

Las aguas en que navega América Latina

Vivianne
Ventura-Dias

Klaus
Bodemer

Roberto
Kreimerman

Álvaro
Cálix

**OPORTUNIDADES
Y DESAFÍOS PARA
LA TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA**





Las aguas en que navega América Latina

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Las aguas en que navega América Latina

Vivianne
Ventura-Dias

Klaus
Bodemer

Roberto
Kreimerman

Álvaro
Cálix

**OPORTUNIDADES
Y DESAFÍOS PARA LA
TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA**

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Las aguas en que navega América Latina: Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Fundación Friedrich Ebert


Representación en México


Yautepec 55, col. Condesa,


del. Cuauhtémoc, C. P. 06140,

Ciudad de México.

Teléfono: +52 (55) 5553 5302

 FES Transformación Social-Ecológica

 @fes_tse

 Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Para solicitar publicaciones: transformacion@fesmex.org

Editores

Christian Denzin

Álvaro Cáliz

Cuidado editorial

Carlos Sánchez Gutiérrez [Contramarea Editorial]

Diseño

Buró Público <www.buopublico.com>

ISBN: 978-607-7833-90-1

Primera edición: diciembre de 2017.

Impreso en México.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ÍNDICE

Prólogo

— CHRISTIAN DENZIN

9

Introducción

— HENRY MORA

11

CAPÍTULO 1

Los desafíos del capitalismo global para la transformación social-ecológica de América Latina

— VIVIANNE VENTURA-DIAS

19

CAPÍTULO 2

Más allá del neoextractivismo: Desafíos y oportunidades para una inserción internacional activa de América Latina

— KLAUS BODEMER

101

CAPÍTULO 3

**Contexto económico en América Latina:
Perspectivas y tendencias para la
transformación social-ecológica**

—ROBERTO KREIMERMAN

169

CAPÍTULO 4

**Cambio político en América Latina:
Restricciones y posibilidades para la
transformación social-ecológica**

—ÁLVARO CÁLIX

227

Semblanzas

283

PRÓLOGO

Frente a las múltiples crisis de los modelos de desarrollo a nivel mundial, que se expresan, entre otras formas, en las altas concentraciones de riqueza en manos de unos pocos, las graves crisis ambientales —por ejemplo, el aumento de la temperatura global promedio y la pérdida de la biodiversidad— y en un creciente número de conflictos sociales y socioambientales, los debates políticos en el ámbito progresista han carecido de contrapropuestas factibles a los paradigmas predominantes del desarrollo. Mientras las izquierdas más radicales no han logrado formular propuestas políticamente viables, los actores políticos progresistas en el poder, en muchos casos, no han podido salir de los paradigmas tradicionales y desarrollar propuestas y visiones que den respuestas integrales a los retos sociales, democráticos y ambientales. A pesar de los acuerdos internacionales, como el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que fueron firmados por la gran mayoría de los Gobiernos del mundo, las políticas nacionales siguen siendo dominadas por enfoques tradicionales y políticas económicas neoclásicas.

Reconociendo los límites planetarios y las graves consecuencias sociales y ecológicas de las economías desreguladas y explotadoras, la Friedrich-Ebert-Stiftung pretende acompañar y contribuir a los debates en América Latina sobre los retos del desarrollo, desde una perspectiva progresista, con su Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica. Por medio del Grupo de Trabajo Transformación, formado por distinguidos expertos de catorce países de América Latina

y coordinado desde su sede en México, el proyecto regional elabora insumos, análisis y aportes para fortalecer el debate programático y discursivo sobre las transformaciones necesarias para superar, de manera democrática, las distintas crisis socioambientales que enfrentan América Latina y el mundo.

Nos complace publicar *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*, primer volumen de la nueva Biblioteca Transformación, que representa, en sí mismo, un aporte para la discusión sobre los cambios estructurales que deben favorecerse en América Latina, si pretendemos que este subcontinente, así como muchos otros países del Sur globalizado y los países industrializados, modifiquen sustancialmente sus actuales patrones de desarrollo insostenibles. Desde distintas miradas, el libro aborda las condiciones del contexto de América Latina para abrir un espacio de reflexión sobre las transformaciones necesarias en la región. La complejidad de este debate ha estado presente en las discusiones del grupo de trabajo y también en las distintas conferencias que han acompañado, y siguen acompañando, este proceso de discusión. Esperamos que ésta y las futuras contribuciones por parte del proyecto regional enriquezcan los debates políticos y sociales en la región, y permitan influir en los debates globales sobre las concepciones, los retos y las visiones para un futuro justo y sustentable.

— CHRISTIAN DENZIN

Director del Proyecto Regional
Transformación Social-Ecológica
Friedrich-Ebert-Stiftung

INTRODUCCIÓN

Este volumen contiene cuatro incisivos y bien documentados artículos que analizan los distintos contextos internacionales, económicos y políticos, de América Latina en la actualidad. Los análisis han pasado por el filtro del debate y la crítica en diversos talleres del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung, realizados durante los dos últimos años, y en sus versiones actuales recogen y plasman no sólo el proceso de elaboración por parte de sus autores, sino también la maduración del grupo de trabajo del proyecto.

El libro abre con una extensa y profunda reflexión de Vivianne Ventura-Dias sobre los desafíos que el capitalismo global impone a la transformación social-ecológica de América Latina. Inscribiendo al capitalismo dentro de la modernidad, inicialmente se señalan las contradicciones de éste, lo mismo que su interdependencia compleja. Se introduce el concepto de *modernidad tardía* y su relación con la sociedad del riesgo como una de sus principales características. En este mismo plano introductorio, se identifican tres características adicionales de esta modernidad tardía en que vivimos: la aceleración de los tiempos de vida, tanto del tiempo para el consumo como del tiempo para el ocio; los cambios en la relación entre las esferas pública y privada; así como la irrupción de la ciudadanía, la autonomía y el tiempo para los trabajos del cuidado.

Uno de los rasgos más llamativos y preocupantes del capitalismo global es, sin duda, la concentración de la riqueza, de los ingresos y del

poder, proceso que ha marchado de la mano de la financiarización de la economía, junto a la no menos cuestionable criminalidad, ya no un mero fenómeno externo a la economía, sino consustancial a la misma globalización, que la autora resume en la frase: “criminalidad de la globalización y globalización de la criminalidad”.

En el marco de la necesaria cooperación internacional de América Latina, se enfatiza la búsqueda de una gobernanza de los bienes comunes, antes de que los mismos desaparezcan, pero éste y otros ineludibles compromisos con los derechos no deben esquivar una respuesta a la pregunta por la clara identificación de éstos: “¿Derechos de quién?”. Aunque la conclusión es clara: urge un nuevo marco regulatorio del comercio y de las inversiones a escala global.

El artículo concluye estableciendo algunas conexiones entre la dinámica global analizada y su expresión concreta en América Latina, proponiendo algunas sugerencias para la transformación social-ecológica en la región: la cabal comprensión del mito del capitalismo del bienestar y sus posibilidades; la definición de los límites que el capitalismo financiero y el neoliberalismo imponen a la transformación de las estructuras de producción y consumo; la necesaria y sustancial modificación de la inserción latinoamericana en las cadenas globales de valor; el reconocimiento de los posibles efectos de la llamada Cuarta Revolución Industrial; y la atención a la actual controversia sobre la creciente automatización de las actividades manufactureras y de servicios, y su impacto en el mundo del trabajo y en el tipo de sociedad que queremos los habitantes de la región y del planeta entero.

En el segundo de los ensayos, “Más allá del neoextractivismo: Desafíos y oportunidades para una inserción internacional activa de América Latina”, el autor Klaus Bodemer parte de que América Latina debe mejorar ostensiblemente su inserción en la economía mundial, con la insignia de la sustentabilidad y en un nuevo contexto de cambio de época.

Entre las grandes transformaciones en curso, destacan la irrupción de China; los megacuerdos para regular el comercio; los cambios demográficos y la migración; y la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático y la aceleración de la revolución

tecnológica, fenómenos todos que subrayan la necesidad de avanzar hacia un estilo de desarrollo sostenible y con mayor equidad.

Aunado al nuevo (des)orden mundial, con la emergencia de múltiples centros de poder sin un liderazgo global, ha habido un claro desplazamiento de un orden centro-periferia, en cuyo marco surgieron las principales teorías del desarrollo latinoamericano, hacia un orden descentralizado con diferentes capitalismo en competencia, que ha traído consigo una doble transformación en la política comercial: la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), supuesta garante del multilateralismo comercial que pierde peso; y la de los megacuerdos preferenciales y discriminatorios de comercio, como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).

Tomando en cuenta esa nueva geografía política y económica, ¿dónde se encuentra América Latina? A pesar de ciertos logros que se observan respecto al contenido de tecnología y conocimiento de las exportaciones, los avances obtenidos en modo alguno son suficientes para permitir acortar las brechas de productividad que separan a las economías de la región de los mercados más competitivos. Más allá del modelo extractivista-exportador, favorecido por la buena coyuntura de los precios de materias primas durante el decenio 2003-2013, la integración regional se ha caracterizado por un regionalismo heterogéneo y fragmentado, aunque también se viene fortaleciendo la postura de que los acuerdos comerciales deben ser vinculados con otras áreas políticas.

¿Cómo ir más allá del neoextractivismo? Un *enfoque de transformación* sigue siendo insustituible, al tiempo que deben aprovecharse las oportunidades que ofrecen las nuevas relaciones con China y se supera el dilema de la “maldición de las materias primas”, para posicionarse de lleno en un patrón de exportaciones con alto valor agregado. En este marco, el potencial energético de la región se muestra como una clara oportunidad, siempre y cuando se asuman los imperativos de la educación, la innovación y la diversificación productiva y de mercados de destino. En una súper apretada fórmula, no hay otra opción que “una integración reforzada sobre la base de un desarrollo sostenible”.

En el tercero de los ensayos, presentado por Roberto Kreimerman, en el marco de las cadenas globales de valor y la nueva división internacional del trabajo, el autor argumenta a favor de una política pública industrial, comercial y científico-tecnológica que permita reimpulsar el desarrollo latinoamericano en la nueva dinámica mundial. Vivimos, según el autor, una nueva fase de reformulación del capitalismo en el que la tercerización está alcanzando niveles insospechados hace apenas cincuenta años. Sin embargo, estos cambios no son solamente económicos y es muy visible la enorme concentración de poder que se está generado en manos de un puñado de grandes empresas y entidades supranacionales.

En este nuevo campo de desafíos y posibilidades, el papel de la ciencia y la tecnología se presenta como insoslayable, no sólo de cara a la *sociedad del conocimiento*, sino además, e inmediatamente, en las nuevas áreas de negocio en disputa. En esta nueva dinámica global, América Latina está mostrando avances y retrocesos, algunos vinculados a la coyuntura global y regional (como el ciclo de las materias primas), mientras que otros revelan los hilos conductores de las transformaciones más profundas en la nueva división internacional del trabajo y en la geoeconomía mundial.

El artículo concluye señalando las características y los resultados básicos de las transformaciones neoliberales en la región (el punto de partida de cualquier propuesta de transformación) y los desafíos de una transformación social-ecológica en América Latina: construir otro tipo de integración de la región al orden mundial y al sistema de producción globalizado; transformar la estructura productiva para buscar economías diversificadas, bajas en emisión de carbono y con consecuencias ecológicas mínimas y controladas; el cambio de la estructura productiva, que no será un resultado automático de una inserción internacional basada en propiciar a toda costa la inversión extranjera y la apertura indiscriminada; el financiamiento de la transformación social-ecológica, que contempla dos aspectos: el productivo y el social; y, finalmente, el norte ineludible: una transformación social y ecológica en América Latina tiene como objetivos el aumento de la calidad de vida de los sectores populares y la eliminación de las desigualdades sociales, la pobreza y la marginalidad.

El cuarto y último artículo es presentado por Álvaro Cálix y se refiere a las restricciones y posibilidades en el campo político para la transformación social-ecológica. “La transformación social-ecológica de Latinoamérica no es una aspiración que pueda darse por generación espontánea, requiere condiciones de viabilidad política en el plano nacional, subregional y regional. Las transiciones hacia un cambio virtuoso en la especialización productiva y la justicia social y ambiental necesitan, como condición *sine qua non*, amplios acuerdos societales y una capacidad institucional para procesarlos”. Con estas contundentes palabras se introduce el objeto de reflexión de la cuarta contribución de este volumen, aunque bien podríamos agregar que el futuro de la región siempre ha dependido y siempre dependerá de la geopolítica mundial y de la conexión de los sectores dominantes latinoamericanos con los centros e imperios, en el pasado, y con el capital transnacional, en la era actual.

El llamado “ciclo de Gobiernos progresistas” en América Latina mostró, sin duda, contrastes, tensiones y ambigüedades, pero permitió que varios países de la región avanzaran en determinados desafíos sociales, económicos y políticos, gracias a la combinación de múltiples factores externos e internos que permitieron logros notables en beneficio de amplias capas de población, otrora sumidas en la pobreza y la exclusión. Pero las condiciones han cambiado, incluso drásticamente, por lo que es oportuno repensar los alcances y limitaciones de las gestiones progresistas, también llamadas posneoliberales o socialistas. Es este nuevo contexto económico y político el que analiza el autor, de cara a los desafíos de la transformación social y ecológica.

¿Cuáles son las condiciones políticas básicas para una transformación progresista de las sociedades latinoamericanas? La respuesta tentativa a esta crucial pregunta se aborda en los cuatro ensayos. En el primero, se pasa revista a ciertos aspectos de la coyuntura geopolítica global y su relación con el desempeño de la región. El segundo aborda las mutaciones políticas en América Latina, con énfasis en las condiciones sociales y los hitos electorales que permitieron la emergencia y permanencia de Gobiernos que han confrontado, en mayor o menor medida, la racionalidad neoliberal. El tercero se aproxima a las estrategias y orientaciones políticas de los mencionados Gobiernos.

Por último, el cuarto esboza cinco reflexiones estratégicas a partir de las síntesis de los apartados anteriores, generando, irremediamente, una nueva y acuciante pregunta: ¿El actual reflujó conservador en la región significa forzosamente el fin de un ciclo político de largo aliento? La respuesta —por desarrollar en entregas posteriores— no renuncia a la esperanza, pero tampoco cae en la ilusión: “Aceptar la vía electoral implica, también, aceptar la posibilidad latente de la alternancia de Gobiernos. El problema sigue estando en que no se han generado bases culturales e institucionales que minimicen los riesgos de regresión”. Las posibilidades para la transformación siguen abiertas, al menos mientras la democracia real no sea sepultada.

Esperamos que estos valiosos insumos sirvan para enriquecer el debate sobre los enfoques del desarrollo en América Latina, mismo que ha de ser ecológicamente sostenible, socialmente inclusivo y garante de los derechos humanos.

—HENRY MORA JIMÉNEZ

Expresidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica
e integrante del Grupo de Trabajo Regional
Transformación Social-Ecológica



CAPÍTULO I

**Los desafíos del
capitalismo global
para la transformación
social-ecológica
de América Latina**

VIVIANNE VENTURA-DIAS
Brasil

Introducción

Estas notas presentan y problematizan algunos rasgos económicos, políticos, culturales e institucionales del contexto internacional contemporáneo, con el propósito de examinar las cuestiones que plantean para la construcción, en América Latina, de una sociedad más justa y más responsable con el planeta. En última instancia, el objetivo es debatir los grados de libertad que tienen a su disposición las sociedades latinoamericanas para alterar su matriz productiva y de consumo, con miras a lograr una organización social y económica más equitativa en el acceso a bienes y servicios, más comprometida con la utilización sostenible de los recursos naturales y orientada hacia la libertad de “la búsqueda de la buena vida” por cada uno y cada una de sus ciudadanos y ciudadanas. Ese proceso configura lo que llamamos una transformación social-ecológica (TSE).

El escenario internacional actual es complejo, tiene una elevada incertidumbre y un conocimiento limitado. Estamos en medio de cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos saturados de contradicciones, de los cuales no tenemos más que imágenes fragmentadas. El mundo del siglo XXI, que los sociólogos describen como una sociedad de riesgo, de incertidumbre “manufacturada”, está evolucionando en un marco de agudas y crecientes desigualdades; en medio de severas crisis financieras, ecológicas, sociales, culturales y de legitimidad de los partidos y programas; sumergido en un descrédito de las instituciones democráticas. El intento de extraer narrativas coherentes de los contornos imprecisos de los cambios en curso contiene inevitables sesgos, más o menos pesimistas, de los que este ensayo no está exento.

Por una parte, existen evidencias de que se han difundido ideas, valores y sentimientos hostiles a sociedades democráticas más inclusivas y tolerantes, los cuales fueron reforzados en las sociedades tanto de los países céntricos, como de América Latina; ideales y sentimientos que, en algunos casos, han promovido el ascenso de grupos autoritarios al poder, como ocurrió en Estados Unidos, Polonia, Hungría y Turquía, entre otros países. Por otra parte, la crisis financiera de 2008-2009, las crisis fiscales en Europa y la actual crisis de refugiados por las guerras en el Medio Oriente y África generaron movimientos importantes de resistencia en los países céntricos. En Estados Unidos y Europa, conjuntos expresivos, sobre todo de jóvenes, salieron a las calles en defensa de la solidaridad, en contra de la discriminación por raza, género, preferencia sexual, nacionalidad, religión o etnia, y a favor de cambios en la organización social, económica y política en la dirección de un (de)crecimiento sostenible, que respete los límites del planeta.¹ Asimismo, en Estados Unidos, la presidencia de Donald Trump está

1. Debe ser mencionado el movimiento Occupy Wall Street, que empezó en Nueva York, en septiembre de 2011, y se difundió hacia otras partes de los Estados Unidos y del mundo, como el movimiento de los Indignados, cuyo nombre se deriva del libro *Indignez-Vous*, que Stéphane Hessel (2010) escribió a los 93 años. Asimismo, hay que destacar la formación de nuevos partidos, como Podemos, en España, o Syriza, en Grecia; la revitalización de otros, como el Partido Laborista, en el Reino Unido, con la ascensión de Jeremy Corbyn; y la campaña pasional de los jóvenes en Estados Unidos por el senador Bernie Sanders.

generando un movimiento nacional de resistencia en un país en el que existe poca experiencia histórica de movimientos sociales.

En América Latina, a pesar de la desmovilización de los movimientos sociales por los Gobiernos y partidos progresistas, cabe destacar la fuerza de los movimientos de los pueblos y poblaciones indígenas. En particular, en Bolivia, Ecuador y Perú, las poblaciones originarias y residentes se organizaron en movimientos de resistencia a la invasión de sus tierras, en contra de empresas locales y extranjeras, y de sus intentos de apropiación de reservas minerales. En consecuencia, en toda América Latina, desde México hasta Brasil, se acumulan los asesinatos de activistas campesinos e indígenas por terratenientes y sus sicarios, o por comisionados de la minería legal e ilegal, cuyos responsables permanecen impunes.

El crecimiento de la extrema derecha en los países industrializados revela la fuerza de los miedos y la inseguridad ante el *otro*. Si una sociedad utópica es aquella “donde quepan todos los seres humanos” y que proporcione los medios para que cada hombre y mujer “pueda realizar su propio proyecto de vida, con la seguridad de una vida digna con base en su trabajo”, las ansias de exclusión, así como la primacía de soluciones individualistas para problemas colectivos, apuntan hacia ideales opuestos (Mora Jiménez, 2017). Las distopías construidas por los desilusionados de la globalización y de la modernidad corresponderían a sociedades individualistas, encerradas en un nacionalismo imperial, intolerantes a la diversidad de pensamientos, culturas y proyectos de vida; sociedades reaccionarias al secularismo de la modernidad, entorpecidas por sus miedos, espontáneos o fabricados, que buscarían la protección de líderes autoritarios, además de prácticas místicas y credos religiosos de índole sectaria.

El *otro* es el inmigrante legal o ilegal que se torna el chivo expiatorio de las frustraciones de grupos sociales que prefieren ignorar que son las políticas y prácticas globales de gestores de las grandes empresas, de inversionistas privados, de entidades financieras y de la tecno-burocracia pública las que garantizan enormes beneficios a una minoría y transfieren los costos del sobreuso del planeta al resto de la humanidad. La literatura crítica que se revisa más adelante destaca los crímenes de las empresas capitalistas y de la globalización, que representan brutales

violaciones a los derechos laborales, humanos (y no humanos), y al derecho ambiental, en el ámbito nacional e internacional, pero que no son cuestionados judicialmente.

En este ensayo, el escenario complejo de la realidad contemporánea será bosquejado a grandes líneas, con la intención de organizar las preguntas relevantes para la TSE en América Latina, más que para intentar responderlas. ¿Cómo avanzar hacia una economía política de futuros globales más humanos, más equitativos y más responsables con el planeta? ¿Qué espacios existen para hacer políticas opuestas al *statu quo* exigido por el capitalismo global financiero? ¿Pueden existir economías políticas nacionales diferentes, a pesar de las presiones que la integración a la economía internacional, en el marco de la financiarización, impone a las naciones? ¿La globalización y la financiarización son realmente definitivas, incontestables e irreversibles? ¿Pueden ser negociadas las relaciones entre máquinas y trabajadores? ¿Cómo imponer límites al crecimiento y a los cambios? ¿Habrá espacio para concretar las utopías de grupos que pueden ser minoritarios, tanto en las sociedades céntricas, como en las periféricas?

Además de esta breve introducción, el ensayo está compuesto de tres secciones sustantivas, en las cuales se examinan las transformaciones sociales, económicas y políticas derivadas del capitalismo financiero global, que configuran el telón de fondo para la TSE en América Latina, seguidas por una sección de consideraciones finales.

La sociedad de masas en el capitalismo global

Hoy, más que nunca, en tiempos neoliberales y de ideas antiliberales, es necesario retomar y reforzar los ideales de tolerancia, fraternidad, libertad e igualdad de los pensadores de la Ilustración, para impedir que el miedo al otro y el recurso de la irracionalidad se expresen en manifestaciones de violencia racista, clasista y sexista. Como argumenta

Sen (2009), a pesar de la crítica a la racionalidad funcional del cálculo y de la eficiencia, y aun cuando la predominancia y la solidez de la

no-razón en el mundo genere un escepticismo con relación a la efectividad práctica del uso de la razón, no podemos abdicar del uso de la razón, como instrumento efectivo para entender y solucionar situaciones conflictivas derivadas de la propia práctica de la no-razón (pp. xvii-xviii).

La modernidad y sus contradicciones

La modernidad no es un concepto fácil de definir, tiene múltiples significados y las interpretaciones de su contenido se multiplicaron a lo largo de las últimas décadas. En palabras de Bolívar Echeverría, uno de los autores latinoamericanos críticos de la interpretación eurocéntrica de la modernidad: “Unos más, otros menos, todos, querámoslo o no, somos ya modernos o nos estamos haciendo modernos, permanentemente” (Echeverría, 2011, p. 67). Más allá de sus contradicciones, la modernidad encierra conceptos que permitieron a una parte de la humanidad pensar críticamente en la historia individual y colectiva, y convencerse de que era posible mudarla. Por su aspiración a la construcción de un cambio social que contribuya a la autonomía individual y colectiva, la TSE se inscribe en la tradición filosófica de la modernidad.

Recientemente, el análisis crítico de la amplia diversidad cultural e institucional asumida por la modernidad en regiones cercanas o ajenas a la tradición occidental engendró el concepto de “modernidades múltiples”, o formas plurales de la modernidad, en la teoría política y social de la modernidad. Ese concepto abrió espacio para la coexistencia de diferentes experiencias de modernidad, al cuestionar la noción de que la modernidad estaría necesariamente asociada a un conjunto de instituciones desde su surgimiento en Europa, es decir, una economía industrial con base en el mercado, democracia limitada por el territorio

nacional, administración racional y una producción respaldada en la ciencia y la tecnología (Wagner, 2009). En conclusión, el programa cultural de la modernidad no tiene que asumir en otras regiones “las constelaciones institucionales básicas” que se formaron en Europa, aunque el proyecto europeo original se mantenga como el punto de referencia crucial y, en general, ambivalente (Eisenstadt, 2000, p. 2).

La modernidad ha sido criticada como positivista, eurocéntrica, tecnocéntrica y racionalista, con propuestas de verdades absolutas que no corresponden a las historias de todos los pueblos, y tampoco de todos los seres humanos, puesto que las mujeres estaban excluidas (Harvey, 1989). No obstante, la fuerza de la modernidad es su compromiso con los triunfos de la ciencia sobre las enfermedades y el dolor, con el confort de la vida material, con la laicidad y la liberación del ser humano del oscurantismo religioso. Es la modernidad del Iluminismo, con sus pensadores moderados, conservadores y radicales (Israel, 2010/2015). Modernidad que abarca las ideas de justicia y libertad, y los derechos a la búsqueda individual de la felicidad y de la buena vida. Modernidad que ha sido la cuna de los ideales de movimientos anticolonialistas en América Latina, resultado de la expansión europea hacia las Américas (Ribeiro, 1969/1977). Modernidad de la democracia, las instituciones republicanas y los derechos ciudadanos.

El propio término *derechos humanos* es esencialmente un producto de las ideas de la Ilustración del final del siglo xvii. Asimismo, fueron las obras de Montesquieu, Voltaire y Kant las que crearon los fundamentos filosóficos del liberalismo del siglo xix, que a su vez cimentaron el marco conceptual del régimen jurídico de los derechos humanos implementado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (Bassiouni, 2015).

Sin embargo, las conclusiones optimistas referentes al control de la naturaleza por la razón humana, la ciencia y la tecnología, empezaron a ser cuestionadas desde que se documentaron las primeras evidencias de los efectos dañosos de la industrialización, de la urbanización y del consumo de masas sobre el medio ambiente y los recursos del planeta. La velocidad y la escala del crecimiento económico, reflejadas en costos negativos de los recursos naturales, el trabajo mal pagado de hombres y mujeres, y el trabajo no pagado de mujeres y niñas en

el hogar, pusieron de manifiesto los efectos perversos del crecimiento económico en las personas, las sociedades y el medio ambiente, trastornando aún más la creencia optimista en el progreso social derivado del empleo de la ciencia y la tecnología. Al contrario, para algunos pensadores, los propios supuestos del control instrumental y de la dominación de la naturaleza por los seres humanos, integrantes de la modernidad clásica, fueron conduciendo a la humanidad hacia una tragedia por ella misma construida.

Sociedad de masas e interdependencia compleja

Vivimos en medio de sociedades de masas definidas por la magnitud de los fenómenos relacionados con una población mundial estimada en 7.4 mil millones de personas, intensa y extensamente conectadas por circuitos mercantiles, monetarios y financieros, y aún más importante, por circuitos de ideas e información. Flujos de personas, mercancías, monedas e información integran personas y grupos de personas en todo el planeta, generando un mundo complejo, con múltiples interdependencias e interconexiones que tienen la capacidad de difundir y amplificar, con mucha rapidez, *shocks* económicos, tensiones políticas, enfermedades y prácticas culturales.

En el mundo global de masas contemporáneo, las cifras son colosales. Por ejemplo, en el último trimestre de 2016, más de 1.86 mil millones de personas eran usuarios mensuales de la red social Facebook, es decir, un 25% de la población mundial, incluyendo infantes, ancianos y analfabetos.² En realidad, los datos indican que más de la mitad de la población adulta joven de todo el mundo está integrada a los canales de Facebook, Whatsapp e Instagram. En 2017, el número de usuarios de teléfonos celulares fue estimado en 4.77 mil millones

2. Datos disponibles en <<https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>>.

y, en 2016, India superó los mil millones de usuarios, es decir, más del 80% de su población (Rai, 2016).

Según los datos del Banco Mundial, un número reducido de países consigna menos de 40 teléfonos celulares por cada 100 habitantes, siendo que aún en países pobres, como Afganistán y Angola, más del 60% de la población está conectada.³ Grandes eventos deportivos, como la Copa Mundial de Fútbol de 2014 o los Juegos Olímpicos de Verano de 2016, fueron mirados por más de 3 mil millones de personas, es decir, alrededor de la mitad de la población mundial.⁴ Eventos locales y prosaicos, como los funerales de la princesa Diana de Inglaterra, en 1997, se convirtieron en espectáculos globales y los rituales fúnebres fueron vistos por más de 2.5 mil millones de personas. Este fenómeno es inédito en la historia de la humanidad. Los medios de comunicación nunca tuvieron la capacidad de incidir sobre la vida individual y cultural de casi la totalidad de los habitantes del globo en tiempo real.

Como consecuencia del desarrollo industrial capitalista, estamos rodeados por un mundo fabricado por el ser humano mediante métodos de producción masiva. Todos los objetos y servicios que utilizamos en nuestra vida cotidiana son productos de un sistema industrial extenso y complejo, que depende del trabajo de hombres y mujeres, con diversas calificaciones, repartidos por todo el mundo, apoyados en sus actividades por máquinas cada vez más perfeccionadas que, en algún momento, los van a reemplazar en sus tareas.

En esa economía global de masas, la interdependencia, que abarca todas las esferas de las vidas de hombres y mujeres en las más diversas regiones del planeta, es profunda, compleja, desequilibrada y asimétrica. En el marco de la compresión del tiempo y el espacio que caracterizan a la globalización, la manera en que se manifiesta esa interdependencia, y el grado en que es percibida individualmente, depende de la forma y la profundidad de la integración de personas, sociedades y regiones a la economía global. En definitiva, la interdependencia contemporánea

3. Datos disponibles en <<http://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS.P2>>.

4. Datos disponibles en <<https://www.statista.com/statistics/280502/total-number-of-tv-viewers-of-olympic-summer-games-worldwide/>>.

es fruto de la dinámica de la consolidación, hegemonía y expansión del sistema capitalista y, como tal, se inscribe en el marco analítico de la economía política de la globalización.

La noción de interdependencia compleja busca trascender la noción de la globalización o mundialización como la articulación entre los mercados nacionales de capital, trabajo, bienes y servicios. Ese concepto procura aprehender el proceso social y cultural derivado de la formación de un sistema capitalista en el ámbito mundial, por el cual decisiones de agentes económicos, sociales y políticos en cierta región del globo inciden en el empleo, los medios de subsistencia, la salud y la vida de personas localizadas en otras regiones.

La interdependencia es profunda y compleja, porque involucra múltiples ámbitos, relaciones, actores y regiones, constituyendo una red de interdependencias, de las cuales la económica es sólo una de sus dimensiones, aunque sea la sobresaliente. Es una interdependencia desequilibrada a causa de la centralidad de la dimensión económico-financiera, que privilegia la movilidad del capital y la protección de los derechos de los inversionistas, y refuerza los obstáculos a la movilidad del trabajo. Es también asimétrica, porque implica relaciones de poder entre capital y trabajo, entre los Gobiernos céntricos y los demás, y entre grupos sociales al interior de los países. A su vez, esas relaciones de poder establecen estructuras jerárquicas y de autoridad entre países con capacidades económicas, tecnológicas y militares disímiles. En una situación de fuerte asimetría de poder y de desigualdad de recursos, la interdependencia se convierte en relaciones de subordinación del más débil hacia el más fuerte.

Desafortunadamente, la interdependencia en la sociedad global de masas no ha creado condiciones efectivas para una mayor protección jurídica de los más débiles ante los más fuertes. Al contrario, podemos tomar prestadas las palabras del jurista M. Cheriff Bassiouni, quien lamentó:

Vivimos en un periodo de retroceso en el acatamiento y respeto de los derechos humanos desde su evolución en el periodo subsecuente a la Segunda Guerra Mundial. También, podemos estar

observando un revés en la evolución de la justicia penal internacional... En una manera curiosa, para no decir perversa, nuestro mundo globalizado se está volviendo más interdependiente e interconectado, pero al mismo tiempo se está volviendo menos comprometido con la identificación y el cumplimiento del bien común (citado por Barak, 2015, p. 104).

En una sociedad mundial extremadamente desigual en la distribución de las riquezas y el poder, las consecuencias negativas de la interdependencia global son impuestas a grupos sociales, sociedades y regiones que no se beneficiaron del progreso económico, y tampoco contribuyeron a los daños derivados de ese mismo progreso. El cambio climático es un ejemplo significativo de los procesos colectivos de larga duración cuyas consecuencias son distribuidas de forma indiscriminada a personas y grupos de personas, independientemente de la forma e intensidad de su contribución al resultado colectivo.

Las crisis económico-financieras, los problemas medioambientales y las pandemias son asuntos globales que requieren soluciones colectivas en el ámbito mundial. Sin embargo, las experiencias recientes muestran que, a lo largo del tiempo, los efectos acumulativos de factores globales en individuos y sociedades se vuelven más profundos y menos controlables, lo que torna más difícil para los Estados e instituciones internacionales encontrar soluciones efectivas para las implicaciones negativas, particularmente en la vida y la salud de personas, animales y el medioambiente. Todavía no existen instituciones internacionales con la capacidad y efectividad que les permita controlar los efectos y productos negativos de factores globales sobre el planeta, naciones e individuos (Bassiouni, 2015, p. 64).

Modernidad tardía y sociedad de riesgo

La interdependencia impuesta a los actores pasivos de la globalización implica el encuentro diario con un riesgo desconocido, derivado de

acciones ajenas, para el cual las personas no están preparadas. En el capitalismo global, las complejidades de la vida social contemporánea aumentaron el grado de incertidumbre y los riesgos de la vida cotidiana, subvirtiendo uno de los componentes de la modernidad y del secularismo, directamente asociado con la razón y el control de la naturaleza: la capacidad de utilizar los medios científicos y tecnológicos para reducir los peligros de la vida cotidiana, para medir riesgos y crear los instrumentos adecuados para limitar los impactos materiales de dichos peligros. Al contrario, en la modernidad madura, los peligros y las incertidumbres derivados de la elevada integración espacio-temporal que erosiona las fronteras nacionales, de la concentración y la centralización del capital, y del desarrollo tecnológico y sus tensiones convierten a las sociedades que habían superado los peligros básicos de la supervivencia en sociedades de riesgo.

La inminencia de esos riesgos, que reflejan un modo de vida basado en el uso intensivo de la tecnología, en la búsqueda continua de ganancias elevadas por el capital, en un ritmo acelerado de los cambios sociales y en un contexto de elevada interdependencia, penetra la rutina de individuos localizados en regiones distantes del peligro original. En un contexto de sociedades fuertemente interconectadas, entre las cuales las noticias circulan en tiempo real, los problemas locales, principalmente de los países céntricos, se convierten en problemas globales que terminan perjudicando a regiones periféricas.

Como señaló Ulrich Beck en su obra pionera, los riesgos y las oportunidades creados por la extensión de la sociedad industrial a todo el planeta no tienen paralelo en la historia de la humanidad. Según Beck (1986/1998), la sociedad de riesgo se refiere a un conjunto particular de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que son caracterizadas por una lógica de incertidumbre *manufacturada*, progresivamente ampliada, que resulta en la transformación de las estructuras, instituciones y relaciones sociales existentes hacia una incorporación de más complejidad, contingencia y fragmentación. Beck enfatiza que el desastre de Chernóbil ha sido ejemplar para enseñar “el final de todas nuestras posibilidades de distanciamiento, tan sofisticadas...” (1986/1998, p. 11).

Es importante señalar que los riesgos modernos no están circunscritos al local en que ocurre el siniestro. Por ejemplo, el desastre nuclear de Chernóbil (1986) y, más recientemente, el de Fukushima, en Japón (2011), no estuvieron limitados en el espacio, porque el material radioactivo viaja en el aire, ni en el tiempo, pues los efectos pueden transmitirse de una generación a otra. Los costos de las crisis económicas también afectan a varias generaciones. La distribución de los riesgos y las vulnerabilidades entre economías locales, familias y regiones distantes es totalmente injusta y desigual, pero no acarrea responsabilidades ni obligaciones legales (Kennedy, 2016). A los riesgos medioambientales, también se sumaron las consecuencias planetarias de las crisis financieras y de las guerras de destrucción masiva fomentadas por los poderes céntricos en Afganistán, Iraq, Libia y Siria, entre otros países, provocando y armando ejércitos de fanáticos religiosos, creando millones de refugiados políticos y económicos, difundiendo ataques terroristas por el mundo, desordenando la cooperación internacional, masacrando poblaciones civiles y menoscabando el derecho internacional.

La sociedad basada en clases sociales durante la modernidad liberal-clásica no fue eliminada en la sociedad de riesgo. Al contrario, los riesgos exacerbaban las tensiones en la sociedad de clases. Beck (1986/1998) hace hincapié en que la distribución de riesgos es inversamente proporcional a la distribución de la riqueza. La riqueza se acumula en la cima, mientras que los riesgos se acumulan en la parte inferior de la pirámide, entre los grupos y regiones más vulnerables. Tomar riesgos deja de ser una opción para convertirse en una imposición de algunos, que tienen poder, hacia los demás, que no lo tienen. Por lo tanto, esos riesgos deberían integrar una agenda para la acción política, con el fin de instituir procedimientos y sanciones con vistas a la minimización de los riesgos, a la asignación de responsabilidades relacionadas con los hechos causantes de los riesgos y para permitir una distribución más justa de los impactos de los mismos, dentro de los países y entre países.

Los efectos difusos de las acciones de empresas e inversionistas en la vida de las personas y la dificultad para establecer responsabilidades legales por los daños consecuentes facilitan la impunidad de los crímenes de la globalización (Barak, 2015). La reciente crisis

financiera de 2008-2009, cuyos efectos económicos, sociales y políticos se extendieron en el tiempo y el espacio, y que aún son sentidos por las personas que perdieron sus casas, empleos o ahorros en Estados Unidos, España y Grecia, entre otros países, así como por la economía internacional, es otro de los ejemplos de los efectos catastróficos de las acciones criminales de entidades capitalistas globales. Existen evidencias incontestables de los repetidos fraudes de bancos y sociedades financieras, que fueron causantes de la Gran Recesión, sin que ninguna de las empresas y su personal, autores de inequívocas violaciones de derechos humanos, económicos y sociales de personas inocentes, hayan sido procesados.

Los riesgos contemporáneos están relacionados con otra característica continua de la modernidad: el aumento de la velocidad de las experiencias individuales y colectivas, como consecuencia de las transformaciones tecnológicas en el marco del capitalismo global, que impactan todo el tejido social. Históricamente, el proceso de compresión y expansión del tiempo, o de aceleración tecnológica y social, ha acompañado la evolución de la sociedad moderna industrial a lo largo de las diferentes revoluciones industriales.⁵ Sin embargo, las innovaciones tecnológicas de las últimas décadas han aumentado exponencialmente el ritmo, la escala y la amplitud de las transformaciones sociales.

La aceleración de los tiempos: El tiempo para el consumo

La experiencia de la modernidad supone el cambio permanente, como resultado del dinamismo esencial del capitalismo. Esa experiencia fue

5. Gordon (2016) se refiere a tres importantes *revoluciones industriales*: la primera, que ocurrió entre 1770 y 1840, correspondió a la introducción de la máquina de vapor y del ferrocarril, y a la transición de las máquinas de madera a las máquinas de acero; la segunda, que ocurrió entre 1870 y 1920, correspondió a la introducción de la electricidad y al desarrollo de diferentes industrias; y la tercera, iniciada a partir de 1960, corresponde a la revolución de la información y las comunicaciones.

detallada por Marx y Engels en el Manifiesto Comunista que, para Marshall Berman (1982/1988, pp. 92-93), más que un documento comunista, se puede leer como una lírica celebración de los logros burgueses. Son páginas en que “[Marx] parece que vino no para enterrar a la burguesía, sino para celebrarla” (parodiando a Shakespeare). Berman, quien añadió a su libro el subtítulo *La aventura de la modernidad*, la definió como un modo de experiencia vital —experiencia del espacio y del tiempo, de sí misma y de los otros (otras), de las posibilidades de la vida y de sus peligros— (1982/1988, p. 15).

El concepto de constante aceleración de los tiempos o cambios acelerados de las experiencias humanas para designar la alteración del ritmo de la experiencia temporal es central en la emergencia de un tiempo cualitativamente diferente o un nuevo tiempo (*eine neue Zeit*), que acompañó el advenimiento de la modernidad, entre 1740 y 1850. Es solamente en ese periodo cuando, en la sociedad moderna europea, se genera el concepto de historia y se hace la diferencia entre temporalidad natural y temporalidad histórica (Koselleck, 2002). Cuando los seres humanos establecieron la diferencia entre tiempo histórico y tiempo natural, ellos también comenzaron a acreditar que el tiempo histórico podría ser modificado por la acción humana. Koselleck incorpora la idea de un futuro abierto, como una dimensión del *nuevo tiempo*, y la noción de un periodo de transición en el cual es difícil reconciliar tradiciones establecidas con las innovaciones necesarias (Koselleck, 1979/2004, 2002).

Los procesos de aceleración social y de interdependencia presentan múltiples contradicciones y generan tensiones variadas, por su carácter desigual y excluyente. La fuerza motriz de la aceleración social es la dinámica inmanente del capitalismo que promueve la continua revolución en los medios de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. En la actualidad, la aceleración social ha sido multiplicada por las innovaciones científicas y tecnológicas del siglo xx e inicios del xxxi, mismas que se extendieron desde sus aplicaciones militares iniciales a todas las esferas de la vida humana material, afectiva e intelectual. La revolución digital, la Internet, la información en tiempo real y los procesos de globalización cultural crean nuevos dinamismos que inciden en los tiempos de los procesos existentes.

Asimismo, la caída del Muro de Berlín, el fin de la Unión Soviética y la integración de China y de la India al mercado global extendieron el proceso de compresión del espacio, porque posibilitaron la completa hegemonía del sistema capitalista sobre todas las regiones del globo, aunque con especificidades institucionales y culturales locales.

Cabe notar que la tecnología es la dimensión más visible de la aceleración de los tiempos, entendida como la reducción incesante del tiempo necesario para realizar los procesos y las tareas cotidianas, ya sean acciones relacionadas con la producción y el mercado, o con la reproducción de la vida en la esfera privada. Por una parte, el proceso continuo de la modernización productiva ha permitido hacer más cosas ya conocidas en menos tiempo, generando tiempo libre para el trabajador. Por otra parte, la competencia entre capitalistas ha impulsado la creación de nuevos productos, servicios y entretenimientos para ocupar el tiempo libre. Esos dos movimientos aumentaron el número de opciones del uso del tiempo para los individuos que viven en sociedades de consumo de masas.

En la modernidad madura, la expansión y diversificación de los bienes y servicios que componen la industria del entretenimiento aumentaron las opciones para el uso del tiempo libre, mientras se ampliaba la base de consumidores. A lo largo del último siglo, los placeres que eran privilegios de unos pocos se difundieron entre las clases sociales urbanas, principalmente con la creación de un mercado de masas para bienes y servicios de entretenimiento: el turismo, los deportes, las artes, los juegos, etc. La oferta de bienes y servicios de esparcimiento atendió una demanda subsecuente a la reducción de la jornada laboral en Inglaterra, Estados Unidos, Europa continental y, más tarde, los países latinoamericanos y el resto del mundo.

Tiempo para el ocio:

Pobreza de tiempo y vida

La aceleración en los medios de transporte y comunicación crea la sensación de aumento de velocidad en el ritmo de vida, que,

contradictoriamente, se traduce en escasez de tiempo para disfrutar de las alternativas para el uso del tiempo libre que son creadas por las industrias y empresas del ocio. El tiempo se torna cada vez más escaso y las personas en las sociedades ricas, o las personas más o menos ricas en las sociedades pobres, se encuentran bajo una creciente presión del tiempo.

Esa agradable disyuntiva de decidir entre formas alternativas de emplear el tiempo de ocio fue el futuro que el economista John Maynard Keynes pronosticó para la humanidad hace noventa años, en un corto ensayo que, en los últimos años, adquirió súbita fama. La amplia difusión y discusión del ensayo ilustra el interés por entender la paradoja de las últimas décadas, en las que un enorme aumento de la productividad del trabajo no derivó en una reducción continua de la jornada laboral, y aún menos en una mejor calidad de vida para todas las personas, con menos impacto en el planeta.

En el artículo publicado en 1930, Keynes, con optimismo, predijo que, en cien años, el nivel de vida medio sería cerca de ocho veces el de 1930. Como corolario de la acumulación del capital y del creciente aumento de la productividad del trabajo, apoyado en las innovaciones tecnológicas ya disponibles y en las que vendrían más tarde, la humanidad se liberaría de la obligación de trabajar para sobrevivir. Por primera vez, hombres y mujeres tendrían que enfrentar la agradable tarea de “vivir sabiamente, agradablemente y bien” (bien vivir). Según Keynes, los nietos que nunca tuvo podrían satisfacer sus necesidades básicas (“absolutas”) trabajando cerca de quince horas por semana. Para tener una idea comparativa, el promedio de la semana laboral en Gran Bretaña en 1930 ya era de cuarenta y siete horas. Desde la perspectiva de Keynes, un amante de las artes, el gran problema consistiría en enseñar a los trabajadores a utilizar mejor la enorme cantidad de tiempo libre que tendrían en el futuro.

Entre 1930 y 2014, la economía mundial creció con tasas cercanas a las previstas por Keynes, pero, como sabemos, la distribución del crecimiento, de los cambios tecnológicos y de la productividad no fue homogénea entre los países, ni entre personas y grupos sociales, aun en los países industrializados.

El aumento de la productividad, alcanzado con la automatización de las actividades manufactureras y de servicios, podría haber confirmado

las previsiones de Keynes, determinando una reducción notable de la jornada laboral, sin disminución de los sueldos. Empero, en los países industrializados, entre 1930 y 2014, el promedio del número de horas trabajadas no descendió al mismo ritmo que en las décadas anteriores a 1930.⁶ Es difícil imaginar que en 1935 fue firmada la convención de la Organización Internacional del Trabajo (oit), la cual estableció el límite de cuarenta horas para la semana laboral, puesto que hasta 1967, la misma no había sido totalmente implementada en la mayor parte de los países europeos.⁷ Además, desde los años setentas, la tendencia hacia una disminución de la semana laboral sufrió una reversión con la pérdida de la capacidad de negociación de los sindicatos, primero en el Reino Unido y, después, en Estados Unidos, aunque en Europa continental la semana laboral sea significativamente inferior a la de los Estados Unidos y el Reino Unido.

La automatización de las actividades manufactureras y de servicios ocurrió en paralelo con la migración de los puestos de trabajo de los países industrializados hacia países en desarrollo y China. El resultado de esto ha sido la transformación gradual del mundo del trabajo, asociado a la flexibilización de la jornada laboral con un descenso explícito de los sueldos. La pérdida general de derechos laborales para la mayor parte de los trabajadores en todo el mundo ha generado una nueva configuración de clases sociales, en la que solamente algunas categorías profesionales y de trabajadores con empleos relativamente seguros, en sectores en los cuales los sindicatos todavía tienen poder de negociación, pueden disfrutar del dilema propuesto por Keynes (Standing, 2011).

Por otra parte, datos de la propia oit indican que, en la primera década del siglo *xxi*, en la mayoría de los países de ingreso medio todavía prevalecía la semana de cuarenta y ocho horas o más. Por ejemplo, en 2005, en los países de América Latina predominaba el

6. En el Reino Unido, las horas trabajadas por semana bajaron de 60 a 47 entre 1870 y 1929, mientras que, entre 1929 y 2000, bajaron de 47 a 42 horas por semana, en promedio (Huberman y Minns, 2007, p. 542, cuadro 1).

7. En Francia, en 1936, el Frente Nacional adoptó la semana de cuarenta horas por un breve periodo de tiempo.

límite legal de cuarenta y ocho horas, pero con una tasa de aplicación de menos del 75% (Lee, McCann y Messenger, 2007).

En definitiva, hay dos grandes omisiones en el breve trabajo de Keynes. Primero, el patrón de distribución del crecimiento de la productividad entre grupos sociales, separados por niveles de ingreso, edad, raza y género. Segundo, los cambios en la función del consumo en el capitalismo global, que incluye de forma notable bienes y servicios para llenar las horas de ocio. A lo largo de las décadas, los modelos de deseo se han ido transformando en la aldea global engendrada por el capital y los medios de comunicación.

Como los demás componentes de la modernidad, la heterogeneidad en el aumento del tiempo de ocio tiene dimensiones de género y de ingreso, como indican los estudios feministas (Aguirre, García Sainz y Carrasco, 2005). Los análisis empíricos del uso del tiempo a lo largo del siglo xx en los países industrializados indican un aumento del tiempo de ocio para hombres y mujeres, aunque fue mayor para los hombres (6 a 8 horas por semana), que para las mujeres (4 a 8 horas por semana) (Aguiar y Hurst, 2006). La llamada *dobles jornada* de las mujeres que están en el mercado laboral es una cuestión conocida y debatida desde la publicación del libro de Arlie Hochschild en 1988. La ampliación de la jornada laboral para hombres y mujeres, junto con la reducción de los servicios públicos para conciliar trabajo mercantil y trabajo de cuidado, incidió aún más en las desigualdades de género (Schulte, 2014).

Esas desigualdades observadas en la distribución del tiempo promedio de ocio no impidieron la creación de un mercado de masas para bienes y servicios de entretenimiento a partir de fines del siglo xix, el cual adquirió una escala planetaria y una amplia diversificación desde las últimas décadas del siglo xx. El conjunto de actividades y ocupaciones que engloba lo que se considera la *economía creativa* (moda, arquitectura, diseño, medios audiovisuales, artes, deportes, ciencia y alta cocina, entre otros), junto con el gran sector difuso del turismo, constituye un segmento dinámico que, en las sociedades urbanas tanto del mundo desarrollado como de las regiones en desarrollo, emplea un creciente número de personas.

Algunos economistas criticaron a Keynes por suponer que las necesidades de consumo básicas son finitas, mientras que la dinámica del

capitalismo contemporáneo está basada en la creación continua de nuevos deseos de consumo que incentivan a los trabajadores-consumidores a preferir trabajar más horas, para consumir más bienes y servicios.⁸ Muchos de esos bienes y servicios no formaban parte de las canastas de consumo populares en la época de Keynes, como los nuevos medios de entretenimiento digital, las consolas de videojuegos, etc. En la evolución de la sociedad de consumo, la propia noción de necesidades básicas es dinámica, puesto que los *Mad Men* crean y recrean los deseos de la gente para poseer nuevos bienes y servicios (Skidelsky y Skidelsky, 2012).⁹ Además, la privatización de servicios públicos, como la salud, la educación y el sistema de pensiones, implicó la inclusión de nuevos gastos privados, en seguros de salud, planes de pensiones y educación, en las canastas de consumo de la clase media de los países industrializados.

En la sociedad de masas del siglo XXI, los medios digitales y las tecnologías de comunicación masiva difunden y homogeneizan valores culturales relacionados con el consumo a través de las fronteras nacionales, consolidando un mercado global para los mismos productos y marcas comerciales promovidos por las empresas multinacionales hegemónicas.

El corolario es que más bienes materiales son producidos y consumidos en periodos cada vez más cortos de tiempo. La sociedad contemporánea utiliza recursos naturales en exceso, en cantidades superiores a las que serían necesarias para su reproducción, y recursos no renovables, como el gas y el petróleo; además, produce y deposita residuos tóxicos en cantidades y velocidades superiores a la capacidad

8. Hunnicutt (2013) analizó los cambios en el movimiento obrero de los Estados Unidos, el cual dejó de luchar por una reducción de la semana laboral a partir de los años treinta.

9. *Mad Men* era el nombre, con doble sentido, que se utilizaba para denominar a los profesionales de la publicidad en los años cincuenta y sesenta, cuyas agencias estaban localizadas en la Avenida Madison de Nueva York. Es también el título de una serie de televisión sobre las agencias de publicidad de esa época.

de absorción de los ecosistemas.¹⁰ Así, existe una brecha temporal que separa el uso que la sociedad hace de los recursos naturales y la capacidad de la naturaleza para regenerarse (Rosa y Scheuerman, 2009, p. 12). De esa manera, la aceleración social y la crisis ecológica de los recursos del planeta están íntimamente entrelazadas.

Las esferas pública y privada: Cuidados, autonomía y ciudadanía

De lo que fue presentado anteriormente, cabe recuperar dos grandes temas: la cuestión de los límites a las mudanzas tecnológicas y sociales, y las fronteras volátiles entre las esferas privada y pública. Desde que en los años setentas se difundieron las conclusiones del Club de Roma respecto a los impactos de la acción humana en los recursos naturales, las cuestiones referentes a los límites a la producción y al consumo se convirtieron en temas polémicos, tanto en el debate académico, como en el político. Posteriormente, las cuestiones de los límites a la producción y el consumo volvieron a la agenda con la creación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático en 1988, en las Naciones Unidas, y con sus informes periódicos, cada vez más seguros en lo que se refiere a la causalidad entre acción humana, emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático.

Por otra parte, la construcción de las fronteras entre el espacio *privado* y el *público* ha integrado la evolución del pensamiento jurídico, político y económico de la modernidad (Habermas, 1962/1991; Arendt, 1958/1998). Esos términos son utilizados para diferenciar, descriptiva o normativamente, dos tipos de acciones humanas, dos dominios de la vida social o dos distintos espacios físicos y sociales

10. En las condiciones actuales, los océanos y la biomasa terrestre pueden absorber solamente una parte de los 40 mil millones de toneladas de dióxido de carbono que la humanidad descarga anualmente en la atmósfera, quemando leña y otras fuentes de energía fósil (datos de 2016).

en los cuales las acciones y la vida acontecen. Para el filósofo político Norberto Bobbio (1978/1989), la dualidad público-privado representa “la gran dicotomía” del pensamiento occidental. Las dos esferas abarcan todo el universo social: lo que es privado puede ser definido como no-público. La dicotomía encierra valores, posiciones y jerarquías; y en ella los límites entre libertades individuales, propiedad privada, bienes comunes, intereses privados e intereses públicos no son definidos de forma neutral.

El movimiento conservador de los años ochentas rediseñó las fronteras entre la esfera pública y la privada. Asimismo, la revolución digital en curso está recreando el espacio público a partir de redes sociales, que son privadas, mientras los medios electrónicos aumentan la capacidad de los Estados para reprimir y vigilar electrónicamente las intimidades de personas comunes. De esta manera, se crea una paradoja, porque los agentes privados incrementan su influencia sobre lo que es público y se adueñan de los bienes comunes, como el conocimiento, el agua y los bosques, mientras que los espacios de libertad individual son restringidos. Al principio, el uso ampliado de la Internet, en sí misma un bien público y un bien común de la humanidad, creó falsas esperanzas en cuanto a sus posibilidades liberadoras. Sin embargo, diversos episodios enseñaron que las redes de comunicación digital alojan formas inéditas de poder que amenazan la democracia y las libertades individuales.

En el marco de la sociedad de consumo y el capitalismo global, cada individuo, como consumidor, se orienta por sus intereses propios, definidos en términos estrechos, mientras que, como ciudadano o ciudadana, cada ser es un agente libre que se informa y opta por políticas y programas formulados para el interés público y el bienestar colectivo. La división entre ciudadanos y consumidores refleja la dicotomía entre la esfera pública, de los primeros, y la privada, de los segundos. En la sociedad de consumo acelerado, los cambios estructurales se procesan en las dos esferas.

El término *privado* se refiere también a la subjetividad y a la intimidad de los individuos, que deben ser preservadas en espacios apartados de la intromisión de los otros, mientras que lo *público* concierne a lo que es de conocimiento general, vivido en espacios compartidos por

grupos extensos. En la oposición entre privado y público, el concepto de público se vincula al término latino *res publica* (asunto del pueblo o cosa pública), que se contrapone a *res privata* (ámbito privado o familiar, o cosa privada). La esfera pública abarca la administración de los bienes públicos y la acción política, de formación de la comunidad política y de la ciudadanía.

En las ciencias políticas y jurídicas, el pensamiento feminista añadió otro elemento al debate político, al enfatizar la dimensión relacional de la experiencia humana como algo central para los conceptos e instituciones alrededor de los cuales es posible organizar nuestras vidas colectivas. A diferencia de la concepción individualista de la autonomía en la teoría política tradicional, las relaciones humanas, en sus diversos grados y ámbitos, son centrales y constitutivas de los seres autónomos, con derechos y responsabilidades. Las relaciones incluyen desde relaciones íntimas, con padres y amantes, hasta relaciones más distantes, con profesores, jefes en el trabajo, autoridades y conocidos.

La autonomía, el valor esencial de la modernidad, no puede ser entendida como una independencia de los otros, como afirma Nedelsky (2011, p. 5). Todo ser es relacional, porque la identidad, las capacidades y los deseos de los seres humanos resultan del conjunto de relaciones en las que participan. En consecuencia, la libertad individual y la capacidad de cada persona para formular y ejecutar sus decisiones no deben ser construidas en contra de los otros, sino con los otros. Es a partir de la cooperación, y no de la competencia, que se deben estructurar la autonomía y la acción política. En realidad, el concepto de autonomía contiene un conjunto de obligaciones, entre las cuales se incluye el reconocimiento de la existencia de los otros. Ese reconocimiento considera al otro como un fin en sí mismo y no como un medio para un fin (Treiger-Bar-Am, 2008, p. 550).

La noción del ser humano como un ser relacional está asociada con la importancia de la vulnerabilidad y de los cuidados en la vida humana. Como propone Tronto (2013), los ciudadanos y las ciudadanas no tienen solamente roles económicos como trabajadores y consumidores, también viven en otras dos esferas: en un mundo de cuidados íntimos en sus hogares, con sus familias y círculos de amigos, y en el

mundo de la política. La política pertenece a la esfera pública y los cuidados a la esfera privada, pero llevar los cuidados a la vida pública significa acercar la política a las preocupaciones de los seres comunes, porque el cuidado abarca sentimientos de afecto y amor, pero también es empatía, una conducta hacia los otros que implica responsabilidad y atención.

Pensar en los cuidados como una acción política significa pensar en la manera en que la sociedad asigna responsabilidades y oportunidades para reabrir el sistema político a las preocupaciones genuinas de los ciudadanos. Tanto los hogares como la política son instituciones que están asentadas en vínculos distintos a los que surgen cuando las personas persiguen sus intereses autocentrados. La política solicita nuestra atención (cuidado), así como debemos esperar que el Estado aporte respaldo a nuestras necesidades de cuidados (Tronto, 2013). La inclusión del cuidado en el pensamiento y la acción política significa también la inclusión de quienes están en condición de vulnerabilidad, ya sean niños y niñas o personas enfermas, adultas mayores dependientes, drogadictas, alcohólicas, desempleadas o con discapacidades físicas y mentales. Incluir una visión de cuidado en la acción política significa exigir que la política deje de tratar temas abstractos, para acercarse a las cuestiones que efectivamente preocupan a los ciudadanos y las ciudadanas en sus regiones.

A partir de los años noventas, en las sociedades más ricas, la reflexión sobre las consecuencias catastróficas del crecimiento económico en el medio ambiente, la biodiversidad y el destino de las especies animales gradualmente engendró un movimiento de rechazo al crecimiento sin límites y al consumo devastador. Para el historiador inglés Hobsbawm (1995, p. 11), la gran paradoja del siglo xx fue que “una época cuya única pretensión de beneficiar a la humanidad se expresó en los enormes éxitos del progreso material derivados de la ciencia y la tecnología” terminara con un notable desdeño hacia ese mismo progreso material por parte de sectores influyentes de las sociedades ricas.

El tema de los límites a los cambios tecnológicos y sociales adquirió una nueva importancia ante los impactos de la acción humana en el planeta. Empero, los límites humanos para enfrentar los cambios

son tan importantes como los límites físicos del planeta. La aceleración de los tiempos incide en las diferentes dimensiones de la vida personal y colectiva, creando desajustes entre el tiempo social necesario para la sociabilidad y la participación ciudadana y el tiempo impuesto por los cambios tecnológicos. El aumento de la volatilidad en el empleo y de la movilidad de las personas incide en la concepción tradicional de la buena vida, basada en relaciones de cooperación comunitaria, cuyo desarrollo está fundamentado en una confianza construida por medio de compromisos estables de largo plazo (Sennett, 1998/2005).

Asimismo, el debate debe incluir los límites que las sociedades pueden imponer al ritmo del cambio tecnológico y a la necesaria negociación entre la dignidad del trabajador, la importancia del trabajo para todos y todas, y la automatización *à outrance*, como propone David Noble (1986):

Porque el proceso de desarrollo tecnológico es esencialmente social y, por lo tanto, en él siempre existe un alto grado de indeterminación, de libertad [...]. [La tecnología] consiste solamente en un intervalo de posibilidades en evolución, entre las cuales las personas pueden hacer sus elecciones (p. xi).

La práctica y la convivencia sociales están basadas en límites, desde lo convencional: “tu libertad termina donde empieza la libertad del otro”, hasta los límites de velocidad para los autos en las carreteras, los límites de partículas finas en los combustibles o los límites que definen las normas para los productos y la calidad de los servicios. ¿Por qué no puede haber límites para la velocidad de las transformaciones sociales y los cambios tecnológicos? De cierta manera, ese es uno de los propósitos de una transformación social-ecológica y, para que sea logrado, es necesario cambiar la lógica de crecimiento y acumulación del capitalismo.

El capitalismo global: Concentración de riqueza y poder

La economía política de la globalización

¿Qué cuestiones nuevas propone la economía global contemporánea? En el ya mencionado Manifiesto Comunista de 1848, Marx y Engels hicieron hincapié en la naturaleza global del capitalismo, derivada de su propia dinámica de acumulación y crecimiento. Ellos describieron una burguesía victoriosa en vías de transformar la producción nacional en *cosmopolita*. La dinámica capitalista exigía que todas las naciones adoptaran el modo burgués de producción, mientras la burguesía forjaba un mundo a su imagen. A fines del siglo XIX, el capitalismo triunfante promovía la integración de las naciones a la economía global, por la fuerza de la razón y por la razón de la fuerza, con la expansión imperialista de las monarquías europeas y japonesa, así como de la república de los Estados Unidos. Como se sabe, el optimismo de la primera globalización terminó en la tragedia de la Gran Guerra y fueron necesarios aproximadamente setenta años para que, a fines de los años setentas, se recrearan las condiciones para una nueva integración de los mercados financieros y productivos nacionales, y para la plena liberalización del capital (Frieden, 2006; Piketty, 2013).¹¹

La segunda mitad del siglo XX fue marcada por la internacionalización de las actividades de las empresas manufactureras de los Estados Unidos, Europa y Japón, por medio de inversiones directas u otras formas de control. Primero, se internacionalizaron las empresas de los Estados Unidos durante el proceso de reconstrucción de las economías europeas y japonesa, devastadas por la guerra. Les siguieron

11. Piketty (2013, p. 76) muestra que el movimiento de reconstitución de los patrimonios empieza después de 1960 y se acelera con la revolución conservadora Thatcher-Reagan.

las empresas europeas, en el proceso de formación de las comunidades europeas y en competencia con las empresas americanas en los países periféricos. Posteriormente, lo hicieron las empresas japonesas y, finalmente, las empresas de países de ingreso medio de Asia, América Latina y el Caribe.¹² Gradualmente, la integración global adquirió formas de organización propias, con la constitución de las cadenas globales de valor.

Si bien la internacionalización de las grandes empresas, principalmente en bienes duraderos, empezó desde fines de los años cincuentas, con la plena convertibilidad de las principales monedas, fue a partir de la década de los ochentas que se observó un cambio en las estrategias de las empresas internacionales, que comenzaron a operar como empresas multinacionales o transnacionales. Esas empresas dejaron de conducir sus negocios como entidades segmentadas por mercados nacionales y con operaciones verticalizadas, concentradas en el mismo conglomerado, para empezar a contratar más servicios de otras empresas y a externalizar una mayor parte de las operaciones menos rentables y con costos laborales más elevados de sus plantas. En ese periodo, los cambios en las características del comercio empezaron a hacerse más evidentes: 1) las grandes empresas multinacionales consolidaron sus operaciones en distintas regiones; 2) se incrementó la asociación entre comercio e inversión en la localización y deslocalización de las actividades productivas; 3) se amplió la fragmentación de la producción internacional, la dispersión de la producción en diferentes países y se formaron las cadenas globales de valor; y 4) el comercio de servicios adquirió más importancia, particularmente a causa del valor de las regalías derivadas de la propiedad intelectual, bajo la forma de patentes, derechos de autor, marcas y franquicias, entre otros.

Como consecuencia de todos esos cambios, desde los años ochentas empezaron a manifestarse contradicciones entre el marco normativo nacional y el orden internacional pretendido por el

12. Véase Ventura-Dias (1994) para la internacionalización de las empresas de Brasil y las referencias mencionadas.

capitalismo global. Anteriormente, la política comercial abarcaba sólo medidas e instrumentos que se aplicaban en las fronteras de los países, mayormente aranceles y cuotas. Con los vínculos más estrechos entre comercio e inversión extranjera directa en la localización de las actividades productivas, el incremento del comercio de servicios y la reivindicación de una mayor y más efectiva protección a la propiedad intelectual, los Gobiernos céntricos demandaron nuevas reglas multilaterales que, por una parte, proporcionaran seguridad a los inversionistas y, por otra, dificultaran el acceso de otros países a niveles de desarrollo tecnológico más avanzados, como se analiza más adelante en el apartado “La economía política de la cooperación internacional”.

A lo largo de los años, la economía mundial se transformó en un sistema de producción y comercio crecientemente integrado, en el cual la creación y distribución de la riqueza en los espacios económicos de una región pasó a depender, en profundidad, de las expectativas, procedimientos y decisiones de agentes económicos y políticos localizados en otras regiones del planeta. Sin embargo, es importante recalcar que el crecimiento del capitalismo a escala mundial no ha logrado crear una verdadera economía global. A pesar del poder de las corporaciones transnacionales, éstas aún no han reemplazado al Estado-nación, que se mantiene como el principio organizador de la política internacional.

El volumen, la composición y la dirección de los flujos de comercio se fueron transformando en consonancia con los cambios en las condiciones técnicas, institucionales y organizacionales de la producción y el consumo, mismos que incidieron en los costos y los riesgos de la integración internacional. La historia económica nos enseña, sin embargo, que los cambios en las estructuras y estrategias de las empresas son reversibles. De la misma manera que, a lo largo de las últimas décadas, la reducción de los riesgos y los costos de las operaciones internacionales de las empresas las impulsaron a deslocalizar sus actividades, un movimiento contrario es posible. El incremento en la incertidumbre de las operaciones transfronterizas, como resultado ya sea de acciones de los Gobiernos nacionales para proteger empleos e industrias, o de accidentes naturales, pueden resultar en un aumento

de los costos de la integración global, con impactos sobre la organización internacional de la producción y el comercio.

Cabe señalar que la integración global ha sido el resultado de estrategias de empresas y de inversionistas, apoyados en la innovación tecnológica y en políticas de los Gobiernos. Frieden (2006), en su larga exposición de la caída y renacimiento del capitalismo global de los siglos XIX y XX, afirma que la globalización contemporánea, así como la anterior, que desembocó en la Primera Guerra Mundial, no debe ser analizada como un evento, un acontecimiento cerrado en sí, sino como el resultado de decisiones políticas que se reflejan en la definición, diseño y ejecución de políticas públicas específicas.

En realidad, el capitalismo financiero global está apoyado en “una teoría de prácticas de economía política”, conocida como neoliberalismo, que propone que la liberalización de las capacidades empresariales individuales, bajo un marco institucional caracterizado por sólidos derechos de propiedad privada, mercados libres y libre comercio, es la mejor manera de incrementar el bienestar de las personas. En el neoliberalismo, el “rol del Estado es el de crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas” (Harvey, 2005, p. 2).

Curiosamente, los primeros experimentos neoliberales de la posguerra ocurrieron en América del Sur, en los años setentas, con los economistas de Chicago, durante la dictadura chilena de Pinochet, y en Argentina, con Martínez de Oz (Harvey, 2005). Sin embargo, es con la revolución conservadora de los Gobiernos de Margaret Thatcher, primero, y Ronald Reagan, después, a partir de 1979 y durante los años ochentas, que las políticas de desreglamentación de la agricultura, la industria y las finanzas; de privatización de bienes públicos y de los servicios básicos; y de apertura de los mercados de bienes y capitales, se tornaron hegemónicas, establecieron la supremacía del mercado y se extendieron a todos los países, independientemente del color de los Gobiernos locales.

En las últimas décadas, hemos observado la primacía de la financiarización sobre la globalización productiva. Según esa narrativa, son los actores, los instrumentos y las instituciones financieras los que no solamente definen el ritmo de la expansión de las actividades

productivas, de los ingresos y de la generación del empleo, sino que también definen la propia forma del capitalismo contemporáneo. La financiarización también se aloja en la lucha de los Estados céntricos por mantener la hegemonía de sus centros financieros y de sus metrópolis.

Más allá del crecimiento de la producción de bienes y servicios, es el aumento de los márgenes de ganancia lo que se torna una cuestión imperativa para la dinámica de la financiarización. Los empresarios y sociedades de inversión utilizan todos los medios para obtener ese deseado aumento, como se observó en los acontecimientos que llevaron a la crisis financiera de 2008-2009. Esas ganancias no serían viables si los precios finales de los productos y servicios contuvieran los costos reales del trabajo, incluido el trabajo no remunerado de la reproducción de la fuerza de trabajo en los hogares, principalmente de mujeres y niñas, así como los costos del uso de recursos naturales renovables y no renovables, y de los desechos en la naturaleza (pasivo ambiental).

La economía global expone el protagonismo de las corporaciones financieras y no financieras en el comercio legal de bienes y servicios, pero también, directa o indirectamente, en el mercado negro de las drogas, armas y tráfico de personas, que tienen efectos trágicos tanto en los países ricos, consumidores de drogas y productores de armas, como en los países latinoamericanos, productores de drogas y consumidores de armas.

Además, la separación entre actividades lícitas e ilícitas es meramente formal. Por una parte, se acumulan evidencias de la naturaleza criminal del capitalismo global, que inician con la historia del exterminio y expropiación en las Américas, África y Asia, principalmente, y se siguen manifestando en el trabajo esclavo o semiesclavo de mujeres y hombres en las fábricas textiles y electrónicas de Asia y otras partes del Sur Global;¹³ en la producción de alimentos con exceso de sodio o de glucosa (y similares), que crearon la epidemia mundial de obesidad y que

13. “Estas trabajadoras indonesias se han acostumbrado a recibir a personas como yo, extranjeros que vienen a hablarles sobre las espantosas condiciones que reinan en las fábricas donde cortan, cosen y pegan telas para empresas multinacionales como Nike, The Gap y Liz Claiborne” (Klein, 2000/2001, p. 3).

atentan contra la salud de los consumidores; en las labores de las mismas empresas para impedir reglamentaciones adecuadas; en la introducción, producción y difusión de agrotóxicos que tienen efectos nocivos en la salud humana y no humana, y en la naturaleza; en la descarga, a lo largo de décadas, de desechos tóxicos en ríos y suelos; en el sistemático rechazo al principio de precaución para el uso de los organismos genéticamente modificados (OGM); en la falsificación de información sobre la adicción del tabaco; en la producción de medicinas con precios que las ponen fuera del alcance de los pacientes; en la falsificación de datos de emisiones de contaminantes en el diésel; y una infinidad de otros actos infames. A todo eso se suma que el dinero procedente de actividades formalmente criminales, como el del tráfico de drogas, es blanqueado por bancos y sociedades financieras respetables, y así, ese dinero termina financiando las actividades legales de los capitalistas criminales.

Es necesario reiterar que la integración global contemporánea de los mercados, como otros temas de la modernidad madura, es parte de un movimiento histórico que encierra continuidades, así como rupturas trágicas. Las discontinuidades en la historia de la integración mundial son una advertencia de que las perspectivas abiertas por las innovaciones técnicas no implican desenlaces inevitables e irreversibles. Las tensiones no resueltas del liberalismo triunfante en el siglo XIX desaguaron en las grandes crisis globales de los años 1914 a 1945. En su conjunto, el sistema que predominó en Europa antes de la Gran Guerra presentaba una gobernabilidad global efectiva formada por: 1) la amplia liberalización de los mercados de bienes y países abiertos a la inmigración europea, con limitada fiscalización en las fronteras; 2) la estabilidad financiera y monetaria garantizada, al mismo tiempo, por el patrón oro y la libra británica; 3) una ideología liberal basada en el mercado autoregulado y un Estado mínimo; y 4) una gobernanza política facilitada por el sistema de equilibrio de poderes entre un número reducido de monarquías europeas (Polanyi, 1957/2001).

Esos elementos estabilizadores están ausentes en el actual movimiento de integración económica global. La globalización ocurre en un contexto de inestabilidad financiera y monetaria, extensiva e

intensiva protección a los derechos de propiedad de los inversionistas, barreras a los movimientos de las personas, progresiva eliminación de los derechos laborales y sociales, y una liberalización selectiva del comercio de mercancías y de servicios, mientras que reina total incertidumbre sobre la gobernanza global.

Sin embargo, las dos ondas de globalización comparten tensiones similares que resultan de una distribución muy desigual de los costos y beneficios de la integración económica global. El crecimiento de movimientos antiliberales y una cierta desilusión con la democracia representativa entre las masas trabajadoras de Europa y los Estados Unidos revelan el malestar con el capitalismo global y la ideología dominante del neoliberalismo, que plantea inquietudes acerca de la capacidad de las instituciones colectivas de hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización contemporánea.

Capitalismo financiero:

La financiarización de las economías

Los cambios en la organización global de la producción y del comercio representan solamente la parte más visible de las transformaciones en la dinámica del capitalismo contemporáneo. En realidad, el motor de las grandes transformaciones económico-sociales recientes se encuentra en las rentas derivadas de la multiplicación de mercados y de instrumentos financieros. Las cifras son elocuentes: en 2015, el valor de las exportaciones de bienes y servicios fue de 20.7 billones de dólares, mientras que el total de ventas de las empresas multinacionales en el mundo, con un patrimonio evaluado en 105.8 billones, fue estimado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 36.7 billones de dólares (2016). Empero, la predominancia de las finanzas sobre el comercio es ilustrado por las transacciones en los mercados de divisas extranjeras. En 2012, las operaciones diarias en divisas extranjeras alcanzaban cuatro billones de dólares, denotando que sólo cerca del 1% de las operaciones en los mercados de divisas extranjeras estaba vinculado al comercio

de mercancías (UNCTAD, 2012, pp. 16-17).¹⁴ En 2010, el valor total del *stock* global financiero fue estimado en 212 billones de dólares, superando el valor máximo alcanzado en 2007 (Roxburgh, Lund y Piotrowski, 2011).

En la literatura de sociología económica, se utiliza el término *financiarización* para designar la omnipresencia de las finanzas en los diferentes ámbitos de la vida personal y colectiva. En contraste con la visión de algunos analistas, que adoptaron el marco del *doble movimiento*, propuesto por Karl Polanyi (1957/2001), y consideran que los mercados financieros actúan de forma independiente de la organización social, la literatura de la financiarización propone una narrativa en la que los mercados financieros están profundamente incrustados (*embedded*) en la vida social, política, económica y cultural, y su evolución depende directamente de las acciones de los Estados (Montgomerie, 2008; Goldstein, 2009; Dore, 2008). Las finanzas dejan de ser conceptualizadas como un conjunto de mercados para la compra y la venta de productos, para ser evaluadas como un conjunto de procesos e interacciones íntimamente articuladas en la práctica social (Montgomerie 2008, p. 235). Los estudios buscan entender los impactos de las instituciones y las innovaciones financieras en la dinámica de crecimiento del sector productivo, en la gobernanza corporativa (la primacía de los accionistas) y en la creciente desigualdad de ingresos y riqueza, en un marco de desreglamentación intencional de los mercados (Goldstein, 2009; Davis y Kim, 2015).

Como sugiere Ronald Dore (2008, p. 1097), tanto *financiarización*, como *globalización*, son términos que son imprecisos, pero convenientes, para designar un conjunto de cambios estructurales, más o menos discretos, en las economías del mundo industrializado. Kotz (2015) prefiere incluir la financiarización entre las consecuencias del conjunto de cambios en las normas e instituciones que componen el capitalismo neoliberal. De hecho, el neoliberalismo, la globalización y la financiarización pueden ser

14. Las cifras incluyen los mercados al contado y a plazos, y otros derivados de cambio que son importantes en las operaciones de *carry trades* (UNCTAD, 2012, p. 17).

considerados como componentes distintos, pero interrelacionados, del capitalismo actual que coevolucionan en el mismo periodo de tiempo.

Desde los años setentas, dos movimientos convergieron para la expansión de las inversiones de riesgo: 1) la pérdida de efectividad de las instituciones que controlan el riesgo y 2) el crecimiento de instrumentos de riesgo anclados en algoritmos que exploraron el explosivo aumento de la capacidad computacional de las máquinas. A partir de los años setentas, los cambios que fueron introducidos para limitar la intervención de los Gobiernos en los Estados Unidos, el Reino Unido y, posteriormente, en los países de las comunidades europeas tuvieron como propósito aumentar la amplitud de las actividades privadas y de riesgo para personas físicas y jurídicas. Algunos de esos cambios fueron graduales y otros radicales. Dichos cambios fueron iniciados con la libre flotación de las monedas; el colapso del sistema de tasas de cambio fijo de Bretton Woods, en 1971; y la creación de un mercado privado de divisas, mientras que industrias clave, hasta entonces reconocidas como monopolios naturales (energía eléctrica y telecomunicaciones) o como bienes públicos (educación, salud, seguridad y defensa), fueron desreglamentadas. En Europa, parte de las empresas estatales en esas industrias fueron privatizadas o abiertas a la competencia de empresas privadas.

Asimismo, en los Estados Unidos, a lo largo de los años ochentas y noventas, el sector financiero fue progresivamente desreglamentado, tanto por Gobiernos republicanos como demócratas, y la ejecución de las leyes antimonopolio fue debilitada, permitiendo la ocurrencia de fusiones y adquisiciones que resultaron en mercados de bienes y servicios altamente concentrados, como se examina más adelante (Kotz, 2015). Con los mismos propósitos, parte significativa de las funciones públicas fueron privatizadas, principalmente en el ámbito municipal y estatal. Algunas funciones fueron subcontratadas a empresas privadas, mientras que otras, como la administración de prisiones, fueron entregadas directamente a éstas. Compañías privadas militares y de seguridad, como la empresa Blackwater, han reemplazado o complementado al ejército regular de los Estados Unidos (Gómez del Prado, 2010). Además, desde los años setentas y hasta finales

de los noventa, se redujeron los programas de bienestar social, que nunca fueron tan importantes en los Estados Unidos como lo son en Europa, y se modificaron las relaciones capital-trabajo, con una fuerte reducción de la capacidad de negociación de los trabajadores.

Por consiguiente, desde finales de los años ochentas, los mercados financieros se tornaron fundamentales para las actividades diarias de los hogares, así como para las corporaciones y los Estados. En casi todos los países industrializados, individuos y familias invirtieron los ahorros destinados a financiar sus jubilaciones y los estudios universitarios de sus hijos en fondos mutuos, mientras que, sin su conocimiento, sus hipotecas, préstamos de autos, cuentas de tarjetas de créditos y deudas universitarias se transformaron en títulos (obligaciones de deuda garantizadas, CDO), y fueron vendidos a los inversionistas globales (Epstein, 2005).¹⁵ La crisis financiera reveló la extensión del “sistema paralelo” de intermediación de crédito, los llamados “sector sombra” o “bancos sombra”, que transforman fondos de corto plazo obtenidos en el mercado de monedas en inversiones de largo plazo y no están sujetos a las obligaciones de informes periódicos, como los bancos tradicionales.

El marco de la financiarización intenta aprehender el creciente papel de los determinantes, mercados, actores e instituciones financieros en el funcionamiento de las economías nacionales, así como en las relaciones de poder entre naciones (Epstein, 2005, p. 3). El concepto de financiarización ha sido empleado, además, para designar otros fenómenos diversos, tales como la globalización de los mercados financieros, la importancia del movimiento del *valor para los accionistas* en las estrategias y estructuras de las grandes empresas, y varios cambios relacionados con las teorías y prácticas de la gobernanza corporativa (Orhangazi, 2008).

15. En 1980, el Gobierno de Ronald Reagan introdujo una forma de contribución para pensiones llamada 401(k), en la que el individuo decide la proporción de su sueldo que va a destinar para su pensión. Los empleados pueden elegir que una parte de sus sueldos sean asignados a una cuenta 401(k), la cual puede ser invertida en instituciones financieras.

Los estudios acerca de la financiarización son unánimes en concluir que las finanzas dejaron de desempeñar su rol tradicional de intermediación financiera para la economía productiva.¹⁶ Al contrario, las experiencias derivadas de la larga crisis de 2008-2009 cuestionaron cómo una esfera crecientemente autónoma de las finanzas globales modificó la lógica subyacente de la economía industrial, hasta influir en la operación interna de las sociedades democráticas (Zwan, 2014).

Además, los datos muestran que las finanzas modelan la manera en que la economía real genera sus ganancias. Los trabajos empíricos apuntan hacia el aumento de las inversiones financieras de las corporaciones no financieras como una porción de sus inversiones productivas. Un porcentaje mayor de las ganancias de las corporaciones no financieras se derivan de operaciones financieras y una porción significativa de los ingresos de esas empresas es distribuida en los mercados financieros bajo la forma de pagos de intereses, dividendos y recompras de acciones (Orhangazi, 2008, p. 7). Por lo tanto, más ganancias son generadas en finanzas que en la economía real. Por ejemplo, entre los años sesentas y los inicios de este siglo, el valor agregado bruto de las corporaciones financieras en los Estados Unidos aumentó del 6% al 16% del valor agregado bruto de las corporaciones no financieras (Orhangazi, 2008, p. xii).

Hay que tener en cuenta que, más allá de los instrumentos financieros, las sociedades financieras intervienen en las operaciones tanto de las empresas financieras como de las no financieras por dos vías: la posición que ocupan en el capital de las empresas, es decir, como accionistas; y la posición de sus ejecutivos en las juntas ejecutivas de las empresas no financieras.

La crisis financiera llamó la atención sobre las prácticas de las juntas ejecutivas, en particular, el bajo grado de independencia de sus miembros, principalmente ante las decisiones de sus presidentes (los *chief executive officers*, CEO), que incluyen los paquetes de remuneración para los ejecutivos. Otro fenómeno relacionado es el de las

16. En las palabras de Orhangazi (2008), en la era dorada del capitalismo, el entendimiento era que el sector financiero debía ser el servidor y no el amo del sector productivo.

llamadas *juntas cruzadas* (*board interlocking*), que ocurre cuando un director es miembro de juntas de diversas empresas, y que también es utilizado como un indicador de vínculos y redes entre empresas. Existen evidencias no conclusivas de que la interdependencia entre juntas está directamente relacionada con el grado de concentración del mercado, es decir, la densidad de participación en juntas aumenta con el incremento del grado de concentración de mercado de la industria (Mizruchi, 1996).

Algunos autores, como Guy Standing (2016), denuncian la financiarización como un modelo de generación y concentración de riqueza que integra el nuevo ropaje del capitalismo *rentier à outrance*. El capitalismo rentista es descrito como un capitalismo parasitario y criminal que no produce riqueza, excepto para los inversionistas, destruye empleos y busca obtener rentas de corto plazo por todos los medios, legales o ilegales. Los rentistas derivan rentas de activos que son escasos, como ha ocurrido tradicionalmente con la propiedad de los recursos primarios, o que son artificialmente convertidos en escasos, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual.

En el capitalismo rentista, los muy ricos viven de las rentas de inversiones, derechos de patentes, marcas, franquicias, derechos de autor, mercadeo de atletas, modelos y plataformas de negocios (Uber, Airbnb, Amazon), entre otros. Toda la arquitectura institucional que ha sido construida en las últimas décadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y los megatratados de armonización de normas promovidos por los Estados Unidos, entre otros, tiene como uno de sus objetivos primordiales la protección de las actividades de los rentistas. Según Standing (2016), esa arquitectura institucional fue construida para establecer un sistema global de mercados en el cual los rentistas pueden disfrutar de sus ganancias sin riesgos.

Por esas razones, el fenómeno más sobresaliente del capitalismo financiero global es la impresionante concentración del poder económico en un número reducido de personas físicas y jurídicas, que tienen los medios para intervenir en la vida política de los países e impedir el diseño y la ejecución de leyes que puedan reducir su poder de acumular riquezas.

Concentración y centralización del poder, la riqueza y el ingreso

En los últimos años, las cuestiones relacionadas con la distribución de la riqueza y de los ingresos en los países pasaron a ocupar un lugar destacado en los debates públicos. En particular, el trabajo de Thomas Piketty (2013) difundió las investigaciones de un grupo de economistas que documentaron la progresiva recomposición de los patrimonios de los segmentos más ricos en los países estudiados (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), a partir de finales de los años sesentas, y el continuo aumento de las desigualdades después de los años setentas y ochentas, a causa de las políticas fiscales y financieras adoptadas en aquellos países. El rápido crecimiento de las desigualdades en la distribución personal de los ingresos se explica, principalmente, por los ingresos de los cuadros dirigentes de las corporaciones financieras y no financieras, mismos que ostentan la envidiable condición de fijar su propio salario (Piketty, 2013, pp. 52-53).

El crecimiento de los patrimonios privados (*stock*) se refleja en el crecimiento de los ingresos o rentas derivados del capital (flujo) y, por consiguiente, en la reducción de los ingresos del trabajo en la renta nacional bruta (sin considerar los elevados salarios de los ejecutivos de empresas) (Baker, 2015). En el análisis de Piketty (2013, p. 76), el movimiento de reconstitución de los patrimonios privados se acelera con la revolución anglosajona de 1979-1980, el colapso del mundo soviético en 1989-1990, así como la globalización y desreglamentación financieras de los años 1990-2000, que permitieron a los capitales privados recuperar, en el inicio de la segunda década de este siglo, una prosperidad desconocida desde 1913, a pesar de la crisis de 2007-2008.

Otros autores investigaron la composición del capital que está englobado en el término *capital industrial*, que representa la suma de todos los activos no financieros (residencias, edificaciones, terrenos, máquinas, equipos, patentes y otros activos profesionales) de personas físicas y jurídicas. El argumento es que la mayor parte del crecimiento del ingreso del 1% de la población resultó del incremento de sus rentas en cuatro importantes áreas: regalías derivadas de

patentes y derechos de autor, rentas del sector financiero, salarios de los presidentes y directores de juntas administrativas (CEO) y otros ejecutivos, y salarios de artistas, deportistas, médicos, científicos y otros profesionales cuyo valor en el mercado es elevado (Baker, 2015).

En los Estados Unidos, entre 1993 y 2007, los ingresos del 1% de la población crecieron a una tasa del 10% anual, mientras que los ingresos del 99% restante crecieron solamente al 2.7% entre 1993 y 2000, y un 1.3% al año entre 2002 y 2007. Como resultado, entre 1993 y 2000, el 1% más alto capturó el 45% del crecimiento total, y entre 2002 y 2007, un 65% del crecimiento del ingreso en el país (Atkinson, Piketty y Saenz, 2011, pp. 8-9).

En términos de la distribución de la riqueza, en los Estados Unidos, en la primera década del siglo XXI, el 1% más rico poseía cerca del 35% de la riqueza agregada, mientras que, en Europa, la proporción variaba entre el 20% y el 25% (Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez, 2013, p. 9). Al igual que para los ingresos, el 0.1% más rico de la población aumentó su fracción en la riqueza total desde un 7%, en 1978, hasta un 22%, en 2012. Para tener una idea de la magnitud, ese 0.1% correspondía, en 2012, a un grupo de cerca de 160 000 familias con un patrimonio líquido promedio igual o superior a 20 millones de dólares (Saez y Zucman, 2014, p. 1). En los otros países industrializados, la concentración de los ingresos y de la riqueza también ha aumentado, aunque no en la misma proporción que en los Estados Unidos y el Reino Unido (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2011).

Esas cifras revelan una situación de extrema injusticia social, porque una concentración casi obscena de la riqueza fue consecuencia de los beneficios que algunos miles de personas sacaron de la crisis financiera, mientras millones de personas perdieron sus empleos, ingresos y patrimonios. Además, esa concentración de riqueza está asociada a la concentración de los poderes económico-financiero y político. Sin embargo, más allá de la dimensión normativa, es importante añadir que la enorme concentración de riqueza atenta contra la sostenibilidad del propio capitalismo contemporáneo. Por ejemplo, para varios economistas convencionales, ese cuadro de desequilibrios sociales y económicos es un factor que explica el estancamiento de la

economía de los Estados Unidos, el cual afecta el crecimiento de la economía internacional.¹⁷

La concentración de riqueza entre individuos y familias se refleja en el control de la economía global por parte de un pequeño grupo de empresas multinacionales. Esa noción intuitiva es difícil de comprobar empíricamente, a causa de la trama de relaciones de propiedad, directas e indirectas, por medio de las cuales una empresa puede controlar a muchas otras, y por la amplitud del espacio en el cual las empresas globales desarrollan sus actividades. Como la mayor parte de los datos acerca de la concentración de los mercados está limitada por las fronteras nacionales de operación de las empresas, no se logra obtener suficientes evidencias empíricas del poder global de las corporaciones, a pesar de la cantidad de investigaciones realizadas en ámbitos nacionales.

Mediante compras de empresas pequeñas y grandes con marcas consolidadas en mercados nacionales, a través de una toma de control, hostil (*take-over*) o no, fusiones y otros tipos de operaciones, grandes corporaciones, grupos económicos y sociedades de inversión extienden sus operaciones hacia una vasta cantidad de mercados de productos y naciones. Por ejemplo, la compañía Unilever (angloholandesa) está en la tercera posición de las diez compañías que controlan los mercados de alimentos, bebidas sin alcohol, helados, productos del hogar y de cuidado personal, por medio de cuatrocientas marcas en cerca de ciento noventa países, que emplean más de 168 000 personas, de las cuales, catorce tienen ventas anuales superiores a mil millones de euros. En 2015, la corporación presentó un volumen de negocios de más de 53 mil millones de euros y lucros operacionales de 7.5 mil millones de euros.¹⁸

La consecuencia, según Oxfam, en su campaña *Detrás de las Marcas (Behind the Brands)*, es la enorme influencia de las diez mayores

17. Otro factor adverso importante es la deuda pública de los Estados Unidos, que aumentó de forma espectacular después de la política monetaria expansiva y la compra de títulos “tóxicos”, llegando a superar el 70% del PIB estadounidense.

18. Datos disponibles en <https://www.unilever.com/Images/q4-2015-full-announcement_tcm244-470010_en.pdf>.

corporaciones en el sector de alimentación, que las faculta para determinar cómo serán producidos los alimentos, la manera en que los recursos naturales serán utilizados y la extensión en que los beneficios transitarán en sus cadenas productivas hasta los millones de campesinos que se sitúan en la parte más baja de éstas.

En el ámbito de las empresas globales de bienes de consumo, la preponderancia de las marcas sobre los productos se derivó de la experiencia de nuevas empresas, como Nike y Microsoft, en los años ochentas, que plantearon la tesis de que, para ellas, lo principal era producir imágenes de sus marcas y que la producción de bienes era un aspecto secundario de sus operaciones. Su verdadero trabajo no radicaba en producir, sino en comercializar. La producción puede ser realizada por subcontratistas que están comprometidos a entregar las encomiendas a tiempo y a bajo costo, mientras que la empresa dueña de la marca se concentra en comercializar los productos (Klein, 2000/2001).

Además, las marcas globales, como documentó Naomi Klein (2000/2001), esconden las condiciones siniestras de trabajo en que son producidos sus artículos en

lugares donde las marcas no existen. Así, se ha descubierto que el origen de las zapatillas Nike son los infames talleres de Vietnam; el de las ropitas de la muñeca Barbie, el trabajo de los niños de Sumatra; el de los cafés capuchinos de Starbucks, los cafetales ardientes de Guatemala; y el del petróleo de Shell, las miserables aldeas del delta del Níger (p. 6).

A su vez, en la difusión de las marcas, las empresas invaden espacios privados y públicos, desde espacios físicos, como los estadios deportivos, hasta las páginas de la Internet, pasando por las camisetas y shorts de los jugadores.

Cabe señalar que es en las nuevas industrias de los medios de comunicación digital, las redes sociales, los productos del futuro y del entretenimiento (economía creativa), considerado el Nuevo Poder (*New Establishment*), en las que se encuentra la mayor concentración de poder, no solamente económico, sino de influencia cultural, ideológica y política. Las cinco grandes empresas de negocios Apple,

Amazon, Google, Microsoft y Facebook poseen un enorme poder medido por su valor de mercado, ganancias y capacidad de influenciar personas e instituciones. En 2015, solamente dos compañías, Google y Facebook, concentraron un 75% de toda la publicidad pagada en Internet. En el primer trimestre de 2016, en los Estados Unidos, 85 centavos de cada dólar gastado en publicidad en medios digitales fueron captados por esas dos compañías (Garrahan, 2016). Esas dos corporaciones tienen la capacidad de extraer, guardar y procesar miles de millones de datos personales (*data-mining*) de sus más de 1.6 mil millones de usuarios, los cuales Google y Facebook utilizan para atraer empresas que quieren vender sus productos o marcas, pero que también pueden ser utilizados para otros fines.

La criminalidad de la globalización y la globalización de la criminalidad

Podemos decir que la separación entre actividades lícitas e ilícitas depende de convenciones sociales, culturales e institucionales que varían en el tiempo y la geografía. El alcohol es una droga permitida en todos los países cristianos, pero fue considerada ilegal en los Estados Unidos, aunque fuera por un periodo corto (enero de 1920 a diciembre de 1933). Por otra parte, antes de la segunda mitad del siglo xx, el consumo de narcóticos y drogas psicoactivas, como la cannabis y la cocaína, eran aceptados social y legalmente en varios países. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el consumo y comercio de la cocaína, así como de otras drogas, fue legal entre 1884 y 1900, y limitado a prescripciones médicas hasta 1914, con controles más severos después de 1915. Todas esas drogas eran relativamente baratas y accesibles en farmacias, grandes tiendas y hasta en los catálogos de compras por correo (Brecher, 1972). El consumo tanto de la marihuana como de la cocaína empezó a ser reprimido a partir de los años cincuentas. Asimismo, antes de la Segunda Guerra Mundial, el consumo de la cocaína eventualmente desapareció en los Estados Unidos y volvió a cobrar importancia en los años setentas (Musto, 1990).

La expresión *crimen organizado* puede ser utilizada, en su sentido literal, para designar una actividad ilegal sistemática cuya finalidad es obtener dinero o poder, pero separada de la esfera de las actividades legales. Para muchos, el significado de *crimen organizado* se refiere a organizaciones de criminales que tienen un poder no aceptado “por la sociedad respetable”, ya sea porque fue logrado mediante la violencia o por su capacidad de corromper funcionarios públicos débiles, ambiciosos y “pasivos” (Edwin H. Sutherland, citado en Geis, 2011, p. 3).

En sus diversas publicaciones, Michael Woodiwiss ha intentado destacar la activa participación de hombres de negocios legítimos en el crimen organizado. Desde un principio, las actividades ilegales relacionadas con fraudes de seguros, quiebras fraudulentas, fraudes financieros, falsificaciones, juegos ilegales, robo, extorsión, comercio de bienes y servicios robados o ilegales, tuvieron una activa participación de terratenientes, comerciantes (mercaderes) y funcionarios del Gobierno.

En los Estados Unidos de los años treinta, analistas concluyeron que, en lugar de ser una amenaza a las estructuras políticas, económicas, sociales y legales, el crimen organizado era una parte integral de ellas. Sin embargo, posteriormente, las recomendaciones acerca del control del crimen dejaron de incluir las otras partes del sistema económico, político y social. El cine y la literatura reforzaron la percepción de que los problemas del crimen organizado podían ser reducidos a grupos de personas malas que corrompían al Gobierno y a los negocios. Esa percepción conducía a una solución sencilla: más poder al Gobierno para identificar, investigar y castigar a los malos. A lo largo de décadas, se formó un consenso oficial en torno a que eran fuerzas externas a la cultura de los Estados Unidos que constituían una amenaza a las sólidas instituciones del país. La influencia de los Estados Unidos en los organismos multilaterales garantizó que el orden internacional siguiera la legislación del país hegemónico relacionada con el crimen organizado, principalmente en lo que concierne a las drogas (Beare y Woodiwiss, 2014).

La expresión “crimen de cuello blanco y corbata” fue creada en 1939 por un sociólogo de la Universidad de Indiana, en Estados Unidos, durante una conferencia en la que defendía que el crimen no

está solamente asociado con la pobreza y destacaba la importancia del comportamiento criminal de hombres de negocios y profesionales que utilizan su posición de influencia, poder y confianza en los órdenes económico, político e institucional legítimos para obtener beneficios ilegales o para cometer actos ilegales para su provecho personal u organizacional (Geis, 2011, pp. 3-7).

Posteriormente, la literatura de la criminología comenzó a utilizar la expresión “crímenes de los poderosos” para referirse a los crímenes cometidos por personas o grupos influyentes en la sociedad. Existen similitudes entre los grupos del crimen organizado y los criminales de cuello blanco y corbata, además del poder que disfrutan: 1) Los dos buscan control económico de mercados financieros, tanto legales como ilegales. En general, quieren el poder monopólico del mercado para controlar los precios. 2) Los dos grupos buscan no solamente controlar la legislación penal, sino también cambiar las normas y procedimientos gubernamentales que son diseñados para poner frenos al comportamiento predador de los poderosos y proteger a los consumidores. 3) Los crímenes que ellos cometen imponen costos a la sociedad, tanto humanos como financieros. 4) Su propósito es acumular riqueza y ejercer el poder en beneficio de sus organizaciones y sus miembros, independientemente de los costos impuestos al resto de la sociedad (Vito, Maahs y Holmes, 2006, pp. 400-401).

Para Barak (2015, p. 105), los *crímenes de los poderosos* son crímenes de la economía, o sea, crímenes de la acumulación y reproducción del capital. Bajo los intereses dominantes y las relaciones del capital global, esos crímenes incluyen los arreglos políticos y económicos institucionalizados que crean rutinas estructuradas de daño, ofensa y victimización. Los *crímenes de los poderosos* se refieren a las transgresiones que simplemente normalizan la victimización como “los costos de hacer negocios” y “daños colaterales”. Aunque sean violaciones sistemáticas e ilegales de derechos civiles y humanos, esos crímenes logran escapar de la acción judicial y la estigmatización social. Un ejemplo reciente es la epidemia de fraudes de las mayores instituciones financieras de los Estados Unidos y del mundo capitalista que engendraron la Gran Recesión de 2008-2009.

En consecuencia, los *crímenes de los poderosos* son definidos como crímenes cometidos por organizaciones privadas o públicas que violan los derechos de trabajadores, mujeres, niños y niñas, contribuyentes, consumidores, sistemas democráticos y ecosistemas; por lo tanto, constituyen un conjunto de actividades peligrosas y dañinas que, sin embargo, están fuera de procedimientos legales y acciones civiles (Barak, 2015, p. 106).

En contraste con el tráfico de drogas, que está siempre presente en los noticieros, el lavado de las ganancias que genera permanece en una oscuridad relativa. La Agencia Nacional del Crimen (NCA, por sus siglas en inglés) estimó que centenas de miles de millones de libras provenientes del crimen internacional son “recicladadas” por los bancos del Reino Unido cada año. En 2012, el banco británico HSBC recibió una multa de 1.9 mil millones de dólares por parte de los Estados Unidos, debida a una operación de lavado de dinero proveniente de los carteles de drogas de Sinaloa, México, y Norte del Valle, Colombia (Hanning y Connett, 2015). El total del dinero proveniente de todas las actividades criminales internacionales de empresas, funcionarios de Gobierno, incluyendo la evasión fiscal, y de todas las demás actividades ilícitas fue estimado, en 2009, en 1.6 billones de dólares, cerca del 2.7% del PIB global.¹⁹

A pesar de que la “guerra contra las drogas” ha durado medio siglo —una política que es considerada altamente ineficaz y con un fuerte sesgo racista—, el impacto de la represión, tanto en la producción y el comercio de las drogas como en la aprehensión de los ingresos asociados, ha sido mínimo: solamente entre un 10% y un 15% de las drogas son interceptadas, mientras que menos del 0.5% del dinero proveniente del tráfico es confiscado (Ivanov, 2011).

Como ocurre en la producción y comercialización de las mercancías lícitas, la distribución de las ganancias a lo largo de la cadena de producción y distribución de las drogas es extremadamente desequilibrada. Según los datos de la Organización de las Naciones Unidas

19. Para consultar más información, visitar la página de la National Crime Agency en <<http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/crime-threats/money-laundering>>.

(ONU), en 2009, de un total de 85 mil millones de dólares generados por el tráfico de cocaína, menos del 1.2% (mil millones de dólares) fueron recibidos por los productores de la coca en los países andinos. Cerca del 80% de los ingresos del comercio de cocaína en aquel año encontró un destino financiero legítimo en el sistema financiero de América del Norte y Europa (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2011).

La conversión del dinero generado con actividades ilícitas en recursos financieros legales se beneficia de un mundo financiero opaco, con la complicidad de Gobiernos que protegen los paraísos fiscales. Posteriormente, el dinero convertido podrá ser utilizado por el crimen organizado en nuevas inversiones en actividades legales e ilegales. El crimen organizado busca negocios legales en los que no existan barreras al ingreso y cuyo control implique ganancias elevadas.

Además del narcotráfico, con flujos anuales de ingresos estimados entre 280 y 320 mil millones de dólares, los ingresos por actividades de falsificación de medicinas, música y películas fueron estimados en 250 mil millones de dólares; el tráfico de personas, en 31.6 mil millones de dólares; el tráfico ilegal de petróleo, en 10.8 mil millones; y otras actividades, como el tráfico ilegal de vida salvaje, pesca, madera, armas, órganos humanos y obras de arte, y la minería ilegal de oro, entre otras, suman más de 80 mil millones de dólares, dando un total de entre 650 y 690 mil millones de dólares. Estos son datos recolectados por el centro de investigación Global Financial Integrity, con base en diferentes fuentes, entre 2008 y 2010 (Haken, 2011). Las estimaciones más recientes abarcan un intervalo muy amplio, entre uno y dos billones de dólares, o entre 1.8% y 3.6% del PIB mundial que, por un lado, muestran la alarmante dimensión de las actividades criminales, pero también la ausencia de un conocimiento más preciso en lo tocante al volumen y composición de los mercados criminales.

Es importante destacar que los rentistas del conocimiento obtienen sus ganancias de ese recurso, que no es escaso y cuyo consumo es disfrutado y compartido por un número infinito de personas y entidades, sin que ese consumo disminuya la cantidad ofertada (propiedad de no exclusión). La privatización del conocimiento

restringe, de forma artificial, el acceso a un recurso que está basado en inversiones públicas y en una construcción colectiva. Es un recurso compartido que es un bien común, que forma parte de los *commons*, dominio al cual también pertenecen los recursos del planeta, como el agua, los bosques, los recursos pesqueros y la vida silvestre (Hess y Ostrom, 2007).

Aparte de la apropiación indebida de los bienes comunes, en la salud, la naturaleza criminal del capitalismo es más evidente, porque el progreso científico y tecnológico es capturado por algunas empresas para privilegio de pocos pacientes. El precio de los medicamentos recientes para el tratamiento de diferentes tipos de cáncer y la hepatitis C, entre otras enfermedades, es tan elevado, que los seguros públicos son forzados a restringir el acceso a ellos. Bajo la justificación de que el precio elevado se debe a los gastos de investigación y desarrollo, las empresas logran mantener sus derechos monopólicos, aun cuando trabajos de investigación muestran que las empresas farmacéuticas gastan más en la comercialización de sus productos que en dichos rubros.

Ante la evidencia de que los costos de investigación y desarrollo no justifican los precios elevados de las nuevas medicinas, las empresas y sus defensores sugieren que los precios deben ser fijados por el *valor* que éstas tienen. Por ejemplo, insinúan que si el tratamiento de una enfermedad cuesta un millón de dólares por paciente al año, para el sistema de salud, el precio de una nueva medicina podría ser fijado en cuatrocientos mil dólares por paciente al año, independientemente del costo de investigación y desarrollo (LaMattina, 2015).

Al mismo tiempo, grupos de inversionistas encontraron una forma de extraer ganancias extraordinarias, aun de medicinas cuyas patentes ya expiraron. Los inversionistas compran empresas farmacéuticas que producen una o más drogas que tratan enfermedades raras, utilizadas por un número reducido de pacientes. El mercado reducido garantiza a los inversionistas que no existen incentivos para que otras empresas les puedan hacer competencia. Inmediatamente después de la compra, el precio de las medicinas es elevado hasta más de un 1000%. Este fue el caso de una medicina comercializada en los Estados Unidos con el nombre Daraprim, usada para el tratamiento

de enfermedades infecciosas, que era vendida en 13.50 dólares por cápsula, precio que aumentó a 750 dólares cuando el producto fue adquirido por Turing Pharmaceuticals, una empresa dirigida por un fondo de inversiones (Pollack, 2015).²⁰

El capital, en abstracto, y los capitalistas, en particular, han cometido crímenes contra la humanidad y la vida en el planeta, en su afán por obtener ganancias elevadas, sin importarles las consecuencias para la vida humana, la vida animal y el patrimonio biológico y físico del planeta. Por medio de sus instituciones representativas, los Estados nacionales intentaron, con mayor o menor éxito, contener y sancionar las acciones más nefastas de las empresas capitalistas, pero esa tendencia fue revertida en los últimos años. De la misma manera, en la esfera internacional, el ambiente de las primeras décadas de la posguerra, que favoreció un orden internacional basado en el consenso y el multilateralismo, se fue disolviendo, para ser reemplazado por un desorden institucional en el cual los Estados Unidos y los demás países céntricos utilizan su poder militar de forma unilateral y arbitraria para resolver conflictos que, en otras circunstancias, podrían ser mediados por la diplomacia.

La economía política de la cooperación internacional

Los estudiantes de relaciones internacionales están familiarizados con términos como orden internacional, interdependencia de las naciones e instituciones para administrar con eficacia conflictos económicos

20. Otro de los casos involucra a la empresa Valeant Pharmaceuticals International, que tornó a su presidente en un multimillonario. Una de las medicinas que Valeant compró, Cuprimine, trata un padecimiento raro llamado enfermedad de Wilson, que causa severos problemas en el hígado y los nervios. Antes de la compra, el precio del tratamiento con Cuprimine era de cerca de 888 dólares por mes. Después de la compra, el precio se incrementó a 26 189 dólares (Pollack y Tavernise, 2015). Una estrategia similar ha sido utilizada por otras empresas.

y políticos, y promover la cooperación entre las naciones. La premisa básica es que, en un espacio internacional más integrado, las decisiones de un Gobierno con el propósito de defender intereses nacionales, en general, tienen incidencia en el bienestar de las demás naciones y pueden contrariar sus intereses. Al mismo tiempo, la interdependencia proveniente de la integración económica ofrece potencial para la cooperación y se puede afirmar que los beneficios colectivos derivados de la cooperación son mayores que el resultado de una solución violenta de los conflictos. Por lo tanto, bajo condiciones de interdependencia, las reglas y organizaciones son esenciales para promover la cooperación internacional e impedir que los conflictos terminen con soluciones bélicas (Keohane, 2001).

La gran diferencia entre las instituciones que regulan la vida social en las sociedades democráticas nacionales y las que organizan la sociedad global es su efectividad. No existe un Gobierno global en la sociedad de naciones o instituciones supranacionales con capacidad de sancionar conductas nacionales que estén en desacuerdo con las mismas reglas. Debido a la ausencia de instituciones con poder de ejecución de las normas acordadas, las relaciones de fuerza entre las naciones son las que van a decidir la adopción y el cumplimiento de normas y prácticas de interés de los poderes céntricos.

Las preocupaciones sobre la efectividad de organizaciones internacionales para ofrecer soluciones a problemas colectivos no son cuestiones meramente académicas. En realidad, graves problemas, como el cambio climático, la presión poblacional, la competencia por recursos naturales escasos (por ejemplo, el agua), la emergencia de nuevos poderes, la proliferación nuclear (fallas del Tratado de No Proliferación Nuclear), el terrorismo transnacional y el fundamentalismo religioso e ideológico, requieren soluciones colectivas. Para evitar que los poderes céntricos opten siempre por la solución bélica, es necesario reconstruir instituciones colectivas que favorezcan el consenso y la cooperación internacionales.

La gobernanza de los bienes comunes: El compromiso con los derechos... ¿de quién?

La ONU subsiste como la única institución internacional de membresía universal, abierta a todos los países, en la que todos tienen voz y voto, y con una constitución aceptada por todos. Por lo tanto, la ONU ha sido, y continúa siendo, un importante marco en el cual los Estados pueden actuar colectivamente para debatir todas las cuestiones relevantes, incluyendo la esfera de la seguridad internacional. Medida por la gama de temas cubiertos por la cooperación internacional, la adopción de estándares internacionales en un amplio conjunto de temas técnicos, el número de países involucrados y la elevada participación de la sociedad civil organizada, la labor de las Naciones Unidas nunca ha sido tan importante.

En las Naciones Unidas, los derechos humanos están plasmados en su propia constitución y forman parte de su historia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos abarca todos los derechos mínimos y necesarios para que cada ser humano pueda gozar una vida digna.²¹ El Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales son todavía más amplios, y fueron firmados separadamente por cuestiones relacionadas con la Guerra Fría. La experiencia histórica ha demostrado que los derechos civiles y políticos están directamente condicionados por los derechos económicos y sociales. De hecho, los tratados internacionales sobre derechos consagraron el concepto de indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Las agencias de desarrollo en las Naciones Unidas, en particular la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han

21. La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948.

enseñado en sus publicaciones que no puede haber una democracia política sostenible sin la democratización de las oportunidades económicas y del acceso a la educación de calidad y a la justicia igual para todos y todas.²² Si las poblaciones se encuentran en situación de pobreza o miseria absoluta, eso significa que son poblaciones vulnerables a presiones políticas, que no pueden ejercer su ciudadanía y que no tienen acceso a una justicia amplia. Son poblaciones privadas de sus derechos civiles y políticos. Sin embargo, los tratados sobre derechos no son vinculantes. Las obligaciones de los Estados en este ámbito no son reconocidas jurídicamente, con un mecanismo de solución de disputas, como los tratados sobre inversión que se revisan más adelante.

La discusión sobre derechos económicos, sociales y culturales nos lleva, inevitablemente, a la discusión sobre las funciones del Estado y del mercado en la asignación de los recursos y en la distribución de la producción y del ingreso. En los países capitalistas o con economías de mercado, y con políticas neoliberales, los derechos económicos, sociales y culturales dependen de los agentes privados, fuera de la esfera pública. Por lo tanto, según la literatura jurídica, los foros intergubernamentales no pueden comprometerse con “obligaciones de resultados”. Los acuerdos internacionales establecidos por los Estados capitalistas, en los cuales las transacciones económicas son coordinadas por los agentes privados, no pueden ir más allá de la aceptación de “obligaciones de comportamiento” o de códigos de conducta.

Los dirigentes del Sistema de las Naciones Unidas procuraron dar más relevancia, consistencia y efectividad a los trabajos en la esfera del derecho internacional y de los derechos humanos, económicos y

22. Es importante destacar que fue en los primeros años de existencia de la ONU que el tema del desarrollo económico y social fue “inventado”, y se tornó el foco de las investigaciones y de la actividad política de organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y de las comisiones regionales de desarrollo, en especial de la CEPAL. Véase Toye y Toye (2004) para la historia intelectual de las Naciones Unidas en comercio, finanzas y desarrollo; y Ventura-Días (1998), para la historia de la CEPAL.

sociales. Respirando el aire de los tiempos, desde los años noventas, el Secretariado de la ONU buscó un acercamiento con el sector privado, abandonando la retórica anterior de confrontación. En la gestión del secretario general Kofi Annan, se creó el Pacto Mundial de la ONU, con el objetivo de “transformar el mundo a través de los negocios”.²³ En el 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG, por sus siglas en inglés), después de un largo proceso de gestación de objetivos de desarrollo cuantificables, el cual involucró a un gran número de personas y organizaciones. La cuantificación de los objetivos del desarrollo había sido una demanda de países y organizaciones, privadas y públicas, donantes para la ayuda al desarrollo.

Más recientemente, a partir de las recomendaciones de la reunión en 2012 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20), en septiembre de 2015, los países miembros de la ONU aprobaron una ambiciosa agenda, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que contiene un conjunto de objetivos del desarrollo sostenible (ODS o SDG, por sus siglas en inglés).²⁴ Si bien no se pueden analizar en este ensayo las actividades de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático, la incuestionable importancia del foro multilateral para las discusiones científicas y políticas se reafirmó con la adopción del Acuerdo de París, dentro de la Convención-Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el 12 de diciembre de 2015.

En medio del escenario de crisis que fue presentado en las sesiones precedentes, en septiembre de 2015, “los líderes mundiales se

23. Véase la página *web* <<https://www.unglobalcompact.org/about>>. En las palabras del secretario general Ban Ki-Moon: “Las Naciones Unidas y los negocios se necesitan el uno al otro. Necesitamos su innovación, su iniciativa y su proeza tecnológica. Sin embargo, los negocios también necesitan a las Naciones Unidas. En un sentido muy real, la labor de las Naciones Unidas puede ser vista como la búsqueda de la creación de un ambiente ideal, más propicio, en el cual los negocios puedan prosperar” (ONU, 2008).

24. Véase Adams y Tobin (2014), para obtener más información sobre la gestación de los ods.

comprometieron a transformar nuestro mundo y a no dejar a nadie atrás en la búsqueda de un desarrollo sostenible” (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social [UNRISD], 2016). Los ODS son el resultado de un proceso de consulta que duró dos años e involucró la participación activa de los Estados miembros y de las sociedades civiles organizadas.

Según Adams (2016),

la Agenda 2030 representa una ruptura importante con otras agendas y refleja un esfuerzo político para llegar a un acuerdo con las nuevas realidades económicas, políticas y planetarias en todos los niveles. Es quizá el primer acuerdo postcolonial verdadero ya que es universal, va más allá del paradigma de cooperación para el desarrollo y requiere que todos los países midan y reporten su progreso, no sólo los desarrollados o los “países del programa”, y no sólo en términos agregados o de ingresos. Es, además, una agenda para todos los países sobre cómo enfrentar las desigualdades e inseguridades por vivir en un planeta de recursos finitos, con algunos límites planetarios ya excedidos (p. 95).

Los diecisiete objetivos de la Agenda 2030 abarcan todas las áreas centrales del desarrollo económico y social, así como de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Desde el Objetivo 1, que es terminar con la pobreza en todas sus formas y en todas partes, hasta el Objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, que rindan cuentas y que sean incluyentes en todos los niveles”, los ODS plantean metas con las cuales nadie puede estar en desacuerdo, incluyendo a los mismos Gobiernos que no cesan de bombardear escuelas y hospitales en Siria y Yemen. El problema está, evidentemente, en los detalles de quién, cuándo y cómo. Principalmente, sobre cómo se financiará la Agenda 2030 (quedan menos de quince años) para lograr la solución de los problemas del desarrollo, las desigualdades y la destrucción del planeta.

Se puede aceptar que, en el plano conceptual, la Agenda 2030 representa un gran esfuerzo para abarcar, dimensionar y vincular los temas esenciales del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ecológica. Sin embargo, en el plano programático, existen muchas razones para el escepticismo, dado el cariz tan tecnocrático de un proceso de cambio que, más bien, debería ser político y conducido desde abajo, por los excluidos del crecimiento y de la globalización, y por los movimientos sociales en que participen.

Como se mencionó antes, desde la gestión de Kofi Annan, el Secretariado de las Naciones Unidas incluyó, de forma continua y creciente, representantes del sector privado en su proceso de toma de decisiones y en el financiamiento de sus proyectos. Adams y Tobin (2014, p. 18) utilizan la expresión *colonialismo filantrópico*, creada originalmente por Peter Buffett para caracterizar la excesiva dependencia de la ONU en los recursos de grandes corporaciones, fundaciones privadas de multimillonarios, como la Fundación Bill y Melinda Gates, y otras organizaciones internacionales privadas de los países ricos.²⁵ El aumento del financiamiento privado fue la forma elegida por el Secretariado de la ONU para seguir siendo relevante, considerando el aumento de los temas globales y la reducción del financiamiento aportado por los Estados miembros. Sin embargo, el impacto de la influencia corporativa en las cuestiones públicas internacionales y su gobernanza no ha sido adecuadamente debatido (Adams y Martens, 2016).²⁶

Por ejemplo, la Agenda 2030 se apoya en un crecimiento basado en el mercado y en políticas neoliberales que son parte del problema

25. Peter Buffett es el hijo del multimillonario Warren Buffett, quien donó su fortuna en el 2006 a tres fundaciones filantrópicas administradas por sus hijos. Él creó la expresión *colonialismo filantrópico* para abarcar las acciones de esas fundaciones privadas en las vidas de comunidades a las que ellas piensan que pueden ayudar. Con gran conocimiento y experiencia en el mundo de los superricos, Peter habla de cómo el proceso de “lavado de conciencia” de esas personas ayuda a mantener intactas las estructuras de la desigualdad. Véase Buffet (2013) y *CKGSB Knowledge* (2014).

26. Véase también Adams y Martens (2016) para un análisis de los impactos de los nuevos socios de las Naciones Unidas y de las agencias autónomas (OMS) en sus operaciones.

de un desarrollo excluyente y destructor del planeta, y no de su solución. En el contexto de un crecimiento determinado por el mercado, no existen metas para políticas industriales que fomenten el crecimiento.²⁷ Además, uno de los principales problemas para transformar los ODS en políticas nacionales de desarrollo, en un contexto de financiarización, rentismo y políticas de austeridad fiscal, es el financiamiento para el cumplimiento de las metas, que es el *deus ex machina* en las discusiones. Al contrario, de forma coherente con las políticas neoliberales, el crecimiento económico es conceptualizado como el factor generador de los recursos internos que harán viables los ODS, con la protección social y otras políticas redistributivas. Ahora bien, existe abundante evidencia de que el crecimiento económico no se traduce automáticamente en mayor igualdad social y, mucho menos, en igualdad de género (Esquivel, 2016).²⁸

Los puntos analizados crean la sensación de que una vez más se repite el voluntarismo de la mayor parte de las iniciativas de los organismos internacionales de desarrollo, los cuales, en sus documentos, eliminan las contradicciones impuestas por las estructuras de poder. En general, los documentos intentan resaltar propuestas en que todos ganan (*win-win*), pero evitan discutir los sacrificios, compromisos y compensaciones entre actores, instituciones y naciones derivados de las relaciones de poder. Como es tradicional en los documentos de los organismos internacionales de desarrollo, el análisis de las relaciones de poder entre naciones y dentro de las naciones, y entre hombres y mujeres, está ausente en la Agenda 2030 (Esquivel, 2016).

27. Esquivel (2016, p. 12) afirma que en la redacción del texto de la Agenda 2030 se añadió que el espacio para políticas existía, mientras hubiera consistencia con los compromisos internacionales relevantes. En la realidad, los compromisos internacionales con la protección de los derechos de la propiedad intelectual reducen drásticamente el espacio para esas políticas.

28. Esquivel (2016) hace una contundente crítica a los ODS, desde una perspectiva de las relaciones de poder y de género.

El Marco Regulatorio del Comercio y de las Inversiones

La arquitectura institucional del capitalismo financiero está orientada hacia los intereses de los inversionistas y los rentistas, pero no ha sido así en todo el periodo de la posguerra. Entre 1945 y 1980, el sistema multilateral de normas y reglas económicas, o el derecho económico internacional, evolucionó de manera pragmática, con suficiente flexibilidad para permitir a los países devastados por la guerra, Europa y Japón, así como a los que estaban en proceso de industrialización, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, los países latinoamericanos y asiáticos, entre otros, adaptar las reglas internacionales a sus necesidades de desarrollo económico. Aunque la finalidad de las negociaciones comerciales fuera la creación de un régimen más liberal de comercio, el objetivo concreto de la cooperación intergubernamental era el de reducir la protección en las fronteras por medio de arreglos negociados, más que el libre comercio en sí mismo.

El término *liberalismo legitimado* fue creado por Ruggie (1982), en un trabajo considerado sobresaliente en el tema del multilateralismo, para explicar el éxito del orden económico internacional de la posguerra. El régimen comercial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) fue exitoso porque las condiciones históricas permitieron que el poder político de los Estados Unidos se vinculase con un propósito social *legítimo*: las políticas de empleo e inversión. El liberalismo de la posguerra estaba así “encastado” (*embedded liberalism*) en políticas domésticas y era *legitimado* por ellas; se caracterizó por reglas multilaterales, en el sentido básico de la no discriminación, pero estaba apoyado en el intervencionismo doméstico para mantener el pleno empleo. Esas condiciones ya no son vigentes en la realidad actual.

El sistema multilateral de comercio empieza a existir con el GATT, en enero de 1948, siendo reemplazado posteriormente por la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de enero de 1995. La continuidad entre los dos tratados se expresa en la vigencia del principio de la no discriminación, ordenador de las relaciones comerciales entre los

Estados, y en la reciprocidad de concesiones mutuamente ventajosas. Las diferencias son muchas. La OMC representa un marco legal e institucional estructurado, caracterizado por la composición universal de sus miembros, con la capacidad jurídica necesaria para la ejecución del conjunto de derechos y obligaciones emanados de los acuerdos de la Ronda Uruguay; mientras que el GATT era un organismo informal, firmado como un acuerdo provisorio, concebido como parte de una Organización Internacional de Comercio que nunca se materializó.

A lo largo de las últimas décadas, preocupado por la eficacia de las instituciones internacionales y la necesidad de garantizar un orden más seguro para las inversiones y las operaciones de las empresas multinacionales, el Gobierno de los Estados Unidos, seguido de los demás países céntricos, gestionó cambios en el régimen normativo para las transacciones comerciales, con el propósito de adecuarlo a la globalización emergente, introduciendo mecanismos de solución de controversias más creíbles y sanciones más expeditas. Al mismo tiempo, cuando las negociaciones en el ámbito multilateral no progresaban, los Estados Unidos comenzaron a utilizar la atracción del acceso a su mercado interno para inducir a varios países a negociar, bilateralmente o en grupos reducidos, condiciones más favorables de acceso de las empresas estadounidenses a sus mercados.

La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1986-1994) marcó un punto de inflexión significativo, por un lado, porque la reunión ministerial de 1982 en el GATT precedió, por pocos meses, al anuncio de la insolvencia financiera de México, que arrojó a los demás países latinoamericanos y caribeños a una aguda crisis de liquidez. Los principales países, y grandes deudores, como Brasil y Argentina, no ignoraban la fragilidad de sus posiciones negociadoras, las que se mantendrían inalteradas a lo largo de toda la década.²⁹

Por otro lado, más allá de las discontinuidades formales, los acuerdos de la Ronda Uruguay cambiaron drásticamente la normativa multilateral del comercio, porque ampliaron el principio de no discrimina-

29. Véanse Jara (1993), Ricupero (1994), Tussie (1993) y UNCTAD (1994) para revisar un análisis de la capacidad negociadora de los países deudores.

ción, que se refería a mercancías, para incluir los derechos de empresas e inversionistas, con la extensión de las normas de comercio a “temas relacionados con el comercio”, tales como el derecho de la propiedad intelectual (marcas y patentes, entre otros) y la inversión, además de la inclusión del comercio de servicios. Gracias a los esfuerzos persuasivos y disuasivos de los Estados Unidos, se incorporaron obligaciones contractuales acerca de la protección de los derechos de la propiedad intelectual a los acuerdos de la Ronda Uruguay, por medio del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés).

Durante el largo periodo de las negociaciones, los países en desarrollo, en especial los latinoamericanos, mantuvieron una agenda tradicional de acceso a los mercados y una posición negociadora defensiva con relación a los nuevos temas. Básicamente, eso ocurrió a causa de un gran desconocimiento, por parte de los diplomáticos y los economistas de comercio latinoamericanos, de las implicaciones de los nuevos temas para sus economías. Hasta el inicio de la Ronda Uruguay, la mayor parte de las cancillerías latinoamericanas no fomentaba el estudio de los temas internacionales en las universidades de sus países para crear una masa crítica de cara a la formulación de posiciones negociadoras sólidas. La razón es que los países en desarrollo estaban acostumbrados a ser meros espectadores de las negociaciones comerciales entre los países industrializados. En el inicio del GATT, los pocos países en desarrollo signatarios del acuerdo no eran exportadores relevantes de manufacturas, que eran los únicos productos negociables una vez que los productos agrícolas habían sido removidos de las negociaciones. Posteriormente, con un mayor número de países signatarios, los países en desarrollo dejaron de estar obligados a ofrecer reciprocidad en las concesiones arancelarias recibidas de los países industrializados, por la cláusula del Trato Especial y Diferenciado (TED).

Uno de los resultados de la Ronda Uruguay fue la eliminación del estatus de país en desarrollo, excepto para los países que son designados por la ONU (UNCTAD) como países de menor desarrollo relativo (*Least Developed Countries*, LDC). Bajo las normas de la OMC, los países de desarrollo medio tuvieron derecho a cierta flexibilidad en términos de plazos más largos para adecuar sus legislaciones internas

a los compromisos asumidos ante la OMC, entre otros beneficios. Sin embargo, una vez terminado el plazo de transición, todos los países pasaron a tener las mismas obligaciones.

Es importante destacar que los intentos de incluir la liberalización y la protección de las inversiones en la OMC no tuvieron éxito pleno, no solamente por las acciones coordinadas de los países en desarrollo, sino por contradicciones entre los intereses de los Estados Unidos y los países europeos. En la OMC, sólo dos acuerdos, el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo sobre Medidas del Comercio Relacionadas con la Inversión (TRIMS, por sus siglas en inglés), contienen cláusulas relativas a inversiones. El acuerdo sobre TRIMS acotó la acción de los Estados para negociar con las empresas multinacionales, definiendo específicamente que no puede haber exigencia de desempeño, entre otros, para exportar parte de la producción, *joint ventures* con socios locales, transferir o compartir tecnología, compras nacionales, coeficiente de insumos locales, gastos en investigación y desarrollo, y empleo local. Es decir, el país hospedero no puede exigir ninguna contrapartida de la empresa multinacional que quiere instalarse en su territorio.

El tema de las inversiones fue eliminado de la agenda de Doha para negociaciones multilaterales después de la Reunión de Cancún, en 2003. En consecuencia, los países sede de las grandes empresas multinacionales han buscado obtener mejores disposiciones jurídicas para sus inversionistas por medio de acuerdos bilaterales o plurilaterales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés); el Tratado de Libre Comercio de América Central-República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés); el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (ATCI o TTIP, por sus siglas en inglés), entre los Estados Unidos y la Unión Europea, todos centralizados en los Estados Unidos, además del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés).

La tendencia de esos acuerdos es cohibir a los Estados en la legislación para el bien común y la defensa del interés público en las áreas de la salud, el medio ambiente, la educación, la cultura y la prudencia financiera, entre otras. El propósito es maniatar a los

Estados para dar carta blanca a las empresas y a los inversionistas en su búsqueda de ganancias privadas, sin preocuparse por el pasivo ambiental y las consecuencias de sus acciones en las vidas humanas y no humanas, y en la naturaleza. Los acuerdos son extremadamente asimétricos en términos de derechos y obligaciones, pues los Estados tienen obligaciones que cumplir y los inversionistas tienen derechos que defender, sin que ninguna contrapartida para el desarrollo del país receptor pueda ser exigida.

Resta señalar que la mayor parte de los países ya ha firmado una cantidad de acuerdos bilaterales de protección a las inversiones (BITS, por sus siglas en inglés) que provee protección extra a las inversiones extranjeras y a los inversionistas. Después de casi veinte años de aplicación de tales acuerdos, la conclusión es que no son la respuesta a las necesidades de desarrollo de los países receptores de la inversión extranjera directa (IED). Para asegurar mejor la protección de la propiedad intelectual, la definición de *inversión* en los acuerdos bilaterales es muy amplia: incluye todo tipo de activos de propiedad controlados, directa o indirectamente, por un inversionista extranjero. La lista incluye patentes, marcas comerciales, secretos comerciales y derechos de autor (*copyrights*), entre otros.

Desde los años noventas, los Estados Unidos consolidaron sus principales objetivos de negociación en los temas de inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual, a partir del proceso de negociación del TLCAN, en especial de su capítulo XI.³⁰ El texto legal que define las obligaciones de los Estados ante los inversionistas extranjeros —cuyo mecanismo de resolución de conflictos otorga más derechos a los inversionistas privados y más obligaciones a los Estados— pasó a formar parte de todos los acuerdos que regulan las obligaciones de los países signatarios en cuanto al trato acordado para los inversionistas y la inversión extranjera. Los acuerdos bilaterales de protección a las

30. El capítulo XI del TLCAN, en la parte de Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados, dispone sobre la protección a la inversión extranjera e introduce un mecanismo de resolución de disputas inversionista-Estado hospedero, con base en el arbitraje internacional dirigido a asegurar el cumplimiento, por parte de los Estados, de los compromisos asumidos. Véase el texto legal disponible en <http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP11_1.asp>.

inversiones también disponen de un mecanismo de solución de disputas que permite a los inversionistas privados litigar contra el Gobierno del Estado hospedero, sin el apoyo e incluso sin el conocimiento de su país sede. Las disputas implican onerosos costos para los Gobiernos, aun cuando el arbitraje internacional decide a favor del Estado hospedero.

El TPP, firmado en febrero de 2016, es el único tratado, de los tres mencionados, que fue completado y del cual forman parte tres países latinoamericanos: México, Chile y Perú.³¹ El tratado no ha entrado en vigor, pues está a la espera de ser ratificado por diversos países, entre los cuales se encuentran Japón, Malasia, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Las negociaciones de los otros megatratados progresan lentamente y podrían complicarse más si se concretan y consolidan políticas proteccionistas en los Estados Unidos.

Consideraciones finales

Cambios recientes en la economía política global

La globalización y la financiarización de las economías proponen cuestiones normativas y políticas que deben ser enfrentadas por los movimientos sociales y por el activismo intelectual crítico en América Latina. Las cuestiones revisadas en este ensayo muestran que el capitalismo global y criminal entraña una sociedad excluyente, en la cual los beneficios del progreso científico y tecnológico de la modernidad constituyen privilegios de una minoría. La enorme concentración de la riqueza en pocas manos, la exclusión social y la proliferación del trabajo precario en sociedades ricas y pobres tienen repercusiones

31. En enero de 2017, el nuevo presidente de los Estados Unidos retiró, unilateralmente, al país del TPP, cumpliendo una promesa de su campaña presidencial. Todavía no se conocen las consecuencias prácticas de esa decisión.

en diversas esferas institucionales, generando crisis de legitimidad política y del Estado democrático que favorecen el crecimiento de la intolerancia y de ideologías totalitarias. Ante las incertidumbres y el derrumbe de ilusiones, el extranjero, el inmigrante, es otra vez el chivo expiatorio de las frustraciones y desalientos de trabajadores en situaciones vulnerables y de jóvenes desempleados.

El acontecimiento político reciente más inquietante ha sido la victoria en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos del multimillonario Donald Trump. Su victoria reveló la ignorancia, tanto de las élites liberales como de las conservadoras, de los intereses, ansiedades y valores de la mitad o más de la población estadounidense. Predominantemente blancos, por raza o por mentalidad; intolerantes a cambios sociales; profundamente nacionalistas e imperialistas, los electores de Trump manifiestan una recalcaada preferencia por un liderazgo autoritario (Taub, 2016; Frum, 2017).

Asimismo, en Europa, partidos de extrema derecha, con programas populistas, nacionalistas e intolerantes hacia la diversidad, están conquistando el apoyo de trabajadores que rechazan un sistema político en el cual no ven representados sus intereses y una globalización que no entienden, pero que sienten que les afecta en sus empleos, ingresos y vidas personales; así como rehúsan pertenecer a una Unión Europea, al parecer más preocupada por establecer estándares para quesos y consolidar la supremacía del mercado, que por mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, como en otros movimientos reaccionarios del pasado, las masas descontentas prefieren focalizar su cólera contra el otro: el extranjero. En consecuencia, el actual proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), después de que la propuesta fuera aprobada por los electores locales, por un pequeño margen, representó la victoria de campañas nacionalistas y xenofóbicas.³²

Ante el avance del populismo nacionalista, los partidos sociodemócratas, socialistas y laboristas permanecen divididos entre los que

32. Cabe señalar que la victoria del Brexit se debió solamente al 30% del total de electores, la victoria de Trump fue con un 25% de los votantes, los conservadores en el Reino Unido ganaron con un 25% de los votos y el partido Derecho y Justicia de Polonia ganó con cerca del 20% de los votantes (Meek, 2017).

proponen un programa anticapitalista y los que prefieren mantenerse como una opción de gobierno, con una agenda socioliberal, ofreciendo la ilusión de domesticar el capital sin alterar el proceso de concentración de ingresos y riqueza.

En América Latina, un conjunto de factores, entre los cuales se incluye el desplome de los precios de los productos básicos (*commodities*), acarreó el agotamiento de un ciclo de casi dos décadas de Gobiernos progresistas, comprometidos con la reducción de la deuda social y con la promoción de un desarrollo económico más inclusivo en los países de la región (Cáliz, 2017). A pesar del progresismo social, es insuficiente el saldo de los cambios promovidos por los Gobiernos que lo impulsan, puesto que se mantuvo una dependencia de las economías del modelo extractivista, sin el cual no sería posible financiar las políticas distributivas instauradas.

De cualquier forma, fue más por los aciertos que por los errores que los líderes populares fueron reemplazados por políticos decididos a empujar el retroceso de las economías y las sociedades latinoamericanas hacia un *status quo ante*, por el voto, en Argentina, o por golpes parlamentarios, en Brasil, Honduras y Paraguay.³³ En Brasil, políticos, burócratas y un nuevo aparato policial-judicial, sostenidos por las élites financieras, corporativas y de terratenientes, pero también por porciones importantes de la población, se apropiaron del poder para estancar el impulso distributivo y la agenda progresista, dispuestos a destruir el patrimonio nacional construido a lo largo de décadas y vendido en subastas, contrarios a una política externa más independiente y a la construcción de instituciones democráticas.

Retomando las preguntas propuestas en la “Introducción” de este ensayo, los espacios para hacer políticas opuestas al *status quo* del capitalismo global, las cuales deben formar parte de una TSE, son indeterminados. Como se apuntó a lo largo de las secciones anteriores, la concentración del poder económico, financiero y político entre personas físicas y jurídicas; el marco jurídico de protección de los derechos de los

33. Honduras, en 2009; Paraguay, en 2012; y Brasil, en 2015-2016. El golpe de Haití fue anterior, en 2004.

inversionistas y la deuda pública de gran parte de los Gobiernos en las manos de las finanzas privadas reducen de forma significativa el margen de maniobra de los Gobiernos progresistas, es decir, se tiene que partir del principio de que el sistema capitalista no tiene intención de reformarse.

Sin embargo, la historia ha mostrado que la primera globalización y el capitalismo financiero dominante hasta 1914 fueron reversibles. La tragedia de las dos guerras mundiales y la Revolución rusa de 1917 impusieron estrategias de conciliación y cooperación entre el trabajo y el capital, entre las naciones en desarrollo y las industrializadas. A las incansables preocupaciones por la construcción de sistemas más justos en la distribución de ingresos y riquezas, se añade ahora, con urgencia, la necesidad de limitar los daños causados por las acciones humanas a la vida en el planeta, que amenazan el futuro de la humanidad.

Las contradicciones de la modernidad en América Latina

La pensadora Hannah Arendt observó que las libertades individuales y sociales solamente adquirieron la condición de derechos naturales, inalienables y no confiscables, y pasaron a tener un rol revolucionario, cuando en la era moderna, y no antes, los hombres (porque las mujeres no eran reconocidas como actores históricos) empezaron a dudar de que la pobreza fuese inherente a la condición humana. Esa duda fue reemplazada por la convicción de que la vida en la tierra podría tener la bendición de la abundancia, en vez de ser maldecida por la escasez (Arendt, 1963). Esos valores de la modernidad llegaron muy tarde a América Latina, que se modernizó sin haber asimilado los ideales de igualdad, razón y ciudadanía que entraban en contradicción con las sociedades latinoamericanas, patrimoniales, tradicionales y excluyentes.

La modernidad se refiere a formas de vida social que los pueblos latino-americanos conocieron como proyectos “modernizadores”, impuestos desde arriba y que, lejos de contestar el orden patrimonial excluyente, reprodujeron la estructura de poder y ampliaron las desigualdades económicas y sociales reinantes. Sin embargo, de la modernidad

capitalista, que sustenta una economía devastadora para la vida humana y la del planeta, nadie puede excluirse. Como fue expuesto, por la razón o por la fuerza, todos y todas son integrados a los mercados globalizados como trabajadores y trabajadoras, y como consumidores.

Las sociedades latinoamericanas enfrentan las contradicciones de la modernidad contemporánea, a pesar de las paradojas que han encontrado en su historia. La modernidad latinoamericana durante el siglo XIX, en las repúblicas hispanoamericanas, fue más política que económica, con la adopción de las instituciones republicanas formales, limitadas por las características oligárquicas del poder.³⁴ En la monarquía esclavista brasileña del siglo XIX, ni siquiera las instituciones republicanas formales fueron adoptadas. En muchos países de hegemonía católica, la construcción de la laicidad no se ha completado aún en el siglo XXI.

Cabe mencionar que, en los países de la región, los principios básicos de la modernidad, como la gran separación entre las esferas privada y pública, la construcción de la autonomía individual, la igualdad de los individuos ante la justicia y los derechos básicos de la ciudadanía, siguen siendo temas pendientes. La modernidad y sus ideales pertenecen a una pequeña élite cultural y no se han transformado en medios efectivos para la creación de instituciones democráticas y la construcción de ciudadanía.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, las fronteras entre las esferas privada y pública son muy tenues. El Estado, el público, es percibido por las clases en el poder como una ampliación del círculo familiar, el privado, sin discontinuidades ni oposiciones, lo que justifica sus prácticas predatorias y la búsqueda de beneficios personales utilizando recursos públicos. La cultura del compadrazgo asentaría las bases para una tolerancia a la corrupción y la privatización del poder por parte de los que ostentan el poder patrimonial y los cargos políticos. Las élites latinoamericanas se caracterizan por un comportamiento de creación y

34. En Brasil, la República empezó hasta finales de 1889, un año después del fin de la esclavitud (formal).

explotación de rentas monopólicas derivadas del favorecimiento político, capturando al Estado para sus intereses personales.

Esa clase dirigente latinoamericana es el mayor obstáculo para una TSE en América Latina. Si bien el análisis de las élites en los países latinoamericanos requiere trabajos más sistemáticos, es importante considerar la fuerza de las instituciones existentes, que buscan impedir mudanzas institucionales como las que son necesarias para una TSE.

La interdependencia derivada del capitalismo global y de la modernidad tardía implica retos y oportunidades para la TSE en América Latina. Podemos decir que la modernidad tardía impulsa la TSE, porque las ideas relacionadas con formas de vida que denotan un cuidado de los otros y del planeta, y las prácticas asociadas con ellas, se difunden con más rapidez en nuestro mundo interconectado. Los medios de comunicación permiten el conocimiento y el intercambio de nuevas experiencias. Otro factor positivo de la elevada conectividad es la formación de redes entre colectivos sociales de diferentes partes del mundo —incluidos los movimientos sociales y las ONG—. Las comunidades que luchan por cambios en el sistema económico y social para vivir mejor encuentran maneras de movilizar a la opinión pública, dar una voz a la sociedad global y organizar grandes manifestaciones simultáneas en todo el mundo.

Por otra parte, esa misma moneda tiene dos caras. La modernidad tardía puede limitar la TSE en América Latina, porque los mismos medios difunden, con más alcance y rapidez, comportamientos y valores que inducen al consumo irresponsable y a la defensa de formas de producción y consumo que no son sostenibles.

Incentivos para la transformación social-ecológica en América Latina

Los años dorados de la posguerra crearon el mito del capitalismo del bienestar. Ese capitalismo bien portado, también acuñado como “fordismo”, con mercados competitivos que dependían para su expansión de la transferencia de la productividad a los salarios y precios,

y del florecimiento del consumo de masas, existió por un periodo corto en algunos países, mientras los capitalistas recomponían sus patrimonios destruidos por las guerras. Los beneficios del progreso eran transferidos a trabajadores y consumidores, mientras que los capitalistas (empresarios) recibían sus ganancias normales y los salarios de los gestores eran proporcionales a los sueldos medios de los trabajadores. Los aumentos en la productividad eran transferidos a los trabajadores en la forma de un incremento gradual del sueldo medio y mejores condiciones laborales, y las economías de escala eran transferidas a los precios, aumentando el acceso a bienes y servicios, y promoviendo una movilidad social intergeneracional.

Ese periodo dorado en los Estados Unidos y Europa no fue dorado para los países de América Latina, porque la expansión capitalista en esos países se derivó del precio bajo y fijo de las materias primas exportadas por los países latinoamericanos, principalmente el del petróleo.

El capitalismo financiero y el neoliberalismo, en sus modalidades más conservadoras, representan una de las grandes limitantes a los cambios en la estructura productiva y de consumo de América Latina. En el ámbito internacional, la relación asimétrica entre naciones, establecida por reglas acordadas entre Gobiernos, acota la capacidad de hacer política de cada país. En este ensayo, se destacó que el marco jurídico para el intercambio comercial, ya sea en el ámbito multilateral, bilateral o plurilateral, ha reducido el margen de maniobra de los Gobiernos para hacer políticas activas que incidan sobre las condiciones de competencia en los mercados nacionales e internacionales.

En esta revisión del capitalismo financiero global, se mostró que el cortoplacismo de los inversionistas es dominante y los rendimientos financieros predominan sobre las ganancias de la producción física. Por lo tanto, un gran reto para las políticas de la TSE en América Latina, con vistas a alterar la estructura de producción y consumo de los países que la conforman, radica en los tipos de incentivos para alterar el comportamiento de los empresarios locales. La experiencia reciente de Brasil muestra las dificultades para que los incentivos tradicionales sean efectivos a la hora de inducir cambios deseables en las inversiones privadas.

Por ejemplo, durante los Gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, los economistas concibieron una estrategia para promover inversiones privadas en la industria manufacturera, principalmente en la producción de bienes de consumo, mientras utilizaban el poder de compra de la gran empresa estatal Petrobras para fomentar la industria de bienes de capital, incluyendo la industria naval. El Gobierno se haría cargo de grandes obras de infraestructura y, al mismo tiempo, de la creación de un mercado de masas, con base en el aumento del sueldo mínimo por arriba de los aumentos de productividad y de la inflación. Los tecnócratas del Gobierno esperaban que el aumento de la demanda, derivada del aumento del poder adquisitivo de la nueva clase media, pudiese incitar los “*animal spirits*” de los capitalistas, locales y foráneos, a invertir en la ampliación de la capacidad instalada y, eventualmente, aumentar la producción local de bienes de consumo, generando así un ciclo virtuoso de crecimiento. El objetivo de incrementar las inversiones no fue logrado, principalmente porque las mismas políticas de transformación productiva convivían con políticas monetarias ortodoxas, que determinaron tasas de interés elevadas, flujos de capital extranjero hacia el país y la sobrevaluación de la moneda brasileña. La demanda de los bienes de consumo fue satisfecha con el aumento de las importaciones y se sospecha que todos los incentivos fiscales, en la forma de subsidios o renuncia fiscal, se los embolsaron los “empresarios” y fueron destinados a aplicaciones financieras en el país y en el exterior.

América Latina se ha insertado en los extremos de las cadenas de valor, por medio de la producción de insumos básicos derivados ya sea de la minería o de la agricultura, o de actividades de procesamiento intensivas de un trabajo poco calificado, con algunas excepciones. Ese es el lugar que las élites capitalistas de la región han aceptado en la división internacional del trabajo. Si el objetivo de la TSE es incidir en la estructura de producción y consumo de los países latinoamericanos, es fundamental entender las características del capitalismo financiero rentista, como se intentó describir, y los obstáculos que existen bajo las condiciones actuales para el cambio en la inserción internacional de los países. Además, el desempeño del comercio internacional en los últimos años plantea dudas acerca de

su rol como motor de crecimiento y diversificación, contrario a lo que ocurrió en la experiencia de los países asiáticos.

Todavía no existen datos empíricos que permitan hacer una evaluación rigurosa de los impactos de la llamada Cuarta Revolución Industrial, basada en la integración entre productos (Internet de las cosas), la digitalización de la producción con las impresoras tridimensionales, nuevos materiales, inteligencia artificial y bioingeniería, entre otras innovaciones. No se conoce el alcance y la extensión de las innovaciones que están siendo implementadas, el tamaño y las características del cambio consecuente, ni el periodo necesario para que los impactos sean sentidos y medidos en las economías céntricas y en la economía internacional. Empero, es cierto que existe un proceso en curso de sustitución del trabajo manual por máquinas de elevado rendimiento (robótica / inteligencia artificial) y de desarrollo de procesos de fabricación más integrados que van a resultar en menos desplazamiento de la producción y, consecuentemente, en menos *comercio*. Evidentemente, los resultados van a ser diferentes según las características de las industrias.

La gran controversia actual sobre la creciente automatización de las actividades, no solamente en las empresas manufactureras, sino también en las de servicios, trae a la discusión, otra vez, cuestiones sobre el motor del capitalismo actual y su inherente inestabilidad. David Noble, en su crítica a la automatización de las tareas humanas y al determinismo tecnológico, llamaba la atención sobre el hecho de que los robots no consumen los productos producidos por las empresas en las que “trabajan”.³⁵

La aparente automaticidad de la adopción de la tecnología más reciente es bien plausible y, por lo tanto, ideológicamente convincente, pero es falsa, porque el proceso del desarrollo tecnológico es esencialmente social y, por lo tanto, en su interior siempre existe un amplio espacio de indeterminación, de libertad. Cada innovación tecnológica abre un intervalo de posibilidades para que las sociedades puedan elegir lo que les es más conveniente. Ese intervalo abierto de posibilidades contiene opciones de políticas. Son las instituciones, las ideas y los movimientos sociales los que finalmente cierran el cam-

35. Véase también Meek (2017), quien plantea que “los robots no comen chocolates”.

po de posibilidades al adoptar las tecnologías que son socialmente más adecuadas (Noble, 1986, pp. XI y XII). En el capitalismo rentista, en ausencia de un movimiento social consciente, serán los inversionistas privados, movidos por las rentas de la privatización del conocimiento, quienes decidan las adaptaciones tecnológicas, sin prestar mayor atención a los efectos en el empleo, el ingreso y la dignidad de las personas.

Los países de América Latina están mal preparados para ingresar a lo que se conoce como “Industria 4.0”. Lo que se aprecia en la conducta de los países céntricos es la continuidad de políticas de Estado, independientemente del color de los presidentes o de sus partidos.³⁶ En América Latina, las políticas se alternan sin continuidad entre Gobiernos con propósitos diferentes, con un mínimo de políticas de Estado, sin un intento de resolución de los problemas estructurales de las economías, como las bajas tasas de ahorro y de inversión pública y privada, y con una infraestructura casi siempre dependiente de los intereses de los sectores mineros y agroexportadores.

Podemos finalizar reiterando que el capitalismo global ha generado un orden social excluyente, que expone, en cada momento, su naturaleza criminal. Es incuestionable que el orden capitalista global crea incluidos y excluidos, oriundos y foráneos (*outsiders*), integrados y marginados. Por una parte, están las regiones dominantes y los actores cosmopolitas que disfrutan las oportunidades abiertas y la movilidad ampliada por las grandes innovaciones científicas y tecnológicas, y que tienen acceso a la variedad de bienes y servicios facilitados por la globalización de los mercados y la financiarización de la economía. En el otro extremo, están los actores que, como emigrantes clandestinos hacia los países céntricos o como habitantes del resto del mundo, contribuyen, con su trabajo no pagado o mal pagado, a los bajos precios de los bienes y servicios disponibles para los consumidores globales. Luego, están también los excluidos de la modernidad y de la globalización, aún en las regiones líderes: los desempleados crónicos, el *precarariado*, los pobres, los jóvenes

36. Hay que hacer una salvedad, porque la actual administración de los Estados Unidos introdujo un sesgo ideológico en las acciones de los agentes del Estado, privilegiando la eliminación de todas las políticas regulatorias y normativas de las administraciones anteriores.

ninis (ni trabajan, ni estudian), los inmigrantes, los refugiados políticos y económicos, los delincuentes y los presos comunes, entre otros.³⁷

Finalmente, están los que, en sociedades ricas o medianamente ricas, pueden excluirse voluntariamente de la sociedad de consumo, porque apuestan por otras formas de organizar la vida, la economía y la sociedad, y lo pueden hacer con cierto confort, porque el progreso tecnológico se los permite. Son los constructores de utopías, hombres y mujeres que, como participantes de movimientos sociales, defienden los derechos humanos y no humanos; los derechos de las poblaciones originarias; la centralidad de la vida, de los cuidados y de la naturaleza; la igualdad, la solidaridad y la libertad para todos. Son los movimientos de oposición al orden vigente y de construcción de un orden más justo, en los que los jóvenes son los principales protagonistas y que están asentados en un consumo responsable con los límites del planeta y en la justicia intergeneracional.

Los productos del desarrollo científico y tecnológico, y de la razón humana, permiten que cada uno y cada una viva una vida plena, con respeto a la diversidad cultural y biológica del planeta. Sin embargo, la apropiación y el uso de esos bienes y servicios por parte del sistema capitalista tienen que ser enfrentados por la sociedad civil organizada en cada país y globalmente. Sin ese enfrentamiento, podemos estar construyendo una sociedad distópica, en la que el trabajo de la mayor parte de las personas se convierta en redundante, los ingresos derivados del trabajo se degraden y la sociedad se quede fracturada entre los pocos que se adueñan de todo y el resto de la humanidad, condenada a sobrevivir al margen de la abundancia. O bien, podemos caminar hacia una sociedad utópica en la que las máquinas reemplazarán a los seres humanos en las actividades más brutas, monótonas y peligrosas, y las personas llegarán finalmente a saborear la disyuntiva propuesta por Keynes sobre cómo utilizar su tiempo libre para vivir bien, desarrollando mejor el potencial creativo de cada uno y cada una, construyendo una sociedad más justa, más generosa y más cuidadosa con el planeta.

37. El *precarariato* es una expresión creada por Guy Standing (2011) para designar a los trabajadores que tienen mínimos derechos laborales y sociales.

Referencias

- ADAMS, B. (2016). Enfoques Innovadores para el Desarrollo. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 91-116). Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- ADAMS, B. y Martens, J. (2016). *Partnerships and the 2030 Agenda: Time to Reconsider Their Role in Implementation*. Nueva York: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- ADAMS, B. y Tobin, K. (2014). *Confronting Development: A Critical Assessment of the UN's Sustainable Development Goals*. Nueva York: Rosa Luxemburg Stiftung. Disponible en <<http://www.rosalux-nyc.org/confronting-development/>>.
- AGUIAR, M. y Hurst, E. (2006). *Measuring Trends in Leisure: The Allocation of Time Over Five Decades*. Documento de trabajo núm. 12082. Cambridge: The National Bureau of Economic Research. Disponible en <<http://www.nber.org/papers/w12082>>.
- AGUIRRE, R., García Sainz, C. y Carrasco, C. (2005). *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*. Santiago de Chile: ONU, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5936/1/S055367_es.pdf>.
- ALVAREDO, F., Atkinson, A. B., Piketty, T. y Saez, E. (2013). The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *NBER Working Paper Series*, núm. 19075. Disponible en <<http://www.nber.org/papers/w19075.pdf>>.
- ARENDRT, H. (1958/1998). *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ARENDRT, H. (1963). *On Revolution*. Londres: Penguin Books.
- ATKINSON, A. B., Piketty, T. y Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1), pp. 3-71.
- BAKER, D. (2015). *The Upward Redistribution of Income: Are Rents the Story?* (Documento de trabajo). Washington: Center for Economic and Policy Research (CEPR). Disponible en <<http://cepr.net/documents/working-paper-upward-distribution-income-rents.pdf>>.
- BARAK, G. (2015). The Crimes of the Powerful and the Globalization of Crime. *Revista Brasileira de Direito*, 11(2), pp. 104-114. Disponible

- en <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/931/721>>.
- BASSIOUNI, M. C. (2015). Human Rights and International Criminal Justice in the Twenty First Century. En M. C. Bassiouni (ed.), *Globalization and Its Impact on the Future of Human Rights and International Criminal Justice* (pp. 37-66). Cambridge: Intersentia.
- BEARE, M. y Woodiwiss, M. (2014). U. S. Organized Crime Control Policies Exported Abroad. En L. Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 545-571). Nueva York: Oxford University Press.
- BECK, U. (1986/1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BERMAN, M. (1982/1988). *All that is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity*. Harmondsworth: Penguin Books.
- BOBBIO, N. (1978/1989). *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- BRECHER, E. M. (1972). *Licit & Illicit Drugs: The Consumers Union Report on Narcotics, Stimulants, Depressants et alia*. Mount Vernon: Consumers Union.
- BUFFET, P. (2013, julio 26). The Charitable-Industrial Complex. *The New York Times*. Disponible en <http://www.nytimes.com/2013/07/27/opinion/the-charitable-industrial-complex.html?_r=0>.
- CÁLIX, A. (2017). Cambio político en América Latina: Restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica. En V. Ventura-Dias, K. Bodemer, R. Kreimerman y A. Cáliz, *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica* (pp. 227-282). Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CKGSB KNOWLEDGE. (2014, junio 17). *Peter Buffett and the Curse of Philanthropic Colonialism*. Disponible en <<http://knowledge.ckgsb.edu.cn/2014/06/17/society/peter-buffett-and-the-curse-of-philanthropic-colonialism/>>.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO. (1994). *Trade and Development Report 1994*. Ginebra: Organización de la Naciones Unidas.

- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO. (2012). *Development and Globalization: Facts and Figures 2012*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO. (2016). *World Investment Report 2016: Investor Nationality. Policy Challenges*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- DAVIS, G. F. y Kim, S. (2015). Financialization of the Economy. *Annual Review of Sociology*, 41, pp. 203-221.
- DORE, R. (2008). Financialization of the Global Economy. *Industrial and Corporate Change*, 17(6), pp. 1097-1112.
- EACHEVERRÍA, B. (2011). *Crítica de la modernidad capitalista. Antología*. La Paz: Oxfam / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/bolivar_echeverria.pdf>.
- EISENSTADT, S. N. (2000). Multiple Modernities. *Daedalus*, 129(1), pp. 1-29.
- EPSTEIN, G. A. (2005). Introduction: Financialization and the World Economy. En G. A. Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy* (pp. 3-16). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- ESQUIVEL, V. (2016). Power and the Sustainable Development Goals: A Feminist Analysis. *Gender & Development*, 24(1), pp. 9-23.
- FRIEDEN, J. A. (2006). *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- FRUM, D. (2017, marzo). How to Build an Autocracy. *The Atlantic*. Disponible en <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/03/how-to-build-an-autocracy/513872/>>.
- GARRAHAN, M. (2016, junio 22). Advertising: Facebook and Google build a duopoly. *Financial Times*. Disponible en <<https://www.ft.com/content/6c6b74a4-3920-11e6-9a05-82a9b15a8ee7>>.
- GEIS, G. (2011). *White-Collar and Corporate Crime: A Documentary and Reference Guide*. Santa Bárbara: Greenwood Publishing Group.
- GOLDSTEIN, J. P. (2009). Introduction: The Political Economy of Financialization. *Review of Radical Political Economics*, 41(4), pp. 453-457.

- GÓMEZ DEL PRADO, J. L. (2010). *The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)*. Montreal: Global Research. Disponible en <<http://www.globalresearch.ca/the-privatization-of-war-mercenaries-private-military-and-security-companies-pmsc/21826>>.
- GORDON, R. J. (2016). *The Rise and Fall of American Growth: The U. S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. (1962/1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- HAKEN, J. (2011). *Transnational Crime in the Developing World*. Washington: Global Financial Integrity. Disponible en <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_transnational_crime_high-res.pdf>.
- HANNING, J. y Connett, D. (2015, julio 4). London Is Now the Global Money-laundering Centre for the Drug Trade, Says Crime Expert. *Independent*. Disponible en <<http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/london-is-now-the-global-money-laundering-centre-for-the-drug-trade-says-crime-expert-10366262.html>>.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press
- HESS, C. y Ostrom, E. (Eds.). (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge: The MIT Press.
- HESSEL, S. (2010). *Indignez-Vous*. Disponible en <http://www.millebords.org/IMG/pdf/INDIGNEZ_VOUS.pdf>.
- HOBBSAWM, E. (1995). *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*. Londres: Abacus / Little, Brown and Company.
- HUBERMAN, M. y Minns, C. (2007). The Times They Are not Changin': Days and Hours of Work in Old and New Worlds, 1870-2000. *Explorations in Economic History*, 44(4), pp. 538-567.
- HUNNICUTT, B. K. (2013). *Free Time: The Forgotten American Dream*. Filadelfia: Temple University Press.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL. (2016). *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ISRAEL, J. (2010/2015). *Una revolución de la mente: La Ilustración radical y los orígenes intelectuales de la democracia moderna*. Pamplona: Laetoli.
- IVANOV, V. (2011). Drug Trafficking and the Financial Crisis. *Executive Intelligence Review*, 38(47), pp. 32-37. Disponible en <http://www.larouchepub.com/eiw/public/2011/eirv38n47-20111202/32-37_3847.pdf>.
- JARA, A. (1993). Bargaining Strategies of Developing Countries in the Uruguay Round. En D. Tussie y D. Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies* (pp. 11-29). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- KENNEDY, D. (2016). *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- KEOHANE, R. O. (2001). Governance in a Partially Globalized World. *American Political Science Review*, 95(1), pp. 1-13. Disponible en <<https://www.princeton.edu/~rkeohane/publications/rokprestalk.pdf>>.
- KEYNES, J. M. (1930). Economic Possibilities for Our Grandchildren. En J. M. Keynes (ed.), *Essays in Persuasion: The Collected Writings of John Maynard Keynes* (pp. 321-332). Londres: Macmillan / Cambridge University Press.
- KLEIN, N. (2000/2001). *No logo: El poder de las marcas*. Barcelona: Paidós.
- KOSELLECK, R. (1979/2004). *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. Nueva York: Columbia University Press.
- KOSELLECK, R. (2002). *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Palo Alto: Stanford University Press.
- KOTZ, D. M. (2015). Neoliberalism, Globalization, Financialization: Understanding Post-1980 Capitalism. Versión revisada del capítulo 2, What is Neoliberalism, en *The Rise and Fall of Free-Market*

- Capitalism*, Harvard University Press, 2015. Disponible en <<https://www.umass.edu/economics/sites/default/files/Kotz.pdf>>.
- LAMATTINA, J. (2015). Do R&D Costs Matter When It Comes to Drug Pricing? *Forbes*. Disponible en <<https://www.forbes.com/sites/johnlamattina/2015/05/20/do-rd-costs-matter-when-it-comes-to-drug-pricing/#257855a37994>>.
- LEE, S., McCann, D. y Messenger, J. C. (2007). *Working Time Around the World: Trends in Working Hours, Laws and Policies in a Global Comparative Perspective*. Londres: Routledge / OIT.
- MEEK, J. (2017). Somerdale to Skarbimierz: James Meek Follows Cadbury to Poland. *London Review of Books*, 39(8), pp. 3-15.
- MIZRUCHI, M. S. (1996). What Do Interlocks Do?: An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates. *Annual Review of Sociology*, 22, pp. 271-298.
- MONTGOMERIE, J. (2008). Bridging the Critical Divide: Global Finance, Financialisation and Contemporary Capitalism. *Contemporary Politics*, 14(3), pp. 233-252.
- MORA JIMÉNEZ, H. (2017). *Utopía y transformación social y política: Un marco categorial para la transformación ecológica y social en América Latina* (Trabajo para el Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica de América Latina). Friedrich-Ebert-Stiftung, México.
- MUSTO, D. F. (1990). Illicit Price of Cocaine in Two Eras: 1908-14 and 1982-89. *Connecticut Medicine*, 54(6), pp. 321-326.
- NEDELSKY, J. (2011). *Law's Relations: A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- NOBLE, D. F. (1986). *Forces of Production: A Social History of Industrial Automation*. Nueva York: Oxford University Press.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2011). *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes: Research Report*. Viena: ONU. Disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2008). *The United Nations and the Private Sector: A Framework for Collaboration*. Dispo-

- nible en <http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/background/UN_Business%20Framework.pdf>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. París: OCDE. Disponible en <<http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>>.
- ORHANGAZI, Ö. (2008). *Financialization and the US Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- PIKETTY, T. (2013). *Le Capital au XXIe Siècle*. París: Éditions du Seuil.
- POLANYI, K. (1957/2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- POLLACK, A. (2015, septiembre 20). Drug Goes From \$13.50 a Tablet to \$750, Overnight. *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2015/09/21/business/a-huge-overnight-increase-in-a-drugs-price-raises-protests.html>>.
- POLLACK, A. y Tavernise, S. (2015, octubre 4). Valeant's Drug Price Strategy Enriches It, but Infuriates Patients and Lawmakers. *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2015/10/05/business/valeants-drug-price-strategy-enriches-it-but-infuriates-patients-and-lawmakers.html?ribbon-ad-idx=5&rref=business&r=0>>.
- RAI, S. (2016). India Just Crossed 1 Billion Mobile Subscribers Milestone and the Excitement's Just Beginning. *Forbes*. Disponible en <<https://www.forbes.com/sites/saritharai/2016/01/06/india-just-crossed-1-billion-mobile-subscribers-milestone-and-the-excitements-just-beginning/#22ae6d227db0>>.
- RIBEIRO, D. (1969/1977). *Las Américas y la civilización*. Ciudad de México: Extemporáneos.
- RICUPERO, R. (1994). Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: ¿Desencuentros de un amor no correspondido? En P. Leiva (ed.), *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina* (pp. 71-92). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI).
- ROSA, H. y Scheuerman, W. E. (Eds.). (2009). *High-speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*. Pensilvania: Penn State University Press.

- ROXBURGH, C., Lund, S. y Piotrowski, J. (2011). *Mapping Global Capital Markets 2011*. Nueva York: McKinsey & Company. Disponible en <<http://www.mckinsey.com/industries/private-equity-and-principal-investors/our-insights/mapping-global-capital-markets-2011>>.
- RUGGIE, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36(2), pp. 379-415. Disponible en <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/238A600FEFE7EDBC2DDAB30E6A28B4D9/S0020818300018993a.pdf/international_regimes_transactions_and_change_embedded_liberalism_in_the_postwar_economic_order.pdf>.
- SAEZ, E. y Zucman, G. (2014). Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data. *NBER Working Paper Series*, núm. 20625. Disponible en <<http://www.nber.org/papers/w20625.pdf>>.
- SCHULTE, B. (2014, 6 de agosto). The Second Shift' at 25: Q & A with Arlie Hochschild. *The Washington Post*. Disponible en <<https://www.washingtonpost.com/blogs/she-the-people/wp/2014/08/06/the-second-shift-at-25-q-a-with-arlie-hochschild/>>.
- SEN, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press.
- SENNETT, R. (1998/2005). *La corrosión del carácter: Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SKIDELSKY, R. y Skidelsky, E. (2012). *How Much is Enough? Money and the Good Life*. Londres: Allen Lane Publishers.
- STANDING, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic.
- STANDING, G. (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does not Pay*. Londres: Biteback Publishing.
- TAUB, A. (2016, marzo 1). The Rise of American Authoritarianism. *Vox*. Disponible en <<http://www.vox.com/2016/3/1/11127424/trump-authoritarianism>>.
- TOYE, J. y Toye, R. (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington: Indiana University Press.

- TREIGER-BAR-AM, K. (2008). In Defense of Autonomy: An Ethic of Care. *NYU Journal of Law & Liberty*, 3(3), pp. 548-598. Disponible en <http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_060976.pdf>.
- TRONTO, J. C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Nueva York: Routledge.
- TRONTO, J. C. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. Nueva York: New York University Press.
- TUSSIE, D. (1993). Bargaining at a Crossroads: Argentina. En D. Tussie y D. Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies* (pp. 119-136). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- VENTURA-DIAS, V. (1994). *As Empresas Brasileiras: Internacionalização e Ajuste à Globalização dos Mercados*. Doc. LC/BRS/R.44/Rev.1. Brasília: ONU, CEPAL, Escritório no Brasil. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28332/S9400716_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- VENTURA-DIAS, V. (1998). La CEPAL y el sistema interamericano. *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario: CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, pp. 269-277. Disponible en <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37962-revista-la-cepal-nro-extraordinario-cepal-cincuenta-anos>>.
- VITO, G. F., Maahs, J. A. y Holmes, R. M. (2006). Chapter 15. Crimes of the Powerful: Organized and White-Collar Crime. En J. A. Maahs, R. M. Holmes y G. F. Vito (eds.), *Criminology: Theory, Research and Policy* (2a. ed., pp. 399-431). Burlington: Jones and Bartlett Publishers.
- WAGNER, P. (2009). Modernity as Experience and as Interpretation: Towards Something Like a Cultural Turn in the Sociology of “Modern Society”. *Frontiers of Sociology. Annals of the International Institute of Sociology*, 11, pp. 247-264.
- ZWAN, N. van der. (2014). Making Sense of Financialization. *Socio-Economic Review*, 12(1), pp. 99-129.

CAPÍTULO II

**Más allá del
neoextractivismo**

Desafíos y oportunidades
para una inserción internacional
activa de América Latina

KLAUS BODEMER
Alemania

La emergencia de un nuevo (des)orden mundial: Del mundo occidental al globalismo descentrado y un mundo G-Cero

La emergencia de múltiples centros de poder sin un liderazgo global

Somos hoy testigos de un vertiginoso proceso de cambio en el ámbito internacional. No son pocos los observadores que hablan de un cambio de época, del surgimiento de un nuevo orden mundial con un perfil que todavía no está bien trazado. Entre las grandes transformaciones del sistema internacional, destacan la irrupción de China; los megacuerdos para regular el comercio; los cambios demográficos y la migración; la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático; y la aceleración de la revolución tecnológica. Todos estos fenómenos

subrayan la necesidad de avanzar hacia un estilo de desarrollo sostenible y con mayor equidad. Entre las tendencias geopolíticas que más destacan, se tiene el auge “del resto”, con la preeminencia de China; las turbulencias en el Medio Oriente; la creciente pérdida de poder de los Estados Unidos; y el rediseño de Europa. Mientras el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sigue siendo dominado por los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, los países emergentes del Sur han tratado de reforzar, durante la última década, sus intentos de adquirir mayor influencia en la arena global. Sin embargo, a pesar de que Estados Unidos ha perdido poder; que la Unión Europea (UE) y Japón están estancados; y que, a la vez, China, la India, Brasil, Rusia, Turquía e Indonesia, entre otros, han mostrado sus músculos, expandido su influencia e insistido en una mayor voz en instituciones multilaterales, no ha surgido hasta ahora una alternativa realmente coherente al orden occidental. Tampoco puede convencer la hipótesis de un traslado de poder al BRICS, formado por Brasil, Rusia, la India, China y, desde 2012, Sudáfrica, porque estos poderes carecen de una visión conjunta. Han formulado algunas posiciones comunes, sin embargo, los intereses económicos y políticos conflictivos han complicado hasta hoy las relaciones intra-BRICS y las estrategias coherentes Sur-Sur (Kappel y Pohl, 2013; Bodemer, 2014). Hasta ahora, tampoco Asia, bajo la supremacía de China, ha sido capaz —más allá de su impresionante poder económico— de reemplazar al Occidente con sus valores, ideas, sociedades pluralistas e instituciones democráticas (Rachman, 2017). Este déficit tiende, más bien, a aumentar con la desaceleración del crecimiento de los miembros del grupo. Sin embargo, la afirmación de John Ikenberry (1996), de la Universidad de Princeton, de que el orden mundial occidental liberal sigue siendo robusto, parece hoy, veinte años después, también de otro mundo. Lo mismo vale para su artículo más reciente sobre el “Enduring Power of the Liberal Order” (Ikenberry, 2014). Somos testigos de la emergencia simultánea de múltiples centros de poder con aspiraciones regionales y globales, caracterizados por la falta de un liderazgo global (Stewart, 2014). Vivimos, siguiendo a Ian Bremmer (2013, p. 5), no en el mundo del G8, ni en el del G20, sino más en el mundo G-Cero. Estamos asistiendo al inicio de una nueva época, de carácter

más expoliador en términos de derechos y en la que se abre un nuevo escenario a escala regional y global, más atomizado e imprevisible. Es, parafraseando el título de un libro de Ian Bremmer, *Every Nation for Itself* (2012), un “mundo no gobernado” (*Unruled World*) (Stewart, 2014). Sigue existiendo cierta jerarquía, con el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la cúpula, pero la política internacional presenta —como sostiene la escuela realista de las relaciones internacionales— rasgos anárquicos, bajo el influjo de Estados que no reconocen una autoridad mayor. La demanda por la cooperación internacional no disminuye, por el contrario, ha crecido, en buena medida gracias al fracaso endémico del Consejo de Seguridad para mediar apropiadamente ante conflictos de gran magnitud, pero también se suman los múltiples desafíos que suponen las interdependencias económicas más profundas, la degradación creciente del medio ambiente, la proliferación de amenazas de seguridad transnacionales y el cambio tecnológico acelerado. No obstante, lo cierto es que la mayoría de las agencias multilaterales —también aquellas bajo leyes internacionales— carece de poder real para forzar el cumplimiento de decisiones colectivas. Lo que vale como gobernanza es, por lo tanto, un grosero mosaico de instituciones formales e informales (Stewart, 2014, p. 3). Respuestas multilaterales efectivas surgen, más bien, fuera de las instituciones formales, por lo que los actores frustrados terminan prefiriendo caminos informales y no convencionales que los llevan a contentarse con soluciones *ad hoc* e incrementalistas, con “una gobernanza global suficientemente buena” (Stewart, 2014).

De un orden *centro-periferia* a un orden descentralizado y la competencia entre diferentes capitalismo

Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerbaban las contradicciones de un estilo de desarrollo que ha predominado durante más de dos siglos, pero que ya se ha vuelto

insostenible. El viejo mundo —caracterizado por la emergencia de la modernidad durante el “largo siglo XIX” (Hobsbawm, 1962), una configuración entre el capitalismo industrial, estados racional-burocráticos y nuevas ideologías de progreso— ha hecho posible, en el siglo XIX y XX, el “auge del Oeste” y la construcción de una economía política global altamente desigual (Buzan y Lawson, 2013). Esta misma configuración hoy está permitiendo, como Buzan y Lawson recién han subrayado (2014, pp. 71 y ss.), el “auge/ascenso del resto”. El centro de gravedad del poder mundial se traslada, paulatinamente, del Oeste al Este o, de manera más precisa, del triángulo formado por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón a los poderes emergentes del Sur, en primer lugar China y, con distancia, la India, Brasil y Sudáfrica, además de algunos países de “segunda línea”, como Indonesia, Turquía, México, Colombia y Argentina, entre otros. Como resultado de este proceso, se está cerrando la brecha de poder que ha estado en la base del orden internacional *centro-periferia* durante siglos, lo cual provoca que ese viejo orden sea paulatinamente reemplazado por un orden descentrado, en el cual ninguna potencia —y esto es un fenómeno nuevo— o red de potencias sea preeminente. Este nuevo mundo, con un globalismo descentrado, conlleva que las diferencias ideológicas entre las grandes potencias se estén reduciendo cada vez más, al mismo tiempo que la brecha entre centro y periferia se esté achicando (Buzan y Lawson, 2014, p. 72).

Las cuatro décadas de la Guerra Fría fueron marcadas por la competencia entre el capitalismo y el socialismo, con un fuerte acento ideológico; luego, durante la primera década posterior, el rumbo del campo socialista fue marcado por la ilusión del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992); hoy, el debate se está concentrando en preguntar qué tipo de capitalismo es el mejor garante del bienestar, la estabilidad política, la seguridad y la paz social. La falta de una alternativa concreta, más allá del capitalismo, lleva consigo cierta convergencia entre los grandes rivales, lo que significa, por ejemplo, que China no sea, en forma absoluta, ni un enemigo, ni un amigo de Estados Unidos, sino más bien ambas cosas: económicamente es un socio, políticamente es un rival. Eso es, siguiendo de nuevo a Buzan y Lawson (2014, p. 91), un buen mensaje. Por otra parte, es menos positivo el

hecho de que, si bien los Estados se apoyan en recursos de poder más o menos comparables, éstos están incrustados en un amplio espectro de estructuras de gobernanza, lo que coloca en el centro de atención la pregunta sobre cómo se pueden gestionar las relaciones entre los cuatro tipos de gobernanza capitalista más eminentes: la liberal, la socialdemócrata, la autoritaria competitiva y la autoritaria estatal (Buzan y Lawson, 2014, p. 72). Se trata de una diferenciación de prototipos que, más que mostrarse en forma pura, se manifiesta como un *continuum*, porque la mayoría de los Estados presentan más bien formas híbridas. La Rusia contemporánea es, por ejemplo, la mezcla de un capitalismo estatal autoritario con uno autoritario competitivo. La mayoría de los países centroamericanos y algunos de América del Sur combinan un autoritarismo competitivo con aspectos de un capitalismo liberal o socialdemócrata. Los Estados se mueven, muchas veces, de un tipo a otro. Chile, bajo el régimen de Pinochet, fue una mezcla de un capitalismo burocrático y autoritario competitivo. Desde el fin del régimen militar fue institucionalizado en ese país un capitalismo con una amalgama de elementos liberal-democráticos y socialdemócratas (Buzan y Lawson, 2015, p. 283).

El surgimiento de un globalismo descentrado significa, además, que ningún Estado es capaz de reemplazar a Estados Unidos como superpoder, ni siquiera China. El nuevo orden (o desorden) dispone, en su defecto, de varios poderes grandes (*great powers*) y muchos poderes regionales (*regional powers*), en América Latina, Brasil y México; en Asia, China y la India. Otra consecuencia del globalismo descentrado, en un mundo de capitalismo universalizado, es que no existe una visión única sobre la combinación de sus tres componentes: el capitalismo industrial, los Estados racional-burocráticos y las ideologías de progreso. Cada una de las cuatro variantes del capitalismo ofrece respuestas distintas y tiene ventajas, desventajas y debilidades con respecto a los objetivos perseguidos: eficiencia, bienestar con equidad, estabilidad política y cohesión social (véanse los detalles al respecto en Buzan y Lawson, 2014, pp. 78-83). Un tercer camino, que combina las ventajas del Occidente con las de China, como proponen Berggruen y Gardels (2012), es intelectualmente interesante, pero no parece realista. La universalización de

las relaciones de mercado significa una concepción casi mundial de *política* y *economía*, aunque sean distintas esferas de acción (Buzan y Lawson, 2014, p. 75).

La doble transformación en la política comercial

Somos testigos de una doble transformación en la política comercial. Ambas tienen el efecto de que la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante décadas garante del multilateralismo comercial, pierda peso. En vez de la OMC, con su pretendido régimen de comercio libre y no discriminatorio, parecen ganar terreno megacuervos preferenciales y discriminatorios de comercio, como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), este último desafiado por otro acuerdo mega-regional, el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), bajo el liderazgo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) (Wilson, 2015). Estos acuerdos flanquean un nuevo megaconflicto geoestratégico y aportan poco a la liberalización del comercio; sirven, más bien, como instrumentos proteccionistas contra nuevos competidores y promueven la exclusión de quienes pretenden competir, por ejemplo, China. En suma, todas las potencias de mayor tamaño están intentando crear sus propios acuerdos preferenciales en política comercial, compitiendo entre sí por poder e influencia.

Como resultado, somos testigos del retorno de la geopolítica, donde el TTIP y el TPP son, según sus defensores, respuestas no sólo al estancamiento de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, sino también reacciones a la decreciente competitividad de los poderes transatlánticos respecto a países emergentes y, en general, son respuestas a su disminuida capacidad de imponer las reglas del comercio internacional (Dieter, 2014). A pesar del ataque frontal de Trump a esos megacuervos —renuncia al TTIP y al TPP, renegociación

del TLCAN—, la ampliación creciente de éstos sólo se ha visto frenada, pero no se debe pensar que se ha revertido por completo esta tendencia.

Una segunda corriente que confronta a la OMC y su sistema de reglas es la expansión de un nuevo proteccionismo y nacionalismo económico, encabezado por el nuevo Gobierno norteamericano, pero que en realidad ya había surgido en años anteriores como reacción a la gran crisis financiera de 2008. Desde 2012, el comercio mundial creció a un ritmo del 3% anual, cifra que representa menos de la mitad del crecimiento observado en las tres décadas anteriores. Desde 2008, una política industrial nacional está otra vez de moda, desencadenando una espiral de medidas proteccionistas. Ambas corrientes mencionadas apuntan al fin del multilateralismo comercial, filosofía básica de la economía mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial (Dieter, 2015). La era del discurso del comercio libre y no discriminatorio parece llegar a su fin, y conviene resaltar que el proteccionismo de Trump no es el factor que ha iniciado este proceso, simplemente lo ha acelerado.

En resumen, el orden mundial emergente posee la forma de un globalismo descentrado, cuyas dinámicas principales son las relaciones entre formas competitivas de gobernanza capitalista y la reconfiguración del Sur global (Woertz, 2016). Otro factor a tomar en cuenta es que, si bien las cuatro variantes del capitalismo enfrentan graves desafíos, no parece que ninguna de ellas vaya a desaparecer en el corto plazo. Aunque la tendencia apunta más a la divergencia que a la convergencia, un regreso a la geopolítica o la geoeconomía duras no es, según Buzan y Lawson (2014, p. 86), muy plausible, pero tampoco puede descartarse totalmente (véase el endurecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia). Se puede esperar, en cambio —y con este optimismo cierran Buzan y Lawson sus reflexiones—, un emergente concierto de poderes capitalistas —por ejemplo, el G20—, apoyado en un conjunto de reglas, normas e instituciones que reconstituyan la sociedad internacional o, mejor dicho, reclamen representarla, provocando una reacción no muy sorprendente: la protesta de los excluidos. Este emergente concierto de poderes podría gestionar la competitividad entre diversos, pero integrados, modelos de economía política y constituir un orden pluralista. Puesto que todas las potencias capitalistas tienen el interés de que la economía

mundial siga en marcha, sus relaciones mutuas van a ser tanto cooperativas, como competitivas. Su interés común es la adhesión a la doctrina del multilateralismo y su rechazo a un mundo unipolar y de suma cero. Finalmente, si esto se concretara, la cultura de interacción de este orden geoeconómico blando sería una de amigos y rivales, y no una de rivales y enemigos. En las palabras de Buzan y Lawson: “While capitalism has become the only game in town, no single form of capitalism has sufficient legitimacy or power to assert hegemony. Indeed, any attempt to do so is likely to see everyone lose” (Buzan y Lawson, 2014, p. 91). Lo que también parece claro es que la noción del orden mundial exige trascender una categorización binaria (*“the West and the Rest”*) o jerárquica; exige, más bien, una perspectiva relacional. El emergente nuevo orden mundial apuntaría, entonces, a ser un arreglo caracterizado por la confluencia de orden y desorden, de mundos occidentales y no occidentales, que reconozca el rol crucial del *otro* para la formación de la propia identidad e historia.

El posicionamiento actual de América Latina en el ámbito internacional

Tomando en cuenta esa nueva geografía política y económica anteriormente esbozada, ¿dónde se encuentra América Latina? No hay duda de que la región ha consolidado su posición, durante los últimos quince años, en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas, y por el auge de los países emergentes del Sur. El *leitmotiv* de esta etapa fue el llamado “Consenso de Commodities”, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. Sus características fueron la expansión de megaproyectos extractivos (megaminería, explotación petrolera), la construcción de megarrepresas y el nuevo capitalismo agrario, con su combinación de transgénicos y agrotóxicos, entre otras. Los proyectos del modelo extractivo-exportador se caracterizan, siguiendo

a Maristella Svampa, por “una lógica extractiva común: gran escala, orientación a la exportación, ocupación intensiva del territorio y acaparamiento de tierras, amplificación de impactos ambientales y sociosanitarios, preeminencia de grandes actores corporativos transnacionales y tendencia a la democracia de baja intensidad” (2017, p. 56). La base de todo esto es una coyuntura favorable, impulsada por los altos precios de las materias primas y la creciente demanda de países como China y la India, que ha posibilitado la captación de excedentes que, en gran parte, fueron utilizados por algunos de los Gobiernos progresistas para aumentar el gasto público social. Sin embargo, esta coyuntura llegó a su fin a partir de 2014; en términos económicos, con la contracción de la economía; y en lo político, con el fin de la holgura en las victorias electorales del progresismo y la entrada en un terreno en disputa. Contrario al periodo 2003-2014, hoy el progresismo se enfrenta a elecciones más reñidas y de resultado incierto. La región, que ha visto condicionada su capacidad de crecimiento por una restricción externa derivada de las limitaciones para financiar la inversión y recurrentes crisis de balances de pagos, sigue estando rezagada en cuanto a su inserción en la economía global. Mientras que en los últimos veinte años la recuperación de los términos de intercambio ha coincidido con el fuerte crecimiento de la participación de China y otras economías asiáticas en el comercio mundial, e incluso cuando la importancia de estas economías como destino de las exportaciones latinoamericanas se quintuplicó, la participación de los países latinoamericanos en las exportaciones mundiales de bienes y servicios permanece estancada y redujo su cuota en los intercambios de bienes de alta tecnología y servicios modernos. Sólo cinco países de la región registraron una participación en las exportaciones hacia la ASEAN, China y la India superior al promedio regional, con porcentajes que van desde un 13.2%, para Argentina, hasta un 26.6%, para Chile, pasando por Perú (16.9%), Brasil (21.9%) y Venezuela (25%). En conjunto, estos cinco países concentran el 90% de las exportaciones de América Latina hacia las tres áreas mencionadas. Tan sólo China representa, por sí misma, el 73% del comercio total de América Latina (Kacef, 2016, p. 51). El comercio con esas tres áreas muestra un grado de concentración

más elevado en comparación con otros destinos, no ha variado significativamente en las últimas dos décadas y parece responder a un patrón tradicional de intercambio entre estas economías. La participación de las materias primas en las exportaciones totales de los países que comercializan más con las áreas mencionadas alcanza el 76% y sólo el 24% restante corresponde a manufacturas con mayor grado de elaboración (Kacef, 2016, pp. 53 y ss.).

En resumen, a pesar de ciertos logros que se observan respecto al contenido de tecnología y conocimiento de las exportaciones, estos avances no han sido suficientes para permitir acortar las brechas de productividad que separan a las economías de la región de los mercados más competitivos (Kacef y Ballesty, 2014). La participación de la región en los flujos mundiales de inversión extranjera directa ha aumentado y, al mismo tiempo, se ha reforzado la especialización en actividades de bajo contenido tecnológico. La participación en las cadenas globales de valor sigue estancada por debajo del promedio mundial y consiste, principalmente, en el suministro de materias primas para las exportaciones de terceros países. La conectividad digital sigue siendo pobre y debilita su inserción en nuevos sectores dinámicos. En el contexto de una economía mundial estancada y el auge de un nuevo proteccionismo, el comercio de América Latina ha caído por cuarto año consecutivo y, aún más grave, para el periodo 2017-2020 se proyecta apenas una modesta recuperación del comercio regional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016c, pp. 11-24). Según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la región va a crecer, después de un crecimiento negativo de -1% en 2016, sólo un 1% en 2017 y 1.9% en 2018, consecuencia, principalmente, de la baja confianza en la región y de una demanda interna débil (Werner, 2017). A mediano plazo, el FMI proyecta un crecimiento promedio de sólo 1.6%, una cifra que coincide con aquella pronosticada para las economías avanzadas, lo que hace la situación aún peor.

El nuevo escenario esbozado anteriormente, posterior a 2014, constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual se basa, entre otros factores, en los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(ODM),¹ y plantea desafíos en todos los ámbitos de desarrollo, desde lo económico hasta lo social, medioambiental y político, incluyendo temas de institucionalidad, gobernanza e inserción internacional. Se trata, según la CEPAL, de una agenda muy importante para la región, la cual refleja el hecho de que el modelo de desarrollo vigente se hace cada vez más insostenible.

Más allá del modelo extractivista-exportador, favorecido por la buena coyuntura de los precios de materias primas durante el decenio 2003-2013, la integración regional es un factor adicional que nos ofrece datos sobre la manera y el alcance de la inserción internacional de la región. Aquí nos interesa, en primer lugar, el alcance del llamado “regionalismo autónomo latinoamericano” o “regionalismo latinoamericano desafiante” de los últimos años (Preciado Coronado, 2013), como uno de los tópicos más reivindicativos de los gobiernos progresistas, y como un fenómeno nuevo, el *minilateralismo*, con sus dos instrumentos más importantes: el *cross-regionalism* y la Alianza del Pacífico (AP).

1. Tassara y Cecchini (2016) resumen el camino desde los ODM hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El nuevo panorama de integración regional posneoliberal en América Latina: ¿Una plataforma adecuada para una inserción internacional más activa?

El auge de un regionalismo heterogéneo y fragmentado

En un mundo globalizado, compuesto por megabloques que compiten entre sí, cada país necesita cooperar con otros países y sumar esfuerzos y recursos para insertarse exitosamente en el ámbito internacional. Eso exige ir más allá de acuerdos bilaterales con países individuales y fortalecer la integración regional, con el objetivo de aumentar la competitividad de la región e incrementar su poder de negociación frente a otros jugadores internacionales de peso.

El surgimiento de un nuevo orden mundial, caracterizado por un globalismo descentrado, la competencia entre diferentes capitalismoes y alteraciones en la distribución del poder mundial, llevó a América Latina a una nueva fase de regionalismo de carácter heterogéneo. Esquemas de integración postliberales o posthegemónicos, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP); la Unión de Naciones del Sur (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), coexisten con un dispositivo que retoma la agenda del regionalismo abierto (AP) y apunta a la construcción de una plataforma de lanzamiento hacia el nuevo polo de la economía mundial: Asia y el Pacífico. Paralelamente, siguen más o menos vivos los regímenes tradicionales de integración: el Mercado Común Centroamericano

(MCCA), relativamente exitoso; la Comunidad Andina, más bien semi-muerta; y el Mercado Común del Sur (Mercosur), estancado. Todos estos mecanismos de integración, en parte paralelos, superpuestos o contradictorios, son ejemplos de cooperación Sur-Sur y reconfiguran el espacio político y económico de la región. Paralelamente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha perdido protagonismo y legitimidad como vínculo hemisférico durante los últimos años frente al auge de esquemas de integración exclusivamente latinoamericanos, como la Unasur y la Celac, aunque con los cambios en el tablero político de 2015 a la fecha, estos últimos han perdido el impulso inicial que mostraban, acentuando sus contradicciones de origen. Propuestas multidimensionales de baja institucionalización coexisten con otras de marcado contenido ideológico, y hay foros regionales que se superponen a iniciativas subregionales preexistentes. Con excepción de la Alba, que tiene una orientación claramente de confrontación y excluye otros regímenes de integración, las iniciativas permiten una división del trabajo y actúan bajo el imperativo de la necesidad que impone la coyuntura internacional de dotar a la región de una presencia concertada y coordinada (Peña, 2012). La más joven de todas, la AP, que incluye a los países del Pacífico abiertos al mercado internacional (México, Perú, Chile y Colombia), se presenta como un mecanismo de integración regional novedoso. Como proceso de integración, comparte características con ciertas formas del regionalismo abierto. La internacionalización económica por medio de la inserción a nuevos mercados es uno de los elementos que comparten los cuatro estados fundadores. En conjunto, estos países acaparan más de la mitad del comercio exterior latinoamericano, si bien el grado de internacionalización del comercio varía, pues Colombia y Perú se encuentran un poco rezagados en dicha materia con respecto a México y Chile (Duarte Herrera, González Parías y Montoya Uribe, 2014). Uno de los desafíos de este nuevo régimen de integración será definir con precisión cómo puede alcanzar uno de sus objetivos principales: servir como un puente entre Asia y América Latina, hacia ambos lados del Pacífico (Durán Lima y Cracau, 2016). La AP ha actuado, hasta ahora, con mucho empuje y ha alcanzando ya una serie de resultados muy concretos, atrayendo, con estos avances, a no menos de cuarenta

y nueve países como observadores, entre ellos, *big shots* como Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia y Gran Bretaña; tres de los cuatro miembros del Mercosur y un miembro de la Alba. Con la última cumbre de la AP, la decimosegunda, en Cali, Colombia, el 30 de junio de 2017, este mecanismo entró en una nueva fase. Se decidió abrir, como bloque, negociaciones de asociación con Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, como un paso para intensificar las relaciones comerciales en el espacio del Pacífico. Con este movimiento, la AP toma en cuenta que el TPP —en el cual América Latina ha jugado un rol más bien marginal— está provisionalmente estancado con el retiro del Gobierno de Trump de las negociaciones en marcha. Frente al hecho de que el acercamiento del Mercosur a la AP está congelado por las turbulencias internas de sus socios, sobre todo de Brasil, la alianza parece consolidarse como el espacio político y económico más dinámico de la región (Maihold, 2017).

Más allá de la importancia político-económica de la AP, este régimen es una expresión de una nueva forma de cooperación y de un tipo de gobernanza económica que va más allá de las estrategias de cooperación e integración de las décadas pasadas, el cual es discutido bajo el término del *minilateralismo*. Éste posee, siguiendo a Jorge Garzón y Detlef Nolte (2017), cuatro características fundamentales: primero, reúne el menor número necesario de actores para alcanzar un objetivo particular; segundo, favorece acuerdos más informales y flexibles (*soft law*) que los acuerdos tradicionales de integración, que son más formales; tercero, responde a desafíos de una manera desagregada e incrementalista, en vez de seguir un acuerdo comprensivo; y cuarto, contrario al multilateralismo y regionalismo que persiguen la homogeneización y difusión de estándares específicos, prácticas y modelos (por ejemplo, la integración europea), el minilateralismo es caracterizado por una creciente heterogeneidad y diversidad de formas, reflejo de los diversos intereses y tradiciones diplomáticas de un disperso campo de actores.

América Latina no ha quedado fuera de esa tendencia hacia la propagación de formas minilaterales de cooperación durante los años recientes y ha intentado concretarlas, sobre todo, a través de dos instrumentos: primero, por el llamado transregionalismo (*cross-*

regionalism), un nuevo bilateralismo que se refiere a la práctica o estrategia de negociar múltiples acuerdos de comercio bilaterales, de manera paralela, con socios que pertenecen a diferentes regiones; segundo, por la ya descrita AP. Ambos instrumentos del minilateralismo se distinguen claramente de los regímenes de cooperación e integración tradicionales, y se han transformado en un “complejo de gobernanza” particular (Nolte, 2014), en el cual instituciones minilaterales coexisten y compiten con aquellos acuerdos de cooperación económica regional que surgieron durante el “nuevo regionalismo” de los años noventas (Garzón y Nolte, 2017).

Sobre la AP, la iniciativa más joven en la larga lista de regímenes de integración en la región, es pertinente plantear algunas observaciones. Su lanzamiento no sólo fue anunciado echando las campanas al vuelo como un gran progreso, también ha avanzado mucho en poco tiempo y ha logrado simpatías hasta en las filas de la centro-izquierda e izquierda.² No obstante, desde su creación a principios de la década en curso, esta iniciativa ha recibido fuertes críticas, la mayor parte de las cuales, como era de esperarse, ha provenido de Gobiernos de izquierda. Evo Morales, por ejemplo, denunció que detrás de la AP estaba el “brazo político, militar y financiero del imperio”, con el objetivo de minar la soberanía de los pueblos y debilitar la integración regional del Mercosur, la Unasur y la Celac. Para él, la AP no es otra cosa más que un intento, más acotado, para resucitar la fracasada iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y con ello consolidar, a la conveniencia de los Estados Unidos, un área de libre comercio en los cuatro países que la integran, lo que, entre otros propósitos, incluiría una nueva ofensiva para privatizar servicios básicos (Agencia EFE, 2015).

Más allá de una serie de críticas de índole ideológica, vale indicar que la AP fue criticada más concretamente por considerar que acarrearía efectos económicos desastrosos, dadas las asimetrías de poder y de estructuras productivas entre los países participantes.

2. Pepe Mujica, expresidente de Uruguay, ha abogado, por ejemplo, por la adhesión de su país a la alianza.

Se ha señalado que uno de los grandes afectados podría ser el sector agrícola colombiano.³ Existe, además, el peligro real de que la AP pueda llevar a la desindustrialización de los socios menores y, como Cristina de la Torre ha criticado, convierta a este tipo de países, por un lado, en exportadores netos de servicios, combustibles fósiles y bananas, y por otra parte, refuerce su rol pasivo de importadores de bienes industriales y agrícolas. Esta autora advierte, siempre usando el caso colombiano como ejemplo, que con la plena vigencia de la AP, los automóviles ensamblados en México —que son autos de firmas norteamericanas o chinas— estarían entrando al país con arancel cero. Para De la Torre, lo que está en juego es la amenaza de que la AP aleje cada vez más a Colombia de la senda de la industrialización y de elevar la productividad del campo, acompañada de una reforma agraria (Torre, 2014).

Desde la perspectiva geopolítica, destaca la opinión del excanciller mexicano Jorge Castañeda, quien concibe la AP, en su propósito original, como un señuelo para atraer a varios países latinoamericanos hacia el TPP, como “un intento de Estados Unidos y Japón para crear un bloque comercial que logre frenar la expansión de la economía china en América Latina y otras regiones del Pacífico” (Borbolla, 2014). Por otra parte, si se pretendiera que la AP fuera un referente regional, el verdadero reto sería avanzar hacia una mayor integración regional y aumentar el todavía bajo nivel de comercio intrarregional.⁴ Para ese fin, resultaría crucial acercar la AP al Mercosur, si se considera que ambos regímenes representan más del 94% del PIB de la región. Pero ese reto tendría sentido si se tuviera siempre en cuenta que el comercio y la integración regional son un medio para

3. Para el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Rafael Mejía, la alianza es, debido a eso, el peor tratado comercial firmado por el país, ya que serán más las desventajas que las ventajas para el sector. Al desmontarse las franjas de precios, y por ser un acuerdo plurilateral, los agricultores colombianos no podrán recurrir a salvaguardias ni a medidas antidumping contempladas en el marco de la OMC para defender la producción nacional (García Sierra, 2014).

4. El comercio que actúa entre los miembros de la AP es relativamente bajo. Según datos del Wilson Center, representa una media del 5.3% y el 7.8% del total de las exportaciones e importaciones, respectivamente.

avanzar en el desarrollo y no un fin en sí mismos. Este desarrollo se logra con políticas de Estado que permitan avanzar hacia una diversificación productiva que supere la tradicional dependencia de la región como exportadora de materias primas (Campodónico, 2015).

La nueva diferenciación de los regímenes de integración es valorada por los observadores, mayoritariamente, como la respuesta adecuada a un espacio latinoamericano cada vez más diferenciado y como una oportunidad de alcanzar una mejor integración al mercado mundial y a las estructuras de la gobernanza global por medio de la diferenciación y la complementariedad (Peña, 2012, pp. 6-8; Phillips, 2002). Este objetivo de una integración mundial más activa de la región de ninguna manera está garantizado frente al hecho de que la coyuntura internacional y regional se ha oscurecido desde 2014, y que los mercados de mercancías experimentaron una pérdida de dinamismo, dando lugar a que las economías sudamericanas tiendan a una recesión o, por lo menos, a una baja en las tasas de crecimiento.

Tomando en cuenta el peso económico y político que Brasil tuvo como sublíder durante más de una década, es decir, en los años de Lula da Silva y el primer periodo de Dilma Rousseff, su caída es especialmente dramática y significa, como Günther Maihold recién ha señalado (2017), el fin del proyecto Sudamérica, promulgado por Brasil y la solidaridad transnacional entre los Gobiernos de izquierda. La región está cada vez más fragmentada y lo que se puede esperar son tensiones crecientes en la subregión y resistencias contra una posible reformulación de las ideas de ordenamiento de Brasil. Se han impuesto, además, con los dos instrumentos del minilateralismo (el transregionalismo y la AP), nuevas formas de gobernanza que van más allá de la región, en las cuales Brasil (por lo menos hasta ahora) no participa, y que supondrían una nueva dinámica de cooperación económica regional y transnacional, así como nuevos impulsos para el comercio y las inversiones.

A pesar de contar con más de doscientos años de retórica de integración y de continuos llamados a la unidad y a la solidaridad, el regionalismo latinoamericano muestra hoy un cuadro de heterogeneidad y fragmentación creciente, y exhibe diferentes proyectos con modelos de desarrollo, racionalidades y agendas diferentes, cuando

no incompatibles. En este contexto, es probable que el Mercosur siga siendo, a pesar de todas sus debilidades, el punto de referencia central del proceso de integración latinoamericana (Heine, 2014, p. 97). Sin embargo, la esperanza de una profundización sustancial de sus instituciones difícilmente llegará a cumplirse, pese a todos los progresos de los últimos años, como el Parlamento del Mercosur (Parlasur), el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. En un escenario más pesimista, la avalancha de acciones unilaterales y bilaterales de sus países miembros, que hemos visto en tiempos recientes, parece más bien una señal del comienzo de su fin.

Resumiendo lo descrito en este capítulo, podemos decir que una presencia regional coherente y concertada de América Latina en la arena internacional parece hoy más lejana que nunca. El nuevo bilateralismo en la región (y más allá de ésta)⁵ se ve forzado, además, por la estrategia de Donald Trump llamada *America First*, su ataque al libre comercio y a la integración regional, y su aviso de medidas proteccionistas. La negativa del Gobierno de Trump a firmar el TPP deja claro a Latinoamérica que si pretende estrechar relaciones con los socios asiáticos, deberá buscar sus propios caminos, excluyendo elementos posiblemente conflictivos, como las exigencias laborales y medioambientales, así como acercarse a China y a sus propuestas de megacuerdos comerciales, como la RCEP, entre otras iniciativas. Para una verdadera cooperación Sur-Sur —que fue una de las prioridades de la política exterior brasileña durante las dos presidencias de Lula da Silva, por ejemplo, en el marco de los foros BRICS e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)—, faltan actualmente tanto los recursos económicos, como los políticos. Con la caída de Dilma Rousseff y la vuelta hacia la derecha, la presión para una reforma en el orden internacional, con la cual el Sur estará mejor representado, pierde a una de sus más decididas protagonistas (Maihold, 2016). Los cambios de Gobierno

5. Cuando Theresa May, la primera ministra británica, avisó en enero de 2017 sobre su plan para salir de la UE, promulgó una nueva política económica exterior que incluyó dicha salida, para ser libre de negociar acuerdos de libre comercio afuera de la UE, por ejemplo, con Australia, Nueva Zelanda, China, Brasil y los países del Golfo Pérsico.

sucedidos en Argentina y Perú apuntan en la misma dirección. Como resultado, se acentúa en América Latina un vacío de poder. Ningún país latinoamericano dispone de los recursos económicos y el peso político para reemplazar el rol de Brasil en la región, ni Argentina, ni México, ni Colombia y ni hablar de Venezuela.

La creciente conciencia de que los acuerdos comerciales deben ser vinculados con otras áreas políticas

A pesar de que los tiempos de Gobiernos de izquierda y centro-izquierda en la mayoría de los países de la región pierde vigencia, y de que la mayoría de los nuevos Gobiernos deben afrontar, sobre todo, problemas domésticos, un retorno llano hacia una política del ensimismamiento no parece probable; tampoco un regreso al neoliberalismo puro de los años noventas, como algunas voces de la izquierda están denunciando. Los nuevos Gobiernos de centro-derecha en Argentina, Brasil y Perú, protagonistas de la nueva apertura, esperan que ésta reanime y diversifique el comercio, y atraiga nuevas inversiones para obtener, por este camino, progresos económicos. Hay, sin embargo, fuertes dudas con respecto al éxito de esta estrategia, no sólo por la recesión mundial persistente, sino porque nos encontramos frente a una situación muy peligrosa para la economía mundial, caracterizada por el triángulo de un crecimiento de productividad bajo, deudas gigantescas y una política de los bancos centrales de interés cero.⁶ La reanimada retórica librecambista no sólo choca hoy con el neoproteccionismo y mercantilismo de Donald Trump; sus protagonistas latinoamericanos de centro-derecha han además olvidado, aparentemente, que tratados irrestrictos de libre comercio, según la filosofía

6. Las deudas totales en el mundo son, según datos del IMF, de 152 billones de dólares, lo que corresponde al 225% del producto social bruto del mundo (Giesen y Piper, 2016).

del famoso Consenso de Washington, tienen, como la experiencia histórica muestra, pocos ganadores y muchos perdedores, y son una de las fuentes de la creciente desigualdad, tanto al interior de los países como entre ellos. Esto acarreará una creciente resistencia de aquellas capas de la sociedad que se sienten desacopladas, como es el caso de las PYME no competitivas. Por lo tanto, no es una casualidad que, en especial, los nuevos megacuerdos transnacionales —como el TTIP, el TPP y el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA, por sus siglas en inglés), también conocido como el Acuerdo Económico y Comercial Global— hayan experimentado en los países del Norte, sobre todo en la UE, una fuerte resistencia como reacción a la manera antidemocrática en que estos tratados son negociados: en secreto, con poca transparencia y sin la participación del variado arco de actores sociales que podría ser afectado por sus cláusulas. Estas protestas van, sin embargo, más allá de una crítica al estilo de las negociaciones; entrañan una crítica más profunda. La evidencia histórica muestra que el teorema de las ventajas comparativas de David Ricardo debe ser ampliado para incluir las estructuras de poder y los intereses de los actores, lo cual contribuiría a conocer realmente las ventajas del comercio. Esto explica que no sea casual que en este contexto crezca cada vez más la conciencia de que estos acuerdos comerciales deben ser más compatibles y vinculados con otros marcos normativos en el ámbito internacional (Schillinger, 2016), es decir, con un debate más amplio sobre estrategias de desarrollo. Para citar dos ejemplos al respecto: partiendo de los cambios recientes en el mundo y respondiendo a los desequilibrios económicos, distributivos y ambientales del estilo de desarrollo dominante, la ONU ha aprobado recientemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; por otra parte, la CEPAL ha presentado a los Estados miembros, en su trigésimo sexto periodo de sesiones, el documento *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, que “complementa analíticamente la Agenda 2030 y los [diecisiete] Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2016b, p. 10). Según este documento innovador,

la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental (CEPAL, 2016b, p. 168).

Si bien los ODS y el documento de la CEPAL son instrumentos relevantes, su viabilidad se ve restringida por dos factores: primero, por la falta de alineamiento de la gobernanza global en las áreas donde predominan las empresas transnacionales; y segundo, por su predominante enfoque estatal y la escasa participación de actores sociales. Una parte sustancial del cambio progresivo anunciado plantea incorporar mayor conocimiento en la producción, garantizar la inclusión social y combatir los efectos negativos del cambio climático. El foco de las reflexiones y propuestas para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo radica en el impulso a la igualdad y la sostenibilidad ambiental. La creación tanto de bienes públicos globales y de sus correlatos a nivel regional como de políticas nacionales es el núcleo desde el cual se expande la visión estructuralista hacia un keynesianismo global y una estrategia de desarrollo centrada en un gran impulso ambiental. El documento de la CEPAL citado podría ser una directriz para la política interior de los países de la región, como también podría servir para orientar su política exterior y su comportamiento en los foros internacionales. No hay duda de que existen al respecto una serie de puntos de contacto y posiciones convergentes con la UE y sus países miembros, lo que podría dar a la asociación estratégica entre ambas subregiones, reclamada ya desde los años noventas, nuevos impulsos.

En una política comercial que considere las recomendaciones de *Horizontes 2030* deben balancearse los intereses de la economía de mercado con los estándares sociales y ambientales. Necesitamos, por consiguiente, tanto en el Norte como en el Sur, pasos enérgicos hacia un comercio mundial justo, que sirva al bienestar y priorice la protección ambiental y del clima, a la vez que respete los derechos humanos y laborales. Sólo acuerdos de este tipo son sustentables.

Las señales de apertura irrestricta que los presidentes Temer y Macri actualmente emiten parecen, sin embargo, muy lejos de esta enseñanza.

En cuanto a la proyección internacional de la integración regional son, en primer lugar, dos países los que cuentan con poder, por sus recursos duros y blandos: Brasil y México.

Brasil y México como países líderes subregionales: Su lugar en la integración regional y en la proyección internacional de la región

Las relaciones entre México y Brasil, los dos países más poderosos de América Latina, pero muy distantes entre sí durante décadas, han sido, según las palabras del historiador Guillermo Palacios (2005), “una cadena de conflictos y reconciliaciones” por más de un siglo y medio. El interés científico y de los medios, que durante décadas ha sido más bien modesto, experimentó un apogeo remarcable desde el comienzo de este siglo, más concretamente, con el llamado “auge de Brasil” durante el primer Gobierno de Lula da Silva (2002-2006). Una serie de artículos han subrayado la rivalidad y la competencia existentes entre las dos potencias tanto en términos del modelo de desarrollo como en sus políticas exteriores y su proyección internacional. Brasil y México han aparecido como dos países democráticos, económicamente estables y dispuestos a participar activamente en los asuntos internacionales, pero siguiendo pistas diferentes en sus políticas económicas y su manera de insertarse en la economía y la política regional e internacional (Covarrubias, 2016, p. 49). Títulos elocuentes al respecto fueron, por ejemplo, “México *vs.* Brasil” (Rubio, 2012); “La rivalidad México-Brasil” (Castañeda, 2012) y “México y Brasil: Caminos opuestos” (Ojeda Gómez, 2009), entre otros.

Analizando y comparando las dinámicas en Sudamérica, dominadas por Brasil, y aquellas del Norte del subcontinente, constituidas por México y el istmo centroamericano, podemos extraer las siguientes lecturas sobre el posicionamiento y rol de estas dos potencias en el espacio latinoamericano y más allá:⁷

1. En ambas regiones existe un poder dominante que, según los datos duros, ostenta el estatus de un *middle power*: Brasil y México. Ese estatus es, en el caso de México, mucho menos perfilado que el de Brasil. Ambos países disponen de recursos importantes de poder —en el sentido de un poder posicional— verificables por sus cifras macroeconómicas y demográficas. Ambos disponen, además, de abundantes recursos naturales.
2. Mientras que Brasil ha aumentado su poder de influencia durante los dos periodos de Lula da Silva, por una variedad de políticas proactivas, México fue, durante largo tiempo, bastante dubitativo al respecto. Eso ha comenzado a cambiar, si bien a paso lento, durante los Gobiernos de Fox y Calderón, y más decididamente con Peña Nieto.
3. El margen de maniobra de la política exterior mexicana fue siempre, y sigue siendo, restringida fuertemente por la cercanía geográfica y la dependencia histórica y estructural de su vecino Estados Unidos, así como por los estrechos vínculos entre las dos economías. No existe una constelación comparable en América del Sur, lo que da a Brasil y a sus vecinos un margen de maniobra mucho mayor en política exterior. Sin embargo, con el avance de la integración en ambas subregiones —el Mercosur, la Unasur y la Alba, en el Sur; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica

7. Lo que sigue resume un trabajo más amplio del autor, actualmente en prensa: *Diferentes espacios, diferentes dinámicas políticas: Una comparación de las políticas exteriores regionales y extra-regionales de Brasil y México*. Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2017.

y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), en el Norte; la Celac, en toda América Latina; y el fracasado proyecto hemisférico ALCA—, la dinámica de las relaciones interestatales ha cambiado y la constelación de poder en la región es más fluida.

4. Bajo los dos Gobiernos de Lula da Silva, la integración sudamericana ha experimentado un nuevo empuje. Mientras al comienzo se privilegió el fortalecimiento del Mercosur, después se ampliaron las estructuras intergubernamentales de coordinación, lo que culminó en 2008 con la creación de la Unasur. Fue un periodo marcado en forma notable por la reinvención de América del Sur, separada de la región del Norte, con México (Gehre Galvão, 2009, p. 63). Bajo el Gobierno de Calderón, y más concretamente con la visita de Lula da Silva a México en agosto de 2007, los dos países se acercaron, descubrieron intereses compartidos y disiparon cualquier apariencia de mal entendimiento o competencia abierta. En 2008, Brasil tomó otra vez la iniciativa e invitó a la primera Cumbre de Integración y Desarrollo de los Países de América Latina y el Caribe (CALC), en Salvador de Bahía. Con este paso, Brasil comenzó a ampliar su influencia más allá del Sur. El creciente interés de México en el Sur fue, por otro lado, visible en el hecho de que el país presidió el seguimiento de la primera CALC en Cancún, en abril de 2010. Finalmente, Calderón aprovechó esa cumbre para promover su propia idea de una unidad latinoamericana sin Estados Unidos y Canadá, lo que aportó a la creación de la Celac (Padgett, 2010). Sin embargo, sería exagerado argumentar que la creación de la Celac se debe primordialmente al impulso de Calderón. Confluyen en su creación muchos intereses, entre ellos, el de contrarrestar la división de América Latina en dos espacios: el Norte, conformado por México, América Central y el Caribe; y el Sur, dominado por el gigante Brasil. Otro elemento es el interés de Argentina por incluir a México en el nuevo régimen de integración, sin Estados Unidos y Canadá, como contrapeso de Brasil, su rival.

5. Una competencia no articulada fue, por otro lado, la búsqueda de ambos países de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar del hecho de que Brasil invirtió más esfuerzos en ese asunto, este país, junto con los demás que conforman el G4 (Japón, Alemania y la India), fueron bloqueados en 2005 por los esfuerzos de cabildeo del *Uniting for Consensus* (o *Coffee Club*). La diplomacia mexicana adoptó una posición clara al respecto, favoreciendo la expansión de los asientos no permanentes en el Consejo de Seguridad. Otro ejemplo de intereses divergentes: Cuando México presidió la Cumbre del G20 en Los Cabos, en junio de 2012, no participaron ni Brasil, ni Argentina. La AP ha dado a México, por otro lado, la oportunidad de subrayar una vez más su rol de líder en una integración basada en los actuales parámetros del libre comercio, junto con los otros miembros de la alianza: Chile, Colombia y Perú.
6. Otro factor explicativo tiene que ver con las diferentes dinámicas en América del Sur y del Norte. En el Sur, está la distancia entre el primer país (Brasil) y el segundo (Argentina), el cual se considera, por lo menos en el discurso político, como su competidor. En el Norte, no existe un país equivalente a Argentina que pueda competir, con recursos de poder duro y blando, con la posición dominante de México.
7. La alta dependencia económica de México hacia Estados Unidos, con el cual comparte una frontera común de más de tres mil kilómetros, restringe el margen de maniobra de su política exterior y pone límites a su dinamismo. Esto vale también para el actual Gobierno. Esa alta dependencia económica no tiene un equivalente en el Sur del continente. Por su parte, Brasil tiene que enfrentar la contestación de su liderazgo por dos poderes de segunda fila, Argentina y Venezuela; una constelación de fuerzas que no existe, de esa manera, en el Norte. Aunque es sensato decir que esa contestación ha disminuido sustancialmente desde la muerte de Chávez, la caída dramática de los precios del crudo y los cambios de Gobierno en Argentina y Brasil.

8. Otro fenómeno más allá del regionalismo como lo conocemos es, en tiempos recientes, el llamado transregionalismo (*cross-regionalism*). Desde 2006, seis países latinoamericanos —sobre todo México, Panamá, Colombia, Perú y Chile— han abandonado las zonas aduaneras basadas en regiones y, en su lugar, han decidido elegir una estrategia radical de “transregionalismo bilateral”, es decir, la participación simultánea en múltiples acuerdos bilaterales de comercio (Garzón y Nolte, 2017; Tovias, 2008). Globalmente, el transregionalismo (*cross-regionalism*) es, según la OMC (2011, pp. 58-61), el instrumento de la diplomacia económica que más ha crecido en tiempos recientes.
9. La consecuencia de las diferentes constelaciones de poder y dependencia en el Sur y el Norte de la región se reflejan en el grado de dinamismo de las políticas exteriores en ambas subregiones, en especial, en los países más fuertes: Brasil y México. Mientras la diplomacia brasileña ha privilegiado un creciente dinamismo desde los tiempos de Color de Mello y sus sucesores, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, esta tendencia ha experimentado un empuje adicional durante los dos periodos de gobierno de Lula da Silva y fue asumida por su sucesora Dilma Rousseff, aunque esta última de manera más moderada. Sin embargo, este dinamismo se ha disipado tras la asunción de Michel Temer, por lo que se observa un estancamiento en la política exterior, mientras el Gobierno se ha concentrado en los graves problemas internos que afronta.
10. La política exterior mexicana fue dominada durante largo tiempo por una diplomacia tradicional, un alto grado de principismo (bajo los lemas de la autonomía, soberanía y no intervención) y una concentración en la parte operativa del comercio exterior. Con excepción de la política comercial, la diplomacia mexicana también se caracterizó, hasta tiempos recientes, por el estancamiento y una presencia más bien modesta en los foros internacionales, lo que contrasta fuertemente con el dinamismo mostrado por Brasil. Aunque con un ritmo lento, eso cambió desde la presidencia de Vicente Fox,

que puso fin a setenta años de gobierno del PRI, y se pasó a un *redescubrimiento*, en cierto sentido, del terreno de la política exterior y, en ese contexto, del Sur del continente. Mientras la diplomacia brasileña ha buscado en forma proactiva, desde el segundo turno de Cardoso y en paralelo a sus relaciones bilaterales, una concertación con sus vecinos, practicar un liderazgo benevolente y mediar en conflictos que no ofrezcan mayor riesgo, ni confrontaciones agudas con otros Estados; México, en cambio, ha perseguido durante décadas una política exterior de bajo perfil. Su cancillería privilegió las relaciones con el vecino del Norte y descuidó las relaciones tanto con su entorno inmediato, es decir, América Central, como con América del Sur. Calderón y, de manera más notoria, Peña Nieto han redescubierto, al menos en el plano discursivo, tanto a sus vecinos del istmo como a Sudamérica, y podría decirse que han percibido a Brasil como modelo a seguir respecto a su política social y energética, así como en su protagonismo en la política regional e internacional. Colombia, entretanto, parece haber sido vista por Peña Nieto como un modelo para su política antidrogas.

11. A pesar del reciente redescubrimiento del Sur por parte de México —postura que se evidencia en una respetable gama de acuerdos bilaterales—, la nueva mirada de la diplomacia mexicana hacia el Sur no se ha transformado, hasta ahora, en una estrategia subregional articulada.
12. Queda todavía como una cuestión abierta saber si de la coexistencia del regionalismo abierto y del regionalismo posneoliberal surgirán nuevas iniciativas en la política exterior de México y Brasil que apunten a un acercamiento entre ambas naciones, quizás un liderazgo compartido, como un primer escenario; o una creciente rivalidad entre ellos, un segundo escenario; e incluso, un tercer escenario, la posibilidad de una creciente fragmentación intrarregional que, como consecuencia, diluya cualquier ambición de liderazgo en la región. El viraje reciente hacia la derecha en la región hace de este último escenario el más plausible. Ahora bien, el neoproteccionismo anunciado

por el nuevo presidente norteamericano Donald Trump hace dudar sobre si ese proyecto de inserción indiscriminado de la región en el mercado mundial realmente pueda prosperar.

¿Más allá del neoextractivismo? Los imperativos estratégicos para un enfoque de transformación

Las oportunidades que ofrecen las nuevas relaciones con China

Desde 2013, los países emergentes, ricos en recursos naturales, pierden progresivamente posiciones. El modelo de su desarrollo, basado en ventajas comparativas tradicionales —recursos naturales sin transformar—, el cual ha posibilitado un *boom* económico y una política exterior pronunciada gracias a los altos precios de las materias primas, no parece servir más a la región como hilo conductor hacia el futuro. También en China, la estrategia reciente exigió ser corregida, porque los crecientes costos del trabajo y la revaluación de su moneda han puesto en riesgo la competitividad de su industria. El Gobierno intenta, por lo tanto, transformar el modelo de crecimiento vigente hasta ahora, basado en exportaciones y empujado por grandes inversiones, por medio de una estrategia que apunta a productos con mayor valor agregado, más servicios y una mayor demanda interna. Este cambio de rumbo significa una amenaza también para otros países emergentes. Sobre todo, Brasil y Rusia sufren por la caída de la demanda china. Además, las potencias emergentes se vieron afectadas profundamente por las presiones de los mercados financieros. Con el fin del dinero fácil del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y la subida de los intereses en Estados Unidos, los inversionistas extranjeros retiraron su dinero de

los mercados emergentes y lo colocaron en Estados Unidos. Con los débiles tipos de cambio, subieron las cuentas de las importaciones. El Banco Central de Brasil ha reaccionado a esto, por ejemplo, con la subida de intereses, pero a la larga, eso ha terminado debilitando aún más su bajo crecimiento.

El cambio de rumbo en China figura bajo el lema de la *nueva normalidad* (*new normal*) y circunscribe el proceso de una profunda transformación socioeconómica, la cual tiene el objetivo de implementar una ambiciosa agenda de desarrollo para mantener su liderazgo en la segunda fase de desplazamiento de la riqueza mundial. Esta estrategia supone una transición de un crecimiento hacia afuera —rasgo que ha caracterizado su camino desde el comienzo de este siglo—, hacia un crecimiento basado en un mayor consumo interno, en el contexto del envejecimiento demográfico, la consolidación de una clase media urbana y un desplazamiento hacia el sector de servicios e industrias intensivas en conocimientos y tecnología.

Estas nuevas prioridades del desarrollo interno también surten efecto en sus relaciones exteriores y en la cooperación con otras regiones del mundo, entre ellas, América Latina. Frente al auge del nuevo proteccionismo norteamericano, las nuevas inversiones y proyectos de infraestructura de China son bienvenidas en América Latina, siempre y cuando éstas sean la respuesta a una demanda correspondiente y fomenten un desarrollo económico duradero y sustentable (Myers, 2016). Las oportunidades al respecto no son insignificantes, ya que el dragón chino se está posicionando cada vez más activamente en el contexto global, actuando, como recién sucedió en el Foro de Davos de 2017, en calidad de defensor del libre comercio, apoyado por la mayoría de los nuevos Gobiernos latinoamericanos, con una estrategia *soft power* que expone intereses que van mucho más allá del campo económico, es decir, el comercio, la inversión y la cooperación financiera.

Un ejemplo llamativo al respecto es el Informe sobre Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar, de 2015 (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, 2015), el cual muestra que las autoridades chinas están cada vez más conscientes de los impactos medioambientales y sociales causados

por los megaproyectos, por ejemplo, en el sector energético. Para hacer sus inversiones sustentables, el informe exhorta a las empresas chinas a desarrollar una *responsabilidad social empresarial* en aquellos países donde poseen inversiones. Como lo ha mencionado Margaret Myers, experta en China del *think tank* Diálogo Interamericano, tanto ministerios, como bancos y cámaras de comercio chinas han progresado en tiempos recientes en reformas industriales y medioambientales, y en relación con esto, han cambiado sus estrategias en América Latina, apuntando a asociaciones estratégicas y a una mayor integración de las contrapartes en cadenas de valor agregado. Esta estrategia tendría que ser aprovechada por los Gobiernos y empresarios latinoamericanos. La recomposición del consumo chino abrirá nuevas oportunidades para las exportaciones latinoamericanas, especialmente de ciertos tipos de alimentos y en los sectores de servicios, donde destaca el turismo. Esta coyuntura exigirá, por otro lado, grandes esfuerzos en las áreas de innovación y tecnología, en las cuales, en términos generales, la región está muy atrasada. Que las innovaciones requeridas prosperen dependerá, en mucho, de que la cooperación sea *democratizada* en todas sus etapas y de que las líneas de financiamiento se reorienten exitosamente hacia proyectos sustentables que provean beneficios concretos para la población local.

Son numerosas las enseñanzas para América Latina que se pueden extraer de los recientes cambios estratégicos en China, incluyendo los de su política de relaciones exteriores. El reciente estudio *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Corporación Andina de Fomento (OCDE / CEPAL / CAF, 2015), ha descrito en detalle las reformas e innovaciones que los países de la región necesitan para poner en marcha una nueva asociación con China y, de esa manea, enfrentar los desafíos que supone el desplazamiento del “centro de gravedad” mundial, desde las economías desarrolladas a las emergentes, un fenómeno conocido como “desplazamiento de la riqueza mundial”.

De la “maldición de las materias primas” a la bendición de las exportaciones con valor agregado

Con la caída de precios en el 2013, el modelo de crecimiento basado en las materias primas ha mostrado nuevamente sus límites. Esta es una razón de peso que la región debería atender para diversificar y modernizar su estructura productiva, basándose en políticas innovadoras de desarrollo productivo. La coyuntura se agrava, porque la transición en China podría tener un impacto negativo en las exportaciones tradicionales de materias primas latinoamericanas y en las exportaciones de manufacturas de Brasil a la región (Mouron, Urdinez y Schenoni, 2016, pp. 26 y ss.). Superar la matriz extractivista no es fácil frente al hecho de que la región ha vivido durante siglos bajo la primacía y dependencia de sus ventajas comparativas tradicionales: los recursos naturales. Sólo una minoría de países, como es el caso de Costa Rica y Uruguay, ya han avanzado significativamente en la descarbonización de sus economías. La mayoría de los países exportadores de hidrocarburos, sin embargo, no ha aprovechado la caída de los precios de materias primas para cambiar el rumbo. Como lo indica un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la estructura de las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos y la UE sigue diferenciándose de las de otras regiones hacia esos dos mercados. Los carburantes, recursos naturales y productos semiprocesados constituyen el porcentaje más alto en la canasta de exportación, con la excepción de México (Michalczewsky, 2017). No hay señales de que esto vaya a cambiar en el mediano plazo, por el contrario, Bolivia, por ejemplo, ha reaccionado al descenso de ingresos del gas con la ampliación de las áreas de exploración de hidrocarburos, lo que implica incluso destinar áreas naturales protegidas para ese uso, así como ofrecer un sustancial fondo de subsidios por 3 500 millones de dólares a las empresas petroleras y gaseras. Ecuador, que ha perdido por concepto de exportaciones petroleras alrededor del 7% del PIB, ha iniciado la explotación de crudo en uno de los sitios más

frágiles del planeta, el Parque Nacional Yasuní, una región que fue protegida en el pasado por el presidente Correa y en la cual existen reservas probadas equivalentes al 41.7% de las reservas totales del país. En Venezuela, el caso más dramático, la producción de petróleo ha caído más de un 30% en el último decenio y, puesto que este producto representa más del 90% de sus exportaciones, los efectos de esta caída para la economía venezolana son desastrosos. Como Gerardo Honty (2016) ha subrayado, ese país “está entrando en un círculo vicioso, en el que escasean las divisas porque produce menos petróleo [por la deteriorada situación financiera de la estatal PDVSA] y a su vez produce menos petróleo por esa misma falta de divisas”.

El cambio de rumbo no va a ser fácil para los países latinoamericanos, porque las materias primas fueron las causantes de la bonanza latinoamericana en la “década dorada” (2003-2013). Sin embargo, cambiar la matriz productiva es, a largo plazo, el único camino de la región para insertarse más activamente en el mercado mundial y aumentar su peso económico y político en la arena internacional. Eso no significa renunciar por completo a sus ventajas comparativas tradicionales, pero sí deberá tomarse en cuenta lo que el FMI llegó a sostener en 2015, que los recursos naturales podrían ser una bendición para un país, si las riquezas naturales facilitan la financiación de la inversión para un crecimiento sostenible y, al mismo tiempo, permiten al Gobierno prestar servicios sociales básicos (citado por Núñez, 2016). Tradicionalmente, el modelo extractivista de explotación de los recursos naturales en América Latina ha estado acompañado por un modelo de gobernanza de corte cortoplacista, incluso en los periodos de mayor bonanza por el auge de los precios de los productos básicos. Esto resulta contradictorio con la propia naturaleza de los recursos en que se basan las actividades extractivistas, ya que se trata, por definición, de dotaciones no renovables (Altomonte y Sánchez, 2016, pp. 10 y ss.). En algunos casos, sin embargo, las rentas originadas por dichos recursos fueron canalizadas, a través de la inversión pública, hacia proyectos sociales, pero esto fue más bien de naturaleza coyuntural, desanclado de estructuras sólidas que permitieran generar condiciones más sostenibles para el desarrollo y el bienestar de las futuras generaciones. La bendición de los recursos,

esa ventana de oportunidad que se abrió durante la “década dorada”, desde 2003 hasta 2013, se cerró cuando los precios bajaron en el mercado mundial. Los países de América Latina han mostrado de nuevo que han tenido dificultades para convertir los periodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo económico a largo plazo. La baja fue, como sabemos, dramática. Las protestas de la población afectada por las actividades extractivistas de las grandes compañías multinacionales se han incrementado en tiempos recientes (Deonandan y Dougherty, 2016) y también ha aumentado la conciencia de que el mantenimiento de un modelo de desarrollo basado en las ventajas comparativas de recursos naturales, vigente durante siglos, es un callejón sin salida, puesto que perpetua la dependencia y el subdesarrollo, y por ende, condena a los países de la región a una inserción internacional pasiva. La conclusión es que América Latina y el Caribe precisan una nueva gobernanza de los recursos naturales que apoye exitosamente la puesta en marcha de un proceso de desarrollo sostenible, justo y equitativo. Tal estrategia no significa que los Gobiernos de la región deban despedirse totalmente de sus ventajas comparativas tradicionales, sino que han de invertir las rentas en una amplia gama de políticas públicas y aumentar el valor agregado de sus exportaciones, incluso el de las materias primas. Frente al hecho de que uno de los grandes desafíos para la economía mundial es cómo alimentar una población en ascenso y sostener la producción de manufacturas intensivas de materiales, es muy probable que el consumo de materias primas relacionado con el crecimiento de los países asiáticos se siga expandiendo por un tiempo. Eso significa que los países latinoamericanos pueden, por lo tanto, aprovechar su especialización histórica en recursos naturales, añadiéndoles valor agregado. Anabel Marín (2016, pp. 247 y ss.) ha identificado recientemente tres áreas de oportunidad para el desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con los recursos naturales: las condiciones locales específicas y cambiantes; el área del desarrollo basado en las nuevas tecnologías, por ejemplo, la biotecnología; y, finalmente, oportunidades relacionadas con la necesidad de desarrollar tecnologías amigables con el medio ambiente. Avances en esta área pueden contar con un amplio respaldo de la población, la cual

considera —como muestra la encuesta Las Américas y el Mundo: Opinión Pública y Política Exterior, realizada en siete países de América Latina en los años 2014 y 2015— que la protección del medio ambiente es un objetivo de política exterior muy importante. De una lista de doce objetivos de política exterior, la mayoría de los ciudadanos califica esta área con una alta importancia. El 96% de los encuestados mencionó que es un objetivo algo o muy importante, siendo el porcentaje más alto entre todos los objetivos (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2014-2015). Ciertamente, según la CEPAL, el impacto del cambio climático en América Latina es ya significativo y muestra una tendencia ascendente. El efecto principal se puede observar en un aumento de la temperatura promedio de entre 0.7 y 1 grados, desde mediados de los años setentas. Además, se observa un aumento en las precipitaciones anuales de la región sudoriental de América del Sur. Estos fenómenos han tenido diversos efectos en las actividades agropecuarias, el régimen del agua, la biodiversidad, los bosques, el turismo, la salud y las ciudades (CEPAL, 2015).

El gran potencial energético como oportunidad

El gran potencial energético de la región es una fuente de riqueza y, sin duda, una ventaja comparativa que hasta ahora ha sido aprovechada sólo parcialmente. Según datos del BID, este potencial sería suficiente para cubrir más de veintidós veces la demanda eléctrica de la región en 2050. Este ejemplo muestra que las implicaciones que tiene el Acuerdo de París (COP21) pueden ser aprovechadas por los Gobiernos de la región para impulsar un modelo de desarrollo que aproveche la diversidad de recursos naturales que posee, sin comprometer el bienestar social y ambiental de la región. Con respecto a los compromisos convenidos por alrededor de doscientos países en la COP21, y en noviembre de 2016, en Marrakech, América Latina está mejor posicionada en varios aspectos que otras regiones del mundo, por sus sectores eléctricos de bajo carbono. La mayoría de

los países de la región, entre ellos los emisores de mayor calado, Brasil y México, han ratificado el acuerdo de París. Si bien los países latinoamericanos, en términos relativos, contribuyen poco a las emisiones de CO₂, el consumo de energía se ha incrementado en el marco del crecimiento económico que mostró la región durante las últimas décadas. Una respuesta consistente a la COP20 de Lima (2014) y a la COP21 de París (2015) sería, como Christian Denzin ha subrayado, que las emisiones bajen de siete a dos toneladas per cápita hasta 2050. Brasil y México, que ocupan los lugares doce y trece en el *ranking* mundial de emisores, emiten más de dos toneladas per cápita, a pesar de sus niveles altos de pobreza. Eso significa que si esos dos países mantienen su tradicional camino de desarrollo y siguen intentando, al mismo tiempo, reducir la pobreza, sus emisiones seguirán incrementándose (Friedrich-Ebert-Stiftung [FES], 2017).

Actualmente, Costa Rica es el único país que realmente tiene la capacidad para cumplir sus compromisos nacionales en dirección al objetivo global de evitar que la temperatura promedio se eleve en dos grados. Para reducir sus emisiones per cápita, América Latina, de aquí a 2050, tiene que frenar la deforestación, disminuir sus emisiones causadas por la agricultura y reducir el consumo de energía en un 40%, objetivo que sería alcanzado si se impulsa una estrategia que conduzca a una mayor eficiencia energética. De acuerdo con un informe del BID, la región debería, además, descarbonizar el 90% de su sector energético y electrificar por completo el sector del transporte. *Descarbonizar* significa reemplazar fuentes energéticas con alto contenido de carbono, como el petróleo y el gas, por fuentes de carbón cero, entre las que destacan la energía solar y la eólica. La probabilidad de éxito de este camino no es despreciable, porque la región es, comparada con otras, líder en energía limpia. El 48% de la energía eléctrica viene de fuentes energéticas limpias, de las cuales el 96% corresponde a la energía hídrica. Las emisiones por el transporte, sin embargo, están creciendo rápidamente, porque la cantidad de coches en los países de la región crece, jalando también un aumento en el consumo de gasolina y diésel. Para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, los países latinoamericanos deberían construir infraestructura que ayude a instalar sistemas energéticos

de bajo carbono, así como democratizar y descentralizar sus sistemas energéticos para lograr economías más justas e inclusivas. Estas dos últimas pretensiones son importantes, ya que si el esfuerzo se enfoca únicamente en la descarbonización, no bastaría para cambiar estructuras mono u oligopólicas, corruptas, clientelistas y poco eficientes. Una estrategia como esa atraería también nuevas inversiones directas extranjeras. Los nuevos compromisos con China van en esa dirección. Tienen que ser realizadas, además, grandes inversiones en vehículos eléctricos y en el transporte público, sin descuidar las políticas de cambio cultural y los desincentivos para que los consumidores ajusten sus patrones de comportamiento, que hoy se muestran poco sensibles al ahorro de energía (Viscidi y O'Connor, 2016). Progresos en esta temática dependen también del volumen de los recortes en el área del medio ambiente que estará haciendo la administración Trump —hasta ahora no calculables—, porque muchos Gobiernos latinoamericanos han condicionado la implementación de sus planes propios de reducción de emisiones al seguimiento de compromisos financieros y transferencia de tecnología contratados por la administración Obama (Viscidi, 2017).

Ir más allá de las estrategias de desarrollo hasta ahora aplicadas no es fácil, porque los cuatro modelos de desarrollo que históricamente se han implementado en la región —el Modelo Primario Exportador (MPE), el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), el Modelo Neoliberal (MN) y el Enfoque Posneoliberal (EPN)— no han borrado una característica prototípica de las sociedades latinoamericanas: la heterogeneidad estructural, más bien, la han reforzado (Cálix, 2016, p. 17). Para poner en marcha un enfoque de transformación socialmente justo, económicamente productivo y ecológicamente sustentable, se necesita, como primer paso, políticas de Estado que fomenten la innovación donde los países ya poseen mayores ventajas competitivas. Chile y Costa Rica son buenos ejemplos de cómo esto puede funcionar. El país andino exporta salmón, con mucha tecnología asociada a la industria salmonera. Con todo, aun en esos países, los avances son ambivalentes; ejemplo de ello son las crecientes denuncias sobre los impactos ambientales de la sobrecarga de la actividad salmonera, particularmente en la región chilena de Chiloé. Vale mencionar

también que Costa Rica, la cual enfrenta conflictos ambientales por el cultivo de la piña y la orientación depredadora de una parte de su sector turístico, es uno de los pocos países del mundo con balanza comercial positiva con China, gracias a sus importantes exportaciones tecnológicas, especialmente de microprocesadores (Núñez, 2016).

Los imperativos de innovación y diversificación

Los lemas que caracterizan el debate actual sobre los caminos para salir de la trampa de la “maldición de los recursos naturales” y su reflejo en la inserción internacional de la región son *innovación* y *diversificación*. El argumento básico es que la capacidad de un país para participar en el comercio y el crecimiento mundial depende de su capacidad para innovar en los campos tecnológico, social y organizacional. En este sentido, el aspecto distintivo de la nueva economía del conocimiento es el papel central de la innovación en el juego competitivo y la división internacional del trabajo. La innovación se materializa en la creación de nuevos productos, procesos, sectores y actividades, impulsando así la transformación estructural, la cual, a su vez, refuerza los estímulos a la innovación en un proceso virtuoso de producción en el que se valora cada vez más la generación de valor agregado basado en el conocimiento. Pero como la experiencia histórica demuestra, este proceso no es ni automático, ni espontáneo. Las capacidades internas, las instituciones y las políticas de apoyo a la innovación juegan un papel protagónico. Además, la innovación no es suficiente, tampoco es una fórmula mágica que solucione los problemas del atraso tecnológico-productivo de la región. Como Dani Rodrik (2016) ha subrayado, lo que mejora los niveles de vida es el efecto de la innovación tecnológica en la productividad de toda la economía, no la innovación en sí misma. Si bien es cierto que vivimos en una era de acelerados avances tecnológicos revolucionarios, como la inteligencia artificial, la biotecnología, la digitalización y la automatización, no hay un consenso sobre a dónde nos van a

llevar estos hitos. Hay tecnooptimistas, tecnopesimistas y un tercer grupo que se puede llamar los tecnopreocupados. Este último grupo coincide con los optimistas, según Rodrik, respecto a la escala y el alcance de la innovación, pero se inquietan por las consecuencias adversas en materia de empleo o equidad. Lo que está en debate es, sobre todo, la difusión que tendrán las innovaciones.⁸

La pregunta central es si esas innovaciones quedarán confinadas a unos pocos sectores tecnointensivos que contratan a los empleados más capacitados y suponen una cuota relativamente pequeña del PIB, o si se extenderán al grueso de la economía. Lo decisivo es la rapidez con la que pueda difundirse la innovación a los mercados laborales y de productos. Con respecto a la difusión, Rodrik (2016) menciona una serie de restricciones, tanto de la demanda, como de la oferta. En el nivel de la demanda, el crecimiento más rápido de la productividad la experimentó Estados Unidos, por ejemplo, con la tecnología de la información y las comunicaciones, mientras que los servicios públicos y la atención a la salud casi no tuvieron aumento de productividad. En el lado de la oferta, la cuestión clave es la disponibilidad de capital y habilidades suficientes para que el sector innovador se expanda en forma rápida y continua. Este último factor es, como sabemos, un gran problema en los países del Sur, entre ellos, la región de América Latina, cuya fuerza laboral está, en esencia, poco capacitada. Esta escasez entra en juego cuando las operaciones fabriles se automatizan y exigen trabajadores muy capacitados, de los cuales suele carecerse. Los países en desarrollo pierden sus ventajas comparativas respecto a los países industrializados. En este contexto de “desindustrialización prematura”, a los países de bajos ingresos se les complica lograr un aumento de productividad que alcance a toda la economía. Rodrik (2016) cita al economista Tyler Cowen, quien sugirió que a esos países podría beneficiarlos el derrame de innovaciones desde las economías avanzadas, al habilitar un flujo

8. Ese es el gran error de Trump: Lo que ha destruido miles de puestos de trabajo en la cadena industrial de Estados Unidos no es, en primer lugar, el “comercio injusto”, sino la revolución tecnológica.

de nuevos productos baratos para consumir, pero sigue en pie la pregunta: ¿Qué producirán y exportarán esos países, más allá de productos primarios, para poder comprar los nuevos productos (por ejemplo, celulares) importados desde las economías avanzadas?

Como lo reflejan las estadísticas, la productividad de la economía, como un todo, se estancó en América Latina. Al veloz crecimiento de la productividad en los bolsones de innovación, se contrapuso el traspaso de trabajadores de las partes más productivas de la economía a las menos productivas, un fenómeno al que Rodrik (y sus colegas) denominan “cambio estructural reductor del crecimiento”. Eso muestra claramente que la innovación puede coexistir con una baja productividad, y a la inversa, es decir, puede haber un aumento de productividad sin innovación, cuando hay un traslado de recursos a sectores más productivos (Rodrik, 2016). Un último elemento: bajo el lema de un desarrollo sostenible e inclusivo, el tema de la innovación y el uso de la tecnología debe ser visto al tenor del principio de la *justicia tecnológica*, el cual pone en el centro de la discusión el acceso y el uso de la tecnología, preguntándose cómo las innovaciones y tecnologías contribuyen a solucionar los urgentes problemas sociales y ambientales. Se trata de una relación, hasta ahora, poco investigada (véase al respecto Trace, 2016).

A pesar de que todos los Estados del BRICS han invertido notablemente en ciencia y tecnología durante las últimas dos décadas, sólo China y la India pueden mostrar éxitos en exportar productos *high tech* en algunos sectores. China, convertida en el taller del mundo hasta días recientes, ambiciona transformarse en una economía de innovación, para lo cual se propuso, con éxito, atraer miles de *startups* de todo el mundo, en una iniciativa comparable a lo que en su momento significó el nacimiento de Silicon Valley. En 2015, China invirtió masivamente en diez áreas económicas prioritarias; la suma de la inversión alcanza 5.3 billones de yuanes (aproximadamente, 319 mil millones de dólares), distribuidos en ochocientos fondos (Giesen, 2017). Más allá de China y la India, “el resto” de los países del Sur sigue exportando mayoritariamente productos *low tech*. En

el Global Performance Index (GPI) de 2011,⁹ que comprende noventa y siete países, seis países latinoamericanos se encuentran entre los primeros cincuenta: Chile (5), Argentina (22), Brasil (23), México (37), Colombia (40) y Perú (43) (Kappel y Pohl, 2013, p. 5). El crecimiento de la productividad en Brasil fue, entre 2000 y 2008, sólo del 3.6% (por empleado, 1.3%); en China fue del 10.2% (9.2%) y en la India del 7.5% (5.4%) (Kappel y Pohl, 2013, p. 4). Estas cifras muestran que los esfuerzos no alcanzan para acelerar el proceso de *catching up* en América Latina.

¿Puede China reemplazar a Estados Unidos en América Latina?

Si Estados Unidos, bajo su nueva administración, realmente profundiza su estrategia de ensimismamiento y distanciamiento de sus vecinos del Sur, ¿podrá China suplir ese vacío y apoyar a la región para aumentar su competitividad y mejorar su inserción en la economía internacional? En la nueva estrategia china *new normal*, diseñada sobre la base de un crecimiento anual de alrededor del 6%, desempeñan un papel importante las relaciones exteriores y, en especial, la adopción de nuevos tratados comerciales e innovaciones. En un estudio reciente, el BID ha indagado sobre el impacto en la innovación de tratados comerciales entre China y diez países, tres de ellos latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Perú) (Chelala, 2016). La interconexión entre tratados de comercio e innovación se concreta, principalmente, en cuatro áreas: cooperación técnica; transferencia de tecnología; investigación, desarrollo e innovación; y patentes y propiedad intelectual. Para las cuatro áreas, las cifras del BID indican claramente un impacto modesto de esos tratados de comercio en

9. El GPI es un instrumento para medir las capacidades de rendimiento de cien países. Los indicadores dan cuenta del desarrollo del comercio, las instituciones, la educación y formación, la infraestructura, el sistema financiero y el ingreso per cápita.

los diez países seleccionados. Sin embargo, para obtener resultados más sólidos, se necesitan más tratados, países e indicadores. Ahora bien, si miramos a la región en conjunto, hay evidencia de que la participación de América Latina en las cadenas globales de valor es sustancialmente inferior a la de otras regiones. Dentro de las reglas de juego actuales, esta participación se valora como muy importante, dado que las cadenas de valor agregado desempeñan un papel creciente en la economía global, donde dominan, mayoritariamente, los *key players* de los países de la OCDE.¹⁰ Sin embargo, empresas líderes de los poderes emergentes del Sur también ocupan, muchas veces, posiciones dominantes en cadenas cuasijerárquicas de valor agregado, codeterminan la gobernanza en esas cadenas y desempeñan una función dirigente, sea a través de subcontratos e integración vertical para empresas de tecnología líderes en la región, o a través de la transferencia de tecnología, distribución de rentas y restricciones de acceso a las cadenas de valor. Esas empresas del Sur son, por lo tanto, un indicador elocuente respecto al posicionamiento de un país en la economía internacional (Kappel, 2014). Cerrar la brecha tecnológica no será fácil, pero no parece haber otra alternativa. Con respecto a la diversificación comercial, sólo Chile, Colombia y Costa Rica están a la altura de China, mientras que el capital de innovación en América Latina es mucho menor que el de la OCDE. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de una clasificación que integran ciento veintiocho países, liderada por Suiza, Suecia y el Reino Unido, sólo un país latinoamericano figuraba, en 2016, entre los primeros cincuenta: Chile, en el puesto 46, seguido por Costa Rica, en el 53; México, en el 58; y les siguen Panamá (63), Colombia (65), Uruguay (67), Brasil (69), Perú (70) y Argentina (76). Bolivia, el último país latinoamericano en el *ranking*, se sitúa en el lugar 106 (Agencia EFE, 2017). En contraste, en la novena edición del Índice Mundial de Innovación, China se ha convertido en el primer país de

10. Empresas transnacionales han aprovechado con fuerza, en las últimas décadas, la política global de incentivos de inversión, de rebaja de impuestos y tarifas aduaneras, del fomento de comercio y de la desregulación de los mercados de trabajo. Las cadenas globales de valor agregado de la OCDE controlan hoy el 80% del comercio mundial.

ingresos medios en entrar al selecto grupo de veinticinco países que lo encabezan (Agencia EFE, 2017).

La educación y la producción científica como áreas claves

Como lo señala el último informe de la OCDE, basado en los datos de los sesenta y cuatro países participantes en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), la región está debajo de los estándares globales de rendimiento escolar. Se puede objetar la concepción de mediciones como la de PISA, pero no se puede negar que ofrece un marco comparativo de competencias que hoy parecen muy relevantes para el desempeño e inserción de los países en la globalización. De los países latinoamericanos que participaron en la evaluación de competencias que registra el informe, sólo México y Argentina superan el promedio en la relación entre situación económica y rendimiento escolar. Comparando la educación escolar de América Latina con la de China, las diferencias son remarcables en muchos aspectos, en favor del último. Según los datos del informe del PISA, del total de setenta y dos países participantes, China ocupa el sexto lugar en matemáticas; el décimo, en ciencias; y vigesimoséptimo en capacidades para la lectura. En cambio, los diez países latinoamericanos participantes se posicionaron en la mitad inferior. La superioridad del sistema escolar chino se refleja también en otros indicadores, por ejemplo, en la autonomía de las escuelas, la duración del año escolar, la cantidad de horas diarias de enseñanza, la cantidad de paros de maestros y su ausentismo, las exigencias profesionales para ser contratado como maestro y, en general, el valor y la importancia que la sociedad y los alumnos atribuyen a la educación, al propósito de alcanzar buenos resultados y al crecimiento profesional (Vélez Bustillo, 2017). Para mejorar esta situación deplorable, el informe sugiere políticas públicas, como la creación de entornos de aprendizaje exigentes, la participación de padres y comunidades locales, alentar a los alumnos a que aprovechen al máximo

las oportunidades educativas y ofrecer un apoyo focalizado para los estudiantes (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

Otro indicador que tiene que ver con el tema de la competitividad es la producción científica de un país. De acuerdo con el Scimago Institutions Rankings (SIR), que mide la producción científica, las tasas de colaboración internacional, así como el impacto y porcentaje de documentos publicados en revistas de prestigio internacional de las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe, España y Portugal, la producción científica sigue creciendo en la región, pero continúa rezagada con respecto al promedio mundial. La investigación sigue concentrada en unas pocas universidades y, aunque la producción científica está creciendo rápidamente —tiene el segundo crecimiento más rápido del mundo, después de Asia—, aún sigue siendo sólo un 4% del total mundial. La tasa de impacto de la mayoría de las investigaciones producidas en la región también está por debajo del promedio mundial, y la visibilidad de su producción científica es por demás modesta. Una de las razones por las cuales la producción científica de la región es escasa tiene que ver con que la comunidad de investigadores activos internacionalmente es relativamente pequeña, como también lo es el porcentaje del PIB dedicado a la investigación.

Para aprovechar al máximo la transformación de China y sus ofertas de cooperación, la región debería, más allá del sector educativo, invertir sustancialmente en la calidad y la adecuación de las competencias, y en subsanar las deficiencias en infraestructura y logística. Además, son necesarias mejoras en las regulaciones, instituciones y capacidades de gobierno para desarrollar proyectos rentables, sustentabilidad ambiental y un mayor compromiso con la transparencia y la buena gobernanza.

Conclusiones: La transición hacia una integración más profunda, mayores inversiones en ciencia e innovación, y un desarrollo sostenible es el mejor camino para ganar más peso internacional

No hay duda de que la emergencia de un nuevo orden mundial; la globalización descentrada; los cambios en la política económica internacional, cuyo rasgo fundamental es el auge de la región Asia-Pacífico; y el surgimiento de una serie de megacuerdos de comercio van a impactar directamente en la política de regionalización latinoamericana y van a reconfigurar las coaliciones de política económica en cada uno de esos países. Ya es notorio que la AP tiene un efecto de seducción más allá de sus cuatro países latinoamericanos firmantes (México, Colombia, Perú y Chile), como parece ser el caso de Argentina y Brasil, bajo los Gobiernos de Macri y Temer, que están muy interesados en replantear su inserción económica internacional. Como en los primeros años de la década de los noventas, con la vuelta a Gobiernos de centro-derecha en la región que propagan la apertura económica y se esfuerzan por conseguir inversiones extranjeras y un mejor acceso a los mercados de capitales, se volverán a hegemonizar esas estrategias de inserción internacional de la región. Eso pasa, paradójicamente, en un momento histórico en el que en Europa crece la fracción antiglobalización y Estados Unidos se distancia, cada vez más, de la apertura y el multilateralismo,¹¹

11. El distanciamiento del Gobierno norteamericano del credo liberal no es total, se reduce sólo a aquellos casos en los que se trata, según la interpretación de la administración Trump, de un “comercio injusto”, es decir, un comercio que amenaza la economía norteamericana y destruye puestos de trabajo.

poniendo en entredicho su rol como motor y garante del orden económico multilateral. En las palabras de Alejandro Frenkel (2017),

mientras que el consenso sobre libre comercio y la globalización en Occidente se hunde como el Titanic, los gobiernos liberales de América Latina se han transformado en la orquesta del mítico buque transatlántico. Desorientados por un escenario inesperado, resta ver si terminan en los botes salvavidas que se arrojan desde China o si la negativa a recalibrar sus modelos de inserción económica y sus alianzas externas los terminarán de hundir en lo profundo del océano.

Todavía es una cuestión abierta el que China realmente ponga en práctica una mayor apertura de sus mercados, es decir, que renuncie en el futuro a aranceles proteccionistas y medidas de *dumping* en el sector exportador. El gigante sigue creciendo, si bien “sólo” a tasas del 6.5% al 7%. Sumas gigantescas fueron invertidas en grandes proyectos de infraestructura y el mercado inmobiliario está recalentado, provocando que muchos chinos coloquen su plata en el extranjero. Por otra parte, el yuan, de por sí débil en comparación con el dólar, sigue perdiendo valor. Las exportaciones ya no son más el motor primordial del crecimiento y la demanda de recursos naturales ha descendido, lo que afecta, sobre todo, a países de América del Sur. Además, el país asiático enfrenta otros problemas. El endeudamiento ha crecido, durante la última década, del 150% al 260% respecto al PIB, lo que equivale a dos veces y media su capacidad económica. Las empresas, sobre todo las estatales, son las mayores deudoras. El país necesita cada vez más créditos para generar crecimiento, pero dos tercios de los nuevos créditos se necesitan para pagar intereses. El sector inmobiliario, que sigue siendo, hasta hoy, el más lucrativo —una tentación permanente para los inversionistas, incluido el Estado—, está desbordado y contaminado por una corrupción endémica; el crédito disponible es barato y la contaminación del medio ambiente en las megaciudades es cada vez más insoportable. El traslado creciente de la producción intensiva de trabajo a otros países asiáticos hizo crecer el ya de por sí alto porcentaje de chinos en busca de un

trabajo que ya no se encuentra en los conglomerados industriales, ni en las regiones rurales del interior. Como reacción, la cantidad de protestas sociales ha crecido exponencialmente, amenazando la estabilidad del país, incluso cuando, hasta ahora, no esté en discusión el monopolio de poder de la nomenclatura del Partido Comunista. Los economistas recomiendan como salida una privatización agresiva de las empresas en manos del Estado, pero eso significaría una pérdida de control para el Partido Comunista y despidos laborales en masa, que podrían aumentar aún más las protestas sociales, hasta volverlas incontrolables. Nada preocupa más al Gobierno que un aumento de la inestabilidad (Köckritz, 2016).

La reacción de los Gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y el galanteo de China

La reacción de los Gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y al galanteo de China es naturalmente heterogénea y refleja diferencias entre ellos, en materia económica, política e ideológica, que subyacen en la región, lo cual refleja los grados distintos en que los países podrían ser afectados, tanto por las medidas norteamericanas, como por las ofertas del dragón asiático. En primer lugar, los países del Cono Sur son los que se están viendo obligados a recalcular su política exterior y estrechar sus lazos con países como China —que al menos en la retórica y en su proyección internacional, se ha transformado en el gran defensor del libre comercio y la globalización (a pesar de sus prácticas proteccionistas)—,¹² y menos decididamente con Europa, esperando, al mismo tiempo, que ese viraje no implique perder su vínculo privilegiado con Washington. Este rediseño es más fácil para países como Chile y Perú, los cuales

12. Según la OCDE, la economía china es la más cerrada del mundo.

ya tienen acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos, que para Brasil y Argentina, ligados al Mercosur, cuyas negociaciones con la UE están estancadas desde hace más de una década y media, aunque ahora, aparentemente, han sido desbloqueadas. Si agregamos la fracción de países del eje bolivariano (Venezuela, Bolivia y Ecuador), que tienen un profundo sentimiento antinorteamericano (Venezuela) o una demanda por una mayor autonomía (Ecuador y Bolivia), es claro que no se puede esperar, a corto y mediano plazo, una estrategia de inserción internacional coherente de la región en una u otra dirección, y aún menos si tomamos en cuenta las múltiples debilidades de los dos países protagonistas y más poderosos de la región: Brasil y México. La unificación de posturas comunes sigue brillando por su ausencia. Las declaraciones contrarias en el marco de la Celac, como Alejandro Frenkel destaca con toda razón, son más bien manifestaciones de deseos, que la articulación de una política unificada (Frenkel, 2017). Todo eso pasa en un contexto global donde el proceso de acumulación se desplaza hacia la región Asia-Pacífico, lo que va a provocar cambios en la competitividad relativa de los eslabones de las cadenas de producción, en los cálculos de rentabilidad de los diferentes sectores de la economía y en los patrones de inserción internacional de las naciones. América Latina deberá decidir si la región, o por lo menos algunos de sus miembros, sacará provecho de ese desarrollo y avanzará tanto hacia una inserción más activa en la economía internacional como hacia un desarrollo sustentable. La otra opción sería quedarse en su rol tradicional de oferente de materias primas. Para que lo primero ocurra, es necesario repensar la política comercial, en el sentido de que ésta debería ser menos ideológica y más realista y pragmática, de manera que los perdedores sean identificados y compensados adecuadamente. Finalmente, las políticas comerciales tienen que ser compatibles, como ya subrayamos arriba, con otras normas y marcos de referencia internacionalmente acordados, como la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, la Agenda de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París

(Schillinger, 2016).¹³ Lo que falta del lado latinoamericano es un debate amplio sobre los verdaderos efectos de los megacuerdos para el desarrollo de la región, que incluya, más allá de los Gobiernos, a la clase media, sindicatos, sectores populares, las multilaterales y la academia. Para conciliar los acuerdos comerciales, ya sean bilaterales, regionales o megaregionales, con los ODS, se tendría que tomar en cuenta un fenómeno ampliamente verificado: la confianza ciega en los mercados globalizados produce el efecto de que los más pobres de este mundo siguen estando desacoplados, a la vez que los costos de los daños ambientales son externalizados. En esa dirección, más que lamentarse por el retiro de la administración Trump de los megacuerdos TTIP y TPP, habría que aprovechar esta coyuntura para propiciar un nuevo impulso multilateral, inspirado, por ejemplo, en el espíritu de las viejas sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), hacia un nuevo orden económico mundial que, entre otros propósitos, acabe con el cierre de los países ricos a las importaciones del Sur global, establezca reglas justas y transparentes para el comercio, cumpla los criterios de trabajo de la OIT y promueva la cooperación para el desarrollo.

La COP21 como hilo conductor hacia un Sur global reconfigurado y un desarrollo sostenible a nivel global

Los resultados de la COP21 en París marcan el camino hacia un desarrollo más sustentable a nivel global. Sin embargo, la realización de los compromisos de la COP21 con un desarrollo alternativo va a resultar muy difícil por las contradicciones en su seno, derivadas de

13. Es, cuando menos, sospechoso que la mayor parte del debate sobre la AP y sus avances e impactos en las economías participantes sea más bien un monólogo latinoamericano, mientras su contraparte asiática se queda prácticamente muda.

las posiciones e intereses de los países firmantes y de la influencia de actores económicos poderosos que intentan limitar su impacto potencial. El lema principal es *descarbonizar* los sistemas energéticos. En muchos países del Sur, no existe una política en ese sentido o las políticas implementadas no son suficientes (Lay y Renner, 2016). Tomando en cuenta las posibilidades de la región y sus ricos recursos energéticos derivados de fuentes renovables, América Latina está bien posicionada para transitar hacia un desarrollo más sustentable.¹⁴ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a pesar de sus déficits en términos de la concreción de los diecisiete ODS en subobjetivos e indicadores,¹⁵ es un progreso innegable. La agenda vislumbra no sólo directrices para las políticas nacionales, sino también un nuevo camino para la cooperación técnica internacional (CTI) en la región, cuyas características son el ingreso de nuevos actores, nuevas modalidades y esquemas de financiamiento, la interdependencia entre las diversas agencias de cooperación y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS), explorando nuevas vías para los flujos de inversión y la cooperación para el desarrollo en un Sur global reconfigurado (Aynaoui y Woertz, 2016). Todos los países latinoamericanos han manifestado su voluntad de adaptar el marco doméstico de la cooperación a las nuevas agendas de desarrollo, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Financiación para el Desarrollo y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Los acuerdos de la COP21 en París marcaron, al menos, un bosquejo del camino hacia un desarrollo sostenible a nivel global. Gracias a su alto potencial energético, derivado de fuentes renovables, la región latinoamericana presenta una gran

14. Según el informe del BID titulado *Repensemos nuestro futuro energético* (Vergara, Alatorre y Alves, 2013), el potencial energético que alberga América Latina en sus recursos naturales sería suficiente para cubrir más de 2.2 veces la demanda eléctrica de la región en 2050.

15. La concreción de los diecisiete ODS es, como Daniel Dücker ha subrayado, muy deficiente, si se toma en serio el objetivo central de la agenda: un bienestar sustentable para todos. Esta omisión es grave, sobre todo en relación con uno de los objetivos clave: una distribución más justa de los bienes materiales, que prácticamente no es abordado en la agenda. Sin un redireccionamiento de la dimensión de la justicia distribucional, no podemos esperar un progreso, sino más bien un retroceso (Dücker, 2017).

oportunidad de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible, aunque, hasta ahora, ha sido insuficientemente aprovechada. Un paso muy concreto hacia otro desarrollo sería darle un nuevo rumbo al sistema económico, en busca de una economía del bien común, siguiendo así el objetivo de la actividad económica como está definido en muchas constituciones de los Estados democráticos (véase Felber, 2016). La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha analizado recientemente, en un documento de trabajo, el rol de la cooperación regional dentro del nuevo marco de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (AMDS) (Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI], 2016). Este documento concluye que no se trata de aplicar los modelos tradicionales de la división Norte-Sur,

sino de reconceptualizarla sobre la base de los nuevos puntos de debate: el valor de los recursos domésticos, la interpretación de la universalidad de responsabilidades en conjunción con el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD), las transferencias de tecnologías verdes y la “economía verde”,¹⁶ el rol de la empresa privada en la CID [cooperación internacional para el desarrollo], la gestión de bienes públicos, el rol de la CSS dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo (p. 39).

Apostar a la cooperación internacional es importante, pero no es suficiente, porque no toma en cuenta el hecho de que un desarrollo alternativo es sólo alcanzable sobre la base de un enfoque inclusivo, es decir, con una participación fuerte de la sociedad civil. El cambio hacia la sustentabilidad puede tener éxito sólo si se está creando una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad, como subraya el informe de la CEPAL titulado *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (2016b). Los autores están conscientes de que la transformación de los compromisos y las decisiones en política

16. Merece ser mencionado que la “economía verde” es un concepto muy discutido. Se tendría, por lo tanto, que especificar en detalle, en cada caso, qué versión de este concepto se utiliza. Este debate no puede ser recapitulado aquí por falta de espacio.

activa de la región implica un camino largo y exige responder a una serie de preguntas que se refieren, entre otros asuntos, al futuro de la integración regional, la construcción de visiones y posiciones conjuntas, la construcción de una plataforma común de inserción exitosa en procesos globales, el tipo de relación entre los Estados y otros actores, y finalmente, las medidas a tomar para contrarrestar desafíos estructurales de desarrollo en la región, como la desigualdad y la distribución de la riqueza (APCI, 2016, pp. 40 y ss.). Finalmente, la suerte del desarrollo bajo las directrices de los ODS se decide en un “*unruled G-Zero world*” (Bremmer, 2012) a nivel nacional y, recordando aquí la vieja frase “toda política es política local”, a nivel local. La Agenda 2030 es, por lo tanto, en última instancia, un encargo sociopolítico de la comunidad internacional para el nivel local.

Como se ha dicho en una conferencia reciente, organizada por el *think tank* español Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), existe un amplio consenso entre expertos internacionales en que la transición hacia un sistema energético bajo en carbono es imparable y que el cambio estructural hacia economías respetuosas con el medio ambiente es una necesidad imperativa hoy (Barcelona Centre for International Affairs, 2017). Sin embargo, la resistencia rotunda de la administración de Trump al seguimiento de la política climática de su antecesor Obama significa un paso atrás en esta dirección.

Hacia una integración reforzada sobre la base de un desarrollo sostenible

Con respecto a la integración de la región como trampolín al mercado mundial —un objetivo promulgado ya desde los años ochentas—, América Latina necesita no menos, sino más integración, incluyendo de manera más firme el abordaje de las cuestiones ambientales (Blanco Jiménez y González Blanch, 1999-2000) y los efectos colaterales

negativos del avance económico-social de los últimos años, perceptibles en una mayor contaminación atmosférica en las áreas urbanas y un deterioro importante de diversos activos naturales, como los recursos no renovables, el agua y los bosques. Se trata de problemas que llegan al punto de erosionar las propias bases de sustentación del dinamismo económico y exigen transitar, en los próximos años, hacia un desarrollo sostenible que preserve para las generaciones futuras los activos económicos, sociales y naturales. Esa meta implica despedirse de un tipo de regionalismo que ha predominado hasta ahora, el cual ha reforzado la soberanía nacional y regional, basado en la autoridad presidencial, y ha sido proyectado regionalmente por el llamado *interpresidencialismo* (véanse Malamud, 2010; Legler, 2013 y Gómez Mera, 2013). Se requiere un regionalismo que refuerce la soberanía más allá de las capacidades nacionales aisladas, el cual exige, por lo tanto, respuestas regionales y globales, y no menos importante, deberá lograrse en el marco de un desarrollo económico con mayor igualdad e inclusión social, y en una senda de crecimiento con bajas emisiones de carbono (CEPAL, 2016b). Una mayor integración que incluya estos desafíos contribuiría a reducir la vulnerabilidad de la región ante fenómenos externos y a reaccionar ante el desplazamiento del poder económico hacia Asia y el Pacífico, la aceleración de los cambios tecnológicos, el cambio climático, los desafíos de la gobernabilidad global y las nuevas amenazas de seguridad. La respuesta a un mundo sin un rumbo claro no puede ser aislarse, lo que equivaldría a seguir el camino equivocado de Donald Trump, ni tampoco pensar que el mercado arreglará las cosas por sí mismo. Para salir del callejón sin salida de la dependencia extrema de las ventajas comparativas tradicionales (recursos naturales), los países están obligados a desplegar estrategias de especialización, diversificar sus socios económicos externos y buscar nuevas formas de financiamiento y de inserción en la economía mundial. Eso significa, siguiendo las propuestas recientes de Sergio Bitar (2016):

1. Superar el agotamiento del Mercosur, flexibilizar y autorizar negociaciones individuales y arribar a un acuerdo de libre comercio con la UE.

2. Poner en marcha proyectos comunes entre el Mercosur y la AP: proyectos de infraestructura, corredores bioceánicos, integración eléctrica y energética, instalación de oficinas de comercialización conjuntas en Asia y África, investigaciones conjuntas para incorporar más tecnología a las empresas.
3. Articular cadenas de valor en torno a sectores de tecnología avanzada.

El primero de junio de 2017, Donald Trump cumplió su promesa electoral de anunciar que Estados Unidos saldrá del Acuerdo de París. Este proceso, sin embargo, no es rápido ni automático, porque el Pacto de París establece que los países no podrán abandonarlo durante los primeros tres años y, una vez decidido, no sería efectivo hasta un año después, es decir, en términos formales, Estados Unidos seguirá formando parte del acuerdo del clima hasta 2020. No obstante, en la práctica, la situación es distinta, porque Trump ya ha aprobado diversas normativas que han desmantelado la política de Obama para la lucha contra el cambio climático, provocando que el país no mantenga esfuerzos decididos para reducir sus emisiones. Aún sin las políticas contraproducentes de Trump, se estimaba que Estados Unidos no iba a cumplir a cabalidad su compromiso con el Acuerdo de París. Lo que está ocurriendo es que Estados Unidos, con este giro, retrocede en su capacidad de liderazgo y deja un espacio privilegiado que China, el mayor emisor global, ya ha dado señales de querer ocupar. A pesar del hecho indiscutible de que la decisión solitaria de Trump es una señal desastrosa para la comunidad internacional, la cual puede provocar una reacción en cadena, también puede ser una llamada a los otros 196 firmantes del COP21 (sólo Nicaragua y Siria no firmaron) para cerrar las filas e intensificar sus esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de París y los ODS. Por cierto, al menos las primeras reacciones a la decisión de Trump apuntan en esa dirección, por ejemplo, la Coalición por la Alta Ambición (HAC, por sus siglas en inglés), cuyos miembros son, entre otros, Chile, Brasil, México, Alemania, Holanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda, manifestó su “profunda decepción” y subrayó que el pacto es indiscutible (Rocha, 2017).

No hay duda, América Latina, como el mundo entero, se encuentra en una fase de transición profunda. Los acontecimientos globales y regionales recientes, como la caída brusca de los precios internacionales de las materias primas; el agotamiento del ciclo progresista en la región;¹⁷ el estancamiento económico; las nuevas coaliciones regionales e interregionales, como el BRICS y el MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia); el G20 y las negociaciones de nuevos megacuerdos comerciales son señales de un nuevo periodo y dividen aguas en los intereses regionales, aumentan la fragmentación intraregional y dificultan las estrategias comunes hacia afuera, debilitando la presencia de América Latina en la arena internacional como un actor colectivo, cohesionado y de peso. Sin embargo, estos cambios también abren nuevas oportunidades, como muestra el documento *Horizontes 2030*, de la CEPAL (2016b), y el tomo del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *Eco-Integration in Latin America* (2017), un trabajo colectivo de treinta expertos internacionales presentado en abril de 2017.

Si los Gobiernos de la región están dispuestos a seguir directrices como las antes mencionadas, u otras similares, y toman las medidas para favorecer un cambio estructural, es decir, una transformación socialmente justa y ecológicamente sustentable, la región podría dar un paso importante hacia una cultura de igualdad y un desarrollo sostenible, así como ganar más peso en la arena internacional.

17. Hay un amplio debate sobre qué ha llegado a su fin: ¿un ciclo progresista, una época, una serie de victorias electorales de la izquierda o sólo una narrativa progresista? Es demasiado temprano para dar hoy una respuesta seria a esta pregunta.

Referencias

- AGENCIA EFE. (2015, julio 24). Evo reitera críticas a la Alianza del Pacífico. *El Nuevo Herald*. Disponible en <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article28652875.html>>.
- AGENCIA EFE. (2017, junio 15). *Chile y Costa Rica, países latinoamericanos más innovadores, pero retroceden*. Disponible en <<https://www.efe.com/efe/america/economia/chile-y-costa-rica-paises-latinoamericanos-mas-innovadores-pero-retroceden/20000011-3297789>>.
- AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (2016). América Latina y el Caribe en la nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo: Implicancias frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (documento de trabajo). Disponible en <<http://cepei.org/wp-content/uploads/2016/08/APCI-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-Nueva-Arquitecturade-la-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo.pdf>>.
- ALDOMONTE, H. y Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf>.
- AYNAOUI, K. E. y Woertz, E. (2016). Introducción: África, América Latina y el “siglo de Asia”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 114, pp. 7-15. Disponible en <https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/114>.
- BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. (2017, febrero 27). *Climate Futures: “La transición hacia un sistema energético bajo en carbono es imparable”*. Disponible en <https://www.cidob.org/noticias/temas/seguridad/climate_futures_la_transicion_hacia_un_sistema_energetico_bajo_en_carbono_es_imparable>.
- BITAR, S. (2016, agosto 1). Por qué nos conviene una mayor integración latinoamericana. *Estrategia*. Disponible en <<http://www.estrategia.cl/12074/Columna>>.

- BERGGRUEN, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*. Madrid: Taurus.
- BLANCO JIMÉNEZ, F. J. y González Blanch, M. (1999-2000). Los procesos de integración económica y medio ambiente. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2638, pp. 9-18. Disponible en <http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2638_9-18__7A94475050AAFC726C7CBA482C57CD1.pdf>.
- BODEMER, K. (2014). ¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extrarregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002-2011). *Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, pp. 45-69.
- BORBOLLA, M. H. (2014, junio 18). “Sobrevendido”, la Alianza del Pacífico: Jorge Castañeda. *Quadratin*. Disponible en: <<https://mexico.quadratin.com.mx/%E2%80%9CSobrevendida%E2%80%9D-la-Alianza-del-Pacifico-Jorge-G-Castaneda/>>.
- BREMMER, I. (2012). *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. Londres: Portfolio.
- BREMMER, I. (2013, junio 11). From G8 to G20 to G-Zero: Why no One Wants to Take Charge in the New Global Order. *The New Statesman*. Disponible en <<https://www.newstatesman.com/politics/politics/2013/06/g8-g20-g-zero-why-no-one-wants-take-charge-new-global-order>>.
- BUZAN, B. y Lawson, G. (2013). The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations. *International Studies Quarterly*, 57(3), pp. 620-634.
- BUZAN, B. y Lawson, G. (2014). Capitalism and the Emergent World Order. *International Affairs*, 90(1), pp. 71-91.
- BUZAN, B. y Lawson, G. (2015). *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CÁLIX, A. (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica* (Análisis No. 01/2016). Friedrich-Ebert-Stiftung, Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica, Ciudad de México.

- CAMPODÓNICO, H. (2015, julio 6). ¿Está sobrevendida la Alianza del Pacífico? *La República*. Disponible en <<http://larepublica.pe/politica/200680-esta-sobrevendida-la-alianza-del-pacifico>>.
- CASTAÑEDA, J. G. (2012, marzo 1). La rivalidad México-Brasil. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/elpais/2012/02/28/opinion/1330453013_778328.html>.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. (2014-2015). *Las Américas y el Mundo (2014-2015): Opinión Pública y Política Exterior*. Disponible en <<https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/>>.
- CHELALA, S. (2016). The Impact of Trade Agreements with China on Innovation. *Integration Ideas*, 243. Disponible en <<http://conexionintal.iadb.org/2016/12/02/el-impacto-en-innovacion-de-los-acuerdos-comerciales-con-china/?lang=en>>.
- CHINESE ACADEMY OF INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC COOPERATION, Ministry of Commerce, Research Center of State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council y United Nations Development Programme China (2015). *2015 Report on the Sustainable Development of Chinese Enterprises Overseas*. Disponible en <<http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/2015-report-on-the-sustainable-development-of-chinese-enterprise.html>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016a). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: La situación de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016b). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*.

- Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016c). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf>.
- COVARRUBIAS, A. (2016). Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), pp. 49-63. Disponible en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12412/pdf>>.
- DEONANDAN, K. y Dougherty, M. L. (Eds.). (2016). *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nueva York: Routledge.
- DIETER, H. (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*. Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, Dialogue on Globalization. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11114.pdf>>.
- DIETER, H. (2015, mayo 4). Das Ende des handelspolitischen Multilateralismus. *IPG Internationale Politik und Gesellschaft*. Disponible en <<http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/baustellen-der-globalen-oekonomie/artikel1/detail/das-ende-des-handelspolitischen-multilateralismus-908/>>.
- DUARTE HERRERA, L. K., González Parías, C. H. y Montoya Uribe, D. A. (2014). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. *Punto de Vista*, 5(9), pp. 137-162. Disponible en <<http://journal.poligran.edu.co/index.php/puntodevista/article/view/568/501>>.
- DÜCKERS, D. (2017). Die Agenda 2030: Weniger als das Nötigste. *GIGA Focus Global*, 3. Disponible en <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1703.pdf>.
- DURÁN LIMA, J. E. y Cracau, D. (2016). The Pacific Alliance and Its Economic Impact on Regional Trade and Investment: Evaluation and Perspectives. *International Trade*, 128. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40860/1/S1601207_en.pdf>.

- FELBER, C. (2016). Creando una economía para el bien común. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 297-316). Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>>.
- FRENKEL, A. (2017, febrero). Y ahora, ¿quién podrá defendernos? *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>>.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG. (2017, mayo 29). Opportunities and Challenges for a Coherent Climate Strategy for the Latin American Continent. *FES Connect*. Disponible en <<http://www.fes-connect.org/popular-posts/detail/opportunities-and-challenges-for-a-coherent-climate-strategy-for-the-latin-american-continent/>>.
- FUKUYAMA, P. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
- GARCÍA SIERRA, A. (2014, febrero 17). “La Alianza del Pacífico es el peor tratado comercial”: presidente de la SAC. *El País*. Disponible en <<http://www.elpais.com.co/economia/la-alianza-del-pacifico-es-el-peor-tratado-comercial-presidente-de-la-sac.html>>.
- GARZÓN, J. F. y Nolte, D. (2017). The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross Regionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y C. Wylde (eds.), *Handbook of South American Governance* [en prensa]. Nueva York: Routledge.
- GEHRE GALVÃO, T. (2009). América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), pp. 63-80. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/04.pdf>>.
- GIESEN, C. (2017, mayo 26). China schläft nie. *Süddeutsche Zeitung*. Disponible en <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/report-china-schlaeft-nie-1.3522320>>.
- GIESEN, C. y Piper, N. (2016, octubre 6). Zwölf bedrohliche Nullen. *Süddeutsche Zeitung*. Disponible en <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verschuldung-zwoelf-bedrohliche-nullen-1.3193085>>.

- GÓMEZ MERA, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of Mercosur*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HEINE, J. (2014). ¿El Mercosur está marcando el paso? La política de la integración regional en el Cono Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, pp. 81-101. Disponible en <<https://revista.digital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/heine.pdf>>.
- HOBBSAWM, E. (1962). *The Age of Revolution: 1789-1848*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.
- HONTY, G. (2016, septiembre 16). Economías con pies de petróleo. *Energía Sur*. Disponible en <<http://energiasur.com/economias-con-pies-de-petroleo/>>.
- IKENBERRY, G. J. (1996). The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, 75(3), pp.79-91.
- IKENBERRY, G. J. (2014). The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 93(3), pp. 80-90.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2017). *Eco-Integration in Latin America: Ideas Inspired by the Encyclical Laudato*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8225?locale-attribute=es&locale-attribute=en&>>.
- KACEF, O. (2016). Oportunidades y desafíos en las relaciones entre América Latina y Asia. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 114, pp. 41-62. Disponible en <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316644/406744>>.
- KACEF, O. y Ballesty, M. (2014). La competitividad más allá del tipo de cambio: La evidencia para América del Sur. Manuscrito no publicado, CEPAL, Buenos Aires.
- KAPPEL, R. (2014). Aufstieg und Fall von Nationen. Warum manche Länder aufsteigen und zu Regional Powers werden. En A. Ziai (ed.), *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie* (pp.153-181). Baden-Baden: Nomos.
- KAPPEL, R. y Pohl, B. (2013). Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS-Staaten. *GIGA Focus Global*, 1, pp. 1-8. Disponible en alemán en <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1301.pdf>.

- KÖCKRITZ, A. (2016). Chinas Große Chance. *Die Zeit*, 52, p. 23.
- LAY, J. y Renner, S. (2016). Not on the “Paris Track”: Climate Protection Efforts in Developing Countries. *GIGA Focus Global*, 8. Disponible en <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1608_en.pdf>.
- LEGLER, T. (2013). Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, 35(2), pp. 325-352. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n2/a01v35n2.pdf>>.
- MAIHOLD, G. (2016). Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas. *SWP-Aktuell*, 36. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. Disponible en <<https://www.swp-berlin.org/publikation/brasiliens-krise-und-die-regionale-ordnung-lateinamerikas/>>.
- MAIHOLD, G. (2017). Die Pazifikallianz beginnt einen neuen Entwicklungsabschnitt, *SWP-Aktuell*, 49. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. Disponible en <<https://www.swp-berlin.org/publikation/die-pazifikallianz-beginnt-einen-neuen-entwicklungsabschnitt/>>.
- MALAMUD, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15, pp. 113-138. Disponible en <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/241/214.html>>.
- MARÍN, A. (2016). Las industrias de recursos naturales como plataforma para el desarrollo de América Latina. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 237-254), Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>>.
- MICHALCZEWSKY, K. (2017). How Latin American Exports Are Reacting as Advanced Economies Recover. *Integration Ideas*, 250. Disponible en <<http://conexionintal.iadb.org/2017/07/11/las-exportaciones-latinoamericanas-frente-a-la-recuperacion-de-las-economias-avanzadas/?lang=en>>.
- MOURON, F., Urdinez, F. y Schenoni, L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers*

- Internationals*, 114, pp. 17-39. Disponible en <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316643/406743>>.
- MYERS, M. (2016, septiembre 7). Can China Make New Friends in LAC? *Latin Trade*. Disponible en <<https://www.thedialogue.org/blogs/2016/09/can-china-make-new-friends-in-lac/>>.
- NOLTE, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Papers*, RSCAS 2014/89. Florencia: European University Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies. Disponible en <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32595>>.
- NÚÑEZ, R. (2016, enero 25). De la “maldición de las materias primas” a la bendición de las exportaciones con valor añadido *Informe21.com*. Disponible en <<https://informe21.com/blog/rogelio-nunez/de-la-maldicion-de-las-materias-primas-a-la-bendicion-de-las-exportaciones-con>>.
- OJEDA GÓMEZ, M. (2009, noviembre 17). México y Brasil: Caminos opuestos. *Milenio Diario*. Disponible en <<http://eurolat.blogspot.mx/2009/11/opinion-mexico-y-brasil-caminos.html>>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011: La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales. De la coexistencia a la coherencia*. Ginebra. Disponible en <https://wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Corporación Andina de Fomento. (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. París: OECD Publishing. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/S1501061_es.pdf?sequence=1>.
- PADGETT, T. (2010, marzo 20). As Brazil Rises, Mexico Tries to Amp Up Its Own Clout. *Time*. Disponible en <<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1973921,00.html>>.
- PALACIOS, G. (2005). Brasil y México: Sus relaciones 1822-1992. En A. Ortiz Mena L. N., O. Amorim Neto y R. Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: Encuentros y desencuentros* (pp. 23-

- 109). Ciudad de México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- PEÑA, F. (2012). Mercosur as a Regional and Global Protagonist. *RSCAS Policy Papers*, 2012/01. Florencia: European University Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies. Disponible en <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20074>>.
- PHILLIPS, N. (2002, abril 25). *Reconfiguring Subregionalism: The Political Economy of Hemispheric Regionalism in the Americas*. Coventry: University of Warwick, Department of Politics and International Studies. Mercosur Study Group, Chatham House. Disponible en <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00552.pdf>>.
- PRECIADO CORONADO, J. A. (2013). Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. En M. N. Ruiz Uribe (coord.), *América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos* (pp. 27-49). Ciudad de México: Instituto Universitario Internacional de Toluca (IUIT) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) / Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas) / Universidad de Tijuana (UDT). Disponible en <http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=880>.
- RACHMAN, G. (2017). *Easternization. Asia's Rise and America's Decline from Obama to Trump and Beyond*. Nueva York: Other Press.
- ROCHA, L. (2017, junio 2). El gobierno argentino, con una “profunda decepción” por la medida. *La Nación*. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/2029716-el-gobierno-argentino-con-una-profunda-decepcion-por-la-medida>>.
- RODRIG, D. (2016, junio). La innovación no es suficiente. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/la-innovacion-no-es-suficiente/>>.
- RUBIO, L. (2012, marzo 11). ¿México vs. Brasil? *Zócalo*. Disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/mexico-vs.-brasil>>.
- SCHILLINGER, H. R. (2016). *In Need of Rethinking: Trade Policies in Times of De-Globalisation*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Dialogue

- on Globalization. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/12761.pdf>>.
- STEWART, P. (2014). The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 93 (1), pp. 58-73. Disponible en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>>.
- SVAMPA, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, 268, pp. 50-64. Disponible en <http://nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Svampa_268.pdf>.
- TASSARA, C. y Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44, pp. 107-144. Disponible en <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/009-tassara.pdf>>.
- TORRE, C. (2014, febrero 17). Alianza del Pacífico: gato por liebre. *El Espectador*. Disponible en <<https://www.elespectador.com/opinion/alianza-del-pacifico-gato-liebre-columna-475650>>.
- TOVIAS, A. (2008). The Brave New World of Cross-Regionalism. Working Paper, 2008-03. Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales. Disponible en <http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2008/wp2008-03.pdf>.
- TRACE, S. (2016). Reiniciando nuestra relación con la tecnología. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 261-293), Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>>.
- VÉLEZ BUSTILLO, E. (2017, enero 27). What Makes Good Schools? The Case of China and LAC [Entrada del PREAL Blog]. Disponible en <<https://www.thedialogue.org/blogs/2017/01/what-makes-good-schools-the-case-of-china-and-lac/>>.
- VERGARA, W., Alatorre, C. y Alves, L. (2013). *Repensemos nuestro futuro energético: Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC*. Documento núm. IDB-DP-292. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5744?locale-attribute=es&locale-attribute=en>>.

- VISCIDI, L. (2017, junio 23). Trump's Withdrawal From the Paris Agreement Challenges Latin America. *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2017/06/23/opinion/paris-agreement-climate-change-latin-america.html>>.
- VISCIDI, L. y O'Connor, R. (2016, noviembre 24). How can Latin America Move to Low-Carbon Energy? *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2016/11/24/opinion/how-can-latin-america-move-to-low-carbon-energy.html>>.
- WILSON, J. D. (2015). Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP? *Journal of Contemporary Asia*, 45(2), pp. 345-353.
- WERNER, A. (2017, julio 25). Latest Outlook for The Americas: Back on Cruise Control, But Stuck in Low Gear. *IMF Blog*. Disponible en <<https://blogs.imf.org/2017/07/25/latest-outlook-for-the-americas-back-on-cruise-control-but-stuck-in-low-gear/>>.
- WOERTZ, E. (Ed.). (2016). *Reconfiguration of the Global South: Africa and Latin America and the 'Asian Century'*. Nueva York: Routledge.

CAPÍTULO III

**El contexto económico
en América Latina**

Perspectivas y tendencias para
la transformación social-ecológica

ROBERTO KREIMERMAN
Uruguay

Introducción

El presente ensayo explora el contexto económico en el cual habrán de formularse, discutirse e instrumentarse las propuestas para una transformación social-ecológica que permita superar el injusto e insostenible sistema económico y social actual. Por eso mismo, la palabra *contexto* no trata de un análisis coyuntural de la situación económica global y de América Latina, en particular, sino que hace referencia al sentido literal del término, como la referencia a todo aquello que rodea a un acontecimiento, a fin de entenderlo e interpretarlo. La transformación social-ecológica, como respuesta a la crisis económica, social y ambiental en que se encuentran América Latina y el planeta entero, requiere necesariamente del estudio de la evolución y tendencias futuras de las condiciones materiales de producción que han implicado los cambios económicos que aquí se

describirán, así como de sus consecuencias más puntuales, pero no menos importantes, en términos de crecimiento económico (o la falta de éste), distribución de la riqueza, comercio e inversión.

Por esta razón, el ensayo se organiza en dos partes. En la primera, se tratan los cambios del sistema global de producción, comenzando, en el primer apartado, por detallar el surgimiento de una nueva dinámica mundial de producción, comercio e inversión bajo el dominio de pocas y grandes empresas transnacionales, en la forma de cadenas globales de valor. El segundo apartado realiza una breve, pero completa, descripción de esas cadenas y su funcionamiento interno y hacia el mercado. El tercer apartado describe los cambios más significativos que ha traído aparejados este nuevo sistema global de producción para otras esferas de la actividad económica y social, cambios que son en parte causa y en parte consecuencia de los mismos. Específicamente, nos referimos a las finanzas, los servicios, las relaciones laborales y los impactos sociales y ambientales. Mientras que el cuarto apartado trata del papel de la tecnología en las cadenas globales de valor, el quinto apartado da cuenta de la nueva división internacional del trabajo que el nuevo sistema mundial de producción ha creado y los roles de los países en ella.

La segunda parte del ensayo se concentra en los cambios ocurridos en América Latina durante las últimas tres décadas y analiza qué se puede esperar en un futuro próximo; cambios debidos a las políticas aplicadas por los Gobiernos de la región, muchas veces en consonancia con las presiones de las empresas transnacionales, de los Gobiernos de los países desarrollados y de los organismos internacionales de crédito. El sexto apartado describe la evolución económica productiva de América Latina desde los años noventas y su inserción actual en las cadenas de valor globales y regionales, analizada para las tres principales subregiones del subcontinente (Centroamérica, el Cono Sur y los países andinos). El séptimo apartado analiza la coyuntura económica de los últimos años, luego del fin del ciclo de los *commodities*, con una breve síntesis a nivel global y de las principales potencias mundiales, para luego profundizar el análisis al interior de la región latinoamericana. El último apartado del ensayo, además de analizar las negativas políticas que están instrumentando la mayoría

de los actuales Gobiernos de la región ante el panorama descrito en los apartados previos, resume los desafíos que enfrentamos y sintetiza posibles estrategias y líneas de acción económicas, productivas y sociales para la transformación social-ecológica de la región.

Una nueva dinámica mundial: El capitalismo se reformula a sí mismo

En el comienzo del siglo XXI, el capitalismo ha completado su tarea de abarcar el planeta. La estructura económica mundial ha cambiado considerablemente desde principios de la década de los ochentas, luego de la caída del sistema de Bretton Woods y las crisis del petróleo, impulsada por la pretensión de recuperar la rentabilidad de las grandes empresas multinacionales y el crecimiento económico en los países centrales del sistema. Dos cambios profundos e interrelacionados, el desarrollo de un nuevo sistema global de producción y la creciente asimetría entre la realidad económica y financiera, con predominio de esta última, caracterizan la evolución de las últimas décadas hasta la actualidad.

El nuevo modelo global de producción ha implicado la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización en eslabones situados en diferentes países y regiones, conformando cadenas globales de valor (CGV), con el fin de aprovechar las ventajas de localización de acuerdo con las características productivas del eslabón considerado: dotación de mano de obra barata, acceso a recursos naturales abundantes, financiamiento, disponibilidad de tecnología con recursos técnicos capacitados y cercanía de los mercados de consumo, según sea el caso. Además, ha refinado y multiplicado la división del trabajo en las empresas, pero también en el ámbito local, nacional y, especialmente, internacional, aprovechando economías de especialización y escala hasta un punto inimaginable para los economistas clásicos, como Smith, Ricardo y Marx, quienes, desde fases tempranas

del desarrollo del sistema capitalista, predijeron la tendencia a la subdivisión del trabajo como una forma de aumentar la productividad.

Por una parte, los avances científicos y tecnológicos en áreas como la química, el transporte y las tecnologías de la información y la comunicación han posibilitado esta fragmentación de los procesos y su reconfiguración en cadenas globales de valor. La cantidad de transnacionales invirtiendo en el exterior o subcontratando productores extranjeros, en busca de reducciones de costos, mayor flexibilidad o mejor atención a mercados locales, sin duda recibió un importante impulso por los avances en comunicaciones y la integración de las computadoras a la producción masiva, en áreas como el diseño de productos, la administración de la cadena logística de abastecimiento y el monitoreo de ventas y distribución. Estas innovaciones han reducido el costo de coordinar operaciones internacionalmente y han permitido una creciente sofisticación en la fragmentación de la cadena de valor, con tareas muy específicas de producción de bienes o servicios realizadas en una localización, mientras que otros componentes de la producción se realizan en diferentes lugares.

Por otra parte, la apertura comercial, la liberalización financiera, el debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores, las privatizaciones, el *outsourcing*, el *offshoring* y las tercerizaciones han sido las herramientas utilizadas por Gobiernos y empresas transnacionales. Políticamente, un desarrollo importante en este periodo ha sido la entrada a la economía capitalista mundial de los viejos países comunistas y otras economías cerradas. El colapso de la Unión Soviética y de los Gobiernos afines a ella en Europa oriental, el giro del plan económico de China y la liberalización y apertura de la economía de la India han servido para expandir la capacidad productiva global, el comercio internacional, la inversión extranjera y la subcontratación internacional.

La coordinación de esa producción globalizada y sus consecuencias para el desarrollo económico, en general, y para los trabajadores, en particular, son importantes. Dependiendo de la empresa que lidere una cadena de valor específica y la conformación y ubicación de los eslabones de cada una de las *cgv*, se afecta la composición, volumen y naturaleza del comercio internacional. La configuración de la

producción en cadenas de valor ha implicado un fuerte incremento del comercio internacional intrafirma e intraindustrial. Gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de cadenas de valor de alcance regional o mundial. La importancia creciente de las cgv en la economía mundial se refleja en el incremento de la relación entre el comercio y el producto interno bruto, derivado del hecho de que los bienes intermedios pueden transferirse varias veces entre países antes de ser ensamblados en un bien final. Entre 1980 y 2011, el comercio mundial (suma de exportaciones e importaciones) creció a una tasa media anual que duplica la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto global (5.7% frente al 2.8%), lo que llevó a que la relación entre ambas variables pasara del 27% al 65% en este periodo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014a).

Actores principales de este proceso son las empresas transnacionales, caracterizadas por ser corporaciones de gran tamaño —por consiguiente, con un fuerte poder de negociación ante empresas privadas y Gobiernos, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo—, con actividades productivas de bienes y servicios en varios países, por lo que el crecimiento cuantitativo en estas últimas décadas de las cadenas de valor lideradas por ellas han supuesto un cambio cualitativo hacia un sistema global de producción, con dirección única y perspectiva global de sus operaciones (Amador y Cabral, 2014). Sin embargo, una aplastante mayoría de las compañías transnacionales que hoy controlan el grueso de la economía globalizada tiene su origen y su casa matriz en los países desarrollados, con alta predominancia de empresas norteamericanas. En este marco, las empresas transnacionales se han beneficiado enormemente de subsidios a la inversión, incentivos fiscales y mercados de trabajo desregulados. Hoy en día, dominan la economía global, controlando alrededor del 80% del comercio mundial a través de sus propias operaciones y las de sus socios de negocios, organizadas en cadenas globales de valor (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2013; Serfati, 2008).

En contraste con quienes han enfatizado la marginalización del Estado en este proceso, la realidad demuestra que los Estados están en

el centro de la explicación del funcionamiento del capitalismo global. El rol de los Estados en mantener la reproducción de las relaciones de clase, los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la estabilización de la moneda y la contención de las crisis ha sido siempre central en la operación del capitalismo. Las corporaciones transnacionales, lejos de encontrar más conveniente la no existencia del Estado, dependen de su rol y lo impulsan —por lo tanto, también el de los organismos internacionales— para sus propios fines.

Cadenas globales de valor:

La tercerización

en su máxima expresión

En los años que van desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años sesentas, el comercio y las finanzas internacionales tuvieron una expansión importante. Sin embargo, las economías centrales y las de algunos países subdesarrollados se desarrollaron protegiendo sus producciones internas: el mercado interno era lo más importante para las empresas. La producción industrial se organizó según el modelo llamado taylorista-fordista de organización y gestión del trabajo y la producción. Las empresas trabajaban para un mercado que crecía regularmente y era previsible. Los crecimientos de la productividad se obtenían no sólo por la introducción de nuevas tecnologías, sino también, en parte, operando a escalas de producción cada vez más grandes. Las empresas tendían a transformarse en gigantes. Una de sus estrategias de expansión era la verticalización, pero las empresas no sólo tendieron a verticalizarse, sino también a autoabastecerse de todo tipo de servicios conexos a sus actividades productivas principales o necesarias para el funcionamiento de la producción y la administración: transporte, almacenamiento, mantenimiento, etc. Las empresas se transformaron así en grandes organizaciones, autosuficientes en múltiples aspectos, realizando en su interior una diversidad de actividades, además de su línea prin-

cial de producción. En algunos casos, esta autosuficiencia se vinculó al hecho de que las empresas no encontraban en su mercado interno otras empresas que le aseguraran el abastecimiento en condiciones de calidad, plazos y cantidades adecuadas a sus necesidades. La existencia de economías relativamente cerradas y las dificultades del transporte y las comunicaciones no favorecían la búsqueda de abastecimientos en otros países. En el caso de los servicios, mediante la internalización de actividades se podía controlar en forma directa la realización de todo aquello que era importante para que la empresa funcionara (Stolovich, 1994).

El tipo de empresa que así se constituyó empezó a ser cuestionado cuando las condiciones económicas se transformaron. La larga expansión económica en los países desarrollados que comenzó en la posguerra y se sustentó institucionalmente con los acuerdos de Bretton Woods, llegó a su fin en 1973. La situación se agravó con las crisis generadas alrededor del petróleo. La movilidad internacional del capital desempeñó un papel importante en la caída del sistema monetario. Una inflación creciente actuó como un mecanismo redistribuidor de ingresos al superar los estancados aumentos salariales nominales, disminuyendo el salario real, mientras que se redujeron los beneficios de las empresas con relación a las inversiones realizadas. Las crisis del petróleo profundizaron los problemas y significaron el punto de no retorno para las clases capitalistas dominantes.

Las grandes empresas encontraron que los mercados internos eran insuficientes para absorber la producción propia de sus grandes escalas productivas. El mercado internacional se tornó el objetivo de la producción. En todo caso, debe tomarse en cuenta que las crisis capitalistas modificaron los mercados, que pasaron de ser estables, crecientes y previsibles, a tornarse inciertos y erráticos. La rentabilidad de las empresas fue disminuyendo. Se requería menos rigidez y más flexibilidad de las empresas para enfrentar un ambiente económico incierto, con mercados imprevisibles y cada vez más competitivos. Las empresas debían concentrarse en lo que mejor sabían hacer y dejar de lado lo que no les era fundamental. Si antes verticalizaban, ahora debían desverticalizarse, para ser más flexibles; si antes internalizaban actividades, ahora debían externalizarlas. La empresa ideal

debía basarse en unidades productivas menores, que produjeran de forma armónica e integrada, con mayor capacidad tanto para absorber y distribuir los reveses de las crisis como para adecuarse a las oscilaciones de la demanda. Surgió así la estrategia de la focalización, complementaria de la tercerización, la subcontratación y la deslocalización. De esta forma, a partir del impulso inicial de la tercerización para reducir costos, en pocas décadas se ha conformado una compleja red de relaciones productivas, empresariales e institucionales.

Se genera así una nueva división del trabajo, con un mayor número de empresas especializadas, ligadas por una densa red de relaciones interempresariales, entre compradores y suministradores. La flexibilidad es la tónica de este tejido industrial y se torna más apta y eficaz para enfrentar las rápidas transformaciones de las economías contemporáneas. Estos nexos interempresariales ya no sólo operan al interior de los mercados domésticos, sino que se proyectan internacionalmente. Las revoluciones tecnológicas en las comunicaciones y en el transporte, así como la mayor apertura de las economías, posibilitan la construcción de redes de suministros más allá de las fronteras nacionales. De este modo, la nueva división del trabajo y la creación de redes que ligan a las empresas se construye a partir de dos variantes: una es el llamado *outsourcing* nacional (lo que más comúnmente se conoce como *tercerización*), que implica la contratación de productos y servicios a las empresas instaladas dentro del país; la otra es el *global sourcing* (o *aprovechamiento mundial*), que corresponde al entrelazamiento de esa red de proveedores con las de otros países o con la propia empresa, trasladando total o parcialmente su producción a terceros países (*offshoring*). Si el mercado de ventas de las empresas ya es el mundo entero, y no sólo el doméstico, el mercado de compras también pasa a ser universal. En la integración mundial de la economía capitalista, la cadena global de valor es una estructura en red dinámica que interrelaciona el conjunto de firmas, instituciones, insumos, bienes y servicios, cuyas actividades son requeridas para generar un producto o servicio, desde su concepción hasta su venta final. De esta forma, crea nuevas condiciones que caracterizan el capitalismo actual (Peña Castellanos, 2012).

Los cambios en la forma de gestión se han dado en las diversas áreas de las grandes empresas:

- En lo organizativo y estratégico, hacia la *core competence*.
- En el desarrollo de productos, hacia la *mass customization*.
- En lo financiero, hacia el *shareholder value*.
- En las relaciones industriales, hacia la *especialización flexible*.

El cambio ha sido distinto en cada uno de los sectores industriales, pero la deslocalización y la tercerización han jugado un rol fundamental en las estrategias corporativas de todos ellos, puesto que la combinación de cambios tecnológicos, cambios políticos y capacidades globales lo han posibilitado. Una cadena de valor específica se sustenta en dos clases de competitividad: a) la competitividad sistémica —competitividad integral de la cadena global de valor en la competencia mundial—; y b) la competitividad a nivel de cada uno de los eslabones que la componen —basada en la especialización o el usufructo de un recurso escaso o más barato en la localización elegida—. Este último punto es crítico, ya que además de las ventajas de costos preexistentes para la localización de eslabones específicos de una cadena, se produce un fenómeno de aglomeración de empresas que participan en ese eslabón, aún para bienes finales en competencia. Se llegan así a conformar, en muchos casos, polos y ciudades industriales o de servicios dedicados a una tarea específica. Las economías de aglomeración que se obtienen al situarse las empresas en localizaciones cercanas unas a otras son importantes por efectos de la escala y de red. Sus costos pueden bajar significativamente al dar la posibilidad de desarrollar y competir en proveedores, recursos humanos, desarrollo e innovación, entre otros, con una mayor división y especialización del trabajo. Ahorros que son muy importantes y se suman a los obtenidos por instalarse en un sitio con mano de obra de menor costo.

Para permanecer en una cadena de valor, las empresas deben realizar un proceso de aprendizaje que les permita tener la capacidad de respuesta a la volatilidad de los mercados. Esto puede ser en forma

directa, por cambios en la oferta y la demanda, o en forma indirecta, por la planificación de la casa matriz que toma en cuenta no sólo la variable de la rentabilidad de la empresa filial o proveedora local, sino además la optimización del conjunto que conforma la transnacional (antes que el máximo de un lugar específico). Por otra parte, se requiere la flexibilidad de la empresa ante los cambios y formas de la inversión extranjera directa que están en evolución constante, para lograr resultados económicos, cumplir estándares de calidad o disminuir tiempos de entrega. Es primordial su capacidad para participar en procesos de colaboración y competencia al interior de la cadena de valor; la habilidad para las difíciles negociaciones de precios y condiciones de entrega y financieras, que determinan qué parte del valor generado se apropia; la capacidad para adaptarse a las transformaciones organizacionales de la empresa cliente o de la casa matriz, en caso de ser una filial; y, no menos importante, la habilidad de la empresa para instrumentar la localización y relocalización de recursos de manera eficiente y rápida, en respuesta o en anticipación a cambios a los que la impele la competencia (Gereffi y Fernandez-Stark, 2016).

El control de la cadena global de valor por parte de las empresas transnacionales tiene tres grandes ejes: a) los mecanismos para el control interno de la cadena, ya sea por filiales o por relaciones de poder con los proveedores, que suelen mantener bajo un poder de negociación; b) los mecanismos de control de los mercados finales, mediante el incremento de la participación en el mercado, la investigación y desarrollo, la marca y la escala; y c) los mecanismos de control del sistema institucional global (los roles del Estado y los organismos internacionales, plurinacionales y multilaterales).

El control interno de la cadena es clave tanto en la competitividad del producto final (precio, calidad, entrega) como en la apropiación de valor por parte de cada uno de los participantes. La gobernanza de la cadena incluye la naturaleza del contrato con los proveedores, el grado en que se comparte tecnología y la capacidad de la firma para mejorar su rol en la cadena de valor (escalamiento u *upgrading*), hacia actividades que generen mayor valor por trabajador. Las relaciones entre la firma líder y sus proveedores pueden tomar una variedad de formas entre los extremos que van desde una relación de filiales, hasta

compras en relaciones de mercado, involucrando formas intermedias en las que se comparte conocimiento o relaciones extracontractuales regulares, con certificaciones de productos, técnicas de inventarios, controles a través de métricas, auditorías de personal y políticas de libros abiertos, entre otras. Al interior de la cadena de valor, el poder negociador de las empresas que la constituyen es diferencial, pero variable a lo largo del tiempo. Con el perfeccionamiento del sistema en sus múltiples dimensiones (tecnológica, de gestión, de flujo de información, laboral, de localización, etc.) por parte de las grandes compañías multinacionales, ha sido una tendencia constante la asimetría de poder entre la empresa multinacional líder, crecientemente ubicada en las etapas iniciales y finales de la cadena (desarrollo y diseño, por un lado, y comercialización, por otro), y el resto de los integrantes de la cadena (algunas veces otras empresas multinacionales, muchas veces empresas nacionales grandes y pequeñas), situados en etapas intermedias (producción y logística, por ejemplo).

En ese sentido, lo que está logrando la corporación multinacional que gobierna la cadena es el control de dos variables que, desde hace décadas, son determinantes para lograr mayor rentabilidad en favor de la empresa: a) la integración vertical (en la mayor parte de los casos, sin hacer inversiones importantes, por el contrario, desinvertiendo al externalizar y deslocalizar las operaciones), y b) una alta participación de mercado, para lo cual la competitividad sistémica de la cadena, como veremos, es fundamental.

En cuanto al control de los mercados, la naturaleza de las barreras de entrada es alta en las etapas de alta gama de la cadena de valor y baja o inexistente en las etapas de baja gama. En todos los niveles de la cadena, las economías de escala que tienen las transnacionales globalizadas son un eficaz impedimento para la entrada de competidores, especialmente en los eslabones que ocupan las firmas líderes y muchos proveedores de primer nivel. En las empresas que controlan la cadena de valor, aún las llamadas *fabless*, que no realizan las etapas de producción, limitan el acceso a mercados mediante el *branding*, el diseño de productos y las actividades de mercadotecnia.

El proceso de construcción y fortalecimiento de marca (*branding*) es, a la vez, una estrategia de ventas y dominio de mercado, y una

barrera de entrada al segmento que ocupa la corporación multinacional líder de la cadena, ya sea para nuevos competidores o para la expansión de algún integrante de la cadena —expresamente, los proveedores más cercanos al final de la cadena, denominados, en algunas de ellas, Tier 1, de nivel uno—. El *branding* inclina el poder de negociación en el proceso de producción hacia la empresa que posee el diseño de marca. El proceso de *branding* es costoso y puede estar asociado, en algunos casos, al contenido tecnológico del producto o servicio, y en otros, a un considerable esfuerzo de diseño, comercialización y promoción. La aparición, particularmente en China, de grandes productores por contrato, que producen múltiples marcas en sus plantas, aún no ha recortado significativamente el poder del *branding* en las negociaciones al interior de la cadena. En la actualidad, como veremos más adelante, el surgimiento de plataformas de comercio electrónico ha potenciado la barrera de entrada y está concentrado en aún menos empresas la gobernanza de las cadenas.

La actual centralidad e internalización de la producción de las empresas transnacionales es el resultado de un complejo largo y competitivo. La inversión extranjera directa en las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue primordialmente motivada por las decisiones estratégicas de las compañías multinacionales, principalmente norteamericanas, de tener acceso a mercados extranjeros protegidos por altos aranceles. La motivación y naturaleza de las inversiones comienzan a cambiar al final de la década de los sesentas, transformación que se profundiza a finales del siglo pasado y comienzos del presente. Esto ocurre con el cambio estratégico hacia la focalización, la tercerización, la subcontratación y la deslocalización, en el marco de una intensa competencia entre las transnacionales europeas (principalmente alemanas) y asiáticas (japonesas, en la mayor parte del periodo, y comienzan a surgir, en la actualidad, algunas corporaciones chinas).

Una de las características fundamentales del actual sistema global es el estrecho vínculo entre el comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED), cuyo valor total se ha cuadruplicado en las últimas dos décadas, pasando a un promedio anual de 1 050 000 millones de dólares entre 2001 y 2010. Las corporaciones transnacionales

con origen en los países desarrollados han destinado un porcentaje creciente de esa IED a los países subdesarrollados, pasando de 23 mil millones de dólares (21.6% del total) en la década de los ochentas, a 394 mil millones de dólares en la primera década del siglo (34.7% del total). Las ventajas son claras: mientras que el retorno sobre activos extranjeros alcanzó el 12.5% en 2007, un valor de por sí alto, en China —que fue el principal receptor de inversión extranjera—, el retorno sobre activos extranjeros alcanzó el 21% (Milberg y Winkler, 2013).

Para entender las causas de esos altos niveles de IED, es útil distinguir entre IED horizontal y vertical:

- La *inversión extranjera directa horizontal* se presenta cuando la empresa tiene plantas en varios países, debido a que los costos de transporte, los aranceles y las barreras comerciales son significativos (IED horizontal con producto homogéneo), o cuando hay una economía de escala a nivel de producción de variedad de productos (IED horizontal con producto heterogéneo). En ambos casos, la IED horizontal está asociada con la búsqueda de mercados, lo que involucra una replicación de la capacidad productiva en una localización extranjera, presumiblemente para promover mejores ventas en ese lugar.
- La *inversión extranjera directa vertical* busca optimizar una cadena en la que se han separado en eslabones los procesos productivos de la empresa. Se puede distinguir, en primer lugar, la IED vertical para la búsqueda de eficiencia, lo cual supone el movimiento de recursos productivos al exterior con el objetivo de una reducción de costos basada en menores salarios (causa principal), menor carga impositiva y bajos o laxos estándares laborales y ambientales. Estas ventajas deben compensar ampliamente los costos de transporte y aranceles en que se incurra como resultado del movimiento internacional de materias primas, partes, componentes o bienes finales. En segundo lugar, la IED vertical para la búsqueda de recursos está motivada por la estrategia de las empresas de controlar suministros de recursos naturales o *commodities* primarios utilizados en la producción de otros bienes.

La IED inserta y eslabona las firmas que se integran a la cadena de producción y servicios, según los criterios de competitividad sistémica y acorde con las potencialidades competitivas específicas que dichas firmas puedan brindar a la cadena. La IED es parte del capital financiero, su distribución geográfica y movilidad coadyuva eficazmente a la conformación de la cadena global de valor y a la distribución polarizada del ingreso global. De presentarse algún problema para la dinámica competitiva de un eslabón de la cadena o para el funcionamiento general de la cadena, la movilidad de la IED puede, casi siempre, solucionarla o corregirla. Esto implica un fuerte poder de negociación de las transnacionales sobre los Gobiernos, las empresas y las organizaciones de trabajadores de los países, particularmente los de menor tamaño. La movilidad del capital afecta en mayor medida a los eslabones de menor valor que a los de alto valor, creando así una fuerte competencia entre empresas y localizaciones de bajo salario (Peña Castellanos, 2012).

Los cambios relacionados con el nuevo sistema: La concentración del poder

Desde la presidencia de Reagan en los ochentas, se enfatizó la reducción del rol del Estado en la actividad económica, tanto en los Estados Unidos como en el resto del mundo, bajo su influencia. Sin embargo, esto no ha significado la retirada del Estado de la regulación de la actividad económica, ni de su papel activo en manejar e intervenir en las relaciones de clase y los conflictos sociales. En lugar de eso, se ha incrementado su papel clave en la definición de políticas públicas y regulaciones estatales dirigidas a incrementar el poder de las compañías industriales y financieras dominantes, determinando, por lo tanto, la distribución de ingresos entre trabajadores y capitalistas. La llamada *financiarización* de la economía implica no sólo que los mercados de crédito jueguen un rol más trascendental en la economía

capitalista, sino también que la actividad económica está crecientemente determinada por las decisiones de las grandes corporaciones, cuya estrategia tiene un fuerte componente financiero: maximizar el valor para el accionista. De esta forma, la nueva conformación del sistema de producción en cadenas de valor interactúa y se entremezcla con el sector financiero, reforzando la alianza política del capital y su influencia en la estructura de poder del Estado —a nivel nacional, ya sea en un país desarrollado o, aún más, en un país en desarrollo; y a nivel internacional, mediante los organismos de ese ámbito que influyen en cada uno de los Estados nacionales—, interviniendo decisivamente en la definición de la política gubernamental (Albo, Gindin y Panitch, 2010).

La relación fundamental entre Estado y mercado financiero no es la regulatoria, sino más bien la de asegurar que el Estado provea garantías al capital. Esto se constata con los enormes aportes estatales (financiados por la sociedad en su conjunto y, en especial, por los trabajadores) para el salvamento privado ante las recurrentes crisis del sistema en los diferentes países. Ejemplo de esto son los recientes desembolsos en los Estados Unidos y Europa en la crisis iniciada en 2008, pero también se pueden mencionar múltiples casos de rescate en países subdesarrollados, muchos de ellos presionados por los organismos internacionales de crédito y el propio Gobierno norteamericano. El rol de liderazgo que han asumido las finanzas en el sistema capitalista, incluida la financiarización de las corporaciones industriales y el importante crecimiento de la toma de ganancias en el sector financiero, es visto muchas veces (no sin un interés en desviar la realidad del funcionamiento del sistema capitalista) como el triunfo del capital especulativo sobre el capital productivo. La verdad es que la interrelación entre finanzas y producción en la actualidad es tan grande, que es imposible que se desarrolle el nuevo sistema global de producción capitalista sin la actual intermediación financiera y sus sofisticados instrumentos para mitigar los riesgos derivados de tipos de cambio flexibles, variaciones de tasas de interés, movilidad de capitales, capitales de riesgo, etc.

Una importante característica de la conformación de CGV es que disminuye costos, a la vez que reduce la necesidad de reinvertir los

beneficios en la firma líder, dado que ha eslabonado sus procesos productivos (antes integrados) y buena parte de esos eslabones son terceras empresas que integran la cadena que la firma líder gobierna, dejando una mayor porción de las ganancias para distribuir a los accionistas o para intervenir en los mercados financieros. El canal más importante en este comienzo de siglo ha sido la recompra de sus propias acciones por parte de las corporaciones, sin dejar de mencionar que el incremento en el pago de dividendos y las fusiones basadas en efectivo han jugado un rol importante. En muchos países desarrollados se ha declinado la porción de ganancias destinadas a inversión y se ha roto el encadenamiento del movimiento de los precios de las acciones con la inversión real, productiva, en expansión e innovación de las empresas (Lazonick, 2015; Milberg y Winkler, 2013).

La mayor interdependencia del sector financiero con los ámbitos de la actividad económica productiva ha complicado la relación entre la actividad real y la financiera. Parte del comportamiento de actividades y variables que se consideraban determinadas por factores reales se debe también a factores financieros y, en determinadas circunstancias, la esfera de lo financiero tiende a primar sobre la esfera de lo real. En las últimas tres décadas, el sector financiero ha registrado una expansión sin precedentes. Entre 1980 y 2014, los activos a nivel mundial se expandieron de 12 a 294 billones de dólares (1.1 y 3.7 veces el PIB mundial, respectivamente). Por su parte, en el mismo periodo, el valor de los contratos de derivados pasó de 1 a 692 billones de dólares, o sea, de un valor que era cercano al PIB mundial en 1980, pasaron a representar más de diez veces el valor del PIB mundial a partir de la segunda década del presente siglo.

La llamada *servicificación* de la economía es el otro cambio significativo que ha acompañado, complementado y potenciado el nuevo sistema global de producción. La tendencia a nivel macroeconómico es evidente en todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como lo es también a nivel micro, específicamente en las industrias manufactureras (la proporción de los servicios en el total de insumos se ha duplicado en el periodo 1975-2005) (Boddin y Henze, 2014). Excluyendo los

servicios logísticos que se comentarán después, es posible distinguir tres grupos de servicios:

- En primer lugar, los servicios tradicionales: el comercio mayorista y minorista, así como la administración pública, han caído en su participación en el producto interno bruto a lo largo del tiempo.
- El segundo grupo incluye la educación, la salud y el turismo, que han crecido lentamente en el tiempo, manteniendo su participación en el PIB.
- El tercer grupo es el que se relaciona más directamente con los cambios en el sistema global de producción: servicios de tecnología de la información y comunicación, financieros, de negocios, de ingeniería y diseño, ambientales y legales, entre otros. Este tipo de servicios presentan el mayor valor agregado y han crecido con gran rapidez en las últimas décadas, incrementando, además, el contenido de servicios en las exportaciones y, con ello, el valor agregado de las mismas (Elms y Low, 2013; Lanz y Maurer, 2015).

La fragmentación de la producción y la conformación de *CGV* han generado un fuerte incremento en el volumen de fletes, en particular, y en la logística, en general, cuyo análisis merece una consideración particular. El número de empresas logísticas en el mundo ha aumentado aceleradamente desde los años setentas. Entre 1970 y 2011, las empresas de gestión de cadenas de producción y las empresas transportistas se han multiplicado por tres y por ocho, respectivamente. Estas empresas logísticas ofrecen una amplia gama de servicios, desde la preparación de documentos, como facturas comerciales y conocimientos de embarque, hasta actividades de apoyo, como la consolidación de carga, el almacenamiento, el transporte naviero y la distribución. Todos estos servicios facilitan el movimiento de los bienes de un país a otro. El auge de las empresas logísticas también se ha visto acompañado por los intentos de varias de ellas de adoptar un verdadero cariz global. El surgimiento de estas compañías logísticas globales y la red de países cada vez más extensa que cubren en todo

el mundo han ayudado a las empresas, en gran medida, a impulsar sus cadenas de producción global. El surgimiento de servicios y plataformas logísticas especializadas ha aumentado en los últimos años para satisfacer la demanda de numerosas empresas en la creación de cadenas de producción sincronizadas.

En el terreno laboral, la difusión de las cadenas globales de valor ha implicado la reubicación, subcontratación y deslocalización geográfica, lo que ha aumentado el empleo precario y ha disminuido el poder de negociación sindical local y nacional. Al mismo tiempo, la globalización de los mercados de trabajo, combinada con la comunicación instantánea y el transporte de bajo costo, ha mejorado la flexibilidad de las corporaciones para tomar decisiones a corto plazo, socavar los niveles de salarios y condiciones de trabajo, y aumentar la utilización de trabajadores mediante contratos flexibles y empresas que proveen mano de obra tercerizada. La tercerización, subcontratación y deslocalización, ya sea de servicios o de sectores productivos, tiene un atractivo adicional a la disminución de costos para las empresas. El disgregar a los trabajadores a raíz de la fragmentación de la producción, provengan éstos de áreas productivas o de servicios, debilita la organización sindical. De ahí en más, será costoso defender lo ya conquistado por los trabajadores, en ingresos y en derechos, y más difícil aún obtener nuevas conquistas. Para la empresa, por el contrario, será más fácil imponer sus objetivos. Por otra parte, la externalización de actividades se vincula, en muchos casos, con la tentativa de evitar las conquistas sindicales.

Un factor clave y persistente en el tiempo es el crecimiento del exceso global de capacidad en muchas industrias. La entrada de China, la India y Europa oriental a la economía capitalista mundial ha duplicado la fuerza de trabajo del mundo, incrementando, por una parte, el ejército de reserva globalizado por el sistema (no por su movilidad) y disminuyendo, por otra, la relación capital-trabajo. Ambos factores implican, de modo directo, el aumento de la rentabilidad de las transnacionales, a la vez que los trabajadores sufren las consecuencias descritas anteriormente. Esta presión competitiva sobre los proveedores se traslada a una presión sobre los costos laborales directos e indirectos (salarios y beneficios sociales) y sobre

los estándares laborales. La empresa líder de la cadena disminuye su responsabilidad en el cumplimiento de los estándares cuando el proveedor es independiente de la firma principal.

De esta forma, la evolución de la porción de riqueza apropiada por el capital y la de la desigualdad han sido notablemente paralelas. Esta evolución tuvo un periodo de relativa estabilidad desde 1947 hasta principios de 1980, pero ha sido seguida por un aumento constante a partir de entonces, como consecuencia del cambio en los sistemas globales de producción, con su correlato en la tecnología, el comercio, las finanzas y la reducción del salario directo e indirecto (Giovannoni, 2014). El crecimiento económico se manifiesta a través del aumento de la riqueza en los sectores de ingresos más altos, la disminución de la proporción de ingresos del trabajo y el aumento de la desigualdad en las sociedades actuales. La desigualdad económica no sólo se expresa en la porción de riqueza apropiada por cada una de las clases sociales, aunque ésta sea su base explicativa fundamental. En la actualidad, el 1% de la población más rica del planeta posee más riqueza que el resto de la población mundial en su conjunto. Desde comienzos de siglo, la mitad más pobre de la población del mundo recibió sólo el 1% del total del aumento de la riqueza mundial, mientras que la mitad de éste ha ido al 1% de la parte superior.

Pero la crisis del actual modelo de desarrollo no es sólo social. El impacto ambiental del actual sistema de producción y su correlato, el estilo de sociedad dominante, pone en peligro la supervivencia de la humanidad y la de otras especies. La crisis ambiental se nutre del tipo de relación que construye el capitalismo con el sistema ecológico, bajo un enfoque funcionalista y tecnocrático que el actual sistema global de producción refuerza y extiende a todos los ámbitos. La naturaleza es privatizada, comercializada y monetizada, y su utilización se orienta hacia la obtención de beneficios, con un uso intensivo en capital y energía, y con bajo insumo de trabajo. La utilización de los recursos naturales por parte de las cadenas de valor tiende al monocultivo, a la extracción intensiva, a la expansión de las fronteras geográficas de las explotaciones agrícolas y mineras, y a la predominancia sobre otros usos de la tierra. En la urbanización, el estilo de vida maximiza el consumo excesivo de los bienes materiales, de

una manera asombrosamente despilfarradora y con efectos sociales aislantes e individualistas.

El sistema globalizado de producción se extiende a múltiples ámbitos (todos los de la vida humana y de todas las especies animales y vegetales que habitan el planeta), con un impacto exponencial jamás visto antes en la presión sobre los límites ambientales del planeta, dando lugar a consecuencias dramáticas presentes y futuras. Cabe resaltar, especialmente en este momento, los graves efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la erosión de los suelos y los cambios en los océanos.

El papel de la ciencia y la tecnología: Nuevas áreas de negocio

Así como el capitalismo concluyó su tarea de abarcar todo el planeta a comienzos del siglo **xxi**, hace ya tiempo que la comunidad científica es, objetivamente, un sector asalariado, completando la transformación de los productos de la actividad de los científicos en mercancías. El continuo proceso de división del trabajo se trasladó al área intelectual, lo que fue formalizando la apertura de especializaciones y clasificaciones de los científicos en áreas separadas y jerarquizadas de acuerdo al nivel de desarrollo histórico de las ciencias. En las condiciones capitalistas de producción del conocimiento, la ciencia y la tecnología son una formidable fuerza social productiva que ha sido determinada y controlada, en buena parte, por la economía y la política, con creciente influencia de las empresas de mayor porte (Cheroni, 1994).

Con el actual sistema de producción global, las cadenas determinan la transferencia de tecnología hacia los proveedores locales sólo en función de los vínculos productivos, comerciales y tecnológicos entre las empresas que integran la **cgv**, a partir de la complejidad inherente a las transacciones, al grado de codificación en las

especificaciones de productos y procesos, y a las capacidades tecnológicas de los proveedores. Sin embargo, el elemento vital de esta forma de transferencia es que los centros de decisión productiva y tecnológica, a menudo fuentes únicas de la tecnología empleada por las filiales y los proveedores, son determinados por las casas matrices de las empresas transnacionales. Ello implica que las decisiones tecnológicas con las que funcionan las redes globales se adoptan en función de una estrategia de producción, comercialización y rentabilidad de la empresa transnacional. Estas decisiones no provienen de consideraciones relacionadas con las necesidades productivas y sociales del país donde se realiza la IED, lo que puede implicar que las industrias nacionales se estanquen tecnológicamente. La inserción de bienes de alta tecnología en los sistemas de producción global, junto con el arribo de flujos de inversión extranjera directa asociados a estas actividades productivas, tiene un efecto de retroalimentación tecnológica negativa hacia los países en desarrollo, ya que inhibe la investigación, el desarrollo y la producción local de bienes que la empresa inversora prefiere importar por tener relaciones de conocimiento con sus proveedores o para uniformizar su equipamiento en las plantas que tiene en los diferentes países. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos se conceden, entre otros beneficios para los inversores, la exoneración de impuestos a la importación de bienes de capital.

La heterogeneidad de las estructuras productivas al interior de los países y las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo son magnificadas por la dinámica de la innovación y difusión de la tecnología. En el marco de las actuales tendencias tecnológicas, la distancia entre los países centrales y las economías subdesarrolladas tiende a ampliarse. La combinación de condiciones tecnológicas (automatización y digitalización) con formas de organización de la producción (tercerización, subcontratación y *offshoring*) generan, a la vez, fragmentación y concentración empresarial. Por un lado, existen numerosas micro y pequeñas empresas que acceden a nichos de mercado atendiendo requerimientos locales o de personalización de productos y servicios. Por otro lado, aumenta la concentración de los mercados caracterizados por economías de escala en manos

de grandes empresas de los países desarrollados y, en menor grado, de algunos países asiáticos emergentes con presencia mundial. En particular, las empresas que desarrollaron modelos de negocios basados en plataformas han crecido dramáticamente en la última década, abarcando variados campos de negocios —desde libros y viajes, hasta transporte, finanzas y aún salud y energía—. Las plataformas utilizan las cadenas de valor constituidas por eslabones de producción y servicios, donde la logística juega un rol fundamental, profundizando el nuevo sistema global de producción. Las plataformas pueden ser de diferentes tipos: transaccionales, de innovación, de inversión e integradas, siendo estas últimas las menos numerosas, pero las que están siendo dominantes. Un elemento central de su funcionamiento y explosión reciente es el efecto de red que genera un ciclo auto-reforzante de su crecimiento (más usuarios atraen más usuarios), generando escalas que aumentan la concentración (CEPAL, 2016b; Evans y Gawer, 2016).

El proceso de cambio tecnológico, por una parte, mantiene bajo el capitalismo sus características básicas de aumento de intensidad en el uso de capital y el sesgo hacia el ahorro de mano de obra. Entre 2010 y 2013, se han perdido 5.1 millones de puestos de trabajo productivos y se estima que la pérdida de trabajos se acelerará de la mano de la automatización y la digitalización (Vega, 2017). Por otra parte, ha adquirido características distintivas en las recientes décadas con el sistema globalizado de producción. La tecnología ha pasado a ser un campo especial de negocios, principalmente de grandes corporaciones. Esto no obsta para que tanto el Estado como las pequeñas y medianas empresas innovadoras jueguen un rol crucial en el desarrollo tecnológico, pero este papel es complementario y, en muchos países, subordinado a los intereses de las compañías transnacionales. Las grandes empresas no han sido, ni son, las únicas organizaciones involucradas en la búsqueda de nuevas tecnologías. La colaboración en investigación y desarrollo con diferentes ramas del Estado en los países avanzados del sistema capitalista ha sido permanente. Como un ejemplo significativo, la mayor parte del sector corporativo de tecnología intensiva en los Estados Unidos ha estado disminuyendo la inversión en tecnologías básicas, con el

fin de centrarse en “la extracción de valor” y la tecnología aplicada, recayendo la investigación básica en las agencias públicas. A la bien documentada utilización, desde hace largo tiempo, de la compra pública por parte del Departamento de Defensa para el desarrollo de tecnología de guerra (que en muchos casos ha encontrado importantes aplicaciones civiles), en décadas recientes se han unido muchos organismos gubernamentales, a nivel nacional, estatal y local, que han financiado investigación y desarrollo en sectores seleccionados, utilizando el control de la financiación para crear y mantener vínculos entre las empresas, universidades e inversores de capital de riesgo (Wade, 2014).

Los tratados de libre comercio de nueva generación, así como las negociaciones para megatratados regionales y de servicios, en caso de que prosperen, buscan generar cambios relevantes en las reglas de juego globales, con especial importancia en los sectores de tecnología avanzada. Impulsan la creación de espacios económicos integrados de vasto alcance, al margen de los organismos multilaterales donde están representados todos los países, con una agenda mucho más amplia y compleja que la que se venía negociando en esos organismos. De esta forma, en aras de lograr un costo mínimo de operaciones y un acceso máximo a mercados para las corporaciones transnacionales, buscan hacer compatibles las reglas bajo las que operan las cadenas de valor. Estos acuerdos se basan en la liberalización, privatización y desregulación de actividades esenciales para el ser humano y las sociedades. Además de su impacto sobre los flujos comerciales y de inversión, los tratados resultantes de estas negociaciones incidirán en los grados de libertad de los países para implementar políticas públicas en diversos ámbitos. Así, se ven afectados sectores tan importantes y diversos como la educación, la salud, la regulación financiera, la compra pública, las telecomunicaciones, los derechos laborales y la protección del medio ambiente, entre otros.

Los nuevos acuerdos comerciales incorporan normas sobre propiedad intelectual, flujos de capital y protección de inversiones que están diseñadas, antes que nada, para generar y preservar los beneficios de las instituciones financieras y las empresas transnacionales, a expensas de otros objetivos políticos legítimos. Estas normas

establecen medidas especiales de protección a los inversores extranjeros, quienes a menudo entran en conflicto con la salud pública o las regulaciones ambientales. Ellos hacen que sean más difíciles para los países el acceso a la tecnología, la gestión de los flujos de capital volátiles en desarrollo y la diversificación de sus economías.

De conformarse las reglas de juego que proponen los megatratados, serán inhibidas las posibilidades de agendas de desarrollo nacional, excepto para las potencias dominantes del sistema. Institucionalizarían, a nivel global, la táctica de “patearle la escalera” a los países rezagados, con lo que lograrían evitar que éstos, eventualmente, lleguen a competir en el nivel tecnológico que los países ricos han alcanzado. Ésta ha sido una táctica utilizada históricamente por algunos países desarrollados que se repite en la actualidad para expandir el dominio de los mercados y, por ende, asegurar una división internacional del trabajo acorde a los intereses de sus empresas transnacionales (Chang, 2002).

El rol de los países: Una nueva división internacional del trabajo

La fragmentación geográfica de los procesos productivos y su organización como cadenas globales de valor determinan la existencia de una división internacional de tareas entre los países, según su estado de desarrollo, que refleja la asimetría tecnológica existente entre ellos. Esta forma de organización de la producción y la comercialización da características peculiares a la globalización contemporánea y la hace diferente de otros periodos de expansión internacional del capital, en los que se buscaba replicar las unidades productivas e infraestructuras de las metrópolis en los países periféricos. Al modificar radicalmente la organización de las estructuras de producción nacionales y las formas de intercambio comercial, la dinámica de la cadena modifica las condiciones de competitividad de los mercados y, en consecuencia, el

modo de inserción de las economías nacionales en la economía global. Esto permite redefinir la división internacional del trabajo.

Mientras que las actividades con mayor valor agregado relativo (concepción, diseño, investigación y desarrollo, mercadotecnia y servicio de posventa) se mantienen en las economías avanzadas, los procesos manufactureros se externalizan a países en desarrollo con bajos salarios relativos. De esta forma, los beneficios que los países en desarrollo pueden obtener de su participación en las *cgv* dependen de su ubicación dentro de la cadena, de la etapa de producción realizada en el país y de la tecnología y capacitación de la mano de obra requerida para las tareas de producción.

La división internacional del trabajo cambia desde la tradicional dicotomía entre países industrializados y países subdesarrollados, hasta una verdadera taxonomía de roles complementarios, según el grado creciente de intensidad tecnológica de la estructura productiva y las capacidades adquiridas por cada país; desde la producción de bienes primarios, sin incorporación de valor agregado, hasta el dominio de las tecnologías de avanzada, con innovación permanente de productos y modelos de negocios, pasando por una industrialización basada en la inversión extranjera, en forma de enclaves exportadores, y por la etapa más avanzada, donde, junto a la producción con tecnología extranjera, existen industrias y servicios de soporte nacionales que adensan el tejido industrial.

Según datos de 2013, un 67% del valor mundial total creado en virtud de las cadenas globales de valor repercute en los países de la OCDE, mientras que la cuota de los países recientemente industrializados (NIC, por sus siglas en inglés) y los países del BRICS es del 25%. Sólo el 8% del valor añadido total se comparte entre todos los demás países en desarrollo y los países menos desarrollados. Específicamente en el sector de servicios, para los países de la OCDE, la contribución en las exportaciones con valor agregado es casi un 50%. Similar panorama surge del análisis del valor agregado por sectores industriales. Las industrias de alta tecnología tienen mucha mayor fragmentación de los procesos de producción, debido a la existencia de una mayor proporción de cadenas globales de valor en comparación con las industrias de baja tecnología. El valor agregado en las

industrias de alta tecnología en los países en vías de desarrollo suele ser bajo. En las industrias de baja tecnología, como los textiles y el cuero, a pesar de que la ventaja competitiva de los países en desarrollo es mayor, ya que involucran el empleo de bajos salarios a gran escala, los insumos y la producción provienen de los países en desarrollo, mientras que el diseño y la comercialización es realizada por los países desarrollados. Por lo tanto, los beneficios de las exportaciones se están fragmentando a través de las cadenas globales de valor, con el balance de poder favoreciendo a los países desarrollados que captan la mayor parte del valor que se genera.

Los procesos de inserción y mejora son, en general, muy restrictivos en la cadena, razón por la cual el sistema de producción global implica una polarización del crecimiento y una ampliación de la brecha de desigualdad social en el contexto mundial. En las condiciones actuales de competencia global, el control de los mercados constituye una de las fortalezas esenciales de las cadenas globales. Las firmas y países que pretendan la inserción competitiva internacional están obligados a asumir las condiciones que impone la competencia sistémica de las cadenas globales; las excepciones han existido, pero han sido escasas, a veces, por razones geopolíticas específicas y temporales. Para algunos países, regiones y localidades, la globalización es una oportunidad, aunque casi siempre altamente costosa en términos de justicia social y degradación ambiental (Peña Castellanos, 2012).

Con la expansión de las cadenas de valor, la inserción de los países y el rol que ocupan sus empresas en éstas han pasado a ser el foco de las estrategias de desarrollo económico contemporáneas (Cattaneo, Gereffi y Staritz, 2010). Muchas de las instituciones y fuerzas que afectan el desarrollo no son determinadas al nivel de las cgv; sin embargo, los canales para lograr mayor valor y empleo, así como para generar innovación en productos y procesos, crecientemente ocurren al interior de las cgv. Aunque la presencia de eslabones de cgv implica comercio internacional y, por lo tanto, mayores exportaciones para un país, dada la gran especialización vertical y la importación de insumos que implica el nuevo sistema de producción, esto, por sí solo, no garantiza mejoras en la generación de valor y, menos aún, se traslada automáticamente a un mayor empleo. La dupla del comer-

cio internacional y la inversión extranjera directa también expresa una relación hegemónica, altamente contradictoria, discrecional y cambiante, que presupone la paradoja exclusión-inserción, cuyo correlato es un grupo específico de empresas y países emergentes, dentro de un universo de firmas y territorios, que no se insertan en las *CGV* o lo hacen en los eslabones de menor valor y más *commoditizados*, los cuales, por lo mismo, enfrentan enormes restricciones productivas y comerciales.

América Latina en la nueva dinámica global: Avances y retrocesos

A partir de los noventa, los sectores nacionales dominantes y los organismos multilaterales impulsaron la liberalización comercial de la economía, como un paso necesario para visibilizar el cambio hacia el nuevo sistema global de producción, lo que implicó la reestructuración del aparato productivo en los países de América Latina, profundizando su trayectoria económica basada en recursos naturales y mano de obra de baja calificación. En las décadas previas, bajo la política de sustitución de importaciones, se había desarrollado un débil proceso de industrialización basado en textiles, calzado, máquinas, herramientas y automóviles. En tanto que estas ramas productivas fueron perdiendo competitividad en los mercados mundiales a manos de nuevas firmas de países como Corea y Taiwán, primero, y China, después, se fueron eliminando protecciones, a la vez que las industrias sustentadas en recursos naturales, alimentos y aceites de soya o palma, minería, gas y petróleo, acuicultura, carnes y lácteos e industrias forestales fueron creciendo, alcanzando nuevos mercados y ampliando los existentes.

Como se ha mencionado, entre 1980 y 2011, el comercio mundial creció a una tasa media anual que duplica la tasa de crecimiento promedio del PIB (5.7% frente al 2.8%), lo cual llevó a que la relación

entre el comercio internacional y la producción mundial pasara del 27% al 65% en ese periodo. En particular, América Latina también experimentó un incremento de esta relación en las últimas décadas; no obstante, el nivel alcanzado está lejos del que se observa en la Unión Europea o en el este de Asia, donde supera el 80%. Dentro de la región, la situación es dispar: se destaca el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con valores superiores al 80%, mientras que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) presentan valores inferiores al promedio mundial. México, integrado en América del Norte a través del TLCAN, ha experimentado un muy fuerte aumento de la relación entre comercio y PIB, que pasó del 24%, antes de la entrada en vigencia del acuerdo, al 65% en 2011, principalmente debido al nuevo sistema de producción, que incrementa la importación de insumos y la exportación de productos ensamblados (CEPAL, 2014c).

Cuando se analiza la estructura de las exportaciones por destino, se observa que casi el 80% de las ventas de bienes intermedios realizadas por América Latina en la primera década del siglo fueron dirigidas hacia fuera de la región. En particular, cerca del 70% tuvieron como destino las cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia, proporción que baja a alrededor del 60% cuando se excluye a México.

En referencia a las exportaciones extrarregionales, destaca la expansión sin precedentes del comercio entre China y América Latina en el periodo 2001-2010, expansión que se mantiene con menores tasas en los últimos años. China es, a la vez, una potencia industrial y un fuerte consumidor de productos, por lo que la demanda china de *commodities*, característica de esta etapa, constituyó una fuente de fondos externos para los exportadores primarios. A esto hay que sumar las fuertes inversiones del gigante asiático en varios países de la región, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de minerales, energía y productos agrícolas (especialmente alimentos), y de abaratar sus costos de logística. En la primera década del siglo, las exportaciones de minerales y combustibles de América Latina a China crecieron a un ritmo del 16% anual, mientras que las de productos agrícolas lo hicieron al 12%. Estos lazos comerciales resultaron en fuertes, pero

asimétricos, encadenamientos en CGV entre China y América Latina. En el periodo 2000-2011, la participación total de América Latina en CGV creció, pero se mantuvo por debajo del promedio global, mientras que China tuvo una participación similar al promedio global. Ahora bien, el encadenamiento de eslabones de China con América Latina, hacia atrás en las cadenas, creció del 1% al 11% de participación. En el sentido inverso, el crecimiento de vínculos hacia adelante también creció fuertemente, del 5% al 16%. En otras palabras, el rol de China para las CGV en América Latina se ha vuelto aún más importante que los encadenamientos intrarregionales. La asimetría en el comercio revela el diferente rol de los países en las CGV: en 2013, los *commodities* fueron el 73% de las exportaciones de la región a China (los mayores contribuyentes: hierro, cobre, petróleo, soya), mientras que las importaciones desde China fueron en un 91% bienes industriales de baja, media y alta tecnología (OCDE, CEPAL y CAF, 2015).

Existe una considerable diversidad en América Latina en cuanto a la participación en redes regionales y globales de producción, donde cabe hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur, por otra, dejando en un tercer grupo, por sus características particulares, a algunos países que se encuentran entre ambas zonas y que se analizarán más adelante. El primer grupo de países participa ampliamente en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos, tanto de bienes (sectores de automoción, de la electrónica y del vestuario, entre otros) como de servicios (*call centers*, tecnología de la información y las comunicaciones, y otros servicios remotos). En el segundo grupo de países, en cambio, la gestación de redes de producción es aún incipiente, con algunas excepciones donde el sector automotriz es el más significativo. Sí es importante en este grupo de países su inserción en CGV como proveedores de materias primas, minerales, alimentos y energéticos. Lo que comparten ambas situaciones es que los ingresos para los trabajadores son bajos y las desigualdades altas, como resultado del bajo valor generado y apropiado debido a la pobre estructura productiva (Blyde, 2014).

La presencia relativamente significativa de México y Centroamérica en cadenas internacionales de valor se debe a varios factores, entre ellos, su proximidad con los Estados Unidos y los menores costos

laborales, lo que ha sido un incentivo para que empresas multinacionales estadounidenses se trasladen a esas localizaciones o subcontraten en ellas procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Este patrón se ha visto reforzado por diversos regímenes de incentivos implementados por esos países, como las zonas maquiladoras y las zonas francas de exportación. Los acuerdos comerciales que vinculan a México y Centroamérica con los Estados Unidos (el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos [DR-CAFTA], respectivamente) han profundizado y consolidado esta modalidad de integración productiva. En el caso de México, se observa una mayor especialización vertical y, consecuentemente, un menor contenido de valor agregado doméstico en las exportaciones, en comparación con Brasil y otros países de la subregión del Cono Sur. Esto refleja la mayor integración de México en eslabones de la cadena productiva que involucran actividades de ensamblado de bienes finales que incorporan escaso valor agregado.

Si una determinada relación de comercio bilateral de bienes intermedios es principalmente intraindustrial, se interpreta como evidencia de un mayor grado de encadenamiento productivo entre los países involucrados. Las relaciones de comercio intraindustrial de bienes intermedios más intensos se observan en los casos de México, Brasil y Costa Rica con los Estados Unidos. El grueso de las ventas de estos bienes intermedios industriales corresponde a industrias caracterizadas por un comercio de tipo intraindustrial (el 94% frente al 59% para los bienes semielaborados). De los veinte grupos de productos intermedios con mayor vínculo intraindustrial exportados por México a los Estados Unidos, diecinueve corresponden a bienes industriales, especialmente productos de tecnología media y baja (CEPAL, 2014a).

En el análisis sectorial, se observa que las principales cadenas de exportación mexicanas a los Estados Unidos son las vinculadas a la industria automotriz, especialmente la de partes y accesorios de vehículos de motor, que representó, en el periodo 2011-2012, el 19% de las exportaciones totales de bienes intermedios a ese destino. Le siguen en importancia los grupos de material de distribución de elec-

tricidad, aparatos eléctricos para empalme y motores de combustión interna. Estas cuatro industrias constituyeron, en conjunto, el 43% del total de las exportaciones de bienes intermedios realizadas por México a los Estados Unidos en ese mismo periodo. Destacan también las industrias productoras de bienes de capital, como maquinarias no eléctricas, equipo médico, equipos de calefacción y refrigeración, bombas y compresores, maquinarias y equipo de ingeniería civil, entre otros, que suministran fundamentalmente piezas y partes a empresas de América del Norte, sobre todo de los Estados Unidos. Especial mención merecen los grupos de productos intermedios correspondientes a industrias de bienes de capital de tecnología alta, como las de equipos de telecomunicaciones, maquinarias y aparatos eléctricos, instrumentos y aparatos de medición y aparatos eléctricos y de electricidad, también integrados en las cadenas de valor norteamericanas.

Después de México, Costa Rica es el país latinoamericano que tiene una mayor integración comercial con los Estados Unidos, destino del 38% de sus exportaciones en 2012. El patrón exportador de Costa Rica a los Estados Unidos, conformado en un 46% por bienes intermedios, se caracteriza por una gran proporción de comercio intraindustrial en el segmento de bienes intermedios industriales. Entre los veinte principales grupos de productos intermedios con mayor intensidad intraindustrial exportados por Costa Rica a los Estados Unidos destacan las industrias proveedoras de instrumentos y dispositivos de equipo médico, eléctricos y electrónicos, partes y accesorios de vehículos, química y farmacia, agroindustria y otras industrias transversales, como la de artículos plásticos. En un 65% de los casos, los productos asociados corresponden a bienes industriales de tecnología media y alta (CEPAL, 2014a).

El vínculo del resto de los países del MCCA con los Estados Unidos es más fuerte en sectores como el del hilado y las confecciones, en que están insertos El Salvador, Guatemala, Honduras y, en menor medida, Nicaragua. La desagregación de las exportaciones de estos países al mercado estadounidense por categorías de bienes muestra que el 60% corresponde a productos de consumo final, seguidos de los productos básicos, con cerca del 30%, mientras que los bienes

intermedios representan menos del 10%. Cuando se analiza el patrón exportador de bienes intermedios, se observa que el 57% de los bienes industriales vendidos por esos países a los Estados Unidos se inscriben en una relación intraindustrial. En el caso de los bienes intermedios semielaborados, la proporción de comercio intraindustrial es significativamente menor. La reducida presencia de bienes intermedios en el total exportado por el conjunto de países de referencia determina una relación predominantemente interindustrial con los Estados Unidos (CEPAL, 2016b).

En América del Sur, las redes de producción están menos desarrolladas. Esta subregión posee una abundante dotación de recursos naturales, lo que se refleja en una fuerte especialización exportadora primaria de todas las economías sudamericanas. Esa especialización se acentuó durante la pasada década, en gran parte debido a la fuerte demanda de esos productos por parte de China y a los altos precios de materias primas como el mineral de hierro, el cobre, el petróleo y la soya. Por otra parte, se trata de una subregión extensa, con grandes barreras geográficas (como la Amazonia y la Cordillera de los Andes) que dificultan la comunicación y una distribución espacialmente equilibrada de la población y la actividad económica. Estos elementos, sumados a importantes carencias de infraestructura, dificultan la posibilidad de reproducir en América del Sur el tipo de integración productiva observado en ciertas regiones de Asia, que se caracteriza por redes de producción industriales densas. La principal excepción la constituye la integración entre Argentina y Brasil en el sector automotriz, que genera un intenso comercio de partes y componentes. Los esquemas sudamericanos de integración han tendido a concentrarse en la eliminación de aranceles y otros obstáculos fronterizos al comercio de bienes, con un menor desarrollo en temas como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia y las compras públicas.

En el caso de Brasil, si bien el tamaño de la economía es un factor que explica, en parte, el mayor contenido de valor agregado doméstico de sus exportaciones, la creciente concentración de la canasta exportadora en bienes primarios incide, decisivamente, como factor explicativo, en la medida que la producción de estos bienes es menos

susceptible de ser fragmentada geográficamente. Por otra parte, el mayor peso relativo del valor agregado doméstico indirecto en las exportaciones de Brasil refleja una mayor integración de los sectores exportadores con el resto de la economía, aunque la intensificación de la especialización exportadora primaria está llevando a una caída de la participación de este componente del valor agregado, debido a los menores vínculos intersectoriales domésticos hacia atrás que caracterizan a los sectores primarios. De esta manera, la participación de Brasil en redes internacionales de producción se está dando, principalmente, como proveedor de insumos y materias primas que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios en el exterior, generando así vínculos hacia adelante en la cadena (Castillo y Martins, 2016).

Teniendo en cuenta el tamaño de su economía y de su mercado interno, así como sus importantes capacidades tecnológicas, Brasil tiene potencial para desempeñar un papel crucial en cualquier iniciativa encaminada a desarrollar las cadenas de valor sudamericanas. En la actualidad, los encadenamientos productivos entre Brasil y las demás economías sudamericanas, salvo en el caso de Argentina, son relativamente débiles. En 2011, el 30% de las exportaciones totales de bienes intermedios industriales de Brasil se dirigió a América del Sur, principalmente a Argentina, pero sólo un 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, y únicamente el 1%, si se excluye el Mercosur. Esta diferencia entre el patrón exportador e importador de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones de Brasil.

El comercio entre Argentina y Brasil representa el 64% del total de los intercambios comerciales del Mercosur, al tratarse de los dos países de mayor tamaño del grupo y presentar un grado superior de integración productiva. Este comercio se caracteriza por una alta proporción de productos intermedios (alrededor del 30% de las exportaciones de Argentina a Brasil y del 50% de las de Brasil hacia Argentina), con un patrón marcadamente intraindustrial. Existe una gran integración en el caso de los productos de automoción, vehículos y autopartes. Otro grupo de industrias destacables son la química y la petroquímica, que comprenden derivados del petróleo,

productos de perfumería, cosméticos, desinfectantes, insecticidas, fungicidas, productos químicos diversos y artículos de plástico. La industria petroquímica es actualmente una de las más grandes del mundo y buena parte del impulso de otras industrias del Mercosur (agroindustria, textil, automotriz, plásticos) se basa en los productos de esta cadena regional. Entre las principales industrias también figura la siderúrgica y metalmecánica, con productos como aluminio, barras, varillas, ángulos, perfiles y manufacturas de metales comunes. En la cadena, los productos argentinos son mayormente bienes intermedios semielaborados, en tanto que, entre los productos brasileños, predominan los bienes intermedios industriales (CEPAL, 2016b; Giordano, 2016).

Otro importante núcleo de relaciones comerciales con vínculos industriales desarrollados se encuentra en los intercambios entre Colombia, Ecuador y Perú, países cuyo comercio de manufacturas creció en los últimos quince años, lo que se tradujo en una intensificación del comercio intraindustrial, aunque siempre sobre el eje colombiano. El 40% de las exportaciones de Colombia dirigidas a la CAN se concentra en productos intermedios, especialmente bienes intermedios industriales. Le siguen en importancia los bienes de consumo y los productos básicos. El 50% de las exportaciones de bienes intermedios industriales de Colombia se realiza bajo la modalidad de comercio intraindustrial, mientras que en las exportaciones de bienes intermedios semielaborados predomina el comercio interindustrial. Entre los veinte principales grupos de productos con elevada intensidad intraindustrial exportados por Colombia a la CAN se destacan siete industrias: petroquímica, química, papel y cartón, agroindustria, textil y vestuario, vehículos y metalmecánica. Combinadas, estas industrias generan algo más del 70% del valor agregado manufacturero total de la economía colombiana, incluyendo manufacturas de tecnología baja, media y alta, y algunas manufacturas basadas en recursos naturales.

La coyuntura global y regional: Consecuencias del cambio de ciclo económico

El análisis de la evolución del comercio mundial en los últimos años produce dos visiones diferentes. En términos reales, el crecimiento del comercio mundial se ha ralentizado desde finales de 2011; en términos nominales, en dólares estadounidenses, el crecimiento se ha derrumbado desde la segunda mitad de 2014: el valor del comercio de bienes y servicios cayó un 10.5% en 2015. Para las economías avanzadas, la desaceleración fue nítida en el periodo posterior a las crisis de deuda de la zona Euro. En cambio, para las economías llamadas emergentes y las economías en desarrollo, la desaceleración inicialmente fue más suave, pero se hizo más severa en los últimos dos años. Como ocurrió durante la crisis financiera mundial, el comercio de servicios ha sido más resiliente que el comercio de bienes. Por ejemplo, mientras el comercio de servicios pasó de una tasa anual de crecimiento del 9.5%, en la primera década del siglo, a 5.5%, durante 2012-2015, el comercio internacional de bienes pasó del 9% al 3% en los mismos periodos. La gravedad de la desaceleración del crecimiento del comercio varió según los tipos de productos. El comercio en bienes de consumo no duradero se mantuvo relativamente estable, mientras que el crecimiento del comercio de bienes de capital fue el que disminuyó más, seguido de los bienes intermedios primarios, bienes de consumo duraderos y productos intermedios procesados (Constantinescu, Mattoo y Ruta, 2015).

A su vez, la tasa de crecimiento global parece estar estabilizándose alrededor de un valor bajo, del orden de 3%, aunque con diferencias entre las regiones. La recuperación experimentada por las economías desarrolladas es todavía frágil, mientras que la mayoría de las economías emergentes está sufriendo una desaceleración. No obstante, los mercados emergentes todavía representan el grueso del crecimiento global. La desaceleración tendencial de la economía mundial se asocia, en primera instancia, a la disminución de la tasa

de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF). La tasa de crecimiento de la inversión mundial pasó del 4%, a principios de la década de los setentas, al 3.2%, en las de los ochentas y noventas. Su recuperación a principios de la primera década de este siglo fue transitoria y, a partir de la crisis financiera mundial, su tasa de crecimiento fue inferior al 3%. Un factor clave en las decisiones de inversión son las estrategias corporativas de las empresas transnacionales. Desde el año 2000, se aceleró, como hemos visto, la IED en valor absoluto, cambiando también su composición entre países desarrollados y en desarrollo, y sus objetivos, al incrementarse el peso de la inversión vertical frente a la horizontal. En otras palabras, en las dos décadas previas al año 2012, la conformación y expansión de las cadenas de valor globales implicó un fuerte incremento de la IED y de la inversión local, multiplicando, a su vez, el comercio internacional. La evidencia disponible sugiere que la explicación a la lentificación del crecimiento del comercio puede encontrarse en el ritmo de desaceleración de la especialización que implican las cadenas de valor, como se verá a continuación (Evenett y Fritz, 2016; CEPAL, 2016a y UNCTAD, 2016).

A partir de 2012, las CGV han alcanzado un estado de madurez, abarcando el 80% del comercio mundial, por lo que restan pocas cadenas por conformar y pocas subregiones o países por integrar al nuevo sistema de producción. Un ritmo más lento de expansión de las cadenas globales es un factor determinante de la desaceleración del comercio. La madurez de las CGV implica la apertura de una fase de ajuste estructural, donde la lucha competitiva entre las grandes compañías pasa de la prioridad de la conformación de redes de producción, que caracterizó las décadas pasadas, a la optimización de su operación, que es el signo de los tiempos actuales; en ambas etapas, en búsqueda de la mayor rentabilidad posible. La optimización implica igualmente cambios, pero de menor entidad que en el periodo anterior de la conformación, disminuyendo la IED a la necesaria para lograr mayor competitividad (menores costos y mayor flexibilidad) en algún eslabón de la cadena, en algunos casos, mudando operaciones dentro de los propios países en desarrollo y, en menor medida hasta ahora, volviendo a su localización original en

un país desarrollado para aprovechar la robotización y digitalización de las operaciones industriales.

En este marco, la economía de los Estados Unidos continúa creciendo a un ritmo moderado, apoyada por una mayor demanda de trabajo, la recuperación del sector inmobiliario y el crédito al sector privado. Se espera que el crecimiento alcance alrededor del 2% en 2017. A pesar de la reciente volatilidad del mercado, se prevé que la Reserva Federal (Fed) continuará con su ciclo de ajuste gradual mediante el aumento de sus tipos de interés de referencia durante los próximos dos años. La nueva administración, con sus anuncios luego de la toma de posesión y las promesas previas en la campaña electoral, ha introducido un factor de incertidumbre en las proyecciones (OCDE, CEPAL Y CAF, 2016).

Se espera que la actividad en la Unión Europea continúe con su ritmo lento de recuperación, mientras las condiciones de crédito continúan suavizándose y unos mercados laborales fortalecidos apoyan la demanda interna, lo que compensará, en parte, la demanda externa de bilitada. La incertidumbre creada por la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea (Brexit) desalentó las perspectivas de crecimiento tanto para el Reino Unido como para la Unión Europea, además de aumentar la aversión al riesgo en los mercados globales.

En Japón, el fortalecimiento del yen, combinado con un debilitamiento de las exportaciones, arroja un panorama de crecimiento moderado. Por el lado contrario, la demanda interna será la encargada de sostener la actividad económica, gracias a los estímulos monetarios y fiscales, y los bajos precios de la energía.

La actividad en China disminuyó conforme a las proyecciones oficiales, situándose el crecimiento anual del PIB en el orden del 6%, luego de décadas de resultados cercanos al 10%. La producción industrial y las ventas al por menor retomaron impulso, luego de la caída de su crecimiento en los años recientes, marcando una cierta estabilización de la actividad. El ritmo de las salidas de capital comenzó a disminuir en 2016, a medida que la confianza en la economía mejoró, aunque aún se mantiene en valores relevantes. La reactivación del mercado inmobiliario en China ha jugado un papel importante en la recuperación del país. La inversión total también se está estabilizando,

impulsada por una fuerte inversión del sector público, mientras que la inversión privada sigue disminuyendo (UNCTAD, 2016).

La situación varía en otras economías emergentes. La expansión económica de la India está retomando impulso, mientras que la Federación rusa y Brasil han atravesado recesiones profundas y persistentes, empeorando las perspectivas de la Europa emergente y de América Latina, respectivamente. En términos generales, los países exportadores netos de materias primas están mostrando unos resultados inferiores en el crecimiento de su PIB, si se comparan con los exportadores de productos manufacturados. La estabilización de China debería proporcionar una base para los precios de las materias primas. Sin embargo, incluso teniendo en cuenta las últimas tendencias, la pérdida de ingresos asociada con la caída de los precios de las materias primas desde niveles máximos continuará afectando al gasto público y privado, debilitando las posibilidades de una sólida recuperación global. Las entradas de capital hacia los mercados emergentes están disminuyendo, alcanzando un mínimo multianual en 2015.

El comportamiento de la oferta y la demanda, la disminución de la rentabilidad de los activos y las dudas sobre la economía china explican la fuerte caída de los precios de las materias primas en los últimos años. En un contexto de frágil crecimiento económico, los precios de las materias primas cayeron por el aumento de la producción de petróleo de esquisto de los Estados Unidos, el incremento de la producción de petróleo proveniente de Irán e Iraq, y la decisión de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de no respaldar un incremento de los precios del petróleo. El aumento de la producción, junto con una demanda reducida, generó en 2015 un excedente de aproximadamente 3.5 millones de barriles diarios, según datos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), arrastrando los precios a sus mínimos en doce años. Las materias primas tienen una creciente presencia en los mercados de futuros (incluidos sus derivados), creando una mayor sincronización de los movimientos de precios entre ellos y entre sus precios y las bolsas del mercado de valores. Esto puede incrementar la volatilidad de los precios de los productos y las materias primas. A medida que el

exceso de oferta se liquide, los precios de las materias primas podrían comenzar a estabilizarse. Se espera que los precios se sitúen entre 45 y 55 USD por barril en 2017.

Los precios de las materias primas no energéticas descendieron en 2016, aunque con un ritmo bastante más moderado que el de los precios de la energía. También bajaron los precios de los metales, debido al exceso de oferta por la entrada de nueva capacidad productiva y a la menor demanda por parte de las economías emergentes, en especial de metales industriales. Además, cosechas favorables y los efectos relacionados con El Niño, menos dañinos de lo esperado, debilitaron los precios de los productos agrícolas. Por otra parte, los precios de los metales preciosos aumentaron en respuesta a una mayor demanda de inversiones-refugios seguros durante los episodios de volatilidad en los mercados financieros.

El periodo de fuerte crecimiento que América Latina ha tenido desde el inicio de siglo hasta prácticamente la mitad de la presente década, primordialmente impulsado por la conformación de las CGV, que implicó la incorporación y expansión de China, la India y otros países asiáticos en el sistema de producción global, ha llegado a su fin. A pesar de lograr algunos avances en países específicos, no se cumplieron las expectativas de que los países de la región pudieran mejorar su estructura productiva y alcanzar un desarrollo significativo de la capacidad tecnológica doméstica. En cambio, el deterioro ambiental en diversas formas ha sido significativo.

En la actualidad, América Latina está experimentando una fuerte desaceleración de su actividad, mientras el crecimiento global se estabiliza con tasas más bajas. Aunque en 2016 sólo cuatro países registraron un crecimiento negativo del PIB (Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela), el resto de los países, con escasas excepciones, han tenido una disminución general de la actividad. El producto se habría contraído de nuevo en 2016, entre -0.5% y -1%, y se espera un pequeño repunte en 2017, con una importante heterogeneidad dentro de la región, ya que se prevé que las economías latinoamericanas con mayores vínculos con los Estados Unidos y una mayor integración en las cadenas globales de valor superen a los exportadores netos de materias primas de América del Sur. Se estima que México

y las economías centroamericanas hayan crecido entre el 2.3% y el 6%, según el país, en 2016. Por su parte, los países andinos crecerían entre el 0.5 y el 4.5%, excepto Ecuador (en recesión) y Venezuela (cuya economía todavía está sufriendo una aguda contracción). En Argentina, la actividad se contrajo fuertemente en 2016, mientras que Brasil continúa estancado en su peor recesión desde hace tres décadas. Para el año 2017, se espera un repunte en la mayoría de economías, mientras que Venezuela seguiría contrayéndose (CEPAL, 2016a; Giordano, 2016).

El lento crecimiento y la contracción económica impactan en los mercados laborales latinoamericanos, revirtiendo algunas de las tendencias positivas de la última década. Durante los años del auge de las materias primas, los altos niveles de crecimiento económico mejoraron el mercado laboral, reduciendo los niveles de desempleo, aumentando la tasa de participación y logrando niveles más altos de formalidad y de empleo entre los jóvenes y las mujeres. Sin embargo, desde el inicio de la desaceleración, los progresos conseguidos en el mercado laboral se han visto interrumpidos y, en algunos casos, casi se han revertido. Las tasas de desempleo aumentaron por primera vez desde la crisis financiera, aunque todavía a niveles relativamente bajos. En 2015, el desempleo urbano supuso el 6.5% del total de la fuerza laboral, 0.5 puntos porcentuales superior a la cifra de 2014. A pesar de este aumento, el desempleo urbano continúa por debajo de los niveles registrados a mediados de la primera década de este siglo, con una tasa de desempleo media del 8.2% entre 2005 y 2008. La media regional de desempleo oculta la gran diversidad existente entre países de la región. En América Latina, el rango va desde el 9.8%, de Colombia, hasta el 4.3%, de México. De forma similar, el impacto del revés económico de 2015 varió dentro de la región, con el resultado de un aumento del desempleo en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Panamá y Uruguay. Las economías con tasas de crecimiento superiores a la media de la región, como México y Chile, experimentaron descensos en sus tasas de desempleo (CEPAL, 2016b; Giordano, 2016).

De forma similar, el rápido incremento de las exportaciones a partir de los primeros años del siglo, tanto en volumen físico como en

precios, con términos del intercambio que han sido los mejores en casi un siglo (recuperación de un 20% en el mejor momento de 2012, luego de un deterioro secular y antes de la posterior caída), complementado con la recepción de crecientes flujos de capital extranjero —inducidos por la muy baja o nula tasa de interés en los mercados de capital de los países desarrollados y las muy favorables condiciones creadas por la realidad económica o las decisiones políticas de los Gobiernos de muchos países en desarrollo—, fueron dando paso a años de posibilidades fiscales para reducir (vía subsidios públicos) la pobreza extrema y la indigencia prevalentes en la sociedad. Esto ocurrió en Brasil, Chile, Argentina y muchos otros países de la región. En la actualidad, en varios países de la región, entre los que destacan Argentina y Brasil, la pobreza ha vuelto a aumentar con cifras significativas.

Los anuncios de la nueva administración norteamericana implican riesgos importantes emanados de las posibles políticas hacia América Latina, que pueden agravar la situación descrita (The Economist Intelligence Unit, 2017). En general, Centroamérica y el Caribe son las dos subregiones más vulnerables de América Latina, particularmente en comercio, remesas e inmigración. Las remesas de los Estados Unidos en 2015 representaron más del 15% del PIB en El Salvador, Honduras y Haití, y la dependencia comercial también fue alta, con exportaciones a los Estados Unidos que suman más del 10% del PIB en El Salvador, Haití y Nicaragua. El equivalente a cerca del 1% de la mano de obra de Guatemala y Honduras, y casi el 2% de El Salvador, emigró ilegalmente a Estados Unidos en 2015. Con referencia a México, la dependencia comercial de los Estados Unidos es muy alta, con las exportaciones representando el 26.9% del PIB en 2015. Es menor, aunque aún significativa, en las remesas, que representaron el 2.1% del PIB en 2015, y en la inmigración, que ha disminuido drásticamente en la última década. En el área macroeconómica, toda la región latinoamericana es susceptible a las políticas del nuevo Gobierno, en particular a los aranceles a los impuestos de importación, la apreciación del dólar y las tasas de interés más altas para el financiamiento.

Conclusión: Punto de partida y los desafíos de una transformación social-ecológica

Las primeras décadas del siglo XXI forman parte de un periodo histórico para la región, en el que los Gobiernos de los países que la constituyen realizaron una adecuación de sus estructuras productivas a las nuevas realidades del sistema de producción global, dominado por un reducido número de empresas transnacionales basadas en los países desarrollados. Esa inserción, impulsada por los Estados y dominada por los mercados, se realizó en la dirección de lo que ha sido el rol de esos países desde la época de la colonia, con base (aunque no exclusivamente) en el sector primario de la economía. La mayoría de los Estados aprovechó el crecimiento económico que esto implica para disminuir el nivel de pobreza y marginación, no así la desigualdad, dado que el mayor porcentaje de la riqueza generada quedó en manos de las compañías inversoras en economías que se extranjerizaron en un grado importante y de los poderes económicos locales, que se asociaron mayormente, en forma explícita o implícita, a esas inversiones.

Las políticas económicas de los países de la región han vuelto a una ortodoxia, si es que alguna vez la abandonaron, más allá de algunas medidas heterodoxas que intentaron algunos Gobiernos de la región, más en el discurso que en la acción. Con similares, aunque no idénticas recetas, en los países de la región, la política macroeconómica está centrada en resolver el déficit fiscal y la inflación. Se argumenta que la prioridad es atacar el déficit fiscal, porque se puede perder el grado inversor o rebajar la nota que tenga el país, dadas las presiones de las calificadoras de riesgo que representan los intereses de los acreedores financieros. Se remarca que es especialmente importante enfrentar la inflación para asegurar el cálculo

económico de los futuros inversores, a pesar de la brusca disminución del flujo de inversiones a la región, producto del cambio de ciclo y de la mayor atracción para las inversiones en los países desarrollados. El discurso plantea la libertad de comercio, la apertura de la economía, eliminando todo tipo de protección, y la firma de nuevos tratados comerciales bilaterales y plurilaterales. También se plantea como elemento central la promoción de inversiones extranjeras directas a través de zonas francas y exoneraciones impositivas a las rentas empresariales. En la acción concreta, el uso de políticas ortodoxas surge nítidamente en la política monetaria, cuya restricción busca enfrentar la inflación, aunque en los hechos juega más sobre las expectativas que sobre la propia subida de precios. Se enfrenta la inflación con la política cambiaria en varios países de la región, apreciando la moneda nacional y manteniendo un elevado atraso cambiario. De esta forma, los programas que se están instrumentando por parte de varios Gobiernos de la región, los cuales son promovidos por organismos internacionales, tienen pocas innovaciones, ya que se trata de la recuperación y profundización de las políticas que se han generalizado como consecuencia de la globalización financiera de los años noventas (Couriel, 2016; Gomes y Silva, 2016).

Hay cinco pilares que sustentan estos programas: en primer lugar, la reducción de los costos laborales como un mecanismo de incremento de los márgenes de beneficio y la competitividad, y del atractivo para el capital extranjero, en muchos casos, acompañada de la “modernización” del mercado de trabajo con la reforma de la legislación y las relaciones laborales, destinada a reducir el poder de negociación de los trabajadores y disminuir los mecanismos de protección del empleo.

En segundo lugar, la reversión de la tendencia expansiva del gasto público social, de gran importancia en los últimos años, como parte de la reducción de las políticas de las desigualdades sociales a través de la institucionalización de una política de austeridad fiscal selectiva: la congelación y la eventual reducción del gasto en salud y educación; la “racionalización” del gasto en los programas de transferencia de ingresos para los sectores más vulnerables de la población; la reducción de la oferta pública de servicios básicos en

educación, salud y saneamiento, con la creación de condiciones para la profundización y ampliación de la privatización de estos segmentos; la reforma de las pensiones, comprendiendo, entre otros cambios, recortes en las prestaciones de los pensionistas, desvinculación del salario mínimo y el aumento de la contribución de los beneficiarios y jubilados, elevando los requisitos de edad y contribución de tiempo para acceder a la jubilación.

Tercero, el fortalecimiento de la hegemonía de las autoridades monetarias y de las políticas promercado, acompañado de la reducción del papel del Estado en la coordinación económica y la promoción del desarrollo, limitando su función de atenuador de los desequilibrios y asimetrías en la distribución del ingreso y la riqueza. Esto implica, además de la reducción del gasto social y de la oferta por parte del Estado de los bienes y servicios esenciales para la población, profundizar el carácter regresivo de los sistemas tributarios nacionales; la reversión de los avances (en muchos casos escasos) de las políticas de compras públicas, del contenido local y de la financiación pública, abandonando la centralidad del desarrollo y el empleo en el diseño de la política económica; el desmantelamiento de las empresas estatales y, en varios países, la privatización de lo que queda de la propiedad pública; y la continuidad y reforzamiento de la explotación de los recursos naturales.

Cuarto, la reinserción de la región, en las últimas dos décadas, en la división internacional del trabajo y su adecuación al nuevo sistema global de producción significó la profundización de un modelo latinoamericano proveedor de materias primas energéticas, minerales y de alimentos, con muy negativas consecuencias ecológicas en los distintos países, a un punto tal, que América Latina está traspasando al menos dos de los límites ambientales del planeta, como ya se ha comentado. Como esto ocurrió durante la fase de precios altos del ciclo de las materias primas (y debido, en buena parte, a ella), los países tuvieron ingresos extraordinarios, los cuales incrementaron, en gran medida, las ganancias de los capitalistas nacionales y de las corporaciones transnacionales que operan en la región, y en menor proporción, aumentaron el salario real de los trabajadores y disminuyeron la pobreza y la marginación. Pero en la fase actual de precios

bajos, la forma de paliar la caída de los ingresos de las empresas es mantener, e incluso incrementar, la intensificación agrícola y extractiva de la fase anterior, profundizando los nefastos efectos ecológicos, sin que esto implique una mejora de la situación de las clases sociales populares, sino lo contrario.

Por último, y esto es fundamental, la profundización del proceso de integración pasiva de la región en el orden mundial, en general, y en el sistema de producción globalizado, en particular, con la intensificación de la apertura comercial y financiera de la economía; la adhesión a los acuerdos internacionales de inversión, dirigidos a priorizar los intereses de las empresas transnacionales; y la adecuación de los marcos jurídicos nacionales en la materia a la ley de los Estados Unidos. La intensificación de la integración pasiva en el proceso de globalización expone a los países a las tendencias predominantes en la economía mundial ya comentadas, así como a la concentración del progreso técnico en la frontera del núcleo de desarrollo científico y tecnológico, como los Estados Unidos y Alemania, que darán forma a la economía del futuro; a la desindustrialización de los países de menor desarrollo tecnológico, derivada de los efectos sobre los precios y las escalas de producción de la deslocalización de la base industrial de los países centrales, y el consiguiente fortalecimiento de la capacidad de producción y la competitividad de la economía china; y al desmantelamiento de la capacidad de los Estados de la región a nivel nacional para realizar políticas autónomas de desarrollo económico y social.

La necesaria transformación social-ecológica se enfrenta, así, a un escenario bastante complejo para su implementación. En la base de esa complejidad se identifica la interacción de tres factores concurrentes: a) las propias leyes internas que el sistema genera y reproduce, entre ellas, la concentración de capitales y el incremento de la desigualdad; b) la notable dificultad para desafiar los poderes económicos y políticos que se benefician del *statu quo* imperante históricamente en Latinoamérica —es evidente que los grupos de poder han aprovechado los cambios recientes, descritos en este análisis y en otros documentos de estudio de contexto, para incrementar sustantivamente sus ganancias y su riqueza, para lo cual se han

aliado con empresas transnacionales respaldadas por organismos multilaterales de créditos y los países centrales, en los cuales las transnacionales tienen sus casas matrices—; c) los recientes acontecimientos políticos (de profunda base económica) que han sacudido al mundo desarrollado y que pueden tener un profundo impacto en la economía y las relaciones internacionales, como es la asunción de la nueva administración norteamericana y la salida de Gran Bretaña de la zona Euro.

Al contexto de los tres factores antes citados, se agrega la no menos preocupante constatación de que los países de la región se encuentran en la fase baja del ciclo económico, con Gobiernos que instrumentan programas contra los trabajadores, disminuyen el gasto público social, reducen el papel del Estado y profundizan la primarización de la economía, intensificando la explotación de los recursos naturales, promoviendo la inserción en los eslabones de bajo valor de las CGV e intensificando el daño ambiental, acercándose o traspasando los límites del planeta, en un proceso de integración pasiva de la región que implica pérdida de autonomía y reforzamiento de la dependencia económica y tecnológica.

Ante estos desafíos, cabe exponer, en forma breve, los programas alternativos de la transformación social-ecológica que es necesario poner en marcha, sin perjuicio de reconocer que la concreción de trayectorias alternativas requiere periodos prolongados de tiempo, como también se admite que la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo alternativa debe tomar en cuenta el nuevo sistema global de producción y el contexto económico que se ha descrito en este ensayo. Los programas expuestos a continuación se contraponen claramente a los aplicados actualmente por los Gobiernos de la región, anclados en políticas ortodoxas, promovidas por buena parte de los organismos internacionales y las potencias dominantes del nuevo orden mundial.

1. *Es necesario otro tipo de integración de la región al orden mundial y al sistema de producción globalizado.* La región no debe ser un furgón de cola de las cadenas de valor, con un rol de productor de materias primas o proveedor de mano de

obra barata, ni debe transitar por los peldaños más bajos del desarrollo tecnológico, como en la actualidad. Esto implica, como condición inicial, no continuar con la adhesión a tratados y megatratados de libre comercio o de inversión, que además de reproducir el rol mencionado, extraen crecientemente la riqueza generada en estos países, sin dejar de lado consecuencias para toda la humanidad por el impacto en la salud, la educación, el ambiente y las normas laborales. Tampoco se debe continuar con la adecuación de las leyes nacionales en los países de América Latina a las normas dictadas desde las corporaciones e instituciones del capitalismo central que tengan la finalidad última antedicha. De ahí, la importancia del fortalecimiento, transformación y profundización de la integración entre los países de las subregiones de América Latina, en primer lugar, y de la región como un todo, posteriormente, integración que no es meramente la comercial, propugnada desde los sectores conservadores, sino que abarca aspectos políticos, productivos, sociales, científicos y tecnológicos para atender las variables determinantes de la etapa actual: poder de negociación, economía de escala, control de sus mercados y generación de conocimientos.

2. *La transformación de la estructura productiva para tener economías diversificadas, bajas en emisión de carbono y con consecuencias ecológicas mínimas y controladas.* Esta transformación implica el surgimiento de nuevos sectores industriales limpios, así como de una variedad de empresas de servicios, soportado por un modelo energético sustentable e inclusivo, con energías limpias, además de sectores de producción de bienes y servicios basados en las nuevas tecnologías; así como la transformación de los sectores tradicionales existentes, ya que no se trata de lograr enclaves productivos de exportación, sino un denso tejido productivo. Un punto no menor en este aspecto es la transformación radical de la agricultura, hoy dominada tecnológicamente por grandes corporaciones que sobrexplotan el recurso de la tierra con nefastas consecuencias para los ecosistemas, la tierra y el agua.

Y, en otra dimensión, la transformación de los modos de transporte de la región, dada la importancia creciente de la logística en los sistemas productivos, pero también en la contaminación ambiental. Sin embargo, a nivel nacional, en el sistema estructurado por cadenas globales de valor, es cada vez más difícil para los países subdesarrollados el cambio hacia una estructura productiva con un grado creciente de intensidad tecnológica, ligada a la adquisición de capacidades propias y a la creación de actividades de mayor valor, socialmente más justa y no destructiva del medio ambiente. De ahí la importancia del punto anterior: la integración subregional y regional de América Latina.

3. *El cambio de la estructura productiva no es un resultado automático de una inserción internacional basada en propiciar, a toda costa y coste, la inversión extranjera y la apertura indiscriminada.* Tampoco la mejora social es un resultado automático de la mejora de la estructura productiva, aunque ésta sea un paso indispensable. Y aún menos, la sustentabilidad ambiental. Es clave la recuperación y el fortalecimiento del rol del Estado en la coordinación y la promoción del desarrollo, así como lo es que el Estado no sea la oficina ejecutiva de la clase capitalista, ni la fuente de rentas clientelares para algunos funcionarios y políticos. En esta etapa capitalista de los sistemas globales de producción, de la imbricación de la producción con los servicios y las finanzas, el poder económico es enorme y concentrado, por lo que son fundamentales las políticas definidas de forma proactiva y concertada con los distintos grupos sociales, en especial los trabajadores, para proteger y ampliar el marco democrático, así como para impulsar la transformación social-ecológica. La *política productiva* es la pieza fundamental para darle dirección, coordinación y acciones a esa transformación; política productiva que en cada país tiene dimensiones nacionales y regionales, atendiendo a las diferencias de partida entre cada una de las subregiones, tal como se ha analizado en apartados anteriores de este ensayo. La *política comercial* es complementaria

de la política productiva y debe ser utilizada para lograr la transferencia de tecnología, la creación de instalaciones de investigación y desarrollo, e incrementar el contenido local, aumentando, a la vez, la cantidad de firmas nacionales que participan en los procesos productivos. Además, dado el rol de la tecnología ya mencionado, concatenado con la política productiva, cabe asignar un papel fundamental a la *política de ciencia y tecnología*, cuyo objetivo es la generación de capacidades tecnológicas que sean propias y, a la vez, alternativas al modelo actual de producción, por medio de la investigación, el desarrollo, la innovación y la transferencia de tecnología. La política productiva debe tener herramientas específicas para reducir la heterogeneidad estructural de los países de la región; recuperar el rol del sector público; impulsar la economía social y solidaria, como una alternativa real en cantidad y calidad de empresas a la empresa de corte capitalista; y promover el desarrollo local.

4. *El financiamiento de la transformación social-ecológica, que contempla dos aspectos: el productivo y el social.* En cuanto a lo productivo, los países latinoamericanos tienen una baja inversión en ciencia y tecnología, en cifras absolutas y relativas al PIB, lo que no sólo los mantiene en una situación de dependencia tecnológica del exterior, sino que incrementa la brecha de desarrollo con los países centrales. A esto cabe agregar que no se trata de conservar el modelo de desarrollo actual, que está teniendo las funestas consecuencias ya analizadas, sino de la implementación de un modelo de desarrollo alternativo y transformador. A la vez, se trata de generar conocimiento y de apoyar a nuevos sectores de producción de bienes y servicios, así como la transformación limpia de los sectores tradicionales, complementada con un cambio en los patrones de consumo actuales, que son inadecuados para una sociedad transformada social y ecológicamente. También es necesario el financiamiento público para la nueva infraestructura, tanto nacional como regional. En cuanto a los gastos sociales, como se comentó anteriormente,

hubo mejoras significativas en las últimas décadas en algunos países, y de menor entidad en otros, con respecto a la disminución de la pobreza y la marginalidad, y al acceso a los servicios esenciales para la población, entre otros. Una buena parte de los Gobiernos actuales está revirtiendo esta tendencia a la expansión, mientras que otros mantienen en sus discursos la intención de “efectuar ajustes” sin afectar el gasto público social (en la realidad, lo reducen, pero en menor medida que los primeros). Por el contrario, considerando los índices sociales de América Latina y los cambios tecnológicos y productivos analizados en este ensayo, se hace cada vez más necesario incrementar el gasto público en salud, educación y en la atención a los sectores más vulnerables. El financiamiento de estas dos vertientes de la transformación social-ecológica requiere una reforma fiscal que, además de captar los recursos necesarios para ese objetivo, introduzca sistemas impositivos más justos y progresivos: recordemos que América Latina ostenta los índices de desigualdad más altos del planeta y que los sistemas fiscales vigentes no modifican significativamente la distribución de la riqueza, como sí lo hacen en países de otras regiones.

5. *Finalmente, una transformación social-ecológica en América Latina tiene como objetivos el aumento de la calidad de vida de los sectores populares y la eliminación de las desigualdades sociales, de la pobreza y la marginalidad.* En la base de esto se encuentra el necesario y sustantivo aumento de la porción apropiada por los trabajadores, a través del aumento del salario real, de los beneficios sociales, de la disminución del desempleo y del reforzamiento de los mecanismos de protección del empleo. Estos son también requisitos para ampliar los mercados internos nacionales y regionales, condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo en ese nuevo sistema de producción donde, como analizamos en el ensayo, la economía de escala y el control de los mercados son variables determinantes que deben ser acompañadas con un mayor poder de negociación de la región

y de generación de conocimiento local, nacional y regional. Sin embargo, estos cambios no se pueden lograr en el marco de una estructura productiva primarizada y dependiente, por lo que es central la transición hacia la nueva estructura productiva limpia, inclusiva y diversificada. Como ya se ha expresado, la mejora de la estructura productiva no implica automáticamente estos cambios sociales necesarios, aunque los condicione; éstos serán posibles únicamente a través del fortalecimiento de la organización y acción de las clases populares, como actores de la transformación, aliados a quienes el actual modelo de desarrollo impacta negativamente, y conscientes de la crisis económica, social y ecológica en que se encuentra la humanidad.

Referencias

- ALBO, G., Gindin, S. y Panitch, L. (2010). *In and Out of Crisis: The Global Financial: Meltdown and Left Alternatives*. Oakland: PM Press.
- AMADOR, J. y Cabral, S. (2014). *Global Value Chains: Surveying Drivers and Measures*. Documento de trabajo núm. 1739. Frankfurt, Banco Central Europeo. Disponible en <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1739.en.pdf>>.
- BANGA, R. (2013). *Measuring Value in Global Value Chains*. Background paper No. RVC-8. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Disponible en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecide2013misc1_bp8.pdf>.
- BLYDE, J. S. (Coord.). (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6668>>.
- BODDIN, D. y Henze, P. (2014). *International Trade and Servitization of Manufacturing: Evidence from German Micro Data*. European Trade Study Group. Disponible en <<http://www.etsg.org/ETSG2014/Papers/186.pdf>>.
- CASTILLO, M. y MARTINS, A. (2016). *Premature deindustrialization in Latin America*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40241/1/S1600503_en.pdf>.
- CATTANEO, O., Gereffi, G. y Staritz, C. (Eds.). (2010). *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*. Washington: The World Bank. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2509>>.
- CHANG, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- CHERONI, A. (1994). *La ciencia enmascarada*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2014a). *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. Santiago de Chile. Disponible en <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35879/1/LCL3767.pdf>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2014b). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile. Disponible en <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36733>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2014c). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/141009_presentation_paninsal-2014_final.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016a). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016b). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf>.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. (2013). *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf>.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. (2016). *Trade and Development Report 2016*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf>.
- CONSTANTINESCU, C., Mattoo, A. y Ruta, M. (2015). *The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?* Documento de trabajo núm. 15/6. Washington: Fondo Monetario Internacional. Disponible

- en <<http://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2016/12/31/the-global-trade-slowdown-cyclical-or-structural-42609>>.
- COURIEL, A. (2016, diciembre 7). Ortodoxia y heterodoxia en la política económica. *La República*. Disponible en <<http://www.republica.com.uy/ortodoxia-y-heterodoxia-en-la-politica-economica/590790/>>.
- ELMS, D. K. y Low, P. (Eds.). (2013). *Global Value Chains in a Changing World*. Ginebra: World Trade Organization. Disponible en <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade_globalvalue13_e.pdf>.
- EVANS, P. C. y Gawer, A. (2016). *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey*. Nueva York: The Center for Global Enterprise. Disponible en <https://www.thecege.net/wp-content/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf>.
- EVENETT, S. J. y Fritz, J. (2016). *Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report*. Londres: Centre for Economic Policy Research. Disponible en <<http://www.globaltradealert.org/reports/15>>.
- GEREFFI, G. y Fernandez-Stark, K. (2016). *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Durham: Duke University Global Value Chains Center. Disponible en <<https://gvcc.duke.edu/cggclisting/global-value-chain-analysis-a-primer-2nd-edition/>>.
- GIORDANO, P. (COORD.). (2016). *Cambio de marcha: América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7942/Monitor-de-Comercio-e-Integracion-2016-Cambio-de-marcha-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-nueva-normalidad-del-comercio-global.pdf>>.
- GIOVANNONI, O. (2014). *What Do We Know About the Labor Share and the Profit Share?: Part I. Theories*. Documento de trabajo núm. 803. Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute of Bard College. Disponible en <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_803.pdf>.
- GOMES, G. y Silva, C. A. (2016). *Vinte Anos de Economia Brasileira: 1995/2014*. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI.

- Disponible en <<http://www.altosestudiosbrasilxxi.org.br/documentos/viewdownload/7/1454>>.
- LANZ, R. y Maurer, A. (2015). *Services and Global Value Chains: Some Evidence on Servicification of Manufacturing and Services Networks*. Documento de trabajo núm. ERSD-2015-03. Ginebra, World Trade Organization. Disponible en <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201503_e.pdf>.
- LAZONICK, W. (2015). *Stock Buybacks: From Retain-and-Reinvest to Downsize-and-Distribute*. Washington: The Brookings Institution. Disponible en <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/lazonick.pdf>>.
- MILBERG, W. y Winkler, D. (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Corporación Andina de Fomento. (2015). *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*. París: OCDE. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39663/S1501060_en.pdf>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Corporación Andina de Fomento. (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dev/americas/E-Book_LEO2017.pdf>.
- PEÑA CASTELLANOS, L. (2012). El modelo de acumulación global y la inserción externa: Experiencias para Cuba. *Economía y Desarrollo*, 148(2), pp. 13-27. Disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/4255/425541206002.pdf>>.
- SERFATI, C. (2008). Financial Dimensions of Transnational Corporations, Global Value Chain and Technological Innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, 2(2), pp. 35-61. Disponible en <<http://www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2008-2-page-35.htm>>.

- STOLOVICH, L. (1994). *La tercerización: ¿Con qué se come?* Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/ciedur/stolovich.rtf>>.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2017). *Good Neighbour Gone Bad: Policy Risks for Mexico and Latin America Under Trump*. Londres / Nueva York / Hong Kong. Disponible en <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=TrumpLatAm2017>.
- VEGA, M. L. (2017). *Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo: El futuro del trabajo*. Montevideo.
- WADE, R. H. (2014). The Paradox of us Industrial Policy: The Developmental State in Disguise. En J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (pp. 379-400). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en <http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242878/lang--en/index.htm>.

CAPÍTULO IV

**Cambio político
en América Latina**

Restricciones y posibilidades
para la transformación
social-ecológica

ÁLVARO CÁLIX
Honduras

Introducción

La transformación social-ecológica de Latinoamérica no es una aspiración que pueda darse por generación espontánea, requiere condiciones de viabilidad política en el plano nacional, subregional y regional. Las transiciones hacia un cambio virtuoso en la especialización productiva y la justicia social y ambiental necesitan, como condición *sine qua non*, amplios acuerdos societales y una capacidad institucional para procesarlos. La democratización experimentada por la región desde las dos últimas décadas del siglo xx ha permitido, como regla general, escenarios de mayor estabilidad política, pero sin que se hayan sentado las bases para superar los rezagos históricos y la exclusión.

Durante el siglo en curso, el llamado *ciclo de Gobiernos progresistas*, con todos los contrastes, tensiones y ambigüedades que su

mención supone, ha permitido avanzar en determinados desafíos sociales, económicos y políticos, gracias a la combinación de factores externos e internos que permitieron logros notables en beneficio de amplias franjas de población. No obstante, al cambiar las condiciones económicas externas, las limitaciones y contradicciones del ciclo no tardaron en aflorar. Hoy es un momento oportuno para repensar los alcances y limitaciones de las gestiones progresistas, también llamadas *posneoliberales*. Se está, entonces, ante un nuevo contexto que, con los aciertos y errores de estos años, amerita un punto de inflexión que minimice el riesgo de regresiones sociales —como las que comienzan a verse en Brasil y Argentina—, pero que, sobre todo, también ajuste y enmiende ahí donde el actual ciclo de Gobiernos muestra sus principales flaquezas.

A partir del análisis general del ciclo progresista, este ensayo pretende contribuir a la reflexión y discusión sobre las condiciones políticas para la transformación de las sociedades latinoamericanas. Consta de cuatro apartados principales. En el primero, se pasa revista a ciertos aspectos de la coyuntura geopolítica global y su relación con el desempeño de la región. El segundo aborda las mutaciones políticas en América Latina, con énfasis en las condiciones sociales y los hitos electorales que permitieron la emergencia y permanencia de Gobiernos que han confrontado, en mayor o menor medida, la racionalidad neoliberal. El tercer apartado se aproxima a las estrategias y orientaciones políticas de los mencionados Gobiernos. Por último, el cuarto esboza cinco reflexiones estratégicas a partir de la síntesis de los apartados anteriores.

Cabe mencionar que el texto no pretende un análisis exhaustivo de casos nacionales, mucho menos establecer juicios de valor sobre la gestión de los Gobiernos considerados; más bien, procura una visión panorámica que agrupe rasgos y tendencias, a fin de obtener una perspectiva regional, con todas las limitaciones que esto supone. La premisa subyacente de este ensayo plantea que sólo con ciertos atributos democráticos se pueden alcanzar bases sustentables para equilibrios sociometabólicos que, antes que otros propósitos, hagan posible la reproducción de la vida digna de la población.

Aspectos geopolíticos de alcance global

De la bipolaridad que caracterizó el periodo de la Guerra Fría, se pasó a una etapa de transición con signo unipolar —hegemonizada por los Estados Unidos—. Durante la segunda mitad del siglo xx, se observan fuertes presiones hacia un mundo multipolar, pese a las resistencias del *statu quo* global (Dierckxsens, 2015; Palacios, 2011). Sin embargo, esa tendencia no se concreta todavía en la institucionalización de un multilateralismo que procese de mejor manera los nuevos conflictos mundiales.

Por supuesto, la creación del G20, en 1999 —en tanto espacio de encuentro entre las potencias tradicionales y las emergentes—, es un indicio notable de lo que podrían ser los futuros cursos de acción de la gobernanza global en contextos dinámicos de reconfiguración hegemónica. Con todo, Estados Unidos mantiene la condición de superpotencia, aunque enfrenta a un adversario con alto potencial de disputa: China. Además, Rusia —si bien no en la magnitud del siglo pasado— parece recuperar su etiqueta de importante actor global, luego de los impactos que sufrió tras la fragmentación de la antigua URSS.

Se supondría que, en la actual encrucijada global, el papel de la Unión Europea tendría que marcar la diferencia, pues se ha reconocido a Europa como una potencia normativa. Este reconocimiento tuvo mucha relevancia en los últimos veinticinco años del siglo anterior, dado su liderazgo en las ideas, instituciones y normas que propenden hacia el multilateralismo. Hoy, en la segunda década del siglo xxi, la influencia de la Unión Europea ha decrecido y su crisis interna se libra justo cuando el mundo presenta signos innegables de una transición de poderes globales (Barbé, 2014). De cualquier forma, la reconfiguración que experimente Europa, y en particular la Unión Europea, será un factor clave para decantar el rumbo del nuevo orden global.

Mientras tanto, gran parte del *establishment* de Estados Unidos sigue creyendo a pie juntillas en la excepcionalidad de ese país, tesis según la cual su liderazgo planetario sigue resultando indispensable e insustituible. Esta postura confronta las tendencias hacia una geopolítica

inter pares que procure nuevos equilibrios respecto de los actuales conflictos intercapitalistas. El relativo declive que Estados Unidos ha experimentado durante el siglo XXI ha obligado a sus Gobiernos a repensar las estrategias. Con claridad, se observa el interés mostrado en confrontar a Rusia, en Europa del Este, y a la vez, concentrar esfuerzos en Asia para contrarrestar el inminente avance de China como potencia regional y futura superpotencia global. La elección de Donald Trump, en noviembre de 2016, acarrea desde ya un sinuoso debate sobre la estrategia estadounidense más idónea para conservar su hegemonía. Su discurso de campaña enfatizó la intención de rehuir inmiscuirse en conflictos y guerras que impliquen cuantiosos costos para el Gobierno estadounidense; no obstante, los primeros meses de su mandato continúan o profundizan la inercia de las administraciones precedentes. De no mediar acuerdos razonables en el corto plazo, sigue siendo plausible la hipótesis del riesgo de escalamiento de conflictos regionales hacia conflagraciones globales. Los casos de Corea del Norte y Siria son, por ahora, los sustentos más robustos de esa hipótesis.

Sin perjuicio de que se diluciden en el corto plazo las posturas que podrá sostener el nuevo Gobierno de Estados Unidos hacia los tratados multilaterales de comercio e inversión —ya se ha retirado del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés)— y sobre el tipo de relaciones diplomáticas que mantendrá con Rusia y China, desde ya resulta claro que Trump será un obstáculo para avanzar en los acuerdos globales sobre derechos humanos, cambio climático y la cuestión migratoria.

La crisis económica de 2008 vino a debilitar aún más la supremacía estadounidense, arrastrando también a sus, hasta ahora, baluartes aliados: la Unión Europea y Japón. No obstante, pese a la crisis, no debe pasarse por alto que Estados Unidos sigue preservando el estatus de única superpotencia global. Posee todavía la economía más grande del planeta —en términos del PIB, sin ajustar por paridad adquisitiva—, concentra la mayor porción de patentes de innovación en tecnologías estratégicas de punta —por el alto potencial de agregación de valor y encadenamiento productivo— y, por si esto fuera poco, su poderío militar es el más contundente, ya desde el hecho de que su presupuesto supera de lejos a los países que le siguen en este renglón

(Dierckxsens, 2015). Ahora bien, cuando se menciona su declive relativo, se alude al hecho de que ya no cuenta con el poder de imponer su voluntad, como ocurrió en el estadio unipolar de los años noventas. Sus adversarios globales y regionales han alcanzado mayor espacio de resistencia y acción. El atasco de sus recientes empresas bélicas en el Medio Oriente y, por otra parte, las expectativas económicas que ha generado la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*), impulsada por China, son dos indicios fiables de su pérdida de centralidad en la arena mundial.

El choque de intereses entre quienes desean preservar la unipolaridad y las presiones de otros Estados por un orden multipolar explican, en buena medida, el núcleo de conflictos de la geopolítica mundial (Kucharz, 2016). Tampoco se trata, de manera simplista, de un juego suma cero; más allá de los intereses nacionales, los intereses corporativos transnacionales entrañan complejas interacciones económicas que, por momentos, tienden a desdibujar el peso de los Estados-nación para subordinarlos a las necesidades del capitalismo global.

El traslape de los intereses nacionales con la dinámica expansiva del capital se ha exacerbado a raíz de la crisis económica en curso. Este fenómeno explica, en buena medida, la emergencia de partidos políticos y candidaturas, en Europa y en Estados Unidos, con propuestas conservadoras que dicen oponerse al regionalismo abierto; cuestionan la relocalización masiva de las fábricas fuera de los países industrializados y la sobrespeculación financiera; y estigmatizan las corrientes migratorias de los países más pobres hacia las regiones más desarrolladas.¹ Dicho sea de paso, el panorama económico no parece que vaya a mejorar de manera ostensible, al menos durante esta década, por lo que se mantendrían latentes los factores que provocan las nuevas tensiones y conflictos.

1. El surgimiento de expresiones conservadoras y xenófobas en Europa ha sido exacerbado por las propias contradicciones y secuelas del capitalismo global. Es una buena noticia que, entre 2016 y 2017, los partidos de extrema derecha han sido contenidos en las urnas en Austria, Holanda y Francia, como también se espera que sean detenidos en las elecciones parlamentarias alemanas en septiembre de 2017. Sin embargo, en tanto sigan latentes las condiciones sociales que dan lugar a estas formaciones políticas, y mientras el bloque progresista siga sin articular una propuesta creíble de cambio profundo, sería erróneo dar por extinguidos los brotes contemporáneos de extrema derecha.

En ese contexto, hay que volver la mirada al desempeño sociopolítico de Latinoamérica. El proceso de negociaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba —que ahora parece truncado con el Gobierno de Trump—, así como los acuerdos de cese al fuego entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), muestran que la región está viviendo importantes reacomodos, tanto en las relaciones continentales como en las dinámicas nacionales (Serbin, 2016). Pero lo más relevante durante el siglo XXI es que buena parte de los países que la conforman aprovecharon un mayor margen de maniobra para impulsar medidas de política nacional, subregional y regional que les permitiesen algún grado de autonomía.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que Estados Unidos sigue ponderando a la región como una zona de resguardo y provisión de recursos estratégicos, por lo que trata de revertir el terreno perdido durante el auge de los llamados Gobiernos posneoliberales. En contraste, la pérdida relativa de hegemonía norteamericana en la región también ha sido vista por otras potencias extracontinentales, en particular China, como una oportunidad para acrecentar su influencia económica, mediante importaciones de materias primas, inversiones y líneas de crédito en favor de las urgidas economías sudamericanas que, altamente dependientes de la exportación de *commodities*, han sido golpeadas por la caída de precios.

Estas restricciones y oportunidades externas presionan el contexto político de la región y explican, en parte, los cambios de timón en la orientación política que han tenido varios de sus Estados, con especial énfasis en las regresiones sociales ocurridas en Argentina y Brasil en 2015 y 2016.² Pese a ciertas iniciativas, Latinoamérica sigue a la deriva en este momento de agitación mundial. Los sistemas de integración

2. Los retrocesos en estos países aluden a que, tras las medidas de ajuste de los Gobiernos de Macri y Temer, la pobreza y la desigualdad han aumentado considerablemente, así como la transferencia de la riqueza a los sectores más ricos, como efecto de las medidas políticas adoptadas. Para superar el estancamiento económico, el Gobierno brasileño ha privilegiado la flexibilización laboral, el ajuste del gasto social y el menoscabo al sistema de pensiones (Véase Salvia, Bonfiglio y Vera, 2017; Peres, 2017; Schuster, 2017).

regional y subregional creados en este siglo son débiles tanto frente a la inercia de factores extrarregionales como ante los cambios de orientación política en los países latinoamericanos. Recientes modelos de cooperación y diálogo político multilateral —como la Unión de Naciones del Sur (Unasur), de 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), de 2010—, pese a ser la evidencia de esfuerzos hacia una mayor autonomía regional, acusan una considerable dependencia de las cumbres presidenciales, *vis a vis* con el escaso desarrollo de una institucionalidad supranacional robusta, a salvo de los cambios de Gobierno en los países miembros (Celi, 2016).

En Latinoamérica no hay Estados con el interés y la capacidad suficientes para ejercer un liderazgo orientado hacia esquemas de integración regional y subregional más sólidos, menos retóricos o que, en el otro extremo, superen la reducción de la cooperación a las cuestiones del comercio. El peso de los intereses nacionales y extrarregionales boicotea esquemas multilaterales más sólidos. La fragmentación de la acción conjunta de los países favorece que estos sean vistos como *tierra de conquista*, en lugar de pares para entablar acuerdos más simétricos.

Esta limitación de la región agudiza su dependencia económica de terceras regiones y la hace más susceptible a la injerencia geopolítica de las principales potencias del mundo —tanto de las tradicionales como de las emergentes— (Schnake, 2010). Sin lugar a dudas, a Latinoamérica le convendría afianzarse como región en temas estratégicos, a la vez que dé respaldo a iniciativas globales que promuevan un multilateralismo democrático.

Las mutaciones políticas en América Latina

La crisis económica global y las limitaciones de la democracia procedimental ameritan repensar los marcos de interpretación para promover un cambio social incluyente, sobre todo en sociedades como las latinoamericanas, que siguen siendo, pese a la ola de Gobiernos de

tono progresista, las más desiguales del planeta en la distribución de la riqueza (Cáliz, 2016; OXFAM, 2016).³

A mediados de los años noventa del siglo XX, el panorama para la izquierda lucía desolador en todo el mundo, sin ser América Latina la excepción: el derrumbe del llamado *socialismo real* en la URSS y Europa del Este, la puesta a la defensiva de los Estados de bienestar de corte socialdemócrata, las crisis que atravesaba la Revolución cubana y el atropellado final de la Revolución sandinista fueron hitos que fijaron la necesidad de replantear la acción política de las izquierdas. Sin que apareciese con nitidez la cristalización de nuevos enfoques, América Latina ha mostrado, en lo que va del presente siglo, ideas y prácticas que, con sus altas y bajas, con sus aciertos y contradicciones, han servido para vislumbrar proyectos emancipadores en un mundo agotado por la inercia del capitalismo en su fase neoliberal.

Por supuesto que el agotamiento del proyecto neoliberal no asegura *per se* el triunfo de un proyecto alternativo. En primer lugar, acceder a cuotas de poder dentro de los Estados no supone revertir de modo automático el poder que ostentan las élites tradicionales sobre los procesos económicos, sociales, jurídicos y culturales (Stolowicz, 2004). En Latinoamérica, especialmente en su cuadrante sur, durante la primera década del siglo en curso, un variopinto espectro de fuerzas autoidentificadas como de izquierda accedió al Gobierno por la vía electoral. Hubo una aceptación básica de las reglas de juego de la democracia liberal, pero, sobre todo en las experiencias de la región andina, se objetaron los alcances de la democracia procedimental por

3. Es usual referirse a la desigualdad en términos de distribución del ingreso y de la riqueza. También habría que considerar las brechas en la distribución de la tierra. En ambas dimensiones, América Latina resulta ser la región más desigual del planeta. Según OXFAM (2016, pp. 21-23), con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), América Latina exhibe el reparto de la tierra más desigual del mundo. Su coeficiente de Gini aplicado a la tenencia de la tierra alcanza 0.79, en contraste con el de Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). En América del Sur, la cifra supera el promedio regional, al alcanzar un valor de 0.85, en tanto que América Central registra un valor apenas debajo del promedio (0.75). Asimismo, se estima que el 1% de las unidades productivas de América Latina posee la mitad de las tierras agrícolas.

sus limitaciones para avanzar hacia una democracia incluyente en el plano político, social, cultural y económico.

Sin embargo, la crítica a la democracia liberal no supuso un avance inequívoco hacia formas cualitativamente superiores. En países con escasa tradición democrática, se corre el riesgo de que las quejas hacia el minimalismo desemboquen en la creación de estructuras participativas de orden clientelar, con reducidos campos de acción para el disenso y el cuestionamiento a los líderes. Esta cautela no niega la ampliación o redefinición del sistema redistributivo ocurrido en algunos países, ni la mayor politización de los sectores populares; no obstante, el *ethos* democrático parece ser todavía escaso en Latinoamérica.

Por otra parte, las corrientes neoliberales apostaron, sin más, por la desregulación económica, la privatización, la flexibilidad laboral extrema, la renuncia al principio de progresividad fiscal y, no menos importante, se esmeraron en moldear el régimen democrático a la rotación y alternancia propia del elitismo competitivo, sin importar cuánta gente, y cuánto, se hallase excluida de la participación política efectiva. Las fuerzas progresistas se enfrentaron (y se siguen enfrentando) a la disyuntiva entre administrar temporalmente la crisis del capitalismo neoliberal o dar un paso adelante —sin que eso suponga un salto al vacío— para ofrecer propuestas que se conviertan en un punto de inflexión para comprender y gestionar los desafíos de las sociedades latinoamericanas.

La política contestataria tiene que ver con la denuncia de las injusticias y la movilización de los sujetos excluidos. Dentro de la acción política, tiene un peso sustancial la correlación de fuerzas. Empero, es necesario enfatizar que la política, desde cualquier perspectiva, es también generación de ideas y capacidades para ajustar, cambiar y aplicar con éxito las políticas públicas. Tal vez ese es el principal reto de las izquierdas: cómo avanzar en la capacidad de concebir y desarrollar una propuesta, en efecto, alternativa, *vis a vis* con la correlación de fuerzas que se refleja en el tablero de poder material y simbólico. Superar ese reto no compete de manera exclusiva a las viejas élites o a las denominadas vanguardias de izquierda. Es preciso acudir a las experiencias —desafortunadamente aisladas y que no hemos estudiado lo suficiente— de redes, grupos y movimientos sociales que han

logrado generar esquemas y respuestas creativas para superar ciertas condiciones de subordinación.

Ahora bien, es contraproducente evaluar un proyecto de izquierda por una mera coyuntura. En realidad, habrá que observar con lupa el tipo de acumulación de fuerzas que se está gestando para consolidar, a largo plazo, las metas de un proyecto político. Esto implica analizar el desempeño histórico de las variables del contexto, la correlación de fuerzas y el grado de maduración de la población para avanzar hacia sociedades más cohesionadas. Lamentablemente, se dispone de poco tiempo. Si la ola progresista que hoy mece a la región no muestra resultados, ni persuade a la ciudadanía con horizontes de futuro más justos, viables y sustentables, las fuerzas políticas reaccionarias, que ahora lucen agazapadas en varios países, pueden, como ya empieza a verse, revertir el tablero político de la región, sea por la vía electoral, como en Argentina, o por la vía de maniobras políticas que encubren verdaderos golpes de Estado, como ocurrió en Brasil con el derrocamiento de la presidenta Dilma Rousseff.

El declive del *boom* de las materias primas que sostuvo la amplitud de las políticas sociales de los Gobiernos progresistas es una amenaza para la eficacia y legitimidad de sus mandatos. La lección que queda es que la región debe priorizar, diversificar y cualificar sus fuentes de crecimiento y afinar gradualmente sistemas tributarios progresivos, a la vez que fortalece y amplía los mercados subregionales y regionales, para no depender tanto de los vaivenes de los precios de las materias primas. Otra lección que se rescata es advertir que el aumento del consumo de varios millones de latinoamericanos, principalmente en Brasil y Argentina, no es un indicador que garantizará la lealtad electoral de esos nuevos segmentos sociales. Si no se enfrentan la alienación consumista y la modificación de las demandas de los nuevos estratos medios, esa misma población puede volcar sus preferencias políticas hacia quienes la seduzcan con la promesa de aumentar su espectro de consumo y seguridad, aunque sea a costa de sacrificar las estructuras de redistribución renovadas a partir del decenio anterior.

No es tiempo de idealizar un sujeto único emancipador. La política ya no tiene un referente singular. Ningún movimiento, partido o espacio político organizado puede aspirar a representar verticalmente la complejidad de todas las subjetividades sociales. Pero aceptar la

ausencia de ese sujeto único no significa renunciar a los esfuerzos de articulación de los sujetos excluidos. Es un tiempo propicio para delinear estrategias democráticas de acumulación de fuerzas, procesando de modo horizontal demandas comunes, pactando respeto ante las discrepancias secundarias e impulsando acuerdos para revertir las contradicciones fundamentales del sistema. Una política de izquierdas es una política de inclusión y debate permanente, como preludeo a la acción colectiva transformadora.

En pleno auge del neoliberalismo, Latinoamérica fue una región en la que destacó la oposición de movimientos sociales, urbanos y rurales, a las medidas más drásticas del enfoque neoliberal.⁴ Estas luchas, de manera directa o indirecta, repercutieron para que a finales de los años noventas comenzaran a gobernar partidos y candidaturas que cuestionaban los impactos que la liberalización extrema y la reducción acrítica del rol estatal causaron a la mayoría de la población.

El ciclo de resistencia de las fuerzas progresistas sirvió de catapulta para un conjunto de partidos que, una vez en el gobierno, contaron a su favor con el notable incremento de precios de materias primas estratégicas —minerales y metales, combustibles fósiles y ciertos monocultivos—, en gran parte, debido a la expansión de la demanda de China y otros países asiáticos. Esta ventaja les permitió concretar cambios en las políticas públicas para mejorar los programas de protección social y ampliar la infraestructura pública. Se podrá objetar numerosas decisiones de los llamados Gobiernos progresistas de América Latina, pero sería un error dejar de reconocer las palpables reducciones en la incidencia de la pobreza, los estímulos al mercado interno, los ajustes salariales y la mejora en el acceso a bienes públicos que habían sido mermados por las políticas neoliberales (Sierra, 2011).

⁴ El ciclo de protestas que impugnó el modelo neoliberal registra, entre sus principales episodios, la irrupción del zapatismo en México (1994); las protestas y levantamientos liderados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie), entre 1998 y el 2000; el movimiento popular en Costa Rica en contra del Combo Energético (paquete de leyes que pretendía la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad), en el 2000; el movimiento Piqueteros y otras acciones colectivas en Argentina (2001-2002) y los alzamientos populares en Bolivia, durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas” (2000-2003).

Empero, es cierto también que la coyuntura favorable no se aprovechó para avanzar en la transformación de la matriz productiva, más bien se ha afianzado la primarización de las economías latinoamericanas (Cypher, 2014; Gudynas, 2011). La región siguió eludiendo el desafío de transitar desde economías basadas en la producción de materias primas hacia economías con una mayor y más sustentable agregación de valor en sus bienes y servicios. Además, debido en mucho a los delicados equilibrios políticos, los Gobiernos progresistas, en general, no pudieron o no pretendieron evitar que una parte de las oligarquías continuara enriqueciéndose gracias a la estrategia de captura de rentas (*rent seeking*). Tampoco ha de pensarse que modificar el patrón de especialización productiva depende de la mera voluntad de los Gobiernos nacionales, ni que es un cambio que se logra de la noche a la mañana. En realidad, es un proceso en el que intervienen múltiples variables internas y externas a la región. Justamente de esa complejidad proviene el reclamo a estos Gobiernos por no haber impulsado con contundencia políticas que sentaran las bases de un cambio productivo.

Por otra parte, la estrategia de crecimiento a base de materias primas ha implicado graves impactos negativos en la sociedad y en la naturaleza. Prueba de ello es la proliferación de conflictos socioambientales que, a falta de un adecuado procesamiento democrático, han despojado de sus medios de vida a comunidades campesinas e indígenas en todos los países de Latinoamérica.

Los recientes cambios en el tablero político regional

El ciclo electoral favorable a las variopintas fuerzas progresistas o de izquierda —también denominadas Gobiernos posneoliberales— tiñó el mapa político de Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Honduras y El Salvador. En efecto, en 2008, la ola de Gobiernos electos en las urnas —que en mayor o menor medida han intentado desafiar los supuestos del canon neoliberal— llegó a contabilizar once presidencias que conformaban

un amplio arco progresista en el conjunto de dieciocho Estados latinoamericanos (Stokes, 2009). No se trata aquí de evaluar en rigor el grado de consistencia y coherencia de cada uno de los Gobiernos que adoptaron, con diversa tonalidad, ciertas medidas antineoliberales, pero se rescata su predisposición a plantear políticas —si bien no siempre exentas de contradicciones— que tuviesen como objeto reposicionar, entre otros aspectos, el papel del Estado, la integración latinoamericana y el aumento de la inversión social.

El auge de los llamados Gobiernos posneoliberales dio inicio en 1998, con el ascenso presidencial de Hugo Chávez en Venezuela (y sus posteriores reelecciones en 2002, 2006 y 2012), seguido por la victoria en Brasil de Lula da Silva —candidato presidencial del Partido de los Trabajadores—, en 2002, reelecto en 2006 y luego sucedido por Dilma Rousseff, electa también para dos mandatos: 2010 y 2014. Por su parte, en Argentina inició el periodo kirchnerista con Néstor Kirchner, electo en 2003, y continuó con el doble mandato presidencial de su cónyuge Cristina Fernández (2006-2010 y 2011-2015). En Uruguay, después de varios intentos, el Frente Amplio ganó en forma consecutiva tres elecciones presidenciales, primero en 2004, para permitir el ejercicio presidencial de Tabaré Vázquez; después, José Mujica, en 2009; y más tarde, la reelección de Tabaré Vázquez en 2015. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) se adjudicó las elecciones presidenciales de 2005 con el candidato Evo Morales, reelecto para dos periodos más, en 2009 y 2014. En Ecuador, Rafael Correa, del Partido Alianza País, llegó a la presidencia en 2006, y fue reelecto en 2009 y 2013, mientras que en 2017 su partido volvió a ganar unas reñidas elecciones en segunda vuelta que llevaron a la presidencia a Lenín Moreno. El Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) ganó las elecciones presidenciales en Nicaragua en 2006, con Daniel Ortega como candidato, quien fue reelecto en 2011 y 2016. En Paraguay, el obispo católico Fernando Lugo, apoyado por una coalición de izquierda, se alió con el tradicional Partido Liberal y de esa forma obtuvo una mayoría electoral que le permitió llegar a la presidencia, poniendo fin, dicho sea de paso, a seis décadas de gobierno (entre dictaduras y Gobiernos electos) del Partido Colorado. Mientras tanto, en El Salvador, tras cuatro elecciones presidenciales

dominadas por el partido conservador Alianza Republicana Nacionalista (Arena), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) dominó las elecciones presidenciales en 2009 y 2014, hecho que permitió la presidencia de los candidatos Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, respectivamente (Bringel y Falero, 2016; Rho, 2016; Stoessel, 2014; Stokes, 2009).

Puede mencionarse también el caso chileno, pese a las dificultades para encasillar a las alianzas políticas que emergieron en el plano electoral en contra de la dictadura de Pinochet y de la rígida demarcación política y económica que dejó su régimen. No obstante, es relevante destacar el peso de los partidos de centro-izquierda en la Concertación de Partidos por la Democracia que, con la alternancia de candidatos demócrata-cristianos y socialistas, ganaron de manera consecutiva cuatro elecciones presidenciales, permitiendo así que estas fuerzas políticas gobernarán desde 1990 hasta 2010, año en el que, al perder las elecciones en segunda vuelta frente a la oposición de centro-derecha, ocupó la presidencia Sebastián Piñera. La Concertación, tras la derrota de 2010, amplió su alianza con partidos de izquierda —incluyendo el Partido Comunista— y conformaron la Nueva Mayoría, que venció en las elecciones de 2013, llevando por segunda vez a la presidencia a Michelle Bachelet. Ahora, la coalición de centro-izquierda presenta fisuras de gravedad que ponen en riesgo su continuidad y abren espacios para nuevas reconfiguraciones progresistas en Chile.

La democracia, entre otros atributos, implica la posibilidad de alternancia en el poder político, de manera que los cambios de partido en el Gobierno son parte del juego democrático. El problema surge cuando los procesos de cambio en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas no se logran afianzar y concretar en pactos sociales más o menos estables. Al no institucionalizarse los cambios inclusivos, la alternancia en favor de las élites tradicionales es, a todas luces, una amenaza de retroceso para los incipientes procesos de transformación. Aquí estriba uno de los principales desafíos para las democracias latinoamericanas: lograr una alternancia de Gobiernos sin rupturas ni regresiones en el acumulado de derechos y garantías ciudadanas.

Queda en evidencia que las debilidades para la renovación partidaria progresista, tanto de partidos como de cuadros políticos, facilita el

desgaste de los proyectos posneoliberales, situación que en los últimos años se ha visto exacerbada por las coyunturas económicas adversas, la actualización estratégica de las élites y la reincidencia en ciertos errores y desviaciones en la gestión de Gobiernos que enarbolan las opciones de cambio social. En ese sentido, no debería extrañar que el ciclo electoral favorable perdiera fuerza y se enfrente hoy a riesgos considerables.⁵

Los golpes de Estado en Honduras y Paraguay en 2009 y 2012, respectivamente, fueron los primeros síntomas visibles del reflujo conservador en la región latinoamericana. Ni Manuel Zelaya (Honduras), ni Fernando Lugo (Paraguay), representaban ciertamente un giro decidido hacia políticas de izquierda, pero sí impulsaron iniciativas de inclusión que alarmaron a las oligarquías de ambos países, lo cual, aunado al apoyo de las derechas continentales, permitió un abrupto final de los dos Gobiernos. A partir de ahí, encontramos otras señales de agotamiento del ciclo electoral progresista. En 2014, tras las elecciones seccionales en Ecuador, el Partido Alianza País sólo alcanzó ganar en una de las diez ciudades más pobladas, sin perjuicio de que continuó siendo la fuerza política que obtuvo mayor número de alcaldías y prefecturas, y mejoró, en términos generales, su presencia electoral en el país como conjunto (Le Quang, 2015).

A finales de 2015, Mauricio Macri ganó el balotaje en Argentina, clausurando un ciclo de doce años de peronismo kirchnerista (2003-2015) y, casi en forma simultánea, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) perdió por amplio margen en las elecciones parlamentarias de Venezuela en diciembre de ese año. Tres meses más tarde, en febrero de 2016, Evo Morales perdió el referéndum en el que se jugaba la posibilidad de una nueva reelección de su mandato.⁶ Luego, en 2016,

⁵ Algunos autores señalan que en el arco progresista se observa un debilitamiento que obedece, sobre todo, al desgaste de las élites en el poder, el impacto de la corrupción y el cese o estancamiento de los ciclos económicos favorables (Marín y Muñoz, 2016).

⁶ En 2015 se realizó el primer balotaje presidencial en Argentina. Macri obtuvo el 51.34% de los votos en la segunda; Daniel Scioli, el candidato oficialista, alcanzó el 48.66%. Además, la Mesa de Unidad Democrática (MUD) obtuvo 112 de los 167 escaños legislativos, suficientes para contar con mayoría calificada en la Asamblea Nacional.

mediante un artificioso *impeachment*, las fuerzas políticas reaccionarias del parlamento brasileño lograron, a fines de agosto, destituir a la presidenta brasileña Dilma Rousseff. En este contexto, la elección de Lenín Moreno como presidente del Ecuador, en 2017, juega, por ahora, un importante papel simbólico, a manera de contención de la aparente tendencia a la salida de Gobiernos progresistas en la región.

Como se dijo, estos cambios políticos han supuesto, en general, un retorno, abierto o encubierto, a políticas que procuran recortar tanto el papel redistributivo del Estado como las iniciativas de una integración latinoamericana más solidaria. El reto es la construcción de coaliciones de oposición política que corrijan con firmeza las desviaciones de los progresismos de turno —si estos no quieren revisarse críticamente—, pero impulsando y mejorando la acción redistributiva observada en este periodo.

Existen indicios para señalar que no se está necesariamente ante el final del ciclo político progresista, pero sí ante amenazas y reflujos que plantean desafíos de revisión del camino transitado. Las complicaciones económicas —a raíz, sobre todo, de la disminución drástica de las divisas generadas por las exportaciones de materias primas— no sólo han mostrado los límites del potencial de transformación de las políticas de estos Gobiernos, también han menoscabado su base electoral y el espectro de alianzas coyunturales (Ospina, 2016).

Tampoco les será fácil a los Gobiernos conservadores y neoliberales gestionar los delicados equilibrios sociales que se lograron durante el auge de Gobiernos autodenominados de izquierda. Las condiciones económicas externas siguen siendo complicadas y, de alguna manera, determinados grupos ciudadanos, pese a los déficits de formación de conciencia social emancipadora, podrían ir advirtiendo las diferencias entre uno y otro tipo de gestión política. Ahora bien, si los partidos políticos que hoy son desplazados de los Gobiernos insisten en achacar sus derrotas únicamente a factores exógenos a su gestión, no harán sino favorecer la incertidumbre ciudadana sobre las alternativas de cambio.

Es tiempo de replantear estrategias, en especial aquellas que atañen a: a) la relación con los movimientos sociales, las organizaciones de base y la ciudadanía en general; b) la transición de la matriz productiva; c) la formación de conciencia y opinión pública crítica y

solidaria; y d) la relación con el medio ambiente, tan deteriorado por la manera de habitar y ocupar el territorio.

Una de las principales reflexiones tendría que apuntar a que el campo de acción de la izquierda no puede circunscribirse al plano electoral (Stolowicz, 2004). Concretar los avances electorales en procesos de transformación social-ecológica demanda, sin excepción, una lucha permanente en cada espacio de la vida social donde tengan lugar relaciones asimétricas de poder.

Las estrategias y orientaciones políticas de las gestiones progresistas

Además de describir cómo se ha comportado el casillero de Gobiernos progresistas o de izquierda en la región, conviene aproximarse a las estrategias políticas que han utilizado para acceder y mantenerse en el poder durante varios Gobiernos consecutivos. Del mismo modo, es importante identificar, aunque sea de manera general, las orientaciones políticas que estos Gobiernos han ejercido durante su predominio en el siglo XXI. De nuevo, aquí se cautela la heterogeneidad de dinámicas de acceso y ejercicio gubernamental.

Las estrategias políticas para el acceso y mantenimiento en el poder de gobierno

Las condiciones de posibilidad y los imaginarios de lucha social variaron sustancialmente en las últimas décadas del siglo pasado, al grado de que la vía insurreccional armada se volvía cada vez menos factible y deseable (Stoessel, 2014). La caída paulatina de las dictaduras militares

reaccionarias en la región —que culmina con la salida del poder de Stroessner en Paraguay (1989) y Pinochet en Chile (1990)— dio paso a la instauración de Gobiernos electos bajo las reglas básicas de la democracia liberal. Sin que esto significase, en general, una profundización sustantiva de derechos, ni mucho menos de la arena democrática, al menos se abrió una época con mayor respeto a ciertos derechos civiles o políticos, que en los años siguientes representaron un campo de oportunidad para las fuerzas de izquierda en la mayoría de los países latinoamericanos.

Podría decirse que en la región convivían dos fenómenos en apariencia contradictorios. Por un lado, la promesa de un proceso de democratización que alterara la inequitativa distribución del poder político y, por el otro, las secuelas del enfoque neoliberal que llevó a la disminución de derechos sociales y económicos, y por ende, a la disminución de la acción estatal para intentar corregir las inequidades sociales. De suerte que la democracia, restringida a una competencia entre élites para hegemonizar el proceso de dominación, pronto encontró límites y resistencias que, luego de múltiples episodios de movilización popular, resquebrajaron, hacia finales de los años noventas, la legitimidad de los Gobiernos neoliberales. Esta combinación de fenómenos generó condiciones propicias para que llegasen a gobernar, por la vía electoral, partidos con un discurso crítico sobre la orientación económica y social de los Gobiernos en turno.

Con independencia del tipo de matriz ideológica, diversas fuerzas políticas denominadas progresistas accedieron a los Gobiernos nacionales. Aquí encontramos un rasgo común a todas ellas: *lo hicieron por la vía de las elecciones*, con las reglas preestablecidas por las élites tradicionales. Esto sucedió incluso con fuerzas políticas que antes estaban constituidas como frentes de guerrilla, como en los casos del FMLN y el FSLN, en El Salvador y Nicaragua, respectivamente. Además, cabe mencionar que Dilma Rousseff, José Mujica, Salvador Sánchez Cerén y Daniel Ortega, antes de llegar a las presidencias de sus países, en alguna época formaron parte de fuerzas guerrilleras.

La apuesta por la opción electoral dejaba ver dos circunstancias concurrentes: a) la existencia de una mayor tolerancia a los partidos de izquierda para participar en procesos electorales, y b) un horizonte

de cambio más estrecho del que planteaban los procesos por la vía de la revolución armada, en tanto que las reglas de la democracia electoral —y la arquitectura prevaleciente en los Estados latinoamericanos— condicionan *a priori*, en mayor medida, a los proyectos políticos alternativos.

Más allá de ese rasgo común de haber llegado a la presidencia por la vía electoral, los Gobiernos progresistas muestran importantes diferencias según el tipo de partidos y alianzas políticas que permitieron su ascenso. Sin pretender agotar la descripción de cada variante observada en la región, al menos se pueden distinguir tres formatos utilizados por el progresismo para llegar al Gobierno:

1. *Mediante partidos políticos ya establecidos y con cierta fortaleza acumulada.* Es el caso del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Justicialista en Argentina y el Frente Amplio (FA) en Uruguay.
2. *Mediante partidos políticos de reciente formación que aprovecharon el quiebre del sistema tradicional de partidos para erigirse como mayoritarios.* Es el caso del Movimiento Quinta República (MVR) en Venezuela, luego transformado en el actual Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); el Partido Alianza País (AP) en Ecuador y el Movimiento al Socialismo en Bolivia (MAS).
3. *Mediante partidos que surgieron directamente de las fuerzas guerrilleras, los cuales, tras los acuerdos de paz en sus respectivos países, pasaron a participar en la competencia electoral.* Es el caso de Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador.

En la primera situación, los partidos progresistas de esos países, ubicados en la región meridional del continente, tuvieron en general márgenes de maniobra más restringidos para introducir cambios en las políticas públicas. Esto debido a la existencia de un aparato estatal hasta cierto punto más institucionalizado, con reglas de juego más consolidadas, en paralelo a un complejo equilibrio de fuerzas

políticas parlamentarias, incluso en los años en que triunfaron con mayorías más contundentes. Reflejo notable del tipo de restricciones y negociaciones políticas que enfrentan estos partidos son las alianzas del PT de Brasil con el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB),⁷ relación que si bien le permitió ejercer el gobierno, finalmente fue una asociación que neutralizó aún más la agenda reivindicatoria del PT, facilitó el perfeccionamiento de las redes de corrupción que hoy salpican a los Gobiernos de ese partido y, peor aún, el PMDB fue el caballo de Troya que desató los sucesos que más tarde consumaron el *impeachment* contra Rousseff. Resalta, por otra parte, la experiencia uruguaya, donde el Frente Amplio, en un contexto institucional más sólido y en presencia de un balance de fuerzas más simétrico, ha logrado encaminar un proceso de reformas progresistas incrementales.

En la segunda situación, focalizada en tres países andinos, las debilidades del Estado y el colapso del sistema de partidos tradicional permitieron la irrupción de nuevas fuerzas políticas que, en poco tiempo, se volvieron hegemónicas frente a una oposición deslegitimada y dispersa (Moreira, 2017). Estos nuevos partidos de Venezuela, Bolivia y Ecuador se apoyaron, además, en fuertes liderazgos carismáticos que lograron poner en marcha sendos procesos constituyentes con el propósito de recrear un imaginario de refundación en cada

7. El PMDB es un partido de centro derecha de Brasil, creado en 1980 —proviene del Movimiento Democrático Brasileño (1966)—, que jugó un papel importante en contra de la dictadura militar de esa época. Cuenta con una amplia presencia territorial a nivel regional y local, basado en notables redes clientelares y de caciques locales y regionales. Se le considera el partido con mayor afiliación en Brasil. Sin embargo, nunca ha podido ganar una elección presidencial; de hecho, desde su creación, sólo ha participado en dos (con magros resultados en 1989 y 1994). No obstante, su base territorial le ha permitido, desde 1995, formar coaliciones con todos los partidos, las cuales han triunfado en las elecciones presidenciales, permitiéndole obtener mayorías funcionales para ejercer el gobierno (Infobae, 2015; Mainwaring, 1996). Producto de esas alianzas, el PMDB ha tenido ya tres vicepresidentes que, por diferentes circunstancias, han sustituido a presidentes electos de otros partidos que no pudieron terminar su cargo: el vicepresidente José Sarney (presidente de 1985 a 1990) sucedió a Tancredo Neves (fallecido antes de ser ungido presidente); el vicepresidente Itamar Franco (presidente de 1992 a 1994) sucedió a Fernando Collor de Mello, quien por sonados escándalos de corrupción se vio obligado a renunciar al cargo; y el vicepresidente Michel Temer (presidente de 2016 a la fecha) sucedió a Dilma Rousseff tras su destitución.

una de esas repúblicas. Debe considerarse el hecho de que aunque estos partidos contaron con un mayor margen de decisión que sus pares en el Cono Sur, confrontan siempre a los poderosos intereses económicos y mediáticos que rechazan, por diversas razones, la orientación y praxis de estos Gobiernos. De los tres países, el partido que hoy enfrenta mayores problemas para gobernar es el PSUV de Venezuela, que afronta una gravísima crisis económica y política debida a múltiples factores, tanto internos como externos a la gestión gubernamental. Los resultados adversos en las elecciones legislativas de 2015 son una de las mayores muestras del debilitamiento del PSUV.

En lo que concierne a la tercera situación, aunque el FSLN y el FMLN provienen del antecedente inmediato de las guerras civiles y los acuerdos de paz en sus respectivos países, las trayectorias de sus experiencias en los Gobiernos difieren en forma sustancial. Por una parte, el FSLN tuvo la oportunidad, como fuerza guerrillera, de ejercer el Gobierno en Nicaragua durante el periodo de 1979 a 1990, luego perdió las elecciones en 1990 ante la Alianza Nacional Opositora y, desde ese momento, el FSLN se convirtió en el partido de la oposición, hasta el año 2006, en que triunfó en los comicios y llevó a la presidencia a Daniel Ortega, con posteriores reelecciones en 2011 y 2016. Por otra parte, el FMLN, tras los acuerdos de paz de 1992, participó en cuatro elecciones presidenciales en las que, durante veinte años, siempre se impuso el partido conservador Alianza Republicana Nacional (Arena). Durante ese tiempo, el FMLN acumuló una base electoral y afianzó importantes resultados en los comicios municipales y legislativos. Finalmente, en 2009 y 2014, obtuvo la presidencia en las elecciones. Mientras el FSLN, liderado por Daniel Ortega, logró, mediante estrategias de diversa índole, hegemonizar el sistema de partidos y controlar el Estado de Nicaragua sin mayores inconvenientes, al FMLN le ha tocado desempeñarse en un sistema de partidos más equilibrado y con un diseño institucional estatal menos propicio para la concentración de poder que ostenta el oficialismo sandinista en Nicaragua. Es llamativo que el FSLN, pese al vasto poder con el que cuenta, no haya promovido un proceso constituyente al estilo de los países andinos; en lugar de eso, ha optado por aplicar tanto su mayoría parlamentaria

como la promulgación de decretos presidenciales para ir adecuando normas que afiancen su poder político.

Aparte de las tres modalidades planteadas, puede mencionarse la singularidad del caso chileno, en el que una coalición de partidos de orientación demócrata-cristiana y socialdemócrata surgió tras la victoria de la Concertación de Partidos por el No, en el plebiscito que ponía fin a la dictadura de Pinochet. Así, en octubre de 1988, nació la Concertación de Partidos por la Democracia, que agrupaba a un amplio espectro político opositor al régimen dictatorial. Esa coalición resultó avante en las elecciones convocadas para 1989. Desde 1990, la Concertación ejerció cuatro presidencias consecutivas, las primeras dos con un candidato demócrata-cristiano (1990-1999) y las siguientes dos con candidaturas de centro-izquierda (2000-2010). Tras su derrota en las elecciones de 2009, que llevó a la presidencia a Sebastián Piñera (2010-2014), la Concertación amplió su conformación e integró a otros partidos de izquierda y pasó a denominarse Nueva Mayoría. Con esta denominación, venció en la segunda ronda de las elecciones de 2013, lo que permitió a Michelle Bachelet su segundo mandato presidencial (2014-2018).

Entre 2006 y 2012, también se observaron dos casos atípicos de presidentes que, siendo respaldados en buena medida por el voto de partidos tradicionales, al llegar al poder exhibieron posturas próximas al arco progresista latinoamericano. Ambos ejercían la presidencia con una base social muy débil como para intentar siquiera desafiar algunos privilegios del *statu quo*. El primer caso es el de Manuel Zelaya, en Honduras, elegido por el tradicional Partido Liberal para el periodo 2006-2010. El mandatario, luego de una serie de decisiones y circunstancias concurrentes, tomó cierta distancia de las cúpulas hegemónicas de su partido y se acercó a la iniciativa Petrocaribe, promovida por el Gobierno de Venezuela, y luego hizo ingresar al país a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), a la vez que su Gobierno iba fortaleciendo varias alianzas con movimientos sociales y, en un contexto de mayor crecimiento económico, modificó sustancialmente el salario mínimo para reducir las brechas de éste con la canasta básica de alimentos. Con una inédita correlación de fuerzas —muy distinta a la que existía cuando comenzó su mandato—, promovió la idea de que el

país necesitaba un proceso nacional constituyente, pluralmente integrado, el cual serviría para redefinir el marco institucional democrático.

La oligarquía, preocupada por el futuro desenlace de esos cambios que iban en detrimento de sus privilegios, decidió dar un golpe de Estado en junio de 2009, a siete meses de que concluyera el mandato de Zelaya. A partir de 2010, gobernó en Honduras el conservador Partido Nacional, con una agresiva agenda neoliberal, aliado con el disminuido Partido Liberal. En efecto, este partido, tras el golpe de Estado, se vio debilitado y una significativa porción de sus miembros pasó a formar parte del Partido Libertad y Refundación (Libre), creado en 2012, el cual aglutinó a la mayoría de sectores que se opusieron al derrocamiento de Zelaya.

El otro caso es el del exobispo Fernando Lugo, electo presidente en Paraguay para el periodo 2009-2013. Participó como candidato de una amplia coalición de partidos, la Alianza Patriótica para el Cambio. Lugo representaba, al inicio, a una coalición de partidos progresistas que, para contar con posibilidades de triunfo electoral, se alió con el tradicional Partido Liberal Radical Auténtico. Este partido logró ubicar a Federico Franco como vicepresidente. A punto de cumplir cuatro de los cinco años del periodo presidencial, una maniobra política en la Cámara de Diputados, en la que destacó la conspiración del Partido Liberal, abrió un arbitrario juicio político que culminó con el derrocamiento de Lugo, siendo sustituido por el vicepresidente Franco.

En el análisis de las estrategias políticas de los partidos progresistas que accedieron a los Gobiernos nacionales, otro aspecto por demás relevante es la relación con los movimientos sociales que han cuestionado el orden neoliberal, el sistema capitalista o, en una crítica todavía más profunda, la propia racionalidad de la modernidad. Como se dijo antes, las movilizaciones antineoliberales de los años noventas y principios de la primera década del siglo XXI fueron una reacción que, con diversos grados de intensidad, repercutió en toda la región, destacando por su magnitud y prolongación los episodios de protesta social en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina. Estas protestas debilitaron fuertemente los acuerdos de gobernabilidad de las élites. Sobre este escenario de insatisfacción y resistencia, se crearon condiciones favorables para que partidos políticos críticos al

neoliberalismo llegasen a gobernar (Fernández, 2016). En realidad, no se trataba de acciones colectivas de protesta que respondiesen a una sólida agrupación de actores excluidos, prevalecía ciertamente la heterogeneidad y, muchas veces, la espontaneidad.

La diversidad de actores opuestos a la lógica de acumulación, especulación y dominación sobre los sujetos y los territorios contenía un alto potencial para viabilizar un proceso de transformación en la región. Sin embargo, a la larga, se impuso la ruta electoral que, como se sabe, presiona a las fuerzas políticas para acumular fortalezas y capacidades para obtener, en el corto plazo, porciones de voto satisfactorias; es decir, el camino electoral se convirtió en el carril principal por el que se enrumaban los esfuerzos para desafiar al poder de las élites tradicionales. Por supuesto, la participación en elecciones con posibilidades de triunfo no es un camino desdeñable, lejos de eso, era necesario hacerlo. Sin embargo, no se puso la debida atención en impulsar procesos políticos que articularan de modo virtuoso la vía institucional partidaria, con la ingente tarea de seguir fortaleciendo la formación de conciencia, organización y empoderamiento de los sujetos populares.

La propia relación con los movimientos sociales y organizaciones de base muestra los límites de la perspectiva de cambio de los Gobiernos progresistas, tanto de los que emprendieron proyectos refundacionales como de los que tuvieron que optar por reformas y pactos continuos con otros partidos políticos. Como era de esperarse, los principales conflictos se dan con aquellos movimientos que cuestionan la continuidad y profundización del modelo extractivista. Este modelo, si bien reportó cuantiosos recursos para los Gobiernos —en especial durante el periodo 2003-2013—, era insostenible si no se cambiaba la matriz productiva. No menos importante, la expansión de la frontera extractiva ha significado el desplazamiento, despojo y, por ende, mayor vulnerabilidad de poblaciones, en su mayoría indígenas y rurales, que ven impotentes cómo se imponen la razón de Estado y los intereses de corporaciones multinacionales.

Por regla general, las actuales experiencias progresistas en América Latina no han abordado en forma adecuada las relaciones con los movimientos sociales que propiciaron las condiciones para un cambio en el tablero político. Bolivia es, quizá, el mejor ejemplo de

articulación de movimientos sociales, sobre todo los de base indígena y cocalera, con la poderosa fuerza política en la que se constituyó el MAS, sin perjuicio de que, en lo sucesivo, conforme se iba consolidando el Gobierno de Evo Morales, comenzaron a presentarse tensiones —hasta cierto punto previsibles— entre la racionalidad de los cuadros de Gobierno y ciertos colectivos al interior del bloque social que permitió el cambio político en Bolivia.

Lo anterior no significa que deba tenerse el punto de vista de los movimientos sociales como el único válido, pues ignorar las presiones y desafíos que afrontan los Gobiernos es también contraproducente. Lo que vale enfatizar es que no se sentaron las bases para una plataforma social que articulase al bloque político, procesando acuerdos sobre la orientación y praxis de los proyectos alternativos.

Una aproximación a la orientación programática de los Gobiernos progresistas

Si bien la heterogeneidad de los Gobiernos progresistas es un hecho incontestable, es pertinente identificar algunos ejes transversales que caracterizan sus gestiones. Téngase en cuenta que estos rasgos comunes difieren en intensidad, según el contexto de cada país. *A priori*, pueden plantearse tres ejes de acción que, en mayor o menor medida, se encuentran al analizar la praxis de estos Gobiernos: a) los esfuerzos por mejorar la captación de los Estados en las actividades económicas consideradas estratégicas, b) los esfuerzos para fortalecer el papel del Estado en pro de la justicia social, y c) los intentos por avanzar hacia una integración política más autónoma respecto de los Estados Unidos y más acorde a la visión de un mundo multipolar.

Estas iniciativas tuvieron como consecuencia, al menos, dos tipos de medidas políticas: a) tomar cierta distancia del núcleo duro de políticas exigidas por los organismos financieros internacionales, en especial el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional

(FMI), y b) la creación de instancias y foros regionales para el diálogo y la concertación en clave de una integración alternativa —destaca aquí la creación de la Unasur y la Celac—.

En términos concretos, la acción política progresista se concentró en readecuar el papel de los Estados en los procesos de cambio social promovidos en cada país. Esta orientación implicó tomar decisiones para aumentar la porción de recursos financieros disponibles, adecuar el marco jurídico institucional para ampliar las competencias estatales, con énfasis en el sector social, y ajustar las relaciones internacionales según permitiese el margen de maniobra.

Para captar más recursos financieros, la estrategia se ha basado en garantizar una mayor captación de las rentas de los productos primarios de exportación y, salvo pocas excepciones, no pudieron superar el legado neoliberal de una estructura tributaria basada en los impuestos indirectos. Durante el periodo 2000-2011, destaca que la mayoría de los países de la región mostró un incremento en la captación tributaria como porcentaje del PIB, en un contexto de mayor crecimiento y un aumento del consumo de los quintiles más pobres. En efecto, durante ese periodo, la carga tributaria de la región latinoamericana pasó del 19.3% al 23.6% del PIB, incluyendo los aportes a la seguridad social y sin incluir los ingresos de la renta petrolera. En ese lapso, los países con mayor alza de la presión tributaria fueron Argentina y Ecuador, mientras que en México y Venezuela más bien se redujo. Vale destacar que en 2012, incluyendo los aportes a la seguridad social, siete países —la mayoría regidos por Gobiernos progresistas— se situaban arriba de la carga tributaria promedio de la región: Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Chile y Ecuador (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2013).⁸

Los avances en la recaudación tributaria son un rasgo positivo en Latinoamérica, pero hay que decir que, salvo Brasil y Argentina, la proporción de ingresos tributarios con base en el PIB está muy rezagada

8. Entre 2005 y 2012, sobresale el aumento de la presión tributaria en Argentina (del 26.9% al 37.3%), Ecuador (del 11.7% al 20.2%) y Bolivia (del 19.1% al 26%) (Gómez y Morán, 2016; CEPAL, 2013).

respecto a la que presentan, por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, la regresividad en el cobro de los impuestos sigue siendo un lastre en la región, algo que la gestión política del arco progresista ha estado lejos de revertir.⁹ Desde los noventa, la reforma tributaria se ha concentrado en una mayor recaudación por la vía de los impuestos indirectos, en especial el IVA, al grado de que éste es el principal aportador dentro del conjunto de impuestos considerados en los ingresos tributarios. Pese a algunos avances en el aumento de participación de los impuestos directos, estos aún requieren ser potenciados, sobre todo en el gravamen de las ganancias de capital y la reducción de exoneraciones fiscales sin justificación, sin dejar de lado el potencial redistributivo que podría tener una mejor captación de los impuestos patrimoniales (CEPAL, 2013 y 2014; Gómez y Morán, 2016; Jiménez, 2015; Martner, 2016).

La región padece, además, un mal tributario de difícil solución en tanto no se construya una nueva correlación de fuerzas a nivel supranacional. En efecto, es notoria la erosión fiscal que provoca la inserción subordinada en la economía global, lo que da lugar, entre otros agravios, a masivas salidas de capital que, por diferentes vías, esfuman la base de captación que deberían producir las actividades más dinámicas de la economía. Lo anterior tiene que ver con excesivos incentivos fiscales a la inversión extranjera directa, pero también con las magras regulaciones al comercio intrafirmas de las empresas transnacionales y la fuga de divisas por actividades ilícitas y la colocación de fondos en paraísos financieros (Nueva Sociedad, 2016).

Donde mejor se posicionaron los Gobiernos progresistas para obtener recursos fue en la participación estatal en las rentas económicas, en especial de productos naturales no renovables —hidrocarburos y, en menor medida, minería—, ya sea por el control directo de la renta o por el cobro de regalías. Las opciones privilegiadas para mejorar esta

9. Una evidencia de la regresividad la menciona Bárcena (2016), al señalar que, en América Latina, la tasa impositiva media efectiva que paga el decil más rico no supera el 5% de su ingreso disponible, y sostiene además que los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad.

participación van desde la nacionalización de rubros estratégicos, hasta la coparticipación accionaria, o bien, mediante la renegociación de los contratos de concesión. La mayor captación queda en evidencia al comparar los indicadores de los periodos 1990-2002 y 2003-2010. Por ejemplo, en el Ecuador, entre los periodos 1999-2001 y 2009-2011, los ingresos obtenidos de la explotación de productos primarios crecieron 7.2% en proporción al PIB, otro tanto ocurrió en Bolivia (3%), Argentina (2.9%) y en Chile (2.2%) (Gómez y Morán, 2016; CEPAL, 2013).

La región había gozado, en otras épocas, la bonanza de los precios internacionales de sus materias primas, pero no siempre era aprovechada por los Estados. Es por ello que se afirma que un rasgo positivo en el último auge fue la mayor voluntad y capacidad de los Estados para acceder a los excedentes y poder destinarlos a la inversión en infraestructura y servicios sociales, con un mayor alcance que el observado durante el apogeo neoliberal de los años noventa.

Ahora bien, más allá de los valiosos ingresos que han recibido los Estados, el enfoque extractivista provoca efectos negativos que hay que ponderar dentro de la gestión de los Gobiernos progresistas. Pueden mencionarse, entre otras, las siguientes secuelas: a) el sector primario exportador, en especial el de hidrocarburos y el minero, genera pocos o nulos encadenamientos con las economías nacionales y regionales, no induce *per se* procesos de industrialización y es intensivo en capital, pero no en la generación de empleo (Gudynas, Guevara y Roque, 2008); b) la ampliación de las fronteras extractivas ha provocado impactos y conflictos socioambientales que precarizan los medios de vida de comunidades rurales (en especial indígenas) y comprometen la sustentabilidad de los entornos naturales; c) la mayor dependencia de las exportaciones extractivistas vuelve a las economías nacionales más vulnerables, por la alta volatilidad de los precios de estos productos; d) los ingresos generados por los rubros extractivistas tienden a relajar la responsabilidad de los Estados de diseñar y consolidar regímenes tributarios progresivos y suficientes para darle sostenibilidad a los ingresos fiscales (CEPAL, 2013); y e) la afluencia masiva de divisas en épocas de bonanza de los *commodities*, en ausencia de políticas correctoras, aumenta el riesgo de exceso de liquidez monetaria (enfermedad holandesa), con sus consecuentes

efectos en la inflación y el desincentivo a la oferta exportadora de bienes industriales.

Conviene ahora preguntarse sobre el tipo de políticas públicas que fueron privilegiadas con los recursos captados durante el ciclo favorable de las materias primas. No es que se haya dado una ruptura abrupta con las políticas de los Gobiernos precedentes, pero sí se crearon y profundizaron programas para reducir los déficits de inclusión social que las fallas del mercado han ensanchado. De cualquier forma, los notables avances en la reducción de la pobreza y en la mejora del acceso de los grupos más vulnerables a ciertos servicios públicos no han bastado para revertir los factores determinantes de la exclusión social. Para esos efectos, se requieren intervenciones más estructurales relacionadas con las características del modelo económico.

Durante los años de mayor predominio de Gobiernos progresistas en la región, el logro más destacado ha sido la reducción de la pobreza, que pasó del 43.8%, en 2002, al 28.1%, en 2013, es decir, una reducción de aproximadamente 16 puntos porcentuales; en cambio, entre 1990 y 2002, sólo se redujo en 4.6 puntos: del 48.4% al 43.8%. Esta disminución no fue producto del mero crecimiento económico, pues ya la región ha gozado de otros ciclos favorables que no se tradujeron en bienestar social para los más pobres. Se reconoce, por lo tanto, el esfuerzo de los Gobiernos por captar mayores ingresos y aumentar el gasto público social. En el segundo aspecto, este aumento se verifica tanto en términos de prioridad macroeconómica como de prioridad presupuestaria.¹⁰ El gasto social observó incrementos sustanciales, incluso en momentos de crisis o de alteración de las condiciones económicas ventajosas que han presentado las primeras dos décadas del siglo en curso.¹¹

10. El gasto público social, como porcentaje del gasto público total, pasó del 60.9%, en el periodo 2001-2002, al 66.4%, en el periodo 2013-2014 (CEPAL, 2015).

11. Esta tendencia acíclica, o incluso anticíclica, se observó, por ejemplo, durante el aumento de los precios de los alimentos y combustibles en 2008 (en especial para los países que no cuentan con fuentes de petróleo), durante la mayor expresión de las crisis financieras (2009) e incluso en los últimos años con la desaceleración de las economías emergentes y de los principales mercados de exportación de los que depende la región latinoamericana (China, en especial, para América del Sur; Estados Unidos y Europa para México, Centroamérica y el Caribe).

Contrario a lo que sucedió en los años de hegemonía neoliberal, los Gobiernos se resistieron a favorecer un comportamiento procíclico del gasto social, por lo que tendieron a mantener o reforzar los programas de reducción de la pobreza (CEPAL, 2015).

Es importante señalar que, en plena crisis financiera mundial, durante 2009, los Gobiernos priorizaron medidas para estabilizar la demanda interna por la vía de aumentar el gasto público no social, orientando recursos a inversiones en infraestructura de caminos, educativas, sanitarias y de vivienda, conectadas, además, con programas de creación de empleo, así como programas de fomento productivo para dirigir crédito al sector de las microempresas. Sin embargo, en este eje de políticas —infraestructura y fomento productivo—, la capacidad de ejecución fue menos satisfactoria que la de los programas sociales de asistencia y protección social (CEPAL, 2015).

Es inobjetable el acento de los Gobiernos progresistas en tratar de mitigar los efectos más visibles de la exclusión social, por ello profundizaron y ampliaron las políticas de focalización que heredaron de los Gobiernos neoliberales. De ahí el éxito en mejorar el nivel de coordinación y lograr impactos positivos de los programas de transferencias condicionadas y, en general, de los programas para reducir la pobreza, la indigencia, la desnutrición y la mortalidad materno-infantil, y para proveer un ingreso básico a los adultos mayores, entre otros (Mirza, 2014).

A su vez, según el contexto de cada país, se procuró un mejor equilibrio y articulación entre la focalización asistencialista y la universalización del acceso a los derechos sociales, pero en este último campo los avances son menos contundentes, ya que la universalización de ciertas prestaciones requiere no sólo mayor dotación de recursos financieros, sino también mejores capacidades de ejecución de políticas públicas. Esto último pasa, ineludiblemente, por mejorar los criterios de asignación del gasto social y por reducir los niveles de inoperancia y corrupción en la administración pública.

Con base en lo anterior, y con independencia del nivel de eficiencia o de profundidad que ha logrado cada Gobierno, se podría decir, siguiendo a Christian Mirza (2014), que existen ciertas características comunes a la mayoría de los Gobiernos progresistas respecto a la

concepción de la política social y al tipo de esfuerzos desplegados, a saber: a) posicionar la idea de un Estado protector y promotor de derechos; b) buscar una mayor integralidad de las políticas públicas; c) considerar la universalidad y no sólo la focalización; d) incrementar la inversión social (además, con tendencia contracíclica); e) aplicar reformas sociales, en especial en la educación y la salud; y f) priorizar la articulación intersectorial y las innovaciones institucionales.

Pero a pesar de los beneficios reportados en áreas específicas, en el balance, las intervenciones se concentraron más en los síntomas que en las causas múltiples de la pobreza. Como dice Gudynas (2008), los programas implementados tienden a concentrarse en medidas de emergencia para atender la pobreza extrema y la pobreza en general, por eso se han esforzado en que las familias más vulnerables tengan acceso a un ingreso básico y en mejorar el acceso a los sistemas de salud y educación (sobre todo primaria, aunque con serias limitaciones para mejorar la pertinencia de la educación y el acceso a la educación secundaria y a la ciencia y tecnología en general). El punto es que esas medidas, en sí mismas encomiables, distan de ser suficientes. Una muestra de su limitación es que, en realidad, la desigualdad no se redujo a fondo en Latinoamérica durante el siglo XXI, por lo que sigue siendo considerada la región más inequitativa del planeta.¹² Gudynas también menciona que los propios programas considerados exitosos presentan el desafío de superar los sesgos de clientelismo electoral.

12. Al respecto, Jiménez (2015) expresa que las instituciones en la región no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que genera la concentración del ingreso y la capacidad que tienen de corregirla (*ex post*) a través de transferencias monetarias e impuestos es limitada, sobre todo si se compara con las experiencias de otros países o regiones. Esta menor capacidad tiene que ver con los bajos niveles de ingresos tributarios y su menor impacto distributivo, así como con los menores y menos progresivos niveles de transferencias, incluidas las contributivas. Por otra parte, también es necesario reconocer que la creciente incorporación de pensiones no contributivas, en especial las transferencias monetarias condicionadas dirigidas a hogares con niños, ha ampliado de manera considerable la cobertura de este tipo de prestaciones, que presentan alta progresividad. De esta manera, la redistribución secundaria a través del gasto ha mejorado considerablemente en la región. Los impuestos, sin embargo, no han seguido el mismo camino y su función redistributiva se ha visto muy poco amplificada en términos generales (pp. 26-27).

Una de las principales conclusiones a extraer de los enfoques de política pública de los Gobiernos progresistas es reconocer que se lograron importantes niveles de inclusión para amplias franjas poblacionales; no obstante, la inclusión ha sido precaria, en tanto no se ha podido avanzar mucho en dos direcciones: a) en la reorientación del actual sistema económico de producción, distribución y consumo, basado en maximizar beneficios privados y en externalizar los impactos socioambientales, y b) en el empoderamiento crítico, autónomo y solidario de la ciudadanía y grupos sociales que presentan mayor vulnerabilidad en la región.

Consideraciones finales

Lo expuesto en los apartados previos ha pretendido relacionar el desempeño de los Gobiernos progresistas en América Latina con las tendencias globales y regionales. Aunque no se trata de un análisis exhaustivo por país, permite al menos aproximarse a rasgos cruciales para problematizar la gestión de estos Gobiernos y advertir sus logros, límites y desafíos. La pregunta que surge ahora es cómo el comportamiento de los fenómenos abordados obstruye o posibilita un salto cualitativo de la gestión pública hacia la transformación social-ecológica en Latinoamérica.

Ponderar a los Gobiernos que fueron percibidos como alternativas frente a los que prevalecían en las recientes décadas, requiere asumir, por un lado, una postura empática, para comprender mejor los apremios y desafíos concretos que han enfrentado y, por otro, una postura crítica, que permita el análisis sin esquemas dogmáticos o de defensa a ultranza de una u otra experiencia política. Lo que está realmente en juego es la posibilidad de viabilizar proyectos emancipadores que articulen, de forma responsable, la búsqueda de bienestar social con los límites y posibilidades de los ecosistemas.

Sin perder de vista las dificultades para catalogar a los partidos que condujeron la oleada de cambio político, destaca que la mayoría de ellos se autocalificara como de izquierda o progresista, lo que permitió a la ciudadanía identificar opciones que ampliaban el rango político

que ha prevalecido en la región. Sin embargo, la autoidentificación no basta para asegurar que un determinado partido o Gobierno sea progresista, lo conveniente es analizar las trayectorias, contextualizarlas y extraer lecciones. Mucho se habla del retroceso que supone el nuevo ascenso de partidos neoliberales o conservadores, pero también debe preverse que, en ausencia de autocrítica y pluralidad, las experiencias de Gobiernos progresistas pueden volverse, ellas mismas, el camino de la regresión.

A continuación, se sintetizan las principales consideraciones respecto a los temas planteados en este ensayo:

1. *Los cambios ocurridos en América Latina durante el siglo XXI están estrechamente vinculados a la crisis del capitalismo global y a las nuevas tensiones y articulaciones geopolíticas que dicha crisis ha implicado, pero no debe subestimarse el rango de maniobra que la región y sus países podrían aprovechar.* La traslación del dinamismo económico del eje atlántico americano-europeo hacia el Pacífico asiático es un hecho innegable en el que distintos intereses y dinámicas entran en juego para recomponer equilibrios de poder político y económico. El contexto global influye sobremanera, pero no determina por completo las trayectorias seguidas por los Gobiernos latinoamericanos. Existe siempre un margen de maniobra regional, subregional y nacional que responde a otros factores, como las capacidades institucionales, los esfuerzos por la reorientación del sistema económico, los grados de cohesión y equidad social, y la profundización de la democracia. Es decir, los pactos sociales, tácita o expresamente existentes en cada país, se convierten en una atmósfera particular que puede propiciar mejores o peores condiciones de adaptación a las circunstancias globales y hemisféricas.

Sucesos recientes, como las motivaciones que favorecieron el Brexit, la expansión electoral de partidos neofascistas en Europa y la presidencia de Trump, entre otros, muestran que la crisis económica y ecológica no tendrá, de modo inexorable, salidas hacia equilibrios multilaterales que redefinan un proceso

globalizador más responsable. Es también posible, si no se hace nada al respecto, un nuevo cercamiento del mundo. Las tentativas de recomponer la hegemonía por parte de las fuerzas hoy menguadas por las dinámicas globales pueden causar mayores problemas a la convivencia mundial y, no menos importante, a la superación de los desafíos biofísicos del planeta.

Pese a todo, América Latina podría, en medio de la crisis, aprovechar oportunidades para avanzar hacia un tipo de integración que le permitiese no sólo mayor cohesión interna, sino también consolidar una mayor autonomía —que no aislamiento— respecto a otras regiones y continentes. Sin embargo, el panorama interno de la región no es del todo alentador: los intereses particulares suelen imponerse la mayoría de las veces y las capacidades de integración avanzan de forma lenta y discontinua.

Más allá de las ventajas coyunturales que ofrece la emergencia de nuevas potencias o mercados, a la región latinoamericana le convendría un mundo multipolar más articulado y simétrico, en lugar de la unipolaridad, la multipolaridad asimétrica o incluso una reedición del mundo bipolar. Como región, América Latina podría tener un peso importante en un nuevo orden global; mientras que disgregada, como ha sido la costumbre, será siempre terreno de conquista para las potencias e intereses de turno, y seguirá fincando su inserción económica en la especialización productiva primaria.

- 2. El cambio político observado en América Latina durante el siglo XXI es un acontecimiento que dista de explicarse únicamente por la concurrencia de condiciones de contexto favorables; hay que reconocer los méritos de los partidos progresistas. Nunca antes las élites tradicionales de la región habían tenido que ceder tantos espacios dentro del poder público institucional. Esto no significó la muerte del neoliberalismo, ni mucho menos, pero sí un giro en la gestión que abrió la posibilidad de nuevos equilibrios de poder y prácticas alternativas en las políticas públicas y la relación entre Gobiernos.*

Es conveniente advertir la presencia de tres factores que viabilizaron el acceso y permanencia en el poder de los llamados Gobiernos progresistas: a) las intensas movilizaciones sociales de protesta frente a las secuelas de los regímenes neoliberales, que se sucedieron a lo largo de los años noventas y primeros años del siglo XXI; b) los altos precios de las materias primas estratégicas que exporta la mayoría de los países de la región, en especial Sudamérica; y c) la concentración de esfuerzos de los Estados Unidos en otras regiones del planeta, en su tentativa de controlar el Medio Oriente, consolidar sus bastiones en Europa del Este y Asia central, y crear las condiciones en Asia Pacífico para contener la irrupción de China.

A priori, estos factores parecen externos a los partidos políticos que aprovecharon ese entorno para ganar elecciones en forma consecutiva, principalmente durante el periodo 2003-2013, pero un análisis más profundo permite señalar que su auge político no sólo se explica por esas condiciones favorables, hay que reconocer que esos partidos tuvieron el mérito de aprovecharlas y capitalizarlas de una u otra forma, en tanto: a) lograron constituirse como opciones creíbles frente al electorado en un contexto adverso, como el que representa, por ejemplo, la concentración mediática en favor de los principales grupos económicos; b) ajustaron el marco jurídico-institucional para captar una mayor porción de los excedentes del ciclo económico y canalizarlo a programas de protección social e infraestructura estratégica; y c) crearon condiciones, por elementales que parezcan, para articular una posición nacional y regional menos subordinada a Estados Unidos y con una mayor apertura relativa a las relaciones Sur-Sur.

3. *Los partidos progresistas optimizaron las estrategias electorales para acceder al Gobierno y repetir mandatos, a la vez que descuidaron y desperdiciaron la oportunidad de conformar un bloque político histórico con los movimientos sociales que resistieron a los Gobiernos neoliberales. Tomando distancia de*

los imaginarios de lucha de otras épocas, el proceso electoral se convirtió, para la mayoría de las fuerzas de izquierda, en la vía privilegiada para acceder al Gobierno. La estructura de oportunidades políticas se vio fortalecida por el fin de las dictaduras militares y la creación inédita de un espacio básico de libertades civiles y políticas. Partidos como el PT de Brasil, el MAS de Bolivia, el Frente Amplio de Uruguay, el FMLN de El Salvador, Alianza País de Ecuador y el PSUV de Venezuela, entre otros, supieron adecuar sus estrategias para participar con protagonismo en el campo electoral. Además, cuando algunos partidos lo consideraron necesario, al no contar con mayorías políticas suficientes, entablaron alianzas con otros partidos para generar coaliciones preelectorales, o bien, alianzas y acuerdos parlamentarios capaces de romper potenciales bloqueos políticos. Pero el fortalecimiento de su capacidad política electoral se fue moviendo en forma inversamente proporcional a la de articularse de modo horizontal con movimientos sociales que reivindicaban cambios más profundos.

No es que sorprenda que se hayan presentado conflictos entre la visión de las nuevas burocracias y las demandas más radicales de ciertos movimientos sociales. En realidad, ese tipo de tensiones son inevitables y, en muchos casos, deseables para fines dialécticos. El problema estriba en la forma de procesar los conflictos. Por una parte, los actores políticos y el funcionariado público tienden a ignorar o estigmatizar a quienes plantean demandas que se alejan del rango de políticas que sus Gobiernos han definido —tildándolos, *a priori*, de ilusos o de colaboracionistas con las fuerzas reaccionarias—, como ha sucedido, por ejemplo, contra sujetos que cuestionan la orientación del modelo económico, el deterioro ambiental y las prácticas autocráticas y de escasa transparencia en la gestión pública.

Por otra parte, la relación del Gobierno con la ciudadanía y con los colectivos sociales tiende a reducirse a instancias que, si bien son populares, restringen los espacios para la crítica y

el disenso, deviniendo en meros bastiones de apoyo electoral a los Gobiernos. No es desaconsejable que los Gobiernos progresistas cuenten con bastiones de este tipo, lo reprochable es que tales espacios sustituyan o se confundan con aquellos que deberían ser creados para forjar acuerdos plurales y alianzas de amplio alcance que, antes que nada, permitan la expansión del bloque histórico que viabilice la transformación.¹³

Del lado de los actores sociales que cuestionan las limitaciones reivindicativas de los Gobiernos progresistas, éstos no pocas veces exhiben una incompreensión básica de las presiones y la relación adversa de poder que enfrentan los Gobiernos ante ciertas disyuntivas en la política pública. Peor aún, algunos de esos actores no vacilan en entablar alianzas con fuerzas políticas y sociales, nacionales o internacionales, cuyo objetivo principal es revertir medidas que les han restado privilegios o influencia en la estructura de poder.

Los caminos viables para resolver este dilema de articulación son complejos, pero hay que asumir su búsqueda y construcción. Las formas actuales de canalizar los conflictos debilitan la oportunidad de contar con una plataforma social que sostenga la transformación social-ecológica en Latinoamérica. El campo progresista se extiende más allá de los partidos políticos y de sus bases electorales más leales. Superar tanto la fragmentación y autorreferencia de los movimientos sociales como la burocratización de los partidos progresistas es un desafío estratégico en la región.

13. La alusión al bloque histórico proviene de la precisión gramsciana sobre la articulación de la sociedad política con la sociedad civil. Esta articulación sería capaz de generar una nueva conciencia y organización política que sustituya la vieja hegemonía y dé lugar a un nuevo orden y concepción sobre la sociedad (véase Portelli, 1977). En términos de la transformación social-ecológica, el desafío consiste en compactar un conjunto de ideas movilizadoras capaces de superar la movilización reactiva que está ejerciendo el miedo y la pérdida de certidumbres elementales sobre el devenir de las sociedades. Esta conciencia e identificación con ideas de transformación —acordes a los desafíos actuales de la región— es una condición de posibilidad para la conformación exitosa de un nuevo bloque histórico.

Confiar en las alianzas entre movimientos sociales y actores políticos reaccionarios es un acto irresponsable. Suponer que el simple hecho de que ambos tipos de actores confluyan en adversar un determinado Gobierno sea suficiente para establecer alianzas, es una opción riesgosa. Desde la otra vereda, también es cuestionable que los Gobiernos dependan en exceso de pactos con ciertas élites tradicionales para reducir los incentivos de éstas para sabotear el tablero político progresista. Esta opción ya muestra sus consecuencias funestas. De igual manera, es un error confiar demasiado en los réditos de alianzas parlamentarias con partidos que persiguen estructuralmente otros intereses —aunque de modo coyuntural pacten con los progresistas—. Esos pactos contingentes sólo tendrían sentido si están demarcados y basados en una articulación diversa de los sujetos populares. Esa plataforma sería un anclaje o centro de gravedad para minimizar contradicciones y regresiones en proyectos que, en su momento, han sido percibidos como una de las mejores oportunidades históricas en la región.

4. *La gestión de los Gobiernos progresistas muestra avances en:* a) *reconfigurar las funciones del Estado para captar cierta porción de los excedentes económicos, b) reorientar los ingresos públicos hacia la inclusión social, y c) intentar formatos de integración regional más autónoma y horizontal. Por su parte, deben reconocerse los errores y limitaciones para:* a) *profundizar la democracia y el Estado de derecho, b) enfrentar los determinantes de la exclusión social, c) reorientar la inserción económica de la región, y d) revertir la degradación de los ecosistemas naturales.* Los logros alcanzados sirven para argumentar que no da lo mismo quién llegue a ejercer el gobierno de un país. Frente a la idea de que “no importa quién gobierne, porque todos son lo mismo” —por cierto, una idea desmovilizadora—, es mejor el análisis minucioso para ponderar las medidas adoptadas por uno y otro tipo de gobernantes. Es por eso que conviene analizar las iniciativas y resultados a la luz del contexto en el que se han

desempeñado y de un horizonte de transformación que sirva de referencia.

Los tres avances planteados en el párrafo anterior no pueden verse como hechos aislados, pues en sí forman los pilares de la estrategia que, con mayor o menor intensidad, utilizaron y siguen utilizando los Gobiernos progresistas. Esa triada modificó la matriz redistributiva regional, no tanto como se requeriría para superar a fondo los déficits, pero lo suficiente para mostrar que son posibles otras trayectorias de gestión estatal. En cada una de estas tres áreas se requiere dar un salto cualitativo para profundizar los impactos. Cierto es que las nuevas condiciones de contexto distan de ser halagüeñas, pero no por eso los desafíos dejan de ser impostergables.

Sobre el financiamiento estatal. Los retos apuntan a concretar una reforma tributaria que enfrente la volatilidad de los ingresos públicos y la regresividad de los impuestos, así como la elusión y evasión, sobre todo de los grandes capitales; además de contabilizar fiscalmente los costes ambientales del extractivismo y de la degradación ambiental en su conjunto.

Sobre el destino y ejecución de los ingresos públicos. La evidencia revela que es urgente mejorar tanto los criterios de asignación como las capacidades de coordinación y ejecución eficiente y proba del gasto público. Especial relevancia adquiere el desafío de reducir el peso de la focalización asistencialista y volverla, más bien, un instrumento complementario de las políticas de universalización, vistas éstas como derechos y no como prebendas.

Sobre la integración regional. La creación de varias entidades regionales y subregionales es un avance que requiere ser afianzado con una mayor capacidad de priorización y cumplimiento de las agendas multilaterales. Se identifica como un reto crucial mejorar el alineamiento de los esquemas de integración regional y subregional, si se quiere revertir la fragmentación

económica y la ausencia de una postura regional, cuando esta sea requerida, en las distintas arenas globales.

La solución de los anteriores desafíos serviría para optimizar la actual trayectoria del arco progresista en la región. No obstante, sería aún insuficiente para sentar las bases de proyectos de cambio social sostenibles en el tiempo. Una revisión más a fondo de la gestión progresista amerita plantear nuevas dimensiones que deberían ser incorporadas a la agenda de transformación.

Sobre la democracia y el Estado de derecho. Una de las principales promesas al comienzo del ciclo progresista era que iba a profundizar la democracia. Se planteaba que la dimensión participativa sería reforzada y ampliada. Lo que se ha visto, hasta ahora, es una mayor politización de sectores populares, participando en algunas iniciativas y programas de los Gobiernos, lo cual es, sin duda, un hecho positivo en la región. También en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia se establecieron y aplicaron, sobre todo al principio del ciclo, mecanismos de participación directa, como el referéndum y el plebiscito. El problema es que se avanza muy poco hacia la creación de instancias de participación que confieran a los sujetos mayores niveles de autonomía, deliberación e influencia en la toma de decisiones trascendentes. Las características propias de los ciclos electorales presionan a los Gobiernos para utilizar cada vez más, de manera instrumental, las instancias creadas, ejerciendo un tutelaje excesivo que reduce la construcción de poder popular desde abajo. Esta modalidad que en el corto plazo parece redituarse en favor de los Gobiernos en turno, a mediano y largo plazo debilita la construcción de proyectos alternativos socialmente sustentables, sobre todo si se apela a mecanismos que recurren más a relaciones clientelares, que a la formación de conciencia y de organización para el cambio social.

El fortalecimiento de los Estados de derecho es también una deuda pendiente. Sin embargo, es necesario desmarcarse

del concepto limitado de Estado de derecho que se centra en proteger la propiedad privada y los contratos, como lo defiende el enfoque liberal, y que en términos concretos deviene más bien en un Estado de leyes selectivo para defender los privilegios de los poderosos. Por lo tanto, el desafío tiene que ver con fortalecer los endebles e intermitentes esfuerzos que se observan para reconfigurar la institucionalidad estatal, a fin de reducir el peso de intereses privados en las decisiones de gobierno. Es decir, los avances en reducir las asimetrías en la representación política formal no han ido de la mano con fortalecer un sistema de frenos y contrapesos que garantice que los logros alcanzados no serán revertidos de facto por intereses particulares. Esta apreciación parece válida tanto en las experiencias de refundación planteadas en los países andinos como en las democracias y Estados históricamente más institucionalizados en el Cono Sur.

También puede observarse que, debido a la frágil constitución de apoyos más sólidos, junto a las presiones de las usinas de poder económico y mediático, e incluso de órganos estatales en poder de las élites tradicionales, buena parte de los Gobiernos progresistas se han visto orillados a emplear maniobras institucionales que desdican el equilibrio de poderes y, por el contrario, tienden a concentrarlo en la figura presidencial. Así como se señaló antes acerca de la instrumentalización de la participación ciudadana, también la excesiva discrecionalidad e impunidad para administrar el aparato estatal puede traer “beneficios” de corto plazo, pero a la larga, se está poniendo en juego la credibilidad de los Gobiernos.

No puede obviarse el hecho de que es complicado pretender el avance de proyectos alternativos en Estados creados justamente para bloquear la inclusión sustantiva. La propia arquitectura de la globalización debilita a los Estados y reduce el margen de acción de la movilización ciudadana y del sistema institucional para abordar los desafíos prioritarios. Sin embargo, lo que puede terminar deslegitimando a los Gobiernos progresistas no es tanto la dificultad para superar esos obstáculos, sino el acomodarse y acentuar los vicios de

entidades estatales que favorecen la corrupción, promueven el enriquecimiento ilícito de nuevos grupos de poder, eluden la rendición de cuentas e impiden la participación plena de la ciudadanía y los sujetos colectivos.

Sobre las determinantes de la exclusión social. Los Gobiernos progresistas enfrentan graves dificultades para superar la marginación social de la población. Sus esfuerzos, hasta ahora, podrían calificarse como propios de una inclusión precaria. Si bien ampliaron y reorientaron los programas focalizados, herencia de las reformas neoliberales de segunda generación, esto es insuficiente para la transformación social de las sociedades latinoamericanas. Las iniciativas muestran limitaciones para transitar hacia la inclusión sustantiva que disuelva las asimetrías estructurales. En Latinoamérica, la exclusión se ve reflejada en dos dimensiones estrechamente ligadas: pobreza y desigualdad; sin una intervención política que las considere a ambas, disminuyen las probabilidades de revertirlas en forma sostenible.

Con distintos grados de magnitud, en América Latina predominan amplias brechas entre los estratos sociales, pero no se trata sólo de grupos sociales en abstracto, las asimetrías se profundizan según las características peculiares de una persona o grupo. De ahí la relevancia de considerar la interacción de las brechas de género, intergeneracionales, geográficas y étnicas. Las medidas que hoy se están utilizando para enfrentar estas brechas no pueden revertir, por sí mismas, las condiciones estructurales que las generan, pues su visión excesivamente sectorial y temporal las vuelve insostenibles como respuestas.

El reto pasa por revisar y redefinir la matriz de creación y distribución de oportunidades, capacidades y beneficios sociales que generan las sociedades latinoamericanas. Esto implica examinar los fundamentos de: a) la distribución primaria (la posesión de medios de producción y la relación entre renta y salarios, principalmente); b) la distribución secundaria (sistema tributario); y c) la distribución terciaria (criterios de

asignación de la inversión social y las capacidades de ejecución de ésta). Hasta ahora, a los Gobiernos progresistas les ha costado trabajo moverse más allá de la distribución terciaria, cuando bien se sabe que sin considerar en debida forma las otras, las posibilidades de un proyecto alternativo no tienen mayor cabida.

En tanto las políticas económicas y las sociales sigan estando desconectadas, no es factible generar condiciones de bienestar general. La solución de ese dilema no responde sólo a capacidades técnicas en el proceso de las políticas públicas, es también una cuestión de balance de fuerzas, de la obtención de acuerdos sociales que permitan contar con un Estado apto para proveer y garantizar derechos y bienes públicos, a la vez que sea capaz de estimular y regular el funcionamiento de los mercados.

Sobre la inserción económica global. El debate sobre el deterioro de los términos de intercambio y su impacto en el tipo de inserción económica fue soterrado por el enfoque neoliberal. Empero, tampoco ha sido recuperado en debida forma durante el ciclo de Gobiernos progresistas. A esto ha contribuido la zona de confort generada por el auge de los precios de las materias primas que exporta la región, ya que una mayor captación de la renta extractivista fue muy útil para ampliar y profundizar la inversión pública de los Gobiernos. Sin embargo, tras el desplome de los precios, comenzaron a aparecer con nitidez las limitaciones de esa bonanza: a) la volatilidad de los precios de estos productos es un hecho constante, con sus implicaciones inmediatas en el dinamismo económico y en los ingresos fiscales de los Estados; b) los desincentivos que directa o indirectamente ejerce la economía extractivista sobre un desarrollo más articulado de las economías nacionales, subregionales y regionales; y c) la presión por extender la frontera extractiva para aumentar en volumen lo que se pierde en precio, provocando más secuelas sociales y ambientales.

Aunque casi todos los Gobiernos progresistas han declarado la necesidad de superar la reprimarización de las economías, las iniciativas emprendidas o son escasas, o chocan con la propia inercia de la economía extractivista. Hay también que recordar que el problema de la inserción económica de las economías latinoamericanas no sólo se explica por la alta dependencia de la exportación de materias primas, no debe dejarse de lado la atracción de cierto tipo de industrias —bajo la forma del ensamblaje— que se ven atraídas por la oferta de mano de obra barata, algo que se ve con mayor énfasis en México y Centroamérica. Ambos tipos de modalidades de inserción son contraproducentes por su escaso encadenamiento con el resto de los rubros productivos.

Tal como se dijo sobre los desafíos para superar las determinantes de la exclusión social, aquí también las respuestas no sólo obedecen a propuestas técnicas de gestión económica; la calidad de éstas es muy importante, pero también se requiere contar con un bloque social integrado por industriales, trabajadores, movimientos sociales, partidos políticos y Gobiernos que, sin caer en la tentación de reeditar el círculo vicioso de los mercados cautivos y el proteccionismo parasitario, le imprima apoyo y dirección a una transformación de la matriz productiva que, entre otros objetivos, reoriente la inserción de las economías latinoamericanas.

Sobre la gestión medioambiental. Las dinámicas de producción, consumo y, en general, de ocupación del territorio han exacerbado presiones sobre los sistemas naturales que vuelven a la región cada vez más vulnerable. Estos nocivos patrones no responden a circunstancias fortuitas, son el resultado de un enfoque economicista que estimula un uso intensivo de los bienes naturales, a la vez que favorece el mantenimiento de la heterogeneidad estructural, fenómeno que, como se sabe, está detrás de la degradación de los medios de vida en el ámbito rural y de la consecuente explosión de manchas urbanas sin criterios inteligentes de ordenamiento territorial y cohesión social.

Las urgencias económicas paliadas con las rentas extractivistas, la falta de capacidades de gestión y la atención de los conflictos políticos inmediatos, entre otros factores, han incidido en que el arco progresista siga sin prestarle la debida atención a la gestión ambiental. Ciertamente es que se han venido formulando políticas y se han ido creando marcos jurídicos e institucionales para atender la problemática, pero el cumplimiento de los mismos es insuficiente. La tarea de incorporar en su justa medida la dimensión ambiental a los proyectos de transformación sigue siendo un desafío de primer orden en América Latina.

La degradación provocada por la expansión de las fronteras extractivistas —incluida la de los monocultivos intensivos, en tanto que extraen, en forma insostenible, la fertilidad de los suelos—, así como la propia dinámica, de suyo contaminante y generadora de riesgos, de los asentamientos urbanos, constituyen un coctel letal que no sólo está aumentando la huella ecológica, sino que nos está volviendo más vulnerables a los efectos del cambio climático. La deforestación, la pérdida de biodiversidad y fertilidad a causa de los patrones en el cambio del uso del suelo, la contaminación de las fuentes hídricas (también su disminución), las emisiones de gases de los sistemas de transporte a base de combustibles fósiles y la inadecuada gestión de los residuos y desechos son sólo algunas de las graves amenazas que afectan al medio ambiente latinoamericano. El asunto es que estos daños no pueden ser abordados de forma aislada, sólo pueden ser acometidos con éxito si se integran las dimensiones económica, social, cultural y ambiental en una estrategia de transformación sensible a los impactos de las actividades humanas sobre los ecosistemas.

La exigencia de aplicar medidas de adaptación al cambio climático y la coyuntura de precios menos favorables para las materias primas deberían verse, más bien, como una oportunidad para cambiar los patrones de ocupación del territorio, en general, y de reconfiguración de la matriz

productiva, en particular. Las fuerzas progresistas no pueden volver la vista hacia un lado ante este dilema.

Por otra parte, la atención de estos desafíos sigue requiriendo una colaboración intergubernamental, en la medida que se está frente a fenómenos que no se limitan a las fronteras nacionales. La reorientación de la integración regional y subregional precisa, entre sus ajustes, fortalecer la gestión ambiental transnacional, con criterios de sostenibilidad ambiental y protección de los grupos sociales más vulnerables.

5. *El actual reflujó conservador en la región no significa, forzosamente, el fin de un ciclo político de largo aliento. Aceptar la vía electoral implica, también, aceptar la posibilidad latente de la alternancia de Gobiernos. El problema sigue estando en que no se han generado bases culturales e institucionales que minimicen los riesgos de regresión.* Se puede caer fácilmente en el pesimismo de afirmar que, debido a los más recientes movimientos en el tablero electoral, las posibilidades que se abrieron con el ciclo progresista ya están sepultadas. Sería una actitud incauta pretender ignorar la aparición de varias condiciones económicas y políticas adversas en el entorno latinoamericano; no obstante, es un error hacer equivaler el freno de un ciclo político electoral con el fin de un periodo en el cual subyacen condiciones menos volátiles que la seguidilla de triunfos de determinados partidos y figuras políticas.

Lo que dejó de ser viable hoy es apelar a la fórmula: *altos precios de los commodities + una mayor captura de esa renta por los Estados para programas sociales = victorias electorales*. Al estrecharse los márgenes de redistribución por la vía de esos excedentes, aparecen en escena dos problemas de suyo previsibles: a) las élites que en su momento tuvieron que aceptar un mayor rol redistributivo del Estado, ahora que sus propias rentas pueden resultar aún más menguadas por el contexto macroeconómico, están menos dispuestas a tolerar Gobiernos de esa índole; y b) las expectativas de consumo de

los nuevos estratos medios —sacados a flote por la fórmula progresista— van en aumento, pese al momento económico desfavorable que viven la mayoría de los países de la región, y frente a la imposibilidad de los Gobiernos para satisfacerlas, se convierten en potencial terreno de descontento que pueden aprovechar las fuerzas políticas al servicio de los grupos del poder tradicional.

Los nuevos ascensos de la derecha a los Gobiernos de Argentina y Brasil, y su avance electoral en Venezuela, entre otras señales de recobrado protagonismo en los países en los que habían visto reducidas drásticamente sus oportunidades de gobernar, se explican tanto por los problemas afrontados y los errores cometidos por los Gobiernos progresistas como por cambios en las estrategias de las élites para recuperar el terreno perdido en años anteriores.

Esta estrategia incluye: a) el empleo de dispositivos renovados para debilitar o derrocar a Gobiernos electos; b) la irrupción de figuras políticas que buscan representar la imagen de una nueva derecha, en apariencia menos ideologizada y conservadora que la precedente; y c) sacar ventaja de su éxito en la construcción de imaginarios sociales en los que la sociedad es proclive a la despolitización frente al descontento, a la fragmentación del tejido social y al refugio en el espacio privado y la alienación consumista. Es ciertamente probable que estas fuerzas políticas sigan obteniendo resultados favorables, aunque no resulta claro si lograrán barrer por entero el arco progresista.

Es más, los nuevos Gobiernos de derecha no las tienen todas consigo, ya que tienen que lidiar, al menos, con cuatro factores en su contra: a) la falta de una propuesta consistente y atractiva que se perciba como una alternativa fiable a la gestión progresista a la que se oponen; b) la crisis económica global, cuyo impacto en la región seguirá, al menos, en lo que resta de la década, complicando el desempeño de los Gobiernos; c) la potencial movilización de las bases partidarias progresistas y de movimientos sociales inconformes con las medidas de

regresión; y d) el referente que supone el nuevo andamiaje, por básico que sea, de prestaciones sociales ampliadas que se fortaleció en lo que va del siglo. En la medida que nuevos Gobiernos pretendan desmontar los avances logrados, pese a contar con importantes apoyos mediáticos y geopolíticos, su capacidad de gobernabilidad se verá restringida, como ya se observa en Brasil y Argentina.

Es indeseable que volviesen, por arte de magia, los buenos precios de las materias primas y que, entonces, los Gobiernos de cuño progresista pudiesen revitalizar “la fórmula”; tampoco es conveniente que los partidos neoliberales vuelvan a restaurar su visión de sociedad altamente excluyente, ni que los partidos denominados progresistas, aprovechando la fragmentación de la oposición, lograsen capear el temporal sin modificar y corregir el rumbo. Lo deseable es reflexionar, con un pleno sentido autocrítico, sobre los aciertos, errores y desafíos del campo progresista, y sobre esa base redefinir e impulsar un proyecto de transformación social-ecológica. Pero ese impulso nunca vendrá por generación espontánea, ni mucho menos por la buena voluntad de los grupos poderosos. Sólo puede ser el resultado de una plataforma popular heterogénea que, con capacidad de planteamiento, organización y acción política, acumule fuerzas para forjar acuerdos sociales inéditos en Latinoamérica. Esa es la tarea de la política, y que mejor que hacerla en democracia, en una democracia que supere las falencias de lo meramente electoral y las falacias de la representación sin participación, pero también que supere las trampas de la participación convertida en tutelaje autoritario.

El reflujó político en la región no se traduce en el paso a una nueva etapa con rasgos definidos con claridad. No existe una vía de no retorno al pasado inmediato, ni tampoco un camino inexorable hacia la restauración neoliberal, lo que se aprecia es un campo en disputa donde será decisivo el nivel de articulación estratégica de los sujetos que promueven proyectos alternativos y emancipadores. La opción política electoral y la

participación en el juego institucional formal cobran sentido en la medida que se construya, desde la base social, un nuevo bloque de poder que legitime nuevos acuerdos nacionales en los que la sociedad de privilegios, que hasta ahora caracteriza a la mayor parte de los países de la región, transite a una sociedad de derechos y de compromisos institucionalizados para reducir las asimetrías y para detener la destrucción de los ecosistemas. Se requiere, por lo tanto, sentar las bases de nuevos Estados funcionales para la cohesión social, la transformación productiva inteligente y sustentable y, no menos importante, que propicien el respeto de libertades y garantías democráticas.

Referencias

- BARBÉ, E. (2014). Introducción: Cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, pp. 7-21. Disponible en <https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/108/introduccion_cambio_en_el_sistema_internacional_adversidad_para_la_ue>.
- BÁRCENA, A. (2016, enero 25). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo: ¿Cómo solucionarlo? *Columna de Opinión*, CEPAL. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>>.
- BRINGEL, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, Gobiernos progresistas y Estado en América Latina: Transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), pp.27-45. Disponible en <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20009/12682>>.
- CÁLIX, J. A. (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica*. Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://nuso.org/media/documents/12549.pdf>>.
- CELLI, P. (2016). *Tensiones y continuidades en la proyección regional suramericana*. Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12946.pdf>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3097/1/S2013105_es.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Dispo-

- nible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>>.
- CYPHER, J. (2014). Neoeextraccionismo y primarización: Términos de intercambio en América del Sur. En A. Girón (coord.), *Democracia, financiarización y neoeextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo* (pp. 117-141). Ciudad de México: UNAM. Disponible en <http://www.probdes.iiiec.unam.mx/coleccion_de_libros/indice_democracia.html>.
- DIERCKXSENS, W. (2015, enero 18). El futuro de la humanidad ante la situación geopolítica actual: El rol de la integración latinoamericana. Observatorio Internacional de la Crisis. Disponible en <<http://www.observatoriodelacrisis.org/2015/01/el-futuro-de-la-humanidad-ante-la-situacion-geopolitica-actual-el-rol-de-la-integracion-latinoamericana/>>.
- FERNÁNDEZ, H. (2016). *Reflexiones para un balance de los Gobiernos progresistas en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en <<http://www.ipypp.org.ar/descargas/2016/Gobiernos%20Progresistas%20en%20America%20Latina.pdf>>.
- GÓMEZ, J. C. y Morán, D. (2016). La situación tributaria en América Latina: Raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67), pp. 1-37. Disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/2821/282142131002.pdf>>.
- GUDYNAS, E. (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En A. Acosta, E. Gudynas, F. Houtart, H. Ramírez Soler, J. Martínez Alier y L. Macas, *Colonialismos del siglo XXI: Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina* (pp. 75-92). Barcelona: Icaria. Disponible en <<http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>>.
- GUDYNAS, E., Guevara, R. y Roque, F. (Coords.). (2008). *Heterodoxos: Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los Gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social. Disponible en <<http://www.democraciasur.com/heterodoxos/>>.

- INFOBAE (2015, octubre 17). Qué es el PMDB, el partido que tiene en sus manos a Dilma Rousseff. *Infobae*. Disponible en <<http://www.infobae.com/2015/10/18/1763024-que-es-el-pmdb-el-partido-que-tiene-sus-manos-dilma-rousseff/>>.
- JIMÉNEZ, J. P. (Ed.). (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37881-desigualdad-concentracion-ingreso-tributacion-altas-rentas-america-latina>>.
- KUCHARZ, T. (2016). Los megatratados comerciales en clave geoestratégica. *Viento Sur*, 144, pp. 79-88. Disponible en <<http://vientosur.info/spip.php?article11084>>.
- LE QUANG, M. (2015). Un año después: Una nueva lectura territorial de las elecciones seccionales 2014. Instituto de Pensamiento Político. Disponible en <http://www.alianzapais.com.ec/images/documentos/ipp/05-03-2015-analisis_electoral_para_la_militancia.pdf>.
- MAINWARING, S. (1996). Brasil: Partidos débiles, democracia indolente. En S. Mainwaring (ed.), *La construcción de instituciones democráticas: Sistema de partidos en América Latina* (pp. 289-325). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan). Disponible en <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=19>>.
- MARÍN, G. y Muñoz, R. (2016, diciembre). La encrucijada de la izquierda latinoamericana: Tres dimensiones de una crisis. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/la-encrucijada-de-la-izquierda-latinoamericana-tres-dimensiones-de-una-crisis/>>.
- MARTNER, G. (2016). *Reforma tributaria en la transformación social-ecológica*. Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- MIRZA, C. A. (2014). Políticas sociales “progresistas” en el Cono Sur: Discursos y prácticas desde los Estados. *Revista Katálisis*, 17(1), pp. 130-137. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a14v17n1.pdf>>.
- MOREIRA, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: Los cambios políticos en América Latina de la última

- década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (93). Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n93/0102-6909-rbcsoc-3293112017.pdf>>.
- NUOVA SOCIETÀ. (2016). De la captura corporativa a la captura de las corporaciones: Apuntes de la Conferencia de Buenos Aires. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en <<http://nuso.org/media/documents/211a2bb1-8352-4665-9d1c-3d62ea7a0477.pdf>>.
- OSPINA, P. (2016, agosto). El final del progresismo. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/el-fin-del-progresismo/>>.
- OXFAM. (2016). *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Disponible en <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf>.
- PALACIOS, J. J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: Orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII(52), pp. 225-265. Disponible en <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/espiral52/sociedad2.pdf>>.
- PERES, J. (2017, abril). Brasil: La vuelta al siglo XIX. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/brasil-la-vuelta-al-siglo-xix/>>.
- PORTELLI, H. (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- RHO, M. G. (2016). ¿Ciclo pos-neoliberal? Una aproximación histórico-conceptual a la crisis del neoliberalismo en Sudamérica. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 3(5), pp.122-132. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5769541>>.
- SALVIA, A., Bonfiglio, J. I. y Vera, J. (2017). *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y Coneval al caso argentino*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. Disponible en <<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Pobreza-Multidimensional-Argentina-Urbana.pdf>>.

- SCHNAKE, A. (2010). Orden multipolar en el siglo XXI: Efectos globales y regionales. *Revista Encrucijada Americana*, 4(1), pp.19-41. Disponible en <http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/2Schnake_Orden_multipolar_en_el_siglo_XXI.pdf>.
- SCHUSTER, M. (2017, enero). “El Gobierno de Temer está aplicando fuertes recortes al gasto público y social”: Entrevista a Roberto Véras de Oliveira. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>>.
- SERBIN, A. (2016). Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos. En A. Serbin (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos* (pp. 7-13). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Disponible en <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>>.
- SIERRA, N. (2011). Los “Gobiernos progresistas” de América Latina: La avanzada del pos-neoliberalismo. *Aportes Andinos*, 29. Disponible en <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2800/1/RAA-29%20Natalia%20Sierra%2c%20Los%20gobiernos%20progresistas.pdf>>.
- STOESSEL, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis*, 39. Disponible en <<https://polis.revues.org/10453>>.
- STOKES, S. C. (2009). *Globalization and the Left in Latin America*. Disponible en <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4640&rep=rep1&type=pdf>>.
- STOLOWICZ, B. (2004). *La izquierda latinoamericana: Gobierno y proyecto de cambio*. Ámsterdam: Transnational Institute. Disponible en <<https://www.tni.org/files/download/left-s.pdf>>.

SEMBLANZAS



VIVIANNE VENTURA-DÍAS

Desde 1997, es investigador *senior* en la red LATN. Fue directora del Área de Comercio e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Cuenta con una maestría en Planeación Urbana y un doctorado en Economía Agrícola y Recursos Naturales por la Universidad de Berkeley. Durante años, ha tenido puestos importantes en organizaciones internacionales, tales como las Naciones Unidas, y la Organización Internacional del Trabajo, entre otras.



KLAUS BODEMER

Es profesor asociado del Instituto de Estudios Latinoamericanos, del GIGA, en Hamburgo. Fue director del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor invitado en Argentina, Brasil, México, Colombia, Costa Rica y España. También fue representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Montevideo, Uruguay. Sus áreas de investigación abarcan las relaciones exteriores de los países del Cono Sur, las relaciones triangulares Europa-América Latina-Estados Unidos, y las teorías y estrategias de desarrollo, reformas del Estado, integración regional y violencia y seguridad pública en América Latina.



ROBERTO KREIMERMAN

Fue ministro de Industria de Uruguay de 2010 a 2014. Es egresado de la Universidad de la República con estudios de Ingeniería Química. Tiene un posgrado en Economía y Comercio Internacional y una maestría en Finanzas y Comercio Internacional por Universidad de Barcelona. También fue subsecretario del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Pertenece al Frente Amplio del Partido Socialista Uruguayo.



ÁLVARO CÁLIZ

Es escritor e investigador social. Doctor en Ciencias Sociales, con orientación en la gestión del desarrollo, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente forma parte del equipo de trabajo del Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina. Fue coordinador del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras en 2004, auspiciado por el PNUD. Es miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Región en Centroamérica, elaborado por el Programa Estado de la Nación, de Costa Rica. Ha publicado diversos artículos, libros de análisis político y narraciones literarias con casas editoriales y publicaciones periódicas en América Latina.



Las aguas en que navega América Latina
se terminó de imprimir en diciembre de 2017 en
los talleres de Gráficos eFe, J. Jesús Fernández
Vaca, ubicados en Callejón de la Barranca 43,
col. Tetelpan, del. Álvaro Obregón, Ciudad de México.
La edición consta de 1 000 ejemplares.



BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

El Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina ha conformado un grupo de trabajo regional que reúne a distintos expertos de Latinoamérica, en el que se debaten propuestas factibles y se intercambian ideas y experiencias sobre los desafíos comunes. La Biblioteca Transformación es una colaboración de esta red que busca contribuir análisis y propuestas al debate sobre cómo impulsar trayectorias de desempeño que sean socialmente justas y ecológicamente sustentables.

* * *

“La transformación de la economía en una región que cuenta con una de las más pródigas riquezas naturales del mundo sólo puede hacerse reconociendo los límites ecológicos del planeta y el imperativo de erradicar la pobreza y la inequidad social, mientras se exploran nuevas formas de entender el bienestar. Esa es la principal preocupación de los artículos de este volumen.”

Manuel Rodríguez Becerra

Exministro del Medio Ambiente de Colombia