

Latinoamérica: entre la globalización y la reprimarización

Vladimir López Ríos pp. 1-33

Resumen

Este artículo pretende construir una narrativa alternativa sobre los determinantes de la reprimarización de Latinoamérica, esto es, de la gestación de una dinámica económica liderada por la producción y comercialización internacional de productos básicos. Para ello resultó medular el papel que jugó el ajuste estructural bajo el pretexto de la reestructuración de la deuda externa y sus consecuencias en términos de privatización, valorización cambiaria y sustitución del bloque de poder que aupó a la industrialización. Ello en sintonía con la reorganización internacional que condujo a la globalización. Finalmente, se identifica un incipiente proceso de desglobalización del cual da cuenta la ralentización de los flujos de comercio e inversión; este proceso, conjuntamente con el renovado interés por las políticas industriales, sienta las bases para la recuperación de las políticas para el desarrollo y crea nuevas oportunidades en nuestros países para el crecimiento inclusivo.

Palabras clave

Latinoamérica / Subdesarrollo / Globalización / Reprimarización / Valorización

Abstract

This paper attempts to build an alternative narrative on the determinants of the reprimarization of Latin America. This refers to the rise of an economic dynamic led by the production and international commercialization of basic products. The Structural Adjustment Program, under the pretext of restructuring the foreign debt, to foster privatization, exchange appreciation, and substitution of economic and political groups who promoted industrialization. All this that has been said was linked to the international reorganization that led to globalization. Finally, an incipient deglobalization process is identified, which accounts for the slowdown in trade and investment flows. This process, together with the renewed interest in industrial policies, lays the foundations for the recovery of development policies and creates new opportunities in our countries for inclusive growth.

Key words

Latin America / Underdevelopment / Globalization, Reprimarization / Exchange appreciation

* Sociólogo; Magíster Scientiarum en Economía Internacional, Universidad Central de Venezuela. Especialista en Políticas públicas y desarrollo económico por el ILPES-CEPAL (Santiago, Chile) y en Política Monetaria y Programación Financiera por el CEMLA (Ciudad de México). Correo-e: vladimirlopez.rios@gmail.com

Primero, la creación de sentido. ¿Por qué no apelar a otros temas?

Durante la década transcurrida luego de la crisis financiera internacional, los países ibero-parlantes de América del Sur¹ muestran su resultado económico más desalentador en términos del incremento del producto por habitante: 0,31 por ciento (0,89 por ciento si se excluye a Venezuela) (World Bank, WDI). En el mismo período, el resultado en Asia² fue cinco veces más elevado (5,43 por ciento) (Ibíd). Si excluimos a la República Popular China, el resultado de Asia se ubicó en 3,07 por ciento (Ibíd). En ambos casos, la cobertura reducida que utilizo como sucedáneo de Asia muestra un resultado superior al registrado para el total mundial (1,63 por ciento) (Ibíd). ¿De dónde procede el bajo dinamismo de las economías suramericanas si, precisamente para argumentar en contra, podría esgrimirse la experiencia reciente de un prolongado período de auge de los precios de los productos básicos (2003-2011), lo cual permitió a la región imponerse de un *quantum* importante de ahorro externo bajo la forma de reservas monetarias internacionales? En tal sentido, nunca podría decirse que Suramérica careció de fondos para financiar su crecimiento. ¿Qué aconteció con tales recursos?

El ajuste estructural y la globalización

Suele decirse que las exportaciones permiten ilustrar las capacidades y la competitividad de la producción transable de un país. Esta competitividad puede provenir de la dotación de recursos y la función de producción, o de la política económica. En ambas situaciones, la competitividad puede vincularse con precios o características intrínsecas.

Independientemente de las condiciones fácticas de partida —dotación de recursos—, el Estado fomenta la competitividad externa mediante acciones de política, bien sea cambiaria, tributaria, comercial o de diversificación productiva (cambios en la función de producción y creación de condiciones para favorecer la incorporación de progreso técnico). Dependiendo de la combinación de políticas, el Estado puede promover las exportaciones vía precios al forzar la depreciación del tipo de cambio real o mediante la calidad, singularidad o diferenciación del producto. En el primer caso, si el instrumento se seculariza, se ocasionará un efecto adverso sobre la distribución del ingreso cuando la reasignación de los recursos productivos no se acompañe de ganancias en la productividad provenientes de la incorporación de progreso técnico y de un mejor desarrollo institucional, consistente con el objetivo de diversificación de la economía. Ello quiere decir, a contracorriente con la teoría económica al uso, que *lo que se produce y cómo se produce importa*. El ámbito

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

² Por Asia me refiero a Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, República Popular China, Singapur, Tailandia y Vietnam.

institucional, en este contexto, remite a estrategias para reducir costos transaccionales (*doing business*) y fomentar una cultura económica favorable a la producción.

La teoría económica convencional supone la indiferencia en la producción de los bienes, por cuanto asume que las remuneraciones factoriales se equiparan por la acción del comercio internacional. Esta idea proviene de extrapolar el argumento de David Ricardo sobre los efectos de la movilidad transfronteriza del capital a los flujos de comercio.³ Bertil Ohlin y Paul Samuelson, en momentos diferentes y con distintos argumentos, involucran este razonamiento en sus investigaciones sobre la procedencia de las ganancias del comercio y el efecto de este sobre las remuneraciones factoriales.⁴ Como ha señalado Fernando Henrique Cardoso, de allí surge la idea de una tendencia a la equiparación de las remuneraciones factoriales mediante el comercio y, concomitantemente, la posibilidad de plantear la resolución de las desigualdades económicas entre países con base en el comercio internacional.⁵

Ello obvia lo relativo a las cualidades intrínsecas de los bienes para incorporar progreso técnico e imponer externalidades sobre la economía y la sociedad, es decir, para promover desarrollo económico. Este rasgo singular de los bienes manufacturados ya fue conocido por los proto economistas del renacimiento europeo —como, por ejemplo, Antonio Serra— y más tarde obliterado por la utilización ideológica del principio de la ventaja comparativa. Para Serra, ya en 1613, la cualidad de la actividad productiva (cuáles bienes se producen) y el control del comercio constituían elementos medulares en la explicación de la diferencia en la riqueza de las naciones, con independencia de la dotación factorial; Venecia y Nápoles, en su caso. Así, las ventajas entre dedicarse a la agricultura o a la manufactura derivan de las cualidades intrínsecas del bien que se produce: 1) mayor seguridad para la obtención de beneficios en la manufactura que en la agricultura, por la menor exposición a la incertidumbre en la producción (las condiciones medioambientales, por ejemplo); 2) los beneficios potenciales se acrecientan mediante el comercio en virtud de la capacidad para ampliar mercados en la distancia; 3) la agricultura no puede beneficiarse del comercio por la condición perecedera de sus productos, lo cual no acontece con los productos de la industria y permite su exportación a los países más lejanos y 4) en la industria existe una

³ «(...) si el capital afluyera libremente hacia los países donde pueda ser empleado más lucrativamente, no podría existir diferencia alguna en la tasa de utilidades ni tampoco en los precios reales o precios del trabajo de los bienes, salvo la cantidad adicional de trabajo requerida para llevarlos a los diferentes mercados donde habrán de venderse». (Ricardo, 1973:104).

⁴ Para Ohlin la tendencia a la equiparación se asienta en la relativa movilidad factorial, mientras que en Samuelson es absoluta en tanto asume homogeneidad en la función de producción.

⁵ Samuelson no continuó sosteniendo las consecuencias últimas de su hipótesis. Sin embargo, su argumento inicial fue conservado por los más ardientes partidarios de las 'ventajas comparativas' y del intercambio libre como panacea para corregir desigualdades de los factores de producción y de la dotación de recursos entre los países (Cardoso, 1989: 178, 179).

relación creciente entre valor agregado, composición de la oferta y beneficios, a diferencia de lo que acontece en la agricultura.⁶

De lo anterior puede colegirse un temprano reconocimiento de los efectos diferenciados de la especialización en la producción de diversos tipos de bienes sobre el crecimiento, en particular recursos naturales y manufacturas. Por ejemplo, puede esgrimirse, a la manera del Marqués de Pombal, que el Tratado de Methuen (27 de diciembre de 1703) perjudicó a Portugal porque lo obligó a comprarle a Inglaterra todos sus requerimientos de manufactura, a cambio de la adquisición por parte de esta de los vinos portugueses. Es decir, la especialización de Portugal en producir vinos, a raíz del Tratado, lo privó de la construcción de un sector de producción con elevada capacidad de generación de innovaciones e incorporación de cambio técnico. Por el contrario, la subsecuente ampliación de mercados para las manufacturas inglesas generó los incentivos para el desarrollo de la industria textil y de la confección, con elevada capacidad para promover economías externas y de aglomeración, dada la dinámica implícita de cambio técnico vinculada con un sector que opera con rendimientos crecientes. No es lo mismo producir productos básicos que manufacturas: el cultivo de tomates, papas o mineral de hierro puede abordarse sin necesidad de mayores destrezas individuales y sociales, pero la producción de manufacturas impone de suyo la incorporación de progreso técnico para sostener la competitividad, bien sea mediante la calidad del producto o su diferenciación. Por tanto, en condiciones de crecimiento de los mercados, la cualificación de la fuerza de trabajo, *ex ante*, se erige en condición necesaria para sostener la calidad de la producción. De allí que, ante la evidencia fáctica de la competencia, la producción de manufacturas acarrea un proceso histórico que avanza desde la alfabetización hasta la conversión de las escuelas de teología en universidades: entonces, qué se produce y cómo se produce, importa. Podría decirse que el patrón de especialización define la senda del crecimiento futuro.⁷

Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, Suramérica asumió una estrategia de política económica consistente con la expansión de las capacidades productivas

⁶ First, because of its greater certainty, since the artisan is more certain of making a profit by working at his trade than the peasant or others persons by cultivating or preparing their products; (...) Second, in the trades there can be extension, and thus the profit can be increased; which is not possible in the case of produce, this not being subject to increase. (...) Third, the trades have a surer market than produce does, and consequently the profit surer. That their market is surer should be clear from this reason alone: that produce is hard to keep for any length of time without spoiling; (...) But in the case of the trades, it is quite the opposite, their products being easily preserved, not only for a short but also for a long time; and for the same reason, they may be exported with every facility to any distant country. (...) Fourth and last, in most cases more profit is made from industry than from produce, as is seen in the manufacture of wool, especially fine cloths, in the manufacture of linen, of silks, arms, pictures, sculptures, printing, and in all branches of the drug industry, with an infinite number of others which it would be superfluous to mention» (Serra, 2006: 147,148).

⁷ «(...) not all good are alike in terms of their consequences for economic performance. Specializing in some products will be higher growth than specializing in others». (...) no todos los bienes son iguales en términos de sus consecuencias para el desempeño económico. Especializarse en algunos productos generará mayor crecimiento que especializarse en otros.). Traducción propia. (Hausmann, 2005: 2).

y la generación de empleo, lo cual implicó un importante incremento del potencial para producir bienes industriales y diversificar sus exportaciones, para conjurar la vulnerabilidad del sector externo. Esta se situó frente a la economía como una restricción sobre el crecimiento debido principalmente a las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda, presentes en su canasta de exportaciones e importaciones. En el análisis estructuralista, la industrialización irrumpió así como la prescripción de política que habría de permitir sortear el cuello de botella impuesto por el sector externo al desarrollo regional (Rodríguez, 1986). No viene al caso discutir acá las características de la industrialización sustitutiva de importaciones latinoamericana, pero si anotar su carácter transnacional, el cual terminó por restarle dinamismo (es decir, capacidad para constituir economías de aglomeración, integración vertical y generar externalidades sobre la innovación) al desintegrar –en la economía nacional– la producción de insumos intermedios y bienes finales e imponer la segmentación de los mercados regionales. Mas resulta relevante mencionar que el crecimiento del producto por habitante, tomado como sucedáneo del ingreso, registró durante la vigencia de la estrategia de industrialización sustitutiva con objetivos de producto y empleo, un incremento superior a los períodos subsiguientes. Veamos una aproximación con base en un período largo para el cual disponemos de estadísticas homogéneas, es decir, equiparables para el conjunto:

Cuadro 1

Producto interno bruto por habitante
Tasa compuesta de variación promedio
(%)

	1960-1979	1980-2018	1980-2008	2009-2018
Suramérica 1/	2,91	0,71	0,92	0,31
Suramérica 2/		0,92		0,89
Asia 3/	3,65	6,37	6,49	5,43
Asia 4/	4,01	3,8	4,04	3,07

1/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2/ Se excluye a Venezuela, en razón de un lustro consecutivo (2014-2018) de contracción en el nivel de actividad económica.

3/ Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, República Popular China y Tailandia.

4/ Excluye a la República Popular China e incluye a Vietnam.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Obviamente, el cuadro anterior permite ilustrar un desempeño económico en el cual la región suramericana muestra magros resultados comparativos. Además de ello, el mismo cuadro sugiere que la ruta alternativa seguida por los países latinoamericanos de la muestra no fue precisamente acertada en términos de generar mayor crecimiento.

Incluso permite conjeturar que, en un tiempo de autoconciencia y flujos más expeditos de la información, la región fue incapaz de enmendar su ruta macroeconómica y aprender de los países emergentes de Asia. Frente a la evidencia de la ralentización del crecimiento económico y la crisis de la deuda de comienzos de la década de 1980, la región optó pasivamente —a diferencia de Asia— por las políticas de la globalización: la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del sector público y la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, acompañado por tasas de interés reales positivas, estabilidad del tipo de cambio nominal y un objetivo explícito de bajas tasas de inflación, para lo cual se modificó la arquitectura institucional de los bancos centrales. La región no se interrogó sobre el costo social de las nuevas políticas y mucho menos sobre el impacto de estas en la evolución futura de la distribución del ingreso y la inserción regional en la división internacional del trabajo. Pero tampoco se interrogaron las instituciones multilaterales de Washington DC sobre la correspondencia entre la(s) fuente(s) de los desequilibrios y los programas de ajuste estructural.

El proceso de ajuste se impuso inevitablemente por la evidencia del desajuste entre gastos e ingresos en una magnitud que no pudo financiarse en el período corriente precisamente por el advenimiento de la crisis de la deuda. La interpretación monetarista obvió lo relativo a la consistencia entre las causas de los desequilibrios y las políticas de ajuste propuestas con relación a la promoción de una senda de crecimiento de largo plazo. La razón de ello estuvo en una lectura ideológica que relacionó déficit externo e inflación con la existencia de saldos monetarios no deseados, creados al amparo del déficit del sector público, al margen de las fuentes específicas de los desequilibrios y su temporalidad. De esa manera, se obvió una característica idiosincrásica de la región, cual es la peculiaridad de economías factor específico con fuerte dependencia de los recursos naturales en su sector externo, la cual se convierte en mecanismo de transmisión de desequilibrios cuando acontecen caídas persistentes de los precios internacionales de los productos básicos. Es decir, que aún sin considerar la crisis de la deuda, las políticas de ajuste estipuladas desde la interpretación monetarista exageraron la preponderancia causal de las políticas internas y crearon las condiciones para la desaceleración o reducción del crecimiento de largo plazo en la región. Se amplificó, así, la dimensión estructural que sostiene la prociclicidad de las crisis de crecimiento al margen de la gestión del sector público.

Las políticas de ajuste favorecieron en Suramérica el desplazamiento de los actores sociales (empresarios y políticos) que respaldaron la industrialización y en su lugar promovieron la posterior conversión de los productores en importadores. De esta manera la base social de apoyo a la industrialización cedió el paso frente a un nuevo desempeño económico con primacía de las finanzas, el comercio de importación, mayor presencia transnacional y primario exportadora. Con esta nueva mayoría político-económica, la mesa

estaba servida para la reprimarización. ¿Cómo operó este mecanismo? Dilucidarlo remite a las condiciones del surgimiento de la globalización.

La globalización, se insiste hasta la saciedad, es un proceso de acelerada integración de las economías nacionales tanto en el comercio como en la inversión. Suele ser expuesta como una consecuencia natural de la propensión de las sociedades humanas por el intercambio; es decir, enraizada en la filogenia de la humanidad. Así, Aldo Ferrer (1996, 2000) identifica en los viajes de Cristóbal Colón y Vasco Da Gama una primera globalización. Por otra parte, Thomas L. Friedman en su muy publicitado libro *La tierra es plana* (Friedman, 2006), igualmente anota un primer evento de globalización, el cual acontece entre 1492 y 1800 (viaje de Cristóbal Colón y apertura del comercio entre el Viejo y el Nuevo Mundo); en ambos casos se obvia el hecho de que, trescientos años antes, los mongoles abrieron una ruta comercial cuya cobertura abarcó desde el Mar Amarillo hasta el Mediterráneo. Ello sugiere, entonces, que desde su perspectiva no basta con la evidencia del comercio; este debe ser conducido por europeos. Más allá del sarcasmo, llama la atención que para estos autores y muchos otros en la misma línea de reflexión, la globalización no se presenta ante nuestros ojos como resultado de un proceso histórico, es decir, contingente y contextualizable en tiempo y espacio, sino más bien producto irreversible de la propensión humana al intercambio, de la misma manera como Adam Smith concibió la división del trabajo —despojada de historia: vidas concretas, relaciones de clase y poder, intereses estratégicos. De allí la insistencia en situar la discusión sobre globalización a partir de relaciones de intercambio cobijadas por el privilegio de la antigüedad, para dar cuenta del preciso momento cuando esta dio inicio al acercamiento entre países. Como veremos, por esa vía se abre una ruta que conduce a un callejón sin salida, por cuanto nada ilustra sobre la especificidad del capitalismo contemporáneo. Resulta entonces necesario explorar la posibilidad de diseñar una narrativa alternativa.

Pese al hecho irrelevante de que la palabra *globalization* (globalización) se haya utilizado por primera vez en 1930, lo cierto es que el crédito por introducirla en los debates contemporáneos se atribuye a Theodore Levitt, gracias a su conocido ensayo *The Globalization of Markets* (Levitt, 1983). Ahora bien, la de Levitt no puede ser vista sino como una aproximación temprana, precoz, en la cual la idea de la globalización se restringe a la homogeneización de las preferencias y gustos de los consumidores a escala mundial, como resultado del comercio internacional de bienes y servicios,⁸ con lo cual se deja atrás toda diferencia entre las preferencias nacionales o regionales. Pero es todo cuanto hay en

⁸ Sería más acertado decir «como resultado de la difusión/imposición por la industria cultural del modo de vida centrado en el consumo de los países desarrollados».

Levitt: globalización de los mercados en el sentido de un orden de comercio mundial que tiende a suprimir el nacionalismo económico y asimilar gustos y preferencias. Dicho con sus propias palabras,

The world's needs and desires have been irrevocably homogenized. (...) Everywhere everything gets more and more like everything else as the world's preference structure is relentlessly homogenized. (...) Ancient differences in national tastes or modes of doing business disappear. The commonality of preference leads inescapably to the standardization of products, manufacturing and the institutions of trade and commerce.⁹

La tendencia que se observa en aquel momento hacia la homogeneización afecta por igual a las empresas debido precisamente al papel motriz que allí juega la tecnología. En este sentido, discierne entre la corporación transnacional y aquella que denomina la corporación global, a partir de la diferenciación de sus modos de inserción internacional y de hacer negocios.

The multinational and the global corporation are not the same thing. The multinational corporation operates in a number of countries, and adjusts its products and practices in each —at high relative cost. The global corporation operates with resolute constancy —at low relative cost— as the entire world (or major region of it) were a single entity; its sells the same things in the same way everywhere.¹⁰

Es posible apuntar que el enfoque de Levitt influenció una interpretación de la globalización, digamos culturalista, como la de Thomas Friedman,¹¹ que pese a su difusión periodística carece de potencial explicativo para fundar una narrativa alternativa, tanto con relación al surgimiento de la globalización como sobre sus implicaciones en cuanto mecanismo de control ideológico sobre el diseño y ejecución de políticas frente al subdesarrollo. Ahora bien, igualmente precoz, pero aún más interesante, resulta el abordaje que formuló Peter Drucker durante la primavera boreal de 1986 sobre los cambios que estaban aconteciendo en la economía mundial y le concedían una nueva fisionomía. Peter Drucker no utiliza la palabra globalización, pero describe una faz de la economía mundial en la cual lo económico se manifiesta desde fundamentos distintos a lo conocido:

⁹ «Las necesidades y los deseos del mundo se han homogeneizado irrevocablemente. (...) En todas partes todo se vuelve más y más parecido a todo lo demás, a medida que la composición de las preferencias se homogeniza implacablemente. (...) Desaparecen las viejas diferencias en los gustos nacionales o en los modos de hacer negocios. La similitud de las preferencias conduce inevitablemente a la estandarización de los productos, de la manufactura y de las instituciones del comercio y los negocios». Traducción propia (Levitt, 1983: s/n).

¹⁰ «Las corporaciones transnacional y global no son la misma cosa. La corporación transnacional opera en varios países y ajusta sus productos y prácticas en cada uno de ellos, a un elevado costo relativo. La corporación global opera plenamente con bajo costo relativo, como si todo el mundo (o una región considerable) fuese una sola entidad; vende las mismas cosas de la misma manera en todas partes». Traducción propia (Levitt, 1983: s/n).

¹¹ De hecho, el título del libro de este se corresponde con un subtítulo lleno del artículo de Levitt: *The Earth is Flat* (La tierra es plana).

Within the last decade or so, three fundamental changes have occurred in the very fabric of the world economy:

- The primary-products economy has come «uncoupled» from the industrial economy.
- In the industrial economy itself, production has come «uncoupled» from employment.
- Capital movements rather than trade (in both goods and services) have become the driving force of the world economy. The two have not quite come uncoupled, but the link has become loose, and worse, unpredictable.¹²

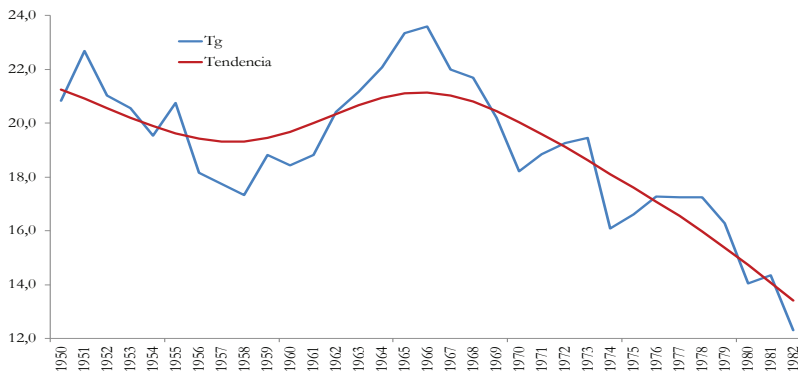
Lo relevante en el artículo de Drucker es que remite a la rápida asociación entre los cambios en la economía real y la incorporación de tecnología, lo cual favorece en primera instancia la reducción de los coeficientes de materias primas y empleo por unidad de producto. Aquí destacan dos elementos: por un lado, la tecnología como fuerza productiva (ya no más un componente estático de la función de producción), y por el otro, la importancia que concede a los flujos de capital como fuerza motriz —y relativamente independiente— de la economía mundial cuando en la teoría económica se les concibió como resultado de la dinámica del sector real; es decir, la contraparte de la generación de producto. Ahora bien, la incidencia macroeconómica de los flujos de capital desde mediados de los años ochenta del siglo XX no puede de ninguna manera considerarse un hecho menor frente a la producción transnacional que podría estar detrás de la corporación global, cuyas incipientes virtudes cantó Levitt, pero tampoco ante la cuantía de los flujos de comercio.

Si tomamos por cierto el monto promedio diario para esa época de las transacciones en divisas, que menciona más abajo Stanley Fischer en los mercados cambiarios de Nueva York, Tokyo y Londres —USA\$ 100 millardos—, procede señalar que tales flujos superaban ya por 30 veces el valor agregado bruto (VAB) de la producción transnacional estimada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad por sus siglas en inglés) para 1990 (Unctad, 2018: 20). Pues bien, en ese contexto de turbulencias, una reflexión inédita acapara el interés de quienes elaboran sobre la política económica y la economía internacional, cual es aquella que remite a las condiciones de efectividad con la cual se gestiona la política económica doméstica; es decir, se interrogan sobre el grado de independencia y viabilidad de las políticas internas con relación a la influencia condicionante del entorno internacional. Obviamente, el contexto había cambiado. Y el contexto cambió, no solo por la acción de los elementos tecnológicos que hicieron posible incrementar la capacidad y velocidad del transporte, además de favorecer la descentralización industrial por las mejoras en telecomunicaciones sino, principalmente, debido a la

¹² «En la última década, tres cambios fundamentales acontecieron en la urdimbre de la economía mundial: La economía de los productos primarios se ha desacoplado de la economía industrial. En la economía industrial, la producción se ha desacoplado del empleo. Los movimientos de capital en lugar del comercio (tanto de bienes como servicios) han llegado a ser la fuerza motriz de la economía mundial. Ambos no se han desacoplado del todo, pero su vínculo se ha tornado débil y, peor aún, impredecible». Traducción propia. (Drucker, 1986: 768).

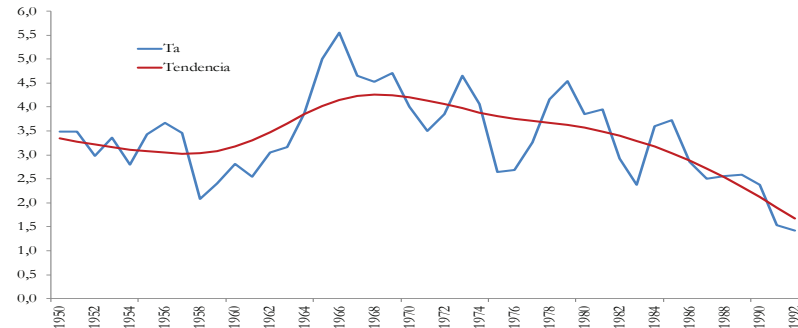
doble crisis económica y de hegemonía experimentada por EEUU, la cual le impedía crecer adecuadamente y liderar la acumulación de capital a escala planetaria. En el primer caso, la crisis económica estuvo asociada con la caída en la tasa de ganancia (gráfico 1), la cual se prolongó por 16 años y determinó una caída en la tasa de acumulación (gráfico 2) y una drástica desaceleración en el crecimiento del producto, acompañado esto con una baja en la inversión neta e incrementos en el desempleo y la inflación (cuadro 2). La crisis de hegemonía tiene como extremos el derrumbe del sistema monetario de Bretton Woods y la derrota en la guerra de Vietnam, por un lado, y la Iniciativa de Defensa Estratégica o «Guerra de las Galaxias», por el otro.

Gráfico 1
Estados Unidos: tasa de ganancia (%)



Fuente: Database Duménil y Lévy.

Gráfico 2
Estados Unidos: tasa de acumulación (%)



Fuente: Database Duménil y Lévy.

Cuadro 2

Estados Unidos: macrovariables

(%)

	PIB 1/	PIBpc 1/	Inv. Neta/1	Desempleo 2/	Inflación 3/
1950-1966	3,98	2,44	-	4,8	31,6
1967-1982	2,52	1,50	-1,96	6,1	187,9

1/ Tasa compuesta de variación promedio.

2/ Promedio del período.

3/ Acumulada durante el período.

Fuente: BEA, BLS y Texas State Library and Archives Commission. Cálculos VLR.

El sistema monetario de Bretton Woods concedió viabilidad al crecimiento económico de la segunda post guerra gracias a los tipos de cambio fijo, controles sobre los flujos de capital distintos a los vinculados con las operaciones por la cuenta corriente de la balanza de pagos y al financiamiento estabilizador del Fondo Monetario Internacional (FMI). En palabras de Eichengreen,

(...) estos tres elementos se complementaban mutuamente. Los tipos de cambios fijos pero ajustables solo eran viables porque los controles de capitales aislaban a los países que trataban de proteger su moneda de los movimientos de capitales desestabilizadores y daban el margen de respiro necesario para realizar ajustes ordenados. Los recursos del FMI constituían otra línea de defensa para los países que intentaban mantener fijos los tipos de cambio a pesar de las presiones del mercado. Y la vigilancia del FMI reducía los incentivos para realizar la clase de cambios de las paridades y de los controles que podían llevar a abusar del sistema (Eichengreen, 1996: 132).

Una década después de Bretton Woods, en presencia de tipos de cambio flotantes y libre movilidad de capitales, se generó el contexto macroeconómico en el cual estos últimos comenzaron a limitar la consecución de los objetivos nacionales de la política económica.

En su artículo ya clásico de 1989, Robert Zevin señaló:

(...) financial openness is of interest because of its consequences for the autonomy of national economic policy.¹³

¹³ «(...) la apertura financiera resulta de interés por sus efectos sobre la autonomía de la política económica nacional». Traducción propia (Zevin, 1989: 1).

¿De qué estaba hablando cuando se refirió a la apertura financiera? ¿Por qué la apertura financiera llamó su atención con relación a la política económica? Seguidamente lo explica:

If our concern is constraints on policy freedom, then our measure of openness might be the dependence of a nation's interest rates, stock market prices, or exchange rate on events in the rest of the world. If a nation's interest rates converge toward or move in common with the world interest rates, that nation may have lost control of its interest rates and/or money supply to the world.¹⁴

Los señalamientos de Zevin muestran en los años ochenta un cambio en la percepción de la dinámica de las relaciones económicas internacionales desde una realidad de economías relativamente cerradas, con baja capacidad para afectar el curso de otras mediante cambios en las variables internas de política económica, hacia una nueva realidad, en la cual eventos sobre el tipo de cambio o las tasas de interés podrían causar claras disrupciones sobre los resultados esperados con relación a la formulación de la política. ¿Qué acontecía en esos años sobre la urdimbre de la economía internacional? Stanley Fischer, un par de años antes que Zevin, había planteado el tema de la necesaria coordinación internacional de la política económica para superar las restricciones provenientes de la mayor interdependencia acarreada por la creciente integración económica, expresada está en la apertura de los mercados financieros internacionales.

More impressive even than the growth of trade in goods and services, is the increasing integration of the world's capital markets.¹⁵

Así, identificó como los flujos de capital, mediante cambios en la trayectoria de las tasas de interés y los tipos de cambio, transmiten a las economías nacionales diversos impactos generados en el resto del mundo, bien sobre la gestión fiscal y monetaria, o sobre la localización de la producción. Obviamente, la economía del mundo se había vuelto más abierta y el rasgo resaltante, como lo señaló el propio Fischer, radicó en la dinámica de los mercados de capital:

¹⁴ *Ibidem*, pp.1-2. «Si nuestra preocupación radica en las restricciones sobre la libertad de la política económica, entonces nuestra medida de apertura puede ser la dependencia de las tasas de interés, los precios en el mercado de capitales o el tipo de cambio de un país, con relación a eventos acaecidos en el resto del mundo. Si las tasas de interés de un país convergen hacia o se mueven conjuntamente a las tasas de interés mundiales, ese país puede haber perdido ante el mundo el control de sus tasas de interés o de su oferta monetaria». Traducción propia (*Ibid*: 1, 2).

¹⁵ «Más impresionante incluso que el crecimiento del comercio en bienes y servicios, es la creciente integración de los mercados de capitales del mundo». Traducción propia (Fischer, 1987: 5).

Whereas daily trading volume on the New York Stock Exchange average less than \$10 million, foreign exchange transactions in Tokyo, New York and London averages more than \$100 billion per day. Capital flows (...) are a major and extraordinarily rapid transmission mechanism of shocks in the international economy.¹⁶

De esta manera, para el observador agudo, ya era evidente un escenario internacional en el cual la creciente integración de los mercados de capital y la apertura financiera comenzaban a generar turbulencias sobre la autonomía de la política económica nacional y la capacidad de la economía para lograr sus objetivos en términos de inversión, producto, empleo, precios y distribución del ingreso. Es decir, las relaciones económicas internacionales relativamente estables de acuerdo con los arreglos de Bretton Woods, parecían haber quedado atrás, y el rasgo inmediatamente distintivo no era otro que la cuantía e incidencia de los flujos de capital; es decir, asistimos así a la realidad de la globalización básicamente como proceso de *financierización* de la economía mundial. Ello es inédito y remite a un acontecer despojado de similitud con aquel descrito por Theodore Levitt, el cual estaba influenciado por la dinámica del comercio mundial y el estrechamiento de los perfiles de consumo.

Los flujos de capital entre los Estados Unidos de América (EEUU) y Europa Occidental observaron una trayectoria creciente ya en el momento de la propia crisis de Bretton Woods, y mucho antes de la supresión en EEUU de la *Glass Steagall Act* que regulaba las operaciones del sistema bancario. Ello aconteció básicamente debido a las actuaciones de los bancos principalmente neoyorquinos, que operaban a través del mercado de euros dólares. En América Latina, con la sola excepción de Venezuela —que gracias al elevado ingreso petrolero per cápita nunca tuvo control de cambios, salvo durante un breve episodio—, la apertura de la cuenta de capital fue una imposición del *ajuste estructural* dentro de la estrategia para superar la crisis de la deuda externa. ¿Qué pasó con el ajuste estructural?

Las proposiciones centrales del enfoque monetario de la balanza de pagos, en palabras de Harry G. Johnson son las siguientes:

First, that the balance of payments is a monetary phenomenon and requires analysis with the tools of monetary theory (...), second, that money is a stock (...), third, that the money stock can be changed in two alternative ways, through domestic credit creation or destruction and through international reserves flows, (...).¹⁷

¹⁶ «Mientras el volumen diario negociado en la Bolsa de Valores de Nueva York promedia menos de \$10 millones, las transacciones en divisas en Tokio, Nueva York y Londres promedian más de \$100 millardos por día. Los flujos de capital (...) son el mayor y más extraordinariamente rápido mecanismo de transmisión de los impactos en la economía internacional». Traducción propia (Ibid).

¹⁷ «Primero, la balanza de pagos es un fenómeno monetario y requiere ser analizada con herramientas de teoría monetaria (...), segundo, el dinero es un saldo (...), tercero, los saldos monetarios pueden ser canjeados por dos vías alternativas, bien a través de la creación o destrucción del crédito interno o a través de los flujos de reservas internacionales, (...)». Traducción propia (Johnson, 1977: 251).

En tal sentido, el enfoque monetario¹⁸ concibe a la balanza de pagos como una instancia en la cual se expresa el equilibrio de la economía, por cuanto ayuda a remover los excesos de oferta o demanda de dinero. Para este enfoque, los desequilibrios son siempre transitorios y condicionados por la ejecución de la política interna: esto es, la fuente del crecimiento de la cantidad de dinero no es otra que el financiamiento deficitario del gasto del sector público y la posición de cierre de la balanza de pagos proviene de las decisiones de los residentes en cuanto a mantener o deshacerse de los saldos monetarios. De esa manera, cuando la demanda interna de dinero excede a la oferta, las tasas de interés mostrarán un comportamiento al alza, con la subsecuente entrada de capitales, acumulación de reservas internacionales y el registro de un superávit externo global. Por otra parte, la existencia de saldos monetarios no deseados provenientes de una oferta excesiva de dinero, conducirá a bajas en las tasas de interés, crecientes importaciones y arbitraje en contra de los activos financieros denominados en moneda nacional, con la correspondiente merma en las reservas internacionales. La persistencia del déficit conducirá indefectiblemente a la corrección del tipo de cambio nominal y a la eventual restauración del equilibrio.

A comienzos de la década de 1980, dos elementos se conjugaron para crear el espacio en el cual el ajuste estructural pudiera devenir el factor central para el cambio de la economía mundial; cambio requerido por las transformaciones metropolitanas que situaron, *a posteriori*, nuevamente a EEUU como líder de la acumulación de capital. Estas fueron la caída de los precios de los productos básicos y la crisis de la deuda.¹⁹

Cuadro 3

Suramérica: índice de precios canasta productos de exportación (2010=100)

	Minerales metálicos y energía (1)	Productos agroindustriales(2)	Productos básicos (1+2)
1980	44,079	68,604	59,007
1981	39,232	63,222	53,835
1982	34,839	55,912	47,666
1983	34,470	59,770	49,870

Fuente: IMF eLibrary Data. Cálculos VLR.

¹⁸ Dado lo ya descrito resultará obvio que por enfoque monetario me refiero al enfoque ortodoxo, neoclásico, cuyo desarrollo se atribuye principalmente al ya mencionado Harry G. Johnson, conjuntamente con Michel Mussa y otros. Hubo un enfoque monetario de la balanza de pagos desarrollado con anterioridad a la segunda guerra mundial, de inspiración keynesiana, el cual concedió relevancia a variables reales como la producción, el multiplicador del gasto y la propensión marginal a consumir. Precisamente la perspectiva neoclásica, ortodoxa, no considera el efecto de variables reales, ni siquiera exógenas como las exportaciones y tampoco movimientos autónomos de capital. En este ensayo me interesa exclusivamente comentar los supuestos de la perspectiva ortodoxa por cuanto desde allí se concibió el ajuste estructural de los años 80 del siglo XX, frente a la realidad de la crisis de la deuda latinoamericana. Para el estudio de ambos enfoques puede recurrirse a Polack, 2002.

¹⁹ Luce pertinente anotar que, para los países carentes de fuentes de energía, el precio de los hidrocarburos, por lo menos entre 1980-82, gravitó igualmente de forma negativa sobre el desempeño económico y las reservas internacionales. De allí la mejor posición de Venezuela en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el primer caso, como puede observarse en el cuadro 3, ello implicó un descenso acumulado de 19,2 por ciento entre 1980 y 1982, y 15,5 por ciento entre 1980 y 1983. Por otra parte, la crisis de la deuda fue el resultado del seguimiento en los EEUU de una política antiinflacionaria basada en la restricción de la demanda agregada interna mediante la contracción del crédito doméstico vía tasas de interés. Tal diseño de política fue posible para el Secretario del Tesoro Paul Volker gracias a la eliminación formal de la fijación ejecutiva de niveles máximos de tasas de interés mediante la *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act*, de 1980. En Europa occidental, la necesidad de contener la salida de capitales hacia los EEUU impuso una respuesta similar por parte de las autoridades monetarias, concediendo carácter general a la suba de las tasas de interés. Esta política afectó de manera generalizada a la deuda externa latinoamericana por cuanto fue contratada principalmente con tasas variables en instrumentos denominados a corto plazo.

La crisis de la deuda externa latinoamericana se inició con la declaración de insolvencia por parte de México en agosto de 1982 siendo seguida en cascada por otros países latinoamericanos dentro de los siguientes doce meses, una vez que la banca acreedora suspendió la concesión de nuevos créditos ante la insolvencia mexicana y la evidencia de las dificultades de pago por parte de los países de cara al deterioro de sus términos de intercambio. El efecto combinado de la merma de ingresos por exportaciones netas y el servicio de la deuda externa puede pulsarse a través del resultado en la cuenta corriente de la balanza de pagos con relación al PIB, en el cuadro 4. El cuadro 5 muestra la cuantía del incremento de la deuda externa con relación al PIB para los países de la subregión —con la excepción de Chile y Uruguay— durante aquellos años.

Cuadro 4

Suramérica: ratio cuenta corriente BoP/PIB
(%)

	1980	1981	1982	1983
Argentina	-6,20	-5,99	-2,79	-2,34
Bolivia	-0,14	-7,96	-3,11	-2,60
Brasil	-5,46	-4,46	-5,79	-3,36
Chile	-6,79	-13,71	-9,10	-5,49
Colombia	-0,62	-5,39	-7,84	-7,75
Ecuador	-3,59	-4,58	-5,93	-0,67
Paraguay	-6,23	-6,64	-6,92	-4,37
Perú	-0,56	-7,98	-7,38	-5,03
Uruguay	-6,98	-4,18	-2,56	-1,23
Venezuela	8,00	6,03	-6,27	6,55

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Cuadro 5

Suramérica: ratio deuda externa/PIB

(%)

1979	32,01
1980	34,55
1981	35,98
1982	38,90
1983	47,91
1984	53,13

Nota: Excluye a Chile y Uruguay.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

La mesa estaba servida. La subregión, ayuna de nuevo financiamiento, afectada en su capacidad para importar y sin posibilidades de acrecentar sus exportaciones, no tuvo otra opción que renegociar su deuda para acceder a los mercados voluntarios de capital. Esta situación se prolongó en un horizonte temporal cubierto hasta la formulación e instrumentación del Plan Brady²⁰ de los años noventa e involucró en la subregión a países como Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

Dado que el enfoque monetario de la balanza de pagos concede un papel central al déficit fiscal como fuente del crecimiento monetario, las políticas desde allí prescritas apuntaron directamente a limitar el gasto deficitario del sector público, restringir el crecimiento de los medios de pagos y modificar los precios relativos.

Las primeras medidas favorecen la desaceleración de la inflación, así como el restablecimiento de una relación sostenible entre el gasto interno y el ingreso, gracias a sus efectos depresivos sobre la demanda interna. Se espera obtener este resultado no solo por el descenso de las importaciones, sino con el aumento de las exportaciones, pues al restringirse la demanda interna, se liberarían bienes y servicios para el mercado externo y se deprimiría la rentabilidad de las ventas internas. Al mismo tiempo, la restricción monetaria aumenta la magnitud del déficit externo que puede financiarse en la medida que el alza de las tasas internas de interés fortalezca la cuenta de capital del balance de pagos. Por su parte, la contracción del déficit del sector público cumple también otro

²⁰ En marzo de 1989, el entonces Secretario del Tesoro de los EEUU Nicholas Brady, presentó una propuesta para reestructurar la deuda externa latinoamericana con base en negociaciones tendientes a lograr la reducción de la deuda con la banca comercial y su redenominación en el mercado secundario de títulos. El objetivo último del Plan radicó en conculcar el efecto potencialmente adverso de la deuda externa sobre la hoja de balance de los bancos comerciales, principalmente estadounidenses, expuestos a la insolvencia de los países de la región. Las negociaciones sobre la deuda estarían acompañadas por previos acuerdos entre los países deudores y la dupla FMI-Banco Mundial (BM), con la finalidad de adoptar un programa de ajuste estructural.

propósito: evitar que, en las condiciones de restricción monetaria, el sector público monopolice el crédito bancario en desmedro de la inversión privada. Por su parte, la modificación de los precios relativos que implica el alza del tipo de cambio real —lo que puede lograrse en principio reduciendo la tasa interna de inflación con relación a la externa (o la reducción del nivel interno de precios con relación al externo) o modificando el tipo de cambio nominal— contribuye a disminuir tanto el desequilibrio externo como el interno, al desviar el gasto interno de las importaciones y los bienes y servicios exportables y alentar la reasignación de los factores de la producción en favor de los bienes y servicios transables (Lynn Ground, 1984: 49).

En la interpretación neoclásica, el subdesarrollo se concibe como resultado del seguimiento de políticas económicas que coliden con el funcionamiento natural del mercado y generan desequilibrios sectoriales y problemas de asignación de recursos. El ajuste estructural, entonces, propende al restablecimiento de la competencia como instancia institucional que rige la dinámica del mercado junto a la restauración de los equilibrios (internos y externos) y la eficiente asignación de los recursos productivos. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante la liberalización de la economía (supresión de las regulaciones de precios y reducción de costos transaccionales), simplificación del sistema arancelario con reducción de los tipos impositivos, libre movilidad de capitales, desregulación y apertura del sistema financiero y reducción del tamaño del Estado. Nótese que son precisamente los elementos del ajuste estructural derivados del enfoque monetario de la balanza de pagos los que son más tarde sistematizados en los diez instrumentos de política del Consenso de Washington²¹ y, concomitantemente, en la instrumentación del Plan Brady, *incorporados en la formulación de política económica en la región, independientemente de si el país en cuestión haya acogido o no el programa de restructuración de la deuda*. De acuerdo con el ya citado Lynn Ground, el FMI decidió extremar sus políticas cuando estalló la crisis económica. Y ello no fue una mera coincidencia como anotaré a continuación, dados los cambios políticos en el contexto internacional.²²

²¹ Estos diez instrumentos fueron: disciplina fiscal (el déficit fiscal no debería exceder 2 por ciento del PIB); focalizar el gasto público en salud, educación e inversión en infraestructura y eliminar todos los subsidios; reforma tributaria sustentada en una base amplia y bajas tasas marginales; tasas de interés y tipo de cambio determinados por el mercado con niveles reales positivos; política comercial basada en la liberalización de las importaciones, la simplificación del arancel de aduanas mediante la baja de las tasas y la reducción de la dispersión, y la exoneración de las importaciones de insumos para el sector exportador; apertura a la IED y promoción de esquemas de conversión de deuda externa en inversión; privatización de los activos del sector público; desregulación de la economía y preservación de los Derechos de Propiedad (Williamson, 1990).

²² Richard Roberts sugiere que la postura del Fondo Monetario Internacional como gendarme de la economía y bombero en las emergencias financieras mundiales es el resultado de reinventarse como institución luego de la pérdida de sus funciones como administrador del sistema cambiario a raíz del derrumbe de Bretton Woods. En su opinión, el acuerdo para Gran Bretaña de 1976 fue un primer ensayo (Roberts, 2017). Sin embargo, luce pertinente mencionar que la condicionalidad sobre la Gran Bretaña fue moderada a solicitud de la Cancillería alemana (Helmut Schmidt) y de la Casa Blanca (Gerald Ford). En un contexto histórico diferente, un sexenio después, una solidaridad análoga no procedió con Latinoamérica. Las necesidades geopolíticas de los actores dominantes en la economía mundial estaban cambiando.

Hacia mediados de 1981, se echó marcha atrás, abruptamente, en el ensayo de aplicar una condicionalidad más relajada. Los efectos de la segunda crisis petrolera y de las políticas antiinflacionarias impuestas por los gobiernos de los principales países industriales se conjugaron para provocar un deterioro extraordinario en la relación de precios del intercambio de los países importadores de petróleo. (...) Entre tanto, el Fondo había comenzado a experimentar problemas de liquidez, ya que sus recursos no bastaban para hacer frente al problema con la magnitud que comenzaba a adquirir. Otro factor crítico fue la elección —en noviembre de 1980— de Reagan, cuyo gobierno, pasado cierto tiempo, asumió una actitud mucho más dura en los consejos del Fondo y pudo formar una coalición eficaz con otros países industrializados, como Alemania occidental y el Reino Unido, haciendo frente común contra las anteriores políticas de liberalización. (...) Sea como fuere, no hay duda que se dio un vuelco. A los gobiernos que negociaban con el Fondo en 1982 se les impartió una poco grata noticia: mayores condiciones previas, incluso mayor insistencia en las devaluaciones; estipulaciones más variadas en los programas en cuanto a políticas; ... menos disposición a conceder exenciones y modificaciones; programas de horizonte temporal más reducido con menores giros iniciales. En efecto, aparentemente se extremaron casi todas las diversas dimensiones de la condicionalidad (Killick, 1984, citado por Lynn Ground, 1984: 55, 56).

El largo párrafo citado me permite ubicar una intersección histórica en la cual el ajuste estructural deja de ser una contingencia de la política internacional para situarse en el esquema estratégico de la reconstrucción económica y hegemónica estadounidense, junto a medidas de política internas tales como: reforma tributaria, flexibilización laboral y contención sindical, relocalización industrial y desregulación del sistema financiero, las cuales se conjugaron para superar la crisis de crecimiento y hegemonía que ese país experimentó entre 1967 y 1982. En otro aparte, he señalado que la superación de la crisis de crecimiento y la restauración hegemónica comportó decisiones políticas de alcance interno y externo, las cuales, dada la posición de EEUU frente al mundo, le permitieron reconfigurar en perspectiva el conjunto de la economía mundial y promover el surgimiento de una contemporaneidad caracterizada por la globalización (López Ríos, 2018). El ajuste estructural frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana fue el instrumento para la cooptación de la región y la reconfiguración de la división internacional del trabajo dentro de un esquema funcional a las nuevas necesidades de la acumulación de capital y de los EEUU como su eje dinámico, siendo el Plan Brady el vehículo que lo hace posible. En Latinoamérica, con el ajuste estructural, se ensayó la constitución de una macroeconomía *ex post* Bretton Woods para una nueva era de la acumulación de capital bajo hegemonía estadounidense.

Fueron dos las consecuencias inmediatas del ajuste estructural sobre la región, valga decir: mayor responsabilidad fiscal y menor inflación en algunos países, en un ambiente de apertura externa. Ahora bien, la ralentización del nivel general de precios no necesariamente puede endosarse a una economía que se tornó más productiva por cuanto

aconteció en medio de una creciente ratio importaciones/PIB y la reducción o destrucción del sector de transformación debido a la súbita exposición a la competencia internacional, en ausencia de inversiones compensatorias para la necesaria actualización tecnológica de procesos y productos, y al seguimiento de una política de tipo de cambio real con tendencia a la apreciación (valorización cambiaria). Es decir, los precios domésticos fueron acotados por la mayor exposición a la competencia externa.

Cuadro 6

Suramérica: déficit o superávit Gobierno Central

En porcentaje con relación al PIB

	1979-1988	1989-1998
Argentina	-3,90	-0,83
Bolivia	-53,46	-3,48
Brasil	-6,91	-7,34
Chile	0,60	1,70
Colombia	-1,30	-2,43
Ecuador	-1,73	0,74
Paraguay	-0,25	0,72
Perú	-3,83	-1,82
Uruguay	-2,58	-0,88
Venezuela	-0,81	-1,17

Fuente: IMF, IFS. Yearbook 2001.

Cuadro 7

Suramérica: tasa de inflación

(%)

	1979-1988		1989-1998	
	Acumulada	Promedio anual	Acumulada	Promedio anual
Argentina	5.272.834,69	196,62	9.814,47	58,35
Bolivia	13.373.701,88	225,56	160,64	10,05
Brasil	Nd	Nd	159.783.375,46	317,21
Chile	482,33	19,27	188,52	11,18
Colombia	550,98	20,60	560,49	20,78
Ecuador	861,31	25,40	1.612,88	32,85
Paraguay	388,86	17,20	315,94	15,32
Perú	136.020,41	105,77	177.760,79	111,35
Uruguay	4.768,95	47,48	3.809,34	44,28
Venezuela	278,23	14,23	3.488,49	43,05

Fuente: IMF, eLibraryData. Cálculos VLR.

Cuadro 8

Suramérica: ratio Importaciones/PIB
(%)

	1979-1988	1989-1998
Argentina	6,39	9,91
Bolivia	24,80	27,91
Brasil	7,94	8,71
Chile	24,77	27,74
Colombia	13,67	19,46
Ecuador	17,67	23,24
Paraguay	24,25	47,70
Perú	19,52	16,92
Uruguay	22,02	22,74
Venezuela	19,82	19,39

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Una tercera consecuencia es el abatimiento del crecimiento económico con relación al propio registro histórico y por debajo de su tendencia de largo plazo en un contexto regional de reprimarización de la economía. Quiero decir, la subregión mostró un mejor desempeño económico en un primer período durante el cual la política económica estuvo centrada en el crecimiento del producto y el empleo; todo lo contrario aconteció en el período de «crecimiento equilibrado» definido por el ajuste estructural y llamado afirmativamente por Andrei Shleifer «la era de Milton Friedman» (Shleifer, 2009).²³ En este último período, la subregión no solo creció menos sino, adicionalmente, el desempeño del producto por habitante se caracterizó por una mayor volatilidad, lo cual puede visualizarse tanto en el cuadro 9 como en el gráfico 3.

Cuadro 9

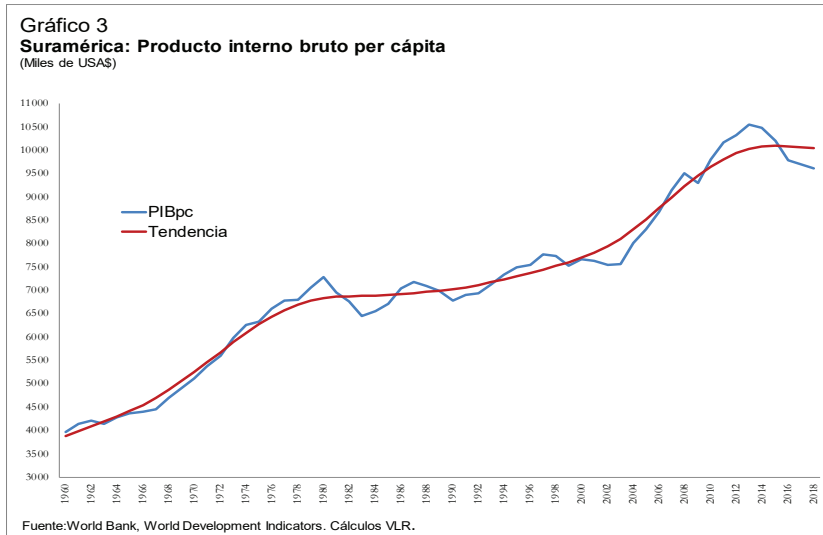
Suramérica: producto interno bruto por habitante
(%)

	1960-1979	1980-2008	1980-2018	1960-2018
Tasa compuesta de variación promedio	2,91	0,92	0,71	1,51
Volatilidad	149,2295	244,8428	276,1484	239,6159

Nota: La volatilidad se calculó como la desviación típica del componente cíclico de la serie.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

²³ En «Desigualdad y crecimiento: la era de Milton Friedman», elaboré una evaluación crítica del artículo de Shleifer. <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/bcvoecon012010.pdf>



En este gráfico se observa de manera conspicua la ralentización del crecimiento desde 1980 hasta inicios del auge generalizado de precios de los productos básicos. De esta manera, no es descabellado señalar que el último período de crecimiento sostenido y con alguna relevancia experimentado en la subregión en términos per cápita (2003-2011), puede y debe endosarse a la monetización de los ingresos externos vinculados con el sector primario exportador.

Finalmente, para cerrar esta discusión sobre ajuste estructural y globalización en la dirección de analizar y estudiar cómo pudo reprimarizarse la subregión, debo insistir en lo siguiente: la firme presencia en el ajuste estructural de la exigencia de liberalización de la cuenta de capital²⁴ y la apertura del sistema financiero nacional al capital extranjero, conjuntamente con la figura de bancos centrales autónomos (en adición a las prescripciones del Consenso), señala cuanta preeminencia habían adquirido los bancos en el sistema económico estadounidense en particular y cuanta influencia sobre las instituciones multilaterales, como para abandonar una medida de política que acarreó una considerable estabilidad en la economía internacional de la postguerra. Ello solo fue posible por el retorno a la noción de mercado autorregulado, propia del patrón oro (ahora acompañado por el imaginario de sujetos racionales) y a la necesidad de conceder transabilidad internacional a la nueva deuda externa redenominada en el contexto del Plan Brady. De esta manera,

²⁴ Su cerramiento habíase mantenido incólume luego de la supresión del sistema de Bretton Woods, en la convicción que la estabilidad cambiaría procede del control sobre los movimientos de capital.

mediante la apertura de la cuenta de capital, el ajuste estructural creó el espacio para la titularización de la deuda externa contraída con la banca comercial y la expansión del mercado secundario, por donde habría de diluirse el riesgo otrora sistémico para la banca acreedora. En conjunción a lo establecido en el Plan Brady, el ajuste estructural hizo posible que los mercados internacionales de capital se abriesen nuevamente a los países latinoamericanos bajo la forma de fuentes voluntarias, titularizadas, en lugar de la modalidad de crédito bancario; ello permitió atomizar a los acreedores desperdigados por el mundo en diferentes mercados de capital con lo cual se tornó, a futuro, extraordinariamente complejo y costoso, para los países con riesgo de insolvencia, tanto la negociación de una moratoria como la suspensión de los pagos. El problema decimonónico de corresponsabilidad entre prestatario y deudor fue suprimido mediante la atomización implícita en la titularización. La responsabilidad del empleo adecuado de los fondos y, por tanto, honrar en justicia los compromisos resultantes, es atribución exclusiva del prestatario.

El principal aporte del ajuste estructural en la dirección de la globalización radicó precisamente en forzar la apertura externa de las economías sometidas a renegociación de la deuda y más tarde su generalización como condición natural de operación e integración en la economía-mundo²⁵, pero en ese proceso igualmente obligaron a la homogeneización de la política económica («buenas prácticas») y de las instituciones, y lograron borrar la idea misma del desarrollo económico en la región latinoamericana con la minimización, cuando no descalificación, de papel alguno para el Estado en la economía y la supresión de facto de cualquier estrategia para la industrialización, y no solo aquella concebida desde la sustitución de importaciones. Así se incorporó activamente la región a una división internacional del trabajo que, al consagrar la indiferencia sobre lo producido, naturalizó la especialización en materias primas. Si en algo tuvo razón Williamson fue precisamente cuando anotó que el ajuste estructural desbordó en su ejecutoria al decálogo del Consenso²⁶; tenía por delante una tarea más trascendente.

²⁵ En justicia, debo recordar que el «Consenso» objetó la liberalización de los flujos financieros de capital mediante el expediente de la restricción de ahorro en la región latinoamericana. En palabras de Williamson: «In particular, there is relatively little support for the notion that liberalization of international capital flows is a priority objective for a country that should be a capital importer and ought to be retaining its own savings for domestic investment» (En particular, hay poco apoyo a la idea de que la liberalización de los flujos de capital sea un objetivo prioritario para un país que debería ser un importador de capital y conservar su propio ahorro para la inversión nacional). Traducción propia (Williamson, 1990: 6).

²⁶ Desde los años noventa del siglo pasado, el «Consenso» se tomó como expresión de la concreción del credo neoliberal en la política económica y —desde el subdesarrollo— Williamson pasó a ser visto como la encarnación del mal. En su descargo, escribió algunos años después: «Bien es cierto que el consenso ensalzaba el desarrollo y el uso del mercado en lugar de censurarlo, reprimirlo o distorsionarlo (principio este en el que coincidían liberales y neoliberales), y asimismo incorporaba la cuestión de la privatización (...). Sin embargo, el texto omitía muchos otros principios del dogma neoliberal: los recortes en los presupuestos del Estado no se presentaban como la única vía legítima para restablecer la disciplina fiscal; tampoco equiparaba el orden fiscal a un presupuesto equilibrado; no exigía una reducción general de los impuestos; la recaudación de impuestos con fines redistributivos no se consideraba un saqueo; no respaldaba un control estricto de los tipos de cambio, ni tampoco su liberalización total; no abogaba por la eliminación de los controles sobre el capital; ni apostaba por una moneda competitiva o por el aumento de la oferta monetaria a un ritmo fijo» (Williamson, 1998: 53).

Reprimarización o la inserción internacional por materias primas: la globalización no es un pozo de rosas

Con la expresión reprimarización se alude en la literatura económica regional a, por lo menos, dos fenómenos diferentes, mas no necesariamente excluyentes. Por un lado, a la pérdida del valor agregado bruto (VAB) de la industria con relación al PIB, lo cual sugiere una pérdida para la economía de capital productivo y capacidades humanas. Por el otro, a una creciente participación de las materias primas y productos básicos en la canasta de exportaciones de bienes. De suyo, ello apunta a cambios en los precios relativos en detrimento de las manufacturas, lo cual, considerado aisladamente, podría conducir a señalar que tal situación es resultado de las condiciones de operación de los mercados. En ambos casos, trasluce una pérdida de compromiso entre la dinámica económica de la sociedad y las expectativas para su desarrollo, en términos de las reflexiones teóricas que influenciaron durante largo tiempo el imaginario latinoamericano sobre el desarrollo. Un tercer elemento por considerar, a mi juicio, viene dado por el comportamiento de largo plazo del tipo de cambio real en tanto precio por excelencia para decidir el arbitraje de recursos: bien entre el sector externo y la economía nacional, bien entre la producción de transables y no transables.

Ahora bien, ¿cómo fundar la pertinencia de una noción de reprimarización –que implica pérdida de desarrollo– a partir de la ratio VAB industria/PIB? Quiero decir, ¿implica necesariamente, la menor ratio referida, una pérdida de capital y capacidades, o ella oculta un proceso de ganancias de eficiencia a partir de la externalización de operaciones y procesos (*outsourcing*)?

Cuadro 10

Suramérica: ratio VAB industria/PIB (%)

	1970-1989	1990-2014
Argentina	41,94	26,62
Bolivia	31,75	28,28
Brasil	38,86	23,45
Chile	38,43	34,39
Colombia	32,55	30,78
Ecuador	28,04	33,43
Paraguay	25,57	35,14
Venezuela	48,20	45,88
Suramérica 1/	39,54	27,57

1/ Excluye a Perú y Uruguay.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Contablemente este proceso permite elevar el registro de la producción de servicios y reduce el tamaño del establecimiento industrial con una disminución del empleo sectorial, pero la formación de capital se mantiene inalterada. La estadística disponible no permite visualizar este proceso. Solo podemos registrar una reducción del VAB de industria en 12 puntos porcentuales entre 1970-1979 y 1990-2014, como es notorio en el cuadro 10.

Otro elemento que gravita en la dirección de afectar el tamaño del producto industrial de la subregión está vinculado con los cambios acaecidos en la división internacional del trabajo a causa de la relocalización de las actividades industriales de los países desarrollados, a la caza de menores costos comparativos en un escenario de creciente competencia mundial. Con anterioridad he señalado que, para el caso de los EEUU, los costos laborales y la apreciación del tipo de cambio real condujeron a la reubicación de una parte de su producción manufacturera en el resto del mundo (López Ríos, 2019). Su éxito se puede medir en términos del 50 por ciento de importaciones estadounidenses de características intrafirma procedente de sus corporaciones en el resto del mundo, registradas a mediados de la presente década. En el caso de la subregión, sería dable investigar hasta qué punto las decisiones de optimización de las corporaciones transnacionales han implicado el desmontaje y posterior mudanza de operaciones fabriles allende nuestras fronteras y el abastecimiento de los mercados internos desde el resto del mundo. Por otra parte, las transformaciones en la macroeconomía durante los años noventa del siglo pasado, así como la creciente competencia de allí heredada, generalizó la restructuración industrial mundial hacia una eventual urdimbre productiva, basada en cadenas globales de valor (CGV), que segmentó los espacios geográficos para el arraigo de la producción en función de ventajas relativas vinculadas con: fundamentos macroeconómicos, costos laborales y capacitación, disponibilidad de materias primas y productos básicos e infraestructura física y de servicios (telecomunicaciones y transporte). La subregión no ha podido escapar de ello precisamente porque, desde la experiencia privatizadora de finales del siglo XX, el sector primario devino en el principal receptor de la inversión extranjera directa (IED).

Dados los señalamientos formulados, fundamentar la reprimarización desde la ratio VAB industria/PIB (Nadal, 2009), por sí solo, aisladamente, carece de fuerza explicativa. Podría lograrse un mejor alcance desde una mirada que involucre al comercio exterior.

Cuando se observan los resultados del comercio exterior de Suramérica con posterioridad al ajuste estructural, dos características resaltan por su obvedad. La primera está definida por *la mayor recurrencia del déficit comercial*, acentuado en el transcurso del presente siglo, no obstante el choque externo positivo entre 2003 y 2011 asociado con el auge de los precios internacionales de los productos básicos. La excepción es Paraguay, siendo moderada o de menor relevancia en los casos de Venezuela y Chile, como puede observarse en el cuadro 11. El choque externo permitió atenuar en varios países

el resultado externo potencialmente adverso en virtud de la trayectoria de la absorción y el tipo de cambio real.

Cuadro 11

Suramérica: saldo comercial en bienes y servicios

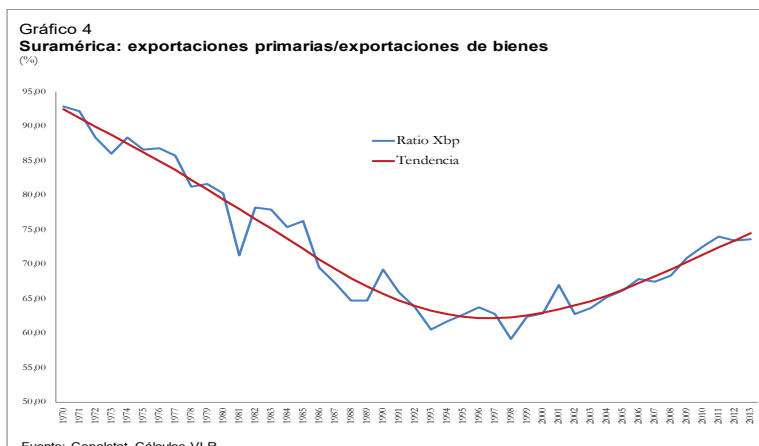
Millones de USA\$

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1990	8.097	-56	5.720	1.074	1.410	142	764	508	505	9.060
1991	3.030	-293	4.600	1.705	2.291	366	876	-774	317	2.653
1992	-3.511	-509	9.948	767	-336	626	728	-1.061	106	-1.494
1993	-5.692	-534	6.161	-911	-3.860	-587	452	-1.346	-65	-130
1994	-7.915	-331	-16	976	-4.838	-731	-113	-1.517	-108	4.841
1995	-1.059	-311	-14.822	1.679	-5.948	-815	497	-3.053	-20	3.963
1996	-1.767	-347	-18.498	-1.153	-5.485	83	239	-2.774	-39	10.367
1997	-6.485	-654	-23.042	-1.704	-6.308	-548	100	-2.625	-669	6.243
1998	-7.530	-1.095	-20.536	-2.675	-5.802	-2.130	711	-3.079	-711	-1.606
1999	-4.900	-862	-11.103	1.643	469	698	710	-1.211	-765	3.677
2000	-1.846	-760	-14.837	1.361	-836	878	710	-1.036	-757	13.625
2001	3.509	-430	-12.266	1.174	-3.071	-1.052	737	-969	-564	4.093
2002	14.671	-481	4.281	1.544	-3.283	-1.825	1.116	-383	165	11.418
2003	14.312	-62	12.401	3.784	-3.185	-663	1.012	238	374	14.324
2004	11.530	422	22.846	9.793	-2.719	-570	1.085	2.596	376	19.150
2005	11.806	330	30.323	10.701	-5.069	-358	1.091	4.822	335	27.923
2006	13.070	1.031	29.983	22.431	-6.762	448	1.055	8.233	-270	26.369
2007	12.595	988	19.039	23.837	-8.727	651	1.384	7.516	-241	13.965
2008	13.447	1.158	-3.215	3.698	-7.140	167	873	1.231	-1.458	31.009
2009	16.865	489	-6.722	13.350	-5.362	-1.004	1.136	5.766	255	-7.842
2010	12.271	1.349	-22.995	14.044	-4.537	-3.139	790	5.871	398	42.952
2011	8.972	1.367	-20.129	8.370	-3.073	-1.782	666	8.618	-193	32.433
2012	10.642	2.542	-33.506	-75	-4.498	-1.250	397	4.391	-1.652	7.391
2013	-550	2.132	-56.912	-1.599	-6.930	-2.216	1.431	-343	-1.733	-17.615
2014	2.127	436	-65.367	2.472	-16.075	-1.632	805	-3.291	-1.146	-70.922
2015	-6.393	-2.045	-20.784	-536	-20.721	-2.708	538	-4.912	-198	nd
2016	-5.797	-2.520	7.181	1.526	-19.143	488	1.938	-361	814	nd
2017	-17.596	-2.587	20.586	3.835	-15.822	-789	1.592	4.064	1.748	nd
2018	-11.122	-2.068	9.878	276	-16.219	-246	649	4.085	1.202	nd

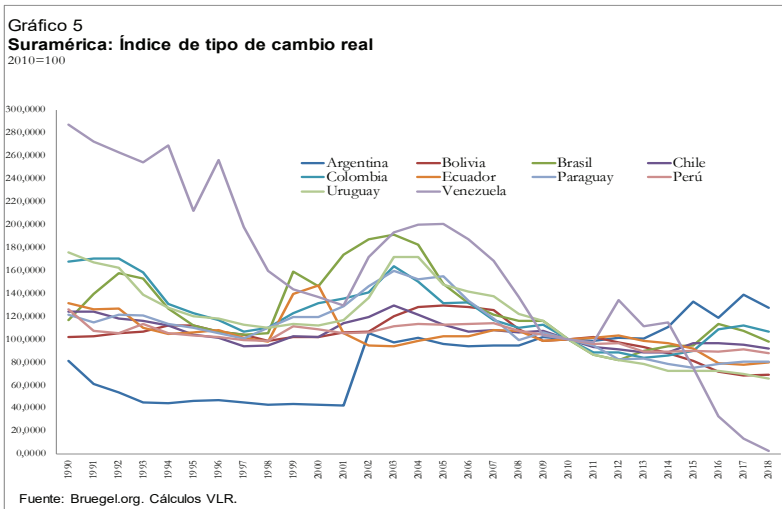
Fuente: World Bank, WDI.

La segunda, por la *creciente participación de las exportaciones primarias*. ¿Qué determinan estos resultados? Ciertamente, por un lado, la rigidez en el consumo intermedio heredado de la industrialización sustitutiva con base transnacional, la disponibilidad de financiamiento externo y decisiones de canalizar el gasto interno hacia el resto del mundo y, por el otro, la mayor competitividad sectorial de la economía de la producción primaria

o la esencialidad de su canasta de exportaciones. Esto último implica que los productos básicos son inelásticos a variaciones en el tipo de cambio real o que su demanda está más correlacionada con el perfil de la función de producción internacional. En ambos casos, aun cuando el tipo de cambio real no sea lo determinante en la expansión de las exportaciones primarias, ejerce presiones de relevancia sobre el resultado final de dos maneras diferentes. Con anterioridad señalé una convención de la economía internacional cual es que el tipo de cambio arbitra la asignación de recursos entre el sector externo y la economía nacional, así como entre la producción de transables y no transables. En el caso de las importaciones, *ceteris paribus*, la apreciación del tipo de cambio real orienta el gasto interno hacia el resto del mundo por cuanto abarata el costo interno de los bienes importados y encarece relativamente aquellos producidos en la economía nacional. Así, presiona en la dirección del desplazamiento de la producción nacional y el déficit comercial, lo cual podrá sostenerse en la medida que se disponga de financiamiento internacional o mediante la reducción de reservas internacionales. De cualquier modo, *el desplazamiento de la producción transable que compite con importaciones* será un primer resultado implícito en el déficit comercial. El otro, está vinculado con *la reasignación de los recursos productivos hacia el sector no transable y hacia la economía de producción primaria* (recursos naturales) debido a los mayores retornos esperados en virtud del aislamiento de la competencia internacional y al hecho de constituir un monopolio natural. En este caso, la ratio exportaciones primarias/exportaciones de bienes muestra no solo la recomposición de la canasta de exportaciones sino, también, sugiere la reasignación de recursos en la producción misma de transables en favor de bienes con menor valor agregado. De esta manera, la preponderancia de las exportaciones primarias no es un mero resultado de mercado en el sentido de estar determinada por cambios de precios relativos (gráfico 4).



Ciertamente, detrás del tipo de cambio real encontramos precios, costos laborales y productividad, pero también se halla una particular construcción de la política económica. Y la política económica condensa o resume las relaciones de poder dominantes en el seno de la sociedad. Tanto la trayectoria del tipo de cambio real como el abandono de las políticas industriales en Latinoamérica sugieren un cambio en las relaciones de poder, el cual desplazó, en un tiempo concomitante con el ajuste estructural, a los sectores que promovieron la industrialización y con ello la diversificación de la canasta exportadora y la definición de una sociedad de ingresos crecientes. El correlato de ello es la reprimarización y la irrupción de nuevos sectores ganadores, cuales son el comercial importador y primario exportador, como se deduce de la información ya expuesta, junto a banca y finanzas.



El gráfico 5 ilustra la trayectoria del tipo de cambio real de los países ibero parlantes de América del Sur. Para la mayoría de los países esta variable sigue una trayectoria favorable a la apreciación anterior sobre el auge generalizado de precios de los productos básicos entre 2003 y 2011. De tal manera que la apreciación real no puede endosarse al efecto de los ingresos externos extraordinarios sobre las reservas internacionales. La reasignación de recursos productivos determinantes para la reprimarización, ya había comenzado con anterioridad para que fuese posible, a partir de 1999, el registro de la recuperación sostenida de las exportaciones primarias en la canasta de bienes; ello, posiblemente, impulsado por la afluencia de recursos financieros asociados con la liquidación de activos públicos en el sector de los recursos naturales y con la monetización de flujos de capital de

corto plazo vinculados con la política monetaria. El efecto del ingreso rentístico²⁷ sobre el tipo de cambio y la modificación de los precios relativos ayudó a consolidar el movimiento en la dirección de la reprimarización, por cuanto la política económica operó de manera acomodaticia, sin esforzarse en contrarrestar los crecientes costos laborales asociados con presiones provenientes de la baja productividad del trabajo, como puede observarse en el cuadro siguiente.²⁸

Cuadro 12

Suramérica: PIB por hora trabajada como porcentaje de Estados Unidos, 1980-2010

(%)	1980	1990	2000	2010
Argentina	36	28	31	27
Bolivia	21	13	7	7
Brasil	30	22	19	18
Chile	37	30	39	41
Colombia	23	21	17	17
Ecuador	29	22	15	16
Perú	40	23	16	19
Uruguay	40	30	38	28
Venezuela	61	46	34	27

Fuente: elaborado con base en Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes

Así, la volatilidad del tipo de cambio real puede vincularse con disputas distributivas antes que con resistencias puntuales desde la política económica. En tales circunstancias, la macroeconomía permite sugerir que el prolongado auge en los precios de los productos básicos favoreció completar la transición hacia un nuevo bloque de poder económicamente dominante en la región, en torno a los recursos naturales y para la apropiación de la renta por estos producida. Vuelta a la división internacional del trabajo propia del siglo XIX y la descolonización acompañada de tratados de libre comercio. Bienvenida la globalización.

²⁷ Entiendo por renta, en su sentido clásico, aquella remuneración proveniente de un factor no producido.

²⁸ Los fallos en la corrección de los desvíos, cuando se trata de diversificar la economía en la dirección de la producción de manufacturas y la diversificación de la base económica, es una diferencia fundamental con lo registrado por la experiencia de la República de Corea y Taiwán. Allí, la política económica actuó activamente para contrarrestar, por el lado de la productividad laboral y la mayor capitalización de la industria exportadora, los efectos adversos potenciales sobre la competitividad externa provenientes del incremento de los salarios reales y la apreciación cambiaria. Ver, Edgardo Torija-Zane, Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950-2010. CEPAL, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, junio 2012.

A manera de epodo

La crisis financiera internacional de 2008 contribuyó a retomar la discusión sobre el desarrollo y el subdesarrollo por cuanto permitió develar el movimiento de las sociedades contemporáneas en la dirección de la divergencia de ingresos;²⁹ crear las condiciones para el cierre de la euforia neoliberal, entendida esta bajo la forma de exégesis de la economía como unicidad totalizante, conducida por sujetos racionales desde mercados autorregulados; y finalmente, desencadenar un paulatino proceso de desglobalización.³⁰

El incipiente proceso de desglobalización, contingente como todo proceso desde el análisis de la coyuntura, se expresa desde cuatro tópicos diferentes: 1) ralentización del crecimiento del comercio mundial medido por las exportaciones de bienes; 2) desaceleración de la afluencia (*inward*) de IED; 3) estancamiento en la dinámica de las cadenas globales de valor (CGV) y 4) reivindicación de la política industrial por parte de las economías nacionales.

En los dos primeros casos se registra una importante desaceleración entre períodos, siendo mucho más marcada en el caso de la IED, tal como se observa en el cuadro 13:

Cuadro 13

Comercio y flujos de capital. Tasa compuesta de variación promedio

(%)

	1990-2008	2009-2018
Exportaciones de bienes	8,54	4,58
IED	10,97	1,02

Fuente: IMF, DOTS y Unctad-stat. Cálculos VLR.

Por otro lado, la evidencia del estancamiento en las CGV proviene del comportamiento reciente del valor agregado externo (VAE) en el comercio, es decir, el *quantum* de importaciones de bienes y servicios incorporados en las exportaciones de un país. De acuerdo con la Unctad, el VAE alcanzó su cénit entre los años 2010-2012 y luego de dos décadas muestra cierta reversión en consonancia con la desaceleración en la globalización y la tendencia reciente de la IED (Unctad, 2018: 22).

²⁹ Contrariamente al comportamiento esperado, la convergencia de ingresos. Este proviene del supuesto neoclásico de movilidad de capital sujeto a diferencias relativas de dotación, lo cual impone el desplazamiento factorial hacia regiones con escasez relativa del recurso y, por tanto, mayor productividad del factor. Se genera así un círculo virtuoso de crecimiento que habrá de traducirse en una senda de ingresos crecientes que impulsa a la economía en la dirección de la convergencia de ingresos.

³⁰ Alicia García Herrero, *From Globalization to Deglobalization: Zooming into Trade*. <https://bruegel.org/2020/02/from-globalization-to-deglobalization-zooming-into-trade/>

In 2017, the share of FVA in total exports from developed economies stood at 32 per cent, above the global average of 30 per cent. The high average is driven largely by the European Union (38 per cent), where highly integrated markets and share institutional settings have favoured the rise of strong regional value chains. (...) The share of FVA for developing economies as a whole is slightly lower than for developed economies, at 28 per cent.³¹

En el mismo informe, la Unctad destaca la importante participación del Este y el Sureste de Asia junto con América Central en la generación de VAE (34 por ciento y 29 por ciento, respectivamente). Así mismo establece que la mayor integración de estas regiones a las CGV ha sido impulsada por países que se desempeñan como centros comerciales mundiales y regionales; tal es el caso de Singapur y Hong Kong en Asia y México en Centroamérica. Finalmente, luce pertinente mencionar igualmente a manera de complemento, el estancamiento en el PIB transnacional³² cuyo rápido auge fue igualmente tomado como emblema de una auspiciosa globalización, la cual habría de conducir en un lapso de tiempo perentorio al abandono del Estado Nacional:

Cuadro 14

Producto interno bruto transnacional

Como porcentaje del PIB mundial

	1990	2005-2007 2017	
PIB transnacional	5,39	10,04	9,16

Fuente: UNCTAD, WIR 2018. Cálculos VLR.

En este resultado, así como en general en lo que atañe a las CGV, es necesario apuntar la gravitación adversa de las actividades vinculadas con el desarrollo de las tecnologías de la información, principalmente robótica e inteligencia artificial, las cuales pueden estar favoreciendo el retorno a las metrópolis industriales de la inversión fabril relocalizada, por cuanto de suyo permiten ahora superar las restricciones locales de costos laborales. Tal situación sugiere entonces una reducción en los grados de libertad para las políticas económi-

³¹ «En 2017, la participación del VAE en las exportaciones totales de las economías desarrolladas fue 32 por ciento, superior al promedio global de 30 por ciento. Este elevado promedio fue impulsado ampliamente por la Unión Europea (38 por ciento), donde mercados altamente integrados y entornos institucionales compartidos han favorecido el surgimiento de fuertes cadenas regionales de valor. (...) La participación del VAE en el conjunto de las economías en desarrollo es ligeramente más bajo que para las economías desarrolladas; 28 por ciento». Traducción propia (Unctad, 2018: 23).

³² Me refiero al valor agregado bruto (VAB) de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales.

cas asentadas sobre menores costos comparativos del trabajo o en la laxitud de la legislación laboral. Ello no conduce, necesariamente, al abandono de las políticas de apertura al capital extranjero sino a una redefinición de la estrategia para el desarrollo desde una conceptualización más amplia donde la industrialización emerge como un componente de las políticas de diversificación de la base productiva. Es decir, centrar las expectativas de crecimiento en la construcción de zonas económicas especiales cuyo atractivo radica en el aprovechamiento de exiguos costos laborales y contención sindical, será la mejor ruta para consolidar la senda de pobreza y creciente marginalización en torno a empleos precarios en la industria textil con nula incorporación de progreso técnico y al margen del mercado interno.

De acuerdo con la Unctad, en los últimos años más de cien países han adoptado estrategias de política industrial en respuesta a la necesidad de tomar oportunidades en las nuevas condiciones de la economía mundial a partir de formatos novedosos. La política industrial implica acciones gubernamentales basadas en la cooperación público-privada de amplia cobertura con la finalidad de alcanzar objetivos estratégicos en términos de capacidades productivas nacionales y de competitividad internacional. De esta manera, incluye políticas verticales sobre industrias específicas y políticas horizontales que buscan mejorar las condiciones operativas y las capacidades a través de diversos sectores. Incluye, por tanto, el apoyo a la infraestructura, educación y formación para el trabajo, desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación, acceso a las finanzas y políticas sociales.

El rediseño del panorama internacional en la contemporaneidad permite acercar a nuestras manos una amplia canasta de información, a fin de generar un instrumental analítico suficiente para enfrentar al imaginario de la globalización, devenido en obstáculo ideológico y epistemológico que mediatiza la asunción de las políticas para el desarrollo: desde la idea de la futilidad de lo nacional como ámbito de posibilidad de la política económica hasta la irresistible condena a una inserción internacional mediante cadenas globales de valor, así como la indefensión ante la dictadura de los flujos de capital. El presente florece de complejidad.

Referencias bibliográficas

Amin, Samir (1997). *Los desafíos de la mundialización*. Barcelona: Siglo XXI Editores.

Amsden, Alice (2007). *Escape from Empire: The developing world's journey through heaven and hell*. Cambridge: The MIT Press.

Amsden, Alice (2001). *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Aravena, Claudio y Fuentes, Juan Alberto (2013). «El desempeño mediocre de la productividad labora en América Latina: una interpretación neoclásica». *Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo* n° 140, Santiago de Chile, agosto.

- Beck, Ulrich** (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Cardoso, Fernando Henrique** (1989). «La originalidad de la copia: La idea del desarrollo de la Cepal» en René Villarreal, comp., *Economía internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, Peter** (1986). «The Changed World Economy». *Foreign Affairs* vol. 64, n° 4. Spring.
- Eichengreen, Barry** (1996). *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Ferrer, Aldo** (1996, 2000). *Historia de la globalización*. Tomos I y II, («Orígenes del orden económico mundial» y «La revolución industrial y el segundo orden mundial»). México: Fondo de Cultura Económica.
- Fischer, Stanley** (1987). «International Macroeconomic Policy Coordination». NBER, Working Paper n° 2244, mayo.
- Friedman, Thomas** (2006). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Martínez Roca.
- García Herrero, Alicia** (2020) «From Globalization to Deglobalization: Zooming into Trade». <https://bruegel.org/2020/02/from-globalization-to-deglobalization-zooming-into-trade/>
- Hausmann, Ricardo, Hwang, Jason y Rodrik, Dani** (2005). «What your Exports Matters». NBER. Working Papers 11905, diciembre.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani** (2006). «Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament». Center for International Development, Harvard University, septiembre.
- Johnson, Harry G.** (1977). «The Monetary Approach to the Balance of Payments. A nontechnical guide». *Journal of International Economics*, n° 7.
- Killick, Tony** (1984). «The impact of Fund stabilizations programs» en Tony Killick, ed., *The quest for economic stabilization (the IMF and the Third World)*. London: Heinemann Educational Books.
- Levitt, Theodore** (1983). «The Globalization of Markets». hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets.
- López Ríos, Vladimir** (2018). «La construcción del mundo contemporáneo: de una particular crisis en el capital al mundo global». Caracas. Mimeografiado.
- López Ríos, Vladimir** (2019) «Crisis económica, crisis hegemónica: ¿hay oportunidad para el desarrollo? Caracas. Mimeografiado.
- Lynn Ground, Richard** (1984). «Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional». *Revista de la Cepal* n° 23, agosto.
- Nadal, Alejandro** (2009). «La reprimarización de América Latina». *La Jornada*, México, octubre.
- Polack, Jacques J.** (2002). «Los dos enfoques monetarios de la balanza de pagos: el keynesiano y el johnsonian». *Monetaria*, vol. XXV, n° 1, enero-marzo.
- Ricardo, David** (1973). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, Richard** (2017). «When Britain Went Burst. The 1976 IMF Crisis». OMFIF Press.
- Rodríguez, Octavio** (1986). *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. México: Siglo XXI Editores.
- Serra, Antonio** (2006): «A brief treatise on the causes which can make gold and silver plentiful in kingdoms where there are no mines», en Arthur Eli Monroe (compilador), *Early Economic Thought. Selected writings from Aristotle to Hume*. New York: Dover Publications.

Shleifer, Andrei (2009). «The Age of Milton Friedman». *Journal of Economic Literature*, 47-1.

Torija-Zane, Edgardo (2012). «Desarrollo industrial y política macroeconómica en los dragones asiáticos: 1950-2010». Cepal, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, junio.

Williamson, John (1990). «What Washington Means by Policy Reform?» *Peterson Institute for International Economics*. Washington D.C., abril.

Williamson, John (1998). «Revisión del consenso de Washington», en Emmerij, Louis y Nuñez del Arco, José, comp., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Unctad (2018). «World Investment Report».

Zevin, Robert (1989). «Are World Financial Markets More Open? If So Why and With What Effects?» World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. Working Papers, n° 075, octubre