

COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (ALC) es un proyecto de cooperación cuyo propósito es promover y fortalecer las investigaciones sobre pobreza, así como apoyar académicamente las iniciativas de reducción de la pobreza en los países y áreas menos desarrollados de la región. Este Programa constituye un instrumento para fomentar la calidad de las investigaciones sobre pobreza, difundir sus resultados y facilitar el intercambio de información y comunicación entre académicos e investigadores de todo el mundo.

Uno de los objetivos centrales es contribuir a neutralizar el impacto negativo que ejercen sobre la vida académica las profundas desigualdades económicas, sociales e institucionales existentes entre los diversos países de ALC. Por ello, las actividades impulsadas por CLACSO y CROP promueven la participación de investigadores/as e instituciones de países de menor desarrollo relativo o con débil institucionalización de las ciencias sociales. En este marco, se ha avanzado en la articulación de una red de investigadores sobre temas de pobreza tanto en la región como a nivel internacional.

Las actividades se concentran básicamente en las siguientes áreas: becas para investigadores jóvenes y de nivel superior, cursos dictados en la plataforma del Campus Virtual de CLACSO, seminarios internacionales co-organizados con Centros Miembros de CLACSO, y otros proyectos especiales, tales como programas educacionales presenciales y estudios comparativos sobre pobreza.

El Programa CLACSO-CROP cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).

Este libro reúne los trabajos presentados en el Seminario Internacional "Pobreza, Integración Económica y Comercio Internacional" del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, realizado en Quito, Ecuador, en la sede de la Universidad Andina Simón Bolívar. El objetivo central del evento fue explorar las posibles relaciones entre los esquemas regionales de integración económica y la generación y recreación de la pobreza o su reducción, lo que supone un abordaje crítico de las principales corrientes del pensamiento económico y del discurso político que han predominado en las últimas décadas en los círculos de poder de América Latina. A través del tiempo, tales corrientes han sostenido que existe una relación directa entre el libre comercio y el bienestar de la población. Esto implica que, en principio, la integración económica y la apertura comercial se traducirían en mayores niveles de eficiencia y productividad para las economías, lo que a su vez acarrearía un mayor crecimiento que se derrama en toda la sociedad. Estos y otros argumentos relacionados se asientan en supuestos teóricos liberales y neoliberales que han estado en los primeros planos de la literatura económica y han ocupado un lugar saliente en las editoriales de las principales publicaciones y medios de comunicación de la región, así como en las políticas recomendadas por organizaciones internacionales que custodian el régimen económico internacional articulado en la segunda posguerra mundial. La publicación de esta selección de los aportes presentados y debatidos en el seminario referido busca continuar la tarea propuesta en la convocatoria al evento de contribuir críticamente al debate sobre las complejas relaciones entre pobreza, integración económica y comercio internacional.



Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1543-37-3



9 789871 154337

Andrade
Puyana

COLECCIÓN CLACSO-CROP

CLACSO



LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

¿Una dimensión olvidada
de la integración económica regional?

Pablo Andrade
y Alicia Puyana
[compiladores]



CLACSO

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 270 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en ciencias sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las ciencias sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

El *Comparative Research Programme on Poverty* (CROP) es una red internacional de expertos en temas de pobreza. Su objetivo es crear un espacio propicio para la investigación comparativa e interdisciplinaria en países desarrollados y en desarrollo. Fue creado en 1992 por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC) y sus tareas principales son organizar seminarios y conferencias regionales e internacionales; promover la ejecución de proyectos de investigación conjunta; propiciar vínculos entre investigadores; y difundir investigaciones sobre pobreza. El Secretariado de CROP tiene su sede en la Universidad de Bergen, Noruega.

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Andrade, Pablo

La pobreza en América Latina : ¿una dimensión olvidada de la integración económica regional? / Pablo Andrade y Alicia Puyana ; compilado por Pablo Andrade y Alicia Puyana. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.

144 p. ; 23x16 cm. - (CLACSO-CROP / Alberto Cimdamore)

ISBN 978-987-1543-37-3

1. Integración Económica. 2. Desarrollo Regional. I. Puyana, Alicia II. Andrade, Pablo, comp. III. Puyana, Alicia, comp. IV. Título
CDD 338.9

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:

Pobreza / Integración Económica / Integración Regional / Comercio Internacional / Estrategias de Reducción de la Pobreza / Crecimiento Económico / Desigualdad Social / Regionalismo / América Latina / Caribe

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



Secretario Ejecutivo

Emir Sader

Comité Directivo

Miembros Titulares

Julio César Gambina

Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP),
Argentina

Luis Tapia

Posgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES),
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia

José Vicente Tavares

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Federal do
Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Carmen Caamaño Morúa

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad de
Costa Rica (UCR), Costa Rica

Jesús Redondo Rojo

Departamento de Psicología (DP), Facultad de Ciencias
Sociales (FACSO), Universidad de Chile (UC), Chile

Gabriel Misas Arango

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI), Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Colombia

Suzy Castor Pierre-Charles

Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale
pour le Développement (CRESFED), Haïti

Francisco Luciano Concheiro Bórquez

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
(CUCSH), Universidad de Guadalajara (UDG), México



Director Científico

Asunción Lera St. Clair

Comité Científico

Atilio A. Boron, Presidente, Argentina

Julio Boltvinik, México

Jean Comaroff, Estados Unidos

Bob Deacon, Reino Unido

Shahida El Baz, Egipto

Sara Hossain, Bangladesh

Karen O'Brien, Noruega

Adebayo Olukoshi, Senegal

Isabel Ortiz, Naciones Unidas

Thomas Pogge, Estados Unidos

Shahra Razavi, UNRISD

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 5° J

C1023AAB, Buenos Aires, Argentina

Tel. (54 11) 4811 6588 / 4814 2301

Fax (54 11) 4812 8459

<www.clacso.org>

<clacso-crop@clacso.edu.ar>

CROP

Comparative Research Programme on Poverty

Nygårdsgaten 5

N - 5020, Bergen, Noruega

Tel. 47 55 58 97 39

Fax 47 55 58 97 45

<www.crop.org>

<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

¿UNA DIMENSIÓN OLVIDADA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL?

Pablo Andrade y Alicia Puyana
[compiladores]



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Alberto Cimadamore y Asunción Lera St. Clair

Coordinación Fabiana Werthein y Hans Offerdal

Asistente Santiago Kosiner

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Responsable editorial Lucas Sablich

Director de arte Marcelo Giardino

Responsable de contenidos web Juan Acerbi

Webmaster Sebastián Higa

Logística Silvio Nioi Varg

Producción Santángelo Diseño

Arte de tapa Diseño de Miguel A. Santángelo sobre imagen de archivo.

Impresión Imprenta Dorrego

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 Piso 5º J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Primera edición en español

La pobreza en América Latina. ¿Una dimensión olvidada de la integración económica regional? (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2010)

ISBN 978-987-1543-37-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción Pablo Andrade y Alicia Puyana	11
La falacia del desarrollo basado en apertura comercial Ricardo E. Buitrago R.	23
Estado, políticas públicas y pobreza bajo el contexto de la integración económica y el comercio internacional El caso de Nicaragua José Manuel Giusto Téllez	51
El mercado de mujeres: el aumento del tráfico sexual de latinoamericanas Lara Janson	77
Críticas y desafíos para la <i>integración</i> regional sudamericana en el siglo XXI. ¿Cómo explicar la continuidad del regionalismo abierto en la integración económica? Marcelo Mondelli	97

INTRODUCCIÓN

Pablo Andrade* y Alicia Puyana**

EL PRESENTE LIBRO reúne los trabajos presentados en el Seminario Internacional del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe sobre el tema Pobreza, Integración Económica y Comercio Internacional, realizado en Quito, Ecuador, en la sede de la Universidad Andina Simón Bolívar.

El objetivo central del evento fue explorar las posibles relaciones entre los esquemas regionales de integración económica y la generación de la pobreza, su recreación o su reducción. Cabe una primera reflexión sobre el tema: desde finales de los años cincuenta y con mayor ímpetu, por lo menos, desde mediados de la década del sesenta, los gobiernos latinoamericanos han presentado la integración económica intrarregional como una oportunidad para desarrollar el potencial de las economías nacionales e, implícitamente, para reducir la pobreza en todos y cada uno de los países miembros de los variados acuerdos de integración económica regional latinoamericana que en el transcurso de medio siglo se han firmado, reformado y repensado en la región.

* Ph.D. en Pensamiento Social y Político por la Universidad de York, Ontario, Canadá. Coordinador de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

** Doctora en Economía por la Universidad de Oxford. Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

Los gobiernos latinoamericanos, con gran ímpetu en las décadas de la segunda posguerra y hasta finales del siglo XX¹, han apostado al crecimiento de sus economías que se derivaría del intercambio comercial regional basado en las exportaciones de bienes manufacturados con los cuales no pueden acceder al mercado mundial por razones de calidad, precio y volumen. En efecto, la integración económica regional se ideó como el mecanismo para estimular y dinamizar el crecimiento del sector manufacturero mediante la ampliación del mercado por la vía de las exportaciones y no por la del aumento del ingreso y la demanda domésticos. Los acuerdos iniciales de integración combinaban la protección del mercado nacional con las exportaciones a los mercados regionales como la ruta que haría posible avanzar hacia la segunda etapa de la industrialización sustitutiva, mediante la creación de grandes empresas productoras de bienes de capital, intensivas en tecnología y economías de escala. En este esquema, ni la pequeña ni la mediana industria podían ser las protagonistas principales, ni la generación de empleo era el fin central. Adicionalmente, los gobernantes latinoamericanos han asumido que el dinamismo económico provisto por la expansión regional de los mercados produciría encadenamientos positivos hacia el interior de las respectivas economías, en la forma de: desarrollo de nueva infraestructura (camino, puertos, zonas económicas especiales, telecomunicaciones, etcétera); absorción y desarrollo de nueva tecnología; y creación de nuevas industrias y servicios para la exportación. En este sentido, la integración económica regional era parte del proyecto industrializador y modernizante en boga en las primeras décadas de la segunda posguerra.

En la lógica de los decisores políticos cabía esperar que la integración comercial regional generara la ampliación de oportunidades de empleo en los nuevos sectores de las manufacturas vinculadas con la integración. De igual manera, era razonable confiar en que la integración produciría al menos otros dos beneficios adicionales: en primer lugar, la integración comercial proveería a los empresarios domésticos la ocasión para –en un ambiente relativamente protegido y moderadamente estable– realizar aprendizajes valiosos que mejorarían su competitividad internacional; en segundo lugar, por las presiones generadas por los procesos de negociación interestatal y con los actores domésticos, los estados nacionales ganarían en capacidades organizacionales para vigilar, evaluar y administrar el comercio internacional. Estas esperanzas y supuestos pueden rastrearse tanto en los esfuerzos de integración

1 El desorden económico causado por los ajustes estructurales de la década del ochenta significó en gran medida el abandono relativo de los esfuerzos de integración en beneficio de la solución de problemas domésticos.

de viejo cuño, creados durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (a grandes rasgos, entre 1945 y 1982), como en los esquemas diseñados o adaptados durante el más reciente intento de desarrollo guiado por exportaciones (dicho de manera simple, desde 1990 hasta el presente) (Thorp, 1997: 127-158, 201-240).

El panorama de la integración económica regional latinoamericana tomó un giro inédito a inicios de 1990 con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). Estados Unidos se convirtió en actor de la integración latinoamericana y en importante elemento que dictaría la orientación, el alcance y la profundidad de los acuerdos regionales de integración. Firmar acuerdos de integración con los Estados Unidos se convirtió en el Santo Grial de la política exterior de numerosos gobiernos de la región. Uno tras otro, la mayoría de los países latinoamericanos solicitaban el inicio de negociaciones, y muchos de ellos lograron concluir las. Al finalizar la primera década del siglo XXI, nueve países de la región han firmado y ocho han puesto en marcha los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y Colombia espera que el nuevo gobierno norteamericano ratifique el suyo. Con acuerdos formales o sin ellos, el mercado estadounidense se fortalece como el principal actor en el intercambio latinoamericano. El MERCOSUR y el ALBA subsisten como proyectos alternativos. El tiempo dirá qué tanto logran avanzar en el perfeccionamiento de mercados comunes plenos y como factor de impulso del desarrollo económico y social.

Nótese, sin embargo, que el predicado efecto benéfico de los acuerdos de integración sobre la reducción de la pobreza se inserta en el debate más amplio, y aún no resuelto, sobre la relación de la expansión de las exportaciones y de la apertura económica con el crecimiento de la economía (Rodríguez y Rodrik, 1999). El péndulo parece inclinarse más en la dirección de los escépticos, como observa Polasky (2006). Tampoco es evidente que el mayor crecimiento conduzca necesariamente a la reducción de la pobreza (Islam, 2004), lo cual depende, en primer lugar, del patrón de crecimiento (qué sectores crecen y cómo se logra el crecimiento de la productividad y la distribución de sus efectos) y, en segundo término, de la evolución de la elasticidad ingreso del empleo, esto es, cuántos puntos porcentuales crece el empleo como efecto de un 1% de crecimiento del producto interno bruto. El modelo de crecimiento de América Latina demanda cada vez menos trabajo y la misma trayectoria siguen las exportaciones, en las cuales es evidente el retroceso del valor agregado nacional y de la intensidad laboral de estas. Tal es la razón de la ascendente precarización laboral y del debilitamiento del vínculo entre crecimiento del producto interno bruto y reducción de la pobreza y de la concentración del ingreso. Sola y exclusivamente si se cumplen ciertas condiciones sobre el avance de la

apertura de las economías y del crecimiento económico, pueden germinar los efectos benéficos sobre la demanda de trabajo y la reducción de la pobreza. Las mismas dudas surgen de los efectos de las inversiones extranjeras sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Lo evidente es que en la mayoría de los países de América Latina, si no en la totalidad, apenas en los inicios de 2000, o a finales del siglo XX, se redujo la pobreza a niveles cercanos a los existentes en la década del setenta, revirtiendo levemente los estragos de las dos décadas perdidas desde el estallido de la crisis de la deuda. Y, en la mayoría de los casos, la reducción de la pobreza no ha sido un efecto del crecimiento económico sino de los programas focalizados para reducir la extrema pobreza, definida ahora, y a efectos de diseñar y costear los programas focalizados, como la proporción de la población que vive con menos de 1 dólar diario (Puyana, 2008).

En el panorama mundial que contemplamos atónitos al finalizar el año 2008, la crisis económica global ha puesto dolorosamente en evidencia que el famoso derrame, el *trickle-down* del crecimiento, no opera automáticamente y que los mercados no garantizan, como se predicaba, la ubicación más racional de los factores productivos ni el crecimiento sostenible y equilibrado. Los paradigmas que rigieron la política económica y el comportamiento de los capitalistas desde mediados de los años setenta están hoy en entredicho y no hay nuevas propuestas. Sólo respuestas, medidas de urgencia, remedios casuísticos. Se menciona la necesidad de una nueva arquitectura financiera mundial y se alzan las voces en defensa del libre comercio mundial. Por otra parte, Estados Unidos, Europa y Japón diseñan medidas para defender su empleo, ante la agonía de la Organización Mundial del Comercio que parece haber renunciado a mantener con respiración artificial las negociaciones de Doha. Mientras tanto, en América Latina se evidencian los estragos de la crisis, se anuncian años difíciles, y crecen el desempleo, la inflación y la inseguridad alimentaria borrando en su avance los logros mediocres en la consecución de los Objetivos del Milenio. El impacto de la recesión no afectará a todos los países por igual. Según la CEPAL y las Naciones Unidas, el golpe será más severo en los países centroamericanos y en México, los más integrados a la economía estadounidense y con mayor peso de las exportaciones originadas en cadenas de valor globales. Al comenzar el año 2009, no hay claras respuestas sobre cómo proteger las economías ni evitar que se desande el camino recorrido en reducción de la pobreza. Todos los gobernantes del globo parecen esperar que, a su arribo a la Casa Blanca, el presidente Obama ilumine el sendero a seguir. Los gobiernos de América Latina ensayan programas de rescate de diferente índole, buscando salvar las ramas productivas más afectadas por el descenso de la demanda mundial, como la automotriz,

y esquemas de control de la inflación de bienes básicos, como los alimentos y los energéticos. No obstante, aún no es claro el efecto sobre el ingreso y los niveles de pobreza.

Al ser la integración intra-latinoamericana sólo un factor complementario del modelo económico imperante, y no el de mayor peso, sus efectos sobre la dinámica económica y la reducción de la pobreza no pueden ser diferentes ni ir más allá de lo que el modelo tiene la capacidad de alcanzar. Quizás uno de los mayores problemas sea asumir una radical separación entre las políticas económicas, especialmente las comerciales, y las políticas sociales. Se ha ahondado en numerosos estudios acerca de cómo, en las condiciones de pobreza aguda y extrema desigualdad, la liberación de los mercados de bienes y de capitales, de la forma como se realizó en América Latina, ha agudizado las desigualdades y reducido los ingresos laborales. Parece evidente que la mayor concentración de la riqueza va acompañada con similar o mayor concentración del poder político capaz de incidir en la formulación de las políticas económicas que favorecen al capital y discriminan en contra del trabajo; son políticas que reproducen la riqueza y la concentración del ingreso. Por otra parte, la extrema desigualdad y concentración del ingreso, como la existente en América Latina, lejos de ser un factor que promueva la emulación y la sana competencia, la desalienta y no estimula ni el ahorro ni la inversión, y hasta puede anular los efectos sobre el crecimiento esperables de las inversiones, públicas y privadas, en capital humano (Deininger y Olinto, 2000). En estas condiciones, la reducción de la pobreza queda a merced de las políticas focalizadas de reducción de la pobreza, y estas se deben ajustar al requisito de baja imposición y cuentas fiscales equilibradas y estabilidad macroeconómica, aún a costa del crecimiento y el empleo.

A primera vista, parecería aceptable estimar que la política comercial internacional y, en algún sentido, algunas, muy pocas, políticas domésticas de planificación y orientación del comportamiento de los agentes económicos pudiesen manejarse de manera concertada o coordinada por varios gobiernos, dentro de reglas comúnmente aceptadas y mediante agencias internacionales cogobernadas. No ocurre lo mismo con otras políticas (por ejemplo, la provisión de servicios básicos, la seguridad social o las políticas salariales o de seguridad social) destinadas a superar las condiciones de pobreza de las poblaciones domésticas. Más difícil aún es coordinar y armonizar las políticas impositiva, monetaria y cambiaria. En apariencia, ciertas normas y medidas que delimitan las reglas de juego del comercio internacional se prestan más al logro de acuerdos interestatales que gobiernen el comercio mutuo. También parecería, en principio, más fácil identificar a los actores domésticos relevantes que podrían beneficiarse o perjudicarse

por las medidas que un Estado dado pudiera tomar con relación al comercio regional y, por lo tanto, crear mecanismos ad hoc domésticos que permitan una distribución más equitativa de las ganancias de un cierto esquema de comercio internacional. Adicionalmente, cabría esperar que los decisores políticos, guiados por una necesidad de simplificar cognitivamente el número de variables a calcular en una decisión sobre comercio internacional, eliminen de dicho cómputo las múltiples variables que se relacionan con la producción y reproducción de la pobreza, enfocándose sólo en los aspectos más fácilmente contables de las políticas macroeconómicas y comerciales. En este campo, y de acuerdo con la ley de las compensaciones, se deben considerar dos factores. En primer lugar, para reparar la condición de los perdedores de un acuerdo regional comercial, o de cualquier cambio en el statu quo económico, se requiere que estos hayan generado ganancias netas lo suficientemente amplias que permitan transferir parte de esos rendimientos para compensar a los perdedores y, al mismo tiempo, garantizar utilidades a los ganadores. En segundo término, las transferencias se realizan por la vía fiscal y a través del poder legislativo, la arena en la que compiten las fuerzas políticas y los grupos de presión. El péndulo puede no inclinarse a favor de dichas transferencias. Casi nunca lo hace.

Como ocurre con frecuencia, esas aparentes facilidades postuladas en un modelo teórico abstracto se deshacen en la práctica político-económica real. Distribuir el ingreso para reducir la desigualdad al interior de los países desata conflictos de interés antagónicos, un fenómeno que se vuelve tanto más complejo cuando pasamos del plano doméstico al internacional. Aquí resulta casi imposible distribuir el ingreso y reducir las disparidades de desarrollo entre los países. Y mucho más utópico demostró ser el ideal de hacer de los acuerdos de integración económica regional el instrumento para acelerar el crecimiento de los países menos desarrollados, evitando que los efectos de la ampliación del comercio se concentraran en los países más adelantados, más industrializados. La desilusión de los países más pequeños con los efectos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) culminó en la creación del Grupo Andino, y este nunca pudo superar las dificultades de negociar el arancel externo común ni los programas sectoriales de industrialización, es decir, los programas que asegurarían la distribución equilibrante de los efectos del comercio. En ninguno de estos dos casos, ni en las versiones de los acuerdos de integración latinoamericana poscrisis de la deuda y reformas estructurales, se explicitaron mecanismos de reducción de la pobreza; además, progresivamente en las décadas del ochenta y noventa, al interior de la Comunidad Andina se debilitó el propósito de otorgar tratamiento preferencial efectivo a los países de menor desarrollo relativo.

Estas y otras razones bastarían para explicar lo que todos los autores del presente libro muestran a lo largo de sus trabajos: no obstante la retórica, prima la ausencia de políticas de integración específicamente diseñadas para reducir la pobreza, en conjunción con políticas comerciales cuyos efectos reales han sido incrementar el número de pobres y exacerbar la inequidad de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, ¿es realmente evidente y lógico que al diseñar las políticas de integración económica de los países latinoamericanos se pueda hacer abstracción de sus efectos sobre la pobreza? Hay razones para sostener lo contrario. La más obvia es que en el mundo real lo que han logrado las economías latinoamericanas para integrarse regionalmente y con el resto de la economía mundial –especialmente en condiciones de libre comercio– ha sido financiado desproporcionadamente por los pobres de la región, en términos de incremento del desempleo y el empleo informal y de la dramática pérdida del valor real de los ingresos laborales (Puyana, 2008). No sólo porque en gran medida el éxito del esquema de crecimiento económico guiado por exportaciones ha residido en la disponibilidad en las economías domésticas de un excedente de mano de obra que abarata el costo del factor trabajo en la producción de exportaciones, sino también porque aquellos pocos que han logrado una inserción precaria en la economía formal deben comprar los bienes y servicios que necesitan en mercados altamente internacionalizados cuya lógica atenta contra su reproducción vital. Una prueba evidente de ello es el impacto sobre la pobreza y la seguridad alimentaria de la escalada de precios internacionales de los granos básicos y de la devaluación reciente de casi todas las monedas de los países latinoamericanos.

Una segunda razón para que la ausencia de políticas sobre la pobreza resulte problemática es que el tratamiento de la pobreza ha dejado de ser un tema exclusivamente nacional. Las instituciones financieras internacionales (IFI): el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el transcurso de las largas décadas de ajuste económico que ha vivido América Latina desde los ochenta, se han visto forzadas a considerar los costos sociales de ese ajuste y diseñar políticas –inadecuadas e insuficientes– para manejarlos, internacionalizando de esta manera lo que hasta entonces habían sido políticas –mayormente– domésticas. El acuerdo logrado bajo el auspicio de las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos del Milenio crea las bases para generar políticas sobre pobreza acordadas internacionalmente, pero dejadas al libre diseño de cada país, de acuerdo con sus prioridades y preferencias. Igualmente, existe una creciente e intensa cooperación internacional entre agencias estatales para el desarrollo y organizaciones

no gubernamentales que concentran buena parte de sus esfuerzos en el combate a la pobreza. Finalmente, aunque no menos importante, debe reconocerse que una buena parte de las políticas domésticas sobre pobreza resultan del aprendizaje por difusión de lo que los gobernantes consideran “mejores prácticas” o políticas sociales aparentemente exitosas en la reducción de pobreza aplicadas por uno u otro Estado (Weyland, 2006: 1-29; Mehrotra y Delamónica, 2007: 57-96). Lamentablemente, los apoyos de los organismos multilaterales al combate de la pobreza se han establecido como un factor más de condicionalidad en los préstamos otorgados, reduciendo aún más el margen de acción autónoma de los gobiernos. Por otra parte, estos programas atienden los efectos, los síntomas de la pobreza y no su causa primaria: la gran concentración de todas las formas de capital: tierra, capital financiero y productivo y, por supuesto, capital humano y político.

La cara negativa de la internacionalización creciente del tratamiento de la pobreza ha sido la disminución de las capacidades de los estados latinoamericanos para tratar integralmente el tema de la pobreza. En efecto, a la ya deficiente habilidad de buena parte de los estados de la región para coordinar políticas públicas dentro de un modelo de desarrollo coherente se ha sumado la fragmentación de las agencias estatales de política social por el establecimiento de múltiples y diferenciadas relaciones con los actores internacionales antes mencionados. De manera que, irónicamente, hoy resulta más probable que los decisores políticos latinoamericanos a cargo de las agencias centrales del Estado ignoren las vinculaciones entre integración comercial y pobreza, y dejen de lado las oportunidades creadas por la internacionalización del tema (abundancia de información y opciones políticas, disponibilidad de recursos materiales y de capital humano, etcétera). Así, es más probable que una agencia especializada dentro de un ministerio de política social esté insertada en una red internacional de tratamiento de la pobreza, a que tal cosa ocurra con una agencia especializada en temas de integración en un ministerio de comercio o relaciones internacionales, y que la coordinación entre una y otra agencia gubernamentales sea virtualmente imposible. No sólo porque los decisores de cada una de esas organizaciones hablan lenguajes diferentes, sino también –y lo más importante– porque están expuestos a presiones domésticas distintas y asimétricas; simplificando, las agencias de políticas sociales tendrán como interlocutores más o menos directos y permanentes a los pobres, mientras que las agencias de comercio o relaciones internacionales tendrán como interlocutores a los ricos. Adicionalmente, estas últimas organizaciones se encuentran en una relación asimétrica favorable con relación a las primeras, de manera que las consideraciones económicas sobre el comercio internacional usualmente tendrán

prioridad por sobre el tratamiento de la pobreza, perpetuando de esta manera la poca influencia de los pobres en las políticas internacionales del gobierno en cuestión.

Sin embargo, como lo muestran los trabajos aquí presentados, los estados y decisores políticos latinoamericanos no pueden ignorar, como lo han hecho, los vínculos entre integración, comercio internacional y reproducción-perpetuación-intensificación de la pobreza doméstica. De hecho, una mirada atenta a los artículos del presente libro ofrece claves para empezar a tratar de manera explícita una posible agenda interestatal sobre pobreza al interior de los acuerdos de integración existentes o por crearse.

Ricardo Buitrago presenta en su trabajo una crítica incisiva y sólidamente respaldada por evidencia empírica a las teorías dominantes sobre la relación entre comercio internacional y reducción de pobreza. El autor muestra que las estrategias de reinserción en la economía internacional por medio del libre comercio adoptadas por los gobiernos latinoamericanos durante la década del noventa, si bien mejoraron el crecimiento de las economías en comparación con la década inmediatamente anterior, no tuvieron efectos distributivos a favor de los pobres sino que, por el contrario, confirmaron e intensificaron la pobreza e inequidad de grandes sectores de la población. El trabajo muestra además que, desde la perspectiva de una teoría de desarrollo con efectos distributivos, la acción estatal es necesaria no sólo para producir dicho crecimiento equitativo sino también para hacerlo viable en el tiempo.

El examen que realiza José Manuel Giusto Téllez de las políticas comerciales y sociales seguidas en Nicaragua muestra que, analizadas estas desde la perspectiva de la pobreza, contribuyeron a aumentar la precariedad del trabajo y, si bien produjeron ganancias en el crecimiento económico, las mismas fueron relativamente modestas y los costos sociales sobrepasaron dichos beneficios. El desarrollo de Giusto Téllez resulta particularmente atractivo por su énfasis en las políticas públicas hacia el sector rural, un elemento normalmente relegado en las discusiones sobre los impactos de los esquemas de integración comercial en vigencia.

Como indica Mondelli, en la segunda mitad de la década del noventa, los gobiernos latinoamericanos creyeron encontrar una nueva forma de pensar y actuar en temas de integración comercial en el paradigma del “regionalismo abierto” (PRA). El análisis de Marcelo Mondelli, a diferencia de la mayor parte de los otros textos incluidos en esta compilación, deja de lado el tema de la pobreza en beneficio del estudio del modelo de integración en sí mismo, haciendo especial referencia al problema de la asimetría económica entre los países participantes del MERCOSUR. El autor muestra que, aunque el MERCOSUR

fue deliberadamente diseñado para, entre otras cosas, tomar en cuenta y corregir las asimetrías entre países, no sólo no ha logrado este propósito sino que, de hecho, las ha intensificado.

Lara Janson trata el tema del libro quizás más sensible y dramático en términos humanos y morales: el aumento del tráfico humano con fines de explotación sexual, registrado desde la introducción del modelo basado en las exportaciones y del derrumbe del campo socialista. Janson aborda el tema con rigor académico, señalando la coincidencia entre los cambios económicos y políticos que el mundo experimentó desde inicios de la década del ochenta. Presenta sintéticamente los datos más relevantes que permiten constatar, sin sugerir relaciones excluyentes de causalidad, cómo la creciente internacionalización de las economías de América Latina y su mayor integración económica regional han ido acompañadas por incrementos del tráfico de seres humanos, especialmente mujeres y niños, con fines de explotación sexual. Janson sugiere que es necesario relacionar, de una vez por todas, el auge de este comercio ilícito con los persistentes patrones de desigualdad extrema imperantes en nuestros países. Para la autora, esta aguda y, en períodos largos, creciente desigualdad económica es una causa del tráfico humano, que se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos del mundo, junto con el tráfico de armas y el de narcóticos. El siglo XXI se inicia con un dramático incremento de una de las más antiguas formas de explotación humana, la esclavitud sexual, combinando, como bien se muestra en el trabajo, los métodos más tradicionales de sujeción: raza, clase y género, con factores modernos y posmodernos y las nuevas tecnologías de la información. La corrupción en las agencias de seguridad y justicia también ha contribuido. De suerte que el mundo enfrenta un nuevo fenómeno: la globalización del tráfico humano para la explotación sexual. Es un cambio cualitativo cuya comprensión, tratamiento y solución aún no se vislumbran. Actuar sobre las condiciones que perpetúan, reproducen e intensifican la pobreza y la desigualdad es la sugerencia de la autora para reducir, si no eliminar, las motivaciones y razones de este negocio inhumano.

“El comercio intra-firma en México”, trabajo elaborado por Edgar Esaúl Vite Gómez, Cleotilde García González y Eduardo Muñoz Bautista, trata uno de los temas más relevantes del comercio internacional de manufacturas, para México y para los países en desarrollo. El comercio intrafirma es una de las modalidades que enmarcan el más dinámico de los modelos de comercio global de manufacturas: el comercio intraindustria. Este intercambio, conocido en México como la maquila, es el resultado de los formidables cambios tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas en los procesos productivos, en el transporte y en las comunicaciones, y que dieron lugar a la

fragmentación de la producción en segmentos independientes, buscando siempre ubicar sus plantas productivas en los países que garantizan menores costos y mayor productividad. La subcontratación, base de las cadenas globales de valor, señala la ruta de expansión futura de las manufacturas. Vemos hoy en día que la subcontratación es la modalidad imperante en el fabuloso crecimiento de las exportaciones chinas e hindúes. La maquila de exportación de México y los programas similares de importaciones temporales para la exportación –todos estos realizados en su casi totalidad por las mismas empresas, en comercio intra-firma y con fuerte inversión externa– cubren cerca del 80% de las exportaciones manufactureras mexicanas. De ahí, entre otras razones, la importancia de este trabajo. Los autores sugieren que la falta de debida atención de parte de las autoridades mexicanas a los riesgos y oportunidades de este tipo de negocio ha limitado la obtención de los beneficios potenciales y, por otra parte, los beneficios otorgados a las empresas multinacionales han discriminado en perjuicio de las pequeñas y medianas industrias, han intensificado la pérdida de valor agregado nacional en las manufacturas, muy especialmente en las exportaciones, y han auspiciado la desintegración de las cadenas de valor. Más aún, las estadísticas existentes no permiten hacer los análisis necesarios para medir el impacto del comercio intrafirma, de las inversiones extranjeras y de las exportaciones sobre el crecimiento total y sectorial, el empleo, la productividad y los salarios. No resulta fácil, en este contexto, medir el impacto de este intercambio sobre la pobreza. Nuevamente, como en el trabajo de Janson, se ilustra la necesidad de mayor análisis sobre estos dos factores: internacionalización de las economías y pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Deininger, Klaus y Olinto, Pedro 2000 “Asset distribution, inequality and growth”, World Bank Policy Research, Working Paper N° 2.375.
- Islam, Rizwanul 2004 “The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: an empirical analysis”, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 14, International Labour Office, Ginebra, enero.
- Mehrotra, Santosh K. y Delamonica, Enrique 2007 *Eliminating human poverty: macroeconomic and social policies equitable growth* (Londres: Zed Books).
- Polasky, Sandra 2006 “Winners and losers. Impact of the Doha Round on developing countries”, Carnegie Foundation, Washington.

- Puyana, Alicia 2008 "Apertura, crecimiento, productividad y empleo en América Latina, 1980-2002. Un análisis sobre los efectos de la inserción en la economía internacional en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México", Programa de Investigación, FLACSO-México.
- Rodríguez, Francisco y Rodrik, Dani 1999 "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper N° 7.081, Cambridge.
- Thorp, Rosemary 1997 *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century* (Washington DC: BID).
- Weyland, Kurt 2006 *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).

LA FALACIA DEL DESARROLLO BASADO EN APERTURA COMERCIAL

Ricardo E. Buitrago R.*

INTRODUCCIÓN

Un aspecto central del discurso sobre la globalización es la afirmación de que el libre comercio, más que la libre circulación del capital y el trabajo, es la clave de la prosperidad general. Incluso, muchos autores que no son entusiastas respecto de todos los aspectos de la globalización (desde el economista teórico del libre comercio Jagdish Bhagwati, que aboga por controles de capital, hasta algunas organizaciones no gubernamentales que acusan a los países desarrollados de no abrir sus mercados agrícolas) parecen estar de acuerdo en que el libre comercio es el elemento más benigno (o, al menos, el menos problemático) del progreso hacia una economía globalizada con altos estándares de calidad de vida.

Parte de la convicción respecto de la conveniencia del libre comercio por parte de los partidarios de la globalización proviene de la creencia en que la teoría económica ha establecido irrefutablemente la superioridad del libre comercio. O casi, ya que hay algunos modelos formales que muestran que el libre comercio puede no ser lo mejor. Sin embargo, incluso más poderosa es su creencia en que la historia está de

* Magíster en Relaciones Internacionales. Doctorando en Desarrollo Sustentable. Coordinador del Área de Finanzas y Comercio Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle, Bogotá.

su parte, por decirlo de alguna manera. Al fin y al cabo, preguntan los partidarios del libre comercio, ¿no fue mediante el libre comercio que todos los países desarrollados se hicieron ricos, redujeron la pobreza y mejoraron su calidad de vida?

Este trabajo es una revisión del caso latinoamericano, a partir de una investigación empírica de observación y medición de las diferentes teorías de crecimiento por liberalización comercial y de su impacto en el desarrollo social en Latinoamérica. En la primera parte de la investigación se encontraron numerosos estudios que analizan también el papel de la apertura comercial (la reducción de los aranceles, cuotas y restricciones arancelarias), de la estabilidad macroeconómica y de la flexibilización de los mercados laborales, que podrían dar lugar a una adecuada redistribución de los ingresos y a una entrada sostenida de inversiones extranjeras directas. En general, esos estudios concluyen que la liberación de los mercados es la mejor manera de reducir la pobreza.

También se evidencia que Latinoamérica se ha desarrollado dentro de los patrones del denominado modelo primario exportador (MPE) y su inserción en el mercado internacional ha dificultado el desarrollo y la propia cohesión e integración regional. Finalmente, se concluye que hay poca correlación entre la apertura comercial y la reducción de la pobreza: la pobreza parece estar aumentando en los países periféricos, tanto en aquellos con regímenes comerciales más abiertos como en los que tienen regímenes más cerrados. Los datos demuestran que la apertura no reduce automáticamente la pobreza; por el contrario, en algunos casos (regionales o subregionales) la incrementa. La apertura comercial ha evidenciado no ser un mecanismo fiable ni siquiera para la generación de un crecimiento sostenible, menos aún para reducir la pobreza.

LA EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS ACERCA DEL COMERCIO Y EL CRECIMIENTO

La teoría clásica del comercio, como la exponen Smith, Ricardo, Mill y otros, está basada en un conjunto de importantes supuestos o abstracciones de la realidad. Omite el costo de transporte y supone que los factores de producción son móviles en el país, pero inmóviles internacionalmente. El costo comparativo es estático, un don de la naturaleza, y no podría transferirse de un país al otro. La teoría también se basa en la creencia de que la cantidad y eficiencia de insumo laboral es el determinante principal del costo de producción.

A partir de las ideas pioneras de Smith, Ricardo estableció la “teoría de las ventajas comparativas absolutas” como la razón fundamental del libre comercio. Su contribución a la teoría económica

consistió en demostrar que el flujo comercial entre los países está determinado por el costo relativo (no absoluto) de los bienes producidos. En consecuencia, la división internacional del trabajo se basa en los costos comparativos y los países tienden a especializarse en aquellos bienes cuyos costos son comparativamente más bajos. Esta simple noción de los beneficios universales de la especialización basada en los costos comparativos sigue siendo la clave de la teoría liberal del comercio internacional.

Bajo un sistema de comercio perfectamente libre, cada país naturalmente consagra su capital y su mano de obra a aquellos empleos que son más beneficiosos para cada uno. Esta búsqueda de la ventaja individual está admirablemente conectada con el desarrollo en conjunto de los agentes que intercambian.

En abordajes teóricos recientes se ha incorporado la teoría del desarrollo endógeno, la cual ha inducido una serie de modelos que realzan la importancia del comercio en el logro de tasas importantes y sostenibles de crecimiento económico. Tales modelos han hecho énfasis en variables múltiples, como grado de apertura, tipo de cambio real, aranceles, términos de intercambio y desempeño exportador, para explicar que las economías abiertas tienen tasas de crecimiento superiores que las economías cerradas (Edwards, 1998).

Muchos de estos modelos, aunque enfatizan en el comercio, consideran que este es sólo una variable a tener en cuenta dentro de la ecuación del crecimiento. No obstante, los defensores de la hipótesis del crecimiento por exportaciones (CPE) han establecido que el comercio fue el factor principal para el crecimiento de las economías del sureste asiático; sostienen que los tigres asiáticos (Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea) han sido exitosos en el logro de altas y sostenibles tasas de crecimiento debido a sus economías de mercado orientadas hacia afuera (Banco Mundial, 1993). A comienzos de los ochenta existía un amplio consenso entre los investigadores y los *policy makers* acerca del CPE y la promoción de las exportaciones, convirtiéndose en una suerte de “sabiduría convencional” para los economistas de los países en desarrollo (Tyler, 1981; Balassa, 1985). Aún hoy esta sigue siendo la corriente principal de pensamiento de muchos *policy makers* y de instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.

Los defensores del CPE y el libre comercio resaltan que los países que siguieron los planteamientos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), fundamentalmente latinoamericanos, obtuvieron tasas de crecimiento económico comparativamente más bajas que los países asiáticos que siguieron un modelo de crecimiento basado en exportaciones manufactureras (Balassa, 1980). Algunos de los países que adoptaron el modelo ISI inclusive mostraron una ausencia de

crecimiento y un deterioro en el ingreso real entre 1960 y 1990 (Barro y Sala-i-Martin, 1995). Estos hechos produjeron un cambio de orientación en la literatura sobre el desarrollo en la década del ochenta. Autores como Bruton (1989) argumentaron que la estrategia de la ISI llevó a los países latinoamericanos a ser dependientes de los capitales de inversión de corto plazo, los cuales soportaban las importaciones y los niveles de consumo; para este autor, esta fue la principal causa del gran impacto que tuvo la crisis de los ochenta en las economías latinoamericanas.

A partir de esta crisis, las instituciones multilaterales forzaron la implementación del modelo de CPE, con el fin de ejecutar programas de ajuste y estabilización de los indicadores macroeconómicos. La estrategia fue entonces la de abrir el mercado, incentivar las exportaciones como el mecanismo más adecuado y confiable para el logro de buenos indicadores, corregir los desbalances del sector externo y recuperar las economías. Los programas de estabilización dieron a los *policy makers* de los países en desarrollo latinoamericanos nuevas herramientas para la formulación de políticas hacia afuera; era la prioridad de los gobiernos fomentar las exportaciones y, para ello, acudieron a diversos mecanismos como los subsidios, las exenciones tributarias y otros instrumentos de promoción.

En consecuencia, la literatura económica de la época también cambió. Las aproximaciones del modelo ISI fueron rápidamente reemplazadas por los enfoques que prescribían la apertura económica y el CPE. De esta forma, se llegó a otra sabiduría popular: el modelo CPE permitiría a los países recuperar sus tasas de crecimiento y redundaría en la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.

Cada estrategia concerniente al modelo de crecimiento ha tenido revisiones teóricas y empíricas bastante exhaustivas; lo interesante del contraste entre estos estudios es que la literatura propende a una relación entre *comercio y crecimiento económico* (Adams, 1973; Crafts, 1973; Edwards, 1993), en tanto que los estudios empíricos buscan la relación entre *exportaciones y crecimiento* (Levine y Renelt, 1991: 21). Aunque la literatura relacionada con el CPE considera el papel de las exportaciones y pone especial atención a sus vínculos con el crecimiento económico, los estudios realizados desde los años sesenta han conducido a examinar cuidadosamente el papel del *desempeño* exportador y su incidencia en el crecimiento económico. Los resultados evidenciados en la literatura, a este respecto, son claramente contradictorios para los países desarrollados y en vías de desarrollo.

De acuerdo con las instituciones multilaterales, y con muchos economistas ortodoxos, la promoción de exportaciones beneficia tanto a los países desarrollados como a aquellos en vías de desarrollo. Sus estudios sostienen que el CPE, gracias a la operación automática del

comercio internacional, produce un conjunto de efectos positivos en las economías en desarrollo: uso eficiente de la capacidad instalada, economías de escala, progreso tecnológico, generación de empleo y productividad laboral, relocalización eficiente de recursos productivos, corrección de desequilibrios de balanza de pagos a través de mayores ingresos e inversión extranjera y, finalmente, incremento de la productividad total de los factores, mejorando, por tanto, el bienestar de los países (Banco Mundial, 1993). Puesto que la teoría parece sugerir que virtualmente nada puede sucederle al crecimiento de la productividad después de la apertura al comercio, la interrogante sobre intercambio comercial y productividad se ha convertido en una de carácter empírico. La evidencia micro y meso (a nivel de la empresa y de la industria), hasta el momento, aporta un respaldo relativamente sólido a los efectos positivos del comercio sobre el crecimiento.

Tal evidencia proviene de estudios realizados por Ferreira y Rossi (2003) para Brasil, así como de otros efectuados a nivel macro. Aunque Dollar (1992), Sachs y Warner (1995) y Edwards (1998), utilizando diferentes medidas de apertura, en muchos casos construidas a partir de medidas estándares de política, demostraron los efectos positivos del intercambio comercial sobre el crecimiento, estos trabajos han sido fuertemente criticados por Rodríguez y Rodrik (2001) por problemas relacionados con las medidas de apertura comercial y las técnicas econométricas utilizadas, al igual que con la difícil tarea de establecer una dirección de causalidad. Adicionalmente, estos últimos autores han criticado la medida de apertura utilizada por Sachs y Warner (1995) por tomar muchos aspectos del ambiente macroeconómico adicionales a la política comercial. La polémica no se ha saldado; Baldwin (2003) ha defendido recientemente el enfoque de Dollar, Sachs y Warner, y Edwards, basándose en que las otras reformas de política captadas en la medida, aunque no sean reformas comerciales *per se*, acompañan a la mayoría de las reformas patrocinadas por instituciones internacionales. Por consiguiente, utilizar dicha medida permite tener el valor del paquete completo de reformas comerciales y aquellas que las acompañan.

EL IMPACTO DE LA APERTURA EN EL CRECIMIENTO

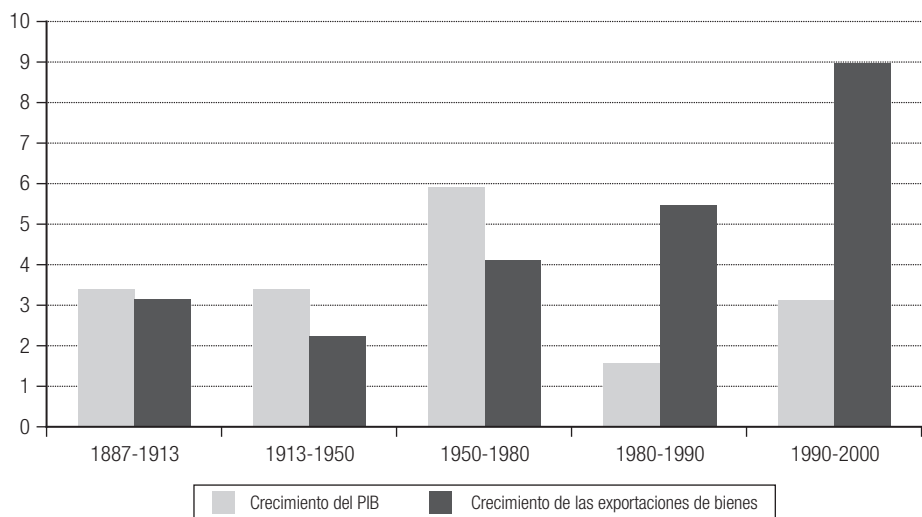
Por otra parte, existe evidencia respecto de que estas aperturas comerciales no son del todo benéficas para los países de ingresos bajos y medios, y, más aún, en trabajos empíricos se evidencia poca correlación entre las aperturas y el crecimiento. Si bien es cierto que las aperturas comerciales adoptadas en los noventa por los países latinoamericanos trajeron consigo una gran liberalización de los mercados financieros, también lo es que los flujos de capital hacia las economías del continente

generaron impactos contradictorios. La entrada masiva de capitales logró que la tasa de cambio real se apreciara, aún más de lo que ya estaba por la reducción de la inflación, paralela a la estabilidad de la tasa de cambio nominal; por otra parte, la revaluación del tipo de cambio real con respecto al dólar frenó el impulso de las exportaciones y estimuló las importaciones. Así, en la década del noventa, el saldo de la balanza comercial se tornó fuertemente negativo debido a la liberalización de los mercados y a la revaluación del tipo de cambio real, después de haber sido fuertemente positivo en los años ochenta, particularmente gracias a los subsidios a las exportaciones y a la protección de las importaciones.

Sin querer deducir necesariamente una relación de causalidad, no deja de ser interesante señalar que la relación verificada entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB no corrobora aquella que intentan establecer los estudios teóricos y los organismos internacionales: como un contraste entre teoría y observación, se evidencia que a un bajo crecimiento del PIB corresponde un alto crecimiento de las exportaciones, pero a un alto crecimiento del PIB corresponde un bajo crecimiento de las exportaciones (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Crecimiento medio del PIB vs. crecimiento medio de las exportaciones. Cifras mundiales (en %)



Fuente: Maddison (2001).

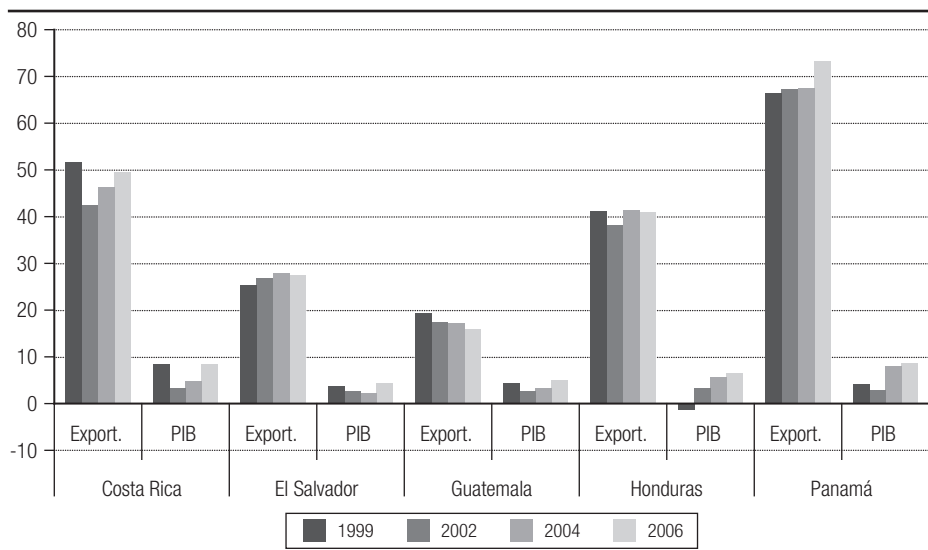
En los años noventa, la apertura acelerada de las economías condujo a una reestructuración, más o menos importante, de los sistemas de producción de las economías latinoamericanas. Algunas tendieron a “primarizarse” considerablemente; otras se especializaron en la exportación de productos manufacturados de ensamblaje (maquilas), con muy poco valor agregado; otras buscaron una vía intermedia, caracterizada por una “desverticalización”¹ de su línea de producción, pero sin incorporar a su aparato productivo componentes reales de investigación y desarrollo. En cualquier caso, todas experimentaron una apertura importante: entre 1985 y 2000, las exportaciones se quintuplicaron en México, se triplicaron en Argentina y se duplicaron en Brasil.

En aquellas economías que no siguieron la vía de la “reprimarización”, la rápida expansión de las exportaciones manufactureras y, algunas veces, la transformación de su contenido no fueron suficientes para compensar el aumento de las importaciones durante las etapas de alto crecimiento (deterioro de los términos de intercambio). Aun cuando parecía que en el transcurso de la presente década la brecha tendía estructuralmente a reducirse (CEPAL, 2004), la transformación de un saldo negativo en uno positivo de la balanza comercial todavía depende considerablemente del nivel que alcance la tasa de crecimiento. En conjunto, las economías latinoamericanas presentaron indicadores positivos en las exportaciones entre 2000 y 2005. Sin embargo, si bien se evidencia el mismo comportamiento de las décadas anteriores, los impactos en las exportaciones no se traducen de igual forma al crecimiento del PIB (ver Gráficos 2 y 3).

¹ Segmentos de producción, bienes intermedios y bienes de capital, que antes se producían localmente, son reemplazados por importaciones más eficaces porque incorporan tecnologías recientes.

Gráfico 2

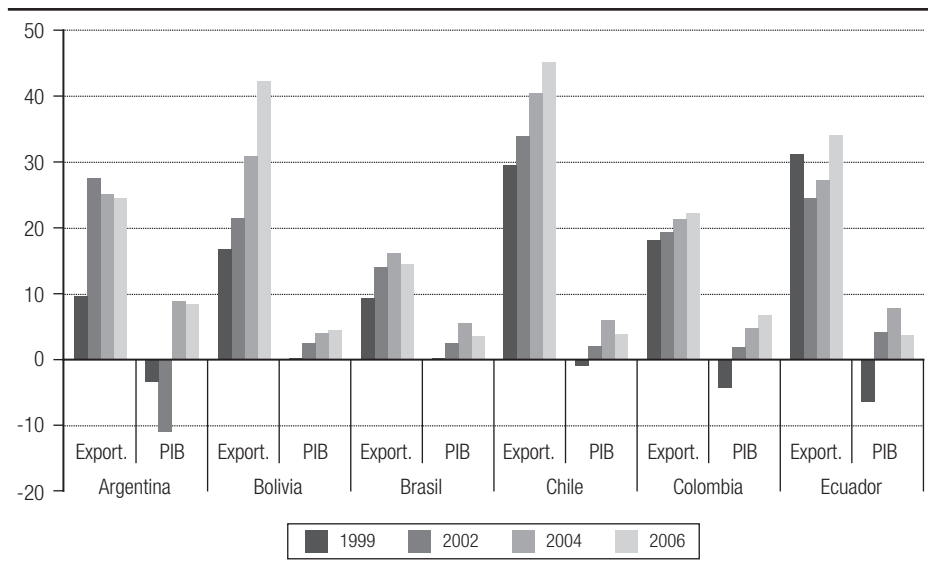
Centroamérica (países seleccionados). Crecimiento del PIB vs. crecimiento de las exportaciones (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en OMC (2006) y Banco Mundial (2007).

Gráfico 3

América del Sur (países seleccionados). Crecimiento del PIB vs. crecimiento de las exportaciones (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en OMC (2006) y Banco Mundial (2007).

LA RELACIÓN DEL COMERCIO CON EL CRECIMIENTO

Una vez analizados los datos presentados hasta ahora, se comprueba que centrar la atención del crecimiento en la apertura comercial es erróneo *per se*. Los mejores indicadores de crecimiento los tuvo Latinoamérica en las décadas del modelo ISI, pero lo más importante no es si el proteccionismo o la apertura *por sí solos* explican el crecimiento; lo verdaderamente importante es identificar que las políticas adoptadas en la región fueron disímiles y afectaron de forma distinta el crecimiento de las economías.

Las políticas adoptadas bajo el modelo ISI en cada país configuraron lo que sería su modelo de inserción en una economía global. Colombia permitió la generación de oligopolios basados en la explotación del mercado local; Brasil configuró políticas que permitieron el desarrollo de un sector industrial competitivo internacionalmente, así como Chile. Cuando el modelo viró hacia los lineamientos aperturistas, los impactos en el crecimiento fueron distintos en diferentes países.

Chile aprovechó la apertura para consolidar su sector industrial a través de la inversión extranjera directa (IED); de igual forma, la atracción de capitales hacia su sector productivo sensible le permitió insertarse de forma dinámica en el mercado internacional y generar indicadores positivos de crecimiento. Los países que se abrieron fundamentalmente en búsqueda de financiamiento externo y no adoptaron políticas de protección de sus sectores sensibles obtuvieron pocos beneficios; tal fue el caso de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. En estos países existen condicionantes que explican por qué la apertura no fue tan benéfica como se pregonaba: la debilidad de la tasa de formación bruta de capital fijo, el destino de la creciente inversión extranjera, las bajas tasas de investigación y desarrollo, y el bajo grado de sofisticación de las exportaciones.

Este conjunto de factores se une a un contexto de abandono de las políticas industriales adoptadas por el modelo ISI (Cuadro 1) entre los años ochenta y comienzos de los noventa.

Cuadro 1
Políticas industriales en el modelo ISI

Política	Aspecto	Modelo ISI
Inversión	Decisión de inversión	Sustitución de mercado de importación existente (riesgo reducido por protección)
	Política de inversión	Por bloques / diversificadora o de integración vertical
	Barreras a la entrada	Superadas o erigidas por las políticas y acciones del Estado
	Barreras a la salida	Altas (conservación de empleos y capacidad instalada, aun no siendo rentable)

Cuadro 1 [continuación]

Política	Aspecto	Modelo ISI
Tecnología	Adquisición	Compra con poca información Recepción pasiva
	Modo de uso	Imitativa en productos. Adaptativa en procesos. Poco dominio de costos
	Investigación y desarrollo	Asunto irrelevante (de lujo)
Relaciones con el entorno	Relaciones con proveedores	Indirectas/Bajo mediación y regulación del Estado
	Contratos estatales	Subsidio a las ganancias
	Consumidor	Resignado
	Infraestructura	Problema ineludible compensado con subsidios
	Educación del personal	Asunto del gobierno/descuido del nivel de técnico medio
	Asociaciones industriales	Intermediarios con el gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1994; 1995; 2004).

La tasa de formación bruta de capital fijo, entre dos y tres puntos más elevada que la de los años ochenta, sigue siendo baja. La inversión extranjera experimentó un fuerte desarrollo en los últimos diez años, a tal punto que, en un país como Brasil, la proporción del sector productivo que corresponde a la internacionalización del capital es aproximadamente dos veces mayor que en los Estados Unidos. Las empresas extranjeras del sector manufacturero son más exportadoras que las empresas nacionales, pero también son más importadoras (Salama, 2005).

Con la excepción de México, donde la mitad de la inversión extranjera directa se dirige a las industrias de ensamblaje (maquiladoras), en el resto de América Latina la inversión extranjera directa privilegia, más que en el pasado, el sector de servicios (más importador que exportador) frente al industrial; y, en este último, las concentraciones de inversión se registran más en sectores extractivos (hidrocarburos y minería) que en productivos.

LA PRIMARIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS Y SU INCIDENCIA EN EL COMERCIO Y EL CRECIMIENTO

Como se mencionó anteriormente, la apertura llevó a economías como la boliviana, la colombiana, la peruana y la ecuatoriana a mantener y/o volver al modelo primario exportador (MPE) dada la desverticalización de sus industrias. El MPE y el pseudomodelo industrial plantean en Latinoamérica grandes dificultades y deformaciones para la estructura productiva, hechos que le impiden insertarse de forma competitiva en el mercado mundial. Los países y regiones con un MPE y economías

primarias poseen poco margen de flexibilidad dentro de las sociedades de geometría variable². Existen, entre otros, siete factores perversos en el MPE, que traban el desarrollo (y en algunos casos el crecimiento) en Latinoamérica (Buitrago, 2006):

- Especialización y escasa elasticidad de la demanda, en rubros, esencialmente materias primas y alimentos, que aparecen como segmentos de retaguardia en el comercio mundial.
- Monoproducciones agrícolas sometidas a riesgos climatológicos.
- Poca incorporación de valor agregado a los productos agrícolas o mineros.
- Dependencia externa con empresas multinacionales de vanguardia de tecnologías genéticas, que enfrentan explotaciones y fábricas nacionales arcaicas, dependientes de tecnología extranjera.
- Dependencia externa de las posibles reivindicaciones de la región en la valoración de sus recursos naturales, a causa del dominio de la tecnología de “sucedáneos”³ por parte del mundo desarrollado.
- Variabilidad extrema de los precios de las materias primas y alimentos (*commodities*), como consecuencia de la competencia externa y las fluctuaciones productivas.
- Desatención del mercado nacional que, con escaso poder adquisitivo, no se contabiliza como consumidores que impulsen despegues económicos. Se acude al mercado internacional en busca de “clientes”, olvidando los mercados nacionales, a los que a su vez el modelo neoliberal impone una restricción de salarios, y como consecuencia, indirectamente, se cortan sus posibilidades de consumo en un círculo vicioso que sólo fomenta la pobreza.

Frente a estos lastres, algunos países o determinadas regiones se han incorporado a la producción de manufacturas, que utilizan una tecnología de retaguardia y dependiente como la industria textil, la metalmeccánica, la siderurgia y la automotriz, entre otras (Katz, 1986). En gran parte de Latinoamérica, la incorporación a la producción industrial se

2 Sociedades de geometría variable designa la idea de un método de desarrollo diferenciado que reconoce la existencia de diferencias irremediables en la estructura de integración, permitiendo una separación permanente entre un grupo de sociedades y regiones avanzadas y unidades de integración menos desarrolladas.

3 Aquí se hace referencia a la capacidad que tienen las economías del primer mundo de desarrollar productos sustitutos de algunos recursos naturales a partir de las investigaciones científicas y tecnológicas.

hace con la evidente y frágil ventaja del dumping social⁴; así, por ejemplo, la maquila mexicana sólo se sostiene con la sobreexplotación de la mano de obra (CEPAL, 1994).

MODALIDADES HISTÓRICAS DEL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR (MPE)

La persistencia del MPE bajo distintas nominaciones se corresponde con las diferentes formas y espacios de acumulación del capital: colonial, estatal, internacional o en la aldea global.

De forma ortodoxa, el MPE implica estrategias de desarrollo marcadas desde excluyentes elites de poder, cuyas relaciones económicas se basan en una inserción externa con el mercado internacional, asentadas en un intercambio de alimentos y materias primas –con escasa adición de tecnología– por bienes manufacturados –con un elevado componente tecnológico– (García, 2006). Esta situación y modelo de desarrollo, que se implantó en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX, ha persistido hasta nuestros días con variaciones, que dificultan o enmascaran su interpretación, aunque no su fundamento.

La exportación de productos primarios, con escaso valor agregado, originó una articulación territorial desequilibrada, mirando hacia afuera a través de los puertos, con un aislamiento intrarregional que permitió la existencia de algunos mercados cautivos y la implementación de otros desarrollos, marginales pero autónomos. La especialización y la inserción externa, vía productos primarios, introdujeron rigideces estructurales (imperfecciones del mercado arraigadas en deficiencias de la infraestructura, en las instituciones y en los sistemas y valores sociales y políticos) como el factor que ocasionó que las economías de América Latina no reaccionaran automáticamente ante las señales de precios difundidas por los términos de intercambio y que, además, dificultó y distorsionó las estructuras productivas internas.

La implementación del llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue un intento de desarrollo hacia adentro. Las economías latinoamericanas necesitaban que el Estado fomentase activamente la industrialización. El crecimiento de la industria ofrecería independencia frente a un sector exportador de materias primas inestable y nada dinámico. Lo que resulta extraño es que el

4 Dumping social consiste en la consecución de bajos precios por algunos productores gracias a que se favorecen con una legislación laboral poco exigente y la explotación de mano de obra muy barata. El dumping social permite la alteración del régimen de precios, y permite además al país importador obtener precios más ventajosos que los del país que exporta.

modelo no hizo mucho énfasis en una transformación de las exportaciones primarias (Thorp, 1998).

La evolución de un modelo de industrialización exitoso llevó, en definitiva, a un crecimiento económico rápido, basado en una alianza tripartita del Estado, las transnacionales y la burguesía local por la vía de la explotación del mercado local. El creciente pesimismo en relación con las exportaciones nuevas, dada la tendencia al proteccionismo en los países del centro, condujo al mantenimiento del MPE. El modelo ISI se agotó muy pronto, porque la industria sustitutiva de importaciones sólo pudo funcionar para un mercado cautivo, dado que el diferencial de precios conducía a la selección de métodos de producción que favorecían a los bienes de capital importados y, junto con ellos, la tecnología importada para la creación de industrias livianas (Thorp, 1998).

Los impactos territoriales, tras la sustitución de importaciones, fueron intensos y esperanzadores a corto plazo, pero perversos:

- Polarización territorial, sobre una estructura que ya existía, sobre puertos y áreas metropolitanas.
- Éxodo rural y gestión urbana, proliferación de favelas, tugurios, comunas, etcétera.
- Exasperación de la economía dual⁵, con grupos poblacionales integrados en el modelo y marginales, que perfilan una sociedad de baja equidad.
- Dificultades de inserción de la producción industrial en el mercado internacional por falta de competitividad y vetustez, que estimularon una tasa de inversión baja en “industrias” que tenían asegurados mercados nacionales cautivos.

En definitiva, el modelo ISI se fue agotando y quebró las esperanzas de un desarrollo de la región, porque su inserción externa seguía produciéndose precisamente a través de los rubros que contenía el MPE (Prebisch, 1984).

La crisis política, económica y social de la década del ochenta despejó del horizonte todas las trabas o susceptibilidades para considerar el modelo aperturista como el único posible para iniciar los caminos del desarrollo, pero ¿el libre mercado conduce a una mejora social o sólo a la mejora de algunos sectores de la sociedad? Mientras

⁵ La economía dual tiene, por un lado, un sector exportador en auge, amparado en zonas francas y regímenes especiales, en el cual sobresalen algunas empresas; y, por otra parte, las exportaciones tradicionales o no tradicionales de base local, que desarrollan sus actividades en un marco poco competitivo determinado por pago de impuestos y altos tipos de interés y de tarifas de servicios públicos, entre otros.

que los indicadores económicos registran una cierta recuperación, los sociales persisten en la extensión de la pobreza:

La etapa de crecimiento que comenzó en los años noventa no ha mostrado avances suficientes en la generación de empleos y aumento de la equidad. Para mejorar esto, el crecimiento debiera situarse sostenidamente en el 8% anual, lo que requiere una inversión promedio del 52% del Producto Interno Bruto (Ferrari, 2004).

Las cifras evidencian que existe hoy más pobreza en América Latina que en los años ochenta (CEPAL, 1996). Lógicamente, la amplitud de los mercados regionales de América Latina presenta situaciones muy dispares, pero en conjunto se observa la persistencia de altos niveles de desempleo entre los hogares más pobres. El ritmo y las características del crecimiento económico actual continúan generando un menor número de empleos que el necesario para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo (CEPAL, 1996). La jerarquización de las metas del desarrollo, primero crecimiento económico y después sostenibilidad ambiental y equidad, parece, de forma insistente, no poder sobrepasar la primera.

Las causas del continuo fracaso de “modelos de desarrollo” en Latinoamérica se encuentran en las dificultades de integración interna y externa, propiciadas por la persistencia de un MPE, en ocasiones velado por transformaciones productivas recientes y la incorporación de regiones o ciudades virtuales (Lira, 1994: 17) a las pautas del mercado internacional.

COMERCIO Y CRECIMIENTO, UNA ILUSIÓN PARA LOS MÁS POBRES

La incorporación a la economía mundial es algo que va más allá de simplemente liberalizar el comercio por la vía de la desarticulación de barreras arancelarias y permitir los flujos de inversión extranjera (IE). Los países ahora deben obedecer también una larga lista de requisitos de admisión, que van desde normas sobre patentes hasta mayores regulaciones en el sistema financiero. Aquellos que proclaman la integración económica prescriben reformas institucionales, que tomaron generaciones para ser logradas en los países avanzados, para que los países en vías de desarrollo puedan aumentar al máximo las ganancias y minimizar los riesgos de participación en la economía mundial. La errónea inserción en el mundo globalizado se ha vuelto, para todos los propósitos prácticos, una traba para las estrategias de desarrollo.

Esta tendencia es una mala noticia para los más pobres del mundo. La nueva agenda de integración global descansa en unas bases

empíricas inseguras y seriamente distorsiona las prioridades de los decisores políticos (Rodrik, 2001). Enfocándose en la integración internacional, los gobiernos de las naciones pobres desvían recursos humanos, capacidades administrativas y capital fuera de las prioridades de desarrollo más urgentes como educación, salud pública, capacidad industrial y cohesión social. Este énfasis también mina las instituciones democráticas nacientes, quitando del debate público la opción de estrategia de desarrollo.

CRECIMIENTO Y SU IMPACTO EN LA POBREZA

De acuerdo con los trabajos de Wodon (2000: 7, 56), la elasticidad neta de la pobreza con respecto al crecimiento es de -0,94, lo que significa que, para un crecimiento del 1%, la pobreza disminuye 0,94% en condiciones *ceteris paribus*. Dadas estas comprobaciones, ¿qué sucede con el crecimiento en América Latina? Como puede verse en el Cuadro 2, el crecimiento económico es poco regular y no muy elevado. La tasa de crecimiento es baja durante diez años: para Latinoamérica, ascendió a 3% en promedio entre 1995 y 2005.

Cuadro 2
Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en los principales países

País	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006 ⁱ	Promedio
Argentina	-2,8	-0,8	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	3,0
Bolivia	4,7	2,5	2,5	2,9	3,9	4,1	4,5	3,6
Brasil	4,2	4,4	1,9	0,5	4,9	2,3	2,8	3,0
Chile	10,6	4,5	2,2	3,9	6,2	6,3	4,4	5,4
Colombia	5,2	2,9	1,9	3,9	4,9	5,2	6,0	4,3
Costa Rica	3,9	1,8	2,9	6,4	4,1	5,9	6,8	4,5
México	-6,2	6,6	0,8	1,4	4,2	3,0	4,8	2,1
América Latina y el Caribe ^{iv}	0,5	3,9	-0,8	2,0	5,9	4,5	5,3	3,0
América Latina ⁱⁱ	0,4	4,0	-0,8	1,9	6,0	4,5	5,3	3,0
Caribe ⁱⁱⁱ	3,1	3,4	3,3	5,8	3,8	4,9	6,8	4,4

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2006).

ⁱ Cifras preliminares.

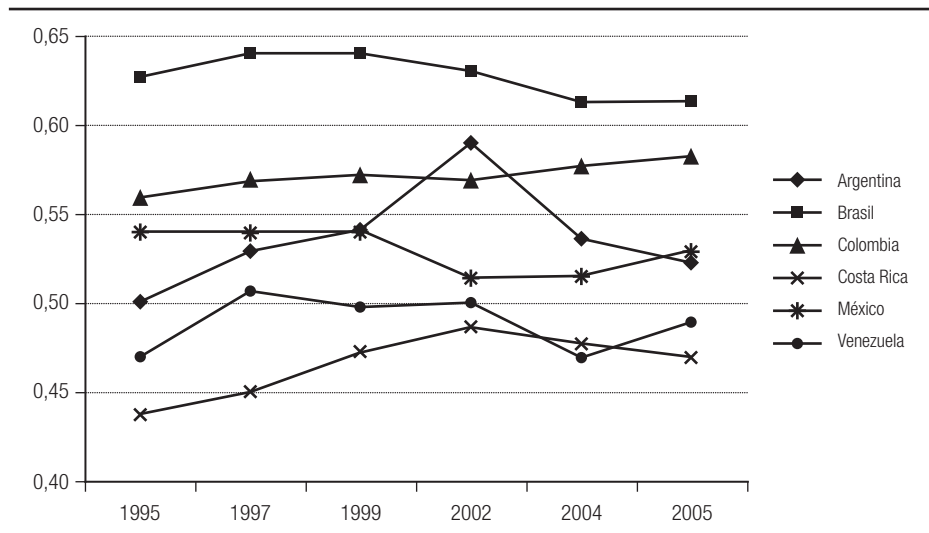
ⁱⁱ No incluye Cuba.

ⁱⁱⁱ El PIB de Barbados, Dominica, Guyana y Jamaica está expresado a costo de factores.

Por otra parte, la desigualdad entre el capital y el trabajo tiende a acentuarse, así como entre trabajo calificado y trabajo no calificado. Según

las investigaciones de Székely y Hilgert (1999a; 1999b), y conforme lo ilustra el Gráfico 4, la distribución del ingreso, limitada a los ingresos del trabajo, se tornó más desigual en la mayoría de los países.

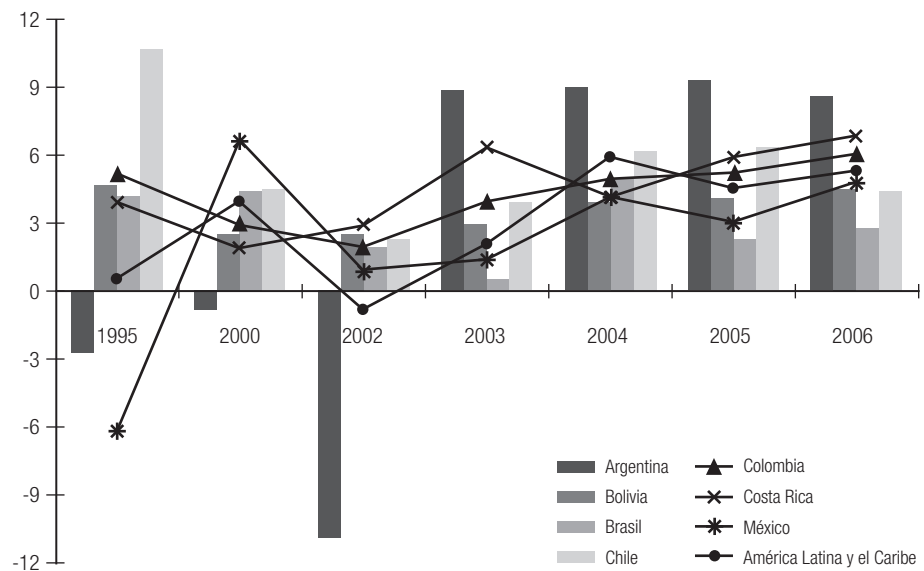
Gráfico 4
Coeficiente de Gini, 1995-2005



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2006).

Una tasa de crecimiento baja, asociada con una redistribución del ingreso cada vez más desigual, impide que muchos pobres franqueen la línea de pobreza. Los niveles que han alcanzado las tasas de crecimiento y la evolución de la distribución del ingreso no han tenido entonces casi ningún efecto favorable sobre la pobreza, excepto en los primeros años de estabilización económica. Otro factor que interviene en la magnitud de la pobreza es la regularidad del crecimiento y este no ha sido regular en la región, como se puede observar en el Cuadro 2 y según lo ilustra el Gráfico 5.

Gráfico 5
Latinoamérica. Evolución del PIB, 1995-2006 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2006).

El crecimiento en la región también ha sido particularmente volátil: las crisis muy agudas en México y Argentina; la de 1998 en Brasil y Argentina; otra crisis, nuevamente en Argentina, por la incapacidad de salir de manera ordenada del plan de convertibilidad que se abandonó a finales de 2001; grave desaceleración del crecimiento en México, en Brasil y en gran parte de las economías latinoamericanas en 2002. Sin embargo, según Rodrik (2001), la volatilidad de los años noventa es en promedio más baja que la de los ochenta. El origen y la especificidad de la volatilidad son también diferentes. Durante la década del ochenta, se explica por el servicio de la deuda con recursos propios adoptado por los países latinoamericanos; en el caso de los noventa, se genera por la elevada dependencia financiera característica de los nuevos modos de crecimiento, instaurados con la salida de las crisis hiperinflacionarias.

Según los estudios de Hicks y Wodon (2001) se muestra que la elasticidad de los gastos sociales con respecto al PIB es mayor que 1 (tanto en las etapas de crecimiento como en las de recesión). También concluyen que, si los gobiernos adoptan políticas de reducción de la pobreza en los períodos de crecimiento, esta actitud se modifica en aquellos de recesión; así, los gastos sociales disminuyen cuando deberían aumentar, justo en

el momento en que los pobres sufren una recesión más profunda que los demás estratos poblacionales. Por cada 1% de reducción del PIB per cápita, los programas de reducción de pobreza bajan 2% por cada pobre; este efecto tiene dos componentes: por un lado, la reducción del PIB y, por el otro, la ampliación del número de pobres. En contraste, cuando las economías se recuperan, la pobreza no tiende a disminuir, ni siquiera en los dos años posteriores de recuperación económica. Incluso en los primeros años de la recuperación, la pobreza tiende a aumentar y se necesitan períodos más prolongados de crecimiento sostenido para que la pobreza empiece a descender. Es esta acentuada *volatilidad del crecimiento* la que explica la incapacidad para reducir de manera significativa la magnitud y profundidad de la pobreza.

El control del crecimiento no es tarea fácil y menos lo es hacer que este tenga comportamientos regulares. De hecho, la volatilidad del crecimiento no es un asunto de los gobiernos, es una cuestión del sistema económico internacional. Así, la necesidad de insertarse en la economía mundial con las estrategias e instrumentos del modelo neoliberal por los que optaron los gobiernos latinoamericanos en los noventa, sumada a las herencias del MPE y a la alta dependencia de los capitales extranjeros, explica en gran medida la volatilidad del PIB latinoamericano.

LA APERTURA COMERCIAL Y LA POBREZA

¿El desmonte de barreras al comercio estimula un progreso económico mayor? Los estudios disponibles no revelan ninguna relación sistemática entre el nivel del promedio de aranceles en un país y el de barreras no arancelarias y su proporción de crecimiento económico subsecuente. El único modelo claro es que los países desmontan sus restricciones al comercio cuando son más ricos y estables. Este hallazgo explica por qué los países ricos de hoy, con pocas excepciones, lograron su crecimiento económico moderno detrás de barreras proteccionistas, pero ahora despliegan bajas barreras (selectivas) al comercio.

La evidencia acerca de los beneficios de liberalizar los flujos de inversión es aún más débil. En la teoría, la relación parece obvia: si el capital es libre para entrar (y salir) de los mercados, con base en el retorno potencial de la inversión, el resultado será una asignación eficaz de recursos globales. Pero en la realidad los mercados financieros son inherentemente inestables, sujetos a burbujas (racionales o no), pánicos y cortoplacismo. Existe suficiente evidencia de que la liberalización financiera es seguida por una crisis financiera, tal es el caso de México, Tailandia o Turquía; en tanto que la evidencia de un crecimiento a partir de la liberalización de los flujos de inversión es bastante escasa.

Como se discutió en las primeras páginas de este escrito, la teorización a favor de la liberalización comercial como motor del crecimiento

es amplia. Sin embargo, es necesario preguntarse si los modelos de apertura son adecuados para la reducción de la pobreza como indicador de desarrollo, especialmente en países periféricos. El argumento a favor sostiene que las medidas de apertura y liberalización pueden traer beneficios compensatorios en los niveles de ingreso y reducción de la pobreza; pero también cabe la posibilidad del efecto contrario, es decir, que puedan ampliar más aún la brecha entre ricos y pobres.

Se puede iniciar el análisis por la teoría clásica del comercio (modelo de Hecksher-Ohlin-Samuelson, H-O-S⁶), la cual evidencia que, si una economía cuenta con sectores productivos que demandan distintos tipos de trabajo, los ingresos mejorarán en aquellos sectores en que los productos son intensivos en mano de obra, dado que los precios de estos productos serán más altos. La liberalización, entonces, reducirá las diferencias de ingresos en la medida en que los sectores productivos se orienten a la ventaja comparativa del país, y tendrá un efecto positivo en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, efectos negativos podrían ampliar la brecha en los ingresos. La liberalización tiende a volver más baratos los bienes de capital, razón por la cual los empresarios reemplazarán a la mano de obra por maquinaria, generando impacto negativo en el ingreso y fomentando el desempleo. Más aún, al ser la mano de obra calificada un complemento del capital físico, la demanda de este tipo de trabajadores generará una brecha mayor entre trabajadores calificados y no calificados.

Algunos estudios demuestran que las tendencias del crecimiento y la vulnerabilidad a las sacudidas externas de los países latinoamericanos, a diferencia de la experiencia de crecimiento por exportaciones (CPE) del Este Asiático, parecen haber tenido características menos benéficas en América Latina. En primer lugar, a pesar del crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, el crecimiento económico no aumentó significativamente después de la apertura comercial; por el contrario, el crecimiento se desaceleró y el desempeño económico fue peor durante la segunda mitad de la década del noventa comparado con la primera, y la mayoría de los países tuvieron un crecimiento negativo del ingreso per cápita en el mismo período. Luego, la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los mercados mundiales de bienes (fluctuaciones del tipo de cambio y volatilidad de la demanda global) sigue siendo alta y es la primera evidencia de la necesidad de modificar el MPE. Por último,

6 Hecksher-Ohlin-Samuelson es un modelo basado en la dotación de factores para el comercio internacional, que plantea que un país tenderá a producir relativamente más de los bienes que utilizan intensivamente sus recursos abundantes. En conclusión, los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores de los cuales están abundantemente dotados.

para la mayoría de los países de la región, el crecimiento de las exportaciones ha estado por debajo del comercio mundial, lo que implica una menor penetración de exportaciones en los mercados globales, como resultado de pérdidas de competitividad (normalmente basadas en el tipo de cambio y precios de los mercados internacionales). Al mismo tiempo, la dependencia de las importaciones (consumo interno) ha crecido más que la capacidad de exportar y el aporte de las exportaciones en el crecimiento. En consecuencia, las entradas de capital se han hecho más importantes para sostener el camino de crecimiento construido con esta combinación paradójica de creciente dependencia de las exportaciones y un aumento estructural del déficit comercial (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

América Latina. Indicadores de desarrollo. Proyecciones del Banco Mundial

Indicadores	1991-2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB a precios de mercado (en dólares a 1995) ⁱ	3,4	6,2	4,7	5,6	4,8	4,3	3,9
PIB per cápita (en dólares)	1,6	4,7	3,2	4,2	3,5	3,0	2,6
PIB según PPA ⁱⁱ	3,6	5,9	4,5	5,5	4,8	4,3	3,9
Consumo privado	3,4	5,4	6,8	6,1	5,1	4,4	3,8
Consumo público	1,5	3,3	3,1	3,7	3,2	2,5	2,5
Inversión fija	4,7	12,5	11,0	12,5	9,1	7,1	6,1
Exportaciones, GNFS ⁱⁱⁱ	8,1	12,0	8,0	6,9	5,2	5,9	5,9
Importaciones, GNFS ⁱⁱⁱ	10,7	15,3	12,2	12,7	8,4	7,5	6,8
Saldo neto de exportaciones, contribución al crecimiento ^{iv}	-0,3	-0,5	-0,9	-1,4	-0,9	-0,5	-0,4
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	-2,8	1,0	1,6	1,8	0,7	0,1	-0,2
Deflactor del PIB (en %) ^v	10,8	7,4	6,2	7,2	5,3	4,6	4,2
Saldo fiscal (% del PIB)	—	0,0	0,4	0,8	0,3	0,2	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2006).

ⁱ El PIB medido en dólares estadounidenses constantes de 1995.

ⁱⁱ El PIB medido en tipos de cambio según paridad del poder adquisitivo (PPA): hipótesis de que el tipo de cambio nominal entre dos monedas debe igualar la razón ponderada de los niveles de precios de los dos países.

ⁱⁱⁱ Exportaciones e importaciones de servicios no atribuibles a factores y bienes GNFS.

^{iv} Las tasas de crecimiento en intervalos corresponden a promedios compuestos. Las contribuciones al crecimiento, las relaciones y el deflactor del PIB corresponden a promedio.

Por su parte, los flujos de capital han iniciado y reforzado este esquema al revaluar las tasas de cambio real, abaratando las importaciones y reduciendo las ganancias de los exportadores en el corto plazo. Como los flujos de capital también son volátiles, el ajuste macroeconómico es difícil de manejar y da por resultado períodos cortos de bonanza, en la medida en que se reduce el acceso a endeudamiento externo y se produce una deflación de la demanda en la contracción, lo que tiene consecuencias importantes sobre el empleo y los salarios. Por lo tanto, las reformas comerciales deben estudiarse en conjunción con dichas restricciones macroeconómicas.

Para finalizar, existen dos comprobaciones sobre la liberalización comercial que también apoyan las críticas al libre comercio. El trabajo realizado por el BID sobre la liberalización comercial y su incidencia en la pobreza es bastante claro en términos de sus análisis y comprobaciones econométricas.

Este trabajo intenta responder a la pregunta de cuál ha sido el efecto de la liberalización comercial y financiera sobre la desigualdad y la pobreza en América Latina. Para esto, proponemos una metodología para estimar el efecto de la liberalización económica sobre la desigualdad y la pobreza, y la aplicamos a una base de datos desarrollada a partir de 93 encuestas de hogares para 17 países latinoamericanos, con información entre 1977 y 2000. *Los dos resultados más importantes son, primero, que la liberalización comercial parece no tener efectos distinguibles sobre los cambios en la desigualdad y la pobreza en la región durante los años ochenta y noventa. Si algún efecto tiene, este es negativo [...] El segundo es que la liberalización financiera ha tenido un efecto significativo de aumento de la desigualdad y la pobreza* (Behrman, Birdsall y Székely, 2001; énfasis propio).

Y desde al análisis histórico-económico:

Cuando los países en desarrollo utilizaron políticas comerciales e industriales “malas” [proteccionismo, ISI], durante los años 1960-1980, crecieron mucho más rápido que cuando utilizaron políticas “buenas” [o al menos “mejores”, por ejemplo, aperturismo, liberalización] durante las dos décadas siguientes. La solución obvia a esta paradoja es aceptar que las políticas supuestamente “buenas” no son realmente buenas para los países en desarrollo, mientras que las políticas “malas” son realmente buenas para ellos. Esto resulta confirmado además por el hecho de que esas políticas “malas” sean

también las que los países desarrollados aplicaron cuando eran países en desarrollo (Chang, 2003: 23).

CONCLUSIÓN

Una estrategia de desarrollo global legítima produce crecimiento económico alto y permite una estrategia de inserción internacional más eficaz que el hecho de simplemente buscar un enfoque integracionista. La apertura e integración son el resultado, no la causa, del desarrollo económico y social.

Para el caso latinoamericano, en los últimos veinte años se ha buscado el desarrollo desde el terreno de la globalización, asumiendo que la integración mundial o la apertura económica eran la solución para problemas de larga data, incluida la pobreza. Esta ilusión se refiere a que, con excepción de un número reducido de países, esta expectativa no sólo no ha sido satisfecha sino que hay pocas probabilidades de que lo sea. Aún más, esta obsesión por perseguir la integración mundial y lograr la confianza de los mercados parece estar de una manera sutil, y a veces no tan sutil, desviando la perspectiva de los que manejan las políticas públicas de aquellos temas que son centrales para el desarrollo, como son la pobreza y la transformación económica.

¿Por qué se observa un fracaso en la lucha contra la pobreza? Este escrito muestra que la respuesta a esta pregunta está ligada al hecho de haber adoptado políticas de liberalización abrupta para salir de la crisis de los años ochenta. Por ejemplo, en 2002, la crisis se hizo manifiesta en toda Latinoamérica, con excepción de Chile. En algunos países fue más violenta que en otros. La pobreza aumentó y seguirá aumentando en todos los países en crisis, incluso durante los primeros años de la recuperación, porque la fuerte volatilidad hace particularmente vulnerables a los pobres frente a la recesión.

Otro aspecto importante que se rescata del análisis es que América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se trata, además, de un fenómeno que penetra cada aspecto de la vida en América Latina, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales; y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas de apertura y liberalización

orientadas al mercado. Incluso, en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas.

El alto nivel de desigualdad tiene costos considerables: aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales. Una amplia mayoría de los latinoamericanos considera injustos los actuales niveles de desigualdad en los ingresos, y un aspecto particularmente inaceptable es señalado en relación con la desigualdad de oportunidades. Por todos estos motivos, los países latinoamericanos deben realizar un esfuerzo por terminar con su larga historia de desigualdad.

PROPUESTAS

¿Es posible lograr esto? La respuesta es afirmativa si se aplican medidas decisivas para enfrentar la variedad de mecanismos que reproducen la desigualdad. En primer lugar, es necesario reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos. Resulta clave igualar el acceso a una educación de buena calidad debido a la influencia que esta ejerce sobre las oportunidades económicas, el nivel social y la influencia política. Sin embargo, deben transcurrir varias décadas para que una educación más igualitaria transforme con posterioridad otro tipo de desigualdades. Otro aspecto importante es lograr un acceso más equitativo a la tierra, a los derechos de propiedad y a otros activos, tales como la infraestructura.

En segundo lugar, es necesario mejorar el funcionamiento de las instituciones de mercado en beneficio de todos a través de la profundización del mercado financiero y del mercado de productos y la creación de instituciones laborales más integradoras que equilibren la flexibilidad con la protección de los trabajadores. Por otra parte, hacerse cargo de la distribución en el ámbito macroeconómico fortalece la necesidad de contar con una administración estable, puesto que las crisis tienden a ser muy regresivas. Para lograrlo se necesitan instituciones y regulaciones que reduzcan el riesgo de caer en crisis y disminuyan la desigualdad en la distribución de las pérdidas cuando estas se produzcan.

En tercer lugar, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva, lo cual, para la mayor parte de los países de la región, significa aumentar la carga tributaria (baja) y, a largo plazo, hacer que los tributos sean más progresivos, mejorando la eficacia de la recaudación de los impuestos a la renta personal y a la propiedad. El aumento de impuestos sólo tiene sentido si estos se utilizan en forma eficaz.

En este sentido, la importancia de las transferencias redistributivas radica precisamente en el hecho de que, para implementar las

estrategias basadas en activos, se necesita tiempo. Un área especialmente prometedora la constituyen las transferencias en efectivo condicionadas que pueden tener un efecto significativo en la redistribución de los ingresos, ampliando al mismo tiempo la protección social para los pobres ante las volatilidades de crecimiento, y estimulando la inversión en el capital humano de los grupos más desfavorecidos. Estos y otros instrumentos pueden proporcionar la base para que en Latinoamérica se dé un esquema de lucha contra la pobreza realmente progresivo.

Dadas las profundas raíces históricas e institucionales del alto nivel de desigualdad, para lograr avances en todos estos aspectos se requerirá una acción social y un liderazgo político decisivos. Esto supone progresar hacia instituciones políticas más integradoras e inclusivas, puesto que la desigualdad en la influencia subyace en muchos de los mecanismos que reproducen la desigualdad en general.

No se trata de una tarea fácil. Pero existen más posibilidades de lograrlo ahora que en el pasado, dado el aumento de la demanda social por una democracia más profunda, una distribución más equitativa de la influencia política, un mayor acceso a la educación y a la salud, y el reconocimiento del que hoy gozan los descendientes de africanos y los grupos indígenas. Estas demandas son perceptibles en la región y, en parte, son consecuencia de la globalización de la información, las oportunidades económicas y los derechos humanos. Existen ejemplos prometedores de que hay un cambio en marcha, en especial a nivel subnacional, conforme al cual las nuevas alianzas entre la elite progresista, los funcionarios públicos, la clase media y los pobres actualmente están impulsando la creación de instituciones más inclusivas y eficientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, N.A. 1973 "Trade as a handmaiden of growth: comment" en *Economic Journal*, Vol. 83, N° 329, marzo.
- Balassa, Bela 1978 "Exports and economic growth: further evidence" en *Journal of Development Economics*, Vol. 5, N° 2, junio.
- Balassa, Bela 1980 "The process of industrial development and alternative development strategies" en *Princeton Essays in International Finance* (Princeton, NJ: Princeton University) N° 141, diciembre.
- Balassa, Bela 1985 "Exports, policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock" en *Journal of Development Economics*, Vol. 4, N° 1, junio.

- Baldwin, Robert E. 2003 "Openness and growth. What's the empirical relationship?", National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper N° 9.578, Cambridge.
- Banco Mundial 1993 *The East Asian miracle: economic growth and public policy* (Oxford: Oxford University Press).
- Banco Mundial 2006 "PovcalNet Online Poverty Analysis Tool" en <<http://go.worldbank.org/NT2A1XUWP0>>.
- Banco Mundial 2007 "World Development Indicators" en <<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>>.
- Barro, Robert J. y Sala-i-Martin, Xavier 1995 *Economic growth* (Nueva York: McGraw Hill).
- Behrman, Jere R.; Birdsall, Nancy y Székely, Miguel 2001 "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina", Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper N° 449.
- Benavente, José Miguel 2002 *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 12.
- Bhagwati, Jagdish N. 1978 *Anatomy and consequences of exchange control regimes: liberalization attempts and consequences* (Cambridge, MA: Ballinger).
- Bruton, Henry J. 1989 "Import substitution" en Chenery, Hollis y Srinivasan, T.N. (eds.) *Handbook of development economics* (Amsterdam: Elsevier) Vol. 2.
- Buitrago, Ricardo 2006 "Las dificultades de la integración latinoamericana a partir del modelo primario exportador" en *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* (Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada) Vol. XIV, N° 2, diciembre.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1995 *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1996
“Ahorro, inversión y crecimiento en países en desarrollo: una panorámica” en *Pensamiento Iberoamericano* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 29, enero-junio.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004
Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias para el 2005 (Santiago de Chile: División de Comercio Internacional e Integración-CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2006
Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Chang, Ha-Joon 2003 “Patada a la escalera. La verdadera historia del libre comercio”, Trabajo presentado en la conferencia Globalisation and the Myth of Free Trade, New School University de Nueva York, 18 de abril.
- CLEPI-Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional 1999 *El desafío de la incertidumbre. Informe sobre la economía mundial. Perspectiva latinoamericana* (Caracas/Santiago de Chile: Nueva Sociedad).
- Crafts, N.F.R. 1973 “Trade as a handmaiden of growth: an alternative view” en *Economic Journal*, Vol. 83, N° 331, septiembre.
- Dollar, David 1992 “Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985” en *Economic Development and Cultural Change* (The University of Chicago Press) Vol. 40, N° 3.
- Edwards, Sebastian 1993 *Latin America a decade after the debt crisis* (Washington DC: Office of the Vice President, Latin America and the Caribbean-World Bank).
- Edwards, Sebastian 1998 “Openness, productivity and growth: What do we really know?” en *Economic Journal*, Vol. 108, N° 447, marzo.
- Ferrari, César 2004 “Crecimiento, inversión, ocupación y divisas en América del Sur” en Fairlie, Alan (ed.) *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Suramericana de Naciones* (Lima: Red Latinoamericana de Política Comercial).
- Ferreira, Pedro y Rossi, José Luiz 2003 “New evidence from Brazil on trade liberalization and productivity growth” en *International Economic Review* (University of Pennsylvania/Osaka University Institute of Social and Economic Research Association) Vol. 44, N° 4.

- García, Antonio 2006 (1969) *La estructura del atraso en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo* (Bogotá: Convenio Andrés Bello).
- Giles, Judith A. y Williams, Cara L. 2000 “Export-led growth: a survey of the empirical literature and some non-causality results. Part 1” en *Journal of International Trade & Economic Development* (Routledge) Vol. 9, N° 3, septiembre.
- Greenaway, David y Sapsford, David 1994 “Exports, growth, and liberalization: an evaluation” en *Journal of Policy Modeling* (Elsevier) Vol. 16, N° 2, abril.
- Harrison, Ann 1996 “Openness and growth: a time series, cross-country analysis for developing countries” en *Journal of Development Economics*, Vol. 48, N° 2.
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin 2001 “Protección social para los pobres en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 73.
- Katz, Jorge 1986 *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Levine, Ross y Renelt, David 1991 “Cross-country studies of growth and policy: methodological, conceptual, and statistical problems”, The World Bank, Macroeconomic Adjustment and Growth, Policy Research, Working Paper N° 608.
- Lira, Luis A. 1994 *El subdesarrollo comienza al Sur* (Santiago de Chile: ILPES/DPPR).
- Maddison, Angus 2001 *The world economy. A millennial perspective* (París: OCDE).
- Moon, Bruce E. 1998 “Exports, outward-oriented development, and economic growth” en *Political Research Quarterly*, Vol. 51, N° 1, marzo.
- OMC-Organización Mundial de Comercio 2006 *International Trade Statistics 2006* (Ginebra: WTO).
- Prebisch, Raúl 1984 “Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis” en Méndez Villarreal, Sofía (ed.) *La crisis internacional y la América Latina* (México DF: CIDE/Fondo de Cultura Económica).
- Rodríguez, Francisco y Rodrik, Dani 2001 “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence” en Bernanke, Ben y Rogoff, Kenneth (eds.) *NBER Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press/NBER).

- Rodrik, Dani 2001 "Trading in illusions" en *Foreign Policy*, N° 123, marzo-abril.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew 1995 "Economic reform and the process of global integration" en Brainard, William C. y Perry, George L. (eds.) *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1.
- Salama, Pierre 2005 "Pobreza: la lucha contra las dos 'v', volatilidad y vulnerabilidad" en Rodríguez, Oscar (comp.) *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social* (Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Universidad Nacional de Colombia).
- Schmidt-Hebel, Klaus; Servén, Luis y Solimano, Andrés 1996 "Ahorro, inversión y crecimiento en países en desarrollo: una panorámica" en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política* (Fundación Centro Español de Estudios de América Latina) N° 29, enero-julio.
- Székely, Miguel y Hilgert, Marianne 1999a "The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones, Working Paper N° 410.
- Székely, Miguel y Hilgert, Marianne 1999b "What's behind the inequality we measure? An investigation using Latin American data", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigaciones, Working Paper N° 409.
- Thorp, Rosemary 1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington DC: BID).
- Tyler, William G. 1981 "Growth and export expansion in developing countries: some empirical evidence" en *Journal of Development Economics*, Vol. 9, N° 1, agosto.
- UNCTAD-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2002 *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2002* (Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas).
- Wodon, Quentin 2000 "Poverty and policy in Latin America and the Caribbean", World Bank Technical Paper N° 467, Washington DC.

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA BAJO EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

EL CASO DE NICARAGUA

José Manuel Giusto Téllez*

INTRODUCCIÓN

En América Latina, las décadas del ochenta y noventa fueron años de importantes transformaciones en los modelos de desarrollo en toda la región. El nuevo consenso político seguido por los organismos internacionales de crédito, los gobiernos regionales y la comunidad internacional, denominado Consenso de Washington, abogó por el cambio del modelo económico imperante, estado-céntrico e industrializado, hacia un nuevo paradigma basado en el modelo de funcionamiento del libre mercado, orientado a la exportación y el comercio internacional.

Esto conllevó un nuevo escenario y nuevas reglas de políticas económicas para las economías de América Latina, que se expresaron en una serie de reformas económicas y cambios estructurales enfocados a superar las crisis de endeudamiento de los países de América Latina. Fundamentalmente, el cambio estaba enfocado a facilitar el funcionamiento de los mercados y dejar las actividades productivas al sector privado. El nuevo escenario, a inicios de los noventa, exigió una serie de medidas de *estabilización de corto plazo* (estabilidad fiscal y

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN).
Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala).

monetaria) así como de *reformas estructurales de largo plazo* enfocadas en superar los desequilibrios presupuestarios de la década del ochenta. Las reformas estructurales prescribían la disminución del tamaño del Estado, promoviendo la privatización de servicios públicos y la transferencia de la prestación de ciertos bienes (seguridad social, educación, salud) hacia el mercado; y el fomento de *la apertura de la economía*, desregulando el mercado de capitales y desmontando los sistemas de protección comercial (subsidios, aranceles) y los mercados laborales (flexibilizando los sistemas de negociación laboral entre capital y trabajo), entre otras medidas.

El presente artículo tiene por objeto ofrecer una síntesis del impacto de las reformas económicas sobre el *Estado*, las *políticas públicas* y los *sectores pobres* de la sociedad nicaragüense; principalmente, por la importancia que los gobiernos nicaragüenses han dado a la búsqueda de la integración regional como estrategia para lograr un mejor posicionamiento de la economía nicaragüense en el comercio mundial. En el primer apartado se aborda el proceso de reformas económicas que se determinaron con el Consenso de Washington. En la segunda sección se contextualiza la *pobreza* con base en un enfoque multidisciplinario, llegando a determinar que, como tal, la *pobreza* es de carácter multidimensional. Posteriormente, en la tercera sección se analizan los cambios de las políticas económicas de la economía nicaragüense como consecuencias de las *reformas económicas* en los inicios de los noventa. En la cuarta sección se analiza *la evolución de la pobreza* nicaragüense en toda la década del noventa, por la aplicación de constantes programas de ajustes estructurales en la búsqueda de una mayor integración regional. En la última sección se propone una estrategia de *lucha contra la pobreza* para el caso de la economía nicaragüense.

DIRECTRICES DEL CONSENSO DE WASHINGTON PARA LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En la mayoría de las economías de los países de América Latina y el Caribe se aplicaron unas series de reformas económicas en el contexto de los programas de estabilización y ajuste acordados con las instituciones financieras internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

A principios de 1990, tras la caída del muro de Berlín, hacía ya años que el socialismo real como sistema económico estaba siendo progresivamente cuestionado o abandonado. Pero fue en aquel momento que, en ciertos círculos económicos, se formuló un listado de medidas de política económica que constituyeron un paradigma único para la triunfadora economía capitalista. Este listado sirvió especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales

(FMI y BM) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

Es a partir de esto que a inicios de la década del noventa se dio la primera formulación del llamado Consenso de Washington, que se debe a John Williamson y data de noviembre de 1989. El escrito concretó diez temas de política económica, en los cuales, según el autor (Williamson, 1990: 27), Washington está de acuerdo. El Consenso de Washington representa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos de América, la reserva federal, los altos cargos de la administración y los grupos de expertos. Los temas sobre los cuales existió acuerdo son: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; y garantía de los derechos de propiedad.

Si bien es cierto que estos programas pretendieron *estabilizar las economías latinoamericanas donde se aplicaron estas recetas, los mismos no estuvieron libres de los costos sociales en el corto plazo, tales como el incremento de la desigualdad y la pobreza*. Uno de los acuerdos fundamentales en línea de política económica se refirió a la liberalización de los mercados nacionales de cada país, a partir de los continuos convenios entre los países o regiones, todos ellos enfocados en la liberación comercial de los países, los cuales fueron respaldados por el Consenso de Washington, y tuvieron lugar en los albores de los inicios de los noventa.

Así, en la región centroamericana, a mediados de los años noventa, se iniciaron los procesos de negociación con los Estados Unidos para establecer los denominados tratados de libre comercio, mejor conocidos como CAFTA (Central American Free Trade Agreement), culminando las negociaciones a finales de diciembre de 2004, cuando los distintos poderes legislativos de cada país iniciaron su proceso de ratificación particular.

La lógica de estos tratados de libre comercio es que cada país que se integre a los acuerdos de los mismos pueda aprovechar las oportunidades del libre comercio sin restricciones (el cambio de una economía centralizada y regulada hacia una de apertura y desregulación de sus fronteras comerciales) y sin intervención estatal directa, en la búsqueda de reducir la pobreza rural y lograr un desarrollo económico sostenible.

Ante este panorama de estabilización y ajustes, así como de integración regional, se han suscitado innumerables estudios y posturas críticas de autores que plantean que estos mecanismos de apertura internacional (libre comercio) tienen efectos nocivos sobre los sectores de la agricultura donde se concentran los segmentos más pobres. La discusión gira en torno a los términos de competitividad, destacándose que los mismos poseen asimetrías de desarrollo económico (industrial y tecnológico) que conllevan a no ser competitivos ante los cambios en los precios internacionales. *Todo lo cual genera reducciones en los ingresos de los sectores rurales de la región, siendo estos los que mayores niveles de desigualdad y pobreza muestran en los países de América Latina.*

CONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA DE LA POBREZA: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Para entender la naturaleza de la pobreza, se hace necesario aclarar que los diferentes enfoques que existen para el estudio de la misma reflejan de una u otra manera determinados intereses que son respaldados por diferentes planteamientos teóricos y técnicos. Es por ello que no siempre coinciden los enfoques de pobreza manejados por los organismos internacionales de crédito, como el BM y el FMI, y los expresados por instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o por las diferentes ONG, organizaciones políticas y sindicales e investigadores independientes.

Deepa Narayan, en su trabajo *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, señala:

La pobreza se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas (Narayan, 2000: 31).

De acuerdo con la CEPAL, la noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicas, de acuerdo con sus normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios la pobreza *significa la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingresos absolutos o línea de pobreza que corresponde al costo de una canasta básica* (CEPAL, 2000: 25).

Un enfoque más complejo de pobreza es el que propone el premio Nobel de economía Amartya Sen, para quien la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas. Desde

este punto de vista, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza (Sen, 2000: 435). De acuerdo con la CEPAL, para Sen importa más *la calidad de vida que la cantidad de bienes y servicios a que puedan acceder las personas*. “Su análisis se fundamenta en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorpora los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos” (CEPAL, 2000: 30).

Siguiendo el enfoque de Sen, el PNUD define la pobreza tomando en consideración la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiesta en problemas tales como *analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto (esperanza de vida), mala salud materna y padecimientos por enfermedades prevenibles*. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene, sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medirla es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicación, agua potable) necesarios para desarrollar las capacidades humanas básicas. El problema de este enfoque radica en determinar qué tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno (PNUD, 2000: 15).

En cambio, desde el punto de vista de la psicología, Manfred Max-Neef estableció que un *desarrollo a escala humana*, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Aquí se evalúan el mundo, las personas y sus procesos de una manera distinta a la convencional. Del mismo modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo debe entenderse justamente en esos términos: como una *teoría para el desarrollo* (Max-Neef et al., 2001: 37).

Es por ello que Max-Neef sugiere no hablar de pobreza, sino de pobrezas, ya que cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana¹. Esta postura teórica plantea diferentes clases de pobrezas: pobreza de subsistencia, debida a alimentación y abrigo insuficientes, etc.; pobreza de protección, generada por sistemas de salud ineficientes, la violencia, etc.; pobreza de afecto, producto del autoritarismo, la opresión, las relaciones

1 Max-Neef estableció que todas las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, y son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades. Aquí se establece que un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir diversos satisfactores para ser satisfecha.

de explotación con el medio ambiente natural, etc.; pobreza de entendimiento, generada por una insuficiente educación; pobreza de participación, producto de la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías, etc.; pobreza de identidad, debida a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.; y así sucesivamente.

En cambio, Pilar Monreal estableció que dentro de los estudios de la *marginalidad* se encuentran dos perspectivas. La primera es analizada desde el punto de vista de la incapacidad económica del sistema para absorber a gran parte de la población en el mercado de trabajo. La segunda es más heterogénea, y establece que la marginalidad posee diferentes significaciones (Monreal, 1996: 88-110).

Estas significaciones se pueden definir como *marginalidad residencial*, que se produce por la residencia de asentamientos ilegales, caracterizados por la ausencia de equipamientos urbanos y el aislamiento físico con respecto al resto de la sociedad; *marginalidad cultural*, mejor conocida como social, de los inmigrantes, de los miembros de otras subculturas, de minorías raciales y étnicas y de aquellos que mantienen conductas consideradas desviadas por la sociedad, como criminales, etcétera; *marginalidad económica*, que hace referencia a los desempleados, subempleados o definitivamente desenganchados del mercado de trabajo, y a aquellos cuyo nivel de ingreso no les permite el acceso a las estructuras de consumo; y, finalmente, *marginalidad política*, referida a la parte de la población que por *apatía, tradicionalismo y/o estrechez de miras* desconoce y no participa en los procesos políticos.

Otra postura teórica es la planteada por Sonia Alvarez Leguizamón, quien abordó el tema de *la pobreza* desde el punto de vista de *las relaciones de producción* dentro del sistema económico, en el que interactúan los intereses del capital y el bienestar, estableciéndose que, en el interior del sistema capitalista, el empleo o no poder acceder a uno es causante o reproductor de *la pobreza* (Alvarez Leguizamón, 2005: 251-255). Para Alvarez Leguizamón, esto conlleva a la precarización y al aumento significativo de *la pobreza*, así como la intensificación de los niveles de desigualdad y a la creciente exclusión social. Alvarez Leguizamón plantea que el problema no reside en quiénes tienen los *medios de producción* y quiénes no, sino que la cuestión va más allá de ello: el punto es cómo se distribuye la riqueza y quiénes la distribuyen, quiénes son los actores o cuáles son las reglas que determinan que el beneficio de producir sea desigual. *La pobreza es un problema de construcción social*, de estructuras sociales creadas con un fin, enriquecer a unos pocos, que se ha culturalizado, biologizado y politizado dentro de la sociedad y de las políticas de gobierno; ejemplo de ello son las estrategias de reducción de la pobreza.

Finalmente, uno de los investigadores que más recientemente realizó una conceptualización de lo que es *la pobreza* es Paul Spicker, quien determinó que la pobreza debe ser entendida en una gran variedad de sentidos y que, por lo menos, hay once grupos diferenciados de significados, los cuales giran en torno a tres categorías amplias que describen *la pobreza: condiciones materiales, posición económica y relaciones sociales* (Spicker, 2003: 2-3).

La pobreza como circunstancias materiales se refiere a la *necesidad*. Esta definición debe ser entendida como la falta de bienes materiales o servicios, tales como comida, ropa, abasto o cobijo, etc., los cuales la gente requiere para vivir y funcionar en sociedad.

La pobreza como una posición económica se refiere a *recursos limitados*, en cuyo caso las personas pueden padecer necesidad por una variedad de razones, tal como prisioneros, personas con discapacidades y miembros de comunidades religiosas que pueden negar las necesidades básicas sin necesariamente ser considerados pobres. La idea de pobreza está también ligada a los recursos, es decir, la pobreza puede ser tomada para hacer referencia a las circunstancias en las cuales las personas carecen de ingresos, salud o recursos para adquirir o consumir las cosas que necesitan.

La pobreza como una relación social se refiere a la *falta de seguridad básica*; aunque por lo general ha sido definida en términos directamente equivalentes a la necesidad, puede también ser vista en términos de vulnerabilidad de riesgos sociales.

Las definiciones de las categorías anteriores, en conjunto con los once grupos para describir lo que es pobreza expuestos por Paul Spicker, se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Pobreza. Diferentes conceptos

Categorías de pobreza		
Condiciones materiales	1- Necesidad 2- Privación múltiple 3- Estándares de vida	▶▶▶ 11- Circunstancias inaceptables
Posición económica	4- Recursos 5- Desigualdad 6- Clase	
Posición social	7- Falta de ayuda social 8- Falta de seguridad 9- Exclusión 10- Dependencia	

Fuente: Elaboración propia con base en Spicker (2003).

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que *la pobreza* es un fenómeno que abarca privaciones en muchos aspectos del bienestar individual y colectivo; por lo cual, la definición absoluta de qué es pobreza no es tarea fácil, y debe ser analizada como un problema complejo y multidimensional, que involucra factores de índole económica, social, cultural, política y, más aún, los desastres naturales.

REFORMAS ECONÓMICAS APLICADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR RECOMENDACIONES DEL FMI Y EL BM: EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE NICARAGUA

Las reformas estructurales han modificado el contexto en el que funcionan las economías de América Latina y el Caribe al dar más relieve a los mecanismos de mercado por sobre los controles administrativos; al papel del sector privado a expensas del papel del Estado; y a la integración regional en la economía mundial (Stallings y Peres, 2000: 57-98).

Los objetivos de las políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– también han cambiado, dándose una renovada prioridad al establecimiento y mantenimiento de cuentas equilibradas. Hoy, tanto las reformas como las políticas macroeconómicas están orientadas a crear mejores condiciones para un crecimiento rápido por medio de mayor inversión y cambio tecnológico. Esta postura teórica que se planteó en los inicios de los noventa, en la práctica, no obtuvo los beneficios esperados.

Joseph E. Stiglitz argumentó que, si bien las políticas del Consenso de Washington prometieron un crecimiento que no se concretó, el Consenso se refirió muy poco a las repercusiones que tendrían esas políticas en la inestabilidad: “En lo que respecta a la pobreza, el Consenso se basó en las antiguas teorías de la filtración o goteo (*trickle-down effect*), que presumían que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres” (Stiglitz, 2004: 20).

Así, estos factores instaron a los gobiernos latinoamericanos a llevar a cabo una revisión a fondo de su enfoque económico y desplazarse hacia *la economía abierta y de liderazgo del sector privado que caracterizó al conjunto de reformas estructurales*. Sus proponentes pensaban que las políticas no sólo acelerarían el crecimiento económico, sino que además propiciarían la generación de más empleos y un mayor grado de equidad. Un mecanismo clave consistía en poner fin a las restricciones y dar más libertad al sector privado, al que se consideraba más eficiente que el sector público, hasta el punto de estimar que el primero se pondría a la cabeza en el proceso de producción al invertir más e incrementar su productividad².

2 Se esperaba con esto que la apertura de las economías reforzara este proceso: la competencia del exterior exigiría más eficiencia y también daría mayor acceso al financiamiento y la tecnología.

En el caso de la economía nicaragüense, a inicios de la década del noventa se dio la transición del gobierno revolucionario (agotado como opción política para resolver la crisis económica y social de Nicaragua) a un gobierno que emprendía un nuevo paradigma basado en el orden democrático, al mando de Violeta Barrios de Chamorro. La nueva administración se enfrentó con la herencia de diez años de deterioro económico, con lo cual, de manera urgente, se priorizaron dos tareas fundamentales que reorientarían *la nueva política pública* en la búsqueda de la estabilidad.

La primera era *la estabilización*, es decir, la necesidad de corregir los fuertes desequilibrios fiscales, monetarios y cambiarios, así como de garantizar la permanencia de dicho esfuerzo a lo largo de la década del noventa.

La segunda se enfocaba en *la transformación de la estructura económica* heredada del pasado inmediato para aprovechar el potencial productivo de Nicaragua en un nuevo marco de eficiencia económica y equidad social.

A su vez, la transformación estructural de *la política pública* contenía dos elementos estrechamente relacionados. El primero era devolver a la empresa privada *el papel protagónico* que debe desempeñar en la producción de bienes y servicios y restringir, por lo tanto, las funciones del Estado a la producción en aquellos sectores donde el sector privado no puede llevar a cabo actividades correspondientes. En segundo lugar, la política de cambio estructural debía basarse en el contexto de *la equidad y la justicia social* de las nuevas condiciones.

Ante el cambio del papel del Estado y de la orientación de *la política pública* bajo el nuevo paradigma emergente de *libre mercado*, Rolando Franco argumentó que, en la primera mitad de los noventa, estos reordenamientos económicos mostraron resultados positivos, por cuanto se recuperó el crecimiento económico y se redujo la pobreza, y se elevaron los recursos para el gasto social, aunque persistió o empeoró la concentrada distribución del ingreso que ha caracterizado históricamente a América Latina y el Caribe, siendo Nicaragua parte de estos cambios (Franco, 2001: 45).

En el caso de la economía nicaragüense, este beneficio no se evidenció ni a inicios de los años de estabilización y ajuste ni después de la implementación de tres programas acordados con el FMI: el programa antiinflacionario del 3 de marzo de 1991, los Programas de Ajustes Estructurales (ESAF, Enhanced Structural Adjustment Facility o Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural) 1994-1997 y el ESAF 1997-2000. Así, en Nicaragua, todas las medidas de *políticas públicas* basadas en las orientaciones de los programas del Fondo sólo dieron una muy reducida estabilización de los indicadores macroeconómicos, pero no

reflejaron un beneficio social para los nicaragüenses; es más, en los años en que se implementaron estas políticas *públicas* se agudizaron el desempleo, la desigualdad social –ingresos– y la pobreza.

En el siguiente apartado se analiza la situación de la pobreza vivida por más de la mitad de la población nicaragüense durante los años de constantes ajustes y reformas económicas al darse el cambio hacia el nuevo paradigma emergente del *libre mercado* en los inicios de los noventa.

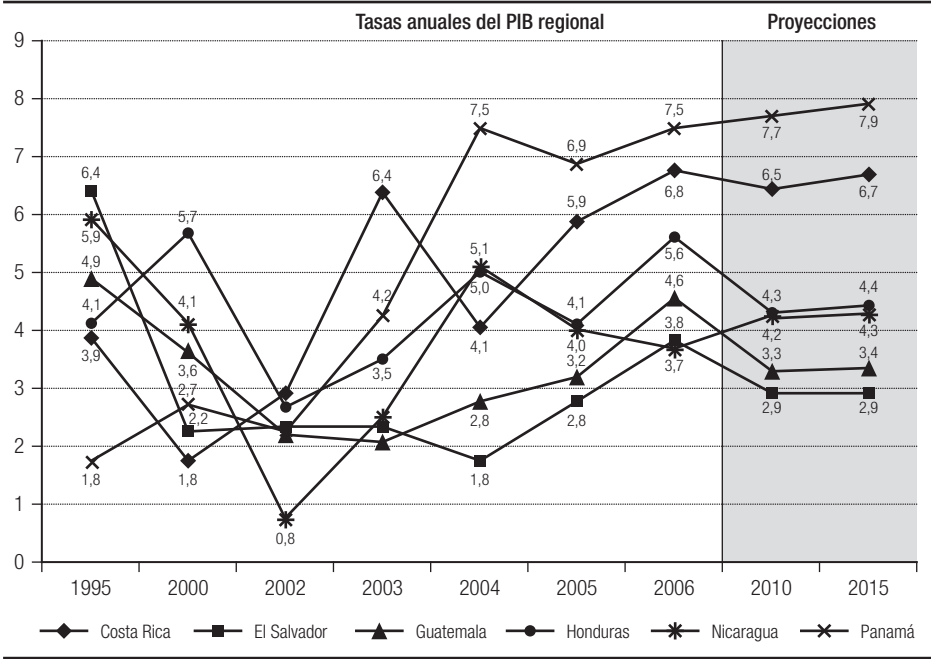
CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1993-1998-2001

En los últimos veinte años, los indicadores sociales y económicos de Nicaragua mostraron una situación de pobreza creciente³ y de profundidad severa que erosionó los niveles de vida de la mayoría de la población. Los años de medición de los niveles de pobreza han sido resultado de diferentes causas que han tenido un carácter *coyuntural*, *cultural o estructural*, existiendo diversos autores y múltiples literaturas que han abordado este tema, los cuales se presentaron en el apartado anterior.

Desde la postura *coyuntural*, Pilar Monreal estableció que dentro de un sistema económico *la marginalidad* puede ser vista desde dos perspectivas. La primera es la incapacidad económica del sistema para absorber a gran parte de la población en el mercado de trabajo, generándose de esta manera los procesos de empobrecimiento en aquellos sectores poblacionales que no logran percibir un salario (ingreso), quedando de esta manera marginados de los niveles de consumo dentro de una misma sociedad (Monreal, 1996: 88-110).

3 Se usan como indicadores de los niveles de pobreza general y extrema de los años 1980 a 2001 los datos oficiales de diferentes organizaciones: CEPAL (1999-2000); FLACSO/IICA (1991); INEC (2001).

Gráfico 1
Centroamérica. Tasas de crecimiento del PIB real (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2006: 85).

La segunda perspectiva es más heterogénea, es decir, es *multicausal* y puede ser vista desde diferentes posturas, estableciéndose las marginaciones residencial, cultural, económica y política.

Estas múltiples causas reproductoras de pobreza que vivió la sociedad nicaragüense generaron en los últimos años (década del noventa, acompañada de las firmas de los acuerdos con el FMI) la profundización de ciertas condiciones estructurales que han empujado a muchas familias nicaragüenses por debajo de las líneas de pobreza⁴, no contando estos nuevos pobres con las condiciones mínimas materiales, económicas y sociales (Spicker, 2003: 1-5) que les permitan superar su situación económica y social de precariedad y miseria. A continuación se presenta la evolución de los niveles de pobreza y pobreza extrema de los años noventa.

⁴ Línea de pobreza general per cápita anual: 1993, de 2.573,64 córdobas (405,29 dólares); 1998, de 4.259,04 córdobas (380,61 dólares) y 2001, de 5.157 córdobas (383,42 dólares).

Cuadro 2
Nicaragua. Niveles de pobreza

	1993		1998		2001	
	General	Extrema	General	Extrema	General	Extrema
Área geográfica						
Nacional (en %)	50,30	19,40	47,90	17,30	45,80	15,10
Urbana (en %)	31,90	7,30	30,50	7,60	30,10	6,20
Rural (en %)	76,10	36,30	68,50	28,90	67,80	27,40
Población						
Total (en miles)	4.174,90	4.174,90	4.803,10	4.803,10	5.205,00	5.205,00
Urbana (en miles)	2.333,77	2.333,77	2.617,69	2.617,69	3.034,52	3.034,52
Rural (en miles)	1.841,13	1.841,13	2.185,41	2.185,41	2.170,49	2.170,49
Niveles de pobreza en miles de habitantes						
Población nacional	2.099,97	809,93	2.300,68	830,94	2.383,89	785,96
Urbana	744,47	170,37	798,40	198,94	913,39	188,14
Rural	1.401,10	668,33	1.497,01	631,58	1.471,59	594,71

Fuente: Elaboración propia con base en BCN (1960-1999); INEC (2003).

Los datos del Cuadro 2 muestran que la década del noventa⁵ se caracterizó por el continuo crecimiento de las cantidades de personas que pasaron a vivir bajo las condiciones de pobreza a nivel nacional, así como por el predominio de la severidad de los niveles de pobreza en las zonas rurales. De manera similar, los datos de la encuesta de hogares sobre medición de los niveles de vida de 2001 indican que, en ese año, un 45,8% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza y/o pobreza extrema, lo que representaba 2.383.890 personas que no lograban un ingreso mínimo de 5.157 córdobas anuales (equivalentes a 383,42 dólares).

Si se comparan los valores porcentuales de los niveles de pobreza nacional para los años 1993 y 2001, a simple vista se expresa una mejoría con una reducción de unos 4,5 puntos porcentuales (1993 con un 50,3%

⁵ En esos años se aplicaron los acuerdos con el FMI, principalmente el acuerdo 1994-1997, que contenía las metas y medidas de reducción estatal y liberalización comercial.

y 2001 con un 45,80%); pero las apariencias engañan. De 1993 a 2001 se incrementó el número de personas que pasaron a ser pobres a nivel nacional en una tasa del 13,52%, lo que representó un incremento de 283.920 personas debajo del umbral de pobreza. Así, durante los años noventa, caracterizados por la búsqueda del cumplimiento de las metas y recetas económicas contenidas en los acuerdos de estabilización y ajuste con gran peso en la liberación comercial, se inicia el predominio del continuo deterioro de los niveles de vida de la sociedad nicaragüense.

Es más, para los próximos años, tanto en Nicaragua como en el resto de sus vecinos centroamericanos, se pronostica que, de no cambiar las condiciones actuales (materiales, económicas y relaciones sociales), se elevarán los niveles de la población que se mantendrán bajo las condiciones de pobres y/o pobres extremos (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

Centroamérica. Proyección de la población en condiciones de pobreza (en miles)*

Istmo centroamericano	Población	Proyección	
		2015	2020
Costa Rica 2005	911,5	992,3	1.035,1
El Salvador 2004	3.209,6	3.404,9	3.497,5
Guatemala 2002	7.096,4	7.939,4	8.289,6
Honduras 2003	5.236,7	5.447,9	5.538,3
Nicaragua 2001	3.505,9	3.704,2	3.777,8
Centroamérica 2000	19.960,5	21.488,6	22.138,3
Tasa de crecimiento (en %)	2,75	7,66	10,91

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2006: 23-25,85).

* Se toman en cuenta las proyecciones de las tasas de crecimiento anuales del PIB real de cada país del istmo centroamericano (ver Gráfico 1).

DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA ACTUAL: CAUSANTES DE LOS NIVELES DE POBREZA RURAL EN LOS AÑOS NOVENTA

En muchos estudios se ha enfatizado que el crecimiento en los niveles de pobreza de los noventa ha sido causado por aspectos coyunturales, tales como: aplicación de políticas salariales no creciente (congelamiento), bajos niveles educativos, reducción del tamaño del Estado (privatizaciones), eliminación de subsidios y transferencias (reducción del gasto social), aplicación de una política fiscal restrictiva (control del déficit presupuestario), pago de los servicios de deuda externa (renegociaciones);

así como por las limitadas oportunidades para participar en el mercado de trabajo (insuficiente crecimiento económico), lo cual se tradujo en las altas tasas de desempleo y subempleo que enfrentó más de la mitad de la población nicaragüense. Tales elementos coyunturales fueron las principales causas de la pobreza durante estos años.

Cuadro 4
Área rural. Niveles de pobreza general y extrema (en %)

Área geográfica	1993		1998		2001	
	General	Extrema	General	Extrema	General	Extrema
Nacional	50,30	19,40	47,90	17,30	45,80	15,10
Urbana	31,90	7,30	30,50	7,60	30,10	6,20
Rural	76,10	36,30	68,50	28,90	67,80	27,40

Fuente: Elaboración propia con base en BCN (1960-1999); INEC (2003).

Los datos del cuadro anterior evidencian que los niveles de pobreza en los años noventa se agudizaron en las zonas rurales, ya que allí se concentraron los mayores valores porcentuales. Si se comparan estos valores porcentuales con los de la década del ochenta, se nota una mejoría porcentual (la pobreza rural de 1980 era de un 80% y alcanzó un 86% en 1985); sin embargo, en la década del noventa se notó el continuo crecimiento de las personas que viven en condiciones de pobreza.

En el año 1980 se registraban 1.009.600 personas del área rural pobres (FLACSO/IICA, 1991: 120) y, para el año 1998, este valor se incrementó a 1.497.010 personas de las zonas rurales bajo condiciones de pobreza (ver Cuadro 2); es decir, en el año 1998, de cada 10 nicaragüenses que vivían en las zonas rurales 7 se encontraron bajo condiciones de pobreza y 3 en situación de pobreza extrema (ver Cuadro 4).

Ante esta problemática, podemos mencionar que existen diferentes explicaciones de las causas de la pobreza rural en Nicaragua, cuyas persistencias se asocian a una pluralidad de factores que la diferencian de la pobreza vivida en las áreas urbanas, determinándose que los siguientes problemas son los de mayor presencia en las zonas rurales y que actúan como reproductores de la pobreza en estas zonas (Nowalski Rowinski, 2002: 242):

- Falta de acceso a la tierra.
- Bajos niveles de educación, junto a altas tasas de analfabetismo funcional.

- Aislamiento geográfico y falta de acceso a las comunicaciones.
- Dificultad más manifiesta de acceso a servicios básicos.
- Deterioro ambiental y de la base productiva.
- Alto grado de riesgo de la agricultura y de la actividad inherente a las condiciones climáticas.
- Tecnologías inapropiadas y tradicionales.
- Carencia de información y dificultades o falta de acceso a los mercados de tierra, agua, crédito y de bienes en general.
- Bajo potencial productivo de la tierra.

¿CÓMO COMBATIR LA POBREZA?

Antes de realizar cualquier propuesta de acción contra la pobreza es necesario determinar la importancia del papel del Estado como el agente gestor del bienestar nacional en nuestros días.

Al iniciarse el nuevo siglo XXI, una vez implementado el neoliberalismo como hegemonía económica y política sobre las economías latinoamericanas, se destaca una vez más en el debate académico el papel que están desempeñando los Estados nacionales como agentes de creación del bienestar social de sus poblaciones.

El centro del debate es la crítica a la propuesta del neoliberalismo de dar mayor funcionalidad a la propiedad privada por sobre la pública, a las relaciones del mercado por sobre la intervención del Estado, y al predominio del individualismo (basado en la racionalidad) por encima de los bienes colectivos.

La mayoría de esas críticas ha girado en torno a las políticas neoliberales impuestas a las economías de los países pobres altamente endeudados, que se tradujeron mediante la instrumentación de los programas de ajuste y reformas estructurales⁶. Es decir, en nuestros días predomina el debate sobre el traslado de la centralidad del Estado en el desarrollo social hacia la centralidad del mercado. Ante este panorama de fuertes críticas y debates teóricos, se puede decir que todo buen Estado debe reunir cuatro características básicas: ideología, capacidad administrativa, instrumentos y liderazgo (Núñez del Arco, 1995: 234).

⁶ Generalmente, se basaron en medidas como liberalización comercial, devaluaciones, reducción de costos salariales, congelamiento salarial, flexibilización del mercado laboral, eliminación de subvenciones y privatizaciones, así como en la implementación de políticas monetarias y fiscales restrictivas (generalmente de austeridad).

IDEOLOGÍA

El neoliberalismo poco a poco ha logrado un creciente proceso de desagregación de la centralidad de las instituciones del Estado nacional, que provocó la pérdida de la capacidad de coerción y cohesión del Estado sobre todos los sectores sociales (sociedad civil, empresa privada, instituciones, etcétera), lo que se ha traducido visiblemente en las confrontaciones de los poderes políticos y sociales.

La problemática de pérdida de la credibilidad y legitimación estatal⁷ como agente generador del beneficio social resulta en la búsqueda urgente de una política de nación (ideología) que represente los intereses de la sociedad. Así, una sana ideología económica, o más bien una filosofía económica, debe tener dos objetivos.

En primer lugar, es un medio para movilizar a la sociedad en torno a una combinación de ideas esenciales y llegar a un consenso que sirva para la construcción del cuerpo de principios orientadores que hacen funcionar a la sociedad.

En segundo lugar, la ideología económica contribuye a calificar las medidas y las acciones, y a garantizar que ellas formen un programa coherente, y no sólo un grupo de disponibilidades aisladas y a menudo contradictorias. Esto conlleva la participación activa de todos los agentes económicos a nivel nacional, tales como Estado, instituciones u organizaciones políticas nacionales e internacionales, sociedad civil y ONG, entre otros.

CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

En los años ochenta, la quiebra económica del Estado benefactor (déficit de los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios) dio lugar al proceso creciente de privatizaciones de las empresas públicas y a un cambio en la composición hegemónica de los gobiernos de los estados nacionales (hoy regidos por las políticas neoliberales).

Esto generó que todos los estados nacionales de las economías latinoamericanas estén sujetos a las limitaciones impuestas por el orden global cambiante (la era de la globalización), lo que demanda el urgente análisis del manejo de la administración pública como instrumento de creación de bienestar social.

Habitualmente se ha utilizado al subdesarrollo para justificar la falta de capacidad administrativa: el desperdicio, la holgazanería y la corrupción se aceptan, cuando no se disculpan, como parte de la cultura del subdesarrollo. Es por ello que se hace necesaria la obligación de rendir cuentas en el manejo de los asuntos públicos.

7 Debilitamiento de las instituciones del Estado-nación.

Dentro de toda economía, siempre que existe la obligación de rendir cuentas se compensa la ausencia de un sistema regulador, lo cual evita caer en el despilfarro y la corrupción, aunque está más que comprobado que toda visión de la capacidad administrativa es de largo plazo (prueba y error) para ir rompiendo el círculo vicioso de la corrupción que se encuentra presente en las economías latinoamericanas.

INSTRUMENTOS

En nuestros días se ha comprobado que el libre mercado no ha sido eficaz⁸ en la reasignación del beneficio económico (distribución equitativa del ingreso). Esto conlleva la urgencia de un nuevo enfoque de participación del Estado dentro del funcionamiento de la economía nacional, no visto como el agente facilitador (Estado mínimo), sino más bien como un complemento del funcionamiento del libre mercado.

En este sentido, todo Estado debe ser visto como un alto agente de búsqueda y solución de los problemas colectivos tales como desigualdad y pobreza, cuyo papel debe ser central a la hora de garantizar la estabilidad económica y política, así como de asegurar los derechos civiles, democráticos y de propiedad de sus pobladores.

Con base en lo señalado anteriormente, se puede determinar que existen tres instrumentos para combatir la pobreza: la estabilidad macroeconómica, los programas de salud en gran escala y un plan educacional de amplia base (Núñez del Arco, 1995: 236).

La estabilidad macroeconómica constituye un factor clave; sin ella no es posible obtener los recursos económicos –ingresos– para combatir la pobreza. Aunque aquí entra la discusión de cómo se distribuye este beneficio económico entre los miembros de la sociedad. El Banco Mundial, en su informe sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe, declaró lo siguiente:

El alto nivel de desigualdad tiene costos considerables: aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales (Banco Mundial, 2000: 1).

⁸ No es que no funcione bien, sino más bien que el neoliberalismo lo propone como si no tuviera fallas (fallas del mercado); es decir, que se ha presentado al mercado de manera tal que este trabaja bajo un modelo ideal (competencia perfecta), cosa que no ocurre en ninguna economía de este planeta.

En cambio, la salud y la educación son las otras prioridades; la educación primaria es fundamental, así como las mejoras tecnológicas. El gasto social público es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, así como también la mayor inversión en capital humano permite incidir y mejorar las condiciones de vida de una nación.

Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para tener una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por tanto, el objetivo de cobertura universal al cual los países de la región deben aproximarse en forma gradual y con la mayor rapidez posible, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país. En el primer informe sobre Desarrollo Humano de 1990, se declaró lo siguiente:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente [...] el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa [...] el desarrollo humano es el proceso de ampliar las opciones de las personas (PNUD, 1995: 133).

LIDERAZGO

El ejemplo más visible de la implementación del neoliberalismo como hegemonía del nuevo orden político y económico a nivel mundial⁹ fue el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos. Ambos, paralelamente, se empeñaron en la búsqueda de la implementación de la apertura y la desregulación económica y social (libre comercio) que permitieran activar y hacer funcionar con la mayor fluidez posible al libre mercado, siendo este el inicio visible del neoliberalismo como opción a seguir por el resto de las economías a nivel mundial¹⁰.

En nuestros días, la persistencia del libre mercado como opción para la redistribución del beneficio económico ha traído descontento social, tanto a nivel nacional como en las zonas rurales más pobres de los países latinoamericanos.

En la actualidad, se requiere un liderazgo político de calidad, que pueda llevar adelante la reconstrucción y edificación del Estado moderno; que no sólo se concentre en la búsqueda de la estabilidad financiera y presupuestos equilibrados, sino que más bien se concentre

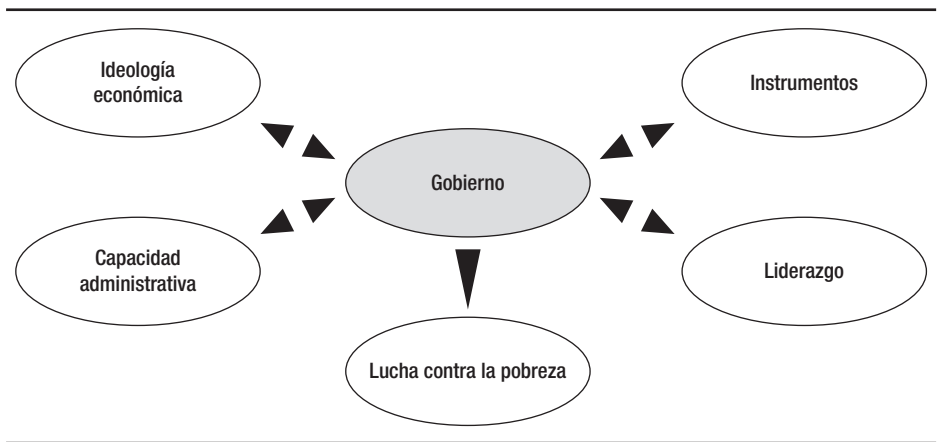
⁹ Generalmente expresado en el poderío de coerción y cohesión que ejercen sobre las economías latinoamericanas el FMI, el BM, el BID y otros.

¹⁰ Esto usualmente se ha traducido en la implementación de los programas de estabilización –ajustes– y las reformas económicas en América Latina.

directamente en la pobreza, que es el problema más grande y apremiante que tienen nuestras economías.

Así que todo liderazgo debe tener como objetivo principal el de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población; esto no se logrará sin haber mejorado y articulado las cuestiones que atañen a la ideología, a la capacidad administrativa y a los instrumentos; todos enfocados en la búsqueda de avances significativos de consolidación de economías más dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. En el siguiente gráfico se resume la lógica de esta propuesta de combate a la pobreza:

Gráfico 2
Propuesta para combatir la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

SERIES DE ACCIONES CLAVE PARA COMBATIR LA POBREZA EN EL CORTO PLAZO

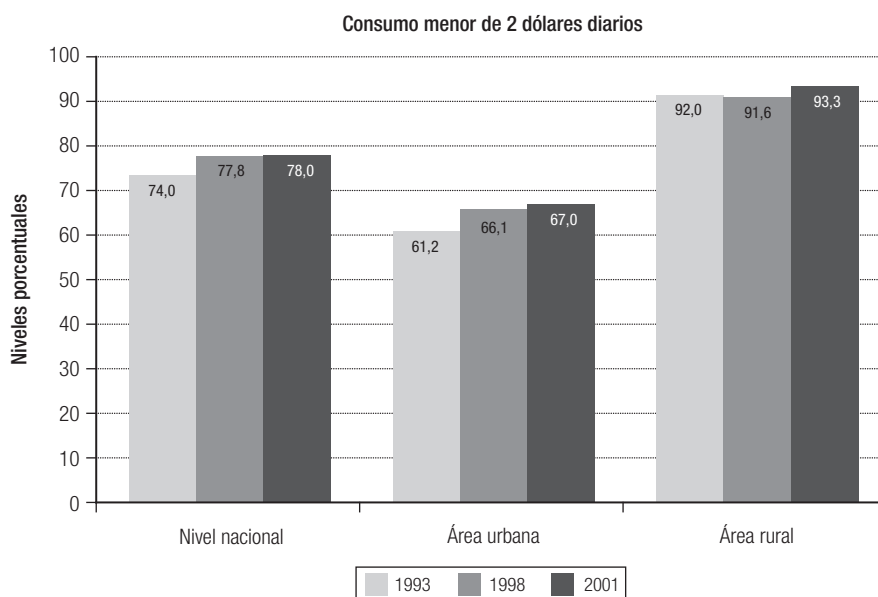
Primero, *establecer y/o revisar las estrategias sectoriales* para dar mayor prioridad a las Metas del Milenio y definir objetivos específicos. En general, para alcanzar objetivos de gran dimensión en el sector social en áreas como la educación y la salud, se necesitarán un aumento considerable de los niveles reales de gasto público y un mayor ingreso per cápita. Esto hace necesario, además, un *marco de políticas sistemáticas* que identifiquen las acciones prioritarias y definan metas en el corto plazo (ver Cuadro 3).

A su vez, en la economía nicaragüense, donde más de tres cuartas partes de la población sobreviven con menos de 2 dólares diarios de consumo (74% en 1993, 77,8% en 1998 y 78% en 2001, ver Gráfico 3), los Objetivos del Milenio no pueden lograrse sin un crecimiento económico

sostenido per cápita, para lo cual es *necesario avanzar hacia una nueva etapa de crecimiento sostenible más acelerado*¹¹, superior a las tasas existentes (ver Gráfico1), a fin de lograr los objetivos internacionales de desarrollo de reducir a la mitad la pobreza extrema antes del año 2015.

Gráfico 3

Nicaragua. Población con consumo menor de 2 dólares diarios (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en BCN (1960-1999); INEC (2003).

Si bien el crecimiento es necesario para atacar la pobreza de manera sostenible, no basta, por sí solo, para reducirla. Esto hace *necesaria la aplicación de medidas de políticas orientadas específicamente a la reducción de la pobreza por medio de proyectos individuales* que expandan la cobertura de los programas de lucha contra la pobreza hacia los sectores rurales (para el año 2001, la pobreza extrema nacional es del 15,1% de la población total y, en el área rural, alcanza el 27,4% de la población; ver Cuadro 4).

Para aumentar el ritmo de crecimiento económico es necesario *el mejoramiento de la gestión de los asuntos públicos* (capacidad administrativa), expresado en una mayor transparencia de las políticas e

¹¹ La tasa de crecimiento del PIB real de Nicaragua fue de 3% en 2001; 1% en 2002; 2,3% en 2003; 4,2% en 2004; y 4% en 2005 (CEPAL, 2005: 85).

instituciones y en un aumento de la rendición de cuentas por parte del sector público; todo esto con el fin de crear un ambiente estable que incentive la inversión extranjera en el país.

Por su parte, es necesario *el mejoramiento en la infraestructura productiva y básica*. Se necesita el mejoramiento de caminos, electricidad, redes de agua y saneamiento para contribuir al desarrollo de nuevos negocios, que generen nuevos empleos en el mercado laboral. En Nicaragua, el acceso a agua segura y saneamiento es precario: en promedio, solamente un cuarto de las familias nicaragüenses tienen acceso a agua segura¹² (tubería de agua dentro de la casa) y sólo un tercio, en promedio, accede a saneamiento seguro (letrinas tratadas o excusados).

A su vez, resulta imperioso el *aumento de la inversión en capital humano* (instrumentos). La educación desempeña una función importante en el establecimiento de un círculo virtuoso de crecimiento y reducción de la pobreza. Además, los niveles educativos están asociados con el aumento del bienestar a largo plazo en todos los grupos socioeconómicos, tanto en las áreas rurales como urbanas. La expansión en la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación son instrumentos poderosos para la generación de riqueza y la reducción de la pobreza en Nicaragua.

Finalmente, todo plan económico debe proponerse como objetivo fundamental *la lucha contra la corrupción*, la cual socava el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En Centroamérica, Nicaragua ocupa la segunda posición más alta del índice de percepción de la corrupción 2005 (IPC=2,6) después de Guatemala (IPC=2,5). Según el presidente de Transparency International¹³, Peter Eigen, “la corrupción es una de las mayores causas de la pobreza, atrapando a las poblaciones en el círculo vicioso de la miseria” (Transparency International, 2005: 18). Esto hace necesario que el gobierno de Nicaragua, en el muy corto plazo, mejore el funcionamiento de sus instituciones, a fin de que trabajen con mayor transparencia y equidad en la aplicación de la ley y de sus políticas; todo enfocado a disminuir el alto nivel de desigualdad de la renta y del consumo presente en la sociedad nicaragüense.

12 El acceso al agua por tubería tiene una gran influencia para disminuir la mortalidad infantil (40 por cada 1.000 nacidos vivos, el valor más alto en toda Centroamérica).

13 Este índice clasifica los países respecto del grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, incluyendo a los expertos locales en los países evaluados. La puntuación del IPC va desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto). Ver Transparency International (2005).

CONCLUSIONES

La pobreza es un fenómeno social que resulta de interacciones económicas, sociales, políticas y culturales. Ser pobre significa ser afectado por disparidades en las oportunidades, ser marginado de los beneficios de la sociedad. Las personas que viven en pobreza tienen una visión vivida de lo que es la pobreza: ser vulnerable, poseer altos niveles de riesgos generados por padecer inseguridad y marginación en el acceso a servicios básicos; todos estos conceptos integran las percepciones de pobreza por parte de las personas que la viven a diario.

Los pobres extremos en Nicaragua están en condiciones severas de privación y se encuentran marginados de la mayoría de los programas de desarrollo. Los hogares pobres en Nicaragua tienen una capacidad impresionante de subsistencia ante las situaciones de crisis. Sin embargo, estas estrategias son ineficaces para romper el ciclo de pobreza, por los limitados activos que poseen y que pueden utilizar durante tiempos de crisis.

La eficiencia en la utilización de los recursos en Nicaragua es baja (escaso crecimiento del PIB); la única opción que tiene el gobierno para financiar el gasto del sector social es mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos limitados de que se disponen (capacidad administrativa). A esto se suman la alta deuda externa presente dentro de su economía y la alta dependencia de la ayuda de los donantes extranjeros. Esto conlleva a poseer bajos niveles de recursos internos disponibles para financiar los gastos corrientes (servicios públicos básicos).

Las principales restricciones para los grupos de extrema pobreza consisten en la falta de financiamiento externo, así como en la falta de acceso a caminos pavimentados, agua segura, electricidad, etc. (ver el apartado sobre las causas de los niveles de pobreza rural en los años noventa). Así, los pobres extremos del sector rural se ven obligados a enfocar sus estrategias de subsistencia hacia la producción de cultivos básicos (maíz y frijoles) para el autoconsumo.

No importa cuál sea el método para medir la pobreza (PNUD, BM, CEPAL, otros). Hoy, lo que se debe buscar son medidas eficaces para combatir *el cáncer de la pobreza* que se encuentra arraigado en nuestras estructuras sociales. Es necesario estudiar y analizar cuáles han sido los procesos (económicos, sociales, políticos y externos) que han empobrecido a nuestras sociedades, para así establecer las medidas para combatirla. Esto hace necesario la participación activa y comprometida de tres instituciones: la sociedad civil, el gobierno y los organismos internacionales.

Se ha debatido mucho respecto de que el crecimiento económico de una nación no constituye el fin del desarrollo, pero está comprobado que sin crecimiento no hay desarrollo (liderazgo). En los próximos

años, todo crecimiento económico debe colocar al ser humano como el eje principal del desarrollo y no sólo enfocarse en el crecimiento de los ingresos. En la actualidad, no es suficiente crecer económicamente y/o buscar altas tasas de crecimiento anuales. En el caso particular de la economía nicaragüense, para elevar la calidad de vida de su sociedad –convencionalmente medido en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)– es necesario crecer con base en tres ejes fundamentales: equidad, sostenibilidad y potenciación del capital humano (ser humano) como base y riqueza de toda sociedad.

Finalmente, la pobreza es un fenómeno multidimensional que tiene una gran variedad de sentidos y significados (once grupos, según Paul Spicker) que giran en torno a tres categorías que describen y miden la pobreza: *condiciones materiales*, *posición económica* y *relaciones sociales*; todas ellas se pueden analizar y enfocar desde diferentes posturas teóricas y metodológicas para medirlas. En el estudio del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina y el Caribe, en su introducción se define muy claramente la pobreza:

La pobreza duele. Las personas pobres sufren dolor físico como consecuencia de comer poco y trabajar muchas horas; dolor emocional a raíz de las humillaciones diarias que ocasiona la dependencia y la falta de poder, y dolor moral por verse forzadas a hacer elecciones; por ejemplo, si utilizan fondos limitados para salvar la vida de un miembro de la familia que está enfermo, o para alimentar a sus hijos (Banco Mundial, 2000: 3).

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Leguizamón, Sonia 2005 “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” en Alvarez Leguizamón, Sonia (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Banco Mundial 2000 *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* (Washington DC: Banco Mundial) Resumen ejecutivo en español.
- BCN-Banco Central de Nicaragua 1960-1999 *Nicaragua, indicadores económicos*. En <www.bcn.gob.ni>.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1998 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1999-2000
Panorama social de América Latina (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2000
“Equidad, desarrollo y ciudadanía”, Vigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, México DF, 3 al 7 abril.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2005
Anuario estadístico de América Latina y el Caribe
(Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2006
Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe
(Santiago de Chile: CEPAL).
- FLACSO/IICA-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 1991
Centroamérica en cifras (San José: FLACSO/IICA).
- Franco, Rolando (coord.) 2001 *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (Santiago de Chile: Siglo XXI/CEPAL).
- INEC-Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos 2001 *Perfil y características de los pobres en Nicaragua. Encuesta nacional de hogares sobre medición de nivel de vida 1998* (Managua) Proyecto MECOVI, PNUD/Nic/98/Febrero.
- INEC-Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos 2003 *Perfil comparativo de la pobreza en Nicaragua. Encuesta nacional de hogares sobre medición de nivel de vida 1993-1998-2001* (Managua).
- Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhyn, Martín 2001
Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones (Montevideo/Barcelona: Nordan-Comunidad/Icaria).
- Monreal, Pilar 1996 *Antropología y pobreza urbana* (Madrid: Los Libros de la Catarata).
- Narayan, Deepa 2000 *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* (Madrid: Mundi-Prensa/Banco Mundial).
En <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/vol1_sp.pdf>.
- Nowalski Rowinski, Jorge 2002 *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. La pobreza en Centroamérica: algunas características* (San José: FLACSO-Costa Rica).

- Núñez del Arco, José 1995 *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas* (Washington DC: BID).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000 “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el papel del PNUD”, Ficha Informativa. En <www.undp.org/spanish> acceso 20 de febrero de 2003.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (Madrid: PNUD/Mundi-Prensa).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2005a *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano. La ciudadanía en un Estado plural* (Guatemala: PNUD).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2005b *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid: PNUD/Mundi-Prensa).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Informe sobre desarrollo humano* (Guatemala: PNUD) Años 1991, 1994, 1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006.
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Bogotá: Planeta).
- Spicker, Paul 2003 “Eleven definitions of poverty” en McNeish, John-Andrew y Øyen, Else (comps.) *Approaching poverty. Poverty reduction for practitioners* (CROP/Asdi).
- Stallings, Bárbara y Peres, Wilson 2000 *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Stiglitz, Joseph E. 2004 *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional). En <www.uasb.edu.ec/index_publicacion.php?cd=199>.
- Transparency International 2005 “La coalición contra la corrupción” en <www.transparency.org/surveys/#cpi> <www.icgg.org> acceso 20 de julio de 2006.
- Williamson, John 1990 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México DF: Gernika).

EL MERCADO DE MUJERES: EL AUMENTO DEL TRÁFICO SEXUAL DE LATINOAMERICANAS

Lara Janson*

INTRODUCCIÓN

La esclavitud moderna es un fenómeno que afecta a millones de víctimas y genera billones de dólares anuales de utilidades al crimen organizado. En particular, el tráfico de personas para la explotación sexual es un delito que se lleva a cabo en todo el mundo, “con una impunidad casi absoluta” (Phinney, 2004: 2). Hoy, el tráfico de mujeres y niños aumenta alarmanamente; el comercio sexual ilícito está en pleno auge, tanto al interior de los países como en el régimen económico internacional. Constituye la tercera –algunos dicen la segunda– actividad ilegal más lucrativa del mundo, después del tráfico de armas y de drogas. Según el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, el tráfico sexual es una atrocidad y una plaga mundial (The United Nations in Viena, 2000). Es un comercio internacional, notoriamente difícil de regular, que se alimenta de la persistente demanda de mano de obra barata, fácilmente explotada en muchos sectores de las economías europeas y norteamericanas.

En el presente trabajo me concentro en el tráfico sexual masivo de mujeres, niñas y niños latinoamericanos y del Caribe, tanto en el

* Magíster en Estudios Latinoamericanos, Mención en Políticas Culturales, por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

interior de los países como al exterior. Mi objetivo es reconocer y responder a la magnitud de la grave explotación sexual enfrentada por mujeres y niñas de todos los países latinoamericanos y del Caribe. Para ello propongo explorar la siguiente pregunta: ¿en qué medida el aumento del tráfico sexual y humano de latinoamericanas contribuye a entender las consecuencias de las políticas económicas neoliberales y de la liberalización comercial de la región, particularmente respecto al aumento de varios patrones de desigualdad, como la creciente brecha en ingresos entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos y Europa?

Planteo que la reciente escalada del tráfico sexual, uno de los crímenes internacionales más lucrativos, representa una encrucijada importante de preocupaciones contemporáneas con respecto a la economía política global, de la misma forma que la feminización de la migración, la globalización, la polarización entre los sectores más ricos y más pobres de nuestras sociedades, la estratificación étnica y de género, el crimen organizado transnacional, los atropellos a los derechos humanos y la incapacidad de los Estados y organizaciones internacionales para controlar estos crímenes eficazmente (Apap et al., 2002: 3). No es que yo pretenda hacer un análisis político-económico comprensivo del aumento del tráfico sexual de mujeres de América Latina y el Caribe, sino que me propongo analizar algunos de los factores y características más determinantes con los que este mercado crece y florece, con el fin de que empecemos a conectar el tráfico sexual con otros patrones de desigualdad dentro del régimen político y económico internacional.

Sostengo que el fenómeno del crecimiento del tráfico sexual nos ayuda a entender el hecho de que la liberalización comercial –fruto de la integración económica regional e internacional– no ha reducido la desigualdad, afectando desproporcionadamente a los grupos más pobres de la sociedad. Examinaré las características del tráfico; la razón por la cual no se ha podido disminuir, y la amenaza que representa para la integridad humana de las mujeres latinoamericanas, para la dignidad de los pueblos del continente y para sus posibilidades de establecer relaciones económicas en condiciones de igualdad con el resto del mundo.

Es fundamental que se preste atención al impacto del mercado sexual y del tráfico humano en la integración económica de los países latinoamericanos, tráfico que representa una amenaza para los derechos humanos más básicos. Las víctimas del tráfico sexual sufren un sinnúmero de atropellos: violaciones, vejaciones, extrema crueldad y violencia, malos tratos y coerción. El tráfico sexual coloca a las mujeres de países latinoamericanos en condiciones de semiesclavitud o esclavitud

completa y oprime más a las personas en condiciones de extrema necesidad, particularmente mujeres, niñas y niños¹.

Actualmente, la industria del sexo tiende un puente sobre los mercados legítimos y los mercados negros internacionales y nacionales, de tal manera que es posible participar en y beneficiarse del tráfico sexual más que nunca. Las condiciones que influyen en la prostitución han cambiado bastante durante los últimos cien años. La prostitución y el tráfico sexual siempre han estado ligados, pero su relación ha cambiado. Vemos que ahora la industria del sexo se ha expandido de una manera que no hubiera sido posible en otras épocas. Los clientes actuales, es decir, los que compran los servicios sexuales, combinan nociones muy antiguas de la clase, la raza y el género con condiciones de vida muy (pos)modernas (Thorbek, 2002a: 2). Por ejemplo, la disponibilidad expandida de “privilegios” que antes se restringían según las categorías de raza, clase y género crea un aumento lógico de la demanda de sexo pagado, según argumenta la investigadora Susanne Thorbek (2002a). Internet hace posible que casi cualquier hombre pueda explotar a mujeres y niños vulnerables de varias partes del globo.

EL PERFIL DEL TRÁFICO SEXUAL EN LATINOAMÉRICA: ¿CON QUIÉNES SE TRAFICA, DE DÓNDE Y A DÓNDE?

El tráfico de mujeres, antes conocido como *trata de blancas*, significa agrupar, captar, trasladar, transportar o recibir a mujeres mediante engaño, abuso de autoridad, fraude, rapto o coacción, con fines de explotación sexual, trabajos y servicios forzados, servidumbre o esclavitud, o prácticas análogas a la esclavitud (Garbay, 2003: 2; Radio Internacional Feminista, 2003).

Cualquier discusión sobre la prostitución necesita abordar el tema del tráfico sexual y viceversa. Gracias a los niveles de explotación posibles dentro de las redes actuales del tráfico sexual, la prostitución se ha convertido en un negocio sumamente lucrativo que mueve entre 5 y 7 billones de dólares anuales, afecta a 4 millones de víctimas y está bajo el control de mafias criminales de ámbito transnacional, según la ONU y la Organización Internacional de Migración (OIM) (Muñoz Santamaría, 2007).

La explotación sexual está tan enredada en la prostitución que no se puede desligar al tráfico sexual de la prostitución. No son fenómenos distintos. Al contrario, están absolutamente relacionados: más del 90% de las mujeres en situación de prostitución en el mundo son extranjeras

¹ Quisiera aclarar que se trafican varones también, pero en este trabajo me enfoco en las mujeres porque la inmensa mayoría de las víctimas del tráfico sexual son mujeres y niñas/niños.

y la mayoría de ellas han sido víctimas de las redes del tráfico sexual, de una manera u otra (Muñoz Santamaría, 2007). Muchas personas que trabajan en el movimiento antitráfico señalan que la profesión más antigua del mundo no es la prostitución, como se suele decir, sino la de ser proxeneta o traficante. No se puede considerar la prostitución fuera del contexto desde el cual surgió: el patriarcado, que sigue perpetuando varias formas de violencia contra las mujeres.

A pesar de que una minoría de mujeres que trabajan en la prostitución lo hagan de manera completamente autónoma, la gran mayoría de mujeres involucradas en la industria del sexo son explotadas, en diversos grados, y no experimentan autonomía. Es necesario aclarar que no todas las extranjeras involucradas en la prostitución son esclavas o víctimas del tráfico humano; existen varios matices de experiencias de un caso a otro. Efectivamente, es un asunto poco definido; por lo tanto, se debe prestar atención a la complejidad de las decisiones tomadas por las mujeres involucradas en la industria del sexo.

Dentro del debate sobre la prostitución, el mercado del sexo y el tráfico sexual existe mucha confusión acerca de qué se entiende por “tráfico humano” o “tráfico sexual”. Cabe aclarar que la palabra “tráfico” no se refiere, necesariamente, al transporte geográfico de personas, por lo que no se debe asociar la noción del tráfico sexual únicamente con la explotación que ocurre cuando un individuo es trasladado de un país a otro. El tráfico humano no es igual al “coyotaje”. En ocasiones, se pone tanto énfasis en el tráfico de personas con estatus de inmigrantes que se olvida que dentro de muchos países se trafican ciudadanos del mismo país. Un ejemplo que se utiliza frecuentemente para demostrar este hecho es el siguiente: una persona puede ser traficada sin salir de su propia casa, en el caso de mujeres cuyos esposos las obligan a dedicarse al sexo comercial desde el hogar.

Debido a que el tráfico sexual forma parte del mercado negro, a que se ha procesado a pocos traficantes, y a que las víctimas tienden a evitar compartir sus experiencias, ya sea por miedo u otros sentimientos, es difícil determinar el número de personas que se trafican para el mercado sexual cada año. Las pocas cifras que se han podido recoger sobre el tráfico sexual mundial son asombrosas: según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), cada año se venden 4 millones de mujeres en todo el mundo con fines de prostitución, esclavitud o matrimonio, y se introducen 2 millones de niñas y niños de entre 5 y 15 años de edad en el comercio sexual (UNFPA, 2000). El gobierno estadounidense, a través de su Departamento de Estado, proporciona un cálculo por lo bajo e informa que se trafican entre 600 mil y 800 mil personas cada año, de las cuales el 80% son mujeres y niñas y la mitad son menores de edad (US Department of State, 2005). Sólo en Suiza

hay más de 10 mil mujeres latinas trabajando en la prostitución, sea por voluntad propia o por la fuerza (Trapasso, 1994: 64).

Cabe aclarar que el tráfico sexual y humano ha estado presente en la historia de la humanidad. Pero, ¿por qué el tráfico sexual de latinoamericanas a países europeos y a Norteamérica se ha disparado durante los últimos años? ¿Qué nos dice el hecho de que es cada vez más fácil y rentable explotar sexualmente a mujeres y niñas latinoamericanas vulnerables que quieren mejorar su bienestar económico, social y político? ¿Quiénes son los individuos que se encuentran enredados en este mercado sumamente rentable y explotador? La respuesta se puede resumir en una palabra: son *vulnerables*. Esta vulnerabilidad puede adoptar varias formas, incluyendo: la pobreza; la falta de distribución equitativa de recursos, bienes y servicios; hambre, desempleo, analfabetismo y migraciones; y desplazamientos en conflictos políticos y armados. Además, el tráfico sexual representa una forma de discriminación y opresión sumamente racializada, según la demanda actual en el mercado del sexo; algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables a la explotación sexual en Latinoamérica, como las mujeres de origen indígena o africano, especialmente si son de zonas rurales y están en procesos de migración (Leidholdt, 1994: 46).

Dado que el tráfico sexual afecta a las y los ciudadanos dentro de un país, además de extranjeras y extranjeros, podemos decir que este tráfico puede dividirse en dos categorías en el caso de América Latina: el tráfico interno, correspondiente a la demanda en el propio país; y el tráfico externo, hacia el mercado internacional. El tráfico interno se concentra en la explotación de la población infantil y adolescente, o de madres solteras jóvenes. La edad promedio varía entre los 9 y 17 años y las víctimas provienen por lo general de las zonas más pobres de cada país (Molina, 1995). Son traficadas a otras regiones y obligadas a prostituirse; a veces son vendidas a los dueños de prostíbulos u otro negocio similar (Molina, 1995).

El tráfico internacional opera a través de extensas redes europeas y americanas con puntos de operación y reclutamiento en países como Brasil, Surinam, Colombia, República Dominicana y las Antillas; y centros de distribución en Norteamérica, España, Grecia, Alemania, Bélgica y Holanda. Las mujeres traficadas tienen un promedio de edad de 19 a 25 años, su estrato social es medio o bajo y sus estudios son primarios o secundarios interrumpidos (Molina, 1995). En algunos casos, su primer contacto sexual ocurre con los clientes europeos; en otros, son madres solteras sin experiencia previa en la prostitución (Radio Internacional Feminista, 2003).

Es difícil seguir la pista del flujo del tráfico sexual internacional. Si bien no existen estadísticas definidas sobre la magnitud y

características del tráfico sexual, algunas organizaciones internacionales y locales han podido calcular datos al respecto. Se estima que en España, por ejemplo, el 70% de las víctimas de la trata de mujeres son latinoamericanas, principalmente de Colombia, Brasil, República Dominicana y Ecuador (Garbay, 2003: 3). La Organización Panamericana de la Salud (OPS) asegura que al menos 35 mil mujeres colombianas, 50 mil dominicanas y 75 mil brasileñas “trabajan” en la industria del sexo, mayormente en Europa, y no se sabe cuántas de ellas son víctimas del tráfico (Mujeres Hoy, 2003). Según Casa Alianza, una organización de apoyo a menores, las adolescentes son exportadas desde Colombia, República Dominicana y Filipinas hacia Costa Rica para prostituir las y alquilarlas a clientes extranjeros (Mujeres Hoy, 2003).

Se estima que cerca de 50 mil dominicanas ejercen la prostitución en Holanda y Alemania y que alrededor de 3 mil mujeres mexicanas la ejercen en Japón (Chiarotti, 2002)². La Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos calcula que se trafican aproximadamente 50 mil personas cada año a ese país (O'Neill, 1999). En el caso de Japón, los mediadores en México pueden exportar a una mujer y venderla en Japón a la industria sexual local por un valor que oscila entre 15 mil y 20 mil dólares. Los dueños de bares locales pagan entre 35 mil y 40 mil dólares por las mujeres y luego les informan que están endeudadas por esa misma cantidad de dinero; de esta manera, la mujer se encuentra obligada a prostituirse para pagar la deuda. Los sindicatos organizados recurren a la vigilancia estrecha y a la extrema violencia para evitar que las mujeres huyan. Ellas son encerradas en un departamento, obligadas a recibir “clientes” de día y de noche, y si protestan o intentan huir son castigadas física y psicológicamente. A veces la violencia es tan severa que las mujeres mueren, ya sea a manos de los traficantes o mediante el suicidio. Las denunciadas son asesinadas con frecuencia al iniciarse el proceso.

En Latinoamérica y el Caribe, las redes de traficantes han formado distintas modalidades de comercio que las autoridades se niegan a clasificar como *tráfico verdadero*, ya que muchas de las mujeres efectivamente son prostitutas antes de irse. Viajan creyendo saber de antemano el motivo de su traslado, pero desconocen cuáles serán las exigencias de dicho mercado sexual, y, al confrontar y resistir la realidad, son forzadas a realizar su trabajo. En ese momento, se convierten en esclavas (Molina, 1995; Urruzola, 1994: 54). Quiero hacer hincapié en un hecho señalado en el reporte final de la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC, por sus siglas en inglés) en su conferencia sobre Acción Internacional contra la

2 El resto de los datos de este párrafo proviene del texto de Susana Chiarotti (2002).

Explotación Sexual de la Mujer: no hay ninguna diferencia entre una prostituta que emigra pensando que va a vivir en mejores condiciones y un trabajador que emigra pensando que va a vivir en mejores condiciones (Urruzola, 1994: 54-55). Además, las víctimas latinoamericanas son muy vulnerables a caer, sin querer, en manos de traficantes, debido a la precaria situación económica, el bajo nivel de educación y, muchas veces, la violencia intrafamiliar que impulsa a la población infantil y adolescente a huir de sus casas (Molina, 1995).

EL MERCADO DE MUJERES: ORÍGENES Y RASGOS PRINCIPALES

El tráfico de ecuatorianas y otras latinoamericanas está ligado con los tratados de libre comercio y las políticas de ajustes estructurales, instrumentos de los procesos de *desarrollo* en países industriales que utilizan la mano de obra barata y no declarada (Radio Internacional Feminista, 2003). El mercado mundial del sexo, que se basa en la explotación de mujeres, niñas y niños para trabajo sexual y pornografía, está inserto en estos procesos. Es decir, la explotación sexual no es resultado solamente de la vulnerabilidad de mujeres individuales, sino también de la vulnerabilidad económica y política de países enteros. La producción capitalista constituye el modo de *desarrollo* económico que abarca al mundo hoy; dentro de ella, la internacionalización del capital se convirtió en la igualdad de la internacionalización del uso del cuerpo de la mujer. El capital reproduce su valor a través de la explotación sexual de la mujer.

Dentro de este mundo capitalista y globalizado, la feminización de la pobreza y de la migración en Latinoamérica está cambiando las dinámicas del régimen económico internacional. A pesar de registrarse nuevos tipos de énfasis en la participación de la mujer en el mercado, las mujeres quedan relegadas en la economía internacional por falta de oportunidades de capacitación y educación, entre otros factores (Radio Internacional Feminista, 2003). A pesar de que se haya constatado en ciertos casos un incremento de víctimas educadas y de clase media alta y alta, la industria del tráfico sexual sigue explotando principalmente a mujeres latinoamericanas de estrato social medio y bajo, con acceso limitado a los sistemas educativos.

La feminización de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe obliga a las mujeres a desplazarse hacia otras metrópolis y países. Ellas se marchan buscando mejorar sus condiciones de vida pero, en realidad, muchas mujeres migrantes experimentan un mayor número de problemas que las que se han quedado en sus países de origen, de acuerdo con un estudio de la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC) realizado en 2001 (Aguirre, 2001). Los investigadores del estudio sostienen que las emigrantes experimentan niveles más altos de inseguridad, inestabilidad, estrés permanente,

pérdida de sistemas de referencia y pertenencia, sensación de desarraigo, derrumbe de expectativas y desafíos nuevos. Además, al momento de ser identificadas como procedentes del “Tercer Mundo” en el país de destino, pasan a ser aún más discriminadas que otros inmigrantes.

Hoy, miles de personas se dirigen a las fronteras de los países más ricos buscando sobrevivir, trabajar y tener una vida digna. Es paradójico que, al mismo tiempo que se abre la libre circulación de capitales, las y los migrantes experimentan la creciente restricción de la circulación de personas; el endurecimiento de las fronteras entre los países por parte de los Estados-nación es una tendencia de la globalización (Chiarotti, 2002). Una consecuencia principal de este cierre es que la gente que quiere migrar –gente con un rostro cada vez más femenino– busca cualquier método para salir de su país de origen, transformándose en presa fácil de los traficantes de la explotación sexual.

La explotación sexual se ha incrementado, entre otras razones, porque la prostitución se ha globalizado, siguiendo la tendencia de otros negocios. Estos cambios en las relaciones globales tienen un impacto significativo en el tráfico sexual. Susanne Thorbek explica que después de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló la industria del turismo como respuesta a la crisis que afectaba a la industria de la aviación estadounidense, como consecuencia del ajuste de economía de guerra a economía civil (2002b: 30). Posteriormente, se llegó a considerar al turismo como una oportunidad para el desarrollo. Pero hasta hace poco no se hacía referencia a la industria del sexo que acompañó el desarrollo de industrias de turismo. Los países de Asia, América Latina y África que han optado por impulsar sus industrias del turismo y del *entretenimiento* como una estrategia de desarrollo han fomentado también el tráfico sexual (Muñoz Santamaría, 2007).

Las políticas de desarrollo durante los últimos 20 o 30 años han impactado en la industria del sexo de otra manera importante. Estas políticas han promovido la inclusión de mujeres en el mercado laboral (sin importar el salario en muchos casos) para que dicho trabajo se oferte en el mercado (Thorbek, 2002b: 30). Pero, como bien señala Thorbek, muchas mujeres no tienen qué vender, salvo su cuerpo, y esto podría explicar por qué aumenta el número de mujeres involucradas en la prostitución (Thorbek, 2002b: 30).

Como consecuencia de estos tipos de globalización se están internacionalizando los servicios sexuales, en el turismo sexual, en la organización de prostitución para las bases militares y en el tráfico sexual de mujeres, niñas y niños (Trapasso, 1994: 64). La internacionalización de la trata es impulsada por una demanda de cuerpos “exóticos” de mujeres, niñas y niños cada vez más jóvenes en la industria sexual, alimentada por una oferta de mujeres vulnerables a quienes los traficantes

niegan sus derechos básicos y oportunidades de educación y progreso económico (Mujeres Hoy, 2003).

Los traficantes se aprovechan de casi cualquier tipo de vulnerabilidad, ya sea causada por la inestabilidad política, la falta de acceso a la educación, los conflictos armados o la guerra, las crisis naturales (por ejemplo, el fenómeno del Niño o un maremoto) o la pobreza. La inestabilidad política, por ejemplo, ha jugado un rol absolutamente clave en la explotación sexual de mujeres de Europa del Este, particularmente porque ha facilitado el desarrollo de redes de crimen organizado, en las cuales no es difícil involucrarse o dedicarse por completo a este tipo de tráfico. Pero si se habla del tráfico sexual, hoy de mujeres latinoamericanas, es crucial reconocer el rol del neocolonialismo y, en particular, la intersección de sus ejes principales: el sexismo, el clasismo y el racismo. Es decir, en el contexto actual, la persona más vulnerable al tráfico sexual en América Latina es también el blanco del neocolonialismo: la mujer pobre y negra/indígena.

La industria del sexo replica y amplía la violencia brutal y sistémica que han sufrido las mujeres no blancas, particularmente negras, desde los tiempos coloniales. El tráfico sexual que ocurre en Brasil constituye un ejemplo importante de la manera en que las redes de crimen locales e internacionales sacan provecho de las formas existentes de discriminación y de la gente que padece esta opresión. En Brasil, el tráfico y turismo sexual existe en todo el país: es uno de los mayores exportadores de mujeres hacia Europa y Estados Unidos. Mujeres, adolescentes y niñas a partir de los 8 años son evaluadas en dólares y forman parte de *paquetes* turísticos. Dentro de este mercado, las mujeres son asesinadas de forma brutal, violadas, maltratadas y expuestas a varias enfermedades. Según Neusa das Dores Pereira, “la sociedad brasileña vive y consagra formas de opresión sobre el cuerpo de la mujer negra y pobre”, que se agravan en el exterior (Pereira, 1994: 85). La rentabilidad económica del tráfico sexual depende del grado en el cual un traficante puede manipular la dignidad básica de otro ser humano, un hecho que ubica al tráfico sexual de hoy dentro de una historia muy larga de explotación y esclavitud de los pueblos negros. Carmen Imbert, investigadora dominicana, llega a decir que “lo que se hacía a la fuerza con los barcos negreros, hoy se hace con promesas y con aviones” (Pereira, 1994: 85).

Es evidente que el tráfico de seres humanos tiene un aspecto fuertemente neocolonizador, que refuerza la desigualdad entre los países supuestamente *desarrollados* y aquellos *subdesarrollados*. En España, los compradores de prostitución son mayormente hombres y la oferta es de mujeres extranjeras de Latinoamérica, los Países del Este y África Central. La demanda en países ricos de mujeres latinoamericanas se alimenta del deseo del hombre blanco por dominar y explotar a

las mujeres no blancas; siempre se ve a las mujeres negras, mestizas e indígenas como *exóticas, calientes, fogosas, buenas en la cama, dulces y sumisas* (Pereira, 1994: 85).

Las transnacionales responden a esta demanda por cuerpos exóticos, explotando y agotando el recurso femenino latinoamericano y del Caribe, por no mencionar el asiático y africano. Estas empresas utilizan la prostitución como una industria que facilita la penetración extranjera y arroja a los latinoamericanos al neocolonialismo. El turismo sexual actual, en particular, demuestra muchos de los síntomas del imaginario colonialista, por lo que un sector grande de mujeres y niñas traficadas es destinado a este mercado (Chiarotti, 2002)³. Se anuncia el turismo sexual abiertamente en la Internet, donde “se muestran, con un perfil racista y sexista, las maravillas del sexo ‘exótico’”. Estas compañías, que explotan a mujeres no blancas en programas de turismo sexual, han recurrido al alegato de *violación de la libertad de comercio* ante cualquier intento de penalización. Los estereotipos racistas, combinados con los sexistas, profundizan la explotación de mujeres indígenas y afrodescendientes. Neusa das Dores Pereira describe esta situación en términos sombríos y escalofriantes:

La niña que está prostituida en las calles es negra, sin identidad racial, sin autoestima, siempre sujeta al abuso sexual. La violación y el estupro son situaciones naturales de su vida y el uso de su cuerpo está consagrado históricamente. Al final, portugueses, ingleses, españoles, holandeses y alemanes siempre tuvieron derecho a él (Pereira, 1994: 86).

EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO SEXUAL

El tráfico sexual forma parte de la industria mundial del sexo, notoriamente lucrativo, difícil de regular y fácil de perpetuar. Esta sección explora las siguientes preguntas: ¿por qué esto es así? ¿Qué factores facilitan el crecimiento de este mercado? La actitud común de los mismos extorsionistas que componen el mercado sexual es que “son mujeres y son fácilmente explotables” (Aguirre, 2001). Las mafias que dirigen este mercado explotador se aprovechan de la vulnerabilidad femenina y la pésima situación socioeconómica en países de Latinoamérica, Asia, África y Europa del Este. Los traficantes prostituyen mujeres jóvenes y sin educación de estos países con bastante facilidad, en parte porque la prostitución es un trabajo de baja calificación que tiene pocos costes.

³ La información contenida en el resto de este párrafo proviene del texto de Susana Chiarotti (2002).

A pesar de que la prostitución en sí misma requiere calificaciones sencillas, el mercado de mujeres es complejo y demuestra características distintas que otros mercados, incluso otros mercados ilícitos, como el narcotráfico y el tráfico de armas. Primero, los traficantes sexuales crean, por ejemplo, nuevos tipos de trata que intentan burlar la tipificación de tráfico. Una de ellas es el contrato de trabajo, que empieza con la publicación de avisos en los diarios ofreciendo empleo en el exterior (Chiarotti, 2002). No resulta difícil para mujeres ya vulnerables engancharse a una red de prostitución, dada la cantidad de ofertas atractivas que las bombardean, como por ejemplo: “¿Desea viajar a cualquier país?” o “Se requiere personal femenino para acompañar extranjeros; elevado ingreso” (RMR, 2004).

Otro factor que complica el mercado de sexo es que el tráfico de personas no siempre se vincula con organizaciones criminales. Este puede involucrar a “pequeños empresarios” u otros inmigrantes que se aprovechan independientemente de la explotación de mujeres, sin participar en redes o mafias (Garbay, 2003: 2). Tal característica es lo que aparta al tráfico sexual de otros tipos de tráfico. Esto dificulta que se estudie el tráfico o que se procese a los traficantes.

La corrupción de autoridades constituye otro obstáculo para la regulación del mercado sexual. Dada la extrema violencia y brutalidad ejercida dentro del mercado del tráfico sexual, uno pensaría que las autoridades castigarían enérgicamente a las personas que incursionan en él, pero, de manera exasperante, los sectores oficiales de América Latina y el Caribe, y también de los países de destino, están plagados por altos niveles de corrupción.

El tráfico sexual involucra a sectores muy poderosos de la sociedad; la corrupción existente en las instituciones que deberían identificar y atacar al tráfico juega un rol clave, en algunos casos, en el aumento del tráfico sexual. Este no existiría si no hubiera funcionarios policiales y gubernamentales corruptos (muchos de los cuales exigen a las víctimas del tráfico pagar en especie, a cambio de no ser detenidas o encarceladas) y agencias de viajes que expiden los boletos a sabiendas del objetivo final del viaje, entre otras causas (Urruzola, 1994: 55). Las mujeres dentro de la cadena de la industria sexual son “presas absolutas” de las mafias que están en connivencia con los representantes oficiales (Aguirre, 2001).

Quiero dejar en claro lo siguiente: no es que los funcionarios gubernamentales simplemente hagan la vista gorda, sino que muchos participan *activamente* en el tráfico sexual de mujeres. Esto no solamente permite que el tráfico funcione sin restricciones significativas; la complicidad de las autoridades también dificulta el proceso y castigo de los criminales, ya que algunas autoridades les proporcionan a estos impunidad al momento de recibir una denuncia de tráfico.

Aun cuando las autoridades pretenden controlar el tráfico de personas y la prostitución, sus intentos fallan con frecuencia. En lo que respecta al ejercicio del derecho y su relación con el Estado, por ejemplo, existen tres posiciones jurídicas sobre la prostitución: la política prohibicionista, el régimen reglamentarista y la corriente abolicionista; ninguno de estos enfoques ha sido eficaz a la hora de regular o disminuir la explotación sexual y el tráfico (Trapasso, 1994: 62; Quintanilla, 1994: 98). Agravando el problema, la falta de un punto de acuerdo en lo relativo legislación y leyes sobre el tráfico sexual entre varios países puede contribuir a la emergencia de nuevas rutas de tráfico internacionales. Otros factores, como la carencia de mecanismos y medidas para identificar y proteger a las víctimas, además de la pasividad de las autoridades locales para desarrollar políticas de educación y prevención en la población, impiden que disminuya el tráfico sexual.

La industria de la explotación sexual es como un tren de alta velocidad: a medida que acelera, va ganando fuerza, destruye a quien estorba y se vuelve difícil de detener. Como mercado, la explotación sexual es ideal para los traficantes, que suelen ganar por partida doble a través de altos niveles de rentabilidad en la explotación del trabajo sexual de las mujeres (Molina, 1995). Para estos modernos empresarios, lo que prima es *la productividad laboral de las mujeres*, y es común que las organizaciones de traficantes establezcan todo un conjunto de servicios por los cuales las mujeres tienen que pagar: vivienda, comida, ropa, atención médica, medicinas y comunicación con sus familiares (Chiarotti, 2002). Aun cuando ellas envían lo poco que les queda a su país de origen, pierden un porcentaje de ello en la transacción (Molina, 1995). De esta manera, las víctimas se sienten abrumadas y atrapadas por una deuda incoherente, imprevisible y cambiante, creada por sus traficantes.

ANÁLISIS SOCIOCULTURAL DEL TRÁFICO

La opresión de las mujeres y la persistencia de los patrones de poder del régimen neocolonial internacional son absolutamente centrales en el mercado del sexo. El tráfico sexual tiene una base ideológica, social y cultural, además de económica y material. Una discusión de los aspectos socioculturales del tráfico sexual debería empezar con un análisis y una crítica de la situación de la mujer dentro de nuestras sociedades, como objeto sexualizado y subordinado. Es necesario examinar lo siguiente: ¿cómo se construye no solamente la feminidad en nuestras sociedades, sino también la masculinidad? ¿Qué rol juegan la prostitución y la explotación sexual dentro de la construcción de nuestras identidades de género y de sexualidad? ¿Cómo podemos ir más allá de mitos que justifican la prostitución como un *mal necesario*?

Dada la dificultad de discutir el tema de la prostitución sin tomar en cuenta la fuerte influencia del tráfico sexual, se debe hacer un análisis cuidadoso del mercado sexual, considerando seriamente ciertos rasgos culturales de la prostitución. Para comenzar, aparte de algunas excepciones (como los *beach boys* de Barbados y Jamaica), la industria del sexo es una institución organizada por hombres, en función de los hombres y de acuerdo con su demanda; el reconocimiento de esto puede contribuir a que no se piense sólo en las mujeres cuando se habla de la prostitución (Trapasso, 1994: 63).

En las sociedades patriarcales se trata a las mujeres como propiedad privada y pública de los hombres, y ellas son reducidas a la condición de objeto sexual (Trapasso, 1994: 63). Como tal, las mujeres se clasifican en dos categorías binarias: buenas y malas, vírgenes y putas. De esta manera se controlan y coaccionan sus vidas (Trapasso, 1994: 63). En el caso de la prostitución y la explotación sexual, es más apropiado hablar de las relaciones de poder que de las relaciones de sexo: los hombres consideran el sexo como una mercancía adquirida por la fuerza, el dinero o la conquista. En la prostitución, el hombre compra el uso del cuerpo de la mujer para satisfacerse, creando una interacción despersonalizada y deshumanizada (Trapasso, 1994: 63). Además, mientras que una mujer suele sufrir discriminación terrible por participar en la prostitución, los varones, en cambio, tienen fácil acceso al mundo de la prostitución y pueden desenvolverse sin ser afectados ni alterar su identidad (Quintanilla, 1994: 98).

La violencia y el abuso sexual de la mujer son extensos y generalizados; los medios masivos de comunicación transmiten a la mujer el mensaje de que “sólo se la valoriza en cuanto es un objeto sexual y en cuanto puede satisfacer a los hombres y ser un objeto de placer para ellos” (Trapasso, 1994: 63). Muchas mujeres han sido sometidas a la prostitución por la violencia, por el maltrato, por la dependencia económica, por el engaño y por la discriminación que han experimentado desde niñas. Para las mujeres pobres, la prostitución siempre ha sido un recurso, precisamente porque las mujeres han sido condicionadas a intercambiar sexo por seguridad económica, viendo a su cuerpo como un recurso o una herramienta de trabajo (Trapasso, 1994: 63). No es sorprendente que, frente a las pocas opciones laborales abiertas a las mujeres en tiempos normales, aun menos en tiempos de crisis económica, las mujeres se den cuenta de que pueden sobrevivir de la prostitución y que es más rentable que otros empleos informales como el trabajo doméstico (Trapasso, 1994: 63).

El hecho de que la brecha entre los más ricos y los más pobres del mundo se siga ampliando sólo complica la situación, porque las mujeres desesperadas se hallan en situaciones propensas a la prostitución y al

tráfico. Ahora más que nunca podemos decir que la reducción de la mujer a un objeto sexual ha transformado la comercialización del cuerpo femenino en un lucrativo negocio que se sustenta con su deshumanización. Esta opresión severa permite que violaciones de los derechos humanos ocurran de manera cotidiana, bajo el disfraz de *entretenimiento sexual*. La prostitución y la explotación sexual son más aceptadas dentro de nuestras sociedades de lo que uno pensaría; ya es tiempo de tomar en serio el tema y buscar soluciones. El tráfico sexual no es un problema de migración, sino un problema de derechos humanos, y es la comprobación de la persistente desigualdad de género y la subordinación de la mujer en el mundo. Esta desigualdad tiene diversas manifestaciones, según *El panorama social de América Latina* de la CEPAL, incluyendo: “la discriminación laboral, la falta de acceso a recursos productivos, la desigualdad en el hogar, la violencia contra la mujer y la baja participación en la toma de decisiones” (2007: 169). Los Estados deben plantear clara e inequívocamente que la masiva y creciente explotación y tráfico sexual de mujeres, alimentada por la desigualdad de género, supone una amenaza grave a los derechos humanos.

Tammy Quintanilla, miembro de una organización que trabaja directamente en la defensa de los derechos de la mujer desde el ámbito jurídico social en América Latina y el Caribe, explica de manera muy sencilla por qué la prostitución es incompatible con la dignidad humana. Quintanilla señala que la dignidad es un derecho humano fundamental, que consiste en el valor inherente al ser humano; es decir, la persona constituye un fin en sí misma y no puede servir de medio para otro fin (Quintanilla, 1994: 96). En la explotación sexual, “la mujer no utiliza su cuerpo, sino que cede a otro el uso sexual directo sobre su cuerpo”, atentando de esta manera contra su dignidad. La esencia de la prostitución podría resumirse en una frase: “yo pago y ella hace lo que quiero” (Quintanilla, 1994: 98).

El tráfico sexual es el resultado de varios niveles de opresión y discriminación y, por ende, sus víctimas experimentan una variedad de delitos sorprendentes en contra de sus derechos fundamentales, incluyendo: discriminación étnico racial; exclusión por ser inmigrante; clasismo; malnutrición; asistencia sanitaria nula o clandestina; constante miedo físico y psíquico; alto riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual (como el VIH/SIDA); embarazos no deseados; abortos forzados e inseguros; y estigmatización por ser víctima del tráfico, que perpetúa el aislamiento pernicioso que han sufrido desde el primer momento en el que fueron traficadas (Chiarotti, 2002).

Estas mujeres son totalmente explotadas para el beneficio de la economía del país rico adonde son traficadas, pero no pueden participar activamente en la sociedad donde viven porque son aisladas totalmente

por sus captores. El personal de las redes y los clientes (y a veces un médico) constituyen el único contacto que las latinoamericanas traficadas tienen con la sociedad europea. Los traficantes y proxenetas las someten a un proceso de despersonalización tan extremo como aquel experimentado en los campos de concentración europeos de la Segunda Guerra Mundial y en las cárceles de América Latina durante los años de dictadura, con “el aniquilamiento de la personalidad, de la voluntad, del sentido de la realidad, de la percepción de los valores elementales de lo que es un ser humano” (Urruzola, 1994: 54).

Como cualquier otro mercado de mano de obra, el tráfico de seres humanos involucra las nociones de oferta y demanda. Pero el tráfico humano lleva el mercado al extremo: las víctimas del tráfico sexual experimentan un proceso de deshumanización tan extenso, y sus captores llegan a tener tanto control sobre ellas, que las convierte en verdadera mercancía. A diferencia de los traficantes de drogas y armas, los traficantes del sexo trafican con entidades biológicas, con cuerpos femeninos, y no solamente con la fuerza de trabajo.

CONCLUSIONES: POSIBLES SOLUCIONES

Planteo, a modo de conclusión, un debate en torno a las posibles soluciones y los modelos alternativos frente al alarmante problema del tráfico sexual. En primer lugar, hay que realizar un cambio radical en el tratamiento del tema de tráfico sexual por parte de las autoridades; el eje de atención debe ponerse en la demanda (los clientes) y en los responsables del crimen de tráfico sexual, en vez de concentrarse en las víctimas. En muchos casos, las autoridades consideran a las mujeres traficadas como inmigrantes ilegales o criminales (por ejercer la prostitución), calificaciones que resultan en acciones de repatriación o prisión. Este tipo de tratamiento sólo perpetúa la persecución de estas víctimas, y deja libres a los verdaderos criminales y culpables. Devolver las víctimas del tráfico a su lugar de origen significa ignorar el hecho de que muchas de ellas cayeron en el tráfico precisamente porque estaban escapando de situaciones de miseria o de otros peligros para su vida o integridad física (Chiarotti, 2002).

Como respuesta al tráfico ya existente es imperativo formar un sistema dedicado a la atención, protección y recuperación de mujeres traficadas, y actuar de manera coordinada desde los sectores jurídicos, sanitarios, sociales y policiales (Muñoz Santamaría, 2007). Tal sistema debería ocuparse de la recuperación emocional y psicológica de las víctimas, y del fortalecimiento de su nivel de formación educativo, profesional y cultural. Para disminuir la necesidad de recurrir a la prostitución es imperativo realizar estos programas de formación desde los países de origen. Hay que fomentar la creación de organizaciones

en América Latina que puedan crear un diagnóstico de la situación en países con alta incidencia del tráfico de mujeres, al mismo tiempo que se debe ofrecer a las víctimas programas de rehabilitación.

La prevención del tráfico es una inversión económica y social. Existen muchas soluciones y oportunidades para crear sociedades más justas y equitativas, en donde las mujeres jamás vuelvan a ser victimizadas de manera tan brutal como ocurre hoy con el tráfico. Por un lado, debemos rechazar políticas y prácticas nacionales de desarrollo económico que conducen a la mujer hacia condiciones de explotación sexual; y, por otro lado, tenemos que asegurar que las políticas y las prácticas nacionales proporcionen el desarrollo económico pleno de la mujer, integrándola a un trabajo digno, bien remunerado, y ofreciendo un nivel de bienestar del cual han sido privadas (Leidholdt, 1994). Sin duda, debemos tomar las medidas necesarias a nivel nacional, bilateral o multilateral para prevenir todo tipo de explotación de los niños y las niñas, incluida la sexual, en primer lugar.

El tráfico de mujeres jamás disminuirá si no cambiamos nuestras actitudes sociales hacia la prostitución, a través de programas de educación para “cambiar los patrones socio-culturales que promueven la explotación sexual de la mujer” (Leidholdt, 1994: 47). Las sociedades, por problemas culturales, tienen enormes dificultades para abordar, discutir y estudiar temas de la prostitución y la explotación sexual (Urruzola, 1994: 55). Como manifiesta Lourdes Muñoz Santamaría (2007), “es fundamental que los ciudadanos y ciudadanas conozcan la situación degradante en que vive la inmensa mayoría de estas mujeres”. Se ha de transformar la percepción social, con la meta de que no se normalice la explotación sexual como una opción, ni como una posibilidad de consumo.

Debemos trabajar el problema del tráfico desde varios ángulos y enfoques. Quisiera llamar la atención sobre CRIOLA, una organización que elabora programas de profesionalización de mujeres y adolescentes negras, en áreas normalmente inaccesibles para estas. CRIOLA combate la racialización de la explotación sexual, es decir, la manera en que la industria del sexo reproduce el racismo, e intenta rediscutir y reelaborar los estereotipos de las mujeres, adolescentes y niñas negras, para así (re)valorizar su papel social (Pereira, 1994: 83-84).

Tal vez, el aporte más útil con el que yo podría contribuir al debate sobre el tráfico sexual y humano de latinoamericanas sea el reconocimiento de que, a pesar de los hallazgos importantes señalados en investigaciones anteriores sobre la trata de personas latinoamericanas, es imperioso incluir la elaboración de alternativas económicas concretas para los sectores más vulnerables al tráfico. Por ejemplo, frente al analfabetismo y la falta de educación en general de las mujeres, hay

que promover programas que incentiven a las familias a continuar con la educación de sus hijos. Un ejemplo interesante a considerar es el programa brasileño *Bolsa Escola*, que distribuye pagos mensuales a familias para recompensar el dinero que pierden del trabajo de menores (LALIC-ABA, 2004: 24).

Desafortunadamente (por no decir irónicamente), el tráfico humano se está convirtiendo en un tema sensacionalista. Los medios de comunicación se enfocan en los casos extremos y más violentos del tráfico sexual, porque la verdad es que el sexo y la violencia con lo que más se vende en nuestras sociedades. Pero esta simplificación dificulta que se reconozca la complejidad del tráfico sexual y hace imposible combatir el problema eficazmente. Mientras más estrictas son las leyes contra el tráfico humano, las redes de traficantes se vuelven más avanzadas, sutiles y mañosas. Para controlar a sus víctimas y mantener un riesgo mínimo de ser capturados ellos mismos, empiezan a utilizar fuerza, fraude y coerción que no se pueden identificar fácilmente como tráfico. Es cada vez más importante, por lo tanto, ir más allá de los reportes superficiales y, en su lugar, hacer un análisis complejo y cuidadoso de la situación.

La sexualidad constituye una parte íntegra de todo ser humano. Las mujeres y las niñas de todo el mundo tienen derecho a su integridad y seguridad corporal y a su autonomía sexual. Tienen derecho a desarrollar identidades complejas y libres que puedan enriquecer a nuestro mundo. Tienen derecho a contribuir con nuestras sociedades y recibir reconocimiento por sus aportes. Existen hombres y mujeres alrededor del mundo que están luchando por la libertad de las mujeres traficadas, incluso ellas mismas. Es imperativo llamar la atención de todos hacia el tema del tráfico sexual, pero esto es particularmente importante dentro de círculos académicos, para que se fomenten espacios de diálogo, de estudio, de colaboración y de acción.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Marta 2001 "La industria del sexo" en *Mujeres del Tercer Milenio* (Caracas). En <www.mujeresdeltercermilenio.hpg.ig.com.br/comerciosexualpuentevenez.htm>.
- Apap, Joanna; Cullen, Peter y Medved, Felicita 2002 "Counteracting Human Trafficking: Protecting the Victims of Trafficking", Centre for European Policy Studies, Bélgica, en <www.belgium.iom.int/StopConference/Conference%20Papers/01.%20Apap,%20J.-%20IOM%20final%20paper.pdf>.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2007 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Chiarotti, Susana 2002 “Trata de mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos”, Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, Comité para América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADES), Santiago de Chile, 20-22 de noviembre. En <www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/ponencia_Chiarotti_fin.pdf>.
- Garbay, Susy 2003 “Migración, esclavitud y tráfico de personas” en *Globalización, migración y derechos humanos* (Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, PADH-Universidad Andina Simón Bolívar). En <www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs/7/Ssusy%20Garbay.pdf>.
- LALIC-ABA 2004 *Trafficking in persons. Ecuador. Assessment one* (Chicago: Latin America Law Initiative Council, LALIC-American Bar Association, ABA. En <www.abanet.org/rol/publications/ecuador_tips_assessment_final.pdf>.
- Leidholdt, Dorchen 1994 “Convención para la eliminación de toda forma de explotación sexual de la mujer”, Acción Internacional contra la Explotación Sexual de la Mujer (Reporte Final), Seminario-Taller Explotación Sexual y Tráfico de Mujeres y Niñas Latinoamericanas y del Caribe, Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe/Centro Feminista Latinoamericano de Estudios Interdisciplinarios, Caracas.
- Molina, Fanny Polonia 1995 “El tráfico de mujeres en América Latina” en *ALAI América Latina en Movimiento*. En <<http://alainet.org/active/1018&lang=es>>.
- Mujeres Hoy 2003 “Alarmante tráfico de mujeres y menores para comercio sexual”. En <www.mujereshoy.com/secc_n/portada.php>.
- Muñoz Santamaría, Lourdes 2007 “Mujeres inmigradas, tráfico, trata y prostitución” en *La UE y la inmigración*. En <www.ideasydebate.com/inmigracion/?p=117>.
- O’Neill Richard, Amy 1999 “International trafficking in women to the United States: a contemporary manifestation of slavery and organized crime”, DCI Exceptional Intelligence Analyst Program, An Intelligence Monograph, Center for the Study of Intelligence. En <www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/trafficking.pdf>.
- Pereira, Neusa das Dores 1994 “Visión de tráfico y prostitución con discriminación racial”, Acción Internacional contra la Explotación

- Sexual de la Mujer (Reporte Final), Seminario-Taller Explotación Sexual y Tráfico de Mujeres y Niñas Latinoamericanas y del Caribe, Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe/Centro Feminista Latinoamericano de Estudios Interdisciplinarios, Caracas.
- Phinney, Alison 2004 “El tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas”, Centro de Derechos de Mujeres (CDM) para la Comisión Interamericana de Mujeres-Organización de los Estados Americanos (OEA) y Programa Mujer, Salud y Desarrollo-Organización Panamericana de la Salud (OPS), Tegucigalpa.
- Quintanilla, Tammy 1994 “Exposición ante el primer seminario taller internacional sobre explotación sexual y tráfico de mujeres y niñas latinoamericanas”, Acción Internacional contra la Explotación Sexual de la Mujer (Reporte Final), Seminario-Taller Explotación Sexual y Tráfico de Mujeres y Niñas Latinoamericanas y del Caribe, Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe/Centro Feminista Latinoamericano de Estudios Interdisciplinarios, Caracas.
- Radio Internacional Feminista 2003 *Aumenta tráfico de personas en el mundo* (Costa Rica: Global Fund for Women/HIVOS/Urgent Action Fund/Women’s Radio Fund/Feministas por una Economía del Regalo). En <www.fire.or.cr/julio03/notas/traficom.htm>.
- RMR 2004 “Las ONG quieren acabar con el tráfico humano” en *DW-World. DE Deutsche Welle. La otra visión*. En <www.dwworld.de/dw/article/0,2144,1422594,00.html>.
- The United Nations in Vienna 2000 “Secretary-General, in address to ‘Women 2000’ special session, says future of Planet depends upon women”, UNIS/SG/2587, Nueva York, 6 de junio. En <www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2000/sg2587.html> [Conferencia de Kofi Annan en la sesión especial de la asamblea: “Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century”].
- Thorbek, Susanne 2002a “Introduction. Prostitution in a global context: changing patterns” en Thorbek, Susanne y Pattanaik, Bandana (comps.) *Transnational prostitution: changing global patterns* (Nueva York: Zed Books).
- Thorbek, Susanne 2002b “The European inheritance: male perspectives” en Thorbek, Susanne y Pattanaik, Bandana (comp.) *Transnational prostitution: changing global patterns* (Nueva York: Zed Books).

- Trapasso, Rosa Dominga 1994 “Nuestro discurso feminista frente a la prostitución”, Acción Internacional contra la Explotación Sexual de la Mujer (Reporte Final), Seminario-Taller Explotación Sexual y Tráfico de Mujeres y Niñas Latinoamericanas y del Caribe, Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe/Centro Feminista Latinoamericano de Estudios Interdisciplinarios, Caracas.
- UNFPA-Fondo de Población de las Naciones Unidas 2000 *El estado de la población mundial 2000* (UNFPA) Cap. 3. En <<http://www.unfpa.org/swp/2000/espanol/ch03.html>>.
- Urruzola, María 1994 “Tráfico de uruguayas a Italia (Experiencia de una denuncia)”, Acción Internacional contra la Explotación Sexual de la Mujer (Reporte Final), Seminario-Taller Explotación Sexual y Tráfico de Mujeres y Niñas Latinoamericanas y del Caribe, Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe/Centro Feminista Latinoamericano de Estudios Interdisciplinarios, Caracas.
- US Department of State 2005 *Trafficking in persons report* (Washington DC: The Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons-Department of State). En <www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46606.htm>.

CRÍTICAS Y DESAFÍOS PARA LA *INTEGRACIÓN* REGIONAL SUDAMERICANA EN EL SIGLO XXI. ¿CÓMO EXPLICAR LA CONTINUIDAD DEL REGIONALISMO ABIERTO EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA?¹

Marcelo Mondelli*

INTRODUCCIÓN

Desde principios de los años noventa, la CEPAL adoptó y promovió el término *regionalismo abierto* (RA) para enfatizar la opción de complementariedad entre las distintas modalidades de apertura, lo que constituye un aspecto diferencial respecto de las pasadas iniciativas de integración.

En el contexto histórico sudamericano, este nuevo modo de regionalismo (resultante de una transformación de época y de un modelo de desarrollo) surgió a partir de la sustitución de las importaciones por estrategias de desarrollo orientadas y basadas en las exportaciones (Gamble y Payne, 1996). La *apertura* comercial llevó a cambios a lo largo del continente americano que fueron representados por *acuerdos de*

* Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Dublín, Irlanda. Consultor del Centro de Estudios Estratégicos Canario (CEEC), Canelones, Uruguay.

1 El presente artículo fue presentado en el Seminario Internacional "Pobreza, integración económica y comercio internacional" promovido por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Programa de Investigaciones Comparativas sobre Pobreza (CROP) y la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), que tuvo lugar del 27 al 29 de noviembre de 2007 en la ciudad de Quito, Ecuador.

libre comercio; dichos acuerdos “tenían como cometido para la región la creación de una eventual asociación hemisférica que se extendería desde Anchorage a Tierra del Fuego” (Grugel, 1999: 91). El RA fue funcional a las reformas de mercado de la década del ochenta, cuando cambiaron radicalmente las dinámicas y estructuras políticas, económicas y sociales de América Latina. Se estableció de esa manera, en casi todo el continente, *la idea de convergencia* entre proyectos tanto a nivel hemisférico como *subregional*.

Existen además otras contradicciones frente a la integración de RA, ya que para muchos representa “la sumisión al paradigma liberal-neoliberal, entre los que no se encuentran diferencias esenciales” (Casas Gragea, 2005: 66). Esta crítica manifiesta la falta de mecanismos de integración, ya sea “para fortalecer estructuras productivas nacionales o regionales, o [para] ganar autonomía ante los organismos globales, como la [Organización Mundial de Comercio] OMC o el [Fondo Monetario Internacional] FMI” (Gudynas, 2006: 5). Además, las estrategias de inserción internacional *basadas en la exportación* presentan vulnerabilidades. No sólo tienen limitaciones en términos de estructura de desarrollo y en contenido, sino que además carecen de un grado mínimo de *governance* más allá de lo comercial, y eso sólo les permite desarrollar un soporte mínimo de institucionalidad.

Esta estructura de integración –de *bajo grado* de *governance* regional– ha generado una incertidumbre mayor a la hora de manejar los diferendos político-comerciales, y las diferencias –en forma de asimetrías– surgidas del desarrollo económico. Dicho de otra manera, el modelo de RA es seriamente cuestionado como mecanismo de integración ya que no prioriza la disminución de los efectos asimétricos (polarización social y económica), generados tanto por la globalización como la regionalización. Las limitaciones de este modelo serán expuestas en el contexto del regionalismo contemporáneo, conocido como *nuevos regionalismos* en la economía política global. Mediante este abordaje, buscaremos entender la integración regional desde la perspectiva de la economía política internacional (IPE, por sus siglas en inglés).

Para ello discutiremos la complejidad en las relaciones entre “globalismo”, regionalismo y los diversos niveles existentes de actividad económica y política (Phillips, 2000: 391), enmarcados siempre dentro de las transformaciones de la globalización, y con la importancia de *traer* al análisis lo doméstico y también lo global para entender las dimensiones del regionalismo, especialmente en el Cono Sur.

A nivel empírico, expondremos las dificultades para los países pequeños del MERCOSUR en el camino de integración regional *abierta* iniciada en los años noventa. Revisaremos cómo evolucionaron los índices comerciales en la región, y también lo que esto provocó, junto

con el abandono de políticas nacionales/regionales de desarrollo. Resaltaremos, en este sentido, que se dejó en el camino la búsqueda de promover una estructura económica integrada, común y más sólida a nivel regional. La evidencia está dada por el déficit institucional del MERCOSUR (Veiga, 2004: 9) y una fuerte disminución en la integración de las capacidades productivas, así como en el acceso a mercados, y pocos avances en “la solución de los problemas de credibilidad que presenta el bloque” (Carranza, 2006: 822).

A nivel conceptual, este documento sugiere una reorientación hacia un nuevo regionalismo capaz de rodar por sendas de integración profunda, asumiendo un nuevo tipo de abordaje para el contexto sudamericano en el siglo XXI. Para ello, consideramos que es pertinente pensar en un marco conceptual en el que se reconozcan las dinámicas existentes –entre estructura y agentes–, sumado a los *actores* que van más allá del rol vanguardista que puedan llegar a tener los estados nacionales en todo el proceso de integración.

La estructura del presente artículo está integrada por cuatro secciones. La primera parte aborda la literatura cepalina sobre el RA y las críticas más importantes que han surgido de la literatura del pensamiento crítico en economía política. Además, repasaremos la evolución del RA a nivel global; sus características, diferencias institucionales y evolución en las economías de los grupos regionales que adoptaron dicha forma de liberalización. La segunda parte se refiere al componente ideológico en la integración regional, para interpretar los cambios ocurridos en los diferentes grupos no estatales regionales y las respuestas a nivel doméstico. La tercera sección se orienta a la evolución del proceso de integración del MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, y analiza el impacto sobre las economías más pequeñas, en áreas de comercio, inversión y pobreza. En la última parte, ubicaremos el impacto desigual de los “países y las regiones periféricas” dentro de la economía política global y profundizaremos en el subregionalismo latinoamericano. Retomaremos, de esa forma, la voz crítica de quienes en el pasado “han criticado con dureza la timidez, tibieza e imprecisión de la propuesta cepalina de RA, o el nuevo regionalismo latinoamericano de integración, y la sumisión de este al paradigma liberal-neoliberal” (Casas Graña, 2005: 66).

ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL REGIONALISMO ABIERTO (RA)

El concepto regionalismo abierto (RA) fue desarrollado en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1994, y supone que la apertura regional debe ser utilizada como instrumento de negociación para obtener *reciprocidad* y cambio de políticas de terceros países (CEPAL, 2001: 211).

El RA se convirtió en un importante mecanismo de inserción comercial en la economía global, el cual fue impulsado por los miembros de grupos regionales (NAFTA, MERCOSUR, CAFTA y CAN)². Fue una forma estratégica de respuesta a las políticas generadas por el proceso de la globalización y las reformas neoliberales. Bajo esta premisa, el acceso al mercado regional ampliado podría mejorar la productividad y la competencia, ya que proveería las condiciones necesarias para una mejor explotación de las economías de escala, un mayor grado de diversificación, así como un mejor alcance de innovación y especialización.

Si aceptamos esta visión, iniciamos esta revisión desde un enfoque que nos permite visualizar un modelo de integración regional que ha buscado *sincronizar* los niveles regionales y globales, de forma que prevalezca un tipo de normativa que regule el funcionamiento de un sistema multilateral de comercio. En esa línea, el RA ha sido asociado con el paradigma económico neoliberal, y con nociones que han sido desarrolladas principalmente de forma de integrar regiones periféricas a la economía global de acuerdo con la ideología señalada. Para entender la liberación y el tipo de integración que promueven los actores estatales y no estatales, revisaremos las estructuras en que se acentuaron las políticas de promoción del RA, e identificaremos tres áreas prioritarias: el comercio, el impacto de la inversión extranjera directa (IED) y las políticas de desarrollo.

LA CEPAL Y EL REGIONALISMO ABIERTO

Desde los noventa, la CEPAL (1994: 78) impulsó un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, promovido tanto por acuerdos preferenciales como por otras políticas en un contexto de *apertura y desreglamentación*. El RA se definía en ese entonces como la *interdependencia* entre acuerdos de carácter preferencial y la integración *de hecho*, determinada por las señales del mercado y resultado de una apertura no discriminatoria. La escuela cepalina propuso que no era utópico plantear la posibilidad de impulsar un proceso de integración que culminara en la constitución de una zona de libre comercio de alcance regional, y acaso hemisférico (CEPAL, 1994).

La visión aperturista de los noventa estableció que, “de no producirse ese escenario óptimo”, el RA de todas maneras cumpliría una función importante en el comercio internacional. Para la CEPAL, el RA podría convertirse en estrategias asociadas con el modelo proteccionista de mercados extrarregionales (CEPAL, 1994: 78). Dicho de otra forma

2 NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; CAFTA; Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica; y CAN: Comunidad Andina.

(y asumiendo un sistema global simétrico), el orden internacional debía ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, respetuosas de un orden global basado en reglas claras, es decir, un sistema de “regionalismo abierto” (Ocampo, 2001: 9-11).

A pesar de la existencia de una variada gama de opiniones con marcada voluntad y *alta creencia* en normas y reglas de juego de carácter *óptimo*, existen opiniones que cuestionan al RA desde un punto de vista conceptual. Su crítica establece que el RA, entre los detalles más significativos a nivel teórico, “nunca ofreció una crítica conceptual sobre la globalización” (Gudynas, 2005). Y esto se explica, según el investigador citado, por una falta de interés de los cepalistas por entender –de manera relativa– que la globalización era “como un mar de posibilidades que deberían ser aprovechadas” (Gudynas, 2005).

En relación con el componente político del RA, podemos citar limitaciones importantes. Se ha caracterizado por promover un paquete de políticas que –de forma modesta– buscaron armonizar la “interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado, resultante de la liberalización comercial” (CEPAL, 1994: 78). Tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, se sostiene que la finalidad de la liberalización es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente. Esta dimensión lleva a interpretar a la economía global desde una perspectiva de simetría (*level playing field*) y en el marco de uno de los argumentos centrales de la escuela cepalina³. De los grupos regionales en los que se ha intentado desarrollar el RA, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) se constituyó –según la CEPAL– en el único grupo totalmente obediente de las reglas de la OMC en letra y espíritu (CEPAL, 2001: 206). El RA del APEC se entiende como un proceso de liberalización unilateral concertado entre varios estados y *multilateralizado* por la cláusula de nación más favorecida (NMF), aplicada en forma incondicional. APEC ha presentado un liderazgo pluralista, asociado a elementos de persuasión y habilidades técnicas e intelectuales desarrolladas por la diplomacia comercial de sus estados miembros. Otros analistas apoyan la idea de que el regionalismo en APEC se ha constituido en “la mejor vía para que los países de la región elaboren colectivamente nuevos consensos regionales sobre temas controvertidos” (Cooper et al., 1993).

En términos comparativos, se han identificado diferencias frente al regionalismo asiático. Primero, porque América Latina ha tenido una larga tradición en cuanto a los proyectos de integración; segundo,

3 La CEPAL afirmaba en aquel entonces que los “procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismos y trabas al intercambio de bienes y servicios” (CEPAL, 1994).

porque la apertura comercial unilateral es *indiscutible*, incluso más allá de lo oportuno. De las lecciones que la CEPAL ha recibido de los NICS⁴, nos interesa subrayar en particular aquellas relacionadas con “los problemas institucionales a los que se ha enfrentado APEC para ejecutar efectivamente un programa de liberalización comercial a través de negociaciones” (CEPAL, 2001: 211).

De esta forma se explica que aún persistan restricciones en el comercio, tanto en el APEC como en el MERCOSUR, y también en la CAN. En este sentido, los nuevos lineamientos de la CEPAL en temas de integración han estado apoyando al regionalismo con *baja gobernanza* (regional), manteniendo así las negociaciones de liberalización mediante normas, plazos y procesos que estén dentro de la OMC. La CEPAL acompaña dicha tendencia y se suma a la propuesta –de aceptar la OMC como institución reguladora del comercio regional y global–, ya que entiende que es la misma OMC la organización que “está mejor capacitada para administrar” (CEPAL, 2001: 211).

Dentro de los avances de la escuela cepalina en el abordaje del regionalismo durante la última década, hemos identificado informes que vinculan elementos que tienen que ver con el modelo de desarrollo aplicado, y su nexos con los aspectos de integración regional. Es decir, a partir del desempeño de los países latinoamericanos y caribeños en el proceso multilateral, se busca con mayor énfasis “dar una expresión concreta a los requerimientos de la dimensión del desarrollo” (CEPAL, 2001: 206). Precisamente a partir del informe realizado a comienzos del siglo XXI, la CEPAL hizo un llamado de atención respecto de la necesidad de llevar acciones para el avance de sus economías (en la forma de trato especial y diferenciado) y corregir de esa manera las asimetrías derivadas de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. La CEPAL planteó también que en el ámbito regional se debería lograr un mayor equilibrio entre las normas que *regulan* el comercio regional, y se debería permitir una participación creciente de los países de menor desarrollo relativo de la región en el comercio internacional; También debería buscarse una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la apertura y de los ajustes a los nuevos patrones de la competencia internacional (CEPAL, 2001: 206).

EL REGIONALISMO ABIERTO Y LA OMC

La Ronda de Uruguay (concluida en 1994) marcó un cambio de actitud de los países en desarrollo con respecto al *trato especial y diferenciado*. Sin renunciar formalmente al principio de no reciprocidad, los países

4 Los países recientemente industrializados del Sudeste asiático: Corea, Taiwán, Malasia, etcétera.

fueron participando activamente en el intercambio de concesiones recíprocas en materia de bienes y servicios, plasmando el concepto de compromiso único (*single undertaking*). Este método se convirtió en un importante mecanismo de inserción comercial en la economía global, mediante el cual impulsaron a los miembros de varios grupos regionales (entre ellos, NAFTA, MERCOSUR, CAFTA y CAN). No debemos olvidar –como lo expresa Vaillant– que los acuerdos subregionales se desarrollaron como “un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la inserción de estas economías en la nueva etapa de globalización de la economía internacional en curso”. En ese sentido, los acuerdos “ingresaron en este cambio de modelo y paradigma dado que fueron un instrumento para apoyar y consolidar la estrategia de apertura unilateral que casi sin excepción, aunque a distintos ritmos, emprendieron las economías de la región” (Vaillant, 2007: 24).

Una de las características del RA –según argumenta Anthony Payne– es que existe un cometido común hacia la apertura, de manera que la competitividad regional puede ser alcanzable y sostenible. En el contexto del regionalismo contemporáneo esto no responde a “una doctrina de protección, sino que se explica dentro del comercio estratégico” (Payne, 2004: 16). Esto significa que “las políticas han [tendido] hacia la eliminación de obstáculos para comerciar dentro de la región, y –al mismo tiempo– no hacer nada para levantar barreras externas tarifarias al resto del mundo” (Payne, 2004: 17).

A finales de la década del noventa, el mapa regional estuvo marcado por la incertidumbre en la convergencia hemisférica y las crisis financieras. En ese contexto era compartida la siguiente *opinión* generalizada:

La sobrevivencia del MERCOSUR en el [Área de Libre Comercio de las Américas] ALCA, dependerá de la profundización de la integración regional y la coordinación de políticas macroeconómicas y objetivos. De hecho, la CEPAL alcanzó a plantear –de forma explícita en el año 2000– que la sobrevivencia en el caso de una situación de integración hemisférica estaría necesitada de progresos significativos en la liberalización de comercio en servicios, movimiento de personas y movimientos de capital (Phillips, 2003b: 8).

Dicho de otro modo, la aceptación del principio de *reciprocidad* constituye una aprobación implícita del *regionalismo abierto* y de *adaptación* a propuestas de libre comercio que se promovieron en el hemisferio con Estados Unidos como principal promotor. El RA de la CEPAL, *insuficiente y confuso*, nos recuerda que ha existido “un intento de conciliar una apertura comercial ampliada junto a acuerdos comerciales entre vecinos, así como la insistencia en *una visión comercial de la integración*”.

Esto llevó a Gudynas a comparar economías muy diferentes entre sí, como forma de identificar la apertura en sus mercados y la relación con los mercados extrarregionales. El investigador concluyó que el RA “fue usado para defender diferentes acuerdos –e ideas– comerciales dentro de América Latina [...] y fue aplicado a las negociaciones del ALCA; hoy en día las cancillerías de Brasil y Chile, que tienen políticas comerciales muy distintas, de todas maneras se presentan como defensoras del regionalismo abierto” (Gudynas, 2005).

La diferencia a la hora de instrumentar la integración –según Casas Graea (2005: 66) y Gudynas (2005)– estará asignada por el grado de apertura. El grado de apertura para productos y servicios –en las áreas donde se encuentran las mayores dificultades, como propiedad intelectual, agricultura, etc.– se ha convertido en punto medular a la hora de caminar por las sendas de los Tratados de Libre Comercio (TLC). En este sentido, el economista uruguayo Vaillant ha resumido estas dos posturas en la etapa actual de integración en Sudamérica:

Los ejes fundamentales en donde se expresan las diferencias en las estrategias de integración en desarrollo se establecen [mediante] las posturas más o menos aperturistas que se tengan en relación al resto del mundo. Es decir, cómo es que se combina la estrategia discriminatoria a favor de los socios regionales, con quiénes se establece el acuerdo de integración económica, y el grado de apertura que se mantiene en relación a los no socios. Es decir, [...] cuán abierto es el regionalismo que se proclama (Vaillant, 2007: 25).

Las organizaciones multilaterales que regulan el comercio mundial acusan varias transformaciones, principalmente en espacios de negociación donde la influencia de los estados y de los intereses genera cambios importantes. Frente a este escenario (post-Ronda de Doha), debemos resaltar que el camino que Estados Unidos ha elegido transitar está marcado por una senda más agresiva hacia el bilateralismo y más alejada del multilateralismo, es decir, se busca seguir avanzando con su estrategia de “liberalización competitiva” y celebrando acuerdos con aquellas partes que estén listas para hacerlo. Según diversas fuentes, la estrategia es sencilla, ya que “Estados Unidos impulsa una competencia dentro de la liberalización” (*Red Voltaire*, 2008).

Sin embargo, esto no garantiza –teniendo la experiencia de rondas anteriores– que se trate de un mejor acceso a los mercados en las áreas/industrias en las que se ha estado discutiendo el tratado o ronda de negociación a nivel multilateral.

El analista argentino Roberto Bouzas hizo un llamado de atención sobre este punto. En la publicación de la CEPAL afirmó que “aunque

reciprocidad es un principio fundamental, la historia del comercio de las últimas décadas nos demuestra que no ha sido fácil aplicarlo en el sistema de comercio multilateral, inclusive en la Ronda de Uruguay” que finalizó en 1994 (Bouzas, 2005). De hecho, esto no ha llevado a mejoras cualitativas pese a que la agricultura fue incluida entre las disciplinas generales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); algo que Bouzas sostuvo una vez concluidas las “rondas” en que “tanto que el Acuerdo de Marrakech (por el que se estableció la OMC), [...] como [...] el sucesivo proceso de instrumentación que le sucedió, causaron gran descontento en el mundo en desarrollo” (Bouzas, 2005: 9).

Reafirmando lo anterior, otro investigador del Cono Sur observó este tema de manera similar, y argumentó en esa misma línea:

La época actual de la estrategia multilateral vuelve a generar cierto escepticismo, tanto por los ritmos lentos como [por] los magros resultados que está ofreciendo. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye un marco global de reglas al cual en última instancia se apela, el nivel de apertura que ha posibilitado es bajo, y los países buscan en los acuerdos regionales condiciones más profundas y certezas de inserción internacional (Vaillant, 2007: 24).

Contrariamente a otros órganos multilaterales y a pesar de las críticas que ha recibido desde su creación, la OMC puso en marcha una parte importante de su funcionalidad y avanzó como *órgano de uso legítimo en las diferencias comerciales* en la *gobernanza* global hacia el multilateralismo. La OMC permitió que los debates se desarrollaran a la vista de la opinión pública, cosa que antes no ocurría, en la época del GATT. Además, el voto de cada uno de los estados miembro pasó a tener igual valor; e incluso se establecieron –a nivel institucional– diferencias frente a la Corte Internacional de La Haya o la Corte Penal Internacional –quienes están condicionados a la presión/aceptación de cada Estado–; en cambio, en materia de comercio de bienes y servicios para la OMC, los estados no pueden escapar a la justicia comercial (Chemillier-Gendreau, 2007).

A pesar de los avances importantes a nivel jurídico, el escalón político de la OMC es el punto donde se ha registrado una mayor parálisis después de que los países periféricos vieron la posibilidad de unirse frente al grupo de países industrializados. A partir de Cancún (2003) se observó un cambio en la relación de fuerzas, y los países del G-20 lograron bloquear la negociación, paralizando desde entonces la Ronda de Doha. Según la reflexión planteada por Chemillier-Gendreau (2007), los acuerdos alcanzados en la OMC, resultado de las rondas de negociaciones, “reflejan con crudeza la relación de fuerzas existentes [...] y es en esas

situaciones de gran desigualdad donde el librecambio es sólo el manto con que se disimula el proteccionismo de los poderosos” (Chemillier-Gendreau, 2007). Esta aceptación de las asimetrías como característica común de las relaciones comerciales es el reflejo del triunfo del liberalismo económico. El mismo estaba basado en la *creencia* en el crecimiento de modelos de desarrollo impulsados por las exportaciones y, sobre todo, en “la creencia en el rol central del sector privado [a la hora de impulsar] procesos de desarrollo” (Gamble y Payne, 1996: 106).

EL REGIONALISMO ABIERTO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA

A fin de presentar una interpretación más amplia del RA en los vértices de la economía política, es importante considerar los planteamientos *neoestructuralistas* y *dependentistas*. Existen analistas que explican la realidad atendiendo el sistema-mundo y las relaciones de poder. Principalmente, la desconfianza recala en los países centrales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dicha relación de poder está marcada por “los principales estados involucrados en formar UE, NAFTA y APEC, que han mantenido un rol de vanguardia en el desempeño en la gerencia de la economía política global, a través de su membresía al Grupo de los 7 (G-7), el FMI, el Banco Mundial y la OMC” (Payne 2004: 16). De esta forma, podemos interpretar *las inquietudes* desde la corriente de cepalistas neoestructuralistas frente a empresas transnacionales (ET). La corriente de pensamiento neoestructuralista ha mantenido históricamente una posición más escéptica sobre una mayor liberalización, temiendo que las desigualdades entre países se puedan incrementar a riesgo de que “los grupos más poderosos a nivel global aseguraran para sí mismos los beneficios de la liberalización global” (Gwynne

Cuadro 1
Crecimiento del PIB per cápita en la economía global

	Mundo	Países capitalistas desarrollados	América Latina	África	Europa del Este	Asia (Japón excluido)
1950-1973	2,93	3,72	2,52	2,07	3,49	2,92
1973-2001	1,43	1,98 ⁱ	1,08	-0,38	-1,10	3,54 ⁱ
1980-1990	1,43	2,67	-0,77	-1,09	1,60	6,80 ⁱⁱ
1990-2001	1,13	1,77 ⁱ	1,64	-0,24	-2,26 ⁱ	4,20 ⁱ

Fuente: O'Hara (2006).

ⁱ Corresponde a los años 1973-2000.

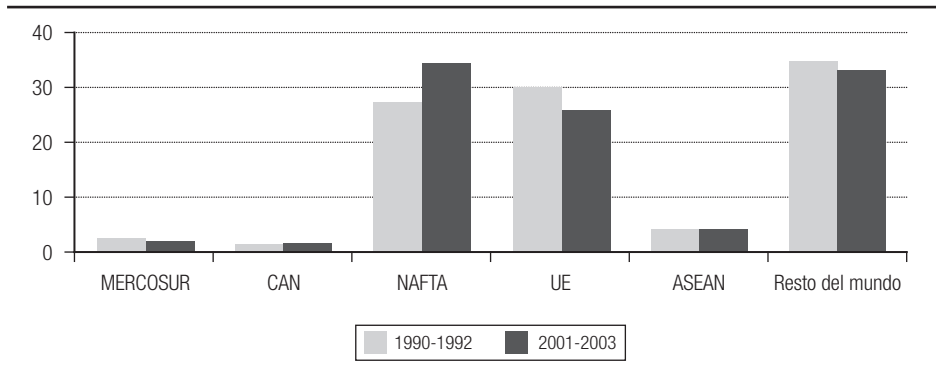
ⁱⁱ Únicamente países asiáticos recientemente industrializados.

y Kay, 2000: 141). Los indicadores del siguiente cuadro muestran la relación entre el crecimiento de las regiones en los últimos cincuenta años. Entre otras cosas, observamos el impacto desigual de las *subregiones*, asociado al crecimiento global.

Para el caso de los países del MERCOSUR, los cambios que emprendieron a partir de la década del noventa fueron realizados para obtener mejores condiciones de acceso a mercados regionales y, de esa forma, darle *sustentabilidad* al modelo de apertura comercial y crecimiento liderado por exportaciones. El MERCOSUR, sin embargo, se ha transformado en un proyecto regional que no especifica (ni explicita) mecanismos de gobernanza sobre los temas centrales de desigualdad y asimetrías⁵. Anthony Payne advierte sobre los dos tipos de polarización, tanto a nivel global como regional, para el caso de las economías más pequeñas del MERCOSUR. Según este autor, el proceso “encargado de profundizar la integración (regionalización) producirá también un proceso –casi paralelo– en donde se incrementarán los efectos de polarización” (Payne, 2004:17).

Gráfico 1

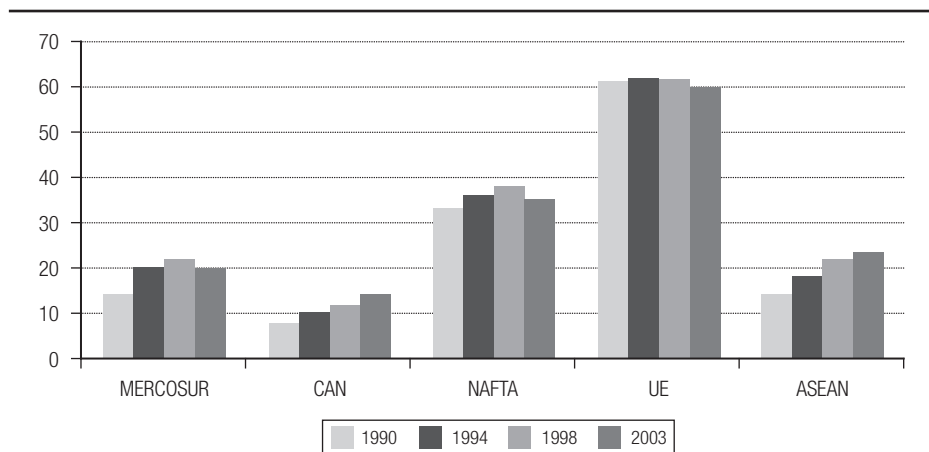
Comercio global. Distribución. Bloques comerciales en el producto mundial (en %)



Fuente: Arocena et al. (2005).

⁵ Los fondos estructurales del MERCOSUR (FOCEM) han sido tímidamente implementados recién en 2007. Los fondos representan sólo un 0,01% del PIB del MERCOSUR, mientras que en la Unión Europea el promedio llega al 0,4%. En el MERCOSUR, casi el 80% de los fondos benefician a los países pequeños.

Gráfico 2
Participación del comercio intrabloques (en %)



Fuente: Arocena et al. (2005).

El gráfico que muestra la distribución del comercio global nos permite identificar aspectos asimétricos de la economía global y la dinámica de comercio e inversiones que se desarrollaron dentro del círculo de las economías de la *tríada* (UE, TLCAN, APEC). Los flujos comparativos (nivel de inversiones y comercio) difieren en volumen con los grupos regionales de la periferia (MERCOSUR, CAN, etcétera). Esta relación fue investigada por varios autores que llegaron a concluir que lo que ha estado ocurriendo con la liberalización (comercial y financiera) a nivel global ha sido un incremento en la concentración de flujos que circulan –casi exclusivamente– entre las regiones de las economías centrales de Europa, Norteamérica y el Este asiático (Ruigrock y Tulder, 1995; Payne, 2004). Esto tiene como resultado la exclusión económica en ciertas regiones del planeta y, además, transforma la globalización en una regionalización.

La introducción a *New regionalisms in the global political economy. Theories and cases* (Breslin et al., 2002: 12) reconoce de forma especial que han existido cambios en el tipo de relación (centro-periferia) y, por tanto, asume la existencia de un grado mayor de escepticismo –a partir de las crisis de los mercados financieros– entre las elites políticas de los países en desarrollo. Principalmente surgen cuestionamientos respecto de los beneficios y la naturaleza sin regulación del capitalismo global contemporáneo. Los investigadores coinciden en que “los pasos hacia la liberación permanecen ‘poco claros’; tanto Latinoamérica como el Este asiático han sabido responder de una manera que sugiere ‘un movimiento

hacia una organización regional defensiva que tiende a proveer un cierto grado de regulación’, y en repuesta a las percepciones negativas que se tiene del modelo de desarrollo ‘Anglo-Americano’” (Breslin et al., 2002: 10). Sin embargo, a nivel regional, hay argumentos en favor de que “esto no sugiere que existe una resistencia frente a todos los elementos del proceso de la globalización” (Bowles y Phillips citados en Breslin et al., 2002: 12). Si bien existen cuestionamientos en la legitimidad del tema, hay también otra dialéctica difusa frente al *grado de compromiso* con el cual las organizaciones regionales actúan, y cómo se posicionan como los motores de la liberalización económica global. De acuerdo con dicha investigación presentada por el Centro de Estudios de Globalización y Regionalización de la Universidad de Warwick (CSGR)⁶, desde principio de los años noventa APEC mostró un amplio compromiso con el RA, fundamentado, entre otras cosas, en la promesa de una liberalización unilateral de las economías por parte de los estados miembro. Se argumentó en su momento que el proyecto regional estaba designado para facilitar procesos más amplios a nivel global. Esto puede interpretarse como una forma de prevenir *respuestas coordinadas* de la *subregión* –como puede haber sido el surgimiento de un tipo de regionalismo específico del Este asiático–. En este sentido, nos alerta también sobre una posible *dobles agenda* para el caso de APEC ya que “los mayores estímulos detrás de APEC desde principios de los noventa fueron los deseos promovidos por sus miembros ‘caucásicos’ de usarlo –al grupo regional de APEC– como una caña con que podían azotar a la Unión Europea para concluir la Ronda de Uruguay” (Breslin et al., 2002: 12).

Bouzas argumentó en su momento sobre acuerdos por los cuales países considerados *en desarrollo* asumieron compromisos en ciertas áreas –como la protección de los derechos de propiedad intelectual o la aplicación de disciplinas de inversión relacionadas con el comercio– sin conocer totalmente sus efectos y las repercusiones, por lo que la reciprocidad era casi imposible. Dentro de este marco, se entiende de qué manera esta situación “profundiza la naturaleza asimétrica de las negociaciones comerciales hemisféricas y (también) reduce las probabilidades de acuerdos comerciales recíprocos” (Bouzas, 2005: 10).

IDEOLOGÍA. ASPECTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA EN EL REGIONALISMO ABIERTO

En economía política regional y global contextualizamos a la integración regional como un proceso político. Por tanto, revisaremos la importancia de las ideas y también de las instituciones. La *dimensión ideológica*

⁶ Ver <www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/workingpapers>.

es crucial para entender la naturaleza y las políticas surgidas a partir del régimen económico regional (Phillips, 2005b: 3). Es posible afirmar que “las ideas y las instituciones” son un componente importante del funcionamiento de la gobernabilidad tanto regional como global (Hurrell, 2005: 50). Las instituciones proveen –a la integración regional– un espacio político para construir nuevas coaliciones que buscan incidir en el surgimiento de normas. Para el caso de las economías más pequeñas, esto se convierte en una necesidad política por dos razones: por la importancia de estar presente en la creación de procesos de socialización a nivel regional (en los cuales normas y valores son difundidos); y porque se mantiene a los estados hegemónicos, al menos parcialmente, integrados a las instituciones y los nuevos acuerdos (Hurrell, 2005: 50).

El neoestructuralismo se adhirió al RA en los años noventa con la esperanza de que aumentaría la posición latinoamericana en la economía mundial, mientras que al mismo tiempo se podrían reducir la vulnerabilidad y la dependencia (CEPAL, 1994). Los cepalistas consideraron que era importante hacerlo “manteniendo las ventajas comparativas en determinadas áreas productivas del mercado mundial mediante la liberación selectiva”, por medio de la integración en la economía mundial y con industrias orientadas a la exportación y acompañadas por políticas de crecimiento (Gwynne y Kay, 2000: 153). La escuela cepalina reconoció en su momento las posibilidades y beneficios existentes para países que tomaran parte de la apertura del mercado mundial del comercio y el sistema financiero. Para ello, RA podría crear empresas regionales e instituciones que aliviarían algunos de los efectos de las asimetrías del sistema económico mundial (Gwynne y Kay, 2000: 154).

Tal como lo advirtió Cervo en su texto *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, a nivel conceptual-ideológico prevaleció la visión de un mundo armónico, global, que comprendía la valorización del individualismo y de la iniciativa privada, sumado al mercado mundial y a la transferencia de activos nacionales a las empresas oligopólicas globales en nombre de aumentar la productividad (Cervo, 2001). En cierta forma, el regionalismo hemisférico fue propulsado por *gobiernos y estrategias de negocios* como los agentes primarios que buscaron *encerrar* una economía política y un modo de organización social que fueran *ideológica y estratégicamente* funcionales a las reglas del juego neoliberal (Phillips, 2005b: 4). Entre las ideas que impulsaban dicho modelo, prevaleció aquella de que el RA se había organizado “bajo la percepción de que el esquema resulta más liberal y compatible con el multilateralismo” (Reza, 2003: 307).

Otros analistas cuestionan la forma como se promovió la *esperanza* sobre el librecambio, entre ellos, Laura Carlsen, quien sostiene que los círculos de integración económica “nos presentan como a una

falsa dicotomía al proteccionismo del pasado como maligno y al libre comercio como el único camino hacia el futuro”. El libre comercio –resume Carlsen– “ha sido definido como sinónimo de la libertad en el ámbito político, y el hemisferio occidental es descrito como naciones divididas, unas que apoyan el libre y democrático mercado abierto y las otras que buscan mitigar los efectos polarizantes del comercio y de la inversión liberal” (Carlsen, 2008).

Por su parte, Eduardo Gudynas afirma que han existido limitaciones importantes en el abordaje y análisis conceptual del RA en América Latina, e insiste en que la integración ha sido *derramada* por un optimismo enorme sobre las posibilidades de apertura. En este sentido, el autor se pregunta cuál es la visión cepalina de las relaciones internacionales, ya que “la integración regional no se puede dar en un vacío de relaciones políticas entre los estados, ni se pueden concebir las interacciones entre ellos únicamente en el plano comercial. Lo que en definitiva el autor cuestiona es por qué nunca se ha explorado al RA de forma más profunda. Advierte que el RA “se desarrollará en un contexto de la lucha de poder en la arena internacional” o, por lo contrario “se amparará en posturas idealistas que defiendan derechos y obligaciones en un mundo multilateral”. Y concluye, de manera enfática, haciendo referencia a las carencias del RA, ya que “no discute los conflictos regionales, las tensiones diplomáticas, las implicaciones en la seguridad nacional y las luchas de poder a nivel regional o global”. En otras palabras, “la vinculación entre las naciones sólo transcurre por medio del comercio exterior, y los temas más agudos que afectan a América Latina (tensiones fronterizas, el narcotráfico o la migración) quedan en segundo plano, o bien se resolverían por medio del comercio” (Gudynas, 2005: 3).

PREMISAS DEL MERCOSUR

El MERCOSUR fue fundado sobre el principio de la *reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte* y no incorporó –de forma inicial– el principio de tratamiento especial y diferenciado de los países de menor desarrollo relativo, elemento que había sido la piedra angular en los formatos anteriores de integración económica latinoamericana. Si identificamos diferencias entre uno y otro acuerdo, señalaremos que esta modalidad de integración del MERCOSUR contrasta con la etapa de integración regional previa, como el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 y, posteriormente, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980⁷.

7 ALALC y ALADI se caracterizaban por *desgravaciones lentas*, negociadas producto a producto, contemplando el tratamiento diferenciado para los países de “menor desarrollo relativo”. Este nuevo acuerdo difiere también de tratados de cooperación bilateral como el

De acuerdo con la premisa reinante de liberalización continental –en el Tratado de Asunción–, los Estados Parte acordaron establecer un mercado común. Tras un período de transición de cuatro años, se incluiría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. A esto se suman *la adopción de una política comercial externa común*, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de la legislación en áreas pertinentes.

A fines de 1994, el proyecto integracionista del Cono Sur se tonificaría con el Protocolo de Ouro Preto⁸, a pesar de que para el MERCOSUR el principio de *reciprocidad* fue el dominante (Peña, 2004: 1). El tratado no incluyó disposiciones operativas con relación al tratamiento de barreras no arancelarias. Sin embargo, estableció la intención (elemento político) de coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, la liberalización del comercio de servicios y la libre movilidad de factores. En el plano arancelario, el Programa de Liberación Comercial (PLC), previo a la creación del MERCOSUR, estableció un cronograma de rebajas arancelarias progresivas (elemento normativo), *que fueron lineales y automáticas*, que alcanzaría una preferencia del 100% sobre los aranceles de la “nación más favorecida” (NMF) al finalizar el *período de transición*.

El Tratado de Asunción, firmado en 1991, reconoció, no obstante, el problema de las asimetrías de políticas al disponer en su artículo primero “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte” y establecer el compromiso de los mismos de “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”⁹. Sin embargo, como argumentan Masi y Miranda Álvarez (2005), sin armonizar compromisos sucedió la evolución del mercado regional, y los avances en este

Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), firmados en 1975 con Brasil y Argentina, respectivamente.

8 El Protocolo de Ouro Preto es un protocolo adicional al Tratado de Asunción, aprobado en diciembre de 1994 en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto (Brasil). Allí se estableció la estructura institucional del MERCOSUR, se lo dotó de personalidad jurídica internacional y se adoptaron los instrumentos fundamentales que caracterizan hoy a la entidad en materia de política comercial común, que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera, encabezados por el arancel externo común. Así, la cumbre de Ouro Preto estableció la definición de un arancel externo común (AEC) y la promesa de avanzar en un Código Aduanero, un régimen de valoración y otros componentes propios de una unión aduanera.

9 En varios anexos, el Tratado estableció un mecanismo operativo para eliminar los aranceles que gravaban el comercio de bienes (el PLC), un régimen general de origen y un mecanismo de salvaguarda transitorio, para combatir los incrementos imprevistos de las importaciones que amenazaran con ocasionar un perjuicio grave a la producción nacional. Además, fijó a partir del 1 de enero de 1995 la adopción de un sistema de solución de controversias y la implementación de un AEC.

campo fueron muy limitados. El mecanismo institucional adoptado fue el intergubernamentalismo. Esto favoreció a los miembros de mayor tamaño y poderío regional, ya que han podido definir una agenda determinada e incidir en los resultados grupales¹⁰. Estas divergencias entre el bilateralismo de los más grandes y la falta de eficacia del órgano regional competente conducen a la ruptura del generalizado consenso hacia las políticas de apertura comercial. Surge entonces en la región “una corriente crecientemente crítica respecto a la modalidad de crecimiento que se busca consolidar” (Vaillant, 2007: 24). En este sentido, un grupo de académicos e investigadores del gobierno uruguayo ha sugerido que la apertura al mundo de las economías de la región –conocida como RA o acuerdos de nueva generación– “parece haberse agotado” (Arocena et al., 2005: 27).

CUESTIONAMIENTOS Y CONTINUIDAD DEL MERCOSUR

Las investigaciones del regionalismo contemporáneo coinciden en el interés por “entender cómo se producen las transformaciones en el ejercicio de la autoridad (*shift of authority*) desde el nivel nacional al regional, y los impactos distributivos que han tenido los grupos regionales” (Coleman y Underhill, 1998; Gamble y Payne, 1996; O’Brien y Williams, 2006: 33). Resumiremos, en este sentido, para la región, la naturaleza de las transformaciones en las estructuras globales de los noventa. Chudnovsky y López llegaron a concluir *tres* características principales para la región: la creciente interdependencia de los países a través de la fuerte expansión de las corrientes internacionales de comercio, inversiones y tecnología; la tendencia a generar disciplinas internacionales en diversas áreas y en el marco de la OMC; y la proliferación de acuerdos bi- o plurinacionales, abarcando procesos de integración regional (como el MERCOSUR) y los tratados de inversión (Chudnovsky y López, 2006: 2).

Además de los elementos del mercado y la capacidad del Estado, este enfoque de la economía política internacional (IPE) se interesa por la relación del Estado con la sociedad. Para algunos analistas, esta conveniencia de intereses –para mantener la integración en marcha– obedeció a que el MERCOSUR “protegía a las *elites* nacionales (especialmente en Brasil) que estuvieron vinculadas al comercio” y además ligada a la liberalización de las inversiones (Grugel, 2005: 1064). Podemos cuestionar por un momento cuál es la lógica esencial que mueve al MERCOSUR *social*, y a sus empresarios. Una de las explicaciones –según Lloret– es que, por un lado, se busca “inundar de ciudadanía” a la escasa participación de movimientos sociales en el nuevo “Todos

10 Para más detalles sobre asimetrías, ver Crawley (2004).

somos” del MERCOSUR. Por otra parte, la crisis del MERCOSUR se presenta con “gobiernos que no escuchan” (Lloret, 2007), y con una dinámica importante a la hora de mover fuerzas dentro del sector empresarial que busca –de forma casi permanente– manejar la integración a través de “la visión que tienen las elites de los intereses político-económico nacionales” (Pignotti, 2007).

En esta línea, Jean Grugel nos recuerda que “el regionalismo ha sido mayoritariamente dominado por tecnócratas, y se ha visualizado como un elemento del comercio y políticas económicas, por lo tanto, sellando el regionalismo de los debates sociales en su forma más amplia” (Grugel, 2005: 1071). Esta posible alianza no ha podido ser aprovechada en su real dimensión por los gobiernos (Pignotti, 2007). Del mismo modo, Carlos Gabetta (2008) pone énfasis sobre la “brutal resistencia” –de carácter histórico– que “ejercen las burguesías latinoamericanas, apoyadas por sus socios y/o mandantes internacionales, a cualquier clase de política (populista, democrática o revolucionaria) que altere el ejercicio de sus privilegios y de su parasitismo tradicional”.

Dentro del análisis del MERCOSUR como proyecto de desarrollo regional, podemos afirmar que ha sido un polo alternativo de integración dentro de América Latina. El MERCOSUR ha operado esencialmente mediante una asociación de estados (Carranza, 2006: 816), con el objetivo de articular estrategias para aumentar la competitividad regional; además, varios miembros del grupo (por ejemplo, Brasil) rechazan la supranacionalidad a favor de la autonomía nacional (Malamud, 2003). El MERCOSUR se desarrolló reflejando las características institucionales del modelo de la Unión Europea y en contraste al interés “mercantilista” del ALCA (Sánchez Bajo, 1999; Grugel, 2004). No obstante, existen visiones que sostienen que el MERCOSUR ha privilegiado “los mecanismos de mercado y las políticas nacionales como los únicos otros instrumentos para reducir las brechas de competitividad y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo entre países y regiones partícipes en nuevos proyectos de integración” (Masi y Durán Lima, 2007: 8). Michael Mecham, por su parte, propone revisar los instrumentos del RA del Cono Sur, y sugiere realizar un abordaje crítico inicial del MERCOSUR para destacar dos aspectos importantes: primero, las preguntas sobre la capacidad del modelo del MERCOSUR para *contribuir al desarrollo social* y reducir de alguna forma las grandes desigualdades entre sus estados; en segundo lugar, la falta de una estructura institucional creíble (apoyada en un sólido marco regulatorio) ha contribuido a mantener dicha brecha (Mecham, 2003: 379).

Las cancillerías de la región, por su parte, caracterizadas por llevar adelante un regionalismo de tipo “presidencialista” (Malamud, 2003), poseen una alta afinidad ideológica y política a nivel regional

(algo que en la década del noventa no se había logrado). Sin embargo, esta afinidad no ha alcanzado para borrar las contradicciones y los desequilibrios existentes en el MERCOSUR. La afinidad política no tiende a “traducirse linealmente en avances marcados de integración, tanto en el plano de la organización institucional como en la complicada madeja de intereses económicos” (Lanzaro, 2004).

Por un lado, son gobiernos identificados como agentes progresistas –dentro de la estructura del MERCOSUR– con ideas de una integración más profunda, como lo establece el Tratado de Asunción, e impulsados por una agenda de mayor inclusión social. Por otra parte, y de manera paradójica, también asumen una postura que apoya la estructura de *una integración abierta*. La visión que impulsan esos actores que continúan defendiendo y confiando en el MERCOSUR, “a pesar de las asimetrías estructurales y de políticas” (Giordano et al., 2004), es que posibilita las alianzas comerciales y económicas entre los países sudamericanos y entre estos y otros bloques “de tipo regionalismo abierto” (*El País*, 2007)¹¹.

En los últimos años –y después de una serie de “relanzamientos”– el MERCOSUR no ha logrado acuerdos importantes para avanzar hacia la unión aduanera, y se encontraron pocos mecanismos para profundizar la agenda interna del bloque. Se hicieron más comunes (estandarizadas) las negociaciones bilaterales entre los dos miembros más grandes del bloque (Argentina y Brasil). Esta “bilateralidad” se acentuó especialmente en 2005, y desembocó en la firma de protocolos de bilateralidad. Gudynas (2006) afirma que “el nuevo protocolo es bilateral, y claramente establece condiciones comerciales diferenciales entre los dos países [más grandes] y que no se conceden a los demás socios”.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS SUBREGIONALISMOS

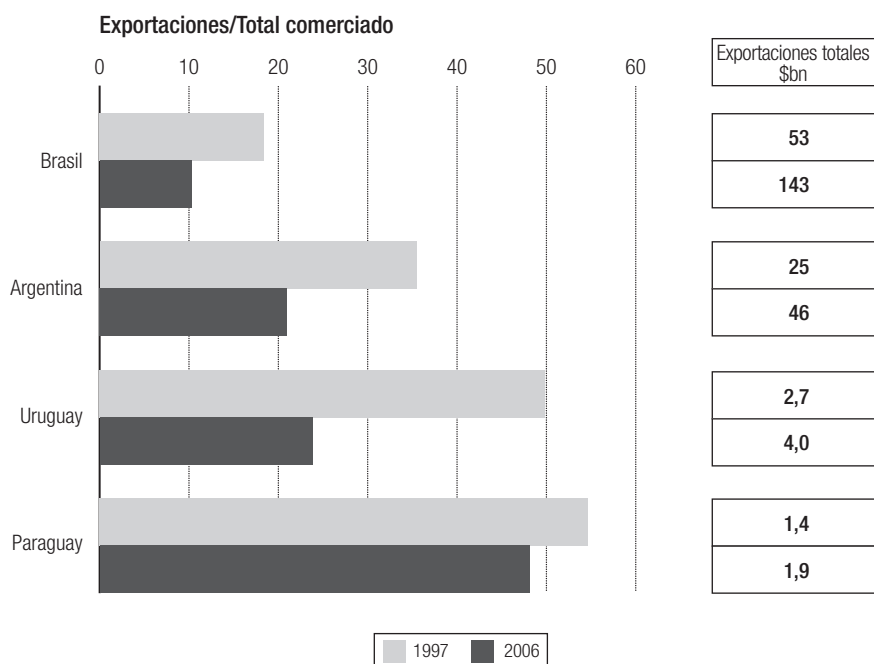
La polarización de las economías ocurre a nivel regional, ya que –como lo ha identificado Payne de forma conceptual– existen áreas centrales dentro del proceso regional que actúan como poderosas fuentes de atracción, y no debemos presumir que la regionalización trabaja de forma automática para atraer –y traer beneficios por igual– a las diferentes áreas/sectores de una misma región. En este segmento revisaremos

11 Durante su gestión en la Presidencia Pro Témporte del MERCOSUR, Tabaré Vázquez enfatizó en la continuidad del Acuerdo Marco Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea (AMI, suscripto en diciembre de 1995) e impulsó que Uruguay continuara en una línea de apertura recíproca en el ámbito interregional. Vázquez propuso “la alternativa” hacia la continuidad de “un modelo de regionalismo abierto que complementa el multilateral” (*El País*, 2007). Por su parte, el canciller Gargano opinó que el RA “tiende a resolver los problemas de pobreza de la región y de la gobernabilidad interna” de los países involucrados.

los niveles de intercambio en: comercio y liberalización, inversiones y nivel de desarrollo. De acuerdo a los gráficos 1 y 2, tanto la CAN como el MERCOSUR ocupan una posición periférica en volúmenes de intercambio comercial registrados a nivel global. Es lo que representa una característica de la *subregión*, la cual está integrada por estados que se han caracterizado por constituir proyectos que crecieron en una relación de “cercanía” con, y hasta en algunos casos “reaccionando frente” a, tres de los más grandes grupos integrados por las economías de países más avanzados: UE, TLCAN, APEC (Payne, 2004: 19). El concepto de *subregionalismo* responde también –en este contexto– a la posición global, y en ella se sitúa la integración hemisférica. De esa forma, revive el concepto de *dependencia* en el desarrollo, a través de la búsqueda en las especificidades de los países subdesarrollados.

Gráfico 3

Marginalización del MERCOSUR. Exportaciones al MERCOSUR, porcentaje del total de las exportaciones



Fuente: *The Economist* (2007).

Si tomamos en cuenta el proceso de apertura en la liberalización comercial y financiera que protagonizaron los países del bloque del MERCOSUR en los años noventa, tanto de manera individual como en conjunto, Uruguay

y Paraguay registraron una marginalización del mercado regional (ver Gráfico 3). En lo que respecta a la balanza comercial, los países pequeños registraron resultados de déficit con el MERCOSUR. Por el contrario, la balanza comercial extrarregional ha tenido mayor dinamismo que la intrarregional. De acuerdo al promedio de balance comercial, tanto Paraguay como Uruguay presentan desventajas relativas en el proceso de integración y además muestran limitadas posibilidades reales de crecimiento o capacidad estatal para revertir o *contrarrestar* las condiciones en términos de intercambio comercial con el bloque del MERCOSUR. En lo que respecta a las inversiones, las diferencias en la distribución de la inversión extranjera directa (IED) son el resultado de una combinación de factores *estructurales* (el mayor tamaño de la economía brasileña, su superior desarrollo industrial) y de *políticas públicas* –existencia de regímenes que incentivan a las empresas transnacionales (ET)– carentes de coordinación regional apropiada.

Por otra parte, las filiales de ET localizadas en el MERCOSUR no se caracterizaron por tener una capacidad transformadora en las pequeñas economías, al no haber podido cerrar (al menos parcialmente) la brecha de productividad con la frontera internacional. Las investigaciones –reeditadas por la revista de la CEPAL en septiembre de 2007– sobre la inversiones en el MERCOSUR sostienen que, si bien operan con un grado creciente de integración comercial con el resto del mundo, el impacto (o derrame) hacia los sectores o industrias nacionales ha sido bajo, ya que ha predominado la tendencia de esas ET a especializarse en “un menor número de segmentos de negocios para ganar competitividad” (Chudnovsky y López, 2006: 415). Además, en lo que respecta a investigaciones complementarias que exploran esta misma temática, es pertinente destacar que “en las relaciones de integración, la causalidad entre las series de IED, inversión y PIB para los países del MERCOSUR, no se ha encontrado evidencia de que la IED genere crecimiento” (Chudnovsky y López, 2006: 412). Gallagher y López (2008) han concluido de manera similar sobre las reformas relativas en América Latina y demuestran que, con algunas excepciones, la IED “ha resultado francamente insuficiente para estimular un crecimiento económico con bases amplias y firmes y para lograr mayores niveles de protección ecológica en la región” (Gallagher y López, 2008).

Una serie de factores coyunturales regionales (crisis financiera en Argentina en 2001, fiebre aftosa de 2002) y desventajas regionales desencadenó en Uruguay una gran crisis económica a mediados de 2002. La crisis “además de haber sido una crisis del patrón de crecimiento también fue una crisis estructural” (Porto, 2002). La forma de definir la crisis la identifica con la destrucción de capital en cualquiera de sus formas. El autor remarcó que “desde 1998 en Uruguay cerraron

el 35% de las empresas”. En la industria, en 1988, había 26 mil empresas; en 1998, 14 mil. Y, según estimaciones de la Cámara de Industrias del Uruguay, a finales del año 2002 sólo quedarían 12 mil. Esto se sumaba a la crisis de capital humano causada por la emigración masiva –no de índole político como en los años setenta sino por motivos económicos–, cuestión que Porto sentenció como “la crisis de modelo”, y que no era otra cosa que la suma de “más de 100.000 emigrantes de los últimos años que no volverán al Uruguay” y los más de 180.000 desocupados (Porto, 2002) (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Uruguay. Desempleo, pobreza, ingreso, 1991-2004

	Indicadores sociales		
	Tasa de desempleo (%)	Ingreso per cápita (promedio)	Pobreza (%)
1991	8,9	100,0	23,5
1992	9,0	110,3	–
1993	8,3	110,6	–
1994	9,2	117,7	15,1
1995	10,3	112,8	–
1996	11,9	111,8	–
1997	11,4	111,6	17,1
1998	10,1	119,2	–
1999	11,3	118,7	15,8
2000	13,6	115,9	–
2001	15,3	111,1	18,8
2002	17,0	97,8	23,6
2003	16,9	83,0	30,9
2004	13,1	84,2	31,4

Fuente: Arocena et al. (2005).

Paraguay, por su parte, cuenta con un desarrollo menor en la región del MERCOSUR, en donde las diferencias de polarización son aún mayores, y en lo que respecta al plano internacional tiene poca especialización. El país ha estado acompañado de políticas que no han sido favorables para una inserción exitosa en el MERCOSUR. Tal como se

describe en el texto “Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR”, este país sigue siendo de “tierra adentro”, cerrado al mundo o incapaz de una visión del mundo más amplia, con enorme dificultad de desempeño en el ámbito internacional (Rodríguez, 2001). A nivel interno, Nickson y Lambert (2002) se refirieron a la naturaleza del “Estado privatizado” que se *desarrolla* en Paraguay. El ingreso al MERCOSUR –según estos autores– le significó el final de los ciclos de “corrupción vinculados al comercio” que era en definitiva lo que alimentaba al sistema de gobierno “privatizado”, con votantes que continúan apoyando al Partido Colorado y los legados del nacionalismo patriarcal del *President Stroessner* desde 1959. Su política económica actual –según Masi y Miranda Álvarez (2005: 39)– ha sido decisiva para desalentar una estrategia de competitividad en el Paraguay, y para desacelerar un proceso de diversificación agrícola e industrialización.

Los límites que exhibe la economía mediterránea¹² y la poca interrelación con las demás economías regionales restringen la posibilidad de Paraguay de contar con una política de competitividad exitosa. La misma se encuentra condicionada a la naturaleza de las políticas económicas de los socios y vecinos mayores del MERCOSUR y a la voluntad de los mismos de profundizar el proceso de integración (Masi y Miranda Álvarez, 2005: 54). Los indicadores económicos y sociales ubican a Paraguay como el país con los mayores niveles de asimetrías estructurales frente a sus socios del MERCOSUR. Este país posee niveles de industrialización y productividad agrícola muy bajos y una preferencia por el comercio de triangulación antes que por la inversión en sectores con potenciales competitivos. Además, se caracteriza por una serie de debilidades de gobernabilidad, con un alto porcentaje de la economía que se mantiene de manera informal, y tiene una muy débil presencia del Estado como proveedor de servicios básicos (Masi y Miranda Álvarez, 2005: 53).

El bajo grado de institucionalidad en la integración regional afecta no sólo la competitividad, sino que condiciona la política económica que se ha venido implementando en las economías más pequeñas. Para el caso de Paraguay, Masi y Miranda Álvarez sostienen que dichas políticas “han sido muy decisivas para desalentar una estrategia de competitividad en el Paraguay, y para desacelerar un proceso de diversificación agrícola e industrialización, que afectará negativamente al sector *transable*.”

12 Nickson y Lambet (2002) sugieren que el crecimiento basado en procesos de exportaciones de algodón y soja muestra que existen signos aún mayores de agotamiento. En 2001, Paraguay registró el sexto año consecutivo con una performance en bajada del ingreso per cápita, mientras que un incremento de la población superó los magros resultados del crecimiento en PIB.

Ante la ausencia de políticas públicas regionales [...], ‘la política económica’ ha sido la principal responsable del aumento del desempleo y del subempleo, y por ende del incremento de los niveles de pobreza en el país” (Masi y Miranda Álvarez, 2005: 54). Hay analistas que sostienen que la estrategia de desarrollo basada en la agroindustrialización exportadora (donde radican precisamente sus ventajas comparativas) no será suficiente para lograr una inserción competitiva del Paraguay en el MERCOSUR y en el mundo si la misma no es acompañada del pleno funcionamiento de medidas de trato especial y diferenciado para el país en el proceso de integración regional (Rodríguez, 2001: 372). Para el caso del Paraguay, debemos remarcar en este segmento final que el crecimiento de las exportaciones (sectores tradicionales) no tiene mayor impacto directo en el desarrollo de las capacidades productivas y en la reducción de los niveles de pobreza.

SUBREGIONALISMOS EN EL CONO SUR PARA EL SIGLO XXI

La relación asimétrica de interdependencia ha aumentado la disformidad de los países pequeños, particularmente desde 2003. Las investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) más recientes –en temas de asimetrías– reconocen la importancia del tratamiento *especial y diferenciado* (Giordano et al., 2004: 11). El mismo debe ser generado por medio de políticas comerciales que, en teoría, deberían apuntar a una “mayor y mejor integración en el mercado único a través de la expansión de los flujos de comercio”. Sin embargo, observamos políticas que sólo atenúan el problema por “contribuir a través de medidas restrictivas a la marginalización de las economías pequeñas” (Giordano et al., 2004: 12). El MERCOSUR, por su parte, ha permanecido recluso –con un formato de RA como modelo¹³–; poco ha hecho para facilitar transacciones comerciales regionales y mejorar las capacidades institucionales del bloque. No ha sido capaz de desarticular las barreras no arancelarias (BNA) que aún continúan actuando en el comercio intrarregional y constituyen un incentivo a la localización de las inversiones y la producción en el mercado más grande (Caetano, 2004). Las bajas expectativas a nivel institucional respecto del mantenimiento en el cumplimiento de las reglas del acuerdo de integración regional radican principalmente en “el desvío que existe entre lo acordado y lo que efectivamente se cumple” (Vaillant, 2007: 54). En resumen, el investigador Félix Peña (2004: 5) describe la situación de la siguiente manera:

13 La continuidad de acuerdos de libre comercio con países y regiones fuera del continente (caso de Israel en 2007) permite observar que el RA aún permanece como una alternativa comercial dentro del MERCOSUR.

Para el caso de Uruguay y Paraguay [...] más allá de cuestionar la idea estratégica del MERCOSUR, que en esencia es valorada positivamente por la opinión pública, la observación está dirigida a la crítica respecto a los mecanismos e instrumentos específicos de su funcionamiento; en particular a lo que se percibe como la arbitrariedad con la cual los países de mayor tamaño los aplican al proceso de integración.

De acuerdo al escenario planteado, varios analistas coinciden en que el MERCOSUR debe priorizar temas tales como fondos estructurales de desarrollo –para los países más pequeños–; *diseño de una política* de atracción de las inversiones extrarregionales común, junto con los mecanismos que permitan la intensificación de la inversión “cruzada”; un “banco de desarrollo regional”; y el fortalecimiento de las instituciones regionales comunes y supranacionales (Arocena et al., 2005: 38). Así, se impulsa a combatir los factores que explican la incertidumbre que perciben los agentes que operan en el ámbito regional, y se ayuda a transformar el proyecto regional en un objetivo común más próximo a la ciudadanía, mediante la implementación de políticas concretas en las regiones con menor grado de desarrollo y los países con mayor desventaja comercial.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo transitó por la evolución y las perspectivas de los proyectos comerciales entre estados y grupos regionales. El RA fue un modelo de integración regional que buscó *sincronizar* los niveles regionales y globales. Hemos revisado las limitaciones en su implementación; las implicancias políticas; la naturaleza del regionalismo hemisférico; las posiciones de los grupos estatales y no estatales; así como la *adaptación* a propuestas de libre comercio promovidas en el hemisferio. Por su parte, la explicación cepalina nos aportó la visión aperturista que prevaleció en los años noventa. Esta visión estableció que, “de no producirse ese escenario óptimo”, el regionalismo en América Latina sólo se amparará en posturas idealistas. Estableció además una visión “de un mundo armónico y global”, así como una organización social –a nivel transnacional– que fuera *ideológica y estratégicamente* funcional a las reglas del juego neoliberal (Phillips, 2005a: 4). En el tercer segmento revisamos lo ocurrido dentro del *subregionalismo*, su evolución y las asimetrías del Cono Sur; en particular, la evolución del MERCOSUR y la importancia del tratamiento *especial y diferenciado en la integración regional*. La evidencia de los indicadores comerciales, financieros y de sus capacidades productivas y de desarrollo (innovación, tecnología, etc.) ofreció una pequeña muestra de la brecha existente para el caso de los *países pequeños* del Cono Sur. De esa forma, observamos

importantes diferencias en la evolución de la integración regional. En algunas áreas, el grado de polarización a nivel regional es aún mayor, y esto es traducido en una marginalización de las economías pequeñas.

Este trabajo ha matizado tanto a nivel regional como global las dimensiones de asimetría económica en proyectos de integración. En cierta medida, según Casas Gragea, no estamos hablando de algo novedoso (tal como lo sugiere Payne), ya que se trata de una terminología asimilada por Ruy Mauro Marini¹⁴ en épocas de auge *dependentista*. En su momento, él lo denominó “subimperialismo”.

Marini utilizó el término para describir la etapa del capitalismo en la que se encontraban los países latinoamericanos. De esta manera –e impulsados por uno de los fundadores de la Teoría de la Dependencia (y provocadores de un “cambio de dirección en el pensamiento” (Marini, 2007)– interpretaremos a la *subregión* dentro de los niveles de comercio global y del rol que puede llegar a ocupar la región que hemos analizado en estas páginas. De igual forma, hoy –como hace veinte años, cuando Ruy Mauro Marini lo expresó– tenemos presente que la necesidad de integración regional es tanto “una condición como un medio [porque] América Latina está obligada a nivelarse internacionalmente en materia de productividad y tecnología, cualesquiera que sean las ramas –agrícolas, mineras o manufactureras– que aseguren su vinculación con el mercado exterior” (Marini, 2007).

Concluimos esta revisión atendiendo a la importancia de las transformaciones regionales desde una perspectiva global. El RA permitió identificar tales limitaciones en varias dimensiones, teniendo en cuenta lo material (inserción comercial, capacidad financiera y políticas regionales) así como lo ideológico. Esta influencia ha impactado en las transformaciones sociales, y se ha relacionado con los conceptos centrales de *regionalismos*.

Esto significa que *regionalismos* son proyectos que están típicamente enfocados en acelerar, modificar u ocasionalmente revertir la dirección de cambio social asociado con la globalización (Gamble y Payne, 1996: 250). Para ello, los proyectos regionalistas que involucran a los estados deben ser entendidos desde un abordaje multidimensional. Allí es donde están considerados y contemplados los diferentes niveles de actividades en que se registran las dinámicas existentes –entre estructura/agentes–, y allí también se entiende mejor la *utilidad económica* –para qué y a quiénes se beneficia con la integración– y cómo se avanza en la *legitimidad política* en cada proyecto de integración regional que se investigue.

14 Ruy Mauro Marini fue un filósofo brasileño, vanguardista del pensamiento crítico social latinoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, Rodrigo; Deleón, Eleazar; Papa, Gabriel; Quijano, José M. y Valente, Gabriel 2005 “El MERCOSUR al horizonte 2010. Aproximación a una perspectiva desde los actores”, COMISEC-OPP, Documento de Trabajo N° 2.
- Bouzas, Roberto 2003 *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y de la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR* (Milán: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Bouzas, Roberto 2005 “El ‘nuevo regionalismo’ y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 85.
- Breslin, Shaun; Higgott, Richard y Rosamond, Ben 2002 “Regions in comparative perspective” en Breslin, Shaun; Hughes, Christopher W.; Phillips, Nicola y Rosamond, Ben (eds.) 2002 *New regionalisms in the global political economy. Theories and cases* (Londres: Routledge).
- Caetano, Gerardo 2004 *Los retos de la nueva institucionalidad del MERCOSUR* (Montevideo: Fundación Friedrich Ebert).
- Carlsen, Laura 2008 “Enfrentando al TLCAN” en *Programa de las Américas*. En <www.ircamericas.org/esp/4873>.
- Carranza, Mario 2006 “Clinging together: MERCOSUR’s ambitious external agenda, its internal crisis, and the future of regional economic integration in South America” en *Review of International Political Economy* (Londres: Routledge) Vol. 13, N° 5.
- Casas Gragea, Ángel M. 2005 *Integración regional y desarrollo en los países andinos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional/ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús-Universidad de Córdoba).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1990 *Transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1991 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001 “Regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico” en *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cervo, Amado Luiz 2001 *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas* (Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/FUNAG).
- Chemillier-Gendreau, Monique 2007 “¿Una globalización controlada?” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 101, noviembre.
- Chudnovsky, Daniel y López, Andrés 2006 “Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR” en Berlinski, Julio; Souza, Francisco Pires de; Chudnovsky, Daniel y López, Andrés (coords.) *15 años de MERCOSUR* (Montevideo: Red MERCOSUR).
- Coleman, William D. y Underhill, Geoffrey R. 1998 *Regionalism and global economic integration: Europe, Asia and the Americas* (Londres: Routledge).
- Cooper, Andrew F.; Higgott, Richard A. y Nossal, Kim Richard 1993 *Relocating middle powers* (Vancouver: UBC Press).
- Crawley, Andrew 2004 *MERCOSUR in search of a new agenda: rapporteur's report* (Buenos Aires: INTAL/ITD).
- El País* 2007 “Vázquez viajó a Europa tras acuerdos comerciales” (Montevideo) 17 de septiembre.
- Gabetta, Carlos 2008 “Los enemigos del cambio. Entre reformas y revolución” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 103, enero.
- Gallagher, Kevin P. y López, Andrés 2008 “Cuando más es menos: las limitaciones del impacto de la inversión extranjera en América Latina” en <www.ircamericas.org/esp/5305> 17 de junio.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony (eds.) 1996 *Regionalism and world order* (Londres: Macmillan Press).
- Giordano, Pablo; Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando 2004 “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, Seminario Políticas para promover la convergencia estructural en el MERCOSUR, BID, Montevideo, 26 de marzo.
- Grugel, Jean 1996 “Latin America and the remaking of the Americas” en Gamble, Andrew y Payne, Anthony (eds.) *Regionalism and world order* (Londres: Macmillan Press).

- Grugel, Jean (ed.) 1999 *Democracy without borders. Transnationalisation and conditionality in new democracies* (Londres: Routledge).
- Grugel, Jean 2002 *Democratization: a critical introduction* (Londres: Palgrave).
- Grugel, Jean 2004 “New regionalism and modes of governance European” en *Journal of International Relations and Development* (Eslovenia: University of Ljubljana) Vol. 10, N° 4.
- Grugel, Jean 2005 “Citizenship and governance in MERCOSUR” en *The Washington Quarterly* (Washington CD: Center for Strategic & International Studies) Vol. 26, N° 7.
- Gudynas, Eduardo 2005 “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso” en <www.ircamericas.org>.
- Gudynas, Eduardo 2006 “Los fantasmas de la integración regional” en *Revista del Sur* (Montevideo: Revista del Sur/Red del Tercer Mundo) N° 166.
- Gwynne, Robert N. y Kay, Cristobal 2000 “Views from the periphery: futures of neoliberalism in Latin America” en *Third World Quarterly* (Londres: Third World Foundation for Social and Economic Studies) Vol. 21, N° 1.
- Hurrell, Andrew 2005 “The regional dimension in international relations theory” en Farrel, Mary (ed.) *Global politics of regionalism: theory and practice* (Londres/Ann Arbor: Pluto Press).
- Kuwayama, Mikio 1999 *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Lander, Edgardo 2004 “¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 15, septiembre-diciembre.
- Lanzaro, Jorge 2004 “Uruguay: el estreno de la izquierda”, ARI N° 178/2004. En <www.realinstitutoelcano.org/analisis/622/Lanzaro111704pdf.pdf> 18 de noviembre.
- Lloret, Rodrigo 2007 “Gobiernos que no escuchan” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 96, julio.
- Malamud, Andrés 2003 “Presidentialism and MERCOSUR: a hidden cause for a successful experience” en Laursen, Finn (ed.) *Comparative regional integration: theoretical perspectives* (Aldershot: Ashgate).

- Marini, Ruy Mauro 2007 “La lucha por la democracia” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 101, noviembre.
- Masi, Fernando y Bittencourt, Gustavo 2001 *Las economías pequeñas en el MERCOSUR: evolución y perspectivas de desarrollo* (Montevideo: Red MERCOSUR).
- Masi, Fernando y Durán Lima, José D. 2007 *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Masi, Fernando y Miranda Álvarez, Eduardo 2005 “Políticas nacionales de competitividad en el Paraguay y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR”, Documentos de Proyectos Naciones Unidas, CEPAL, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Santiago de Chile, noviembre.
- Mecham, Michael 2003 “MERCOSUR: a failing development project?” en *International Affairs* (Londres: The Royal Institute of International Affairs) Vol. 79, N° 2.
- Nickson, Andrew y Lambert, Peter 2002 “State, reform and the ‘privatized state in Paraguay’” en *Public Administration and Development* (University of Bath) Vol. 22, N° 2.
- O’Brien, Robert y Williams, Marc 2006 *Global political economy: evolution and dynamics* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- O’Hara, Philip 2006 *Globalisation and the Third World. A study of negative consequences* (Nueva York: Palgrave).
- Ocampo, José Antonio 2001 “Retomar la agenda del desarrollo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 74.
- Paulino, C. et al. 2004 “Competitividad de las cadenas agroindustriales en el MERCOSUR ampliado: carne, oleaginosas y aceites, textiles y algodón”, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.
- Payne, Anthony 2004 *The new regional politics of development* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Peña, Félix 2004 “Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario. La cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural” en <www.felixpena.com.ar>.
- Phillips, Nicola 2000 “Governance alter the financial crisis: South American perspectives on the reformulation of regionalism” en *New Political Economy* (Londres: Routledge) Vol. 5, N° 3.

- Phillips, Nicola 2003a “Reconfiguring subregionalism: the political economy of hemispheric integration in the Americas” en *International Affairs* (Londres: The Royal Institute of International Affairs) Vol. 79, N° 2.
- Phillips, Nicola 2003b *Regional governance and the new political economy of development. Perspectives from the Southern Cone of Latin America* (Manchester Papers in Politics, Department of Government, University of Manchester).
- Phillips, Nicola 2003c “The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America” en *Third World Quarterly* (Londres: Third World Foundation for Social and Economic Studies) Vol. 24, N° 2.
- Phillips, Nicola 2005a “The new politics of trade in the Americas” en Kelly, Dominic y Grant, Wyn (eds.) *The politics of international trade in the 21st Century. Actors, issues and regional dynamics* (Londres: Palgrave Macmillan).
- Phillips, Nicola 2005b “US power and the politics of economic governance in the Americas” en *Latin American Politics and Society* (Miami: Center for Latin American Studies at The University of Miami) Vol. 47, N° 4.
- Pignotti, Darío 2007 “Oposición de la burguesía brasileña” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 98, agosto.
- Porto, Luis 2002 “Un proceso con final abierto. Crisis política y económica en Uruguay. Ante un patrón de crecimiento agotado” en *Le Monde diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 42, diciembre.
- Red Voltaire* 2008 “Robert B. Zoellick, autor intelectual de la globalización y nuevo patrón del Banco Mundial” en <www.voltairenet.org/article155146.html> 11 de febrero.
- Reza, Germán A. de la 2003 “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental” en *Análisis Económico* (México DF: UAM) Año/Vol. XVIII, N° 37.
- Rodríguez, José Carlos 2001 “Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR” en Sierra, Gerónimo de (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ruigrock, Winfried y Tulder, Rob van 1995 *The logic of international restructuring* (Londres: Routledge).

Sánchez Bajo, Claudia 1999 “The European Union and MERCOSUR” en *Third World Quarterly* (Londres: Third World Foundation for Social and Economic Studies) Vol. 20, N° 5.

The Economist 2007 “MERCOSUR a turning point?” en www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=9444187.

Vaillant, Marcel 2004 *Uruguay 2005. Propuestas de política económica* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).

Vaillant, Marcel 2007 *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana* (Santiago de Chile: CEPAL).

Veiga, Pedro da Motta 2004 *MERCOSUR's institutionalization agenda. The challenges of a project in crisis* (Buenos Aires: IADB/INTAL).

Veiga, Pedro da Motta y Rios, Sandra P. 2007 “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, CEPAL, Serie Comercio Internacional LC/L.2776-P, N° 82, julio. En www.eclac.org/comercio/series.

EL COMERCIO INTRA-FIRMA EN MÉXICO

Edgar Esaúl Vite Gómez*, Cleotilde García González**
y Eduardo Muñoz Bautista***

LOS CONSTANTES CAMBIOS que el mundo ha sufrido en las últimas décadas no tienen precedentes. La velocidad de los mismos hace que muchos acontecimientos se escapen de nuestra vista y, lo que es peor aún, pasen desapercibidos para nosotros. Sin embargo, la realidad que muestra el entorno en el cual nos desarrollamos obliga a prestar más atención a tales transformaciones basándonos en el conocimiento científico. Siendo conscientes de esta profunda metamorfosis mundial, tenemos la responsabilidad de investigar los fenómenos que afecten nuestro entorno aunque no sea posible verlos a simple vista. Este es el caso del comercio intra-firma.

Este tipo especial de comercio internacional frecuentemente pasa inadvertido para los consumidores y, lo que es más preocupante, también parece tener el mismo efecto en el gobierno federal. Esto probablemente

* Magíster en Estudios sobre Estados Unidos de Norteamérica por la Universidad de las Américas-Puebla, México. Líder del Cuerpo Académico de Comercio Exterior, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

** Magíster en Administración y Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

*** Magíster en Ciencias y Profesor Investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

se deba a que el referido comercio sólo puede ser realizado por las empresas transnacionales (ETN). Estas empresas lo manejan como parte fundamental de sus estrategias comerciales y este tipo de comercio tiene un impacto dentro del aspecto de las obligaciones fiscales de estas para con el país. Si bien es cierto que se ha tratado de regular por diferentes procedimientos, como los precios de transferencia, también es cierto que frecuentemente pasa frente a los gobiernos de los estados sin que se ocupen de ello. Independientemente de que es una de las prácticas principales que realizan las ETN y su impacto es recibido principalmente en el ámbito tributario del país, este tipo especial de comercio afecta a las empresas medianas y pequeñas, dejándolas en desventaja y pronunciando su curva de empobrecimiento hasta asfixiarlas.

A efectos teóricos, escribiremos sobre globalización, transnacionalización de las empresas y comercio internacional, empezando por el fenómeno más grande y significativo. Día a día, nosotros mismos, nos enfrentamos a un término relativamente nuevo que es ciertamente difícil de conceptualizar y manejar: la globalización. Todos estamos inmersos en ella de alguna u otra forma; muy pocos aspectos de nuestra vida cotidiana escapan a su espectro. El ámbito económico es tal vez el primero en saltar a la vista. Analizaremos los conceptos propuestos por los autores a fin de ordenar debidamente este vocablo y, de la misma forma, algunas de las causas que generan este fenómeno serán explicadas.

Susan Strange afirma que la globalización es el resultado de los “efectos coincidentes de tres grandes cambios: la acelerada internacionalización de la producción; el claro incremento de capital en el mundo; y la gran movilidad de conocimiento o información, de comunicación de mensajes para transferir la tecnología” (Strange, 1997: 137). Por su parte, Martin K. Welge y Dirk Holtbrügge hacen un aporte interesante. Ellos sostienen que dentro de la globalización existen dos características notables y útiles para explicarla. En primer término, una figura que denominan “espectro”, que la globalización genera, y la “intensidad” del mismo. El primer elemento tiene una connotación espacial, es decir que, al referirnos al multicitado fenómeno, estamos aludiendo a todo un espacio cierto y determinado que es el mundo entero; el segundo elemento refiere a la profundización o intensificación de los niveles de interacción, interconexión o interdependencia entre los factores que componen la comunidad internacional (Welge y Holtbrügge, 1997: 348).

Otro concepto no tan económico pero igualmente evidente nos lo presenta Ulrich Beck, quien sostiene que se trata de “los procesos a través de los cuales los estados soberanos están entrecruzados y determinados por actores transnacionales con varias pretensiones de poder, orientaciones, identidades y cadenas de información” (Beck, 2000: 11). El mismo

autor expone que la globalización no implica de modo alguno la existencia de un “Estado mundial” también refiere a una sociedad mundial que no tiene un Estado mundial o un gobierno al cual someterse (Beck, 2000: 13). Frecuentemente, se tiende a relacionar la globalización con formas de gobierno supranacionales o se afirma que el fin primordial de la misma es la creación de gobiernos mundiales que sometan a los demás estados. Sin embargo, la intensificación de las relaciones alrededor del mundo genera el marco más concreto para este fenómeno.

Richard G. Lipsey comenta que la globalización obedece a los más recientes cambios que ha sufrido la estructura económica mundial. Para confirmar esto basta con observar el grado de interacción que tienen ahora las economías mundiales. La primera razón que este autor esboza es el desarrollo de la tecnología (Lipsey, 1997: 73-79). Esto mismo lo sostienen Welge y Holtbrügge, quienes coinciden en afirmar que entre los factores más significativos que fomentaron y propiciaron la globalización se destacan los adelantos tecnológicos en el transporte, las telecomunicaciones y la tecnología de los medios de comunicación (Welge y Holtbrügge, 1997: 349). De lo anterior se desprende el hecho de que, si el concepto de globalización es una forma de ver al mundo en un entorno general, esta concepción no sería posible si no existieran los adelantos tecnológicos que facilitan a las unidades de producción, o a los gobiernos en sí, su interacción.

Continúa Lipsey comentando que existen otras causas que agilizan el proceso de globalización. La caída del régimen socialista es otro factor. A partir de aquel momento, los países que vivían bajo la sombra de la hoy extinta Unión Soviética se volcaron hacia la economía de mercado tratando de obtener un lugar bajo el nuevo régimen capitalista y, por ende, ponerse al corriente de las nuevas formas de manejar su ahora propia economía. La segunda razón que el mismo autor explica es el cambio de orientación de las políticas de desarrollo de los países menos favorecidos. Estas se tornaron más abiertas y francamente enfocadas al exterior; por lo tanto, la globalización ha hecho imposible que los mencionados viejos modelos funcionen (Lipsey, 1997: 80).

Tal fenómeno otorga facilidades para generar desarrollo en las economías de los países. Respetando los diferentes enfoques que cada Estado da a su propia persecución del desarrollo, la apertura de sus fronteras para el comercio internacional, y, por ende, la competencia abierta en el mercado mundial, ha sido una de las opciones preferidas por muchos gobiernos. Lo cual implica una participación importante de las ETN, que encuentran en la globalización un conveniente medio para obtener sus fines, como analizaremos más adelante.

Veamos qué significa ETN para organizaciones internacionales y para diferentes autores. La Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) las conceptualiza de la siguiente manera:

Empresas que usualmente abarcan o comprenden compañías u otras entidades de propiedad privada, estatizadas o mixtas, establecidas en diferentes países y tan enlazadas que una o más de ellas pueden ejercer influencia significativa en las actividades de otras y, en particular, compartir conocimientos y recursos con las demás (OECD, 1977: 5).

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirma que son “aquellas corporaciones que tienen o controlan facilidades de producción o servicios fuera del país en el que están establecidas” (OECD, 1977: 5).

Por su parte, Peter Dicken concibe a la empresa transnacional como “una corporación que tiene operaciones en al menos dos países incluyendo las firmas en el país de origen” (Dicken, 1992: 47-48). A los efectos de la presente investigación, la opinión de John H. Dunning es adecuada. Este autor las define como “empresas que a través de la inversión extranjera directa tienen la propiedad o el control de actividades de valor agregado en más de un país” (Dunning, 1993: 3). Por lo tanto, encontramos un elemento valioso, la actividad de valor agregado. Cuando una empresa decide salir de sus fronteras lo hace en busca de un factor de ventaja que en su propio país no puede encontrar. El objetivo final será siempre la búsqueda de una mayor ganancia económica.

Quizá la teoría de OLI de John Dunning (1993: 76-86) puede explicar las ETN. En esta teoría, la “O” significa *ownership-specific*, que *grosso modo* se puede conceptualizar como las ventajas comparativas que posee una firma frente a otra empresa. Esto puede implicar el logro de tecnología superior a la de sus rivales, mejor mercadotecnia o mejor acceso a productos terminados necesarios para su actividad. También, obtener activos o bienes, desde materia prima hasta recursos naturales, que pueden constituir una ventaja sobre sus adversarios.

El segundo punto importante de la mencionada teoría es *location-specific* (la “L”). Podemos resumir este aspecto como la ventaja que representa para las empresas ubicar sus plantas en el extranjero. La conforman el entorno fiscal, las comodidades ofrecidas por el país receptor, la reducción de costos y los aspectos legales que se ofrezcan. Pero también influyen la conformación del mercado, el ambiente laboral y cultural, el aspecto político y económico, e inclusive el medio ambiente que puede proveer materia prima suficiente. Ventajas, todas ellas, que otorga el aspecto geográfico, el lugar donde se decida implantar una empresa, y que resultan atractivas para el inversionista y lo animan a salir de su país.

El último aspecto es el que se denomina *internalization advantages*, es decir, las ventajas de interiorizarse. Las empresas exponen

todas sus ventajas anteriores y las emplean para sí mismas. Con ello, en vez de vender, establecer franquicias o licenciar sus ventajas a otras firmas, estas las aprovechan para sus propios intereses y en sus propias unidades de producción. Esta última ventaja es implementada para la maximización de ganancias reduciendo los costos de producción o transacción, aplicándolas las ETN a ellas mismas, elevando la eficiencia de sus propias cadenas y redes de producción y, por tanto, sin necesidad de terceros para lograr sus objetivos particulares.

Las ETN se convierten en transmisores de inversión extranjera. La Teoría de la Internacionalización de los Circuitos de Capital (Dunning, 1993: 122-124) encuentra su lugar dentro de la concepción marxista del capitalismo. Asegura que la actividad económica internacionalizada encuentra su mejor vehículo en la ETN que por medio de la IED puede ser vista como la mejor vía de internacionalización ya que el capitalismo, eminentemente expansivo, tiende a crear una economía mundial con la eficiencia propia de este sistema. No podemos abstraer el término empresa transnacional del entorno mundial y tampoco del entorno de la acumulación de capital que impulsa a las ETN a la explotación de la mano de obra en una escala global.

Por lo antes expuesto, el comercio intra-firma se da dentro de un marco internacional, y fijaremos conceptualmente el comercio internacional bajo los términos de la teoría de la ventaja competitiva (Grosse y Kujawa, 1992: 36-37, 106-108), la cual parte de que todas las empresas tienen por constante la existencia de uno o varios rivales contra quienes compiten por la subsistencia de su producto o servicio. Es indudable que las empresas realizan comercio exterior por el deseo de aumentar sus ventajas en comparación con sus competidoras, pero esto es precisamente a lo que las medianas y pequeñas industrias no pueden aspirar. De tal forma, cuando salen a un país van en busca de situaciones de ventaja, como puede ser el trato que la empresa reciba en el extranjero, el acceso a mejor ambiente fiscal, estímulos del gobierno a su actividad, alcance de cierto tipo de materia prima o, inclusive, el fomento a las economías de escala para su propio cuerpo industrial; además pueden, de esta manera, acceder a mercados que sus competidores no tienen cautivos. Por lo tanto, las ETN, al tener estas ventajas, dejan en desventaja (sic) a los pequeños competidores.

Ahora bien, el comercio intra-firma se ubica en un lugar inalcanzable para los competidores pequeños que simple y sencillamente se ven relegados a condiciones mucho menos favorables. Sin embargo, esto no es culpa de los mal llamados *monstruos transnacionales*. El comercio exterior evolucionó rápidamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado y es parte integral de la llamada globalización de la economía mundial. Estos cambios han llevado de manera directa o

indirecta al aumento de actividades de las ETN en el exterior, incentivando al comercio intra-firma. En la última década, una porción sustancial del comercio exterior se realiza entre subsidiarias relacionadas de compañías transnacionales, llevando a cabo sus operaciones de la siguiente manera. La empresa madre envía bienes por medio de exportación a sus filiales o subsidiarias en el extranjero, o viceversa. De la misma forma, las filiales, con la anuencia de la matriz, realizan comercio exterior entre ellas. Esto es lo que llamamos comercio intra-firma (Grimwade, 1989: 143), siendo las ETN las únicas que pueden realizar este tipo especial de comercio. Por lo tanto, el precio de la transacción es fijado unilateralmente por la empresa y no interviene el sistema de fijación de precios internacionales.

Este intercambio abarca desde el producto terminado hasta la comercialización de productos intermedios, la cual se clasifica como internacional por el hecho de que las plantas compradora y vendedora están ubicadas en países diferentes. El país que importa los componentes los integra, en el curso del proceso de producción, en otro bien terminado (Gray, 1993: 102). No debemos confundir el comercio intra-firma con lo que se denomina *arm's length* (Dicken, 1993: 45). Este término se refiere únicamente a los bienes comerciados entre distintas unidades de producción y que cambian de dueño, mientras que en el comercio intra-firma el intercambio de productos se realiza entre las mismas unidades productivas.

La teoría del comercio internacional asume una postura y define el comercio de tal suerte que el intra-firma no integra adecuadamente a este. Lo anterior se debe a que el comercio que nos ocupa no está regido sino por las reglas y precios de la propia ETN. Tal manipulación de los precios facturados se conoce como precios de transferencia, ya que realmente los bienes no cambian de dueño, sólo se transfieren, pero al momento de llevarse de un país a otro ya hay comercio internacional. Por lo tanto esto, les permite evadir impuestos transfiriendo su mercancía de un país a otro, tomando en cuenta los niveles tributarios que más los benefician.

Podemos ejemplificar este tipo especial de comercio con el sector automotriz. Los envíos de componentes y materiales semiprocesados entre la empresa matriz y su subsidiaria en el extranjero o las filiales entre sí (Casson y Pearce, 1997: 100), como en el caso de la Ford Motor Company y la Corporación Hertz, son considerados intra-firma debido a que Hertz es una subsidiaria de Ford. Así que todas las transferencias entre Ford Canadá y Ford USA, e incluso Jaguar Cars Limited de Gran Bretaña, son intra-firma porque le pertenecen a la Ford Motor Company (Tang, 1997: 2). En el caso de México, las más grandes ETN son compañías fabricantes de automóviles, las cuales han establecido

subsidiarias en el país para la comercialización de los bienes determinados de la compañía matriz¹.

El volumen e importancia que tiene el comercio intra-firma es tal que Peter Buckley (1998: 13) estima que aproximadamente el 50% del total del comercio mundial es intra-firma. Lo anterior tiene profundas implicaciones para la delimitación de la actividad económica y la distribución de las ganancias del comercio, y evidencia el poco interés de los gobiernos estatales por proteger su sector tributario. Aquí se presenta el problema mayor. La información que puede encontrarse respecto al comercio intra-firma como tal, en los datos de comercio internacional de los países, es limitada. Muy pocos países recaban datos específicos y los separan del flujo comercial (Buckley, 1998: 49).

Este tipo de IED tiende a reducir los niveles del comercio internacional, debido a que la empresa inversionista usualmente obtiene parte de los componentes de proveedores locales en reemplazo de compañías pertenecientes al país emisor. Sin embargo, esto resulta beneficioso para economías en desarrollo, como México, al hacer partícipe del comercio internacional a las pequeñas y medianas empresas mexicanas. Pero no hay que olvidar que en la actividad cotidiana la mayor parte de la inversión extranjera se realiza mediante la integración vertical, obteniendo las ETN mayor beneficio de las economías de escala y la especialización internacional.

Estados Unidos es el país que ha presentado más información de su comercio internacional y en el censo económico podemos encontrar datos un poco más precisos del comercio intra-firma. Este país posee en México 57 de las cien ETN más importantes. Las principales son las ETN automotrices, seguidas de las que se dedican a la electrónica, comercio, alimentos y telecomunicaciones. Empíricamente, el comercio intra-firma suele realizarse más en la industria automotriz que en cualquier otra donde sea posible tener plantas multioperacionales. El caso México-Estados Unidos es contundente ya que las ETN ocupan la mano de obra mexicana y, por razones geográficas, es muy fácil desplazar los productos físicamente por medio del comercio intra-firma. Por esta cercanía se comercian bajo este esquema mercancías tales como máquinas de oficina y computación, químicos y sintéticos industriales, etcétera (Mendiola, 2000).

Los datos más duros que se presentan en referencia al comercio intra-firma en los Estados Unidos demuestran que el 47% del total de

1 Dentro de las cien multinacionales más importantes de México, en cuanto a ventas nacionales, los primeros tres lugares son ocupados por empresas del giro automotriz. Sin embargo, no hay que olvidar que la mayoría de las ETN en México son manufactureras o de servicios.

las importaciones anuales y el 31% del valor total de las exportaciones, para el año 2001, se realizó entre partes relacionadas. La mayoría de las importaciones intra-firma proviene de filiales estadounidenses establecidas en Canadá y en México. Por otra parte, el 68% del total de las importaciones mexicanas provenientes de los Estados Unidos fueron mediante este tipo de comercio. Esto significa que el comercio intra-firma es una herramienta que utilizan frecuentemente las ETN, y que México y Estados Unidos mantienen flujos intra-firma muy importantes. Pero estos niveles no son nuevos.

Tales indicadores no han variado mucho con el tiempo. En diez años, contados hasta 2002, estos volúmenes se han mantenido estables según el censo norteamericano, variando de 45 a 47% las importaciones y de 31 a 32% las exportaciones². En términos monetarios, si el 30 y 40% del total de las exportaciones de México hacia el norte se dan entre compañías relacionadas, esto significa que entre 48 mil y 36 mil millones de dólares son exportados al año en comercio intra-firma, según la información de la Secretaría de Economía de México. Lo cual indica que entre ambos países el comercio ha sido constante y no ha caído en desuso la multicitada práctica. También sugiere que en México tal rubro ha recibido la mínima atención no sólo en los niveles de secretarías de Estado sino también en el ámbito académico, empírico, teórico y de política económica en México. Lo anterior es fácilmente demostrable ya que ninguna estadística oficial del Estado mexicano arroja datos o separa cifras de este comercio. Por tanto, el incremento comercial que México experimentó desde 1986 con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) no sólo se debe a la apertura económica del país, sino también a la formación e incremento de las relaciones de negocios de este tipo, a las redes de distribución y canales de financiamiento entre proveedores de insumos, distribuidores, ensambladores e instituciones financieras que establecieron operaciones en México, y al aumento del comercio intra-firma.

En este mismo orden de ideas, y considerando la poca atención que el gobierno mantiene en el tema que nos ocupa, haremos un breve análisis de los resultados negativos que este comercio genera. Primeramente, mencionaremos que, si la misma ETN les vende a sus filiales o subsidiarias, es precisamente ella quien decide el precio al que se vende y se compra. Por lo tanto, y al encontrarse al margen de la fijación de precios internacionales, estas unidades pueden darle el valor más adecuado para sus propios fines mediante el mecanismo antes

2 Información del US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, <www.economicindicators.gov> acceso en abril de 2002.

mencionado: los precios de transferencia. Con ello sortean las medidas fiscales de los países eligiendo las más adecuadas para sus intereses.

Por otra parte, el comercio se convierte en comercio de dos vías que perjudica a los países en vías de desarrollo puesto que genera una afectación en la balanza de pagos. Las exportaciones generadas por medio de traslados de producción se han encontrado altamente dependientes de importaciones intra-firma. Este es el caso de los estados menos desarrollados que sirven como base para las producciones orientadas a la exportación y que se enfrentan con problemas en la balanza de pagos al calcular las exportaciones brutas y no las netas generadas en beneficio del país (Kumar, 1994: 141).

Más aún, las posibilidades de las empresas micro, pequeñas y medianas (MIP y MES) en México de encontrar no sólo mercados internacionales sino una ampliación de operaciones en el extranjero son nulas o casi nulas. Las exenciones y beneficios que les presenta el mismo gobierno a las ETN no alcanzan a llegar a las MIP y MES, haciendo que la brecha entre ellas sea profunda e insoslayable. He aquí un ejemplo de ventajas que son de uso exclusivo de las empresas con filiales en distintos países, como México.

Cuando una ETN se enfrenta a un aumento de costos de producción de su producto final, establece plantas de producción en el extranjero. Allí, la subsidiaria colabora como distribuidor, por lo cual exporta en intra-firma a los países de menor costo marginal. También pueden modificar el volumen de sus flujos de intra-firma con la finalidad de trasladar las utilidades del país de altos impuestos al de bajos impuestos o capitalizar sus plantas mediante el envío de mercancía a bajos precios. Así, no puede ser considerado *dumping* o comercio desleal, ya que no vende más barato al público con el fin de derrotar a su competencia sino que se vende a sí mismo bajo los precios que considera adecuados.

Dentro del comercio internacional, vemos que las empresas medianas y pequeñas no pueden hacer uso de este mecanismo. El hecho de que se cuente con filiales y actividades de valor agregado en dos o más países deja en desventaja a las empresas de menor envergadura. Entonces, podemos decir que es un comercio ya sea de bienes terminados o de productos intermedios, en que tienen exclusividad las grandes empresas. Los precios a los cuales se realiza el intercambio entre estas corporaciones no resultan del libre juego entre la oferta, sino de decisiones internas, de acuerdo a su estrategia de costos o de penetración de mercados.

En tanto, su impacto en la pobreza se puede apreciar entre otros muchos efectos por su comportamiento respecto a la tributación. Es factible que una forma de evadir impuestos sea el modo de fijar los precios de transferencia de bienes entre ellas mismas, como mencionamos en el párrafo anterior. Esta práctica no constituye una evasión de

impuesto clásica o que configure un delito como tal, sino que se aprovecha el arancel menor para realizar el intercambio intra-firma. Pueden disminuir sus precios a libre albedrío debido a que es la misma unidad en otro país la que va a adquirir, al precio que se fije, el artículo.

Entonces, el hecho de que los estados no capten el dinero de los impuestos que en otras condiciones les correspondería incide en el gasto público que dejan de hacer, puesto que las grandes empresas no pagan los impuestos de manera total. Así, pues, no pueden ejercer presión sobre ellas puesto que no cometen ilícito alguno; la legislación en la materia en México no hace especial pronunciamiento al respecto. Es más, no existen registros de este tipo especial de comercio en nuestro país. Es considerado como parte del total de las exportaciones e importaciones que se realizan, por lo que sólo es contemplado en la balanza comercial como parte del total.

No podemos ocultar que actualmente la IED es el principal mecanismo de la economía internacional para aumentar los niveles de producción: en 8 años (1998-2006), la IED creció un 18%, alcanzando una cifra récord de 1,3 billones, es decir, 1,3 millón de millones de dólares. El flujo de IED es inestable y registró una severa disminución, del 22%, para ubicarse en 86 mil millones de dólares. Según el World Investment Report (UNCTAD, 2001: 11), estas inversiones de alguna manera ayudan a desahogar ciertos problemas de las economías, como la falta de ahorro, y podrían reducir los costos de la transición de las economías antes cerradas a economías abiertas, según el enfoque neoliberal.

El caso mexicano no se abstraigo de la influencia de IED como una forma de financiamiento. Ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la suspensión de créditos externos, comienza una nueva estrategia de desarrollo y crecimiento; este modelo basado en la liberalización progresiva de diversos sectores implementa nuevas prioridades económicas para el país: las exportaciones y el sector manufacturero. El nuevo modelo se basa en la exportación y las inversiones extranjeras. La atracción de inversión extranjera adquiere gran relevancia, ya que se convierte en la principal fuente de financiamiento de la estrategia de desarrollo de finales de la década del ochenta (Banco de México, 1999). El gobierno mexicano, asimismo, inició un agresivo programa para modernizar las relaciones económicas internacionales del país ante un nuevo contexto internacional: la globalización. Así, México se adhirió al GATT ocasionando una progresiva desgravación de los aranceles. Las tarifas arancelarias ponderadas disminuyeron de 28,5% en 1985 a 11,8% en 1987 y los niveles de tarifas arancelarias disminuyeron de 11 a 5% para los mismos años. Si bien esto apuntaba a mejorar y fomentar a las MIP y MES, también es cierto que creó más escenarios fértiles para las ETN que para las empresas mexicanas.

México ha sido uno de los países que han introducido cambios liberalizadores a su legislación, otorgando en algunas ocasiones mayores concesiones a la IED. Inicialmente, el proceso de liberalización de las políticas nacionales estableció fuertes condiciones en las que se aceptaría la participación del capital extranjero en la economía del país. De esta forma, nuestro país, poco a poco, fue adentrándose al libre mercado y tendría que pagar sus costos pero también podría beneficiarse de sus aciertos. El primer tratado de libre comercio lo firmó con sus socios norteamericanos, Canadá y Estados Unidos, pero también abrió sus fronteras a Sudamérica y Europa en un intento de diversificar sus mercados y atraer nueva IED proveniente de otros países. Con esto también diversificó el riesgo.

Tal como ya mencionamos, desde 1992, el porcentaje total de exportaciones e importaciones intra-firma, reportado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, se ha mantenido relativamente constante, variando de 45 a 47% las importaciones y de 31 a 32% las exportaciones. Es decir, cerca del 50% del intercambio bilateral total es intra-firma³. Esto confirma lo que comentamos al principio de la investigación, el estudio sobre el comercio intra-firma en México ha recibido una mínima atención en debates teóricos, empíricos y de política económica en México, por lo que la información estadística al respecto procedente de fuentes mexicanas es casi nula; sin embargo, el notorio aumento de esta práctica ha propiciado recurrentes menciones sobre este tipo de comercio en estudios enfocados al comercio exterior de México, pero sin la aportación estadística necesaria para una investigación profunda del comercio intra-firma en el país.

La principal implicación negativa del comercio intra-firma, podría decirse, es la utilización de precios de transferencia, en donde la contabilidad interna puede manejar a voluntad la sobre/subfacturación deliberada con el objetivo de desplazar medios financieros entre las unidades de las empresas activas en distintos países. Sin embargo, existen a su vez otras implicaciones derivadas directa o indirectamente del comercio intra-firma que repercuten sobre las economías de los países receptores. Como hemos mencionado, este tipo de comercio involucra la exportación de productos intermedios entre filiales o hacia la empresa matriz, pero también las filiales que producen para la matriz tienden a importar bienes intermedios, componentes y maquinaria de la matriz, convirtiéndose en un comercio de dos vías.

³ Los datos fueron considerados según la información presentada por la Secretaría de Economía de México, que señala que para 2001 se registraron 120.392,9 millones de dólares del total de las exportaciones del país con Estados Unidos. Estos datos no son actuales, seguramente existan cifras más recientes.

Para los países de menor desarrollo como México, el comercio de dos vías afecta la balanza de pagos. Como argumenta Kumar, las exportaciones generadas por medio de traslados de producción se han encontrado altamente dependientes de importaciones intra-firma. Siendo este el caso de los países menos desarrollados, que sirven como base para las producciones orientadas a la exportación, se enfrentan con problemas en la balanza de pagos al calcular las exportaciones brutas y no las exportaciones netas generadas en beneficio del país (Kumar, 1994: 141).

Asumimos que cuando la ETN se enfrenta ante un aumento de costos de producción de un producto final, esta establece plantas de producción en el extranjero, en donde la subsidiaria colabora como distribuidor y realiza exportaciones intra-firma de los países de menor costo marginal. Por otro lado, la ETN puede modificar el volumen (a diferencia de los precios de transferencia) de su comercio intra-firma a fin de trasladar las utilidades del país de altos impuestos al país de bajos impuestos. Esto conlleva un importante impacto para la industria nacional, constituida principalmente por MIP y MES. Estas no pueden crecer acelerada y sostenidamente por el efecto de la fuerte competencia de las ETN y por el descuido de las agencias gubernamentales responsables de las políticas sectoriales.

Los efectos negativos en los países donde se han establecido grandes ETN provocaron la regulación de las actividades a fin de morigerar dichas consecuencias perjudiciales e incrementar los beneficios. Se ha considerado necesario, en ciertas ocasiones, controlar las actividades de estas empresas, puesto que su comportamiento altera el rendimiento de las economías nacionales afectando los movimientos de capital y la recaudación de impuestos, interviniendo en cuestiones laborales e influenciando en políticas internas. Pero quien está controlando esto es el mismo gobierno que alienta y en determinado momento depende del financiamiento de la IED. Entonces, la necesidad de un gobierno fuerte se ve disminuida por la realidad que atraviesa nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que las ETN son organismos complejos que no pueden vivir al margen de un mundo globalizado. Las ETN han probado su adaptabilidad a lo largo del siglo pasado y han ideado e implementado estrategias tan importantes como el comercio intra-firma.

La IED y las ETN son organismos sumamente vinculados entre sí, por lo que su impacto no puede ser muy distante. Si hemos observado que las ETN son el vehículo principal de la IED, entonces, donde exista una empresa que tenga actividades de transformación en al menos dos países, en el segundo país habrá IED. Y esto tendrá sus respectivas repercusiones en los términos mencionados. Por lo tanto,

el comercio intra-firma es una herramienta necesaria para las ETN y ocurre dentro de los niveles de inversión de una empresa para con sus filiales o subsidiarias.

La determinación de sus condiciones se dará de acuerdo a las necesidades de la empresa o de sus filiales o subsidiarias. Por ello, su uso es amplio y sigue desarrollándose en el ámbito analizado. Para los gobiernos de los estados es un compromiso serio el conocer este tipo especial de comercio para evitar verse más afectados en su esquema tributario y más aún por el perjuicio que esto implica para las empresas pequeñas y medianas. Mientras más tiempo pase y los gobiernos no se preocupen en estudiar e implementar mecanismos de solución, por no deteriorar su balanza comercial, estos se verán en una desventaja mayor.

Es evidente que las ETN se valen de todo lo que está a su alcance para maximizar sus ganancias pero, de igual modo, los países, principalmente los que se encuentran en vías de desarrollo, deben tomar medidas necesarias para regular esta práctica que no necesariamente es destructiva pero que sí afecta sensiblemente su aspecto fiscal y, mucho más, su entorno empresarial. En el aspecto académico, el debate sobre si el comercio internacional es bueno o malo debe ser dejado de lado y deben formularse posibles soluciones a los problemas que se deriven de esta práctica. Lo más importante es maximizar sus beneficios y agilizar, aprovechándose de él, una distribución de la riqueza más equitativa que, teóricamente, se genera por sí misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México 1999 *Informe Anual. Resumen* (México DF). En www.banxico.org.mx/documents/%7B6A00A50E-06B4-02AD-A920-893B28E80781%7D.pdf.
- Beck, Ulrich 2000 *What is globalization?* (Cambridge: Polity Press).
- Buckley, Peter 1998 "A perspective on the emerging world economy: protectionism, regionalization, and competitiveness" en Mirza, Hazif (ed.) *Global competitive strategies in the new world economy* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Casson, M.C. y Pearce, R.D. 1997 "Intra-firm trade and the developing countries" en Gray, H. Peter *Transnational corporations and international trade and payments. The United Nations library on transnational corporations* (Londres: Routledge) Vol. 8.
- Dicken, Peter 1992 *Global shift. The internationalization of economic activity* (Londres: Paul Chapman).

- Dicken, Peter 1993 *Global shift. The internalization of economic activity* (Nueva York: The Guilford Press).
- Dunning, John H. 1993 *Multinational enterprises and the global economy* (Wokingham: Addison Wesley Publishing Company).
- Dunning, John H. (ed.) 1997 *Governments, globalization, and international business* (Nueva York: Oxford University Press).
- Gray, H. Peter 1993 *Transnational corporations and international trade and payments. The United Nations library on transnational corporations* (Londres: Routledge) Vol. 8.
- Grimwade, Nigel 1989 *International trade. New patterns of trade, production and investment* (Nueva York: Routledge).
- Grosse, Robert y Kujawa, Duane 1992 *International business. Theory and managerial applications* (Boston: Irwing).
- Kumar, Nagesh 1994 "Determinants of export orientation of foreign production by US multinationals: an inter-country analysis" en *Journal of International Business Studies* (Nueva York: Palgrave Macmillan) Vol. 25, N° 1.
- Lipsey, Richard G. 1997 "Globalization and national government policies: an economist's view" en Dunning, John H. (ed.) *Governments, globalization, and international business* (Nueva York: Oxford University Press).
- Mendiola, Gerardo 2000 "Las 100 multinacionales más importantes en México" en *Expansión* (México DF) N° 799, 13 de septiembre.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development 1977 "Declaration on International and Multinational Enterprises" en Hellmann, Rainer *Transnational Control of Multinational Corporations* (Londres: Preager).
- Rae Cho, Kang 1998 "Determinants of intra-firm trade: a search for a theoretical framework" en *The International Trade Journal* (Londres: Routledge) Vol. III, N° 2.
- Strange, Susan 1997 "An international political economy perspective" en Dunning, John H. (ed) *Governments, globalization, and international business* (Nueva York: Oxford University Press).
- Tang, Roger Y.W. 1997 *Intra-firm trade and global transfer pricing regulations* (Westport, CT: Quorum Books).

- UNCTAD-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2001 *World Investment Report* (UNCTAD) 18 de septiembre. En <www.unctad.org/templates/WebFlyer.asp?intItemID=2412&lang=1>.
- Vite Gómez, Edgar Esaúl s/f “El comercio intra-firma en las ETNs” en *Investigación en Ciencias Administrativas* (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo) N° 8. En <www.uaeh.edu.mx/campus/icea/revista/num1_07/articulo6.htm>.
- Welge, Martin K y Holtbrügge, Dirk 1997 “Germany” en Dunning, John H. (ed.) *Governments, globalization, and international business* (Nueva York: Oxford University Press).

