

# LA GLOBALIZACIÓN Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

GLADYS LECHINI  
[COMPILADORA]

La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur / compilado por Gladys Lechini. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.  
238 p. ; 23x16 cm. - (Programa Sur-Sur)

Traducido por: Carla Morasso  
ISBN 978-987-1183-96-8

1. Globalización. 2. Democracia. I. Lechini, Gladys, comp. II. Morasso, Carla, trad.  
CDD 327.1

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Globalización / Consenso de Washington / Democracia / Desarrollo  
Económico y Social / Instituciones Financieras Internacionales /  
Cooperación Sur-Sur / Pobreza / África / Asia / América Latina

COLECCIÓN SUR/SUR

# LA GLOBALIZACIÓN Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

SUS INFLUENCIAS SOBRE LA  
DEMOCRACIA Y EL  
DESARROLLO EN EL SUR

GLADYS LECHINI

[COMPILADORA]

MARCO GANDÁSEGUI

ALICIA GIRÓN

ARTURO ANGUIANO

HELMY SHARAWY

PATRICK BOND

MAMMO MUCHIE

BELUCE BELLUCCI

WALDEN BELLO

VIRGINIA MIRALAO

UTSA PATNAIK

ROMER CORNEJO



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Emir Sader

**Secretario Ejecutivo Adjunto** Pablo Gentili

**Colección Sur/Sur**

**Coordinador del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO** Alberto Cimadamore

**Equipo del Programa Sur/Sur** Jacques d'Adesky, Victoria Mutti, Gladys Lechini y Silvia Tordoni

**Coordinador Área de difusión y Producción Editorial de CLACSO** Jorge Fraga

**Arte de Tapa** Miguel A. Santángelo

**Revisión técnica de textos** Lucas Sablich

**Producción** Fluxus Estudio

**Impresión** Buenos Aires Print

**Primera Edición**

*La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*  
(Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2008)

ISBN 978-987-1183-96-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

**CLACSO**

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

Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

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

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



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.

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

<b>INTRODUCCIÓN</b> GLADYS LECHINI		9
<b>LOS PROCESOS GLOBALES Y SUS EFECTOS SOBRE AMÉRICA LATINA. MUNDOS POLICÉNTRICOS VS. MUNDOS PERTURBADOS</b> MARCO GANDÁSEGUI		25
<b>FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: DE LA ESTABILIDAD A LA INESTABILIDAD. EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA</b> ALICIA GIRÓN		45
<b>MÉXICO: CONTRADICCIONES E INCERTIDUMBRES DE UN PROCESO DEMOCRÁTICO TRUNCO</b> ARTURO ANGUIANO		61
<b>LA GLOBALIZACIÓN LIDERADA POR ESTADOS UNIDOS COMO EL MAYOR OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO ÁRABE Y EN ÁFRICA</b> HELMY SHARAWY		75

<b>EL SAQUEO DE ÁFRICA</b> PATRICK BOND	87
<b>EL IMPACTO DEL CONSENSO DE WASHINGTON SOBRE LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA: EL CASO DE ETIOPÍA</b> MAMMO MUCHIE	119
<b>TUDO E NADA: A APOSTA DO CAPITAL EM MOÇAMBIQUE</b> BELUCE BELLUCCI	125
<b>LA CRISIS GLOBAL DE LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA LIBERAL</b> WALDEN BELLO	139
<b>GLOBALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO: ALGUNOS MODELOS ASIÁTICOS Y LA EXPERIENCIA FILIPINA</b> VIRGINIA MIRALAO	153
<b>TEORIZANDO SOBRE LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD EN LA ERA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS</b> UTSA PATNAIK	169
<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESAFÍOS DE LAS NUEVAS DEMOCRACIAS: NOTAS SOBRE CHINA Y TAIWÁN</b> ROMER CORNEJO	215

# INTRODUCCIÓN

**GLADYS LECHINI\***

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO de un taller organizado en el año 2006, en el CENDES (Centro de Estudios para el Desarrollo) en Caracas, en el marco de un proyecto trianual de colaboración entre instituciones académicas del Sur. La iniciativa fue desarrollada por APISA, CLACSO y CODESRIA durante el periodo 2005-2007, gracias al generoso aporte de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

Este proyecto multifacético y ampliamente comprensivo fue diseñado para implementar y en algunos casos restaurar la cultura de la promoción de redes académicas entre instituciones de investigación regionales y sub-regionales de América Latina, África y Asia. El objetivo es incrementar el entendimiento recíproco entre estas regiones y al mismo tiempo contribuir a la producción y diseminación de conocimientos relevantes para el Sur, que sirvan tanto para entender y abordar los desafíos regionales como para incentivar la adopción de nuevas orientaciones políticas. A través de la organización de Talleres e Institutos de Verano en los tres continentes, el proyecto fomenta la circulación de ideas y resultados de las investigaciones tanto en el espacio académico como en el ámbito público de las regiones impli-

\* Doctora en Sociología por la Universidad de San Pablo. Investigadora del CONICET. Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Consultora Académica del Programa Sur/Sur de CLACSO.

cadás. El proyecto también apunta a tener un impacto en la discusión académica que se desarrolla en el Norte, generalmente ajena a las realidades y las consideraciones teóricas y metodologías utilizadas en el Sur. Para ello, el resultado de estas actividades de colaboración será publicado en forma de libros y documentos de trabajo.

Durante el mencionado seminario en Caracas, académicos provenientes de diferentes regiones del Sur compartieron ideas y experiencias sobre realidades y problemáticas comunes, aprendiendo sobre diferencias y similitudes, compatibilidades y contradicciones en relación a temas principalmente relacionados a la arquitectura financiera internacional y su influencia sobre la estabilidad democrática y las perspectivas de desarrollo en el Sur.

Tal como fue reconocido durante las discusiones, las políticas de ajuste estructural fueron introducidas desde comienzo de los ochenta como un marco ampliamente inclusivo para la aplicación de “reformas” (amigables reformas del mercado) a partir de las cuales los países del Sur superarían sus tradicionales problemas de desarrollo. Muy por el contrario, más que resolverlos, las recetas ortodoxas de estabilización y ajuste estructural se convirtieron en factores que profundizaron las dinámicas de crisis y declinación experimentadas, salvo raras excepciones, en la mayoría de los países del Sur, reforzando las dificultades existentes y generando otras nuevas.

En este proceso de ajuste, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) jugaron un rol fundamental. De hecho, agencias como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y, en nuestras regiones, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Asiático y el Banco de Desarrollo Africano, tuvieron un doble papel de gran influencia en los procesos políticos domésticos. Por un lado, un influyente papel económico, promocionando e implementando las políticas neoliberales en un amplio arco de mercados e instituciones económicas –algunas veces hasta contribuyendo con sus propios recursos humanos a la burocracia estatal a cargo–, y, por otro, un rol político, ayudando a “disciplinar y alinear” dentro de los estrechos límites establecidos por el Consenso de Washington a gobiernos nacionales que pudieran resistirse.

En este contexto, las instituciones financieras se convirtieron en avenidas críticas para posibilitar el avance de una estructura hegemónica internacional –liderada por fuerzas políticas y económicas globales– sobre el diseño de políticas y agendas domésticas de estados supuestamente soberanos, determinando nuevas formas de subordinación y control. Esta red asimétrica de relaciones sociales, políticas y culturales impidió a los países de la periferia implementar decisiones soberanas en áreas de gobierno cruciales, con la consecuente erosión

de sus legitimidades democráticas. Una de las consecuencias más importantes de las políticas del Consenso de Washington ha sido el debilitamiento del Estado, una institución que fue severamente demonizada y atacada, siendo múltiples los esfuerzos realizados para deslegitimarla como actor en el proceso de desarrollo. Pero tal vez más perturbador aun fue la erosión sistemática de un proceso efectivo de generación de políticas así como de sus capacidades para gestionarlas y la relocalización de la toma de decisiones macro-económicas clave en manos de los mercados y de las instituciones financieras internacionales, arriesgando tanto la consolidación democrática como el proceso de desarrollo en el Sur.

En este sentido, una temática relevante para investigar desde el punto de vista de nuestros estados se refiere a las condiciones bajo las cuales la tan ansiada democratización podría producir una distribución más justa de los recursos y promover la disolución de las arraigadas estructuras de dependencia. Otra cuestión importante con la cual deben lidiar los países del Sur, y que es muy difícil de sobre llevar, es el desafío planteado por la necesidad de garantizar el proceso de construcción del Estado en un contexto generalizado, aunque muy desigual, de erosión de la soberanía. Una clara comprensión de esta situación compleja es absolutamente esencial para vislumbrar las enormes dificultades que enfrentan los países del Tercer Mundo para implementar prácticas políticas democráticas.

Ésta es la razón por la cual el buen desempeño y la legitimidad de los gobiernos en África, Asia y América Latina requieren un nuevo pensamiento y un nuevo marco teórico. Consecuentemente, si los países no pueden ser soberanos en sus relaciones internacionales, difícilmente puedan honrar la soberanía en el ámbito doméstico, que es justamente el otro nombre para la democracia. Por otra parte, las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales han incrementado los niveles de pobreza y exclusión, provocando no sólo una actuación negativa en términos económicos, sino también afectando negativamente las oportunidades para lograr tanto la gobernabilidad como la estabilidad y legitimidad democráticas. La búsqueda de un camino para superar las políticas ortodoxas es una cuestión esencial para el futuro de la democracia y el desarrollo en el Sur.

Reunidos alrededor de estos desafiantes temas, los académicos de las tres regiones del Sur discutieron en Caracas cuestiones generales concernientes al proceso global y al rol de las instituciones financieras internacionales en el diseño de una nueva estructura internacional. También examinaron problemas más específicos relacionados con: (a) el impacto de las políticas de ajuste estructural sobre la pobreza y la exclusión social; (b) la difícil tarea de reconciliar la democracia y el

desarrollo en África, Asia y América Latina; y (c) los ejemplos concretos de México, Etiopía, Mozambique, India, Filipinas, China y Taiwán. A continuación se presentará un sucinto resumen de los diferentes trabajos discutidos.

En “Los procesos globales y sus efectos sobre América Latina. Mundos policéntricos vs. mundos perturbados”, **Marco Gandásegui (h.)** hace referencia al sistema expansivo capitalista y sus vínculos con el Estado-Nación así como a las posibilidades de las organizaciones políticas del Sur para actuar de manera independiente, con márgenes razonables de autonomía. En este contexto, Gandásegui propone la desvinculación de las relaciones capitalistas para comenzar a construir estrategias alternativas para el desarrollo. Para el autor, la desvinculación implica la opción política tomada por una clase social predominante o una alianza de clases, para liberarse de las ataduras económicas e ideológicas impuestas por el centro de poder capitalista y procurar nuevas vías hacia la creación de proyectos nacionales auto-centrados. Sin embargo, se pregunta si la desvinculación puede ser un paso hacia la profundización de las relaciones capitalistas o el primer paso en el camino hacia el socialismo.

Gandásegui recurre a las teorías de Samir Amin, para quien la única alternativa para los países de la periferia es desvincularse del sistema-mundo que no les ofrece ningún futuro. Si nuevas alternativas aparecieran en el horizonte, varios centros podrían entonces competir con su propias dinámicas, creando un mundo policéntrico. Amin también considera la posibilidad de una vía intermedia que conduzca a una nueva fase de expansión del mundo sobre la base de una acelerada acumulación de la periferia integrada. Las propuestas teóricas de Samir Amin son precisamente lo que más preocupa a los estrategas norteamericanos, quienes esperan que Estados Unidos pueda continuar controlando los eventos en América Latina, tal como lo viene haciendo desde que se anexó la mitad de México en 1846. A pesar del hecho de que Estados Unidos está planeando “redibujar” las fronteras políticas con sus vecinos sureños (a través la extensión de sus prerrogativas migratorias y comerciales, entre otras) depende de América Latina construir sus propias alternativas. Gandásegui concluye que este desafío solamente será superado por los pueblos latinoamericanos cuando las necesarias alianzas populares los habiliten a desvincular su propio desarrollo de las demandas de la transnacionalización.

En su presentación “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”, **Alicia Girón** se basa en el supuesto de que el Consenso de Washington y sus consecuentes reformas han contribuido a agravar la inestabilidad en América Latina en un

contexto democrático. Para la autora, el desarrollo del capitalismo y las reformas económicas del Consenso de Washington han profundizado la transformación de las estructuras económicas de los gobiernos, que han pasado de ser regímenes autoritarios y regulados a regímenes desregulados, democráticos y orientados por el sistema del mercado. Sin embargo, la democracia y su rol en el proceso hacia la reorganización económica, política y social no le ha dado nuevas oportunidades a la mayoría de la población, que no ha recibido ningún beneficio de las relaciones entre los países en el proceso de globalización. Es por ello importante subrayar la constante disputa entre el sistema financiero que busca el equilibrio de las variables macroeconómicas y la persistente inestabilidad financiera del desarrollo capitalista.

En su análisis, Girón describe el sistema monetario internacional desde su creación hasta la era post-Bretton Woods; los mercados financieros globales y sus implicaciones para la globalización financiera en los países emergentes; el Consenso de Washington y las transformaciones sufridas por las economías reguladas hacia sistemas de mercados desregulados, en el marco de regímenes democráticos, para concluir con algunas reflexiones sobre la democracia y los resultados de las reformas estructurales.

El problema es que luego de la “década perdida” en los ochenta, estas reformas fueron aplicadas sin tener en cuenta las condiciones específicas de cada país. De este modo, debilitaron las instituciones públicas y no lograron el fortalecimiento del empresariado nacional ante la competencia extranjera que invadió los sectores financieros e industriales de los países periféricos. Las grandes corporaciones internacionales se convirtieron en los actores principales en la era post-Bretton Woods a través de la adquisición de las empresas que habían sido recientemente privatizadas. En tanto, con respecto al ambiente financiero, las políticas de desarrollo, las reformas y la liberación de los sistemas financieros iniciaron la internacionalización de los servicios financieros, en oposición a los intereses de cualquier proyecto nacional de desarrollo. El resultado ha sido la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo y una disminución del consumo, llegando a picos sin precedentes en la historia de América Latina.

**Arturo Anguiano**, en su trabajo sobre “México: contradicciones e incertidumbres de un proceso democrático trunco”, expresa su desilusión por el fracaso del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), del Partido Acción Nacional (PAN), en la erradicación de los males causados por setenta y dos años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El autor explica cómo, en un muy corto periodo de tiempo, este supuesto gobierno innovador se convirtió en una grotesca caricatura de la fuertemente criticada administración del PRI, acudiendo a los mismos métodos y prácticas tradicionales de manipulación y control político, provocando desencanto, enojo y hasta polarización y desesperación en todos los sectores de la sociedad mexicana. Sin embargo, admite algunos avances en el nivel de transparencia, como el hecho de que las elecciones institucionales de 2006 fueron realizadas bajo la organización y supervisión de cuerpos electorales relativamente autónomos de las autoridades oficiales (el Instituto Federal Electoral y sus equivalentes en cada uno de los estados mexicanos). Éste puede ser considerado un primer paso hacia la emergencia efectiva, en México, de una ciudadanía soberana cuyos derechos fueron siempre usurpados por el Estado y sus instrumentos político-corporativos. No obstante, este paso es muy pequeño, pues el disfrute de la libertad continúa siendo segmentado, diferenciado e irrestricto hacia arriba y restringido, condicionado e incluso uniformado para aquéllos que sobreviven en los estratos más bajos de la sociedad.

En la democracia que se supone que llegó a México bajo los auspicios de la globalización neoliberal, los partidos políticos se convirtieron en máquinas electorales sin alma política, sin programa ni ideología. Apoyados por los fondos públicos y los mecanismos que garantizan el monopolio de la participación política, los partidos parecen estar florecientes, ricos gracias al dinero público, promovidos por los medios modernos de comunicación y partícipes de una sociedad política cada vez más exclusiva. Pero por otra parte, esta sociedad se está desintegrando y segmentando bajo la influencia de políticas económicas regresivas que tienen como consecuencia la pérdida masiva de puestos de trabajo y condenan a un estrato cada vez más amplio de la población al empobrecimiento, la emigración y la incertidumbre.

Similar al caso de América Latina es la situación vivida en África y el Mundo Árabe, tal como lo explica el académico egipcio **Helmi Sharawy**, quien en “La globalización americana como el mayor obstáculo para el desarrollo de la democracia en el Mundo Árabe y en África” analiza las consecuencias negativas del proyecto hegemónico norteamericano para los países de la región.

Sharawi argumenta que Estados Unidos diseña sus políticas en la región árabe-africana en el contexto de su estrategia global, impactando negativamente sobre los desarrollos democráticos del área. Sin embargo, a pesar de estar alertados sobre esta situación, los académicos y los miembros de la sociedad civil de la región han sido incapaces hasta el momento de organizar y producir una respuesta local apropiada. Ésta es la razón por la cual es importante restaurar

la cooperación Sur-Sur para poder lidiar con la estrategia global y unilateral estadounidense

Sharawy destaca que a fines del siglo XX las Instituciones Financieras Internacionales forzaron a los países del Tercer Mundo a adoptar políticas de ajuste estructural en forma paralela a los supuestos cambios democráticos. Sin embargo, para resguardar los intereses de Washington y de sus aliados imperialistas y para asegurar la provisión de petróleo del Golfo se le dio apoyo absoluto a los regímenes dictatoriales en Medio Oriente. Es más, un año después del 11 de setiembre fue dada a conocer al público en general la “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”, un importante documento donde los objetivos de la dominación global estadounidense se disfrazan en términos morales, glorificando la “democracia” del Libre Mercado, el internacionalismo estadounidense y el modo de vida americano.

Algunos han argumentado que la lógica de la economía de mercado refuerza las posibilidades de afianzar la democracia liberal en el caso del desarrollo capitalista liberal. Sin embargo, en una región como Medio Oriente, donde tal desarrollo está ausente debido a la supremacía de la economía de renta “tributaria” (rentas del petróleo en la mayoría de los casos) y a una larga historia de gobiernos despoticos, mucho más cercanos al modo de producción asiático que al capitalista, la tan mentada economía de mercado conduce al despotismo antes que a la democracia. En el caso del continente africano, los regímenes han tratado de justificar su despotismo apelando a un discurso sobre luchas étnicas, a la carga de la deuda externa y a la injusticia del sistema de comercio internacional. En ambas regiones, no obstante, el objetivo es instalar regímenes leales a Estados Unidos y bloquear cualquier intento de diálogo Sur/Sur.

A comienzos del siglo XXI, bajo la guía de la guerra contra el terrorismo, varias formas de políticas regionales fueron promovidas por Estados Unidos. Luego de que en setiembre de 2002 el presidente Bush anunciara su “Visión Estratégica para Estados Unidos”, su secretario de Estado, Colin Powell, dio a conocer su iniciativa para la “Asociación Estados Unidos/Medio Oriente, para la construcción de la esperanza” en diciembre de 2002. Por ella, Estados Unidos, independientemente de su discurso sobre democracia y derechos humanos, imponía arbitrariamente su derecho a destruir cualquier régimen que amenazara su hegemonía. Dos años después, en setiembre de 2004, esta iniciativa fue renombrada “Medio Oriente Ampliado”, adoptándose en este contexto la “Declaración de Alejandría” con una agenda neoliberal de economía de mercado.

De acuerdo al autor, el progreso de esta iniciativa para Medio Oriente debe ser relacionado con el “Internacionalismo Americano”,

anunciado varios años antes. Este “internacionalismo” que tuvo su reunión preparatoria en Varsovia, luego creó el “Foro Mundial para la Democracia” en Chile. Para Sharawy, esta organización privada internacional, más abarcadora que el Foro de Davos o el G-8, está dirigida contra las actividades populares y el Foro Social Mundial. Como incluye a numerosos países del Tercer Mundo, como India, Sudáfrica y México, que tienen especial preponderancia entre los países del Sur, representa un obstáculo real para cualquier diálogo Sur/Sur. Por todas estas razones, Sharawy propone reactivar el movimiento tricontinental que comenzó en 1955, revigorizando la comunidad de naciones Sur/Sur y promoviendo una globalización democrática alternativa para reemplazar a la actual, bajo el liderazgo estadounidense, que ha causado tantos problemas en el mundo.

En “El saqueo de África”, **Patrick Bond** demuestra que el continente está empobreciéndose progresivamente, y que su integración a la economía mundial no ha generado riqueza, sino que ha perfeccionado los mecanismos a través de los cuales se asegura la *fuga* de la misma. África continúa perdiendo poder en frentes como el comercio y la inversión. La pobreza y la desigualdad son características en África, donde se pueden encontrar los peores ejemplos. Sin embargo, el saqueo de África no es nuevo, sino que data de muchos siglos atrás, cuando la transferencia de valores comenzó vía la apropiación de mano de obra esclava y el tráfico de esclavos. En ese entonces, materiales preciosos y materias primas eran extraídos por medios coloniales forzosos. En décadas recientes, se ha intensificado la extracción de la riqueza a través de las relaciones imperialistas, y algunas de las tácticas primitivas de saqueo han regresado y se han expandido a través de todo el continente.

En su trabajo, Bond analiza cómo África se ha subdesarrollado a través del comercio y las inversiones vinculadas a la extracción de minerales, depredando los recursos naturales y mostrando la relación entre apertura comercial y globalización, pobreza y deterioro general de las condiciones sociales. La “marginalización” de África ocurre entonces no sólo por la insuficiencia de su integración a los mercados mundiales, sino porque otras áreas del mundo –especialmente el Este Asiático– se mueven hacia la exportación de bienes manufacturados, en tanto el potencial industrial africano está en continuo declive debido a la excesiva desregulación asociada con los ajustes estructurales.

Otro problema está relacionado con el sistema de subsidios agrícolas del Norte, el cual ha causado una creciente desigualdad rural en el mundo. Los subsidios agrícolas reflejan actualmente las contribuciones a las campañas de las agro-corporaciones y la importancia de los bloques de votantes rurales en los países capitalistas desarrollados.

La cuestión estratégica crucial es si las estrategias de desarrollo auto-suficientes –que fueron la necesaria (aunque insuficiente) condición para la mayoría de los procesos de industrialización en el pasado– pueden ser aplicadas si los países exportadores de bajos ingresos continúan estancandos en las exportaciones de *commodities*. Los mismos puntos deben ser analizados en relación a las exportaciones africanas de minerales, donde el agotamiento de recursos no renovables drena la riqueza de las futuras generaciones. En los casos más extremos, el sector petrolero demuestra cómo las ganancias generadas, generalmente lubricadas por la corrupción, han tenido consecuencias extremadamente negativas. En este sentido, diversas fuerzas de la sociedad se han apartado de la concepción de que el petróleo es una propiedad privada, que puede ser negociada entre corporaciones y gobiernos, y lo consideran como bien “común” del capital natural de la sociedad. La deuda ecológica que el Norte tiene con el Sur, específicamente en África, es muy vasta. Pero sólo algunos de estos factores son incorporados en los sistemas contables alternativos del Banco Mundial y en otros indicadores sociales y ecológicos, como aquéllos propuestos por el instituto “Redefining Progress” de San Francisco. Finalmente, la riqueza de África también está disminuyendo debido a la importante migración de mano de obra calificada, que produce fuga de cerebros.

De acuerdo a Bond, el desafío será establecer una perspectiva diferente desde la política y las políticas públicas. La solución al saqueo de África está en las propia actividad de africanos progresistas, en sus campañas y declaraciones, en sus luchas –a veces victoriosas, aunque muchas sean frustrantes– y en sus expectativas para un África que pueda finalmente romper las cadenas de una economía mundial explotadora y de una poderosa elite global que trata al continente sin ningún respeto.

En su trabajo sobre “El impacto del Consenso de Washington sobre la estabilidad democrática: el caso de Etiopía”, **Mammo Muchie** analiza la implementación de los objetivos de reducción de la pobreza en los estados africanos, en el periodo en que se ejecutaron los programas de ajuste estructural. Para el etíope, la mayor debilidad de estos programas promovidos por las instituciones financieras con sede en Washington es la ruptura que se produce entre la economía y la política y el desenganche entre la economía y la sociedad. En este proceso, la autonomía y la rendición de cuentas, el crecimiento y la redistribución, y el consenso y la inclusión se movieron en direcciones opuestas y bifurcadas.

Este dilema puede ser bien ilustrado si se considera la cuestión de la gobernanza. Sólo la gobernanza democrática y no lo que generalmente es considerado como “buena gobernanza” provee las condicio-

nes necesarias para erradicar la pobreza. Para Muchie, la diferencia entre gobernanza democrática y buena gobernanza es significativa. Los donantes inventaron la llamada “buena gobernanza” y con ella se refieren a cualquier cosa menos a la participación y al fortalecimiento de la ciudadanía. Con la gobernanza muchas veces señalan la capacidad gerencial, autoritaria, orientada al mercado. En el caso africano, la llamada “nueva generación de líderes” ha sido seleccionada de acuerdo a cuán buenos y receptivos sean hacia los donantes, y no a cuán democráticos sean con sus pueblos. Por el contrario, en las gobernanzas democráticas, la legitimidad proviene del pueblo y de la sociedad, no de donantes externos. La democracia está basada en la elección popular, fortaleciendo a los ciudadanos y a la sociedad a través del control de la autoridad estatal.

En el caso de Etiopía, los agentes del Banco Mundial argumentan que el presente régimen está comprometido con la reducción de la pobreza y con los “Objetivos del Milenio”, mientras que la economía del país continúa dependiente en materia de alimentos y no se observa ningún compromiso con la democracia por parte del gobierno. De acuerdo a Muchie, para la erradicación de la pobreza en Etiopía es fundamental profundizar la democracia para así tener legitimidad para llevar adelante las retrasadas revoluciones verde (producción agrícola de alimentos), azul (producción de agua) y blanca (producción lechera). Los donantes no deberían disociar la democracia de la reducción de la pobreza si desean ser política, moral e intelectualmente sensatos y coherentes.

**Beluce Belluci** en “Todo y nada: la apuesta del capital en Mozambique” analiza las posibilidades y limitaciones de dos apuestas económicas para reducir la miseria del país, mostrando la total esquizofrenia entre capital por un lado y trabajo por el otro, con el capital beneficiándose, como siempre. Para el autor, la actual violencia social e institucional, en un contexto donde la policía y los paramilitares mantienen el orden, es fruto del normal proceso de acumulación de capital, entre los que tienen y los que no tienen.

La modernización de Mozambique, incluidos el establecimiento del Estado nacional y la implementación del socialismo, ocurrió tardíamente en el contexto mundial, a mediados de los setenta, justo cuando los estados-nación comenzaban a perder peso en las relaciones internacionales y a encontrar constreñidos sus márgenes de maniobra y soberanía. Con la independencia, la modernización socialista fue impuesta como un sistema para producir bienes manufacturados, apoyándose en un Estado fuerte, formalmente diferente de los modelos capitalistas. Pero en 1992 se instituyó un modelo capitalista democrático y liberal, con un sistema legal acorde que insertó inter-

nacionalmente al país en función de las necesidades de los grandes inversores. Sin embargo, nunca antes el país había enfrentado una miseria tan grande con tan poca autonomía.

En el caso de Mozambique se propuso la inversión extranjera directa (IED) como uno de los pilares de la política económica a través del Proyecto Mozal, que comenzó a ejecutarse en el año 2000. Para el gobierno este proyecto es de gran importancia porque, al estar orientado a la exportación, traerá beneficios al vincular Mozambique con la economía internacional. Mozal, junto con otro megaproyecto que está en proceso de diseño, tendrá un gran impacto en el PBI del país y en su balanza comercial, pero no en los ingresos nacionales, en la balanza de pagos y en la creación de empleo local.

Otra alternativa a los megaproyectos para implementar una estrategia de desarrollo “pro-pobreza” ha sido atraer inversiones a través de las industrias manufactureras orientadas a la exportación con mano de obra intensiva (LIME, por su sigla en inglés), las cuales crearán más puestos de trabajo que los megaproyectos. Pero de acuerdo a Belluci, este proceso basado en el trabajo individual y familiar intensifica y agudiza la explotación. La experiencia indica que este modelo es también responsable de la exclusión en otros países y regiones. Desde una perspectiva metafórica, los megaproyectos actúan en el viejo panorama mozambiqueño con “mucho trabajo muerto y casi sin trabajo vivo, en tanto las LIME actúan con mucho trabajo vivo y casi sin trabajo muerto”.

La exclusión mozambiqueña es social, política y económica. Mozambique ha adherido incondicionalmente a las cartas de intención del FMI y ha obedecido las imposiciones establecidas por los prestamistas internacionales. El gobierno estableció un proceso de paz con Renano, democratizó al país a través de elecciones directas y posibilitó la libertad de actuación a los partidos políticos, a la prensa y a la circulación de capital. Por sobre todo, trajo gobernabilidad, permitiendo altas tasas de ganancias y su repatriación. La propuesta del FMI, el Banco Mundial y los grandes inversionistas internacionales, aprobada por el gobierno, de atraer megaproyectos y LIME –en un país con un 70% de su población viviendo bajo la pobreza absoluta– le dio una nueva cara a la explotación. De acuerdo con el autor, todo esto está en línea con los mismos objetivos coloniales de saquear al pueblo mozambiqueño. Ésta es la esencia de la nueva política económica, que se aprovecha de la reinante miseria para aumentar las ganancias del capital, bajo el supuesto de la democracia, la paz, seguridad y el buen gobierno.

En “La crisis global de la legitimidad de la democracia liberal”, **Walden Bello** aborda la actual crisis de la democracia lockiana, el

modelo de democracia promovido por Estados Unidos como el sistema de gobierno tanto para el Norte como para el Sur. Este modelo se encuentra en crisis en los Estados Unidos, así como en los países del Sur, tal como el autor muestra a través de varios ejemplos, principalmente el de Filipinas.

Aunque dos décadas atrás el “Poder del Pueblo” solía ser sinónimo de Filipinas, los acontecimientos recientes han demostrado que la mayoría está cada vez más desilusionada con el sistema político implementado en 1986. Este sistema ha promovido e incrementado la competencia entre facciones dentro de la élite, mientras que les ha permitido cerrar filas en contra de cualquier propuesta de cambio en la estructura social y económica. Las elecciones han transformado a los votantes en activos participantes de la legitimación del statu quo social y económico, creando la gran paradoja filipina: el desarrollo de un juego electoral muy animado por encima de una estructura de clases que es una de las más inmóviles de Asia.

A pesar de algunas variaciones institucionales y culturales, se puede decir que las dinámicas de las políticas democráticas en países como Brasil, Argentina, México, Ecuador y Tailandia son similares a las de Filipinas. En todos estos casos, los dictadores perdieron la credibilidad en los ochenta porque no pudieron implementar ni respaldar los programas de “ajuste estructural” que demandaban los actores externos. Pero los nuevos gobiernos democráticos rápidamente confrontaron su propio dilema cuando las agencias multilaterales les pidieron que usaran la legitimidad democrática para imponer las reformas económicas que los militares no fueron capaces de aplicar. De este modo, la democracia electoral se convirtió en el primer mecanismo de imposición de programas de estabilización o ajuste estructural en Jamaica, Haití, Filipinas, Perú y Pakistán, entre otros. Desde mediados de los ochenta hasta el 2002, una serie de gobiernos erosionaron la credibilidad democrática al realizar infructuosos esfuerzos por imponer la estabilización económica deseada por Washington y el FMI.

El punto central que remarca Bello es que actualmente la democracia, tanto en el Norte como en el Sur, sufre un proceso de erosión debido a varias amenazas. Para responder a estas amenazas es necesario iniciar un proceso de reconceptualización o revisión fundamental de lo que es la democracia en diferentes niveles, en tanto la democracia ha sido identificada por mucho tiempo con el proceso electoral, no atendiendo a las advertencias de Rousseau o Michel. Por esta razón es necesario avanzar hacia mecanismos de gobierno democráticos más directos y participativos, teniendo en cuenta al movimiento anti-globalización que enfatiza el uso de métodos democráticos directos para la toma de decisiones. La igualdad debe ser restaurada como una de

las dimensiones clave de la democracia, alcanzando una distribución más equitativa del capital y los ingresos.

Pero por sobre todo, debemos enfrentar el hecho de que el capitalismo y la profundización de la democracia no son más compatibles, y que el desafío yace en la naturaleza y el grado de las restricciones que le imponemos al mercado, mientras que reestructuramos el sistema de producción y consumo en torno a la satisfacción de las necesidades de la gente y la comunidad más que alrededor de las ganancias corporativas. Éste es un tema muy complejo, que necesita un enfoque multidimensional para enfrentar las diversas dimensiones del problema con ideas y soluciones institucionales acordes a los tiempos que corren para que la democracia no se convierta en algo del pasado.

En línea con la contribución de Bello, **Virginia Miralao** en “Globalización, democracia y desarrollo: algunos modelos asiáticos y la experiencia filipina” describe el impacto de la globalización sobre la democracia y el desarrollo en Asia, con especial atención al caso de Filipinas.

En primer lugar, Miralao expone algunos modelos relevantes de globalización, democracia y desarrollo en Asia. Brevemente analiza los casos de India, Filipinas, Singapur, Malasia, Corea del Sur, Taiwán, China y Vietnam para mostrar la diferencia entre los conceptos de democracia y desarrollo en los países de la región, y a partir de allí, el modo en que están relacionados con las nociones de desarrollo y crecimiento económico. En general, las experiencias de los países de la región apoyan la proposición según la cual la apertura de las economías nacionales hacia los mercados globales presiona a las sociedades a liberalizar también sus sistemas políticos. Pero en el caso de los países miembros de la ASEAN, esta alianza no ha sido exitosa en ciertos casos, como el de Myanmar, para lograr la democratización y el incremento de las libertades políticas de sus ciudadanos.

Posteriormente, la autora se ocupa de la situación actual de Filipinas. Desde mediados de los noventa, Filipinas ha tratado de abrir su economía y alcanzar varias “reformas de mercado”, como así también reformas sociopolíticas, para hacer al país “globalmente competitivo”. Analiza particularmente las consecuencias de la globalización sobre los niveles y perfiles educativos y sobre la estructura del empleo y encuentra razones para creer que el proceso de globalización empeorará el estado de las desigualdades socioeconómicas en Filipinas. Finalmente concluye que si bien existen tendencias emergentes que marcan una posible revitalización de la economía nacional, las mismas no parecen estar desarrollándose de la manera correcta para solucionar problemáticas como la pobreza y la desigualdad.

En su trabajo “Teorías sobre la pobreza y la seguridad alimentaria en la era de las reformas económicas”, **Utsa Patnaik** analiza el impacto de las políticas económicas neoliberales sobre las problemáticas de la seguridad alimentaria y la pobreza en la India durante los últimos quince años, criticando los enfoques predominantes y sus prescripciones.

La autora remarca que la persistente y crítica crisis agraria que actualmente afecta a la India fue generada por políticas públicas deflacionarias y por la liberalización comercial, en un momento en el cual los precios internacionales de los productos primarios estaban en baja. Esto se refleja en la caída del consumo de cereales y de energía calórica ingerida por la población india. Patnaik critica el procedimiento de estimación utilizado por el gobierno y gran parte de los académicos para calcular la pobreza. Ellos llegan a la conclusión de que la pobreza en el país está descendiendo, sin comprender que los adversos efectos del desempleo y la deflación pueden barrer cualquier beneficio proveniente de la caída de los precios de los alimentos.

Para Patnaik, los datos muestran que la pobreza se ha incrementado considerablemente durante los últimos quince años de reformas neoliberales, con más cantidad de gente descendiendo forzadamente hacia niveles nutricionales más bajos en la mayoría de los estados indios. Por tanto no hay una sobreoferta de cereales, sino un declive, y lo que es aun peor, durante los últimos años se observa una dramática caída de la demanda efectiva, especialmente en las zonas rurales, debido a una anormal pérdida del poder adquisitivo de los estratos más bajos

Su propuesta ofrece una alternativa al recorte de la producción de granos. Para Patnaik, la política correcta sería aumentar el poder adquisitivo de los sectores populares y restaurar la demanda efectiva y el acceso a alimentos a través de la combinación de un esquema de empleo garantido universal, y no sectorial.

Patnaik evalúa la relevancia de un adecuado análisis de la situación, porque la incorrecta teorización en los círculos académicos y del gobierno lleva a la formulación de políticas y a la ejecución de medidas que solamente empeoran el bienestar de las masas y empujan, especialmente a grandes sectores de la población rural, a una mayor desocupación y privación alimentaria. El cálculo oficial utiliza un particular método de estimación que desvincula completamente la pobreza de las normas nutricionales, ignorando datos actuales que muestran el aumento de la privación nutricional y la pobreza. De esta forma se rehúsa a reconocer que, mientras que en las sociedades desarrolladas los consumidores pueden separarse de una minoría que son productores agropecuarios, en un país pobre como la India, la

mayoría de los consumidores son rurales y están directamente involucrados en la producción como agricultores, por lo que las políticas deflacionarias los golpean duramente en el doble rol de consumidor y productor. La deflación de los precios no beneficia a los trabajadores rurales en tanto son parte del proceso de deflación que aumenta el desempleo más rápido que la caída de los precios. La estimación de los economistas sobre la pobreza a través del método indirecto está todavía atrapada en la vieja trampa conceptual de equiparación entre la caída relativa de los precios de los alimentos con las bajas en los índices de pobreza, sin entender que los efectos adversos del desempleo y la deflación pueden barrer con cualquier beneficio que sea producto de la caída de los precios de los alimentos. Patnaik concluye que no hay racionalidad económica para continuar un sistema público de distribución limitado cuando la pobreza rural actual es tan alta, cercana al 4/5 de la población, y cada vez una mayor proporción de gente cuyos niveles nutricionales descienden constantemente. Utsa Patnaik concluye argumentando que no hay razón económica para continuar con un sistema de distribución público centrado.

**Romer Cornejo**, por su parte, demuestra que no hay una inevitable relación entre liberalismo económico y democracia. En su trabajo “La participación política y los desafíos de las nuevas democracias: notas sobre China y Taiwán”, expone cómo en China los factores endógenos junto con la preponderancia de un Estado autoritario pesan más que la internacionalización de la economía; en Taiwán, por otra parte, el proceso democrático puede ser vinculado a la búsqueda de legitimidad internacional.

Los cambios en el sistema político chino durante las reformas pueden ser resumidos como la transición de un régimen totalitario a un autoritarismo de partido único. Este último ha requerido la descentralización de las decisiones y la introducción de innovadoras formas de participación, pero siempre preservando la posición hegemónica del Partido Comunista, lo cual está contemplado por la Constitución y otras leyes. De este modo, los cambios en el sistema político (las elecciones locales directas son el principal ejemplo) no pueden ser considerados como mecanismos tradicionalmente relacionados con el sistema democrático, sino más bien como instrumentos para posibilitar la supervivencia del régimen autoritario. Las elecciones locales han sido utilizadas por los nuevos líderes para enfrentar las amenazas a la gobernabilidad y el descontento generalizado de la población debido a la corrupción de los funcionarios locales.

De acuerdo a Cornejo, a causa de su sistema político Taiwán ha sido reconocido mundialmente como uno de los países más liberales y democráticos. La transición desde una dictadura de partido único a

una democracia electoral comenzó en los ochenta, junto con el proceso de taiwanización del gobierno. Desde 1991 la Constitución ha sido enmendada varias veces con el objetivo de cambiar algunos cimientos de la estructura de gobierno y los mecanismos electorales. Todas estas reformas han implicado una redefinición de las relaciones con China, en tanto la nueva elite taiwanesa en ascenso quería renunciar al proyecto de reunificación y comenzar a construir una estructura política propiamente taiwanesa y una nueva forma de nacionalismo. El actual proceso de apertura no fue solamente producto de las fuerzas sociales domésticas de la isla, sino también de su relación con el sistema internacional y China. Hasta el momento, la intensificación de las relaciones económicas ha aumentado la dependencia de la isla del comercio con el continente. Beijing, por su parte, ha jugado sus cartas para influir sobre las elecciones de Taiwán a través de diversos medios. Otro aspecto relevante señalado por Cornejo es la existencia de una sociedad con una movilidad de clases dinámica resultante del acelerado proceso de desarrollo, oportunidades económicas y políticas estatales efectivas (una reforma de la tierra eficiente y fuertes inversiones en materia educativa, industrial y de infraestructura).

Habiendo analizado el actual sistema político y las elecciones locales, Cornejo reconoce que actualmente uno de los problemas en Taiwán es la creciente falta de confianza de los votantes hacia los partidos políticos, debido al avance de la corrupción y a la “nueva cultura electoral pop”. Concluye que la democracia es más que procedimientos e instituciones establecidos; la cultura política es particularmente importante y las nuevas democracias todavía necesitan de la educación política para formar ciudadanos reales.

**MARCO A. GANDÁSEGUI (HIJO)\***

**LOS PROCESOS GLOBALES Y SUS EFECTOS  
SOBRE AMÉRICA LATINA**

**MUNDOS POLICÉNTRICOS VS.  
MUNDOS PERTURBADOS**

*En abstracto, la capacidad del capitalismo para “resolver el problema del desarrollo africano” puede ser discutida ad infinitum. El capitalismo concreto, tal como actualmente existe, esto es, globalizado, no sólo no ha “solucionado” este problema (incluso lo creó) a lo largo de los últimos 150 años (o incluso a lo largo de los últimos 400 años, desde el tráfico de esclavos), sino que no prevé nada para los próximos 50 años. Por consiguiente, el desafío será solamente abordado por los pueblos africanos el día en que las alianzas populares necesarias los habiliten a desconectar (déconnexion) su desarrollo de las demandas de la transnacionalización.*

Samir Amin (1987)

EL MUNDO HISPANOPARLANTE está celebrando el Cuadringsentésimo Aniversario del Quijote, publicado en 1605. El libro marca la transformación de Europa desde el viejo orden feudal al nuevo

\* Doctor en Sociología por la Universidad de New York. Profesor de Sociología de la Universidad de Panamá. Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) que edita la revista *Tareas*. Fundador de la Asociación de Sociólogos de Panamá.

orden financiero, orientado por el sistema de acumulación. La visión de Cervantes de los nuevos tiempos era extremadamente aguda. Déjeme compartir con ustedes un diálogo entre Don Quijote y Sancho, su escudero.

—La ventura va guiando nuestras cosas mejor de lo que acertáramos a desear, porque ves allí, amigo Sancho Panza, donde se descubren treinta, o pocos más, desaforados gigantes, con quien pienso hacer batalla y quitarles a todos las vidas, con cuyos despojos comenzaremos a enriquecer; que ésta es buena guerra y es gran servicio de Dios quitar tan mala simiente de sobre la faz de la tierra.

—¿Qué gigantes? —respondió Panza.

—Aquéllos que allí ves —respondió su amo—, de los brazos largos, que los suelen tener algunos de casi dos leguas.

—Mire vuestra merced —respondió Panza—; que aquéllos que allí se parecen no son gigantes, sino molinos de viento y lo que en ellos parecen brazos son las aspas, las cuales, empujadas por el viento, hacen andar la piedra del molino.

Dando palabras de advertencia, Don Quijote dio espuelas a su confiable Rocinante en un galope vacilante, sólo para arremeter contra los molinos mientras giraban, quebrando su espada y lanzando al jinete y a la montura al suelo.

Cuatrocientos años después, las palabras del Quijote suenan muy familiares cuando los líderes mundiales hablan de “guerras justas” y de la necesidad de “quitar malas simientes de la faz de la tierra” (China Daily News, 2005).

La llamada globalización no es tan nueva. Podemos rastrearla hasta la primera edición del Quijote. Sin embargo, la globalización corporativa mundial de fines del siglo XX ha diseminado un nuevo conjunto de preguntas. De acuerdo con Wood (2003), el sistema mundial de estados —dentro del cual la globalización sigue creciendo—, con su complejo aparato de instituciones y su aparente soberanía, es una necesidad. Éste es el contexto en el cual el “Nuevo Imperialismo” enfrenta todas sus contradicciones y desafía intereses en conflicto. Por otra parte, para autores como Hardt y Negri (2001), el Estado-Nación es obsoleto y pertenece al pasado.

En esta coyuntura presentaremos el sistema capitalista, en permanente expansión, y sus cercanos lazos con la existencia del Estado-Nación. Luego de explorar las nociones asociadas con el Estado-Nación examinaremos su impacto en el siglo XXI. Estamos interesados en las posibilidades de florecimiento de organizaciones políticas autónomas entre los pueblos de más de media humanidad. Cuáles son los obstáculos que pueden ser divisados y qué desafíos confrontan

las alternativas. Las alternativas, ¿nos empujan en la dirección de la desconexión? ¿La desconexión tiene una relación especial con la revolución? ¿Cuáles son las experiencias históricas de desconexión? Analizaremos algunas de las tesis recientemente desarrolladas en Estados Unidos para enfrentar estas alternativas, específicamente para contener futuros procesos de desconexión. Concluiremos con algunas reflexiones sobre América Latina.

## **EL SISTEMA DE ESTADO-NACIÓN**

De acuerdo a Wood (2003), a comienzos del siglo XXI el sistema capitalista mundial debe enfrentarse con crecientes disparidades entre regiones ricas y pobres. Para conservar el actual orden mundial, resultado de continuas luchas y conflictos por más de 100 años, la agenda seguirá mostrando más violencia y manifestaciones. Arrighi (2003) cree que estamos en un periodo de transición, un periodo de turbulencia<sup>1</sup>. Sin embargo, Hardt y Negri vislumbran un nuevo orden mundial basado en el Imperio, un Estado capaz de concentrar el poder militar e ideológico (hegemonía) sobre los otros Estados y entidades políticas menores.

En los niveles más altos de la política exterior estadounidense, el orden mundial y la contención han sido prioridades por décadas. Sin embargo, como examinaremos, el énfasis y la dirección cambian de acuerdo a las nuevas demandas mundiales. Estos desafíos al presente orden mundial requieren soluciones. Para algunos analistas estadounidenses, el orden mundial debe estar permanentemente “perturbado”. La propuesta conlleva la existencia de un mundo jerárquico con un sólido centro y su periferia. El nuevo orden mundial también debe tener una “semi-periferia” comprometida con las reglas globales.

La propuesta subraya la necesidad de “perturbar” a aquellos países o regiones de la periferia que tienen alguna tendencia a desconectarse. Citando al Quijote, “que ésta es buena guerra, y es gran servicio de Dios quitar tan mala simiente de sobre la faz de la tierra”.

¿Cuándo y cómo llegará este periodo de “turbulencia” a su fin? ¿Será el resultado la existencia de un Imperio autocentrado y perturbado gobernando a numerosos Estados-Nación inmaduros? ¿O emergerá un “nuevo imperialismo” con algunos nuevos y otros viejos “jugadores globales” luchando por el control de los recursos dentro de las fronteras del Estado-Nación? ¿O puede un mundo policéntrico, con múltiples expresiones regionales cultural y económicamente

---

<sup>1</sup> “Si el sistema eventualmente se quiebra, será principalmente por la resistencia de Estados Unidos al ajustarse y acomodarse” (Arrighi, 2003).

autónomas a nivel estatal, reemplazar lo que han sido siglos de confrontación?

### **DESCONEXIÓN Y REVOLUCIÓN**

La aparición del Estado-Nación es un producto del desarrollo capitalista. El desigual ritmo de expansión capitalista crea un sistema de Estados-Nación plagado de contradicciones. Estos conflictos han sido examinados minuciosamente en dos niveles diferentes. Primero, en el plano de los intereses conflictivos entre los países más y menos desarrollados (que son identificados como Estados-Nación). Estas contradicciones tienen como resultado la subordinación de los países más débiles. Wallerstein y Arrighi (1989) ubicaron estas relaciones en un sistema-mundo dividido entre centro y periferia.

En un segundo nivel, los conflictos emergen entre los estados centrales cuya expansión capitalista tiende a enfrentarse por el control de la mano de obra barata y los recursos naturales. El moderno imperialismo capitalista es consecuencia de un crecimiento desigual y se expresa a través de la competencia financiera y la confrontación militar.

Hasta comienzos del siglo XX, el marxismo vio a las relaciones capitalistas expandirse apaciblemente alrededor del mundo. Sin embargo, los bolcheviques criticaron esta visión diciendo que el imperialismo no permitiría a los países más atrasados alcanzar el completo desarrollo capitalista. La única alternativa abierta a los países menos adelantados era desconectarse del sistema capitalista y comenzar a construir estrategias alternativas de desarrollo. La visión marxista de la revolución social, producto de las contradicciones internas del capitalismo, fue enriquecida, y de hecho transformada, por el llamado "Leninismo". La revolución no era sólo el resultado de tomar el poder de un viejo y maduro Estado capitalista a punto de caer, sino que también podía ser entendida como la escisión de las dominantes relaciones capitalistas. El proceso de desconexión era una necesidad debida precisamente a la ausencia de cualquier desarrollo capitalista maduro factible.

Un largo debate tuvo lugar al interior del marxismo entre la tesis de "un país" contra la opción por la "revolución mundial". Las valiosas lecciones derivadas de estas confrontaciones ideológicas pueden ser resumidas en una mejor manera de entender los fundamentos del capitalismo. La crítica gramsciana del desarrollo lineal, el estructuralismo francés, el sistema-mundo y la teoría de la dependencia latinoamericana, entre otras, irrumpieron en este contexto.

La teoría del sistema-mundo se centra en el proceso que posibilita a los países transitar desde el centro hacia la periferia y vice-

versa. Desarrolla la nueva noción de semi-periferia para reconocer la existencia de un espacio intermedio. De alguna manera se inclina hacia la crítica de la visión marxista original sobre el desarrollo capitalista.

La teoría de Marx sobre la crisis del capitalismo basada en la tendencia declinante de las tasas de ganancia, que alimenta la expansión territorial y la dominación regional, es superada a través de la manipulación política y la extracción de plusvalía de fuentes sin valor productivo. Estas alternativas están retrocediendo ante la pérdida de valor de la fuerza laboral y la destrucción del medio ambiente. El capitalismo ha demostrado flexibilidad a través de regímenes políticos inclusivos (la socialdemocracia o el Estado de Bienestar), así como de políticas de exclusión, tanto en el Centro como en la Periferia, a través de la apropiación militar de reservas de mano de obra barata y recursos naturales.

Entre los primeros escritos sobre el imperialismo –centrados en los peligros de la guerra, la concentración financiera y su periodización– se le prestó poca atención a la creciente polarización de la comunidad internacional. Luego de la Revolución Rusa de 1917 y el fracaso de la clase obrera europea en sucederla, Lenin pergeñó su tesis sobre la construcción del socialismo desde abajo. Para que fuera exitosa era necesaria una nueva estrategia: la desconexión. Sólo a través de una política central estatal, controlada por los altos comandos, podría un país relativamente atrasado alcanzar a los países capitalistas más desarrollados.

Esta idea sobresaltó y confundió a muchos de los revolucionarios alrededor del mundo. La propuesta de Lenin era construir un socialismo en medio de una crisis capitalista, esperando que el tiempo juegue del lado de los trabajadores. La visión de Lenin era impresionante, considerando su experiencia durante la Primera Guerra Mundial y lo que estaba por venir: el *crash* financiero de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Pero no tuvo en cuenta la habilidad del capitalismo para abrirse camino y encontrar nuevas energías donde aparentemente no existían.

Luego de su fundación en 1923, la URSS eligió la desconexión como la mejor opción para defender su revolución y acumular internamente. Antes de morir, Lenin se apoyó en la alianza entre campesinos y trabajadores que le permitiría al nuevo Estado sobrevivir. Para el periodo 1928-1929, sin embargo, la alianza de clases no estaba solucionando los problemas cruciales que enfrentaba la URSS. La rápida industrialización sólo podría ser alcanzada transfiriendo ganancias desde el campesinado rico a la nueva estrategia económica. La econo-

mía basada en la “acumulación socialista primitiva” se convirtió en el nuevo grito de batalla<sup>2</sup>.

### **EXPERIENCIAS HISTÓRICAS DE DESCONEXIÓN**

La estrategia de desconexión le fue impuesta a Rusia principalmente por los poderes centrales y las subsiguientes políticas imperialistas (contradicciones internas). Para sobrevivir a los bloqueos y a las campañas militares, la URSS primero estableció una alianza con los pequeños y medianos propietarios de tierras para crear plusvalía. Más tarde, impuso a los trabajadores rurales severas políticas de acumulación. A través de sus setenta años de historia, la URSS fue forzada a competir en desigualdad de condiciones con los ricos países capitalistas. La carrera armamentista finalmente puso al descubierto al régimen soviético. La URSS nunca estaría en condiciones de escapar de las leyes capitalistas de acumulación.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la tesis autárquica del socialismo en un solo país fue transformada en un modelo alternativo de crecimiento para todos los países subdesarrollados. La anterior estrategia de desconexión fue abandonada y en su lugar se propuso la conformación de un nuevo bloque socialista mundial que compitiera con el capitalismo. La revolución China, sucedida inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, parecía confirmar la tesis de la desconexión. Los nuevos líderes chinos rápidamente abrazaron a Moscú. Sin embargo, las disputas en torno a las alianzas entre los trabajadores campesinos y los excedentes agrarios provocaron una separación a finales de los años cincuenta. En América Latina la revolución cubana reforzó la tesis de la desconexión. A los efectos de sobrevivir a la abrumadora ofensiva estadounidense, los líderes cubanos forjaron una alianza con Moscú. Cuba estaba en condiciones de recibir suficiente petróleo y productos alimentarios a bajo costo (por treinta años) para consolidar su nueva sociedad.

Usando las mismas tácticas de contención aplicadas a la URSS y a China, Estados Unidos implementó una agresiva política de aislamiento hacia la isla caribeña. Estados Unidos desarrolló una estrategia dual con el propósito de destruir cualquier movimiento de liberación nacional y contener cualquier proceso de desconexión. Inicialmente, la contención estaba destinada a la cruzada anti-comunista. Luego se diseñó una política inclusiva basada en recetas de desarrollo y de cre-

---

2 De acuerdo a Charles Bettelheim (1978), una nueva economía basada en la idea de una “acumulación primitiva socialista”, según Evgeni Preobrazhensky (1971), llamar al “campesinado para pagar precios relativamente altos por productos industriales y recibir pagos más o menos bajos por su propia producción”.

cimiento económico. Hoy aún es un clásico el libro de W. W. Rostow sobre cómo confrontar al comunismo a través del desarrollo capitalista (1974).

En los años sesenta, los teóricos de la Dependencia concibieron una alternativa que rebatía la tesis de Rostow. Su enfoque se centraba en las limitaciones y contradicciones capitalistas. Dentro de la Teoría de la Dependencia se reconocen y debaten dos corrientes. La primera vertiente establece que los países en la periferia nunca alcanzarán el desarrollo si los poderes centrales no realizan cambios estructurales. Estos cambios abrirán el camino para que los países subdesarrollados superen esta etapa (Cardoso y Faletto). Prebisch entendía las relaciones como inestables, reclamando una mayor autonomía.

Por dependencia entiendo las relaciones entre el centro y la periferia por las cuales un país está sujeto a las decisiones tomadas en el centro, no sólo en materia económica, sino también en materia de política y estrategias para los asuntos internos y externos. La consecuencia es que debido a la presión externa el país no puede decidir autónomamente qué debe hacer o dejar de hacer. Los cambios estructurales muestran este fenómeno; y esta concientización, este deseo de autonomía, es uno de los elementos integrales de una comprensión crítica del sistema (Chilcote, 1984)<sup>3</sup>.

Chilcote también cita a Osvaldo Sunkel, un reconocido crítico de la teoría del desarrollo, quien dice que el objetivo de América Latina es

[...] mayor autonomía, para alcanzar el desarrollo sin “dependencia” y sin marginalización. Para lograr esta meta, la naturaleza asimétrica del presente sistema de relaciones económicas internacionales debe primero sufrir una profunda reforma (Sunkel, 1972: 517-531).

La segunda corriente no ve ninguna posibilidad de cambio estructural y propone una estrategia de desconexión diseñada para forjar nuevas alianzas y crear condiciones para la acumulación auto-centrada de plusvalía<sup>4</sup> (Marini, 1973; Dos Santos, 1970).

Intentamos demostrar que la dependencia que los países de América Latina poseen respecto de otros países no puede ser superada sin un cambio cualitativo en sus estructuras internas y relaciones externas (Dos Santos, 1970).

---

3 La cita de Chilcote es de Prebisch, 1980: 21-27.

4 Para una actualización del debate sobre la Dependencia, ver Osorio, 2005.

Desde una perspectiva política, Dos Santos agrega que

[...] ahora todo indica que lo que se puede esperar es un largo procesos de filosas confrontaciones políticas y militares y una profunda radicalización social que llevará a estos países a un dilema: gobiernos de fuerza, que abren el camino al fascismo, o gobiernos revolucionarios populares, que abren la vía del socialismo. Las soluciones intermedias han probado ser, como tales, una realidad contradictoria, vacía y utópica.

No hay dudas de que la experiencia de desconexión más exitosa del siglo XX fue la creación del Bloque Socialista bajo el liderazgo soviético. Aunque el proceso estuvo resquebrajado por contradicciones, Moscú raramente le negó la entrada a algún Estado-Nación. Otra experiencia que tuvo lugar en un sentido similar –aunque con diferentes contenidos ideológicos y con menos éxito– fue el movimiento de los no alineados.

De acuerdo a Samir Amin (2000) estas experiencias se basaron principalmente en objetivos materiales, perdiendo la perspectiva de los fundamentos ideológicos. Los aspectos materiales fueron sobredimensionados y los elementos superestructurales no fueron lo suficientemente enfatizados.

“Los objetivos estratégicos de estas revoluciones implican una desconexión con relación a la lógica de la expansión capitalista mundial. El despliegue de estos objetivos supone un poder basado en una hegemonía social “nacional popular” –y no en una “dictadura del proletariado”, como se la ha concebido en la tradición marxista–, que reconozca la necesidad de combinar, aunque fuese conflictivamente, aspiraciones de carácter capitalista y otras socialistas. El progreso en la realización de estos objetivos implica, a su vez, el progreso gradual y constante de la democratización de la sociedad tanto en la práctica de la gestión del poder como en la de la economía”.

Un caso que debe ser estudiado más profundamente es el de China, luego de la experiencia revolucionaria de 1949. La desconexión fue una consecuencia inmediata de las amenazas de Estados Unidos. La alianza de China con la URSS permitió a los seguidores de Mao defenderse militarmente y reorganizar la economía. Para 1972, China estaba en condiciones de establecer nuevos vínculos con Estados Unidos y otros poderes centrales. En el siglo XXI, China es considerada una potencia emergente capaz de convertirse en un súper poder económico mundial sobre el cual la acumulación de capital puede crecer libremente.

La re-conexión china acaba de empezar. Con fortalezas similares a las que experimentó Estados Unidos a comienzos del siglo XIX y el desarrollo alemán de mitad del siglo XIX, China parece estar lista para superar todos los obstáculos materiales e ideológicos que se interpongan en su camino para ser un actor central de la acumulación

capitalista. China parece estar preparada para dar un paso gigante gracias tanto a su fuerza laboral como a su organización política. (Los ecologistas tienen sus dudas sobre si la Tierra podrá soportar un nuevo jugador mundial –depredador capitalista– junto a Europa y Estados Unidos<sup>5</sup>.)

### **LA DESCONEXIÓN DE LA PERIFERIA**

La desconexión implica que una clase social o un alianza de clases tome una decisión política para liberarse de las ataduras económicas e ideológicas impuestas por los poderes capitalistas centrales y para buscar nuevos caminos hacia la creación de proyectos nacionales auto-centrados. ¿Están estos proyectos asociados con algún sistema económico particular o con una premisa ideológica? En otras palabras, ¿es la desconexión un paso para sumarse al capitalismo o se supone que debe mostrar el camino hacia el socialismo?

Los estados que hoy en día prosperan en sus procesos de desconexión se encuentran en el centro del proceso de acumulación capitalista. Aquéllos que fracasaron están en algún punto entre la periferia y la semi-periferia. ¿Dónde se ubicará China en el corto o mediano plazo? ¿Puede analizarse Cuba en este contexto?

La “periferia” capitalista está dividida en dos segmentos. Está la propia periferia y también la semi-periferia. Estas son categorías dificultosas porque son difusas y se espera que describan los movimientos de los Estados-Nación. Los miembros de la semi-periferia tienden a moverse hacia el centro, con algunos elementos propios de acumulación. La periferia propiamente dicha no tiene propiedades de acumulación con sus economías de enclave o exportadoras.

El sistema de Estados-Nación ofrece un efecto estabilizador tanto en las relaciones políticas como en el proceso de acumulación. La distribución territorial y de mercados mundiales que tuvo lugar en el siglo XIX y las políticas de contención del siglo XX dieron al capitalismo la estabilidad necesaria para la acumulación. Las guerras europeas durante el siglo XIX y las guerras mundiales del siglo XX fueron necesarias para realizar los ajustes entre el viejo y el nuevo centro de poder.

El siglo XXI enfrentará nuevas y peligrosas confrontaciones entre los poderes centrales y los nuevos candidatos. A diferencia de los

---

5 Otros son mucho más optimistas por razones muy diferentes. En un reciente artículo periodístico publicado en Beijing, un observador decía: “Tal vez la razón más fuerte para el optimismo (sobre la región) es que ya no es verdad que los poderes emergentes deban enfrentar inevitablemente a los poderes existentes, ni en una rivalidad mordaz ni en una competencia beligerante, dijo Michel Rich, vicepresidente ejecutivo de Rand Corp, un *think tank* con base en Estados Unidos” (Bingham, 2005: 23-24).

siglos pasados, los contendientes no están concentrados en Europa, la cual, junto a Rusia, puede convertirse en contendiente en la próxima batalla contra Estados Unidos y el Lejano Oriente (China y Japón). Un conflicto armado o una lucha ideológica de este tipo pueden crear las condiciones para la desconexión a niveles regionales o en un país. Samir Amin se pregunta si la desconexión es viable o adecuada a un nivel regional. ¿Puede la desconexión ser el resultado de uno o más países en la periferia? Amin también propone la posibilidad de un camino intermedio que llevaría a un nuevo estadio de la expansión capitalista mundial basado en la acumulación acelerada de una periferia integrada (Samir Amin, 1997).

Theotonio dos Santos (2005) ha recientemente examinado la política exterior de Brasil presentando al país sudamericano como un nuevo “jugador global”.

El nuevo rol internacional de Brasil le implica desarrollar una estrategia comercial mundial con sus nuevos socios. Hasta el momento Brasil había balanceado equilibradamente sus flujos de comercio exterior entre Estados Unidos, Japón y el resto de América Latina. El creciente comercio de Brasil con China y Asia, tanto como su estratégico movimiento hacia los países árabes y su futura asociación con Rusia, son parte de la imagen general que está enviando al mundo como un nuevo “Jugador Global”.

El enfoque de Theotonio dos Santos tiene poco que ver con estrategias autárquicas. En este sentido comparte la visión de Samir Amin (2000) sobre la cuestión relacionada a la desconexión y la autarquía.

No debemos explayarnos aquí sobre la teoría de la desconexión, pero para evitar cualquier malentendido, hay que decir que la desconexión no es un sinónimo de autarquía, sino que es el sometimiento de las relaciones externas a la lógica del desarrollo interno (donde ajuste implica vincular el desarrollo interno a las posibilidades brindadas por el sistema internacional). En términos más precisos, desconectarse es rechazar someterse a las demandas de las leyes de valor mundiales, o a la supuesta “racionalidad” del sistema de precios mundiales que encarnan las demandas de reproducción del capital mundial. Presupone entonces la capacidad de la sociedad de definir por sí misma opciones económicas internas con un criterio alternativo de racionalidad, es decir, una “ley de valor de aplicación nacional”.

## **ESTADOS UNIDOS Y LA DESCONEXIÓN**

En los últimos años, nuevas visiones sobre el mundo se han abierto camino hasta llegar a la cima de las listas de *best-sellers* en los Estados Unidos. Aunque no son muy originales, lo que las hace especiales es su atención sobre el futuro del capitalismo, el desarrollo desigual y los

procesos de desconexión. El autor Samuel Huntington utilizó el concepto de hegemonía de Gramsci como base para sus teorías sobre el inevitable choque de civilizaciones y la supervivencia del capitalismo. Más recientemente, Thomas Barnett (2003), profesor de la Escuela de Guerra Naval (Rhode Island) ha desencadenado controversias al señalar la necesidad de introducir disciplina a escala mundial para controlar los conflictos en un sistema capitalista expansivo<sup>6</sup>.

La naturaleza contradictoria del sistema requiere correctivos que puedan lidiar con amenazas de desmembramientos, para evitar desconexiones entre las partes que pueden poner al todo en peligro. De acuerdo con Barnett, la globalización no es un proceso lineal y mucho menos una oportunidad para los países menos desarrollados de alcanzar a las naciones ricas<sup>7</sup>. Barnett acuerda con otros autores aquí señalados en que el sistema capitalista posee un centro y una periferia<sup>8</sup>. En esta visión particular, Estados Unidos se mantiene solo en el núcleo del centro. El resto del mundo desarrollado está agrupado en la “semi-periferia”. La periferia está formada por todos los otros Estados-Nación caracterizados por su inestabilidad, gobernados por dictadores políticos y generalmente con enormes recursos naturales. Bajo condiciones normales, el sistema no tiene mayores problemas que no pueda solucionar. Sin embargo, la relación entre el centro y la periferia genera lo que Barnett denomina “daños colaterales”. Éstos son principalmente Estados-Nación disconformes que se desconectan del sistema capitalista.

De acuerdo con Peet (2005),

Barnett describe una oposición binaria: por una parte hay un centro en funcionamiento, un mundo de maravillas, donde se encuentran las buenas cosas y se vive la buena vida, con la sagrada América actuado como el faro de la libertad, mientras que del otro lado está la “zona desconectada”, donde generalmente suceden malas cosas, espacios lejanos donde se congregan los problemas de seguridad e inestabilidad, lugares peligrosos que constituyen un modelo de demanda para que Estados Unidos exporte su seguridad. Esta cartografía del iluminismo

---

6 Para un análisis más amplio de la propuesta de Barnett ver Ana Esther Ceceña (2004).

7 Ver García Arias (2004), un analista del ECLA, para un análisis más profundo de las políticas neoliberales.

8 Barnett rechaza el concepto formulado por Wallerstein. En una entrevista con Martinovich (2004) el cientista político dijo: “En cuanto a la marca de marxismo diluido de Wallerstein, recordemos que postula que el Centro necesita mantener abajo a la Periferia para mantenerse rico. Yo estoy planteando exactamente el argumento opuesto. Si alguien quiere relacionarme con Wallerstein, mejor que note que yo doy vuelta este argumento (que funcionó durante un tiempo en los setenta) sobre su cabeza”.

americano implica una nueva actitud hacia el mundo, intensificando la idea de la supremacía global, expresándola siempre en términos optimistas, en contraste con los términos de carencia eterna en los lugares que esperan que la libertad sea impuesta.

Con el colapso del Bloque Socialista y la *reconexión* de China, Estados Unidos ha identificado un nuevo enemigo para el siglo XXI. Barnett descarta las amenazas culturales al orden mundial (religiones, Islam, entre otros) e identifica como peligrosos a todos aquellos países que se han desconectado, como así también a aquéllos con posibilidades de hacerlo.

Peet selecciona otra idea vislumbrada por la teoría de Barnett:

El enemigo no es la religión (Islam), ni el lugar, sino la condición de desconexión. Estar desconectado en este mundo es estar aislado, desvalido, reprimido e inculto. Para Barnett, estos síntomas de desconexión definen peligro. Puesto de manera sencilla, si un país queda fuera de la globalización, o rechaza gran parte de sus flujos culturales, seguramente Estados Unidos terminará enviando tropas allí. En este sentido, Barnett considera que los noventa no revelaron ni caos ni incertidumbre, sino que definieron el conflicto en nuestra era, una lucha histórica que reclama una nueva visión americana sobre la creación de un valioso mundo futuro. La visión estratégica en Estados Unidos necesita enfocarse en el “creciente número de estados que reconocen un conjunto de reglas estables en relación a la guerra y la paz” –esto es, las condiciones bajo las cuales es razonable emprender una guerra contra aquellos identificados como enemigos de “nuestro orden colectivo”–.

Barnett divide el centro del sistema en dos partes. En primer lugar, un país o región es funcional al capitalismo si puede manejar los flujos que integran las economías nacionales y la mundial (ideas, servicios, moneda y medios). En un segundo nivel, el sistema está compuesto por un grupo de países o regiones que hacen su mejor esfuerzo para armonizar sus leyes internas con las normas dominantes de la democracia, el imperio de la ley y el libre mercado. Los países que tienen buen comportamiento son aquellos cuyas solicitudes para ingresar en la OMC son aceptadas.

Peet llega a la conclusión de que según Barnett “un país está ‘desconectado’ cuando no logra ganar la confianza de las corporaciones multinacionales, lo cual limita la inversión extranjera”. Barnett agrega que este caso puede darse

[...] porque el país es una teocracia, está geográficamente aislado, conectado al mundo mediante medios de telecomunicación manejados por un estado corrupto, procura ganancias ilícitas, trata a sus mujeres como máquinas reproductoras y por tanto limita su fuerza laboral y su potencial exportador, o porque está “bendecido” con

grandes cantidades de materias primas que constituyen su principal exportación.

Barnett también dice que “la conexión impide ser ubicado en el “agujero de los países periféricos”, que tienen guerras, líderes que se perpetúan, y otros problemas similares”.

En el libro de Barnett se presentan dos propuestas interesantes para mantener la *Pax Americana* en el siglo XXI y neutralizar alternativas enfrentadas (las desconexiones). Para empezar, Barnett sugiere que Estados Unidos debe crear un Sistema de Administración de Fuerza por el cual el Pentágono (Departamento de Defensa) se dividiría en dos. Una división se ocuparía de las fuerzas armadas tradicionales y su despliegue a escala mundial. La otra división se encargaría de un nuevo Sistema de Administración de Fuerza con el objetivo de moldear y guiar a todos los países desconectados<sup>9</sup>. Chet Richards (2005) comenta que el propósito de Barnett de “perturbar” a los países que están desconectados es imposible de cumplir si ese esquema no se implementa:

Sin tal fuerza, podríamos perturbar a un país periférico del sistema –a través de un esfuerzo militar masivo–, pero no tendríamos un mecanismo para llegar al centro del mismo. Estamos hoy viendo esto en Irak, donde fue exitosa la cirugía inicial, pero donde tanto el paciente como el cirujano pueden sucumbir a una infección post-operatoria.

La idea de Barnett de que hay países “perturbadores” que están desconectados (o en el “límite”) no quiere decir exactamente que deben destruirse naciones o pueblos. Es más una cuestión de crear inestabilidad y redefinir las normas vigentes entre los Estados-Nación. Barnett cree que para alcanzar una globalización total, un tercio de la actual población mundial (2 billones de personas) tendrá que ser perturbada. Para alcanzar tal meta, el Sistema de Administración de Fuerza tendrá que reclutar aproximadamente a 20 millones de personas para trabajar a escala global en una base indefinida (Barnett, 2004).

Vale la pena notar que Barnett predice para los próximos cincuenta años la anexión política a los Estados Unidos de la cuenca del Caribe, en su totalidad. Esto incluye a México, América Central y el norte de Sudamérica (una población cercana a los 225 millones de

---

<sup>9</sup> Estados Unidos creó en agosto de 2004 una Oficina de Reconstrucción y Estabilización en el Departamento de Estado con muchas de las propuestas de Barnett. El presidente George Bush brindó un discurso explicando la misión de la Oficina en mayo pasado. Ver Bush, 2005.

habitantes). También prevé un presidente de origen mexicano en la Casa Blanca a mediados del siglo XXI.

### **UN MUNDO POLICÉNTRICO VS. UN MUNDO PERTURBADO**

La visión del mundo de Barnett no se desvía mucho de otras experiencias capitalistas pasadas. De acuerdo al profesor de la Escuela Naval de Guerra de Estados Unidos, a los efectos de evitar la desconexión del sistema de Estados-Nación o regiones enteras, se debe implementar una estrategia para vencer cualquier nueva alternativa. Barnett es muy explícito en detallar las consecuencias que estos movimientos pueden tener sobre el actual orden mundial.

La propuesta teórica de Samir Amin es precisamente lo que preocupa a la mayoría de los estrategas estadounidenses. Según Amin, la única alternativa viable para los países de la periferia es desconectarse del actual sistema que no les brinda futuro alguno. Si nuevas alternativas aparecen en el horizonte varios centros pueden competir con su propia dinámica, creando un mundo policéntrico.

La propuesta de Barnett contempla precisamente tal escenario. Un mundo policéntrico, aparentemente, no sería tolerado en el esquema de Barnett. A los fines de desanimar tendencias de desconexión, Barnett prevé dos formas de perturbación. Aquella creada por fuerzas centrales para desestabilizar Estados-Nación desconectados o países que tienen planes de desconectarse del sistema. Barnett también menciona la posibilidad de que el propio centro pueda ser perturbado por eventos tales como los ataques a las torres gemelas en Nueva York<sup>10</sup>.

Una debilidad del argumento de Barnett es su noción de centro-periferia que coloca al centro y a la semi-periferia como fuertes aliados. En otras palabras, que el núcleo y la semi-periferia serían capaces de absorber cualquier desafío autónomo proveniente de proyectos alternativos. Barnett comparte la visión de Hardt y Negri sobre un futuro dominado por un Estado central capaz de mantener el imperio de la ley a escala global.

De todos modos, Wood no coincide con esta idea del Imperio. Considera a la organización en torno al “Nuevo Imperialismo” como un sistema de Estados-Nación relacionados por una economía global pero administrados por Estados locales, vulnerables a las luchas democráticas y populares. En una situación de este tipo, hay cada vez más espacio para movimientos de oposición que expandan y exploten

---

10 Arrighi, Giovanni (2005) remarca que “el infierno que asustó al pueblo americano fue sumamente acertado para contribuir a establecer la hegemonía de Estados Unidos tras la II Guerra Mundial, pero ahora está ayudando a que esa hegemonía llegue a su fin”.

las contradicciones creadas por las crecientes demandas del centro y sus aliados políticos locales.

Jameson (2000) se pregunta si regiones enteras o continentes pueden desvincularse de la lógica de acumulación capitalista. Aparentemente, Jameson dice que la globalización parece irreversible aunque hace pocas décadas atrás un gran segmento de la población mundial que pertenecía al Bloque Socialista estaba desconectado. Jameson considera que el colapso de la URSS no se debió a fallas del socialismo, sino al hecho de que el Bloque Socialista abandonó su proyecto de desconexión<sup>11</sup>.

El mundo policéntrico de Samir Amin, con sus figuras y formas multiculturales (“hegemonía social, popular y nacional”) puede emerger de las contradicciones del capitalismo y enfrentarse al permanente mundo perturbado de Barnett, previsto por quienes defienden un Imperio renovado, basado en el libre mercado racional. Las contradicciones que caracterizan la aparición de nuevos poderes económicos y culturales, con ideas mundiales hegemónicas (imperialismo), provocarán también la emergencia de nuevos movimientos de base así como también procesos de desconexión de los Estados-Nación. Estos movimientos buscarán canales de cooperación originales capaces de sentar nuevas bases para la construcción de alternativas viables.

## AMÉRICA LATINA

Por doscientos años América Latina ha formulado proyectos con bases universales. Las guerras revolucionarias por la independencia que tuvieron lugar entre 1808 y 1824 dieron lugar a una nueva ideología de Estado-Nación expresada en los escritos de Bolívar, entre otros. A finales de ese siglo, José Martí plasmó un nuevo conjunto de ideas sobre temas sociales. A mediados del siglo XX los “latinoamericanistas” se esforzaron infructuosamente para lograr el desarrollo industrial, tratando que el continente creciera económicamente a través de políticas de sustitución de importaciones.

---

11 La cita de Jameson es la siguiente: “¿Pueden regiones, incluso continentes enteros, excluir las fuerzas de la globalización, separarse, o “desconectarse” de ella?... El aura de condena que parece flotar sobre la supuesta irreversibilidad de la globalización nos enfrenta a nuestra propia incapacidad para imaginar una alternativa, o para concebir en primer lugar que ‘desconectarse’ de la economía mundial puede ser un proyecto político y económico viable –y esto a pesar de que serias formas de ‘desconexión’ nacional tuvieron lugar algunas décadas atrás, más notablemente en el Bloque Socialista. He asumido una postura bastante impopular según la cual el ‘colapso’ de la Unión Soviética no se debió a fallas del socialismo, sino al abandono de la desconexión del Bloque Socialista”.

No obstante, los nuevos mercados nacionales creados por la industrialización dieron lugar a la emergencia de una clase trabajadora beligerante y de nuevas aspiraciones de una clase local de empresarios. Esta alianza “populista” dio esperanzas para la realización de un proyecto nacional basado en la productividad y la igualdad.

La revolución populista de Cuba en 1959 fue forzada –por una fallida invasión dirigida por Estados Unidos y un bloqueo (que lleva cuarenta y cuatro años)– a saltarse esta “fase” de creación de un “mercado nacional” y dirigirse directamente a un proceso político de radicalización. En los países del Cono Sur latinoamericano, el populismo también llevó a un enfrentamiento con Estados Unidos. Por una parte, en Cuba existía una débil clase media, y por otra parte, fue organizada una poderosa fuerza militar bajo la dirección de Estados Unidos, para contener los cambios y desatar una de las reacciones políticas más sangrientas de la historia. El principal objetivo de las dictaduras militares del periodo 1964-1989 era aplastar la alianza “populista” y seguir con la destrucción de la clase trabajadora.

El primer objetivo fue rápidamente cumplido, debido principalmente a la falta de compromiso político de la clase media que no fue capaz de sumarse al “proyecto nacional”. El segundo objetivo fue más difícil de conseguir a causa de la esencia del desarrollo capitalista basado en la acumulación de excedente laboral. Una nueva estrategia era necesaria para controlar las protestas de los trabajadores, y en especial, a sus organizaciones de clase.

El neoliberalismo fue desplegado para aumentar la acumulación capitalista, pero más específicamente para controlar a los trabajadores y sus organizaciones. Desregulación, flexibilización y privatización fueron las tres palabras milagrosas del vocabulario neoliberal. La globalización entrañaba una nueva estrategia ideológica para debilitar a los trabajadores y bloquear cualquier alianza de clases. Luego de que el neo-fascismo llegara violentamente a su final, el objetivo neoliberal fue alterado en los ochenta: la meta no era ya subyugar a la clase trabajadora y destruir sus organizaciones. La nueva táctica era aún más radical: barrer con la clase trabajadora y hacerla desaparecer a través de la globalización. Reducirla en su tamaño y a la vez hacerla competitiva. La tarea le fue asignada a presidentes como Collor (Brasil), Menem (Argentina) y el dictador Pinochet (Chile). Los tres fracasaron miserablemente y dejaron a sus países en ruinas.

A partir de los noventa se desarrolla una nueva táctica. La globalización aún significa reducir el tamaño de la clase trabajadora y hacerla competitiva (ahogando cualquier solidaridad de clase) pero se agrega un nuevo e importante componente: incorporar a la ecua-

ción política a la clase trabajadora, invitando a sus partidos políticos a liderar el proceso hacia la globalización. Éstos son aparentemente los nuevos roles de los antiguos partidos revolucionarios de las clases trabajadoras, como el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Partido Socialista de Chile, el Partido Justicialista de Argentina y el Frente Amplio uruguayo. Seguramente en poco tiempo (2006) se sumará México con el PRD. Donde no hay disponibles partidos políticos alternativos de la clase trabajadora, seguramente aparecerá un Chávez (Venezuela) o estará presente un Evo Morales (Bolivia).

Hay una lectura optimista sobre los recientes sucesos latinoamericanos. Lo que parece ser un triunfo de la globalización sobre las alternativas locales o regionales puede dar forma, paradójicamente, a un nuevo escenario policéntrico, en un futuro cercano. Como vimos antes, Brasil tiene su propia estrategia y ha sido capaz de bloquear los planes estadounidenses de “perturbar” sus ambiciones políticas. Argentina tiene todas las promesas (un país del “primer mundo” a fines del siglo XIX) y probablemente tendrá que seguir a Brasil como el “jugador global” en la región.

México probablemente apoyará con entusiasmo el nuevo proyecto regional una vez que gobierno del PRD asuma. Chile ha sido siempre un actor independiente, pero probablemente en el corto plazo siga a Brasil en su liderazgo<sup>12</sup>.

¿Es posible que Estados Unidos siga controlando los eventos en América Latina como lo ha venido haciendo desde que se anexó la mitad de México en 1846? El escenario pesimista lo plantea el profesor de la Escuela de Guerra Naval estadounidense Thomas Barnett (2003). Estados Unidos está planeando establecer nuevas fronteras políticas con sus vecinos del sur. El nuevo límite planteado para el 2050 por el mundo perturbado de Barnett será la impresionante cuenca del Amazonas, en el corazón de Sudamérica.

Basta de especulaciones. América Latina estará en camino hacia imprevisibles nuevos acuerdos políticos y sociales en un futuro cercano. Sin embargo, el centro del sistema mundial y/o los conflictivos intereses imperialistas aún vislumbran una América Latina subyugada. Depende de Latinoamérica construir sus propias alternativas. Citando a Samir Amin (1987):

---

12 La secretaria de Estado Condoleezza Rice fue vehemente en recordar a los países de América Latina la posición de Estados Unidos en la reunión de la OEA. “Debemos insistir en que los líderes que son electos democráticamente tienen la responsabilidad de gobernar democráticamente. Debemos actuar sobre nuestra Carta para fortalecer la democracia allí donde es débil. Debemos actuar sobre nuestra Carta para asegurar el gobierno de la ley” (Rice, 2005).

El desafío podrá entonces ser encarado solamente por los pueblos latinoamericanos el día en que las alianzas populares necesarias los habiliten a desconectar sus desarrollos de las demandas de la transnacionalización.

Podemos concluir preguntándonos a nosotros mismos, junto a toda la humanidad con la cual compartimos este planteo, ¿quiénes son, hoy, los monstruos que el Quijote identificó cuatrocientos años atrás como sus enemigos y que deben ser eliminados de la faz de la tierra?

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Amin, Samir 1987 "Prologue" en Gakou, Mohamed Lamine, *The crisis in African agriculture - Studies in African political economy* (Londres/ New Jersey: The United Nations University, Zed Books Ltd.).
- Amin, Samir 1997 *Los desafíos de la mundialización* (México: Siglo XXI).
- Amin, Samir 2000 *Maldevelopment - Anatomy of a global failure* (Londres: The United Nations University, Zed Books Ltd.).
- Arrighi, Giovanni; Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel 1989 *Antisystemic movements* (Londres: Verso).
- Arrighi, Giovanni 2003 "Tracking global turbulence" en *New Left Review*, N° 20, marzo-abril.
- Arrighi, Giovanni 2005 "Hegemony unravelling" en *New Left Review*, N° 32, marzo-abril.
- Barnett, Thomas P. M. 2003 *The Pentagon's new map: War and Peace in the Twenty-First Century* (New York: G. P. Putnam's Sons).
- Bettelheim, Charles 1978 *Class Struggles in the USSR (1923-1930)* (New York: Monthly Review Press).
- Bingham, Xu 2005 "China rise drives regions emergence" en *China Daily News*, abril.
- Bush, George W. 2005 "Supporting Emerging Democracies", Comentarios en la International Republican Institute Dinner, Renaissance Hotel (Washington DC: página web del Departamento de Estado de EEUU), 17 de mayo.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo 1969 *Desarrollo y dependencia en América latina* (México: Siglo XXI).
- Ceceña, Ana Esther 2004 *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Chilcote, Ronald 1984 *Theories of development and underdevelopment* (Boulder: Westview Press).
- China Daily News 2005 "Don Quixote vuelve a la vida luego de 400 años en Toledo de España", 23-24 de abril.

- Dos Santos, T. 1970 "The Structure of dependence" en *The American Economic Review*, Vol. 60, mayo.
- Dos Santos, T. 1977 *Imperialismo y dependencia* (México DF: ERA).
- Dos Santos, T. 2005 "Brasil: Global Player" en *ALAI-Amlatina* (Quito), 24 de mayo.
- García Arias, Jorge 2004 "Mundialización y sector público: mitos y enseñanzas de la globalización financiera" en *Comercio Exterior* (México DF), Vol. 54, N° 10, octubre.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio 2001 *Empire* (Cambridge: Harvard University Press).
- Jameson, Fredric 2000 "Globalization and political strategy" en *New Left Review*, Vol. 49, N° 4,
- Marini, Rui Mauro 1973 *Dialéctica de la dependencia* (México DF: Serie Popular ERA, 22).
- Martinovich, Steven 2004 "A future worth creating: An interview with Dr. Thomas P.M. Barnett".
- Osorio, Jaime 2005 "Una cartografía para redescubrir América latina" en *Nueva Sociedad*, N° 196, marzo-abril.
- Peet, Richard 2005 "Perpetual war for a lasting peace" en *Monthly Review*, Vol. 56, N°8, enero (Reseña de Barnett, Thomas P. M. *The Pentagon's new map: War and peace in the Twenty-First Century*).
- Prebisch, Raúl "Las dinámicas del capitalismo periférico" en North, Louis y North, Lisa L. (eds.) *Democracy and Development in Latin America* (Toronto: Studies on the political economy, society and culture of Latin America and the Caribbean), N° 1.
- Preobrazhensky, Evgeni 1971 *La nueva economía* (México DF: ERA).
- Rice, Condoleezza 2005 *Remarks to the General Assembly of the Organization of American States* (Ft. Lauderdale, Florida: página web del Departamento de Estado de Estados Unidos), 5 de junio.
- Richards, Chet 2005 *The Pentagon's New Map, Thomas P. M. Barnett* (Defense and the National Interest).
- Rostow, W. W. 1974 *Las etapas del crecimiento económico* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Soron, Dennis 1993 "Samir Amin: Maldevelopment: Anatomy of a global failure" en *Peace and Environment News* (United Nations University Press and Zed Books Ltd.).
- Sunkel, Osvaldo "Big business and dependencia" en *Foreign Affairs*, N° 50, abril.
- Wood, Ellen Meiksins 2003 *Empire of Capital* (Londres: Verso).



**ALICIA GIRÓN<sup>1</sup>**

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL:  
DE LA ESTABILIDAD A LA  
INESTABILIDAD**

**EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS REFORMAS  
ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA**

**INTRODUCCIÓN**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue creado para dar la pauta de desarrollo y facilitar las transacciones de intercambio del Sistema Financiero Internacional (SFI) en el marco del orden económico internacional. Durante las tres últimas décadas, el FMI se ha transformado de un organismo financiero internacional cuyo objetivo prioritario fue la estabilidad al ser el “prestamista de última instancia” ante la inestabilidad generada por las crisis financieras durante este periodo. El Consenso de Washington y las Reformas específicamente en América Latina han coadyuvado a la profundización de la inestabilidad en la región en un marco democrático. Por ello es muy importante establecer el por qué de la creación de las bases de un sistema monetario internacional en la posguerra y los cambios paulatinos en un proceso

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México. Doctora en Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Ciencia Política de la UNAM, con el premio Gabino Barreda.

---

1 La autora agradece el apoyo del Sr. Roberto Guerra, director del Centro de Documentación e Información del IIEc, en la búsqueda de la bibliografía; en la elaboración de los cuadros a Quintana, Aderak; a López Nájera, Verónica y Pedroza, Blanca, becarios del proyecto y en la revisión del texto a la Mtra. Alma Chapoy.

de rearticulación entre los organismos financieros internacionales y el reordenamiento económico y político internacional.

En segundo lugar, la globalización financiera y los mercados financieros cumplen un papel estratégico en el desenvolvimiento de las economías emergentes, resultado de las mutaciones del sistema financiero mundial. Por último, el desarrollo del capitalismo y las reformas económicas del Consenso de Washington profundizan la transformación de las estructuras económicas de los gobiernos, que pasan de regímenes autoritarios y regulados a sistemas desregulados, democráticos y de mercado. Sin embargo, la democracia y su significado en el sendero de la reorganización económica, política y social, no ha dado oportunidades a la gran mayoría de la población, que no se ha visto beneficiada de esta rearticulación de los países en el proceso de globalización.

Hace algunas décadas, Schumpeter en su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1946) puso énfasis en los problemas de la democracia al manifestar que:

[...] tenemos toda la razón para estar en guardia contra los peligros que se ocultan en la senda de esos defensores de la democracia que, al mismo tiempo que reconocen en medida creciente los hechos del proceso democrático, bajo la presión de las pruebas que se van acumulando, tratan de ungir los resultados a que da lugar ese proceso con aceite sacado de las tinajas del siglo XVIII (1946: 324).

Es decir, “[...] subsiste todavía la necesidad práctica de atribuir a la voluntad del individuo una independencia y calidad racional que son completamente irreales” (1946: 325).

La presente cita se inserta en este párrafo porque Schumpeter lo que trata de transmitir es que en ocasiones los defensores de la democracia y de la libertad de elegir no necesariamente buscan el beneficio de bienestar económico y de las oportunidades que la sociedad puede ofrecer a todos sus participantes. La democracia en muchas ocasiones es centralizadora del poder económico y político en beneficio de un grupo pequeño.

Efectivamente, si se hiciera un balance de la democracia en el interior del sistema de votación del FMI o de la equidad en regímenes democráticos en los países del Sur, difícilmente podríamos hablar de los beneficios de la democracia. Por ello, Amartya Sen profundiza el concepto de la democracia, al relacionarla no sólo con la posibilidad de elección de la mayoría, sino con las oportunidades de poder satisfacer las necesidades y deseos en el entorno que da la posibilidad de elección a los seres humanos. La democracia es mucho más compleja, pues al no relacionarse únicamente con el voto de la mayoría sino con

el respeto a la libertad y al derecho de elegir; también se relaciona con las opciones que da el entorno social. La democracia es un sistema de demandas de los seres como entes sociales. Por lo tanto, la democracia está relacionada con el desarrollo económico, con las necesidades económicas de la población. Pero estas necesidades están relacionadas con los valores de los ciudadanos y con los valores universales, como son el derecho a empleo, alimentación, salud, vivienda y educación. Por tanto, democracia y desarrollo económico constituyen el sendero hacia la libertad. En Sen se entiende como

[...] un proceso de expansión de las libertades fundamentales [...] que [...] lleva a centrar la atención en los fines por los cuales cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso (2000: 19).

Este autor menciona cinco tipos distintos de libertad:

Desde una perspectiva instrumental: 1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora. Cada uno de estos tipos de derechos y oportunidades contribuye a mejorar la capacidad general de una persona (2000: 27).

Ahora bien, el eje conductor del presente trabajo es señalar la constante disputa entre un sistema financiero que busca el equilibrio de sus variables macroeconómicas y la inestabilidad financiera persistente del desarrollo capitalista. De acuerdo con esto, el trabajo está dividido en los siguientes apartados: I) el sistema monetario internacional desde su creación hasta la era post-Bretton Woods; II) los mercados financieros globales y las implicaciones de la globalización financiera para los países emergentes; III) el Consenso de Washington y la transformación de las economías reguladas en sistemas de mercado desregulados con regímenes democráticos; y, por último, IV) reflexiones en torno a la democracia y los resultados de las reformas.

### **SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL. LA ERA POST-BRETTON WOODS Y LA REFORMA DEL FMI**

En general, en la actualidad el SFI se identifica con el FMI y en menor medida con el Banco Mundial (BM), organismos internacionales que a lo largo de más de seis décadas han determinado la pauta financiera a seguir con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Este apartado se divide en tres puntos considerados importantes: a) el sistema financiero internacional y la articulación con el FMI; b) las características de la era post-Bretton Woods y c) la reforma del FMI.

### **SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y ARTICULACIÓN DEL FMI**

Las bases del SFI se establecieron en julio de 1944 para permitir el despegue económico de los principales actores económicos. Los propósitos fueron

[...] la creación y el control de la liquidez internacional y el mantenimiento de un sistema de tipos de cambio estables pero ajustables, para lo cual ayuda a los países con dificultades transitorias en la balanza de pagos, a mantener la estabilidad cambiaria, como factor coadyuvante al desarrollo de la economía internacional (Chapoy, 2001: 22).

En consecuencia, surgió un sistema con tipos de cambio fijos, y el oro como denominador común de las paridades monetarias, expresadas al mismo tiempo en dólares estadounidenses. Se permitió la tenencia de divisas en las reservas monetarias de los países. Por tanto, los tipos de cambio, los desequilibrios en la balanza de pagos y las reservas (antes en oro, hoy en dólares) son las claves para entender la articulación de un sistema monetario hegemónico.

En cuanto a los regímenes de cambio, el Convenio Constitutivo del FMI establece en su Artículo IV (Sección 1), correspondiente a las obligaciones generales de los miembros, que

[...] el sistema monetario internacional tiene como fin esencial establecer un marco que facilite el intercambio de bienes, servicios y capital entre los países y sirva de base a un crecimiento económico sólido, y que un objetivo primordial es el de fomentar de modo constante las condiciones fundamentales y ordenadas necesarias para la estabilidad económica y financiera; los países miembros se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio.

Efectivamente, el FMI fue creado para facilitar el orden de intercambio trastocado después de la Segunda Guerra Mundial. Esto, en opinión de autores como Chapoy (1983), Correa, Girón y Martínez (1999), ha servido para la expansión de los corporativos tanto en Europa, como en Asia y América Latina.

Ello, porque los organismos financieros internacionales establecen el orden y las condiciones de manejo de los tipos de cambio para facilitar la penetración y expansión de las inversiones directas e indirectas. Así, hasta 1971 el capital corporativo tiene una trayectoria posible de crecimiento a partir de sus bancos y empresas. Justo en ese año empiezan a resquebrajarse las bases de los Acuerdos para iniciar lo que nosotros llamaríamos la era post-Bretton Woods.

Decimos que se rompen las bases de los acuerdos porque en 1944,

al establecerse en Bretton Woods el FMI, tuvo lugar el nacimiento de un sistema de tipos de cambio fijos, apareciendo entonces la centralización monetaria internacional en torno al dólar, convertible en oro a una tasa determinada (Chapoy, 1983: 7).

Entre 1971 y 1973 se suceden la devaluación del dólar, el aumento del precio del oro y la flotación de los tipos de cambio. Esto crea no sólo la inestabilidad de las monedas, sino que se presenta además la necesidad de desregular los sistemas financieros. En cuanto a la estabilidad financiera, el Artículo IV del Acta Constitutiva del FMI señala que los países miembro no sólo orientarán

[...] sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado, i) con razonable estabilidad de precios [...]; ii) [...] que no tienda a producir perturbaciones erráticas; iii) evitarán manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros, y iv) seguirán políticas cambiarias compatibles con las obligaciones a que se refiere esta Sección (IMF, 2006).

En la Sección 3 sobre supervisión de los regímenes de cambio, el Fondo establece la supervisión del sistema monetario internacional y el cumplimiento de la normativa que debe cumplir cada país miembro.

Al ser una prioridad la estabilidad monetaria de los países a través de los tipos de cambio y la balanza de pagos, el FMI actúa mediante los planes de estabilización. Pero como el FMI no toma en cuenta que la economía tiene periodos de crecimiento y desaceleración, las medidas económicas de estabilización que impone son de corte ortodoxo y en consecuencia se aplican políticas monetarias, fiscales y financieras procíclicas.

### **LA ERA POST-BRETTON WOODS**

El resultado de los cambios en el Artículo IV y las devaluaciones del dólar respecto al oro en 1971 y 1973 no sólo significan el rompimiento de los acuerdos sino el inicio de un orden que nosotros denominamos era post-Bretton Woods, caracterizada por 1) un sistema monetario internacional desvinculado de un activo externo de reserva; 2) creación de recursos financieros por arriba del ritmo de crecimiento del comercio internacional; 3) desplazamiento

de flujos de capital a los mercados emergentes; 4) continuas crisis financieras; 5) cambios drásticos en los sistemas financieros nacionales y 6) acumulación de reservas en las economías emergentes (Mántey, 1998).

### **REFORMA DEL FMI**

Recientemente, Rodrigo De Rato, director gerente del FMI, en su discurso ante el Instituto Aspen en Roma mencionó que

[...] el mundo está cambiando y el FMI necesita cambiar con él. La globalización del siglo XXI, caracterizada por enormes flujos de capital y cambios abruptos en las ventajas comparativas, plantea nuevos retos a todos los países y a la comunidad internacional. El FMI debe ayudar a sus miembros a hacer frente a estos retos, y debe adaptarse para poder hacerlo (FMI, 2006: 100).

Al respecto, En su libro *A Strategy for IMF Reform* (2006a), Truman menciona varios puntos que merecen ser discutidos. Uno de los principales cambios que se han puesto sobre la mesa es el referente al poder de voto y veto que tienen los países miembros del FMI. Los países que conforman el Grupo de los 5 suman casi el 40 % de los votos: Estados Unidos tiene el 17.08 %; Japón el 6.13; Alemania 5.99; Francia 4.95 y Reino Unido 4.95. Los países europeos, incluyendo los recientemente incorporados a la Unión Europea y los de Europa Oriental, concentran alrededor de 33.72 % de los votos. China representan el 2.94%; los de Rusia y Arabia Saudita, 2.74 y 3.22%, respectivamente. Por su parte, los países del África suman 4.41, América Latina 12.43 y Asia 7.93. Esta rápida lectura del porcentaje de los votos que tienen los países y regiones es muy importante pues salta a la vista que son los países desarrollados, que no requieren de financiamiento, los que tienen el mayor número de votos. En consecuencia, se pide que al menos el 10 % del poder de voto se transfiera de los países industriales a las economías emergentes.

En una reciente publicación del *Institute for International Economics* se menciona que el FMI vive una crisis de identidad que debe asegurar a los países miembros la salud y estabilidad de una economía global y del sistema financiero. Innumerables son las propuestas para reformar la institución financiera, no sólo el gobierno interno sino la disponibilidad de mayores recursos para ayudar a las economías y dejar de ser una institución más en el financiamiento al desarrollo (Truman, 2006b: 119).

En el Artículo IV enfatiza la estabilidad de los tipos de cambio, se pide que haya una mayor coherencia entre los balances externos e

internos de los países y que el FMI disponga de políticas que realmente ofrezcan pautas para salir adelante. Esto ha determinado que recientemente casi todos los países, destacando los casos de Argentina, Brasil y México, hayan optado por mantener un superávit fiscal. En México, la falta de una política de empleo como parte de los objetivos de política económica ha coadyuvado a la expulsión de los empleos hacia Estados Unidos. De esta forma, han aumentado notablemente las remesas al país.

### **LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y LOS MERCADOS FINANCIEROS DE LOS PAÍSES EMERGENTES**

El FMI, al dejar de ser el centro del SFI y regulador de los préstamos interbancarios, dejó el campo libre para que los intermediarios financieros institucionales manejen el mercado financiero internacional. En este nuevo entorno el FMI sólo es observador de los mercados, asesor de los gobiernos para restringir la política monetaria, fiscal y financiera, de acuerdo al nuevo orden internacional, y prestamista de última instancia.

A partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, la inestabilidad financiera se ha profundizado y agudizado. En los últimos años, las crisis financieras fueron parte de la vida cotidiana de América Latina, Asia y África. En poco más de 75 países hubo 150 crisis en los últimos treinta años. Las crisis se manifiestan de diferentes formas: devaluatorias, de las bolsas de valores, bancarias, de balanza de pagos, etcétera. Por ello, se puede decir que la década de los noventa no fue la “década de la esperanza” ni la “década pérdida”, sino la “década de la crisis financiera” a nivel global.

La primera década del siglo XXI se está caracterizando por estabilidad, pero sin crecimiento económico. Actualmente se vive una década de profundización financiera que se ejemplifica con las siguientes cifras del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Las transacciones interbancarias alcanzaron la suma de 23.1 trillones de dólares hasta el segundo trimestre de 2005. Este crecimiento inusitado no se había alcanzado desde el primer trimestre de 1988. Las principales operaciones fueron conducidas primordialmente por bancos en Estados Unidos, Reino Unido y Centros Financieros (Bank for International Settlements, 2005: 15). Para Mántey,

[...] la desregulación financiera mundial y la desvinculación del sistema monetario internacional respecto a un activo externo de reserva, ha dado por resultado la expansión de los mercados internacionales de crédito y valores a ritmos muy superiores al crecimiento del ingreso real mundial y del comercio internacional (Mántey, 1998: 9).

Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) señala que las exportaciones sobrepasaron la cifra de 10 billones de dólares en 2004; a pesar de que en 2005 hubo un entorpecimiento del comercio mundial, las exportaciones de servicios comerciales se incrementaron un 11 % a precios corrientes (en 2004 el incremento fue superior en 19 %).

En tanto, las operaciones financieras mantienen un crecimiento sostenido que se ve reflejado en los flujos de capital. El total de créditos externos en dólares durante 2005 representó 7.716 billones de dólares. Los flujos de capital hacia los países en desarrollo han tenido un promedio anual sostenido de 179.2 mil millones de dólares entre 2002 y el día de hoy. No obstante, regionalmente el mayor monto de estos capitales privados han sido recibidos por Asia al representar 60.9 mil millones de dólares, y el Medio Oriente y los países de Europa del Este se han visto beneficiados por 77.4 mil millones de dólares. Por el contrario, América Latina se ha visto desdibujada de los flujos de capital en el presente pues tan sólo éstos disminuyeron su promedio anual de 54.8 mil millones de dólares entre 1996-2001 al representar 17.9 mil millones de dólares promedio anual del 2002 hasta la actualidad.

La profundización del endeudamiento externo por el contrario es sorprendente cuando notamos que América Latina sigue representando frente a las otras regiones de los países en desarrollo el mayor monto. El promedio anual del endeudamiento externo fue de 760 mil millones de dólares frente a 512 mil millones de dólares del Sudeste Asiático y del Pacífico y casi 600 mil millones de dólares de Europa del Este y el Asia Central. Es decir, América Latina representa casi la tercera parte del endeudamiento externo de los países en desarrollo y un poco más de la tercera parte del servicio de la deuda externa de los países en desarrollo al representar casi 133 mil millones de dólares de promedio anual del 2000 hasta la fecha.

Los actores de la globalización financiera representan intereses de gran envergadura. Tan sólo, los diez primeros bancos comerciales a nivel mundial controlaban 12.599,729 millones de dólares en 2005 (The Banker, 2005) cuando, quince años antes, la cifra correspondiente ascendía a sólo 3.059,74 millones de dólares. Los grandes corporativos no financieros representaban 2.884,856 millones de dólares, tres veces más que catorce años antes, cuando el monto total fue de 870,484 millones de dólares (Fortune, 2005).

La característica sobresaliente del resultado de las Reformas Financieras en América Latina es que el monto total de los activos al menos de Argentina, Brasil y México suman 660.304 millones de dólares y las ganancias netas representan 8.781 millones de dólares, es decir, más del 10% del total de activos. A ello hay que agregar las caracterís-

ticas de cada uno de estos países. Por ejemplo, mientras en Argentina el Banco de la Nación es el principal banco de ese país al controlar 14.526 millones de dólares y el Banco de la Provincia de Buenos Aires controla 7.224 millones de dólares. Estos dos bancos en total controlan 21.774, más de la tercera parte del total de activos. Estos bancos son estatales. Si bien Argentina fue uno de los países símbolo de las privatizaciones en los noventa y de la más cruel crisis financiera y económica que ha tenido la región desde la independencia de España, en otros países como México ha sucedido todo lo contrario. Los principales bancos comerciales de México en su mayoría están en manos privadas. Los cuatro primeros bancos están en manos de los principales megaconglomerados transnacionales españoles como BBVA y Banco Santander Central Hispano; ambos bancos suman 65.071 millones de dólares y si agregamos al City Bank-Banamex con 42.211 millones de dólares y al HSBC con 18.163 millones de dólares, juntos estarían representando 60.374 millones de dólares.

La extranjerización del sistema financiero mexicano fue muy profunda en comparación con Argentina y Brasil. El país carioca tiene un total de activos de 422.616 millones de dólares y el primer y tercer banco son estatales. El Banco do Brasil representa 90.045 millones de dólares y Caixa 55.676 millones de dólares. Sólo hasta el sexto lugar se encuentra un banco español que es Santander Brasil con 26.226 millones de dólares. Si comparamos el monto de activos que tiene Brasil y el monto de activos bancarios en manos extranjeras, los bancos extranjeros sólo han penetrado muy pocos bancos locales y no tienen influencia en las decisiones de crédito con sus clientes brasileños.

Las reformas financieras en América Latina tuvieron éxito en algunos países pero en otros significó una pérdida de la soberanía crediticia. Si bien las reformas se centraron principalmente en el equilibrio financiero, a pesar de que dicho equilibrio no ha generado mayor empleo y crecimiento sino sólo estabilidad, los gobiernos que actualmente han criticado los cambios estructurales y al llamado “neoliberalismo” no han actuado en función de lograr crecimiento sostenido para sus países. Esto se demuestra con claridad en los informes económicos de CEPAL, BID e incluso en los informes anuales de los bancos centrales de la región. Hay un lineamiento de seguir sosteniendo como objetivo prioritario la neutralidad de política monetaria y la inflación.

### **CONSENSO DE WASHINGTON Y DEMOCRACIA**

Al relacionar el Consenso de Washington y la democracia se plantea un reto desde la perspectiva académica, ya que tal como mencionaba Schumpeter hay que cuidarse de los “defensores de la democracia”.

En primer lugar, el objetivo principal del proyecto del Consenso de Washington es la desregulación de los mercados financieros, productivos y laborales. En segundo lugar, cabe mencionar el respeto a la propiedad privada y el énfasis en los procesos de privatización que significan hacer a un lado al Estado, para que las empresas, junto con la fuerza de trabajo libre, se hagan cargo del proyecto económico nacional e internacional. Además, se plantea la reestructuración de las bases productivas del orden económico establecido desde finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las instituciones públicas y los sindicatos cumplieron un papel prioritario al favorecer un Estado benefactor y donde la inversión privada y pública convivían coordinadamente. En la década de los años ochenta, como una alternativa a la política económica existente, se plantean como objetivos la desregulación y liberalización, ante los problemas del modelo existente, la coyuntura de Estados Unidos y los graves problemas de deuda externa en los países latinoamericanos. La desregulación y la apertura de los mercados se fueron dando paulatinamente mediante los planes de estabilización que el FMI imponía a los países después de la crisis de devaluación de sus respectivas monedas. De esta manera, la apertura a mercados más democráticos se finca sobre las bases de un mercado donde los actores principales son los grandes conglomerados financieros e industriales.

### **EL CONSENSO DE WASHINGTON**

En un trabajo reciente, *Obstáculos al Desarrollo: el paradigma del financiamiento en América Latina* (Correa y Girón, 2006), se menciona que para comprender las reformas financieras en América Latina, es preciso conocer al menos los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), del Instituto de Economía Internacional y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>2</sup>.

En estos trabajos se presenta el decálogo del Consenso de Washington y cómo se fue aplicando.

---

<sup>2</sup> El BID publicó *Progreso económico y social en América Latina. América Latina tras una década de reformas: el ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit* (1997), coordinado por Richard Hausmann. Por su parte, el CEMLA publicó *Reformas y reestructuración de los sistemas financieros en los países de América Latina y el Caribe* (Stallings, 2001). Cabe mencionar otros tres libros importantes que plantean la "urgencia" de las reformas: *Toward renewed economic growth* (Balassa, 1986), *The progress of policy reform in Latin America* (Williamson, 1990), donde se acuña el concepto de Consenso de Washington, y *After the Washington Consensus: restoring growth and reform in Latin America* (Kuczynski y Williamson, 2003).

## RESULTADO DE LAS REFORMAS

Hay tres libros básicos para entender el Consenso de Washington y sus resultados: *Reforma financiera en América Latina* (Correa y Girón, 2006) donde se explica todo el proceso de desregulación financiera y el paradigma del desarrollo hasta la pérdida de los sistemas financieros nacionales. El segundo, *After the Washington Consensus* (Kuczynski y Williamson, 2003), donde Fred Bergsten menciona en la introducción que ya es tiempo de que el mundo deje de lado los debates tendenciosos e ideológicos donde se ha caricaturizado al Consenso de Washington como un manifiesto neoliberal y se pase a una discusión seria sobre las reformas que la región necesita para restaurar el crecimiento y la equidad. Por último, Ffrench Davis (2005) habla del éxito y fracaso de las reformas y de la necesidad inminente de “reformular las reformas” en América Latina. Estos libros sintetizan al menos casi tres décadas del cambio estructural-financiero que ha marginado a la región latinoamericana de los beneficios del desarrollo.

Si bien, la visión macroeconómica de los cambios estructurales de la reforma financiera es importante, la relación estrecha entre esos cambios y sus consecuencias para las familias son determinantes para cuestionar las desigualdades al interior de las mismas. Branko Milanovic en su libro *Measuring international and global inequality* (2005) menciona que al relacionar las actividades de los hogares y los tradicionales indicadores del PIB per cápita, llega a la conclusión de que ha habido un incremento sustancial de la inequidad en el nivel internacional, debido principalmente a las reformas económicas propugnadas en el decálogo del Consenso de Washington.

Al hablar de éste y la democracia, se tiene que evaluar no sólo el voto partidista en una sociedad y la participación pública de hombres y mujeres en los parlamentos o congresos, sino el grado de satisfacción de las necesidades básicas y de aumento en las oportunidades que da el sistema económico. De igual manera, los derechos humanos a la salud, educación, vivienda y empleo a los que tienen derecho los seres humanos en una sociedad. La inequidad, representada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), expresa la falta de oportunidades para la mayor parte de la población mundial. El Informe sobre Desarrollo Humano (2005) muestra que el proceso de reformas a nivel global ha provocado inequidad, a pesar del crecimiento económico. Así, la heterogeneidad de las relaciones internacionales ha profundizado la dramática inequidad en la distribución del ingreso en muchos países. El mencionado Informe indica que el 20 % de la población mundial tiene el 75 % del ingreso, el 40 % más pobre únicamente tiene el 5 % y el 20 % más pobre únicamente el 1.5 %.

Siguiendo la misma línea en el análisis es interesante abrir el libro de Milanovic (2005) quién señala que hasta antes del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods, en los hogares había en su mayoría sólo un proveedor de recursos; en cambio en las últimas tres décadas ha crecido de manera acentuada el número de hogares en donde los ingresos provienen de más de un proveedor. No sólo la esposa se ha incorporado a la fuerza de trabajo, también lo han hecho los hijos; en las familias marginales, incluso los niños aportan dinero.

Por su parte, Ffrench-Davis menciona que

[...] una década y media de aplicación de intensas y profundas reformas ha dejado una mezcla de éxitos y fracasos [...]; se han cometido impresionantes errores en el diseño de las reformas, a lo que se agrega una débil capacidad para reconocer fracasos y corregirlos en forma oportuna [...]; la propuesta es reformemos las reformas (2005: 14).

En realidad, las reformas que fueron la esperanza para los gobiernos al menos en América Latina, después de la “década perdida”, se aplicaron sin tomar en cuenta las especificidades de cada país. No sólo no se favoreció el fortalecimiento de los empresarios nacionales frente a la competencia foránea que invadió el sector industrial y financiero, sino que debilitó incluso las instituciones públicas. Por ejemplo, la importancia de la banca de desarrollo en sectores estratégicos de desarrollo en infraestructura fue desdibujada en países como México; en contraste con Argentina, donde al no poderse vender los bancos públicos antes de la debacle, posteriormente se sanearon y ahora tienen una alta rentabilidad y están ayudando a un proyecto económico y social nacional.

En cuanto a las inversiones productivas y al papel de la inversión extranjera directa, América Latina no fue favorecida en la conformación del nuevo orden económico, como sí lo fueron China y la India. Las características del financiamiento al desarrollo económico en América Latina han sido contrarias a los intereses de un proyecto de nación. Esto confirma que en América Latina la apertura financiera no tuvo los resultados esperados. Tanto Asia como Latinoamérica sufrieron crisis financieras en los noventa, pero las políticas de desarrollo, las reformas y la apertura de los sistemas financieros fueron diferentes en ambas regiones (Kaminsky y Reinhart, 1999). Por ello, mientras en Asia los sistemas financieros salieron fortalecidos de la crisis, en América Latina se inició y se concretizó en algunos el fenómeno de la extranjerización de los servicios financieros.

## **ESTABILIDAD E INESTABILIDAD EN MERCADOS CON DEMOCRACIA**

La gran transformación del FMI y la democracia han sido un reto para los países que conforman el círculo Sur-Sur-Sur. Un reto, porque el sendero del desarrollo se ha basado en las pautas del Consenso de Washington a raíz del quiebre del sistema monetario internacional. El fin de los mercados regulados, marcado por el rompimiento de los Acuerdos de Bretton Woods, fue sustituido por la libertad del mercado en el marco de la desregulación y liberalización de los circuitos productivos y monetarios.

Los actores principales en la era post-Bretton Woods han sido las grandes corporaciones internacionales que durante las dos últimas décadas se han reestructurado aceleradamente mediante fusiones y megafusiones, adquiriendo empresas recién privatizadas por los gobiernos como en América Latina. También han tenido lugar importantes transformaciones en el mercado financiero, cuyas innovaciones han permitido un espacio común para fomentar las ganancias financieras, profundizando la inestabilidad financiera. No se puede dejar de lado que la política monetaria, fiscal y financiera que han adoptado los Estados tiene como finalidad mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos.

El resultado ha sido la inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo y la disminución del consumo. ¿Cómo responder desde una visión del Sur ante cambios estructurales? Estas respuestas no se encuentran en las cifras del Informe del Desarrollo Humano. Los números nos indican la inequidad cuando los países en desarrollo tienen de IDH de 0,694 y los países de desarrollo humano alto 0,895; si se toma en cuenta el indicador del PIB per cápita éste es de 4,359 dólares para los países en desarrollo en tanto para los países de desarrollo humano alto representa 25,665 dólares. Es decir, el PIB per cápita y el IDH son indicadores cuyo comportamiento en los países en desarrollo y los países con alto desarrollo representan una relación asimétrica. Por tanto, los resultados de las reformas del *Washington Consensus* en los países del Sur no han sido lo óptimo cuando nos damos cuenta de que difícilmente tendremos las mismas oportunidades que los países desarrollados. No sólo son el ingreso, la educación, la esperanza de vida, el grado de analfabetismo, el acceso al agua, la salud y la nutrición, sino la falta de oportunidades de empleo y a un gasto más equitativo que financie el desarrollo y no el servicio de la deuda externa o los intereses de los mercados financieros. La globalización y las reformas en una sociedad democrática se tienen que replantear nuevamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bank for International Settlements 2005 “International banking and financial market developments” en *BIS Quarterly Review* (Suiza), diciembre.
- Bergsten, C. Fred 2004 “Dollar Adjustment: How Far? Against What?” en *Special Report* (Washington DC: Institute for International Economics) N° 17.
- Chapoy Bonifaz, Alma 1983 *Ruptura del Sistema Monetario Internacional* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México).
- Chapoy Bonifaz, Alma 2001 *El Sistema Monetario Internacional* (México DF: Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM).
- Correa, Eugenia; Girón, Alicia y Martínez, Ifigenia (comps.) 1999 *Globalidad, crisis y reforma monetaria* (México DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas).
- Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coords.) 2006 *Reforma Financiera en América Latina* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO]/Instituto de Investigaciones Económicas [IIEc] de la Universidad Nacional Autónoma de México), en prensa.
- Eichengreen, Barry y Hausmann, Ricardo 2005 *Other people's money: Debt denomination and financial instability in emerging market economies* (Chicago/Londres: The University of Chicago Press).
- Ffrench-Davis, Ricardo 2005 *Reformas para América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Fondo Monetario Internacional 1998 *Perspectivas de la economía mundial (crisis financieras: causas e indicadores)* (Washington DC: FMI).
- Fondo Monetario Internacional 2006 “Puesta en marcha del plan de reforma del FMI” en *Boletín*, Vol. 35, N° 7, 17 de abril, p. 100.
- Fortune 2005 “Global 500” en <<http://money.cnn.com/magazines/fortune/>>.
- International Monetary Fund 2006 “IMF executive directors and voting power” en <<http://imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>>.
- Kaminsky, Graciela y Reinhart, Carmen 1999 (1998) *The twin crisis. The causes of banking and balance of payments problems* (American Economic Review) Vol. 89, N° 3, junio.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y Williamson, John 2003 *After the Washington Consensus: Restoring growth and reform in Latin America* (Washington DC: Institute for International Economics).

- Mántey, Guadalupe 1998 "Inestabilidad financiera mundial y conflictos de política en países industrializados: necesidad de una nueva reforma al sistema monetario internacional" en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* (México DF: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM) N° 114, Vol. 29, julio/setiembre.
- Milanovic, Branko 2005 *Measuring international and global inequality* (EEUU: Princeton University Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano 2005 *Informe sobre el Desarrollo Humano: La Cooperación Internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa).
- Schumpeter, Joseph 1968 (1946) *Capitalismo, socialismo y democracia* (Madrid: Editorial Aguilar).
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (México DF: Editorial Planeta Mexicana).
- The Banker 2005 en <[www.thebanker.com/news](http://www.thebanker.com/news)>
- Truman, Edwin M. 2006a *A strategy for IMF reform* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Truman, Edwin M. 2006b *Reforming the IMF for the 21st Century* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Williamson, John 2005 *Curbing the boom-bust cycle: Stabilizing capital flows to emerging markets* (Washington DC: Institute for International Economics).



ARTURO ANGUIANO\*

## **MÉXICO: CONTRADICCIONES E INCERTIDUMBRES DE UN PROCESO DEMOCRÁTICO TRUNCO**

A POCOS AÑOS DE LA HISTÓRICA ELECCIÓN del 2000 en la que fue electo como presidente de la República Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), resulta evidente que ha fracasado la famosa transición democrática que supuestamente debía concluir con la alternancia política en el gobierno, esto es con el fin del largo dominio del transfigurado régimen de la Revolución Mexicana. Los votos que entonces se agolparon con el solo objetivo de acabar con la dominación simbolizada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pronto mostraron su inutilidad y mala apuesta al integrarse un gobierno abiertamente empresarial que no haría sino repetir las mismas políticas neoliberales, impregnadas de un fundamentalismo religioso que no ha hecho sino profundizar la vía conservadora. El consenso que entonces se construyó se ha derruido y el desencanto, el enojo e incluso la polarización y desesperación en la sociedad se manifiesta en todos los sectores (de empresarios a la jerarquía eclesiástica, pasando por partidos y organismos civiles de toda índole). La economía que el primer presidente de la era pospriísta,

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (México) desde 1976. ex Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Vicente Fox Quesada, prometió hacer crecer, apenas se ha sostenido a flote, azotada y cimbrada constantemente por las oscilaciones de la economía norteamericana, a la que aquella se encuentra supeditada como nunca luego de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ya con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), México se había enganchado al primer mundo por la vía del TLC que en el fondo significó la consagración de la completa supeditación de la economía mexicana a los ritmos, exigencias y debilidades de la estadounidense. El llamado gobierno del cambio, encabezado por Fox, un antiguo empleado de la Coca Cola, prosiguió las mismas acciones, alentó y profundizó las mismas tendencias económicas, sociales y políticas, por lo que más pronto que tarde comenzó a perder la credibilidad que le habían concedido los votos y en particular la derrota del candidato priísta que apareció en su momento como un parteaguas histórico.

### **EL PRIMER CAMBIO DE FONDO: ELECCIONES CREÍBLES**

El simple respeto de los votos para la elección de los distintos cargos, principalmente el de presidente de la República, si bien representa una novedad significativa que inaugura el siglo veintiuno mexicano, para nada ha abierto cauces para un cambio a fondo del régimen político y su funcionamiento. La caída del PRI aflojó algunos de los nudos corporativos y patrimoniales con los que durante décadas se confiscó a la sociedad los espacios políticos y las formas de participación y vida democrática. Pero a lo largo y lo ancho de la nación perviven y se reproducen inclusive de manera ampliada las relaciones clientelares y jerárquicas, la opresión y el sometimiento, la injusticia y la falta de libertades, la persecución del diferente o inconforme, así como todos los reflejos autoritarios de un régimen excluyente que nunca toleró la diversidad, el igualitarismo ni la democracia.

En muy poco tiempo el gobierno del cambio se transfiguró en una caricatura grotesca del gobierno priísta, poniendo en evidencia en última instancia el arraigo y la fuerza de métodos, prácticas, relaciones y condiciones que el viejo régimen convirtió en una cultura política que no solamente no desaparece, sino que determina e impregna al gobierno panista y al conjunto de los actores políticos institucionales. Incluso, Vicente Fox concluirá su mandato con un año terrible en el que con ostentación se ha logrado la reproducción de los peores vicios-rasgos del régimen priísta: ataque a la frágil autonomía sindical con la imposición vertical de dirigentes en los sindicatos; la violencia represiva contra los movimientos sociales, como los de los mineros de Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Michoacán; y la violación generalizada a los derechos humanos en la agresión desmesurada dirigida a castigar a los

combativos pobladores de San Salvador Atenco, en el estado de México. Todavía más, unas elecciones, el pasado 2 de julio, que recuerdan las elecciones de Estado manejadas por el PRI, con la utilización ilegal de vastos recursos estatales, la presencia avasallante de los medios de comunicación y que, como antes, aparecen marcadas por el fraude.

De hecho, todo lo que existía, sigue existiendo pero –como suele suceder en los procesos históricos de cambio– degradado, en descomposición, con nuevos elementos por supuesto (democráticos, federativos, aun endebles), que sin embargo no cristalizan, por más que se presenten como la democracia por todos tan deseada. Si bien debilitada y con poca capacidad de negociación, la maquinaria corporativa sigue funcionando y sus envejecidos manejadores oscilan entre fidelidades añejas y actuales, pero en lo fundamental se mantienen supeditados a la presidencia de la República. El llamado régimen de partido de Estado se desplomó desde el momento en que el presidente dejó de encarnar la amalgama indiferenciada de la representación estatal y la maquinaria de control y reproducción de la clase política y del consenso por la vía de procesos electorales ficticios.

Empero, el fin del régimen de partido de Estado que representaba el PRI-gobierno no ha acabado con el Estado faccioso, esto es el Estado-partido que se recompone con el PAN a nivel federal y con el propio partido del gobierno y los otros partidos a nivel de los estados. Por todas partes se reproduce la amalgama del aparato estatal y el partido, por más que éste sea otro. La ilusión de la comunidad estatal diversa y plural condensada en sus contradicciones por el Estado, así como de la pretendida representación universal que éste expresa en tanto complejo de relaciones sociales, se hacen añicos cuando en realidad prospera una relación de fuerzas específica que sesga la acción del conjunto del aparato estatal y redefine el poder en forma mafiosa. Más que representar a la sociedad toda, el Estado subyuga y disgrega a los núcleos sociales subordinados y potencia como nunca los intereses del capital financiero mundializado.

El corporativismo y el presidencialismo prosiguen articulando al régimen político mexicano con su caudal de relaciones clientelares y jerárquicas, habilitadas y reproducidas gracias a la corrupción multiforme, como nunca diversificada y generalizada. Tal vez lo nuevo sea que el presidencialismo no ha logrado reafianzar los rasgos que lo volvieron omnisciente y todopoderoso y en cambio vaya perdiendo sin remedio el halo cuasi místico que lo caracterizaba y se pulverice poco a poco su autoridad, su capacidad de acción, de mediación y de negociación. Por esto el poder parece fragmentarse regionalmente, localmente, donde se reproducen sin embargo los mecanismos y relaciones presidencialistas, corporativos y clientelares. El centralismo

institucional sigue operando si bien debilitado, mientras la nación se fragmenta como a principios del siglo pasado en poderes regionales e incluso autónomos. Si bien ya no existe centralmente la fórmula “PRI-gobierno”, se reproducen en el país –e independientemente del partido que sea–, modalidades truncas que reeditan y actualizan el manejo partidario, excluyente y abusivo del poder.

En realidad, las distintas piezas de la institucionalidad perversa que articuló esa suerte de Estado-partido que secuestró las libertades democráticas a los mexicanos, como los pretendidos tres poderes autónomos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), la federación, el municipio, no han dejado de remozarse, pero tampoco de reafirmar el predominio de un presidencialismo aparentemente venido a menos y sin embargo presente como una concepción que rige y satura todas las relaciones y articulaciones.

El presidencialismo en que se refugia el gobierno de Vicente Fox Quesada es un presidencialismo sin autoridad como el de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), tamizado con la frivolidad de la figura de la *pareja presidencial* y la ignorancia agreste de su titular, pero no parece que se dirija hacia una recomposición política que pudiera simbolizar un verdadero cambio de régimen (la tan llevada y traída reforma del Estado), ni mucho menos que se esté desembocando en un régimen democrático, como se cansan en sostener los apologistas de ayer y hoy.

Más bien, estamos asistiendo a la ampliación acotada del mismo régimen autoritario, con un presidencialismo que conserva la mayoría de sus funciones y prerrogativas, pero retocado por la personalidad inconsistente e imprevisible de su titular, sustentado en adelante en una suerte de sistema de partidos políticos que garantiza la reproducción de una nueva clase política encargada de la gestión del aparato estatal y de ocupar y dar sentido al ámbito de lo político. El régimen se ensancha, se flexibilizan ciertos canales, se matizan funciones, se recomponen las jerarquías institucionales y las otras, se reparten el poder y el botín, se rehacen ciertas relaciones, y se instaura una novedosa sociedad política de admisión reservada. Es ésta la verdadera reforma estatal “posible” desde arriba, el desenlace de la crisis del régimen priísta cerrado, excluyente y ajeno históricamente a cualquier forma de democracia; su *autorreforma*, sostenida en la transfiguración neoliberal del Estado y el fundamentalismo del mercado a ultranza que condiciona, empapa y determina a la vez todas las políticas, acciones y relaciones, independientemente de la diferencias de tono o de textura.

## **LA DEGRADACIÓN INSTITUCIONAL Y DE LA VIDA POLÍTICA**

Pero más allá de los escenarios institucionales de la política, e incluso en éstos, el pretendido gobierno del cambio representado por Vicen-

te Fox, no solamente no ha transformado o reconstruido sobre las cenizas del rancio y decadente régimen de la Revolución Mexicana otro régimen democrático, sino que avanza desordenadamente en su temprana descomposición y declinación. De entrada, todas las piezas vigentes del régimen institucional (los llamados tres poderes, el presidencialismo corporativo, el naciente sistema de partidos) se abalanzan por la senda de la deslegitimación, la inoperancia y la crisis.

El Estado, el poder ejecutivo, encarnados como están en la persona del presidente, parecen a la deriva, sin rumbo, por más que naveguen dentro de los parámetros de las políticas neoliberales. La ignorancia y la impericia del presidente Fox no ocultan empero su fundamentalismo religioso con el que impregna sus actos ni mucho menos su supeditación a los intereses y las políticas imperiales de Estados Unidos, a pesar de las deslealtades de su amigo el presidente George W. Bush. Más allá del sonado conflicto con Cuba, destacan sus acciones dirigidas a desnacionalizar el sector energético, privatizar el agua, sobreproteger al capital financiero, especialmente a los bancos extranjeros, y desproteger a los campesinos golpeados por el TLC al igual que al conjunto de los asalariados y excluidos.

El Congreso de la Unión vive enredado en los acuerdos pragmáticos, los chantajes y negociaciones que lo paralizan la mayor parte del tiempo, pero –salvo excepción– invariablemente termina avalando las iniciativas del gobierno federal. La simulación de reforma indígena, a contracorriente de los Acuerdos de San Andrés firmados por el gobierno de Ernesto Zedillo y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sólo fue el caso más odioso de colusión de intereses contrarios a los sectores sociales excluidos. Los congresos –el federal, como los locales– obedecen más a los intereses facciosos de los gobiernos y partidos de donde provienen sus miembros, que a las preocupaciones e intereses de sus pretendidos representados. El uso faccioso de la Cámara de Diputados para despojar en forma arbitraria de su fuero y su cargo al jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, evidenció de manera incuestionable la crisis de la representación institucional. Como núcleo duro de la nueva clase política, su preocupación dominante está en encontrar los mecanismos para su perpetuación dentro de los espacios políticos institucionales (reelección, prolongación de los mandatos, dietas, prerrogativas, etcétera).

El llamado poder judicial es el que menos se ha renovado, sin reformas que permitieran transformar los mecanismos de integración, su composición y su funcionamiento. El presidente sigue teniendo un peso decisivo en la designación de sus miembros y de los jueces. La procuración de justicia carece de autonomía y se encuentra subordinada política y orgánicamente a los titulares de los poderes ejecutivos

(nacional y estatales). Los miembros del poder judicial –incluso los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)– aparecen desde siempre y todavía como una oligarquía cerrada, privilegiada, antidemocrática, sin legitimidad, en un país legalista, plagado de leyes, pero sin legalidad clara, incuestionable. Es la parte más rancia de la clase política y su desempeño refrenda la debilidad de un estado de derecho que no rige, sino se interpreta a conveniencia de los poderes.

Los partidos políticos y en general el sistema de partidos que se ha pretendido destacar como la expresión más patente del cambio democrático en el país, viven una crisis temprana de credibilidad e identidad. Beneficiarios de un sistema construido por ellos mismos, han ocupado en forma excluyente el cada vez más estrecho espacio de la política. La ausencia de democracia en el país los formó y condicionó hasta reproducir en sus estructuras y reglas de funcionamiento los mismos hábitos e inercias autoritarias, clientelares y evidentemente corruptas que caracterizaban y siguen caracterizando el régimen político. Los miembros activos fueron reemplazados por funcionarios pagados a manos llenas, gracias a los dineros públicos que los propios partidos se asignaron generosamente por cumplir los requisitos legales que ellos mismos acordaron. El sistema de *franquicias* electorales excluyó a la sociedad al tiempo que permitió la ampliación de la clase política profesional que opera la política como un oficio de especialistas. Sin más vínculos con la sociedad que los clientelares, sin referencias programáticas ni lecturas de la realidad que los identifiquen, los partidos se han mimetizado entre ellos, volviéndose indiferenciados y regidos por la misma cultura política clientelar que caracterizó al príismo. Sus luchas internas por el poder y el dinero, así como sus recurrentes escándalos, no son sino parte del espectáculo político que se ofrece a la sociedad, a los espectadores que son la inmensa mayoría de los integrantes de ésta.

El que por fin las elecciones institucionales se realicen bajo la organización y supervisión de órganos electorales más o menos autónomos del poder (el Instituto Federal Electoral y sus pares estatales) y que por lo mismo los votos se cuenten y reconozcan con cierta transparencia, representa sin duda un avance pues esta fue una demanda central del movimiento democrático. Representó un primer paso hacia el surgimiento efectivo de la ciudadanía, usurpada desde siempre por el Estado y sus instrumentos político-corporativos. Pero este paso fundamental se vacía de contenido en tanto el clima de libertades sigue siendo segmentado, diferenciado, irrestricto arriba, restringido, condicionado y hasta regimentado abajo. Los derechos políticos y sociales de los distintos componentes de la sociedad mexicana continúan siendo precarios, condicionados por las necesidades de repro-

ducción del consenso y de la pretendida legitimidad del régimen que no acaba de disolver las estructuras ni los vínculos corporativos que le dieron sustento, regimentados a final de cuentas de manera que impidan la fuga de la sociedad, el progreso de formas de autoorganización y autonomía que desquicien o perturben un ámbito político articulado por la *centralidad de lo electoral*. La sociedad sigue viviendo una ciudadanía trunca, bajo vigilancia y bajo sospecha. No se tolera más política que la política institucional, estatal, que concede a los partidos registrados la exclusividad de la representación y de la acción electoral y gubernamental, esto es institucional. Las elecciones siguen sin ser realmente creíbles y la actuación del mediador –el Instituto Federal Electoral– resulta perversa, sesgada, inclinándose en forma burda hacia el poder y el partido de la derecha.

La comunidad, el pueblo, el barrio, la organización, la empresa como espacios públicos donde la sociedad delibera y decide en comunidad sobre los asuntos que le competen e involucran vitalmente, es decir donde hacían y hacen política los de abajo, son sometidos al embate que los disgrega y paraliza, buscando dirigirlos hacia los cauces institucionales resguardados, esto es hacia los partidos y sus métodos clientelares de representación y gestión. Por todas partes se reproducen y afirman en consecuencias las relaciones clientelares, la corrupción, la supeditación, la represión multiforme contra quienes desbordan las formas restringidas de participación política que caracterizan la “nueva” institucionalidad acondicionada bajo el signo del “cambio”. Como siempre, el poder teme la movilización de la sociedad y sobre todo la autonomización de sus componentes sometidos que pueden rebelarse, resistir.

La democracia, que se presume ha llegado a México bajo el aliento modernizador de la mundialización neoliberal, se compendia así en la participación electoral en torno a la cual se montan escenografías y espectáculos chuscos regulados por el sube y baja de las encuestas. El ciudadano, por fin estrenado en el país, resulta más bien un *espectador* que ve pasar una película o programas televisivos realizados por actores profesionales que pueden crearle la ilusión de adentrarse en ellos, llenarlos de expectativas y sueños, pero que en la práctica le resultan ajenos, volátiles, que se le sobreponen, lo manipulan y hasta terminan refrendándole su abandono y exclusión. Como parte por supuesto del cambio, también publicitado como modernización de la política, del país, se promueve la individualización plena de la sociedad, compuesta en lo sucesivo por ciudadanos poseedores de derechos individuales que se condensan en el voto recurrente. Esto es, como una suerte de ciudadanos concebidos de tiempo parcial.

Lo colectivo, lo comunitario, lo barrial o social se presentan como residuos desechables del pasado, por lo que al mismo tiempo se so-

cavan y anulan los derechos sociales, colectivos. Ni en los sindicatos, ni en las organizaciones campesinas, ni en los pueblos, ni siquiera en los partidos, se abre camino sin trabas la democracia auténtica. La pasividad individual, no la acción colectiva, es lo que se busca como sustento de la nueva democracia mexicana.

### **UN RÉGIMEN POLÍTICO EXCLUYENTE, OLIGÁRQUICO**

Se ha impuesto, en consecuencia, la centralidad de lo electoral en todos los procesos políticos, lo que sobredetermina y redimensiona el conjunto de organizaciones, relaciones y prácticas políticas en el país. Los partidos son, de esta forma, el actor ineludible y casi exclusivo de la trama de lo político; son proyectados como entidades estatales encargadas de intervenir en las interminables campañas para la elección de los representantes institucionales a las distintas instancias (gobiernos, congresos) y de asegurar su funcionamiento. Se convierten entonces en la única vía tolerada, registrada, *legal*, para entrar en un ámbito de la política degradado a lo meramente estatal, institucional. Todos los demás –organizaciones, colectividades, pueblos, individuos– quedan fuera, condenados al marginamiento político y ya no sólo a la exclusión económico-social y cultural. Sus voces se distorsionan o sofocan, se suplantan.

Sostenidos en el financiamiento público y en mecanismos que les garantizan el monopolio de la participación política, los partidos devienen maquinarias electorales sin alma política, desideologizadas y desprogramadas. Atendidos y ocupados sólo por *profesionales* (funcionarios y empleados de aparato pagados, electos de distintos cargos), los perfiles ideológicos y políticos de los distintos partidos se difuminan bajo los requerimientos del marketing y las encuestas de opinión que gobiernan no solamente sus prácticas políticas y gubernamentales, sino incluso sus procesos internos, los que se vician y descomponen. Las vinculaciones sociales partidarias se distienden y desvanecen, asumiendo sólo la forma de relaciones mercantiles, de intercambio restringido de favores y lealtades, generalmente circunstanciales. De hecho, los partidos, todos, abandonan sus rasgos singulares, se mimetizan, reasumen y profundizan la cultura priísta, que evidentemente fructificó como una acendrada cultura política nacional antidemocrática, inequitativa, generadora de desigualdad. Las luchas y demandas de los distintos sectores de la sociedad, los requerimientos económicos, sociales, políticos, culturales de la nación, aparecen como un eco destemplado por encuestas y estudios de opinión, todos de agencias privadas. Por esto los partidos oscilan entre la frivolidad y el autismo social, atrapados por un espectáculo que montan sin preocuparse demasiado por los posibles espectadores y sus exigencias.

En la nueva *sociedad política* que caracteriza al México del siglo veintiuno, los partidos y los distintos sectores sociales siguen rumbos divergentes que no parece que puedan cruzarse. Los partidos lucen en auge, plenos de posibilidades, ricos de la riqueza pública, potenciados por los medios modernos de comunicación, partícipes de una sociedad política cada vez más exclusiva, con reglas y códigos cifrados, cohesionada por el ejercicio indiferenciado del poder y a la cual solamente se ingresa mediante una iniciación intrincada supervisada por el IFE. En cambio, la sociedad se disgrega y segmenta bajo el influjo de las políticas económicas regresivas que cancelan masivamente empleos y condenan al empobrecimiento, la emigración y la incertidumbre a capas cada vez más extensas y diversas de la población. Aunque enflaquece el conjunto de las organizaciones sociales corporativizadas y pierden éstas cualquier capacidad de negociación (supeditadas como nunca), los organismos sociales y civiles autónomos son los que más sufren el acoso por parte de un aparato gubernamental “plural” (pluripartidario, pues) que busca dislocarlos, paralizarlos, acorralarlos o cooptarlos.

Disgregados, perseguidos, acorralados, los sectores sociales subordinados se ven expulsados del terreno de la política, se les socavan sus derechos humanos (políticos y sociales) y solamente se les ofrece como alternativa factible el salvador vínculo (mercantil, clientelar) con los partidos y sus administraciones gubernamentales o las labores parlamentarias que debieran favorecerlos. Los canales institucionales se presentan como la vía para resguardar ciertas condiciones de existencia mínimas mediante el asistencialismo generalizado en tanto política social por excelencia (otra vez pluripartidaria), la tramitología ante las distintas instancias públicas y las promesas de empleos informales a cambio de los empleos precarios que acaban por perder. Aunque el campo no aguante más, se sostienen las políticas neoliberales de pretendido libre mercado –agravadas por las disposiciones del TLC– y en cambio las soluciones a las demandas campesinas vitales no afloran por ningún lado. Pueblos hostigados, comunidades en disgregación, ciudades desoladas se despueblan, emigran en busca de ilusiones y esperanzas en el desesperanzador imperio del Norte.

El mercado de baratijas impulsado por los partidos políticos y los gobiernos del cambio –y no sólo por el gobierno foxista– sitúa a la defensiva a una sociedad desconfiada que, sin embargo, parece carecer de opciones verdaderas. Los procesos electorales recurrentes son la ocasión del derroche publicitario por parte del conjunto de los partidos y de los gobiernos que se empeñan en *vender* sus candidatos con métodos mercadotécnicos que difícilmente los distinguen unos de otros, a no ser por los colores que igualmente parecen borrarse y confundirse en una enorme mancha indiferenciada y sin contornos.

Pero el escándalo mediático incluso apabullante contrasta en forma inocultable con la apatía que la gente manifiesta ante campañas electorales que jamás terminan y que difícilmente atraerán a las casillas a alguien más que a las clientelas electorales comprometidas con cada partido o partido-gobierno.

El régimen político renovado y sus partidos viven la fantasía de la política meramente estatal, integrados en una exclusiva sociedad política de responsabilidad limitada, sin ocuparse ni percatarse de los humores cambiantes de la sociedad excluida, solamente convocada a emitir un voto sin opciones ni perspectivas. Nadie quiere darse cuenta de que la nave navega a la deriva, con un capitán sin pericia ni rumbo, atrapado por la puerilidad, el desorden y el desconcierto.

La muy larga y escandalosa campaña electoral basada en una guerra sucia desmesurada y los gastos incontrolados, con la reedición de las peores prácticas clientelares del priísmo, que fabricaban elecciones de Estado, completamente inequitativas, confirmó lo lejos que estamos de haber aterrizado en un régimen verdaderamente democrático, cualquiera que fuese el adjetivo que se le pusiera. Los escándalos de la corrupción de la familia presidencia revelaron un proceso de descomposición muy avanzado que expresa una prolongada cultura política sostenida en la corrupción que nadie se ha preocupado por erradicar y transformar realmente. En los partidos, ésta tiene su origen en la ruptura de los vínculos sociales que deberían caracterizar a los partidos.

La ofensiva del desafuero que durante casi un año mantuvieron el presidente Fox y sus aliados (los principales partidos, los empresarios, los medios) para inhabilitar a Andrés Manuel López Obrador (del Partido de la Revolución Democrática) como el principal contendiente a la entonces ya adelantada sucesión presidencial, enrareció y polarizó la atmósfera política nacional desde 2005, preparando el escenario de crisis política institucional que se vive ahora después del confuso y poco creíble resultado electoral del pasado 2 de julio de 2006, que concede un triunfo muy estrecho al candidato del PAN, Felipe Calderón. Desprovista de lo social, la política asume la lógica del mercado, de la competencia descarnada, la lógica de la ganancia que se impone sin escrúpulos ni principios, ni programas, ni reglas ni consideraciones éticas que valgan en la búsqueda de la competitividad y el éxito político, que no consiste sino en la acumulación de activos materiales, de cargos públicos, de audiencia. La mercadotecnia sustituye las estrategias políticas, las consultorías privadas los programas y la publicidad básicamente mediática las movilizaciones, la práctica política de los sectores sociales.

La opacidad de los partidos políticos permite todo tipo de alianzas dirigidas a alcanzar determinada política o, particularmente, acordadas

con el fin de alcanzar cargos electorarios de distinto carácter. Pero el espectáculo de la política, del poder descarnado, aburre, satura, resulta claramente ajeno, impostado, tributario de ambiciones particulares; los actores evidencian sus torpezas, su falta de capacidad, de habilitación, su nula sensibilidad e impermeabilización respecto al entorno. Cuando apenas están naciendo, los partidos se encuentran en crisis, aislados socialmente, entrampados en soliloquios egocéntricos, obnubilados por el poder y el dinero y la ambición que los empuja, que los mantiene unidos a pesar de sus disputas internas que los paralizan.

### **ALTERNATIVAS ANTE EL DESORDEN DE LOS DE ARRIBA**

En general, el gobierno del cambio representados por Vicente Fox y el PAN, como los gobiernos locales del cambio de los otros partidos, viven en el desorden permanente, en la puesta en práctica de políticas erráticas que reproducen la desigualdad, el debilitamiento de la economía, el desgarramiento del tejido social y la pérdida de viabilidad de la nación, no solamente por la porosidad de las fronteras acarreada por la mundialización neoliberal, sino por la supeditación económica, social y política al imperio del Norte. De Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) a Fox, la nación mexicana ha estado siendo desarticulada, desgarrada, desprovista de recursos nacionales y de políticas que reafirmaran su consistencia, su viabilidad como nación independiente si bien incorporada en forma autónoma en un planeta sin resquicios, pero plagado de contradicciones y recomposiciones imperiales.

La pérdida de identidad y viabilidad de la nación se da porque el país entero, su economía, sus instituciones, su sociedad, sus pueblos, han sido transfigurados bajo el embate de la mundialización neoliberal, de las transformaciones materiales y culturales que sobreponen una pretendida “occidentalización” (norteamericanización) que hace tabla rasa y desmantela tradiciones, historias y culturas originarias, locales y nacionales, propias. Así, no solamente economía y formas políticas se ponen a tono y ritmo de la hegemonía neoliberal hoy fragilizada a pesar de todo, sino que también se busca derrocar, deslavar la historia, la vida de pueblos y sociedades mucho más diversas y ricas que las impuestas por el desarrollo tecnológico y el poder mediático.

El gobierno de Vicente Fox, los distintos actores institucionales bajo la forma de partidos, parecen conducir al país a la deriva, sin rumbo, azotado violentamente por los vientos huracanados de la guerra expansiva, la economía mundial oligopólica y oligofrénica preñada de crisis y la inestabilidad de instituciones políticas vaciadas de contenido social y deslegitimadas ante sociedades que se resisten a la exclusión, a la simple calidad de espectador de espectáculos perversos y degradados de los otros, del poder o de los poderes pervertidos y ve-

nidos a menos. Sin embargo, no hay que engañarse y apreciar sólo el desorden o la impericia de un piloto frívolo e ignorante o la ambición y torpeza corrupta y desprogramada de la clase política toda. De cualquier manera actúan bajo los parámetros irrecusables del neoliberalismo que consideran una fatalidad ineludible, por lo que lo primero que se daña son las condiciones de vida y de trabajo, materiales y culturales, de los trabajadores, de las capas sociales subordinadas.

Por esto mismo se confiscan o reducen los espacios públicos, la esfera de lo político que resguarde lugares espaciosos y diversos donde la población pueda inconformarse, resistir, rebelarse. Desmantelar lo social, disgregar todo lo colectivo es condición para el neoliberalismo mexicano para imponer su sociedad política de responsabilidad limitada y admisión reservada en que ha transformado la política institucional, la política meramente estatal, la política del poder. La apuesta es impedir la formulación y sobre todo la organización de alternativas autónomas que actúen bajo reglas y lógicas distintas a las del mercado y en cambio prioricen la comunidad. Esto es, que rechacen la excluyente y opresiva situación reproducida por el neoliberalismo bajo la forma de un orden capitalista arrasador y fatal, y al contrario busquen armar desde ahora una trama de relaciones, organizaciones y políticas que minen el imperio del dinero y la individualidad perversa y apunten hacia un futuro igualitario, justo, libertario.

Contra esto último actúan todos los actores institucionales, del PAN al PRD, pasando por el PRI y los gobiernos y representantes institucionales de todos los rincones del país. Todo el régimen político, sus reglas de financiamiento, organización, gestión y representación, están hechas para no permitir la irrupción de los otros actores excluidos, despreciados y temidos sin diferencias ni resquicios.

La atmósfera política sórdida, extremadamente contaminada por la mercadotecnia y la degradación de la política institucional (polarizada por la actuación de la pareja presidencial), apuestan al desorden y el caos como una manera de expandir y sembrar por todas partes desconfianza, desaliento y apatía en la sociedad. Por esto no extraña que la campaña electoral de 2006 para renovar la presidencia de la República se haya caracterizado por la imposición de una política de miedo que llevó al extremo la polarización de la sociedad. Una sociedad paralizada dejaría espacios de maniobra a los montajes y políticas del espectáculo por más deprimentes y pésimos que fueran. Una sociedad movilizadada, crítica, no dejará de resistir la estupidez y la agresión económica y política que reproduce el neoliberalismo. Por esto los caminos de los partidos y demás actores institucionales se cruzan sin encontrarse con los senderos que va abriendo la sociedad, sus comunidades, pueblos, componentes colectivos.

La crisis política que evidentemente caracteriza la coyuntura mexicana es en realidad la crisis de ellos, de la clase política, del poder de los privilegiados engeñados por su largo y aparentemente indisputado poder. La democracia restringida que alimentan no se resuelve en una reorganización completa de la vida de la sociedad pues ha derivado en una opción excluyente, de unos cuantos, elitaria, sólo para la llamada clase política. Los otros, los excluidos, los de abajo, la sociedad que resiste, que mantiene su filo crítico y hasta la ironía como condiciones de su existencia, apenas comienza a reanudar vínculos, a atar cabos, a recuperar sus tradiciones organizativas, políticas y culturales diezmadas por los de arriba. No vive ninguna crisis, a no ser la del alumbramiento. Se prepara para actuar, para resistir, para sacudirse inercias y enajenaciones impuestas, para buscar revertir una relación de fuerzas desfavorable. Apenas comienza a andar sigilosa, decididamente, sin prisas, como aquella madrugada del año nuevo de 1994. Frente a la crisis de la política estatal y el estrechamiento del espacio público de la sociedad, EZLN inició la *Otra Campaña* como la manera de ir reconstruyendo el tejido social y las posibilidades de otra política que descansa en la autoorganización de la sociedad.

En las luchas, en los intentos de recomposición de las organizaciones, en la defensa de las autonomías, el autogobierno y la autoorganización, hasta en la mera irritación y protesta, precisamente se va labrando –al margen de la política estatal y de la sociedad política institucional–, otra forma de hacer política, la política de los oprimidos, la política entendida en tanto resistencia vital de trabajadores, indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, intelectuales, etc. La política que no se deja atrapar por el presente, sino que lo vive mirando el futuro.

La política estatal y la política de abajo no parece que puedan cruzarse, siguen caminos diferentes y sus actores y destinos serán sin duda diversos. Ante el escándalo de la lucha por el poder sin alternativas que enfrenta a todos los partidos en la campaña electoral permanente que caracteriza al régimen reactualizado, la sociedad necesita avanzar en su reorganización desde abajo, ensayando formas inéditas de reorganización y participación democráticas, bregando por delinear disyuntivas políticas que pugnen por la justicia, la igualdad y la libertad de hacer otra política. Otra política verdaderamente democrática que valide y ejerza todos los derechos sin discriminación ni limitación alguna, que posibilite la formulación colectiva de alternativas de organización, convivencia y autogobierno. Otra política que no se reduzca a lo partidario-estatal ni a la reyerta por los pretendidos o reales espacios de poder, sino que ensanche sin parar el ámbito de lo político, del encuentro y la forja de decisiones colectivas sobre la vida de todos, y lo reproduzca por todas partes, en todos los niveles y di-

mensionen, manchándolo con lo social. Otra política colectiva forjada por abajo que se articule con las resistencias planetarias en contra de la mundialización capitalista y la guerra y que permita así preparar desde ahora una democracia verdaderamente participativa.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Anguiano, Arturo 1999 “México: crisis de un régimen de Estado-partido” en *Región y sociedad, revista de El Colegio de Sonora* (Hermosillo) Vol. 11, N°18, julio-diciembre.
- Anguiano, Arturo (ed.) 2001 *Después del 2 de julio ¿dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco).
- Anguiano, Arturo 2005a “La política como pesadilla” en *Rebeldía* (México:) N° 30, abril.
- Anguiano, Arturo 2005b “El desafuero de López Obrador y la crisis política que no cesa” en *Viento sur* (Madrid) N° 81, julio.
- Espinosa Valle, Víctor Alejandro y Riondo, Luis Miguel (eds.) 2005 *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad* (México: UAM-A/Ediciones Eon).
- Flores Olea, Víctor 2004 *Tiempos de abandono y esperanza* (México: Siglo XXI).
- Garavito, Rosa Albina 2006 “Un nuevo sujeto social: los zapatistas del siglo XXI” en Anguiano, Arturo (ed.) *Imperio y Resistencias. Dominación, migración, resistencias y alternativas*, Memorias del Coloquio Internacional, México, UAM-X, del 4 al 7 de octubre de 2005.
- Krauze, Enrique 1997 *La presidencia imperial* (México: Tusquets).
- Roux, Rhina 2006 “La Otra campaña” en *Bajo el volcán - Revista del Posgrado de Sociología* (Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) Año 6, N° 10.
- Subcomandante Insurgente Marcos 2004 “Leer un video” en *Rebeldía* (Separata) N° 23, setiembre.
- Subcomandante Insurgente Marcos 2005 “La (imposible) ¿geometría? del poder en México” en *Rebeldía* (Separata) N° 32, junio.
- Zamora, Guillermo 2006 *El año de la izquierda en México* (México: Colibrí).

HELMY SHARAWY\*

**LA GLOBALIZACIÓN LIDERADA  
POR ESTADOS UNIDOS COMO EL MAYOR  
OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO  
DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO  
ÁRABE Y EN ÁFRICA**

ES BIEN SABIDO CÓMO EL CAPITALISMO imperialista americano adoptó la corriente de pensamiento neoliberal, publicitada por las escuelas de ideología extremadamente reaccionaria durante la segunda mitad del siglo XX y puesta en práctica por las compañías multinacionales, la mayoría de las cuales pertenecen a capitales americanos. No es necesario reiterar las prácticas neoliberales globalizadas en la esfera militar de la dominación y la ocupación territorial, por una parte, y la subyugación de las instancias legales tal como se expresa en Naciones Unidas y en varias instituciones del imperialismo americano, por la otra. En efecto, encontramos numerosos aspectos de la arrogancia y la coerción americana, tanto en relación a los otros poderes capitalistas en Europa y Asia, como a los estados dominados en el Tercer Mundo. Tal arrogancia se manifiesta claramente en las opciones políticas y económicas impuestas a estos estados, o en lo que respecta al derecho de estos pueblos de determinar sus propios destinos y salvaguardar sus integridades territoriales. Analizaremos aquí tres aspectos del problema:

\* Profesor de Sociología Política y de estudios afro-árabes. Director del *Arab & African Research Centre* de El Cairo.

- El marco político de la región árabe/africana y cómo es reajustado para encajar en los planes americanos de globalización.
- Cómo los diversos proyectos imperialistas propuestos para la región distorsionan su desarrollo democrático.
- Las formas de resistencia existentes en la región y la posibilidad de desarrollar un marco para el movimiento de los países del Sur.

### **EL MARCO POLÍTICO**

El contacto de la región con el sistema global moderno no es un hecho reciente, en tanto los regímenes nacionalistas en el Mundo Árabe (Mohammad Aly en Egipto y Kheir Ed-Dine Pasha en Turquía, etc.) trataron de modernizar sus países de acuerdo al movimiento global de modernización. La primera penetración europea en Egipto y en Oriente fue seguida por la colonización europea en estos países y en el resto de África. Sin embargo, en poco tiempo los Movimientos Nacionalistas emergentes y los Movimientos Pan-Arabistas y Pan-Africanos comenzaron a oponerse activamente a la imperante globalización europea, en particular con la violencia de las guerras mundiales y la emergencia de Estados Unidos como la economía más fuerte después de la Segunda Guerra Mundial.

De este modo, Estados Unidos ingresó a Medio Oriente tomando ventaja de los anteriores proyectos de los poderes europeos en la región, en particular del británico. El gobierno norteamericano irrumpió en el Área del Golfo por su producción de petróleo, primero en Irak e Irán y luego en Arabia Saudita. También utilizó a los proyectos británicos para establecer nuevos estados sobre bases religiosas en Pakistán, Israel y la Península Arábiga. Como resultado, Estados Unidos pudo establecer su presencia militar para salvaguardar sus intereses, acechados por la “amenaza” comunista y la emergencia de Movimientos Nacionalistas en la Región.

Durante las décadas del cincuenta y sesenta, encontramos una proliferación de proyectos estadounidenses que tuvieron lugar bajo el paraguas de la política de contención para mantener a la Región bajo su hegemonía, desde la Doctrina Truman (1949), el Comando (Militar) cuatripartito (1951), el Pacto de Bagdad (1955) y la Doctrina Eisenhower (1957), hasta la cobertura del vacío dejado por las retiradas de Gran Bretaña y Francia después de la agresión sobre Egipto en 1956. Todos estos proyectos fueron diseñados para brindar un total apoyo a los dictadores y a los regímenes reaccionarios en Irán, Pakistán, los Países del Golfo y África del Norte. De forma paralela, se impulsó el establecimiento masivo de regímenes formalmente independientes

en África, que rápidamente fueron seguidos por dictaduras militares, siendo que los “Golpes” en países africanos clave (Congo, Ghana, Nigeria, Malí) contaban con el total apoyo norteamericano.

Es importante destacar que durante medio siglo, Estados Unidos se esforzó en empujar a los países árabes a la conclusión de una serie de amplios pactos a fin de resistir las tendencias Nacionalistas y las aspiraciones de los pueblos árabes de establecer su unidad Nacional así como también para resistir al Estado Sionista Israelí, uno de los motivos esenciales de cualquier proyecto imperialista en la región. Teniendo en cuenta que Estados Unidos debía enfrentarse a fuertes movimientos integracionistas apoyados por estados nacionalistas (la liga árabe y la organización de la unidad africana), el gobierno norteamericano no se preocupaba si los estados a los cuales apoyaba eran o no democráticos.

La resistencia de estos Estados Nacionalistas fue ampliamente fortalecida por la participación en el Movimiento de los No Alineados, seguido por el movimiento del Grupo de los 77 (G77) y el completo respaldo de la Unión Soviética y la República Popular China. Tal resistencia tenía el apoyo de las masas populares que rechazaban la hegemonía americana y buscaban un desarrollo social y político más democrático como corolario de las concesiones sociales garantizadas.

Los proyectos de renacimiento y modernización en los estados nacionales, en la segunda mitad del siglo XX, estuvieron orientados hacia el Oeste, en un intento de alcanzar el progreso realizado durante los dos siglos anteriores. Esto significaba que la resistencia que estos estados tenían a la hegemonía imperialista no podía ser radical. Mientras tanto, el desarrollo imperialista en regímenes parias, como Israel, o la Sudáfrica del apartheid, o en regímenes totalmente reaccionarios, como los de Irán y Pakistán, abría amplias posibilidades para los proyectos imperialistas en la región. La incesante disputa entre estos regímenes y los Estados de Liberación Nacional contribuyó a obstruir la normal evolución de estos últimos hacia experiencias democráticas completas. De allí que la explicación del colapso de los estados de Liberación Nacional es doble, los defectos del liderazgo burgués fueron acompañados por la intervención extranjera o por intrigas encubiertas. Esto aún es así en el Mundo Árabe y África.

Con la violencia de la hegemonía del capital americano, y de las multinacionales sobre la economía mundial, en particular desde los setenta, tales proyectos económicos pusieron un final a cualquier intento de progresismo nacional o desarrollo independiente en los Países del Tercer Mundo, incluido el Mundo Árabe. Actualmente los regímenes reaccionarios o “compradore” del Mundo Árabe muestran

muy poca resistencia, mientras que en varias partes de África pueden encontrarse algunos casos de luchas armadas.

Las políticas de ajuste estructural impuestas por las instituciones financieras (FMI, el Banco Mundial, etc.) y ampliamente aceptadas por las nuevas clases al mando de la región tuvieron como resultado una creciente pauperización e incrementaron la injusticia social, paralizando toda acción nacionalista, social o política. Los petrodólares del Golfo y sus concomitantes modelos consumistas, fueron en parte responsables de los desórdenes sociales. Asimismo, promovieron olas de fundamentalismo islámico salafi, el cual predomina en el Mundo Árabe, se opone al Naserismo y a las tendencias socialistas y a sus conceptos sociales y políticos.

La mayoría de los procesos árabes de modernización también estuvieron relacionados a los conceptos políticos liberales, que fueron satisfechos por formas nominales de sistemas multipartidistas que fueron anunciados en Egipto, Túnez, Senegal y Kenia, etc., con el propósito de suscitar la aceptación de las políticas económicas. Sin embargo, pronto se hizo evidente que el rápido aumento de la influencia norteamericana sofocaría todas las esperanzas de democratización de estos regímenes. Las nuevas políticas económicas inspiradas por Estados Unidos fueron diseñadas para promover tanto el interés del capital estadounidense como de sus aliados en los regímenes “compradore”, que eran empleados para ejecutar los objetivos norteamericanos, como lo ilustran los siguientes casos:

El total apoyo del régimen de Sadat en Egipto, el cual bajo el velo de una democracia multipartidista ahogaba todo tipo de oposición por parte de las masas y daba rienda suelta a los fundamentalistas musulmanes, con el propósito de cercar a la oposición izquierdista a la cabeza de los movimientos de masas. Mientras tanto, el régimen coordinó esfuerzos con los regímenes reaccionarios del Golfo en contra del apoyo soviético al gobierno en Afganistán e instó a los islamistas egipcios a sumarse a los grupos liderados allí por Bin Laden. El régimen de Sadat también apoyó los proyectos imperialistas de Estados Unidos en el Congo, Angola, Etiopía y Sudán. Asimismo hizo fracasar la parcial victoria del ejército egipcio contra la ocupación israelí en 1973 al firmar con Israel los acuerdos de paz de Camp David (1979).

El apoyo brindado al régimen no democrático de Saddam Hussein en Irak durante su agresión contra el Régimen Islámico en Irán. Curiosamente, Estados Unidos nunca notó la naturaleza dictatorial del régimen hasta después de que finalizara esta guerra, cuando Saddam Hussein pensaba que tenía la aprobación de Estados Unidos para anexarse Kuwait.

En los noventa, la hegemonía del sistema capitalista imperialista fue consagrada por la desintegración de la Unión Soviética y el establecimiento de un sistema unipolar dominado por Estados Unidos. Como corolario, el FMI y el Banco Mundial coaccionaron exitosamente a todos los países del Tercer Mundo para que adoptaran las políticas de ajuste estructural. Durante la euforia que siguió, los medios dominantes “victoriosos” clamaron por cambios “democráticos” en Europa del Este y en las repúblicas de la ex Unión Soviética, en tanto se apoyaba totalmente a los regímenes dictatoriales de Medio Oriente y África, a los efectos de salvaguardar los intereses de Estados Unidos y sus aliados imperialistas asegurando el flujo de petróleo desde el Golfo, y la estabilidad de sus lacayos en Egipto y en cualquier otro lugar. En tanto un país como Irak era literalmente bloqueado, el resto de los países árabes eran absorbidos por sus problemas internos al punto de excluir cualquier aspiración de cooperación regional o de forjar una comunidad de intereses. Este bloqueo virtual llevó a la completa parálisis de todos los organismos regionales, como la Liga Árabe o la Organización de la Unidad Africana. Este asedio ideológico y la ausencia de alguna esperanza real de progreso, dejó el campo libre para que se esparcieran todo tipo de tendencias religiosas fundamentalistas en la región arábiga (los ataques terroristas en Egipto y Argelia que se dieron a lo largo de los años noventa).

En la arena mundial, la amenaza comunista fue reemplazada por la amenaza del Islam, o el terrorismo islámico, y la lucha de civilizaciones se convirtió en el eslogan favorito. Dicha situación obligó a los regímenes vasallos de la región a combatir el fundamentalismo para mantenerse en el poder. Más seria fue la santificación de la “doctrina del mercado”, hasta el punto tal de que muchos de los que alguna vez fueron socialistas adoptaron el discurso del libre mercado. No hace falta decir que el pensamiento islámico está esencialmente orientado al mercado, conforme a los dichos del Profeta: “el 90% de toda nuestra riqueza proviene del Comercio”. Otro atributo islámico es su innato aborrecimiento por la democracia y su enemistad hacia el Estado Nacional a favor del Pan-Islamismo. Todo esto lleva más agua al molino del sistema globalizado.

Las consideraciones planteadas han preparado el camino para la sucesión de los dramáticos eventos que tuvieron lugar a comienzos del nuevo siglo, mientras que la base social para la hegemonía del único polo se cristalizó en la presencia de tendencias consumistas entre las clases burguesas, e incluso entre las masas populares y por la infatuación de los intelectuales con las computadoras y la ciencia y tecnología norteamericanas. Esta situación se ve empeorada por el flujo de la población rural a los centros urbanos, que mina las posibilidades de resistencia de las clases trabajadoras. No hay dudas entonces de que la debilidad de las organizaciones políticas y sociales dejaron el campo

abierto para que sean implementados los proyectos imperialistas y que se permita la avanzada israelí en la región.

### **LOS PROYECTOS IMPERIALISTAS EN LA REGIÓN DISTORSIONAN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO**

Luego del 11 de setiembre de 2001, la estrategia global de Estados Unidos se hizo más agresiva y puso mayor énfasis en la región de Medio Oriente. El discurso político imperialista prestó gran atención a las supuestas infracciones a las resoluciones de las Naciones Unidas cometidas por Irak, las graves violaciones a los derechos humanos en Afganistán, o las problemáticas situaciones en Argelia o en la región de los grandes lagos africanos. Era claro que, como los líderes del proceso de globalización político y militar, los norteamericanos estaban utilizando su dominio sobre la OTAN, sus monopolios transnacionales y el control sobre los medios de comunicación globales para asegurar tanto sus fuertes intereses para la provisión de petróleo y otras materias primas, como su influencia política en las zonas de conflicto. Esto significaba, por un lado, debilitar las posiciones de sus “aliados” europeos, y por otro, subyugar todas las instituciones de Naciones Unidas, e incluso los órganos regionales y finalmente apoyar a los regímenes vasallos en sus esferas de influencia, independientemente de si éstos eran democráticos o no.

Los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 fueron una bendición en este sentido, en tanto brindaron al Imperialismo americano la oportunidad de adoptar su rol de “víctima” de la agresión islámica e investirse como el defensor de la democracia en todo el mundo. Se asumió que el “terrorismo” era el primer enemigo de la democracia y, de hecho, no había ninguna mención en el discurso terrorista sobre enemistad al capitalismo como tal.

En este sentido, fue muy revelador el importante documento emitido en setiembre de 2002 bajo el título “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”. El mismo trataba de cubrir en términos morales los objetivos del liderazgo norteamericano, glorificando la “democracia” del Libre Mercado y el modo de vida norteamericano. Siguiendo la visión de Bush en la estrategia de marzo de 2006, Estados Unidos alabó el Liderazgo Global, destacando la unidad entre los intereses de la comunidad (internacional) y los individuales (norteamericanos) y señaló a los enemigos públicos del mundo civilizado, representados por los ejes del mal y los estados fallidos. Esto significaba que Estados Unidos tenía una “Misión Espiritual” definida por los Nuevos Conservadores y confiada por éstos al presidente George W. Bush, que comenzaría entonces su “Cruzada” contra el terror religio-

so (Islámico, obviamente) y las Dictaduras que lo apoyaban (¡todavía Saddam no tenía relación con tal terrorismo!).

Subrayaremos dos principios de esta Estrategia Americana: La Democracia del Mercado y El Internacionalismo Americano.

La primera fue el principio básico para imponer su esfera de influencia a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para abrir todas las perspectivas para la economía norteamericana. El segundo fue el marco dentro del cual sería posible imponer un régimen democrático aquí, o sacar un régimen indeseado allí, llamando a esto “la construcción de la infraestructura Democrática”. En cuanto a la competencia de la influencia europea, Estados Unidos debió implementar ciertos proyectos de organizaciones colectivas bajo sus alas, combatiendo otros proyectos que veía con malos ojos.

En el caso del desarrollo capitalista liberal, puede argumentarse que la lógica de la economía del mercado amplía las oportunidades de la democracia liberal. Pero en una región como Medio Oriente, donde tal desarrollo está ausente dada la supremacía de la economía “tributaria” de renta (renta petrolera en muchos países) y la historia de gobiernos despóticos, más cercanos al modo Asiático de Producción, la economía de mercado está dirigida en mayor medida hacia el despotismo que hacia la democracia. Bajo estas condiciones, los regímenes despóticos en la región, elevaron un discurso formal sobre la “liberación de Palestina”, o los imperativos del conflicto árabe-israelí, o las amenazas de que los fundamentalistas islámicos tomaran el poder, etcétera. En el Continente Africano, los regímenes trataron de justificar su despotismo por medio de un discurso sobre luchas étnicas, o la carga de la deuda externa, o las injustas reglas del comercio mundial, etcétera.

Con el argumento de la guerra mundial contra el terrorismo, en este comienzo del siglo XXI fueron promovidas varias formas de colectivos regionales. La más detestable ha sido el “gran” Medio Oriente impuesto sobre el Mundo Árabe. En África Subsahariana, en donde tal colectivo no fue propuesto, la importancia fue dada a la difusión de la democracia liberal formal, a fin de promover la economía de mercado y el tráfico de armas letales para intensificar las luchas étnicas. En ambas regiones, sin embargo, el objetivo es apoyar a los regímenes leales a Estados Unidos y bloquear cualquier intento de diálogo Sur-Sur o coalición.

A los efectos de implementar esta nueva Estrategia Mundial, Estados Unidos dio rienda suelta a todo su arsenal de proyectos y propuestas políticas. El observador ciertamente notará lo siguiente:

- Numerosas sesiones del Foro Económico Mundial de Davos fuera de Europa fueron realizadas en países árabes (Egipto,

Qatar, Jordania, Marruecos y Bahrein), también una importante sesión de la OMC en Qatar (Doha).

- Los proyectos propuestos para colectivos regionales bajo varios encabezamientos del Gran o Nuevo Medio Oriente, u otras denominaciones, emanaron directamente de los líderes norteamericanos (Colin Powell o Condoleezza Rice). Cada uno de estos proyectos fue propuesto luego de que Estados Unidos o Israel, su puesto de avanzada, diera un golpe en los Países Árabes, a Irak, Palestina, Sudán y ahora el Líbano.
- Estos proyectos norteamericanos propuestos compiten con viejos proyectos europeos de integración de los Países Árabes con sus contrapartes europeas (las iniciativas de Lisboa o Euromed). También apuntan a dislocar todo proyecto previo de cooperación o integración árabe (el Mercado Común Árabe, la cooperación árabe-africana, las naciones no alineadas o el Grupo de los 77).
- Estos proyectos promovidos por Estados Unidos fueron precedidos por un aluvión ideológico de propaganda sobre el terrorismo como un producto propio de la Región (debido a la naturaleza del Islam o a la naturaleza de los árabes). El objetivo era presionar a los pueblos y gobierno árabes, e influenciar a sus intelectuales, para que aceptasen los proyectos propuestos y así demostraran la falacia de la acusación terrorista. Se pretendía no sólo promover los proyectos para asegurar el dominio político, sino también comprometer a los intelectuales, a la sociedad civil, e incluso a la izquierda “liberal” en la implementación de los mismos. De este modo, los proyectos norteamericanos llamaron al “diálogo” ideológico con los Intelectuales árabes y lograron movilizar a algunos representantes de los movimientos intelectuales y de la sociedad civil para la realización de conferencias sobre “reforma política” y “promoción de la democracia”, los cuales eran acordes a la agenda norteamericana, pero no brindaron una respuesta real a la crisis democrática en la región.

En este punto examinaremos algunas de las iniciativas propuestas como ejemplos de los infatigables esfuerzos de la diplomacia estadounidense en este tema, aunque para un estudio más comprensivo de tales proyectos sería más indicado la realización de un foro especializado.

Luego de que el presidente Bush diera a conocer su “Visión Estratégica de los Estados Unidos” (setiembre de 2002), su secretario de Estado, Colin Powell, anunció su iniciativa para la “Asociación Estados Unidos/Medio Oriente para la Construcción de la Esperanza” en diciembre de 2002. Dicha iniciativa consideraba un vasto Medio Orien-

te para incluir a los países desde Pakistán hasta el Magreb (aunque después se previeron otros planes para el Gran Magreb). En este área inmensa, que incluye a Israel, Turquía, Irán y Pakistán, lo cual hace recordar a los Pactos de Medio Oriente de los años cincuenta, el grupo árabe sería una minoría, y se encontraría asimismo cooperando con Israel, y virtualmente bajo su hegemonía, sin ninguna mención sobre una solución justa al conflicto central árabe-israelí, por ejemplo en la cuestión palestina. No obstante, la implicancia oculta fue el derecho a eliminar regímenes “fallidos”, como el de los talibanes en Afganistán, y unos meses después, la invasión a Irak (marzo de 2003). Así, Estados Unidos impuso su derecho arbitrario de destruir cualquier régimen que considere perjudicial para su hegemonía (y la de su principal aliado en la Región, Israel) por medio de la fuerza bruta, sin importar todo su discurso sobre la democracia y los derechos humanos.

Dos años después, la iniciativa fue renombrada como “Gran Medio Oriente”, para incluir a la misma región menos los países francófonos del Norte de África, lo cual debió ser negociado con Francia y Europa Occidental. El proyecto no se limita a la reforma política de la región, sino que también abarca la reforma económica (empresarios privados y micro proyectos), la reforma social (fortalecimiento del rol de la mujer) y reforma intelectual (revisión de la educación). El marco ideológico general se propone reformar el sistema de valores para combatir la herencia fundamentalista que se transforma en terrorismo. El proyecto fue anunciado en febrero de 2004 y se esperaba que fuera avalado por la Cumbre Árabe en marzo y aprobado por el G-8 en abril del mismo año. Sin embargo, la Cumbre Árabe no le brindó su aval porque era una “reforma importada”, e intentó conciliar con los estadounidenses controlando a algunos intelectuales para llegar a una “auténtica reforma política y democrática”. Tal reunión tuvo lugar en la Biblioteca de Alejandría y asistieron cerca de cien intelectuales que formularon la “Declaración de Alejandría”. Esta declaración adoptó los planes para la reforma política, en términos de aspiraciones locales, pero la agenda económica no fue más allá de la agenda neoliberal basada en la economía de mercado y el desmantelamiento de todo proyecto en el sector público. Esto desmintió su piadosa vocación por los valores de la libertad, la democracia y la paz, reiterando hasta el hartazgo el discurso norteamericano. Teniendo en cuenta que la globalización norteamericana no se limita al anuncio de algunos proyectos vagos, trata de instalar profundamente sus conceptos en la sociedad, para prevenir cualquier paso imprevisto que se encamine a la realización de una real reforma democrática. Así puede observarse la rápida participación de sus “amigos” en varias formaciones, tal como “El Foro del Futuro”, activo en una extensa área desde el Magreb hasta Bahrein y Qatar, pasando por Jordania. De manera similar, hay proyec-

tos para la promoción de la democracia financiados abiertamente por las Embajadas estadounidenses.

Tales progresos de esta iniciativa para Medio Oriente deben estar relacionados con el “Internacionalismo Americano”, anunciado varios años atrás. Así, algunas organizaciones pro-americanas y personalidades, de Polonia, Chile, Malí, Sudáfrica, India y México, anunciaron en el año 2000 la llamada “Comunidad de Democracias”, una típica reminiscencia del “Internacionalismo Democrático” de los viejos tiempos o de las organizaciones atlánticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, creadas para oponerse al campo socialista. Este “Internacionalismo” mantuvo sus reuniones preparatorias en Varsovia, asistieron ciento diez países, incluidas las ex Repúblicas Soviéticas y los Países del Tercer Mundo, y fueron presididas por Estados Unidos. Esta Internacional procedió activamente luego del anuncio de la Estrategia americana en el año 2002. Eligió un Consejo en Chile, una Secretaría Ejecutiva proveniente del Departamento de Estado y de algunos estados miembros. La Secretaría colaboró en la creación del “Foro Mundial para la Democracia” y un foro de la sociedad civil de los estados miembros. La literatura de este foro es publicada en Chile bajo el título de “Participa”.

Por tanto, somos confrontados por una organización privada internacional, más amplia en sus metas que el Foro de Davos, o el G-8 y directamente contraria a las actividades populares y al Foro Social Mundial. Teniendo en cuenta que comprende a varios países del Tercer Mundo, incluso a India, Sudáfrica y México, que tienen un predominio especial dentro del Tercer Mundo, representa obstáculos reales a cualquier intento de diálogo Sur-Sur. Por estos medios Estados Unidos no está conteniendo sólo al Mundo Árabe y África, sino a todo el movimiento mundial por la libertad y la democracia real. A pesar de todos estos esfuerzos para engañar a los pueblos del Tercer Mundo, Estados Unidos se exonera a sí mismo de todas las restricciones sobre sus acciones contra la humanidad o el medio ambiente, tal como lo manifiesta exceptuando a sus ciudadanos de toda responsabilidad de actos violatorios de las normas de la Corte Penal Internacional o del Tratado de Kyoto sobre Medio Ambiente, o incluso sobre las reglas de la OMC. En cuanto a la Invasión Americana a Irak, o la agresión criminal de Israel al Líbano, no es necesario hacer comentarios.

### **RESISTENCIA ACTUAL Y SU DESARROLLO EN EL MARCO SUR/SUR**

De lo expresado, podemos observar que el proyecto de globalización norteamericano no es solamente un proyecto de dominación económica por parte del capitalismo mundial, y tampoco es solamente el uso de la fuerza militar para dominar una región u otra en el Tercer Mundo,

sino que es también un proyecto ideológico, a ser implementado en las esferas de la información, la educación y los valores. Está dirigido al espíritu y vida de nuestros pueblos, por lo cual los intelectuales del Tercer Mundo deben desarrollar un serio esfuerzo para combatirlo.

Considerando que el Mundo Árabe y África conforman una región de extrema importancia estratégica, y son una fuente esencial de materias primas y petróleo, el imperialismo americano intenta paralizar la movilización de los pueblos de la región, como así también cualquier iniciativa de cooperación con fuerzas foráneas. Mientras tanto, no duda en utilizar la fuerza militar directamente o a través de sus principales aliados para combatir cualquier intento de independencia. Casos testigos son la agresión a Irak, las descaradas amenazas a Siria e Irán, las continuas agresiones sobre el Pueblo Palestino, o la destrucción del Líbano. Bajo tales condiciones, Condoleeza Rice reitera el discurso sobre el “Nuevo” Medio Oriente, refiriéndose con esto a la construcción desde fragmentos comunales, religiosos y étnicos, para que se adecue en lo que alguna vez denominó como la política del caos constructivo.

Podemos observar que las masas no están fuertemente conscientes sobre los planes imperialistas, pero todavía hay levantamientos espontáneos en muchos países del Sur. Los movimientos sociales y los partidos políticos no expresan una resistencia fuerte, especialmente en el mundo árabe, donde están más presentes en temas relacionados con problemáticas nacionales o a nivel internacional.

Bajo tales condiciones, los intelectuales del Sur deben redefinir sus análisis sobre los sistemas regionales, el estado de desarrollo y los conceptos de soberanía y legitimidad internacional. En la ausencia de una real economía de mercado, deben también repensar el concepto de democracia liberal en el Sur.

A la luz de esta revalorización, creemos que la meta obvia sería la reactivación del movimiento tricontinental iniciado en 1965 y por el cual Mehdi el Arca Barka fue asesinado cuando intentaba organizar su primera conferencia en 1966. Creo que es el momento oportuno para revigorizar esta comunidad de naciones teniendo en cuenta la presencia de los siguientes elementos:

- El actual vigor del movimiento de masas en América Latina, con sus tendencias bolivariana y socialista.
- La probable reactivación de los movimientos árabes de masas, a la luz de la situación de los Pueblos palestino y libanés ante la agresión israelí y las manifestaciones de solidaridad hacia ellos de parte de los pueblos del Tercer Mundo.

## LA GLOBALIZACIÓN Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

- La continua actividad del Foro Social Mundial en África, a la luz de la sesión de Durban (julio de 2006) y la de Nairobi (enero de 2007).

De este modo, puede ser posible una globalización democrática alternativa que reemplace a la presente globalización liderada por Estados Unidos.

PATRICK BOND\*

## EL SAQUEO DE ÁFRICA<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Al comenzar el año 2005 la atención mundial se concentró como nunca antes en la terrible situación de África, a pesar de que las desiguales relaciones comerciales y de inversión no eran una novedad en el continente. Sin embargo, en contraste con la estrategia neo-ortodoxa divulgada por Gordon Brown, Bono, Bob Geldoff y otros defensores, la profundización de la integración de África en la economía mundial históricamente no ha generado riqueza, sino su *fuga*. Existe a disposición nueva evidencia capaz de demostrar esto de manera concluyente, de la misma forma que se consolida hoy la fusión del neoliberalismo y el neoconservadurismo.

De hecho, las profundas relaciones de poder global que mantienen a África sometida (y simultáneamente apuntalan a sus elites) deberían haber sido obvias para el mundo durante 2005. Éste fue un año en el cual numerosos eventos fueron ostensiblemente alineados

\* Doctor del Departamento de Geografía e Ingeniería Medioambiental de Baltimore de la Universidad de John Hopkins. Profesor de la Escuela de estudios para el desarrollo de la Universidad de KwaZulu-Natal, Durban. Director del Centro para la Sociedad Civil de la misma universidad.

<sup>1</sup> Una versión más extensa del argumento bajo el título *Saqueando África: Las economías de explotación* fue publicado por Zed Books en julio de 2006.

para ayudar a liberar a África de la pobreza y la debilidad, para aliviar las aplastantes consecuencias de las deudas, para duplicar la ayuda y establecer una “ronda de desarrollo” del comercio:

- la movilización de las ONG a través de campañas tales como “Los británicos convierten a la pobreza en historia” (*Britain's make poverty History*) y la “Convocatoria global a la acción contra la pobreza”, con base en Johannesburgo (a lo largo de 2005);
- la Comisión para África de Tony Blair (febrero);
- la propuesta de los principales países acreedores para aliviar la deuda (junio);
- la gira que realizó por África el nuevo presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz (junio);
- los compromisos del G8 en Gleneagles sobre la deuda y la ayuda (julio);
- los conciertos sensibilizadores del Live 8 (julio);
- la revisión de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (septiembre);
- el retorno a Nigeria del dinero saqueado por Sani Abacha y depositado en cuentas de bancos suizos (septiembre);
- el paquete de condonación de deuda para Nigeria (octubre); y
- el trato alcanzado en la cumbre ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Hong Kong (diciembre).

Todos estos puntos revelan la hipocresía de la elite global y las relaciones de poder que se mantienen inmunes a las recomendaciones, la solidaridad y la democratización. A lo sumo surgen críticas parciales al poder imperial, en medio de la cacofonía de todos los conciertos blancos de rock y grandilocuencias políticas. Para peor, los discursos políticos formales tácticamente evitan mencionar los principales focos de violencia, desde el Delta petrolero nigeriano y las minas de oro del noreste del Congo, pasando por las minas de diamantes en Botswana hasta los campos de la muerte en Sudán. La mayoría de las estrategias de las ONG caritativas de Londres aseguran que los temas centrales de la problemática –deuda, ayuda, comercio e inversiones– sólo serán abordados de manera superficial. Los hechos de 2005 revelan los límites de las tácticas que convocan a celebridades para persuadir a las elites más que para presionarlas. De manera trágica las condiciones

actuales que enfrenta la mayoría de la gente en el continente continúan deteriorándose.

Hoy África continúa empobreciéndose progresivamente. Algunos países registran ingresos per cápita menores a los que tenían en la época de la independencia, en los años cincuenta y sesenta. Si consideramos incluso la medida más banal de pobreza, la mayoría de los países del África Subsahariana sufrieron un incremento en el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar diario durante los ochenta y noventa, según lo concede hasta el propio Banco Mundial (World Bank, 2005: 66)<sup>2</sup>. El análisis debe centrarse no solamente en la pobreza sino también en la desigualdad, siendo que África alberga algunos de los peores casos del mundo. Los siguientes países exceden en un 0,50 el coeficiente de Gini, lo que los coloca a la cabeza del ranking mundial: Namibia, Bostwana, la República Centroatricana, Swazilandia, Lesotho, Sudáfrica, Zambia, Malawi, Gambia y Zimbabwe.

El saqueo de África ha sido también intensamente de género. Las mujeres son las principales víctimas de la pobreza y la desigualdad sistemáticas, tanto en circuitos productivos de capital (cada vez más sujetos a condiciones laborales de explotación) como en la “esfera de la reproducción” en los hogares y mercados laborales, donde gran parte de la acumulación primaria ocurre a través de relaciones de poder desiguales en materia de género. Hay muchas maneras, tal como Dzodzi Tsikata y Joanna Kerr han demostrado, en que los mercados y las principales políticas económicas “perpetúan la subordinación de la mujer” (Tsikata y Kerr, 2002).

En particular, la negación a los africanos del acceso a alimentos, medicinas, energía e incluso agua, es un reflejo común de la dominación neoliberal en la política social, en tanto aquéllos que sobran, de acuerdo a los requerimientos capitalistas de mano de obra, deben arreglárselas por sí mismos, o simplemente morir. Incluso en la relativamente próspera Sudáfrica, la muerte prematura de millones –desproporcionadamente mujeres– fue el resultado de la reacción del estado y empleadores a la epidemia de SIDA. La misma se basó en análisis de costos-beneficios que demostraron al estado y al capital que mantener viva, a través de medicamentos patentados, a la mayoría de la gente HIV positiva del país, entre 5 y 6 millones, costaría más que lo que esa gente “valía”<sup>3</sup>.

---

2 Para una crítica de la medida del u\$s/diario ver Reddy, 2005.

3 En el caso de la *Anglo American Corporation* en el vasto conglomerado de Johannesburg/Londres, el recorte para salvar a trabajadores en el 2001 fue del 12%. El 88% de los trabajadores con salarios más bajos fueron despedidos de manera más barata una vez que se encontraron incapacitados para trabajar, y sus reemplazos

**Tabla 1**  
Desigualdad africana (coeficiente de Gini por país, a comienzos de 2000)\*

Namibia	72	Burundi	41
Botswana	65	Nigeria	41
República Centroafricana	62	Burkina Faso	40
Suiza	61	Angola	39
Lesotho	58	Senegal	39
Sudáfrica	57	Mozambique	39
Zambia	53	Mali	38
Malawi	51	Ghana	38
Gambia	50	Guinea	38
Zimbabwe	50	Mauritania	37
Madagascar	46	Benin	36
Costa de Marfil	43	Tanzania	35
Kenya	42	Níger	33
Uganda	42	Etiopía	28
Camerún	41	Mauritania	19

Fuente: World Bank (2005c: 39).

\* El coeficiente de Gini 0 es una igualdad perfecta, mientras que 100 indica que una persona tiene todos los ingresos y los demás no tienen nada. Puntajes que superan los 0.50 representan condiciones bastante extremas. El equipo del Banco calculó los coeficientes de Gini según datos de encuestas de hogares, y las fechas difieren según la disponibilidad de los datos.

El bajo ingreso social es un indicador del extenso subdesarrollo africano en los años recientes. En las páginas que siguen, sin embargo, nos enfocaremos en el proceso material del subdesarrollo africano, a través del comercio e inversiones de orientación extractiva, principalmente por medio de la depredación de los recursos naturales. Ésta es un área de investigación que ya ha ayudado a catalizar la deuda ecológica y los movimientos de reparación, y que tiene suficiente apoyo intelectual como para ser la base de un reciente estudio del Banco Mundial, *¿Dónde está la riqueza de las Naciones?* (World Bank, 2005) (una crítica similar puede ser elevada en contra de los procesos finan-

---

fueron hallados en el 42% de sudafricanos que forman parte del ejército de reserva de desocupados de acuerdo a un estudio interno reportado por el *Financial Times*. Para mayor información, ver Bond, 2005.

cieros, mostrando cómo el acuerdo de julio de 2005 de los ministros de Finanzas del G7 para aliviar las deudas, de hecho las perpetua en lugar de terminar con ellas<sup>4</sup>).

La historia no es nueva, obviamente. Nunca podemos darnos el lujo de olvidar el legado histórico de un continente *saqueado*: el comercio por la fuerza data de siglos; la esclavitud desarraigó a cerca de 12 millones de africanos; las tierras fueron arrebatadas; se establecieron esquemas impositivos viciosos; se llevaron los metales preciosos; las antigüedades fueron apropiadas y destinadas al Museo Británico y otras salas de trofeos; emergieron en el siglo XIX ideologías racistas para justificar el colonialismo; en 1884-85 África fue dividida en territorios disfuncionales en una sala de negociaciones en Berlín; se construyeron sistemas de colonización de la tierra y extracción –de los cuales el apartheid, la ocupación alemana de Namibia, las colonias portuguesas y las del rey Leopoldo de Bélgica en el Congo fueron tal vez las más descaradas– generalmente basadas en el destierro de trabajadores negros que migraban desde áreas rurales (dejando a las mujeres la mayoría de las responsabilidades); así, los campos de batalla de la Guerra Fría –apoderados por los conflictos entre Estados Unidos y la URSS– quedaron repletos de millones de cuerpos; sobrevino la post-Guerra Fría del poder unipolar; se sucedieron otras guerras catalizadas por la búsqueda de minerales y legados de violencia, tal como atestiguaron los diamantes sangrientos y otros metales preciosos y minerales como el coltan (el componente de los celulares que se encuentra en el Este de la República Democrática del Congo); los cazadores furtivos del Este, Centro y Sur de África ahora desprovistos de rinocerontes y elefantes, cuyo marfil se convirtió en materia de ornamentación o afrodisíaco en Medio Oriente y Asia del Este; las sociedades usadas como conejillos de indias en los últimos experimentos farmacéuticos; y la lista puede continuar.

También es suficientemente claro que África sufre un empobrecimiento sistémico cultural e ideológico por parte de los países del Norte. Las imágenes de los africanos de los medios masivos de comunicación internacionales fueron uniformemente negativas durante el periodo reciente. Fue desde África Occidental que el escritor neoconservador, neo-maltusiano, Robert Kaplan, describió a su asustada audiencia norteamericana un futuro definido en términos de “enfermedad, sobrepoblación, crímenes sin motivo, escasez de recursos, migraciones de refugiados, creciente erosión del Estado-Nación y sus fronteras internacionales, y aumento del poder de los ejércitos

---

4 Una de las perspectivas más críticas y recientes sobre la deuda africana es Capps, 2005: 107; y también Bond, 2006.

privados, firmas de seguridad y carteles de drogas” (Kaplan, 1994: 96). Como el “continente negro”, África ha sido siempre retratada con grandes pinceladas como un lugar de calor y gente incivilizada, salvaje y supersticiosa, como tribal y despótica. David Wiley ha demostrado cómo la cobertura de la crisis que realizaron los medios occidentales fue manejada, amparándose en el periodismo paracaidista, amplificado por los medios de entretenimiento que “perpetúan las imágenes negativas de primitivos desvalidos, bufones felizmente despreocupados, paganos malos. Los medios glorifican el colonialismo y la intervención europea. Actualmente, África es representada como un lugar de violencia endémica y brutal, de dictadores ignorantes”. Se suma a esto la “animalización de África vía una legión de programas sobre la naturaleza africana que presenta a África siendo devorada por los humanos”, realzada por una “industria de la publicidad que ha construido y explotado (y perpetuado) estereotipos simplistas de África”<sup>5</sup>. Entonces tal vez haya sido desagradable pero lógico, que personas africanas fueran incorporadas a un pueblo temático en un zoológico austríaco, en junio de 2005. Sus chozas fueron instaladas al lado de las jaulas de los monos, en escenas que recordaban las exhibiciones del siglo XIX. En una carta explicativa, la directora del zoológico, Barbara Jantschke, negó que esto fuera un “error”, porque “pienso que el zoológico de Augsburg es exactamente el lugar indicado para comunicar una atmósfera de lo exótico” (Hawley, 2005).

Irónicamente, los economistas ecologistas del Banco Mundial han concedido bastante en sus cálculos sobre la depredación de los recursos naturales en África: petróleo, otros minerales derivados del petróleo, maderas, recursos forestales, áreas protegidas y pasturas. De hecho, el Banco calcula que la mayor parte de África es más pobre, no más rica, mientras más ventajas comparativas tenga en materia de recursos naturales. *¿Dónde está la riqueza de las naciones?* realiza varios ajustes cruciales en el producto bruto interno y en las cuentas de ahorro. Sustrayendo la depreciación del capital fijo, agregando gastos educativos, restando los niveles de polución y explotación de los recursos, el Banco encuentra que algunos países son vastos perdedores vía el proceso de exportación.

La imagen no es completamente negativa. Ha habido un pequeño cambio en términos comerciales para los países africanos, gracias al aumento de los precios de las *commodities*, asociado a la demanda del Este Asiático. Pero esto no debe disfrazar el profundamente desigual e injusto sistema basado en la exportación que ha empobrecido a los

---

<sup>5</sup> Tomado de <[http://exploringafrica.matrix.msu.edu/curriculum/lm1/1/lm1\\_teachers.html](http://exploringafrica.matrix.msu.edu/curriculum/lm1/1/lm1_teachers.html)>.

africanos de muy diversas maneras. Como resultado, según Christian Aid, “la liberalización comercial le ha costado a África Subsahariana \$272 mil millones a lo largo de los últimos veinte años. En general, los productores locales están vendiendo menos de lo que lo hacían antes de que el comercio fuera liberalizado” (Aid, 2005)<sup>6</sup>. Deconstruyendo a los países africanos de acuerdo a si fue rápida o lenta la liberalización comercial desde 1987 hasta 1999, Christian Aid encuentra una cercana relación entre la apertura comercial y el empeoramiento de la pobreza. Una razón fue la caída de los precios de las *commodities* entre 1980-1990.

### **LA DEPENDENCIA DE LA EXPORTACIÓN DE *COMMODITIES* Y LA CAÍDA DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO**

El más importante mito de la economía neoliberal es que la producción para la exportación inexorablemente crea prosperidad. En realidad, el “intercambio desigual” en el comercio –incluido el creciente déficit comercial de África con Sudáfrica– es otra ruta para la extracción de superganancias desde África. La participación del continente en el comercio mundial descendió en el pasado un cuarto de siglo, pero el volumen de las exportaciones aumentó. La “marginalización” de África ocurrió entonces, no por la insuficiente integración, sino porque otras áreas del mundo –especialmente el Este Asiático– se movieron hacia la exportación de bienes manufacturados, en tanto el potencial industrial africano disminuyó, gracias a la excesiva desregulación asociada con los ajustes estructurales.

En total, las exportaciones primarias de bienes naturales representaron casi el 80% de las exportaciones africanas en el año 2000, comparado con el 31% de los demás países en desarrollo y el 16% de las economías capitalistas avanzadas. De acuerdo a la Conferencia sobre Comercio en Desarrollo de ONU, en el año 2003 una docena de países africanos dependían de un único *commodity* de exportación, incluyendo el petróleo crudo (Angola 92%, Congo 57%, Gabón 70%, Nigeria 96% y Guinea Ecuatorial 91%); cobre (Zambia 52%); diamantes (Botswana 91%); café (Burundi 76%, Etiopía 62%, Uganda 83%), tabaco (Malawi 59%) y uranio (Níger 59%) (Oxfam, 2005: 21). Excluyendo a Sudáfrica, la gran mayoría de las exportaciones subsaharianas (63%) en los últimos años han sido subproductos del petróleo, principalmente desde Nigeria, Angola y otros países en el Golfo de Guinea. Las siguientes mayores categorías de exportación desde el subcontinente (no incluyendo a Sudáfrica) fueron los alimentos y los animales vivos (United Nations, 2003: 250). Los problemas aso-

---

<sup>6</sup> Ver también Kraev, 2005.

ciados con la dependencia de la exportación de productos primarios no los constituyen solamente la gran volatilidad de los precios y la caída de las tendencias de los precios para muchos recursos naturales. Además, especialmente para los minerales, la producción es en gran medida de capital intensivo, por lo que ofrece pocos incentivos para inversiones educativas y presenta un gran peligro de intervención de rentistas parasitarios (Cornia, 1999).

Más de dos tercios del comercio de África se realiza con países desarrollados, aunque desde 1990 el comercio con China aumentó del 2% al 9%, atrayendo en el proceso crecientes controversias sobre geopolítica (porque desde Sudán hasta Zimbabwe y Angola, los préstamos y las inversiones chinas sostienen regímenes corruptos) y desindustrialización. La amenaza china a la industria africana es de gravedad, con Nigeria perdiendo 350 mil trabajos directos (y 1.5 millones indirectamente) debido a la competencia china, entre los años 2000 y 2005. La industria textil de Lesotho colapsó cuando los beneficios del Acta de Crecimiento y Oportunidad de África se evaporaron en 2005, una vez que China se unió a la OMC (Chiahemen, 2005).

Pero el daño más grave sigue siendo el declive a largo plazo de los precios de los productos primarios. Como Michael Barrett Brown explica: “El valor agregado de los bienes manufacturados se ha incrementado mucho en comparación con las materias primas requeridas; los sintéticos continúan reemplazando a los productos naturales en los textiles, calzados y manufacturas de goma; y la elasticidad de la demanda de bienes agrícolas (la proporción de ingresos extras gastada en bebidas y comida) ha caído de manera regular”. No obstante, el incremento de los precios de ciertas materias primas en 2002-2005 –especialmente del petróleo, el caucho y el cobre, gracias a la creciente demanda china– los valores del café, del té y del algodón, sobre la base de los cuales se sustentan varios países africanos, continúan estancados o caen. La caída de los precios para la mayoría de las cosechas empujó hacia el descenso el valor de las exportaciones agrícolas africanas, de \$15 billones en 1987 a \$13 billones, a pesar del aumento del volumen de las exportaciones (Barrat-Brown, 2004; Barrat-Brown y Tiffen, 1992).

En términos históricos, los precios de las *commodities* primarias (diferentes a los combustibles) han subido y bajado de acuerdo a un ritmo profundo. Los exportadores de *commodities* primarias, por ejemplo, recibieron tarifas muy malas cuando los financistas eran los más poderosos. El ciclo de exportación de un país generalmente comienza con la caída de los precios de las *commodities*, que lleva al aumento de la deuda externa, a incrementos dramáticos de las tasas de interés, a la desesperada intensificación de las exportaciones que baja los precios de las exportaciones aun más y finalmente a la bancarrota.

Utilizando el año 1970 como año base de 100, desde 1900 hasta 1915, los precios de las *commodities* subieron de 130 a 190, y luego cayeron dramáticamente a 90 en 1919. Desde un punto bajo de 85 en 1930, cuando comenzó la Gran Depresión, los índices de precios de las *commodities* se elevaron principalmente durante la Segunda Guerra Mundial hasta 135, en tanto era fuerte la demanda por bienes primarios y los inconvenientes en el transporte crearon problemas de suministro. Los precios cayeron durante el subsiguiente proceso de globalización hasta 1968 (hasta 95 en el índice), pero se fueron por las nubes hasta 142 durante el pico del boom de las *commodities* en 1973, cuando el petróleo y los minerales –especialmente el oro– temporalmente aumentaron. La subsiguiente caída en los precios de las *commodities* empujó el índice hacia abajo, bien por debajo de 40 a fines de los años noventa (Leon y Soto, 1997: 350). Para ejemplificar, en Etiopía las exportaciones de café aumentaron desde 1992, duplicándose el volumen en 2003. Sin embargo, el valor de las exportaciones cayó de \$450 millones a menos de \$100 millones durante el mismo periodo (United Nations, 2005: 141).

**Tabla 2**Declive de los precios de las *commodities*, 1980-2001

Producto, Unidad	1980	1990	2001
Café (Robusta) cents/kg	411,70	118,20	63,30
Cacao cents/kg	330,50	126,70	111,40
Aceite de maní dólares/ton	1090,10	963,70	709,20
Aceite de palmera dólares/ton	740,90	289,90	297,80
Soja dólares/ton	376,00	246,80	204,20
Azúcar cents/kg	80,17	27,67	19,90
Algodón cents/kg	261,70	181,90	110,30
Cobre dólares/ton	2770,00	2661,00	1645,00
Plomo cents/kg	115,00	81,10	49,60

Fuente: Toussaint, E. (2005: 157).

Los precios de las *commodities* fueron extremadamente volátiles en sectores clave, lo cual afectó mucho a África. El oro subió de \$35/onza en 1971 a \$850/onza en 1981, pero luego cayó estrepitosamente a \$250 a fines de los noventa. El mini boom de 2002-2005 en algunos precios de *commodities* reflejó la fuerte demanda china de importaciones y

la recuperación de cuatro países del Este Asiático luego de la depresión de 1997-1998. Desde una base muy baja a comienzos de 2002, los precios de los productos agrícolas subieron un 80% y el de los metales/minerales se duplicó. Tal vez más espectacular fue el aumento del precio del petróleo, de \$11/barril a \$70/barril desde 1998 hasta 2005, mostrando que la volatilidad de los precios de hecho ayudó a algunos países. Sin embargo, el gran aumento de los precios de la energía tuvo lugar a expensas de la mayor parte de África, que importa petróleo.

Quienes apoyan el statu quo argumentan que existen factores de mitigación en el sistema de comercio mundial diseñados para ofrecer a África una red de contención. No obstante, los “accesos preferenciales”, que permiten en alguna forma mayores importaciones africanas desde el Norte, representan sólo el 1% del volumen total del comercio mundial. Además, las concesiones de los “Tratados Especiales y Diferenciales” (TED) otorgadas de mala gana a algunas exportaciones del Tercer Mundo, son mínimas y difíciles de alcanzar, como Tetteh Hormeku de la Red Comercial de África explica:

[...] Los países en etapas de crecimiento y desarrollo diferentes no deben asumir el mismo nivel de responsabilidades en los acuerdos internacionales, en tanto son socios desiguales. Pero al final de la Ronda de Uruguay, el espíritu de los TED fue reducido a un concepto estrecho: los países en desarrollo esencialmente tenían que aceptar las mismas obligaciones que los países desarrollados, y podrían ser exceptuados de la implementación de algunas medidas, así como también a tener diferentes escalas temporales. Sin embargo, casi todas las obligaciones serían adoptadas por ellos. [...] (En Doha) más de 200 propuestas fueron presentadas primero para fortalecer los TED y segundo para resolver temas de implementación. Desde que la Ronda ha sido lanzada, no ha progresado ninguna de las discusiones mantenidas sobre TED y temas de implementación, excepto sobre 22 temas que fueron ampliamente descriptos como de poco o sin valor comercial (Hormeku, 2005).

Un problema relacionado es el sistema de subsidios agrícolas del Norte, que cuesta varios billones de dólares al año, tanto sea para la estabilización del mercado doméstico (en una etapa inicial) o para la promoción de exportaciones. Las súper productoras corporaciones agro-industriales europeas, estadounidenses y japonesas encuentran a los mercados africanos en forma para realizar *dumping* sobre los granos y producciones alimentarias. No obstante, raramente son examinados los impactos diferenciados de los subsidios, especialmente cuando están asociados con la saturación de los mercados agrícolas globales. Éste es un problema general vinculado al crecimiento basado en la exportación, pero es particularmente agudo en el sector cam-

pesino debido al desigual acceso a los subsidios estatales, afectando especialmente a las exportaciones de cultivos.

No es solamente un problema de bajos niveles de potencialidad de la escala productiva nacional, que hubiera sido el caso si la liberalización no hubiera diezmando a muchas industrias locales, incluidas las granjas domésticas. En el proceso, el comercio asociado a la integración causó el crecimiento de la desigualdad social, como Branco Milanovic ha reportado (Milanovic, 2002). Entre aquéllos que más se beneficiaron están las firmas importadoras/exportadoras, compañías de transporte/carga, productores dueños de plantaciones y de granjas de gran escala, el sector minero, financistas (que ganaron mayor seguridad que diseñando productos para el mercado doméstico), consumidores de bienes importados, y políticos y burócratas que están involucrados en los circuitos comerciales/financieros.

Los subsidios agrícolas son solamente un aspecto de la creciente desigualdad rural. Hoy en día, los subsidios a las granjas reflejan principalmente las contribuciones a las campañas realizadas por las corporaciones agrarias y la importancia del bloque de votantes rurales en los países capitalistas avanzados. (En vez de esto, en los años treinta, la primera generación de subsidios agrícolas estadounidenses reflejó los peligros de la súper producción agrícola para la sociedad y la ecología, dado el fenómeno del “tazón de polvo” (*dust bowl*) en el Midwest, que se produjo cuando muchas familias campesinas simplemente abandonaron sus granjas improductivas luego de que los mercados fueran inundados de productos).

El poder del lobby de las corporaciones agrarias es substancial y se está haciendo más fuerte. El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas observó que los subsidios agrícolas han aumentado un 15% entre los fines de los ochenta y el año 2004, de \$243 mil millones a \$279 mil millones (una cifra que Vandana Shiva considera muy subestimada), con Japón (56%) siendo el más subsidiado relativamente en relación al valor total de la producción agrícola, comparado con la Unión Europea –UE– (33%) y Estados Unidos (18%) (United Nations, 2005: 129).

A diferencia de periodos anteriores, cuando los campos eran de pequeña escala y estaban atomizados, actualmente en los países capitalistas avanzados los subsidios agrícolas benefician a las grandes corporaciones agrícolas. Los subsidios en los quince países mayores de la UE son incluso distribuidos más inequitativamente que en Estados Unidos, con beneficiarios en Gran Bretaña que incluyen a la Reina Elizabeth II (\$1.31 millones), al Príncipe Carlos (\$480 mil) y al hombre más rico del país, el Duque de Westminster (\$1.13 millones)

(Sharma, 2005a)<sup>7</sup>. Estudios del coeficiente de Gini en agricultores del Norte que reciben subsidios, tal como lo muestra el PNUD, confirman que las grandes corporaciones agrícolas se benefician mucho más que los pequeños agricultores. En 2001, el coeficiente de Gini de la Europa de los 15 era de 78 y el de Estados Unidos 67, ambos mucho más altos que la distribución del ingreso en los países más desiguales (United Nations, 2005: 130). Si cambian las relaciones de poder y en el Norte se redirigen masivamente los subsidios hacia pequeños productores, de bajos ingresos y con granjas familiares, éstos serían más equitativos y podrían hacer que la producción agrícola se mueva hacia los cultivos más orgánicos (menos basados en el uso intensivo del petróleo).

Actualmente existe un minucioso debate sobre si los subsidios “distorsionan” el comercio. Si estos representan subsidios a la exportación o apoyo de los precios, pertenecen a la “Caja Ámbar” de la OMC y deben ser eliminados. Como resultado, los subsidios a la exportación que eran de \$7.5 mil millones en 1995 fueron disminuidos a \$3 mil millones en el 2001. Los subsidios distorsivos fueron reformados por la UE, con el objetivo de limitar la producción de cultivos (se les paga a los granjeros para que simplemente abandonen las tierras improductivas), y pertenecen entonces a la “Caja Verde”: no sujetos a limitación. El gobierno de Estados Unidos propuso que los grandes pagos contra-cíclicos que les hace a los productores algodoneros cuando los precios caen, no sean considerados ámbar, aunque la misma OMC estuvo de acuerdo con las quejas brasileñas en que los subsidios distorsionan el comercio al incrementar la producción en Estados Unidos y bajar los precios mundiales. Generalmente, la complejidad asociada con los regímenes de subsidios refleja la capacidad del Norte de mantener sus subsidios y encubrirlos continuamente con nuevos lenguajes (Sharma, 2005b).

¿Qué impacto tendría la remoción de los subsidios agrícolas del Norte en África? Los subsidios explícitamente agrícolas, que representan menos del 1% del total y son mayoritariamente provistos por la UE, cesarán finalmente en el año 2013, gracias a las concesiones que se hicieron en la cumbre de la OMC en Hong Kong (de todas maneras, los subsidios implícitos de la UE a las exportaciones, que su-

---

<sup>7</sup> Sharma argumenta que en respuesta, “los países en desarrollo deben solicitar que los subsidios agrícolas se clasifiquen en dos categorías: una que beneficie a los pequeños agricultores y el resto que sea destinado a las compañías de agronegocios y a los grandes productores/teratenientes; y dado que menos del 20% del \$1 billón de subsidios que se entrega cada día beneficia genuinamente a los pequeños productores, el restante 80% de los subsidios necesita ser abolido sin discusión antes de seguir adelante con cualquier otra negociación agrícola”.

man 55 mil millones, seguirán en pie). Dejando de lado esta reforma, el debate gira en torno a si las reducciones substantivas beneficiarán a los campesinos africanos.

Un primer problema es que las relaciones de poder que prevalecen en los mercados agrícolas mundiales permiten a los grandes cárteles manejar la carga y distribución, y generalmente ellos obtienen la primera ronda de beneficios cuando los precios varían. Un segundo problema es que el propietario local de tierras generalmente enfatiza el modelo de plantación agrícola para la exportación, con el peligro de que otros incentivos excluyan a las tierras utilizadas por campesinos para el cultivo de alimentos. No existen estudios fiables para realizar conclusiones definitivas. Hay de hecho jefes de estados africanos importadores de alimentos que abogan por continuar con los subsidios agrícolas de la UE por una tercera razón: porque un menor precio de los cultivos reduce sus propios costos de alimentar a la ciudadanía.

Resumiendo, hay dos cuestiones cruciales asociadas a los subsidios y a las exportaciones agrícolas que son típicamente eludidas por los economistas neoliberales y otros portavoces del pro-comercio: ¿qué fuerzas en las sociedades del Norte se benefician de los subsidios que promueven las exportaciones, tanto en el corto como en el largo plazo?; y ¿qué fuerzas en las sociedades del Sur ganan y pierden por el hecho de que las exportaciones sean aumentadas? Es más, la cuestión estratégica crucial es si estrategias propias de desarrollo autosuficiente –las cuales son una condición necesaria (aunque insuficiente) para la mayoría de los procesos de industrialización en el pasado– pueden ser aplicadas si los países exportadores con bajos ingresos quedan presos en la trampa de las *commodities*. Los mismos puntos deben ser analizados también en lo que concierne a las exportaciones de minerales en África, donde el agotamiento de recursos no renovables drena la riqueza de las futuras generaciones.

Pero también en Hong Kong fue develada una reflexión final sobre las relaciones comerciales de poder. Para Walden Bello, el hecho político más perturbador fue que la India y Brasil estructuralmente movieron su posición desde una alianza con los 110 países del Tercer Mundo al corazón de las “Cinco Partes Interesadas” (uniéndose a Estados Unidos, la UE y Australia), lo cual delineó el acuerdo final:

[...] Al final, los gobiernos de los países en desarrollo cedieron, muchos motivados solamente por el temor de ser culpados por el colapso de la organización. Incluso Cuba y Venezuela se confinaron a sí mismos a registrar solamente “reservas” en el capítulo de los servicios durante la sesión de clausura de la reunión ministerial [...]. La ganancia mayor para Brasil e India no residió en el impacto del acuerdo en sus

economías, sino en la afirmación de sus nuevos roles como actores con poder en el seno de la OMC (Bello, 2005)<sup>8</sup>.

### **INVERSIÓN, PRODUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN**

Mientras tanto, África no tiene ningún peso en las áreas del comercio y la inversión extranjera directa. Walter Rodney describió la inversión extranjera directa en severos términos:

Bajo el colonialismo, la posesión era completa y estaba respaldada por la dominación militar. Hoy, en muchos países africanos, la posesión está aún presente, aunque las banderas y las armas de los poderes extranjeros han sido removidas. En tanto los extranjeros posean tierras, minas, fábricas, bancos, compañías de seguros, medios de transporte, periódicos, estaciones energéticas, etc., la riqueza de África fluirá hacia el exterior a manos extranjeras. En otras palabras, en la ausencia de un control político directo, *las inversiones extranjeras aseguran que los recursos naturales y el trabajo de África produzcan un valor económico que se pierde para el continente* (Rodney, 1981) (Énfasis propio).

En años recientes, África no ha sido abrumada por el interés de las corporaciones extranjeras. Durante los años setenta, aproximadamente la tercera parte de toda la IED que se dirigía al Tercer Mundo iba a los países subsaharianos, especialmente a la Sudáfrica del apartheid. En los noventa, este dato estadístico cayó al 5%. Dejando de lado la explotación de los campos petroleros, la única inversión extranjera substantiva a lo largo de la última década fue en Sudáfrica, por la privatización parcial de la agencia de telecomunicaciones estatal y por la expansión del sector automotriz, que extendió sus actividades dentro de las líneas globales de ensamblaje. Estos flujos fueron por lejos compensados por los propios flujos sudafricanos de IED, a través de la relocalización de las compañías financieras más grandes en Londres –que distorsionando los datos de IED africanos– sin mencionar la repatriación de divisas/ganancias, pagos por patentes/*royalties* a las compañías transnacionales.

Uno de los más cuidadosos analistas de la dominación de la economías africanas por parte de corporaciones extranjeras, Thandika Mkandawire, el director del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de UN, recientemente estudió las economías africanas “mal ajustadas” y concluyó que “poca IED ha ido a la industria manufacturera. En cuanto a las inversiones en minería, no se sienten

---

<sup>8</sup> Bello culpa particularmente al ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorín, y al ministro de Comercio de India, Kamal Nath.

atraídas por África por los cambios en las políticas macroeconómicas, como generalmente se sugiere, sino por las perspectivas de mejores precios, cambios en las actitudes hacia la propiedad nacional e incentivos especiales para el sector”. Es más, el 14% de la IED fue “conducida por adquisiciones facilitadas por el avance de la privatización para acaparar instalaciones que han sido vendidas, usualmente bajo condiciones de ‘liquidación total’”. Cuando se produjeron pequeñas nuevas inversiones manufactureras fue por la “expansión de las capacidades existentes, especialmente en industrias que disfrutaban de monopolios naturales (por ejemplo bebidas, cemento, mueblerías). Tal expansión puede haber sido estimulada por el aceleramiento del crecimiento que causó mucha euforia y hoy está desvaneciéndose” (Mkandawire, 2005: 6). De acuerdo a Mkandawire,

[...] Es ampliamente reconocido que la inversión directa es preferible a la inversión de cartera y la inversión extranjera en inversiones de “campos verdes” es preferible a las adquisiciones. El predominio de este tipo [cartera y adquisiciones] de flujos de capitales debe ser causa de preocupación. Sin embargo, en sus esfuerzos desesperados por atraer inversiones extranjeras, los gobiernos africanos han simplemente cesado de luchar contra estos riesgos o de sugerir que pueden tener preferencia por un tipo de inversión extranjera sobre las otras. Finalmente, tales inversiones probablemente se reduzcan en un corto periodo de tiempo, como ya se ha visto que ha sido el caso en algunos países africanos.

Entonces, para Ghana, aclamada como una “historia exitosa” por las Instituciones de Bretton Woods, el flujo de IED, que alcanzó su cima a mediados de los ochenta con casi \$200 millones anuales –principalmente debido a la privatización– se revirtió rápidamente para producir una salida negativa. De paso, debe señalarse que las tasas de retorno de las inversiones directas han sido generalmente mucho más altas en África que en otras regiones en desarrollo. Esto, sin embargo, no ha hecho que África sea la favorita entre los inversores, en mayor medida por consideraciones sobre el intangible “factor de riesgo” sumado a la tendencia a tratar al continente como homogéneo y con una gran dosis de ignorancia sobre los países individuales. Hay evidencia considerable que muestra que África es sistemáticamente evaluada como más riesgosa de lo que es realmente en función de sus características económicas subyacentes (Mkandawire, 2005: 7).

La crítica de los inversores extranjeros en África debe ahora extenderse más allá de la UE, Estados Unidos y Japón hasta China. Por ejemplo, la Corporación Nacional de Petróleo China (CNPC) y otras dos grandes firmas petroleras chinas están activas en 17 paí-

ses africanos. Uno de ellos es Sudán, donde se pusieron en marcha \$2 mil millones en inversiones petroleras –a pesar del genocidio de Darfur– las cuales son responsables del cerca del 5% de los requerimientos chinos de importación, junto con la financiación china para el desarrollo de capacidad militar sudanesa propia. (La venta de armas a Robert Mugabe es también sospechosa.) Tal como reporta Ben Schiller,

[...] Han crecido las preocupaciones por el impacto medioambiental de varias operaciones mineras chinas que están teniendo lugar en África, incluyendo las minas de cobre en Zambia y el Congo y las playas de titanio proyectadas en lugares ecológicamente sensibles de Mozambique, Kenya, Tanzania y Madagascar.

Más aun, China es un gran importador de maderas provenientes de los bosques de Indonesia, Camerún, Congo y Guinea Ecuatorial. Aunque es difícil acceder a cifras exactas, <[www.globaltimber.org.uk](http://www.globaltimber.org.uk)> indica que más del 50% de toda la madera importada por China en el año 2004 llegó de manera ilegal. Los negocios chinos también estuvieron implicados en el contrabando de marfil, particularmente en Sudán y Zimbabwe. Según *Care for the Wild International*, las compañías chinas compraron más del 75% del marfil sudanés.

Expertos en desarrollo indican que China, en su prisa por expandirse, está reeditando un viejo y crudo estilo de desarrollo, reestableciendo un área de “elefantes blancos” y “prestigiosos proyectos” con pocos beneficios para los habitantes locales. En Etiopía, la empresa china estatal Jiangxi Internacional construyó nuevas casas por un valor de \$4 millones, luego de que una inundación dejara a cientos sin hogar. Pero, en lugar de acomodar a los sin techo, las construcciones terminaron siendo usadas por oficiales militares. Más tarde, un directivo de Jiangxi le dijo al *Wall Street Journal*: “Era una tarea política para nosotros y en tanto los oficiales de Etiopía estén felices nuestro objetivo está cumplido” (Schiller, 2005).

Dado que las actividades mineras han sido centrales en el saqueo de África, por lo menos durante un siglo y medio, corresponde considerar a continuación el daño hecho por el agotamiento de minerales y otros recursos naturales no renovables.

## **IED Y AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS**

En los casos más descarados, el sector petrolero demuestra cómo la fuga de las ganancias y las divisas ha tenido consecuencias negativas extremas. Como fue demostrado por la campaña de *Open Society*, “Publica lo que Pagas”, las elites en los países petroleros de África –Angola, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria y Sudán– están

entre las menos transparentes del mundo<sup>9</sup>. En Nigeria, las demandas del pueblo de Ogoni no son sólo en relación a la destrucción de su hábitat en el Delta, sino también sobre el saqueo de sus riquezas naturales por Big Oil. De acuerdo a Sam Olukoya:

[...] Las reparaciones son un tema crucial en la lucha por la justicia medioambiental en Nigeria. Muchos de los grupos étnicos en el Delta del Níger han presentado varias demandas. Un documento clave es la Declaración de Derechos de los Ogoni, que reclama a Shell la reparación por la polución ambiental, la degradación y la devastación ecológica del área de Ogoni. Los abusos de Shell en Ogoniland fueron hechos famosos por el dramaturgo y activista Ken Saro-Wiwa, quien fue ejecutado por el gobierno nigeriano (Olukoya, 2001).

Por todos estos aspectos, es que diversas fuerzas en la sociedad han dejado de considerar al petróleo principalmente como un asunto de propiedad privada, a ser negociado entre corporaciones y gobiernos, tal como sucedió durante gran parte del siglo XX. En cambio, estas fuerzas ahora consideran al petróleo como parte de los bienes “comunes” del capital natural de una sociedad nacional. George Caffentzis explica:

[...] Hay tres niveles en el reclamo por el petróleo como una propiedad común, correlativas con tres tipos de comunidades aliadas que están hoy tomando forma, en las cuales no hay propiedad común sino una comunidad que regule su uso:

- Primer nivel, algunas comunidades locales más directamente afectadas por la extracción de petróleo reclaman la tenencia y el control bajo su territorio como un bien común;
- Segundo nivel, los economistas islámicos reclaman para la comunidad islámica de creyentes, desde Marruecos hasta Indonesia, y sus representantes, el Califato en formación del siglo XXI, la propiedad y el derecho a regular los grandes yacimientos de petróleo bajo su vasto territorio;
- Tercer nivel, los funcionarios de la ONU reclaman para la ‘comunidad global venidera’ el derecho a regular los llamados bienes globales: aire, agua, tierra, minerales (incluido el petróleo) y ‘nous’ (conocimiento e información). Esta imaginada comunidad global será representada por una formación de ‘ángeles’ que componen el sistema de NU, desde ONG activistas hasta burócratas medioambientalistas de NU hasta los asesores ‘verdes’ del Banco Mundial (Caffentzis, 2004).

---

<sup>9</sup> En <[www.opensociety.org](http://www.opensociety.org)>.

En una conferencia realizada en setiembre de 2005 en Johannesburgo, organizada por la ONG sudafricana groundWork, los delegados peticionaron el Congreso Mundial de Petróleo:

[...] En cada parte de la cadena de producción de energía fósil en la cual sus miembros “agregan valor” y generan beneficios, la gente común, trabajadores y sus ambientes son atacados y empobrecidos. Donde el petróleo es perforado, bombeado, procesado y usado, en África como en cualquier lugar, los sistemas ecológicos han sido arruinados, el sustento de la gente ha sido destruido y sus aspiraciones democráticas y sus derechos y culturas pisoteados [...].

Su energía futura es moldeada según los intereses de las clases ricas –consumidoras de energía intensiva producida por la quema de combustibles fósiles– con estilos de vida egoístas que no sólo empobrecen a los otros, sino que también amenazan el medioambiente global, imponiendo sobre todos nosotros el caos y la incertidumbre del cambio climático y la violencia y destrucción de la guerra. Es necesaria otra energía futura: ¡la de ustedes ha fracasado!<sup>10</sup>.

En un ensayo notable, *Percibiéndose como una compañía petrolera*, el antropólogo James Ferguson argumenta que

[...] las “esperanzas” del capital sobre la “inútil África”, se encienden sólo en los ricos enclaves minerales que están completamente desconectados de sus sociedades nacionales. El resultado no es la formación de entramados nacionales, sino la aparición de grandes áreas del continente que están efectivamente “fuera del entramado”.

En el proceso, emerge “un terrorífico tipo de modelo político-económico para las regiones que combinan riqueza mineral con panoramas políticos incontrolables” desde las zonas petroleras africanas hasta el ocupado Irak. El modelo incluye “compañías privadas militares” que protegen el capital (en Bagdad, Blackwater, Erinys y Global Risk Strategies) y la protección de los “Grandes Hombres” (Paul Bremer, John Negroponte) “no por parte de sus propias fuerzas armadas, sino por pistoleros contratados” (Ferguson, 2005: 381). Lo fundamental es aumentar las ganancias del capital internacional y el despotismo sobre la ciudadanía.

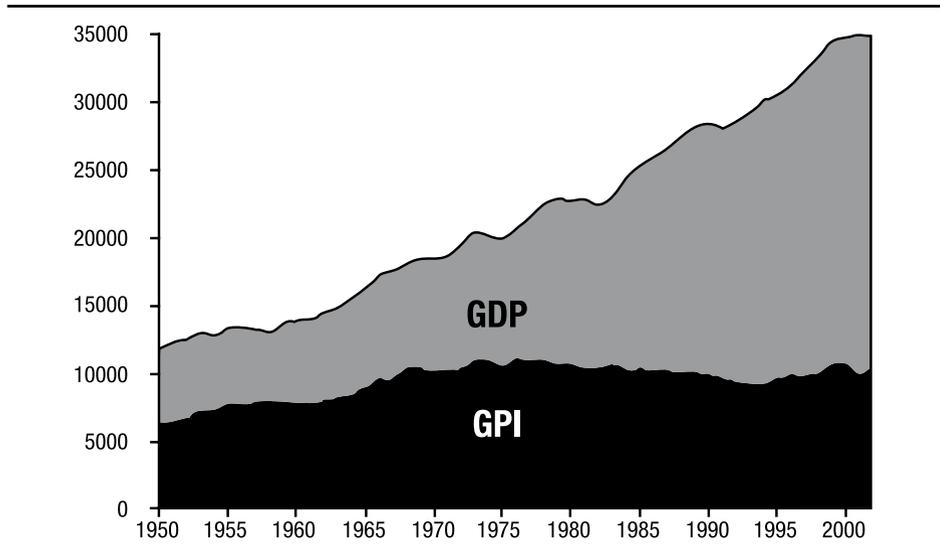
Aunque es también interesante remarcar que junto al despertar de esta mayor conciencia sobre las problemáticas medioambientales, algunos de los costos de este modelo son ahora medidos hasta por el Banco Mundial. Paralelamente, estamos ingresando a un periodo potencialmente provechoso, en el cual el agotamiento de los recursos aso-

---

10 En <[www.groundwork.org.za](http://www.groundwork.org.za)>.

ciado a las externalidades negativas –tales como la devastación social causada por las actividades mineras– pueden ser tomados ahora seriamente como un modo de calcular los bienes globales. Esto implica por lo menos un cálculo aproximado de los costos asociados con recursos tomados del suelo, los bosques y la pesca, incluso cuando continuamos reconociendo que muchos aspectos de la valoración –el valor de la vida humana, la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas, la estética del medioambiente natural– son imposibles de cuantificar.

**Figura 1**  
PBI global frente a un indicador genuino de progreso, 1950-2003



Fuente: <<http://www.redefiningprogress.org>>

### **DANDO CUENTA DE LA NATURALEZA**

A causa del legado de economistas medioambientalistas como Herman Daly, incluso el Banco Mundial en *¿Dónde está la riqueza de las naciones?*, ha comenzado a trabajar sobre la cuestión del agotamiento de los recursos, utilizando la metodología de corregir factores en el cálculo del PBI (World Bank, 2005a)<sup>11</sup>. No es sorprendente que esto ni se acerque a los importantes esfuerzos realizados por grupos como *Redefining Progress* de San Francisco<sup>12</sup>. Allí, los estadísticos substraen

11 Para contextualizar y para una crítica menos ruda al accionar del Banco Mundial en los análisis medioambientales y de inversiones en general, ver Goldman, M. (2005).

12 En <[www.redefiningprogress.org](http://www.redefiningprogress.org)>.

del PBI el costo del crimen y la descomposición familiar; suman el trabajo doméstico y voluntario; corrigen por la distribución del ingreso (teniendo en cuenta la equidad); substraen el agotamiento de los recursos; substraen la contaminación; substraen el daño ambiental a largo plazo (cambio climático, generación de gasto nuclear); suman oportunidades para el tiempo de ocio; calculan la vida útil de los bienes de consumo durables y la infraestructura pública; y substraen la vulnerabilidad sobre los activos extranjeros. Utilizando este tipo de enfoque para calcular el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y los otros factores que, en conjunto, comprenden la llegada de la era del neoliberalismo, la globalización y la crisis económica, se observa que el bienestar global decae en términos absolutos durante mediados de los años setenta. No obstante, el enfoque aproximado del Banco es al menos un paso hacia el reconocimiento de que las inversiones extractivas pueden no contribuir al bienestar general y que de hecho pueden causar la reducción de los ahorros y la riqueza nacional, junto con sus más conocidas manifestaciones cualitativas.

El método del Banco resta de las tasas de ahorro existentes factores tales como la depreciación del capital fijo, el agotamiento de los recursos naturales y la polución, pero luego agrega inversiones en educación (definidas como gastos anuales). El resultado, en la mayoría de los países africanos dependientes de productos primarios, es una tasa negativa neta de los ahorros nacionales en relación al Ingreso Nacional Bruto (INB). A pesar de algunos problemas, la metodología del Banco al menos indica algunas tendencias asociadas con la extracción de materias primas. Al realizar estimaciones sobre la caída de la riqueza de un país debido al agotamiento de fuentes de energía, minerales o recursos forestales, el Banco Mundial adopta una definición minimalista basada en la fijación de los precios internacionales corrientes (no en valores futuros potenciales cuando la escasez se convierte en un factor crucial, especialmente en la industria del petróleo). Más aun, el Banco no calcula en su totalidad los daños causados al medio ambiente, a la salud/seguridad de los trabajadores, especialmente de las mujeres, en las comunidades establecidas alrededor de las minas. Además, la utilización por el Banco del costo promedio –no marginal– de la renta de los recursos también subestima los costos del agotamiento. En particular, el intento de generar un cálculo de “ahorros genuinos” requiere ajustar el ahorro nacional neto para calcular el agotamiento de los recursos. El Banco sugiere los siguientes pasos:

Del ahorro nacional bruto, se sustrae el consumo del capital fijo para obtener el indicador tradicional de ahorro: el ahorro nacional neto. Se resta el valor de los daños de los contaminantes. Se incluye el dióxido

de carbono y otros contaminantes particulares. Se resta el valor del agotamiento de los recursos naturales. También se incluyen la energía, los metales y minerales y el agotamiento forestal. Se suman los gastos corrientes de educación a la red de ahorros nacionales para ajustar las inversiones en capital humano (World Bank, 2005a: 39).

Naturalmente, dada la extracción de petróleo, con esta metodología, la región de Medio Oriente (incluyendo el Norte de África) tiene el problema más serio del mundo en cuanto a ingresos y ahorros nacionales brutos y netos negativos. Pero África Subsahariana es la segunda peor, y durante muchos años de la década del noventa atestiguó netos *negativos* del INB para el continente cuando se computaba la extracción de recursos naturales. Efectivamente, por cada punto de incremento en el porcentaje de dependencia de la extracción de recursos de un país, decae un 9% su potencial PBI (en contra del PBI real registrado) de acuerdo con el Banco (World Bank, 2005a: 55). Los países africanos que combinaban alta dependencia de los recursos y baja acumulación de capital son Nigeria, Zambia, Mauritania, Gabón, Congo, Algeria y Sudáfrica. Comparando el *potencial* para la acumulación de capital –por ejemplo, si los recursos no son simplemente extraídos (y exportados) y agotados–, por un lado, y por otro, la *actual* medición de la acumulación de capital, los investigadores del Banco descubrieron que:

[...] en muchos casos las diferencias son enormes. Nigeria, el mayor exportador de petróleo, pudo haber tenido en el año 2000 un stock de capital producido cinco veces mayor que el actual. Más aun, si estas inversiones hubieran tenido lugar, el petróleo jugaría un rol mucho menor en la economía nigeriana de hoy, con destacables impactos beneficiosos en políticas relativas a otros sectores de la economía (World Bank, 2005a: 55).

Se requiere una desagregación más matizada de la “riqueza tangible” estimada de un país para capturar no solamente el obvio agotamiento de los recursos petroleros y la salida de capitales, sino también los activos derivados del petróleo, los recursos forestales, áreas protegidas y de tierras de cultivo y pasturas. El “capital generado” normalmente capturado en el cálculo del PBI se suma a la riqueza tangible. En el caso de Ghana, este monto significó \$2,022 per cápita en el año 2000. El mismo año, el Ahorro Nacional Neto de Ghana fue de \$40 per cápita y el gasto en educación \$7. Estas cifras requieren ser ajustadas hacia abajo para calcular el consumo de capital fijo (\$19), así como también el agotamiento de la riqueza en forma de energía acumulada (\$0), minerales (\$4) y recursos forestales (\$8). En Ghana, el ahorro neto ajustado fue de \$16 per cápita en el 2000, pero dado el crecimen-

to de la población de 1.7%, la riqueza actual del país en realidad se redujo en \$18 per cápita ese año (World Bank, 2005a: 64-65).

**Tabla 3**  
Ajustes a las tasas de ahorro de Ghana sobre la base de la riqueza tangible y del agotamiento de los recursos (per cápita \$) en el año 2000

Riqueza tangible	Ahorro neto ajustado
Recursos derivados del petróleo \$65	Ahorro Nacional bruto \$40
Recursos forestales \$290	Gastos en educación \$7
Recursos forestales no madereros \$76	Consumo capital fijo \$-19
Áreas protegidas \$7	Agotamiento energético \$0
Tierras de cultivo \$855	Agotamiento mineral \$-4
Tierras de pastura \$43	Agotamiento forestal \$-8
Capital producido \$686	
Total de la riqueza tangible \$2022	Ahorro neto ajustado \$16
Crecimiento poblacional 1.7%	Variación en la riqueza per cápita \$-18

Fuente: World Bank (2005a: 64-65).

¿Cuánta de esta explotación está basada en el poder de los capitales transnacionales extractivos? En el caso de Ghana, \$12 de los \$18 de variación del año 2000 pueden ser atribuidos al agotamiento de recursos forestales y minerales, de los cuales una larga proporción abandona Ghana (World Bank, 2005b: 64-65). La firma minera local (y en manos de negros) más grande en África, Ashanti, fue recientemente comprada por AngloGold, por lo cual puede asegurarse que un creciente cantidad de la riqueza de Ghana saldrá del país, dejando una riqueza tangible per cápita negativa. Otras empresas activas en África que alguna vez tuvieron sus raíces allí –Lonrho, Anglo, DeBeers, Gencor/Billiton– ahora también están instaladas en el extranjero.

Es lógico asumir que un incremento conducido por accionistas de Londres, Nueva York y Sydney que procuran ganancias, tiene como consecuencia que la acumulación de capital dentro de África es sistemáticamente bloqueada. El tema central es si alguno de los capitales financieros que retornan a África –vía *royalties* sobre minerales o ganancias de los accionistas locales (aún significativos en el caso de Sudáfrica)– es reinvertido, o si se convierte en capitales que saldrán del país.

**Tabla 4**  
Riqueza nacional ajustada y "brechas de ahorro" de los países africanos, 2000

	Ingreso per cápita (\$)	Tasa de crecimiento (%)	Ahorro neto ajustado per cápita (\$)	Variación en la riqueza per cápita (\$)
Benin	360	2,6	14	-42
Botswana	2925	1,7	1021	814
Burkina Faso	230	2,5	15	-36
Burundi	97	1,9	-10	-37
Camerún	548	2,2	-8	-152
Cabo Verde	1195	2,7	43	-81
Chad	174	3,1	-8	-74
Comoros	367	2,5	-17	-73
Rep. Congo	660	3,2	-227	-727
Costa de Marfil	625	2,3	-5	-100
Etiopía	101	2,4	-4	-27
Gabón	3370	2,3	-1183	-2241
Gambia	305	3,4	-5	-45
Ghana	255	1,7	16	-18
Kenia	343	2,3	40	-11
Madagascar	245	3,1	9	-56
Malawi	162	2,1	-2	-29
Mali	221	2,4	20	-47
Mauritania	382	2,9	-30	-147
Mauricio	3697	1,1	645	514
Mozambique	195	2,2	15	-20
Namibia	1820	3,2	392	140
Níger	166	3,3	-10	-83
Nigeria	297	2,4	-97	-210
Ruanda	233	2,9	14	-60
Senegal	449	2,6	31	-27
Seychelles	7089	0,9	1162	904
Sudáfrica	2837	2,5	246	-2
Swazilandia	1375	2,5	129	8
Togo	285	4,0	-20	-88
Zambia	312	2,0	-13	-63
Zimbabwe	550	2,0	53	-4

Fuente: World Bank (2005a: 66).

Ghana fue un interesante ejemplo dado que repetidamente ha jugado el rol de niño ejemplar del Banco Mundial. A otros países africanos cuyas economías dependen de los productos primarios les va mucho peor; de acuerdo a la metodología del Banco. Los ciudadanos de Gabón perdieron \$2.241 cada uno en el 2000, en tanto las compañías petroleras rápidamente agotaron la riqueza tangible del país. La República del Congo (-\$227), Nigeria (-\$210), Camerún (-\$152), Mauritania (-147) y Costa de Marfil (-\$100) son otros países africanos cuyos pueblos perdieron más de \$100 cada uno en riqueza nacional tangible en el año 2000. (Angola estaría en un nivel más alto entre éstos en el caso de que hubiera datos disponibles para los análisis del Banco.) Algunos países africanos se beneficiaron, de acuerdo a la medida de riqueza intangible, incluidas las Seychelles (+\$904), Botswana (+\$814) y Namibia (+\$140), pero la mayoría fue testigo del agotamiento de sus riquezas (World Bank, 2005b: 66).

Incluso la economía africana más grande, Sudáfrica, la cual desde los comienzos de los ochenta ha sido menos dependiente de la extracción de minerales, registró una caída de \$2 en la riqueza per cápita en el año 2000 según esta metodología. De acuerdo al Banco Mundial, la riqueza natural de \$3.400/persona en Sudáfrica incluyó los recursos derivados del petróleo (que son de \$1.118 por persona)<sup>13</sup>; recursos madereros (\$310); recursos forestales no madereros (\$46); áreas protegidas (\$51); tierras para cultivos (\$1.238); tierras para pasturas (\$637). Esta suma puede ser comparada con el valor del capital producido (instalaciones y equipamientos) y tierras urbanas (que juntas valían \$7.270 por persona en el 2000). De este modo, incluso en la economía más industrializada de África, el valor estimado de la riqueza natural es casi la mitad de los valores medibles en instalaciones, equipamientos y tierras urbanas<sup>14</sup>.

En parte, las explotaciones mineras y el costo de contaminación asociado son una función de la inversión extranjera directa. Incluso en Sudáfrica, que posee una burguesía orgánica basada en la minería de más de 150 años, la explotación de los minerales beneficia a las

---

13 Según diversos estudios del PNUD, el valor de los minerales que se encuentran en el suelo cayeron de \$112 billones en 1960 a \$55 billones en el año 2000. Ver United Nations, 2004.

14 Dada la continua depredación de este capital natural, la tasa de ahorro bruto de Sudáfrica del 15,7% del PBI tiene que ser ajustada hacia abajo. Substrayendo el consumo de capital fijo al 13,3%, los ahorros nacionales netos son actualmente de 2,4%, a los cuales se deben agregar los gastos de educación (entre los más altos del mundo) del 7,5%. Luego se deben restar el agotamiento de los minerales del 1%; el agotamiento forestal del 0,3%; el 0,2% de los daños por contaminación (limitados a "problemáticas particulares", una pequeña parte de Sudáfrica tiene problemas de agua); y emisiones del carbono que son del 1,6% del PBI (una seria subvaluación). En total, los "ahorros genuinos" de Sudáfrica se reducen a sólo 6,9% del ingreso nacional (World Bank, 2005a: 179).

empresas mineras extranjeras (especialmente porque algunas de las empresas más grandes relocalizaron sus centrales en Londres luego de 1994). A esto se suma que las emisiones de CO<sub>2</sub> y otra gran cantidad de contaminantes (particularmente SO<sub>2</sub>) son en gran medida el resultado del consumo de energía de empresas de fundición, propiedad de grandes corporaciones multinacionales (Mittal Steel, BHP Billiton y el Grupo Anglo). Cualquier cálculo de la IED, en especial en los países ricos en petróleo y recursos, debe de aquí en más tener en cuenta su contribución al impacto negativo sobre la riqueza nacional, incluyendo el agotamiento y la degradación de los recursos básicos. Irónicamente, dado el tipo de liderazgo en el Banco Mundial (Paul Wolfowitz del complejo petro-militar estadounidense), la nueva forma del Banco para calcular el ahorro genuino, es una innovación útil. Tomar la metodología seguida para corregir sesgos y estimar rigurosamente una medida general de extracción para África, con el objeto de calcular mejor el modo en que la IED extractiva genera riqueza/ahorro netos negativos, son aún considerados ejercicios relevantes.

Existen muchos otros modos de generar excedentes y extraer recursos a través de la IED que implican estafas. Por ejemplo, las corporaciones no cumplen con el pago de impuestos y el estado fracasa al cobrarlos, tal como lo remarca Lawrence Cockcroft de Transparency Internacional:

La mayoría de los países africanos operan con alguna forma de incentivo fiscal para los nuevos inversores, con variados niveles de generosidad. De hecho, tales esquemas de incentivos son frecuentemente engañosos, pues el trato real se realiza, a pesar de ellos y por fuera de los mismos, con un miembro clave del gabinete ministerial u oficial con el que se llega a un arreglo alternativo, el cual puede garantizar un pago fuera del territorio para el individuo en cuestión, así como también unas “vacaciones impositivas” para la compañía en cuestión (Cockcroft, 2001: 2).

Las estadísticas oficiales no han nunca tomado seriamente el permanente problema de la transferencia de los precios, por el cual los inversores extranjeros traen facturas desde el exterior. Las compañías engañan a los países del Tercer Mundo con la devolución de impuestos inflando artificialmente los precios de sus importaciones para así declarar menores ingresos netos. Es solamente posible adivinar la vasta escala del problema sobre la base de estudios de casos. El *Oxford Institute of Energy Studies* estimó que en 1994, el 14% del valor total del petróleo exportado “no fue contabilizado en las cifras nacionales de comercio como un resultado de las diversas formas de transferir precios y del contrabando” (Cockcroft, 2001: 2). De acuerdo a una investigación de 1999 de la Organización de Naciones Unidas para

el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) sobre el cambio de ingresos como parte de las transferencias de precios,

[...] de los países en desarrollo con suficiente evidencia para realizar cálculos, el 61% estimó que sus propias corporaciones transnacionales (CTNs) estaban involucradas en “disfrazar el ingreso disminuyéndolo” para reducir impuestos y el 70% lo veía como un problema significativo. Este comportamiento de las CTNs de base extranjera también fue evaluado. El 84% de los países en desarrollo sentían que las filiales que hospedaban giraban ingresos a sus compañías matrices para evitar las responsabilidades impositivas, y el 87% veía el problema como significativo (United Nations, 1999: 167).

De manera similar, otro tipo de transferencia financiera corporativa que pretende explotar a los débiles países africanos son los honorarios que las casas centrales cobran por patentes y copyright sobre acuerdos tecnológicos. Tales pagos, de acuerdo a Yash Tandon, son aumentados por los honorarios de consultoría y administración, como así también por mecanismos utilizados por las corporaciones del Norte para drenar al Tercer Mundo. Para el año 2000, Tandom realizó una lista de los ingresos por exportaciones que no recibió el Sur, debido al proteccionismo del Norte, los cuales ascendieron a más de \$30 mil millones para los productos no agrícolas<sup>15</sup>.

### **PRODUCCIÓN, TRANSPORTE Y DEUDA ECOLÓGICA**

La mayor parte de los sistemas de intercambio desigual han sido identificados (dejando de lado al trabajo, que es considerado a continuación). De manera indirecta, porque las víctimas no son conscientes, otra forma crucial que tienen los inversionistas del Norte para explotar a África se encuentra en su consumo de bienes globales, particularmente del aire limpio de la tierra. A comienzos de los noventa, comenzó a difundirse la idea de que el Norte mantiene una deuda ecológica con el Sur, gracias a las ONG, los medioambientalistas y políticos (incluido Fidel Castro, de Cuba; y Virgilio Barco, de Colombia). De acuerdo a Joan Martínez-Alier,

[...] la noción de una deuda ecológica no es particularmente radical. Hay que pensar en las responsabilidades medioambientales en las que incurrieron las compañías (bajo la legislación medioambientalista de los Estados Unidos), o el campo de la ingeniería denominado “restauración ecológica”, o las propuestas del gobierno sueco a comienzos de

---

15 En <<http://www.globalpolicy.org/socecon/develop/devthry/well-being/2000/tandon.htm>>.

los noventa para calcular la deuda ambiental del país. El intercambio ecológicamente desigual es una de las razones por las cuales se reclama la Deuda Ecológica. La segunda razón es el desproporcionado uso del Espacio Medioambiental por parte de los países ricos (Martínez-Alier, 2003)<sup>16</sup>.

En la primera categoría, Martínez-Alier alista:

- Los costos impagos de la reproducción o mantenimiento o administración sustentable de los recursos naturales que han sido exportados.
- Los costos actualizados de la futura falta de disponibilidad de recursos naturales destruidos.
- Compensación por los costos de reparación (impagos) de los daños producidos por las exportaciones (por ejemplo, el dióxido de azufre de las fundiciones de cobre, las secuelas de la actividad minera, los daños a la salud producidos por las exportaciones de flores, la contaminación del agua producida por las minas), o el valor actualizado de los daños irreversibles.
- La suma (impaga) correspondiente al uso comercial de información y conocimiento sobre recursos genéticos, cuando han sido apropiados gratuitamente (“biopiratería”). Para los recursos genéticos agrícolas, la base de tal demanda ya existe en los Derechos de los Granjeros de la FAO.

En la segunda categoría, cita la “falta de pago por servicios medioambientales o por el desproporcionado uso del Espacio Medioambiental”:

- Costos de reparación o compensación (impagos) por los impactos causados por la importación de desechos tóxicos sólidos o líquidos.

---

16 Martínez-Alier trabaja con ejemplos de deuda ecológica que nunca fueron factorizados en los regímenes estándares de comercio e inversiones: “los nutrientes en las exportaciones, incluyendo el agua virtual, [...] el petróleo y los minerales que no están más disponibles, la biodiversidad destruida. Ésta es una cifra difícil de computar por varias razones. En el caso de los minerales y el petróleo, son necesarias cifras sobre reservas, estimaciones sobre la obsolescencia tecnológica debido a la sustitución y una decisión sobre la tasa de descuento. Para la biodiversidad, será necesario conocer qué está siendo destruido”. Algunos de estos casos son considerados en la anterior discusión sobre el agotamiento de los capitales naturales. Ver también <[www.deudaecologica.org](http://www.deudaecologica.org)>.

- Costos (impagos) de la libre disposición de residuos de gas (dióxido de carbono, CFCs, etc.), asumiendo la igualdad de derechos a fregaderos y depósitos.

Estos aspectos de la deuda ecológica son difíciles de medir. Cada parte del balance ecológico es sumamente cuestionada y la información es imperfecta. Como muestra Martínez-Alier en otro trabajo, los bosques tropicales utilizados para el exportación de madera tienen un extraordinario pasado que nunca conoceremos y una biodiversidad en curso cuya destrucción no podemos comenzar a valorar. Sin embargo, él acepta que “aunque no es posible realizar un cálculo exacto, es necesario establecer las principales categorías [de la deuda ecológica] y ciertos órdenes de magnitud para estimular la discusión” (Martínez-Alier, 1998).

La sumas involucradas son enormes. Vandana Shiva y Tandon estiman que la biopiratería de las “variedades de las semillas salvajes contribuyen con \$66 mil millones anuales a la economía de Estados Unidos”<sup>17</sup>. Más aun, en el caso de las emisiones de CO<sub>2</sub>, de acuerdo a Martínez-Alier,

[...] Jyoti Parikh (un miembro del Panel Internacional sobre Cambio Climático de NU) [argumenta que] si tomamos las presentes emisiones de carbono producidas por los humanos, el promedio es cerca de una tonelada por persona por año. Los países industrializados producen tres cuartas partes de estas emisiones, en vez del cuarto que les correspondería según su población. La diferencia es del 50% del total de las emisiones, cerca de 3 mil millones de toneladas. Aquí se contempla el creciente costo marginal de reducción: las primeras 1.000 millones de toneladas pueden ser reducidas a un costo de, digamos, \$15 por tonelada, pero entonces el costo se incrementaría mucho. Tomemos un promedio de \$25: entonces un subsidio total anual de \$75 billones es transferido del Sur al Norte<sup>18</sup>.

El uso excesivo de la capacidad del planeta de absorber CO<sub>2</sub> es solamente una de las varias maneras de que el Sur sea explotado por el Norte en el frente ecológico. Los africanos son más explotados en este sentido porque sus economías no industrializadas no han comenzado a utilizar más que una pequeña fracción de lo que les correspondería bajo cualquier marco justo de distribución global de

---

17 En <<http://www.globalpolicy.org/socecon/develop/devthry/well-being/2000/tandon.htm>>.

18 Martínez-Alier cita a Parikh, 1995.

los recursos. Los montos involucrados cubrirían fácilmente los reembolsos de la deuda.

Una última forma en la cual la riqueza de África está siendo reducida es la migración de trabajo calificado. Este problema se ha convertido en un tema importante, a pesar de la compensación recibida con la llegada de las remesas que los migrantes envían a sus familias. Aproximadamente 20 mil trabajadores calificados dejan África cada año. El Banco Mundial estima que la porción de trabajadores africanos calificados con educación terciaria que emigran es mayor al 15%, un porcentaje mayor que el de cualquier otra región. Es verdad que las remesas provenientes de ambos tipos de trabajadores, calificados y no calificados, retornan a África y en algunos casos representan una importante contribución al PBI. Sin embargo, tal como admite el Banco Mundial, existen costos de transacción extremadamente elevados (a veces del 20%) sobre las pequeñas sumas que son transferidas por los migrantes. Por esta razón, una gran cantidad de las transferencias que llegan a África pasan a tener una naturaleza informal, a través del mercado negro, lo cual a su vez, produce nuevos problemas cuando los flujos de dinero alcanzan su destino. De acuerdo a Sarah Bracking,

[...] mientras que el dinero enviado desde “el otro lado” tiene un efecto beneficioso sobre los parientes más cercanos, las remesas también pueden perjudicar el poder de compra de aquellos hogares que no poseen miembros migrantes. Esto es en parte resultado de la inflación de los precios de los activos, y en parte debido a los efectos inflacionarios de los mercados paralelos de monedas. La situación de aquéllos que están excluidos de los beneficios del ingreso de moneda extranjera es agravada por la escasez crónica en la disponibilidad de bienes de consumo (Bracking, 2003: 633).

La postura progresista en materia de migración ha sido siempre de apoyar a la “globalización de los pueblos” (mientras que se opone a la “globalización del capital”) y en el proceso oponerse a los controles fronterizos y a las arduas restricciones de inmigración, así como también a todas las formas de xenofobia. En octubre de 2005, los norafricanos fueron expulsados por la fuerza de la frontera entre Marruecos y España en Granada, y el supuestamente régimen progresista de Zapatero anunció que construiría un muro en la frontera, equivalente al destacado muro apartheid de Israel. Fue, de acuerdo a Slavoj Žižek, sólo otro síntoma de la “Fortaleza europea”:

Un par de años atrás, una decisión ominosa de la UE pasó casi desapercibida: un plan para establecer una fuerza de policía fronteriza a lo largo de Europa para asegurar el aislamiento del territorio de la Unión,

así como para prevenir la llegada de los inmigrantes. *Ésta* es la verdad de la globalización: la construcción de *nuevos* muros que salvaguarden a la próspera Europa de una inundación de inmigrantes. [...].

La segregación de los pueblos es la realidad de la globalización económica. Este nuevo racismo del mundo desarrollado es en cierta forma mucho más brutal que el anterior. Su implícita legitimación no es ni natural (la “natural” superioridad del Occidente desarrollado) ni cultural (nosotros en Occidente también queremos preservar nuestra identidad cultural). En todo caso, es un atrevido egotismo económico –la división fundamental se da entre aquéllos incluidos en la esfera de la prosperidad económica (relativa) y aquéllos que están excluidos– (Žižek, 2005)<sup>19</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aid, Christian 2005 *The economics of failure: The real cost of “free” trade for poor countries* (London: Zed Books).
- Barratt-Brown, M. 2004 “Africa’s trade today”, Paper para la *Review of African Political Economy and CODESRIA*, Conferencia por el 30º aniversario, Wortley Hall, Sheffield, 27 de mayo.
- Barratt-Brown, M. y Tiffen, P. 1992 *Short Changed: Africa and World Trade* (Londres: Pluto Press).
- Bello, W. 2005 *The meaning of Hong Kong: Brazil and India join the Big Boys’ Club* (Bangkok: Focus on the Global South), inédito.
- Bond, P. 2005 *Elite transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa* (Pietermaritzburg: University of KwaZulu/Natal Press), posfacio a la 2ª edición.
- Bond, P. 2006 *Looting Africa* (London: Zed Books).
- Bracking, S. 2003 “Sending money home: Are remittances always beneficial to those who stay behind?” en *Journal of International Development*, N° 15.
- Caffentzis, G. 2004 “The petroleum commons: Local, islamic and global” en *The Progress Report*. En <<http://www.progress.org/2004/water26.htm>>.
- Capps, G. 2005 *Redesigning the Debt Trap* (International Socialism).
- Chiahemen, J. 2005 “Africa fears ‘Tsunami’ of cheap chinese imports” en *Reuters*, 18 de diciembre.

---

19 Žižek continúa: “Se hace claro que la solución no es ‘derribar las paredes y dejar entrar a todos’, tal como lo plantea la demanda fácil, vacía, generalmente sostenida por liberales ‘radicales’ de corazón blando. Más bien, la solución real es derribar el verdadero muro, no el policial, sino el socio-económico: cambiar la sociedad para que la gente no trate más de escapar desesperadamente de su propio mundo”.

- Cockcroft, L. 2001 *Corruption as a threat to corporate behaviour and the rule of law* (Londres: Transparency International UK).
- Cornia, G. 1999 "Liberalization, Globalization and income distribution" en *United Nations World Institute for Development Economic Research Working Papers* (Helsinki) N° 157, marzo.
- Ferguson, J. 2005 "Seeing like an oil company: Space, security and global capital in neoliberal Africa" en *American Anthropologist*, N° 107.
- Goldman, Michael 2005 *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization* (New Haven: Yale University Press).
- Hawley, C. 2005 "African village accused of putting humans on display" en *Spiegel Online*, 9 de junio. En <<http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,359799,00.html>>.
- Hormeku, T. 2005 "The 'development package' that isn't" en *Third World Network Info Service on WTO and Trade Issues, Accra*. En <<http://www.twinside.org.sg>>, 16 de diciembre.
- Kaplan, R. 1994 "The Coming Anarchy" en *Atlantic Monthly*, N° 273.
- Kraev, Egor 2005 *Estimating Demand Side Effects of Trade Liberalization on GDP of Developing Countries* (Londres: Christian Aid) mayo.
- Leon, J. y Soto, R. 1997 "Structural breaks and long-term trends in commodity prices" en *Journal of International Development*, N° 9.
- Martínez-Alier, J. 1998 *Ecological debt - external debt* (Quito: Acción Ecológica).
- Martínez-Alier, J. 2003 "Marxism, social metabolism and ecologically unequal exchange", *Paper* presentado en la Universidad de Lund en "Conference on world systems theory and the environment", 19-22 de setiembre.
- Milanovic, B. 2002 *Can we discern the effect of globalization on income distribution?: Evidence from household budget surveys* (Washington: World Bank Policy Research), Working Paper N° 2876, abril.
- Mkandawire, T. 2005 "Maladjusted african economies and globalization" en *Africa Development*, N° 30, 1-2.
- Olukoya, S. 2001 "Environmental justice from the Niger Delta to the World Conference Against Racism" en *Special to CorpWatch*, 30 de agosto. En <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=18>>.
- Oxfam 2005 "Africa and the Doha round: Fighting to keep development alive" en *Oxfam Briefing Paper* (Oxford), N° 80, noviembre.
- Parikh, J. K. 1995 *Joint implementation and the North and South cooperation for climate change* (International Environmental Affairs), N° 7.

- Reddy, S. 2005 "Counting the poor: The truth about world poverty statistics" en Panitch, L. y Leys, C. (eds.) *Telling the truth: Socialist Register 2006* (Londres: Merlin Press/Nueva York: Monthly Review Press).
- Rodney, Walter 1981 *How Europe Underdeveloped Africa* (Washington, DC: Howard University Press) noviembre.
- Schiller, B. 2005 "The China model of development" en <[http://www.opendemocracy.net/democracy-china/china\\_development\\_3136.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-china/china_development_3136.jsp)>, 20 de diciembre.
- Sharma, D. 2005a "Farm subsidies: The report card" en *ZNet Commentary*, 27 de noviembre.
- Sharma, D. 2005b "Much ado about nothing" en *ZNet Commentary*, 24 de diciembre.
- Touissant, E. 2005 *Your money or your life* (Chicago: Haymarket Books).
- Tsikata, D. y Kerr, J. 2002 *Demanding dignity: Women confronting economic reforms in Africa* (Ottawa: The North-South Institute/ Accra: Third World Network-Africa).
- United Nations 1999 *Conference on Trade and Development. Transfer pricing* (Ginebra).
- United Nations 2003 *Conference on Trade in Development. Commission for Africa, Our Common Future* (Genova).
- United Nations 2004 *Development Programme. South Africa Human Development Report 2003* (Pretoria) Apéndice N° 12.
- United Nations 2005 *Development Programme. Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroad* (Nueva York).
- World Bank 2005a *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century* (Washington: Conference Edition), 15 de julio.
- World Bank 2005b *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan, Africa Region* (Washington) 7 de setiembre.
- World Bank 2005c *World Development Report 2006: Equity and Development* (Washington).
- Žižek, S. 2005 "The subject supposed to loot and rape: Reality and fantasy in New Orleans" en *In These Times*, 20 de octubre.

MAMMO MUCHIE\*

## EL IMPACTO DEL CONSENSO DE WASHINGTON SOBRE LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA: EL CASO DE ETIOPÍA<sup>1</sup>

EN EL SIGLO XXI LOS AJUSTES estructurales han sido reformulados en el mundo en desarrollo para alcanzar la reducción de la pobreza a través de la implementación de documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP) negociados por los donantes y las elites locales y también para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el caso de África, se espera que muchos estados sean capaces de alcanzar estos dos objetivos. Se supone que el periodo de veinte años de ajuste estructural los ha preparado para cumplir estas metas. La pregunta es si los ajustes estructurales han sido conceptualizados de manera necesaria y/o suficiente para ayudar a cumplir estos objetivos. La respuesta obviamente es que no. La principal debilidad del enfoque del ajuste estructural de las instituciones de

\* Profesor de la Universidad de Aalborg, Dinamarca. Director del Centro de Investigación sobre Desarrollo y Estudios Internacionales. Especialista en Teoría sociológica, sociología política y estudios sobre desarrollo.

---

1 Para una crítica sustantiva de la retórica del mundo donante sobre la “reducción de la pobreza” ver el capítulo de Muchie, Mammo 2006 “New analytical perspectives on poverty and violence eradication in radically unequal societies: A mathematical representation” en Muchie, Mammo y Xing, Li (eds.) *Globalization, inequalities and the commodification of life and well-being* (Londres: Adonis-Abbey Publishers), pp. 192-229.

Washington es la ruptura entre la economía y la política. Una de las debilidades clave de la ideología del ajuste estructural es la tolerancia de lo que Karl Polanyi llama la ruptura o el desacoplamiento de la economía con la sociedad. La economía fue concebida separadamente de las políticas que deberían guiarlas. El mercado es visto como un instrumento técnico libre de implicaciones políticas. Se suponía que la economía fuera administrada tecnocráticamente sin que la política la permeara, ya que se ajustaría a sí misma para servir principalmente a limitados objetivos económicos dictados por el mercado y las relaciones privadas. Aplicando esta lógica retorcida se implementó un proceso en el cual los binomios autonomía y responsabilidad, crecimiento y redistribución, y consenso e inclusión se movían en direcciones opuestas o bifurcadas.

### **AJUSTE ESTRUCTURAL, ¿BUENA GOBERNANZA VS. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA?**

El caso de Etiopía ilustra este dilema que emana de las políticas de ajuste estructural, lo cual intentaré demostrar considerando la temática de la gobernabilidad. Es una verdad de Perogrullo que la erradicación de la pobreza sea inviable o irreversible sin los fundamentos de la gobernanza democrática. Sólo la *gobernanza democrática*, y no lo que generalmente es vendido como "*buena gobernanza*", provee las condiciones necesarias para hacer a un lado la pobreza estructural por completo. La diferencia entre *gobernanza democrática* y *buena gobernanza* es significativa. Los donantes inventaron lo que llaman "buena gobernanza" y por ello entienden cualquier cosa menos la capacitación democrática de la ciudadanía. Por buena gobernanza generalmente destacan las habilidades gerenciales autoritarias tales como: la capacidad para reprimir a la gente para mantener la ley y el orden con autoritarismo, y las capacidades tecnocráticas para implementar las agendas negociadas entre los donantes y las elites locales, tales como los llamados DERP y los ODM. De este modo, un régimen que controle a su pueblo y desee seguir la política exterior dictada por los mayores donantes puede incluso calificar para un status de aliado especial. Éste ha sido el modo en el cual los integrantes de la llamada "nueva generación de líderes" han sido seleccionados en África, no por cuán democráticos son para con sus pueblos, sino por cuán "buenos" y receptivos son para con los donantes. Son los donantes los que los nombraron como la "nueva generación de líderes" y no sus propios pueblos. Ninguno de ellos es calificado como "nuevo" por practicar alguna forma de gobernanza democrática. Son sus voluntarios "compromisos con la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el apoyo a los intereses de seguridad global" los que se han considera-

do para su evaluación, graduación y calificación positivas. Han sido apoyados y se les han brindando generosos presupuestos a pesar del hecho de que en sus sociedades han estado violando derechos humanos, reprimiendo a los pueblos y violando el gobierno de la ley y las libertades básicas.

En algunos casos los donantes recomiendan para la “buena gobernanza” lo que denominan la supervisión de la sociedad civil sobre el estado. Pero la clase de sociedad civil que es invitada o seleccionada para supervisar es frecuentemente leal al régimen y en general realiza críticas inconsistentes. Esto ha sido utilizado para prevenir la verdadera participación a través de las apariencias y las formas y no se basa en el contenido de participación popular real y en el interés de la gente en el estado. A menudo se recurre a la sociedad civil leal para legitimar acciones autoritarias de regímenes y perjudicar el verdadero progreso democrático, posponiendo la participación de la gente bajo el artificio de que tienen representantes que asumieron la supervisión del estado, sin importar si los agentes de tales ONG de la sociedad civil los representan verdaderamente o no.

Respaldar y calificar para la gobernanza democrática es un asunto conceptual completamente diferente a apoyar y calificar para la buena gobernanza. El opuesto de la buena gobernanza es la mala gobernanza. Bueno y malo en relación a la gobernanza denotan diversos grados en las capacidades para gobernar. Esta capacidad puede existir con o sin la responsabilidad y la legitimidad democrática. Connota grados de efectividad y capacidades basadas en el criterio de que puede o no incluir la dispensación democrática. El opuesto de la gobernanza democrática es el gobierno no democrático y/o anti-democrático. Estos factores explícitos de la democracia son la base para medir la efectividad y capacidad de la gobernanza. Esto no es una sutileza semántica. Se refiere a un modo substancial por el cual los donantes enmarcan las políticas y la economía de la gobernanza del proceso de desarrollo.

La gobernanza democrática se basa en las decisiones del pueblo. Se centra en la gente y en su real presencia o participación en el Gobierno, directamente o a través de sus legítimos representantes. La buena gobernanza se centra en la capacidad de la elite para gobernar y administrar el crecimiento económico. Se enfoca en mayor medida en la economía y en la seguridad que en la política y en el desarrollo democrático de un país. En la gobernanza democrática, la legitimidad proviene del pueblo y de la sociedad y no de donantes externos. La gobernanza democrática subraya la capacidad política basada en la voz del pueblo y sus decisiones y no en las capacidades gerenciales y tecnocráticas para emplear métodos autoritarios para lidiar con la

pobreza. La democracia capacita a la ciudadanía, a la sociedad y a la gente haciendo al estado responsable. La gobernanza democrática rehúsa el autoritarismo y celebra la responsabilidad democrática para el gobierno de la ley, los derechos humanos y la protección de las libertades básicas. Los principales donantes han sido frecuentemente poco entusiastas de la gobernanza democrática y rápidos para preferir y abogar por lo que ellos denominan “buena gobernanza”, describiéndola generalmente como la construcción de capacidades. La gobernanza democrática capacita al individuo, a la sociedad, al pueblo y a la nación. La dictadura en África debilita, mientras que la democracia puede revitalizar e infunde vida con un espíritu de libertad para crear, imaginar y construir futuros.

### **¿ALCANZANDO LOS ODM?**

¿Se dirige Etiopía, o para el caso, gran parte de África, hacia los ODM? De acuerdo a un reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, del año 2005, las perspectivas de que los ODM sean alcanzados en el 2015 parecen tenues. Entonces, ¿qué quiere decir cuando agentes del Banco Mundial afirman que el régimen en Etiopía está comprometido con la reducción de la pobreza y los ODM? ¿Por qué entonces Etiopía sigue siendo una economía dependiente de los alimentos? ¿Cómo puede ser un país verdaderamente soberano cuando suplica por el tema más esencial –el alimento para su pueblo– teniendo un territorio con suficientes tierras cultivables como para alimentarse no sólo a sí mismo, sino también a gran parte de los pueblos de Medio Oriente? ¿Qué tipo de administración y capacidad económica tiene este régimen? Sabemos que tiene la capacidad de matar, pero no hemos visto como quisiéramos que dicho régimen tenga la capacidad para crear seguridad económica y alimentaria después de 15 años en el poder.

Incluso cuando los donantes alaban el éxito, éste a menudo se alcanza a expensas o por la pérdida de lo que serán las bases de una economía nacional africana. Tómese el caso del mercado de flores. Los donantes elogian el ingreso de la economía etíope al mercado de la producción de flores. Lo extraño es que muchas de las economías del Este africano se encuentran involucradas en el negocio de las flores cortadas. El origen de las semillas para cultivar flores proviene de Holanda. Los donantes hablan sobre cómo estas economías están evolucionando y muestran el cultivo de flores como ejemplo exitoso. Lo que es interesante señalar es que extensas porciones de tierras cultivables son dispuestas para este negocio en todas estas regiones y que el productor de semillas es el que ríe último al crear muchas fuentes para la producción, reduciendo así los precios, lo cual impulsa a cada

economía a incrementar el volumen de producción. ¿Es así de sensata la gestión económica? ¿Qué es lo que sucede con la integración regional africana cuando las economías no solamente compiten entre sí por los mismos mercados de bienes primarios, sino que también compiten por los manufacturados con valor agregado? ¿Quiénes se benefician en Etiopía con este comercio y quiénes son los propietarios del negocio de las flores cultivadas? Éste es otro tema que los donantes no ven antes de elogiar a un régimen por su éxito en el negocio de las flores cortadas.

### **¿REDUCCIÓN DE LA POBREZA?**

La historia de los compromisos de los regímenes con la reducción de la pobreza no es diferente a la del fracaso en alcanzar los ODM. Incluso si esta valoración de los donantes sobre las obligaciones asumidas por los regímenes para la reducción de la pobreza fuera superficial, el compromiso con la reducción de la pobreza no debería ser usado para negar el compromiso con la democracia. En efecto, si un gobierno no dispone de los recursos propios para reducir la pobreza, desplegar instituciones, implantar sistemas e incentivos e implementar políticas basadas en la legitimidad democrática, no hay dudas de que el compromiso con la reducción de la pobreza terminará siendo superficial o incluso desacertado. Sería poco honrado por parte de los donantes repetir el compromiso del régimen de Meles con la reducción de la pobreza mientras diluyen el tan necesario compromiso donante y el resuelto apoyo al pueblo que reveló tan espléndidamente su propia capacidad para la gobernanza democrática el 15 de mayo de 2005. No es tan simple elogiar a tiranos que asesinan y exoneran sus pecados dictatoriales comprometiéndose con la idea de reducir la pobreza. Esta idea no llevará a una erradicación irreversible de la pobreza en territorio etíope a pesar del lanzamiento simultáneo de una revolución blanca (producción lechera), una revolución azul (producción de agua) y una revolución verde (producción agrícola-alimentaria) en el área rural etíope. Es necesario profundizar la democracia para erradicar la pobreza en Etiopía creando la legitimidad necesaria para emprender las muy atrasadas revoluciones verde, azul y blanca en el mundo rural etíope.

### **REFLEXIONES FINALES**

Los donantes deben entender que la reducción de la pobreza por sí misma no produce regímenes democráticos, sin importar cuánto se repita esto en su retórica. Esta distinción entre “buena gobernanza” y gobernanza democrática tiene una importancia crítica tanto conceptualmente como en relación a las implicancias para la toma de deci-

siones políticas y la implementación de estrategias. Dejar de lado esta distinción es prácticamente lo mismo que luchar en África contra la democracia en sí misma bajo la apariencia de luchar contra la pobreza. Los tiranos en África son tolerados, cuando en realidad deberían ser claramente combatidos y recriminados por las violaciones a la democracia, porque han asumido el compromiso con la reducción de la pobreza (¡no con la erradicación de la misma!). Desafortunadamente, los donantes están atrapados por su propio discurso por el cual prefieren subordinar la gobernabilidad democrática a la liviana afirmación de los regímenes de estar comprometidos con la reducción de la pobreza y el alcance de los ODM. Estos argumentos de los donantes no pueden soportar un examen crítico y desafortunadamente hacen que sus débiles posturas contra la tiranía sean vulnerables política, moral e intelectualmente.

Los donantes no deben romper el compromiso con la democracia y con la reducción de la pobreza y los ODM si desean ser política, moral e intelectualmente consistentes. Esto requiere que aprendan a ser actores diferentes, lo cual no es sencillo. Aprendieron a abandonar el Consenso de Washington, lo cual es más fácil de decir que de hacer.

BELUCE BELLUCCI\*

## **TUDO E NADA: A APOSTA DO CAPITAL EM MOÇAMBIQUE<sup>1</sup>**

O ARTIGO RESUME DUAS APOSTAS econômicas para a redução da miséria em Moçambique, um dos países mais pobres do mundo, mostrando a completa esquizofrenia entre elas: capital de um lado e trabalho do outro. Mas o capital ganhando sempre.

A profunda crise pela qual atravessa Moçambique, país da África austral, desde o último quarto do século XX, com reflexos econômicos, sociais, culturais e políticos, o coloca num dos últimos lugares no Índice do Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD (2004). No IDH de 2002, publicado em 2004, Moçambique ocupa o 174º posto no *ranking* de 177 países listados. Dos 36 países com IDH baixo, 32 são da África subsaariana. Dos 50 países africanos arrolados, 32 estão entre os com IDH baixo, 17 com IDH médio e um (Seycheles) com IDH elevado.

Em se tratando de tantos países africanos que estão com Baixo Desenvolvimento Humano e tratando-se de países que foram colo-

\* Doutor em história econômica pela USP. Diretor do Centro de Estudos Afro-Asiáticos e pró-reitor da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.

1 XXII Assembléia Geral Ordinária da CLACSO, IV Conferência Latino-americana e Caribenha de Ciências Sociais, 20 a 25 de agosto de 2006, Rio de Janeiro, Brasil.

nizados no século XX, conclui-se logicamente que há indicação da cumplicidade colonial na crise moçambicana de hoje. A ação colonial recente na África foi, sem dúvida, a forma de o capitalismo garantir trabalho mal-remunerado e transferir renda para as metrópoles. As razões dos países moldados pelo colonialismo no século XX e que se encontram em situações semelhantes nas macroestruturas econômicas, sociais e políticas, são as mesmas quando tratadas à luz da história econômica. Não é por acaso que, em decorrência de processos semelhantes de invasão e ocupação, de exploração colonial e de modernização, esses países encontrem-se em situações parecidas e muito críticas.

A modernização em Moçambique, incluindo a constituição do Estado-nacional e a implantação do socialismo, deu-se tardiamente no contexto mundial (anos 70): quando os Estados-nação começavam a perder peso nas relações internacionais e a verem reduzidas as suas margem de manobra e soberania.

Nos anos 80 apareceram as políticas neoliberais e os programas que visavam recuperar a economia, que tinha se endividado e desestruturado durante o período modernizador desenvolvimentista e viu reduzida a quase um terço a sua capacidade produtiva. O processo de modernização da economia em Moçambique deu-se lentamente no período colonial, com sinais consistentes a partir dos anos 60. Esta bandeira, totalmente reformulada, foi retomada e aprofundada pelo governo socialista da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique), constituído após a independência. Particularmente, em Moçambique, a crise da modernidade se deu nos moldes socialistas. Mas não podemos imputar a este, as razões da crise, pelo fato da grande maioria dos países africanos também se encontrarem em crise e que apenas poucos dentre eles vivenciaram a experiência socialista. Entretanto, é de se remarcar que a experiência socialista moçambicana, foi a mais profunda e duradoura na África (1976-1986).

No pós-segunda Guerra, enquanto o novo ciclo de crescimento econômico capitalista acelerava o processo de independência nas colônias de seus parceiros coloniais, Portugal retardou o quanto pôde a independência das suas. No caso de Moçambique, essa protelação resultou em dez anos de luta armada de libertação nacional, conduzida pela Frelimo liderada e seu segundo presidente, Samora Moisés Machel (o primeiro, Eduardo Mondlane, foi assassinado pela PIDE - Polícia Internacional de Defesa do Estado - em 1969). A luta armada levou Moçambique à independência em 25 de junho de 1975. De 7 de setembro de 1974 ao dia da independência, formou-se um governo de transição entre o governo português e a Frelimo, tendo como primeiro-ministro Joaquim Chissano. Machel tornou-se o primeiro presidente

de Moçambique, em regime de partido único e constituição socialista. A Frente transformou-se em Partido Frelimo, em 1977.

Com uma economia dependente dos vizinhos, África do Sul e Rodésia, (atual Zimbábue), e países de governos racistas apoiados pelos Estados Unidos, Moçambique sofreu os efeitos de uma guerra de desestabilização empreendida por esses governos que lhe causaram prejuízos incalculáveis. Mesmo assim, a Frelimo aprofundou os projetos de modernização da economia e das relações sociais iniciados na década de 60 pelos portugueses, através da criação de um forte setor estatal e processo de assalariamento. A guerra de desestabilização conseguiu interiorizar-se em meados dos anos 80, em função das dificuldades dos projetos estatais em assegurar a produção, pela ausência dos valores “tradicionais” na estrutura de poder, pelo abandono a que ficou relegada à sociedade doméstica (entenda-se aqui como a grande maioria da população rural com organização societal própria anterior ao colonialismo e que se mantém até hoje), mas, sobretudo, pela retaguarda e forte apoio bélico, militar e econômico dado ao MNR (depois Renamo) pela África do Sul.<sup>2</sup>

A partir de 1983 a situação social, política e econômica se deteriorou ao ponto de tornar Moçambique extremamente vulnerável e dependente de ajudas humanitárias, para minorar os efeitos da guerra, das catástrofes naturais e das dificuldades econômicas enfrentadas. Naquele ano o governo fez um acordo de não-agressão (que não vingou) com a vizinha África do Sul e outro (que vingou) com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), iniciando o abandono de suas políticas socialistas.

As dificuldades econômicas enfrentadas foram de ordens diferentes. Havia os fatores internos provenientes da distância entre os projetos da Frelimo e a sua capacidade de realização. Assinale-se que o descompasso entre o que ela desejava e o que realmente poderia realizar, estava ligado a fatores históricos. Era fruto das propostas modernizantes e socialistas, no quadro progressista do sistema mundial vigente. Mas também deparava com fatores externos provocados pela guerra de desestabilização, que almejava exatamente atingir a débil economia moçambicana.

---

2 MNR, Movement National Resistance, depois Mozambique National Resistance, fundado em 1976 pelo governo racista de Ian Smith, na Rodésia, e apoiado por antigos colonialistas. Com a independência do Zimbábue em 1980, transferiu-se para a África do Sul, quando então suas ações em território moçambicano tornaram-se constantes e sanguinárias. Somente mais tarde, com a adesão de dissidentes da Frelimo, assume-se como partido político e o nome em português, Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), liderada por Afonso Dhakana até os dias de hoje. Tem representação parlamentar e dirige inclusive algumas cidades importantes.

No final dos anos 80, a Frelimo promoveu uma série de mudanças, inclusive na constituição, instituindo o multipartidarismo, abandonou a economia centralizada e aderiu às regras da economia de mercado. Em agosto de 1992 foi assinado o acordo de paz entre a Frelimo e a Renamo e eleições diretas foram realizadas em 1994, com a Frelimo vitoriosa e Joaquim Chissamo eleito presidente. Vale lembrar que em 1986 o presidente Machel morreu vítima de um possível atentado contra o avião presidencial, na África do Sul, tendo assumido a presidência J. Chissano, então ministro dos Assuntos Estrangeiros. Este 1999 foi reeleito para um segundo mandato. As eleições de 2004, também foram vencidas pela Frelimo, que elegeu o Armando Guebuza.

A paz está efetivamente estabelecida no território desde o acordo de '92, ficando, entretanto, as suas não poucas seqüelas. A partir daí, o quadro político passou a ser estável sem clima de beligerância política. A violência social e institucional existente é fruto do processo *normal* de acumulação de capital entre os que possuem e os que não possuem bens e propriedades, com as polícias e as milícias particulares pon-do ordem. As seqüelas, além dos traumas psicológicos, das mortes, dos desaparecidos, dos milhões de deslocados (os dados indicam mais de 4 milhões, num país de 16), dos feridos e aleijados; são as estruturas sociais desorganizadas, que se recompõem lentamente, o retorno de capitais e de relações de produção antigas provenientes da África do Sul e de Portugal, com os mesmos sotaques e tapas, com as mesmas impunidades requeridas à ação do capital, bem como, as proteções aos poderosos, agora de todas as cores.

Se o presente não é alentador, o futuro tampouco é promissor. As expectativas otimistas prevêem que ainda levarão décadas para se chegar ao nível de produção de 1973, o maior de Moçambique. Para enfrentar esta situação, o Ministério do Plano e Finanças parte da premissa de que

[...] sem estabilidade econômica, não existe um ambiente que estimule o crescimento econômico, sem o qual não existe redução da pobreza. (...) a estabilidade econômica é fundamental para o crescimento das economias. A estabilidade é normalmente medida por variações no nível de preços, nas taxas de juro e nas taxas de câmbio. Estas variações são determinadas, em geral, por políticas que afetam a procura da economia. Estas políticas são a política monetária, fiscal e cambial. Estas três políticas são majoritariamente determinadas pelos governos (Franco, 2002: 215-216; ênfase própria).

Em 1950, a população moçambicana era cerca de 6,5 milhões de habitantes. A partir daí cresceu de forma acelerada, atingindo 7,6 milhões em 1960; 9,4 milhões em 1970; 12,1 milhões em 1980; 14,4 em 1991

e 16,9 milhões em 1999. É o quarto país mais populoso entre os 14 países que integram a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral).

Em 1997, o Produto Interno Bruto (PIB) do país foi calculado entre US\$ 2,4 bilhões e US\$ 3,4 bilhões, variando segundo a fonte, PNUD ou BM. Em 1998, o PIB de Moçambique rondou os US\$ 3,9 bilhões, para os quais a região norte contribuiu com 21%, a região centro com 31% e o sul com 48%.

Segundo os relatórios do governo, cerca de 70% da população moçambicana vive em condições de pobreza absoluta, pobreza essa que é tanto de privação material como cultural e da vida em geral, e o país tem o Índice de Pobreza Humana mais elevado em toda a região da África Austral.

Em termos globais, os resultados do desempenho econômico no início da década atual, continuam a mostrar concentração econômica na região sul do país, com cerca de 51% da população e 49% da produção do país, na qual se destaca a cidade de Maputo, com uma contribuição na produção de cerca de 36,9%. Segue-se a região centro, com uma contribuição de 27,7%, e finalmente o norte, com 21,3%.

O PIB *per capita* nacional alcançou os US\$ 200,00 em 2000. A importância da agricultura em Moçambique evidencia-se, acima de tudo, pelo fato de envolver 80% da população, embora contribua com menos de 30% no PIB, enquanto que aproximadamente 70% das receitas de exportação agregadas derivam de produtos agrícolas e de recursos renováveis.

A agricultura continua a ser a atividade com maior peso na economia, tanto no nível nacional como no regional, mas com uma participação que declina ao longo dos anos em favor de outros setores, como a indústria manufatureira e o comércio. Em 1997, a agricultura representava 24,9% do PIB, e em 2000 sua contribuição no total da produção diminuía para 22,9%. No mesmo período, em contrapartida, o setor da indústria manufatureira registrava um incremento na sua participação, passando de 9,9% em 1997, para 13,6% em 2000.

A esperança de vida em Moçambique é de 42 anos, contra 48,9 na África subsaariana. De acordo com os organizadores do Relatório do PNUD, os dados poderiam ser “ainda mais positivos”:

[...] Não fossem os efeitos do HIV/SIDA, certamente captados pelas tendências de natalidade e mortalidade do recenseamento da população em 1997, e se a taxa de crescimento econômico tivesse mantido a tendência dos anos anteriores, os resultados seriam, decididamente, ainda mais positivos. Os resultados renovam a esperança de que, embora haverá um longo caminho a percorrer, Moçambique está, em

termos puramente relativos, a dar passos importantes na redução de carências de sua população (PNUD, 2000: 21).

A taxa de alfabetização da população adulta é de 39,6%. Ou seja, apenas cerca de 6,4 milhões dos 16,1 milhões de moçambicanos sabem ler e escrever. A porcentagem de moçambicanos cursando do nível primário ao superior aumentou nos últimos cinco anos, passando de 29% em 1997, para 36% em 2000.

Até 1975 tinha-se em Moçambique um capitalismo colonizado, com forte presença do Estado salazarista. Com a independência, impôs-se a modernização socialista, entendida como um sistema produtor de mercadorias apoiada num Estado forte, com diferenças formais dos modelos capitalistas. A partir de 1992, instalou-se um sistema capitalista, democrático e liberal. Pessoas, mercadorias e capitais passaram, então, a circular livremente do Rovuma, ao Maputo. Os ajustes jurídicos foram realizados, deixando o país pronto para a nova inserção internacional, ao gosto do grande capital. Entretanto, nunca o país esteve tão dependente e com tanta miséria. Depois de toda a contribuição na produção de riqueza para o sistema mundo no século XX, destarte, a situação na nova ordem mundial é a parte que lhe cabe no desenvolvimento.

Neste contexto, vejamos em linhas gerais duas propostas no âmbito da política econômica elaboradas no final da década de 90, pelo Ministério do Plano e Finanças, com o apoio direto de organismos internacionais e de *experts* de conceituadas universidades. Elas são apresentadas como complementares e a base central produtiva, para a eliminação da pobreza.

## **OS MEGA-PROJETOS**

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) é um dos pilares da política econômica, utilizado por grandes grupos de capital, geralmente em parcerias, no planejamento global de suas ações para a produção em escala mundial.

Os países africanos têm recebido um montante reduzido de investimentos estrangeiros, embora sofram fuga de capital em larga escala, “na medida em que os detentores dos ativos transferem os recursos para locais mais seguros” (MacPherson, 2002: 134). Por isso, o Ministério do Plano e Finanças de Moçambique procurou realizar reformas institucionais para atraí-los, criando um cenário no qual os retornos dos investimentos privados tenham riscos proporcionais àqueles disponíveis no estrangeiro (será o risco-Moçambique, para os capitais não morrerem de fome?).

Em 1997, o IDE em Moçambique totalizava US\$ 65 milhões, mas, nos cinco semestres seguintes, o governo permitiu que fosse realizado em seu território, um empreendimento para a produção de alumínio no valor total de US\$ 1,34 bilhão. Trata-se do Projeto Mozal, que começou a funcionar em junho de 2000. Segundo o relatório *World Investment Report* (2000) da UNCTAD, esse investimento colocou Moçambique no sexto lugar do *ranking*, atrás apenas de Angola, Egito, Nigéria, África do Sul e Marrocos. Em 1999, a África recebeu na modalidade de IDE cerca de US\$ 10 bilhões, que não se comparam aos 106 bilhões que foram para a Ásia e aos 90 bilhões direcionados para a América Latina.

Como o PIB em Moçambique em 2000 era de cerca de US\$ 4 bilhões, o impacto de projetos dessa natureza é profundo nas contas do país. É de se considerar ainda diversos outros mega-projetos, como são conhecidos, que estão em diferentes estágios de preparação: a duplicação da capacidade da Mozal, que prevê ampliação da hidroelétrica de Cahora Bassa; a construção de uma nova estação hidroelétrica em Mepanda Uncua; o projeto de gás natural de Temane e Pande; o projeto de fundição de ferro e aço de Maputo; o projeto dos corredores de areias pesadas para explorar as areias minerais titaníferas; o Projeto Dobela Port, para construir um porto profundo em Maputo, entre outros.

Os estudos do Ministério do Plano e Finanças, composto por consultores da Harvard University, revelam que esses mega-projetos terão grande impacto no PIB e na Balança Comercial, mas não no rendimento nacional e na Balança de Pagamentos, devido à compensação dos fluxos financeiros, aos pagamentos do serviço da dívida e à repatriação dos lucros. Como eles são de capital intensivo, boa parte dos pagamentos será para o serviço da dívida aos credores estrangeiros e para a remessa de lucros. O impacto desses projetos na criação de empregos locais será pequeno, em face às suas características técnicas. Somente 5 mil empregos diretos seriam criados em seis mega-projetos, chegando a 15 mil nas empresas de suporte, sendo calculados em mais de US\$ 1 milhão cada emprego oferecido.

A construção da Mozal durou dois anos e meio. Em 1998, foram aplicados US\$ 220 milhões em serviços de terraplenagem e construções, em 1999 mais 875 milhões e, em 2000, foram 245 milhões para aquisição de equipamentos. Apenas 6% do valor do projeto foram despendidos em bens e serviços e mão-de-obra em Moçambique, não significando que tenham remunerado fatores nacionais, pois os subcontratantes utilizavam recursos estrangeiros.

A capacidade total de produção anual será de 245 mil toneladas de alumínio, toda exportada, num valor estimado de US\$ 400 milhões. Serão importadas 500 mil toneladas de alumínio e 96 mil toneladas de co-

que, ao custo de US\$ 90 milhões, além de grande utilização de energia elétrica, fornecida pela Motraco, empresa nova, com linhas de transmissão através da África do Sul, a um custo estimado em US\$ 60 milhões. Outros custos adicionais serão de US\$ 80 milhões para serviços importados, US\$ 2 milhões para serviços domésticos e 4 milhões para impostos de circulação. Serão empregados 650 moçambicanos, com salários de US\$ 5 milhões ao ano, e 90 estrangeiros. Outros empregos vêm sendo criados, para serviços de segurança, alimentação, etcetera.

A estrutura financeira foi constituída por 38% de capital próprio, 50% de empréstimo (quase todo da África do Sul, na forma de empréstimo de exportação, sendo ela que fornece a energia) e 12% de empréstimo subordinado. O financiamento do capital próprio foi de US\$ 520 milhões, repartidos entre a Billiton (47%), a Mitsubishi (25%), a IDC (24%) e o governo de Moçambique (4%). A parte do governo, de US\$ 20 milhões, foi financiada pelo Banco Europeu de Investimento. O serviço da dívida anual (juros e amortização do capital) destes empréstimos totais está previsto em US\$ 80 milhões, e o valor agregado direto doméstico será de aproximadamente US\$ 160 milhões/a.a. A produção do projeto terá um impacto no PIB ligeiramente acima de 5%, mas o efeito direto no rendimento nacional, isto é, o rendimento acrescido aos moçambicanos, será de US\$ 18 milhões/a.a.

Espera-se um lucro de US\$ 65 milhões/a.a., sendo a parte do governo (4%) de 3 milhões. A Balança Comercial terá um saldo favorável de US\$ 160 milhões (400 milhões de exportações menos 240 milhões das importações), mas o efeito global na Balança de Pagamento será pequeno, pois todos os lucros, salvos os US\$ 3 milhões do governo, deverão ser repatriados. Assim, somente os US\$ 4 milhões do imposto de circulação e os US\$ 3 milhões de dividendos ficarão nas receitas do governo. Pode-se acrescentar US\$ 1 milhão de impostos diretos sobre o trabalho. Por se tratar de uma zona de livre exportação, a Mozal está isenta dos impostos indiretos.

A fase 2 do projeto, já concluída em 2004, e da qual, não dispomos de dados, propiciaria a duplicação da produção. Durante as fases de construção, serão criados 2.650 empregos, mas o número de empregados para garantir a produção total será de 1.300 após 2004, segundo o projetado.

Com as mesmas características do Projeto Mozal, estão programados outros mega-projetos. Ou seja, forte impacto no PIB, algum na Balança Comercial, menor na Balança de Pagamentos e muito pouco no valor agregado, em termos de criação de emprego e renda nacional. Como toda a produção é exportada, assim como quase todo o lucro, extrai-se de Moçambique uma mais-valia, não por sua força de trabalho barata, mas, pela existência de energia abundante requerida para a produção de alumínio, no caso da Mozal, ambiente político para aceitar indústria tão poluente e facilidades para expatriar os lucros.

A política governamental indica que os mega-projetos são importantes, pois são orientados para a exportação e assim “trazem benefício, ao ligar Moçambique à economia internacional”. Além disso, acredita-se que “o comércio internacional demonstrou ser particularmente importante como um canal para o desenvolvimento e difusão de tecnologia” (Andersson: 2002, p. 553). Quanto otimismo na previsão de que Moçambique irá se apoderar da tecnologia da produção de alumínio... Mas continuemos com o consultor de Harvard, ligado ao Ministério do Plano e Finanças, defendendo os mega-projetos:

Os projetos são mostruários para possibilidades de investimentos em Moçambique. Eles melhoram as infra-estruturas e disseminam muitos benefícios para os cidadãos. Proporcionam oportunidades de formação para a força de trabalho moçambicana. Os mega-projetos estão também vinculados à larga base de recursos naturais de Moçambique. *Para além disso, a Mozal, MISP [Projeto de Fundação de Ferro e Aço de Maputo] e os Corredores de Areias exigem, todos, grande quantidade de energia elétrica, e a disponibilidade de energia barata tem sido importante para as suas localizações.* Um aspecto importante para a Mozal tem sido o tratamento recebido em Moçambique da parte da União Européia sob a Convenção de Lomé. O alumínio produzido em Moçambique será importado para EU com isenção de impostos. *Os mega-projetos, entretanto, não irão resolver o problema de desemprego em Moçambique. Todos são de capital intensivo e somente um número limitado de empregos diretos está sendo criado* (Andersson, 2002: 553; ênfase própria).

O impacto global no PIB dos seis mega-projetos tomados em conjunto será grande, sem dúvidas. Se os projetos previstos forem realizados, poderá se ter um crescimento do PIB, em 2010, da ordem de 37%, mas um crescimento do rendimento nacional de apenas 7%, com 20 mil novos empregos. Nesse mesmo período, estima-se um ingresso de 3,7 milhões de pessoas no mercado de trabalho moçambicano. O que fazer com essa mão-de-obra disponível? Os *experts* encontraram a solução. Ao lado desses projetos de capital intensivo, propõem projetos de mão-de-obra intensiva, também para exportação, os chamados investimentos EIMI. Vejamos como isso funciona.

### **AS EIMI - EXPORTAÇÕES DA INDÚSTRIA DE MÃO-DE-OBRA INTENSIVA**

As EIMI devem ser um elemento central na estratégia de desenvolvimento “pró-pobre”, diz Sarkar, *expert* do Ministério do Plano e Finanças, sentenciando que Moçambique tem tudo para atraí-las. Em contraste com os mega-projetos que quase não geram empregos, es-

sas indústrias podem criá-los e rapidamente. Como exemplo, cita o caso de três fábricas com capital de Taiwan, sub-contratadas da Nike, que produzem calçados esportivos no Vietnã com 45 mil postos de trabalho. E ainda o Lesoto, que criou 19 mil empregos na indústria de vestuário e calçado, com US\$ 100 milhões em receitas de exportação. Nesse caso, vale lembrar trata-se de valores exportados e não de valores agregados ao país. Avança ainda, que muitas economias dos chamados “tigres asiáticos” incrementaram a sua industrialização a partir desse tipo de indústria, como a Coreia do Sul, Malásia, Tailândia e até o Vietnã. Cita também o caso das Ilhas Maurício, que passou de país pobre exportador de algodão, a um país rico, com exportação diversificada. E, finalmente, propõe que em função do

[...] alto nível de fluxos de IDE [investimento direto estrangeiro] nos anos recentes, e a *abundância de mão-de-obra barata* em Moçambique, poder-se-ia esperar que o país ajust[ass]e de maneira ideal as operações da indústria de mão-de-obra intensiva em áreas como vestuário e têxteis, agro-processamento, produtos de couro, brinquedos, artigos de desporto e montagem elétrica. A vantagem competitiva de Moçambique e a localização geográfica favorável colocam-no numa posição vantajosa para a atração de investimentos de EIMI como um motor de crescimento sustentável e criação de emprego. Além disso, o ambiente tributário é altamente favorável e à criação de zonas francas (Sarkar, 2002: 475, ênfase própria).

Pergunto como se pode pretender que o “desenvolvimento sustentável” assente numa indústria praticamente sem capital fixo, que pode ser transferida a outro país rapidamente, em função de flutuações, como a redução salarial num outro país ou porque os salários domésticos aumentaram?

Logo adiante o planejador confessa que “os recentes aumentos no salário mínimo [em Moçambique], se contínuos, irão também minar a vantagem competitiva de Moçambique em indústrias de exportação de mão-de-obra intensiva” (Sarkar, 2002: 476). Como se vê, antes mesmo do processo começar, já se encontra em risco pelo possível aumento do salário mínimo. E isso num país (atestado no mesmo documento do Ministério do Plano e Finanças) que tem como prioridade reduzir a pobreza absoluta e cujo salário mínimo é menos de US\$ 40,00 mensais... Ou a proposta da industrialização EIMI não é séria; ou não é séria a de se reduzir a pobreza. Parece-nos ser essa última, a mais provável.

Pela proposta, são consideradas vantagens dessa industrialização a aprovação da *Africa Growth and Opportunity Act*, de junho de 2000, dos Estados Unidos, que abre mercado a esse tipo de produtos; assim como o fenômeno denominado “gansos voadores”, em referência à fuga dos investimentos de países como as Ilhas Maurício, onde os sa-

lários aumentaram (assim que aumenta, acaba...); o novo protocolo comercial da SADCC que facilita essas transações; bem como o acordo de preferências comerciais com a Europa.

Estas indústrias, não se deve esquecer, baseiam-se em processos de trabalho geralmente individuais ou familiares, utilizando poucos meios de produção (máquinas de costuras, colas, etc.) pertencentes aos trabalhadores, que recebem as matérias-primas e se limitam a realizar um esforço físico intenso, num processo de montagem, colagem, corte ou costura, dependendo do produto. A empresa empregadora não tem capital no país, trazendo suas matérias-primas para um ciclo produtivo para serem trabalhadas localmente, e retornarem com um produto acabado para ser vendido no mercado internacional. Têm-se aí as calças, camisas e gravatas de grifes, os tênis e sapatos de marca e, num processo um pouco mais sofisticado, os produtos eletroeletrônicos e os informatizados. São, portanto, processos de trabalho individualizados que permitem exploração extra:

*A individualização do trabalho [é o processo pelo qual] a contribuição da mão-de-obra ao processo produtivo é definida de forma específica para cada trabalhador e em razão de cada uma de suas contribuições, seja na forma de trabalho autônomo, seja como mão-de-obra assalariada contratada individualmente e com base em um mercado amplamente desregulamentado (Castells, 2002: 97; ênfase própria).*

Esse processo, utilizado nas exportações da indústria de mão-de-obra intensiva, constitui um dos aspectos da formação da super-exploração, responsável pela exclusão de vários países e regiões, e pode ser definido como o termo que indica relações trabalhistas

[...] que permite[m] que o capital retenha sistematicamente os pagamentos/alocação de recursos ou imponha condições mais rigorosas de trabalho a determinados tipos de trabalhadores, piores do que seja considerado norma/regra em um dado mercado de trabalho em determinado tempo e espaço. Isso se refere à discriminação contra imigrantes, minorias, mulheres, jovens, crianças ou outras categorias de trabalhadores discriminados, do modo como tolerada ou sancionada por órgãos de regulamentação. Uma tendência significativa nesse contexto é o surgimento da mão-de-obra remunerada infantil em diversas partes do mundo, sob condições de extrema violência, exploração e incapacidade de defesa, revertendo o padrão histórico de proteção social às crianças, existente não só na última fase do capitalismo industrial, mas também no estatismo industrial e nas sociedades agrícolas tradicionais (Castells, 2002: 97).

As propostas do FMI, do BM e do grande capital (a alternativa EIMI), que foram encampadas por diversos governos, como o de *Moçambi-*

que, país com 70% da população vivendo em miséria absoluta, não as diferenciam, nem mesmo no cinismo, dos programas de bem-estar para os africanos do período colonial.

De novidade, os mega-projetos atuam no antigo quadro moçambicano com muito trabalho morto e quase sem trabalho vivo, enquanto as EIMI atuam com muito trabalho vivo e quase nenhum trabalho morto.

No momento atual da globalização neoliberal, não há a convocação da população, como defendia a Frelimo dos anos 70 e início dos 80, para a participação e integração na economia, nem como trabalhadores, nem como consumidores. Embora a integração no mundo globalizado se dê pelo processo de produção, não o é pelo processo de trabalho. Investe-se muito em Moçambique nos mega-projetos. Estes visam exportar e utilizam pouca mão-de-obra local. Entretanto, o capital não extrai agora renda da sociedade doméstica. A altíssima mais-valia extraída é proveniente da alta composição do capital que explora pouquíssima mão-de-obra, além disso, estes empreendimentos pagam baixíssimos impostos e taxas locais, e não produzem para o consumo interno. A integração no processo de globalização é praticamente o aluguel que o grande capital internacional faz ao governo, de um espaço onde produz para o benefício do próprio capital de fora e de uma pequena elite local.

Para ocupar a população propõem-se, então, as Exportações das Indústrias de Mão-de-obra Intensiva. Estas não se radicam em nenhum lugar, pois sua característica é a volatilidade. É uma forma ambulante de exploração internacional, que faz parte do chamado mundo globalizado.

Não obstante, a exclusão de Moçambique não é apenas social, mas, sobretudo, econômica. A exclusão política é condição para a exclusão econômica. Moçambique aderiu de forma incondicional a todas as cartas de intenções do FMI e imposições dos credores internacionais. Instalou o processo de paz com a Renamo, democratizou o país com eleições diretas, liberdade partidária, de imprensa e de circulação de capital, mas, sobretudo, trouxe a boa *governança*, permitindo altos lucros e o seu repatriamento.

A proposta do FMI, do BM e do grande capital internacional, endossada pelo governo, para atrair os mega-projetos e as EIMI –num país com 70% da população vivendo sob miséria absoluta– muda a forma da exploração, mas continua com os mesmos objetivos das políticas coloniais de espoliação do povo moçambicano. A exploração e a humilhação que sofreram a população durante o colonialismo eram justificadas para assimilar e civilizar o indígena para o trabalho e o consumo, com o mito do desenvolvimento. Agora, nas políticas neoliberais, a exploração e a exclusão, são apresentadas com o objetivo de diminuir a pobreza e a miséria...

A ausência de alternativas efetivas permite florescer em Moçambique relações mafiosas e paternalistas, conhecidas como integrações perversas. São relações que não existiam no país e agora dominam no tráfico de drogas, no contrabando de armas, nos “grupos de proteção”, etc., ocupando lugares de destaque no mundo dos negócios, da política e da sociedade em geral. Elas correspondem às formas de trabalho praticadas na economia do crime, gerando lucros próprios que, pelas normas legais, são consideradas crime. Essas relações estão em pleno florescimento em Moçambique e dão uma dinâmica própria à exclusão social, articuladas com o capital global.

Enfim, as apostas do capital para Moçambique traduzem-se nos mega-projetos, com muito trabalho morto e quase nenhum trabalho vivo, e às exportações das Indústrias de Mão-de-obra Intensiva, com muito trabalho vivo e quase nenhum trabalho morto. Essa é a essência da atual política econômica, que se aproveita da miséria reinante para aumentar os lucros do grande capital, apoiando-se nas bandeiras da democracia, da paz, da segurança e da boa *governança*. Neste contexto se multiplicam no seio do povo, sem capital e sem trabalho, as integrações perversas, mas germinam também por entre a multidão, outras formas de rebeliões futuras.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Andersson, Per-Ake 2002 “Impactos dos megaprojetos na economia moçambicana” en Rolim, Cássio et al. *A economia moçambicana contemporânea. Ensaio* (Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças).
- Bellucci, Beluce 2005 “Tem, mas acabou. Economia contemporânea em Moçambique”, Tesis de Doctorado, FFLCH, Dep. de Historia, USP, San Pablo, Brasil.
- Castells, Manuel 2002 *A era da informação: economia, sociedade e cultura* (San Pablo: Paz e Terra) Vol. 3, 3ª edición.
- Franco, António S. 2002 “Estabilidade macroeconômica e financeira. Instrumento de crescimento” en Rolim, Cássio et al. *A economia moçambicana contemporânea. Ensaio* (Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças).
- PNUD 2000 *Moçambique. Educação e desenvolvimento humano: percurso, lições e desafios para o Século XXI. Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano de Moçambique 2000* (Maputo: PNUD).
- Sarkar, Soumodip 2002 “Moçambique também pode competir! Exportações da indústria de mão-de-obra intensiva” en Rolim, Cássio et al. *A economia moçambicana contemporânea. Ensaio* (Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças).



WALDEN BELLO\*

## **LA CRISIS GLOBAL DE LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA LIBERAL**

EN MI LIBRO *Dilemas de la dominación* identifico tres dimensiones de la crisis de la democracia liberal. La primera es la crisis de sobreextensión, o la brecha creciente entre el objetivo imperial y el alcance imperial, siendo el ejemplo más notable la presencia empantanada de Estados Unidos en Irak. Esta situación ha llevado a una erosión de su posición estratégica global y ha hecho que la idea del uso de la fuerza militar americana para disciplinar a gobiernos y fuerzas recalcitrantes a lo largo y ancho del mundo sea menos creíble de lo que era tres años atrás. El brillante desafío de Hugo Chávez al poder americano no sería posible sin la actuación de la resistencia iraquí atacando a las fuerzas de intervención de Estados Unidos en una guerra sin fin. La segunda es la crisis de sobreproducción, sobreacumulación, o sobrecapacidad. Dicha crisis se refiere al crecimiento de la brecha entre la enorme capacidad productiva del sistema capitalista global y la limitada demanda global de los bienes producidos por este sistema. Los resultados han sido, a través del tiempo, dramáticas caídas en las tasas de crecimiento de las economías centrales, estancamiento y crisis de rentabilidad. Los

\* Doctor en Sociología de la Universidad de Princeton. Profesor de Sociología y Administración Pública en la Universidad de las Filipinas. Director ejecutivo de *Focus on the Global South*.

esfuerzos del capital global para recuperar la rentabilidad, intensificando la explotación laboral en el Norte o desplazándose para tomar ventaja de costos más bajos en otros lugares, no hicieron más que exacerbar la crisis. Por un lado, las políticas neoliberales en el Norte y los ajustes estructurales en el Sur han minado la demanda global. Por otra parte, la exportación de capitales ha creado una capacidad industrial masiva en China y otros países seleccionados. La receta para exacerbar la crisis de rentabilidad está dada por la nueva capacidad productiva y por una demanda global estancada o en declinación.

Un indicador de la profundización de la crisis de rentabilidad es que la competencia ha reemplazado a la cooperación como el aspecto dominante de las relaciones entre las elites capitalistas. Desde el proyecto de la globalización, que más o menos unió a la clase capitalista global de la era Clinton hemos entrado, a partir de la era Bush, en un periodo de intensa competencia capitalista nacional o regional. La administración Bush adhiere al proyecto capitalista en tanto éste sea el de la gestión de la globalización, que asegure que los intereses corporativos de los Estados Unidos no sean perjudicados, sino que sean los principales beneficiarios del proceso. La protección de los intereses corporativos de Estados Unidos y el libre comercio para el resto del mundo –éste es el dictado operacional de Washington, el cual ahora está siendo proyectado en la negativa categórica estadounidense a soportar, debido a las reglas del NAFTA, las importaciones canadienses de madera-. Dada esta postura proteccionista por parte de Washington, no es sorprendente que las negociaciones de la OMC en vistas a la Sexta Reunión Ministerial de la ronda de Hong Kong corran el riesgo de fracasar.

La tercera dimensión de la crisis que identifiqué es la crisis de legitimidad de la hegemonía estadounidense. Considero que esta crisis es tan seria como las otras dos, en la medida en que, como un admirador de Gramsci, creo que la legitimidad, más que la fuerza o el mercado, es la base de un sistema de relaciones sociales. Una de las dimensiones de la crisis de legitimidad es la crisis del sistema multilateral de gobernabilidad económica global, debido a que Estados Unidos ya no espera actuar como un *primus inter pares*, o el primero entre los iguales en la OMC, el Banco Mundial y el FMI y está deseando conseguir unilateralmente sus intereses a través de estos mecanismos, debilitando seriamente la credibilidad, legitimidad y funcionamiento de los mismos como instituciones globales. Otra dimensión de esta crisis de legitimidad es la crisis de la democracia lockeana, el modelo de gobierno democrático que Estados Unidos ha promovido, tanto en el Norte como en el Sur; como el sistema de autogobierno. Desearía enfocar el resto de mi exposición en esta dimensión de la crisis de hegemonía.

La democracia lockeana actualmente se encuentra en crisis en todo el mundo. Esto es irónico, dado que tan sólo una década atrás se suponía que la democracia liberal estilo americano barrería con todo lo que encontrara a su paso. Cuán diferente al fin de la historia de Fukuyama es el sentido de la crisis de hoy, la cual el pensador Richard Rorty captura bastante bien en su comentario:

[...] En el peor escenario, los historiadores tendrán que explicar algún día por qué la época dorada de la democracia occidental, como la era de los Antoninos, solamente duró cerca de cien años (Rorty, 2004: 10).

Permítanme comenzar con los Estados Unidos. Allí, la “democracia” –democracia liberal– ha sido cuestionada por el masivo boicoteo de las elecciones por parte de corporaciones financieras, que han corrompido tanto al partido Republicano como al Demócrata, y por el sistemático menoscabo del derecho a voto a la gente pobre simbolizada por las elecciones de Florida en el año 2000 y las de Ohio en 2004.

El gobierno corporativo ha alcanzado su apogeo con George W. Bush haciendo propuestas a la industria estadounidense para sabotear el Protocolo de Kyoto; premiando a las compañías aliadas de su vicepresidente, como Halliburton, con contratos sin procesos licitatorios; yendo a la guerra por sus amigos petroleros y creando un paradisíaco mercado libre para las corporaciones de Estados Unidos en Irak.

Allí, el *establishment* militar se ha vuelto tan incontrolable para sus superiores civiles nominales que uno no puede más que acordar con William Pfaff cuando escribe:

Los Estados Unidos no son todavía la Prusia del siglo XVIII, cuando los militares eran los propietarios del estado, [pero] la amenaza es más seria de lo que la mayoría de los americanos creen (Pfaff, 2001).

Allí, lo “liberal” en la democracia liberal ha sido subvertido por el Acta Patriótica que elimina muchas de las pocas barreras que habían quedado entre el individuo y el total monitoreo y control por parte del Gran Hermano. El Acta Patriótica es muy bien descrita por la profesora de Harvard Elaine Scarry como “una licencia gigante para buscar y medir aquello que viola la Cuarta Enmienda”.

Lo que es claro es que aquella que se autoproclama como la primera democracia moderna ha dejado de ser un modelo para el resto del mundo. Sobre lo que quisiera insistir un poco más es en el estado de la democracia en el mundo en desarrollo. Sólo una década atrás se suponía que nos encontrábamos en el medio de lo que Samuel Huntington denominó la “tercera ola” de democratización, en tanto país

tras país en América Latina, Asia y África abandonaban los gobiernos dictatoriales y adoptaban variantes del modelo democrático angloamericano. Hoy la pregunta recurrente es: ¿estamos atravesando el reverso de esa ola? Permítanme tomar como ejemplo de la fortuna cambiante de la democracia la situación de mi país, Filipinas.

### **¿QUÉ SUCEDIÓ CON EL PODER DEL PUEBLO?**

El “poder del pueblo” solía ser un sinónimo de las Filipinas. En febrero de 1986 los filipinos capturaron la imaginación del mundo cuando colmaron las calles para apoyar un levantamiento militar y desplazar al poderoso Ferdinand Marcos. Quince años después, en enero de 2001, nuevamente se volcaron a las calles para derrocar al presidente Joseph Estrada, quien era sospechoso de recibir cientos de millones de pesos de actividades de juego ilegales. Sin embargo, hoy están ausentes mientras otro presidente se halla acusado esta vez de “robarse” las elecciones.

Intercepciones de conversaciones telefónicas entre la presidenta Gloria Macapagal Arroyo y un comisionado electoral durante las elecciones de mayo de 2004 mostraron el intento de la presidenta de influir en el resultado de las votaciones. Ante la imposibilidad de negar que era su voz la que se escuchaba en las cintas interceptadas, Arroyo se disculpó públicamente por haber tenido un “lapsus en su sano juicio”. En vez de aplacar la situación, la admisión desencadenó extensas demandas para que renunciara.

A comienzos de setiembre de 2005, casi tres meses después de que estallara el escándalo, Arroyo bloqueó un intento para someterla a juicio político, aferrándose al poder a pesar de que una reciente encuesta la daba como la presidenta con más baja popularidad entre los cinco últimos presidentes del país. Tales números, sin embargo, no se trasladaron a las calles. La mayor manifestación de fuerzas anti-Arroyo alcanzó, como mucho, las 40 mil personas. En contraste, cientos de miles habían colmado la principal calle que atraviesa Manila, popularmente conocida como “EDSA”, durante días en 1986 y 2001.

¿Qué sucedió? Se preguntaban los veteranos activistas en las calles de Manila. ¿Por qué la gente ya no protestaba contra un evidente caso de fraude electoral cometido por una presidenta que ya era extensamente impopular debido a su ineptitud, su falta de liderazgo y sobre la que recaían creíbles acusaciones de corrupción incluso antes de que las escuchas telefónicas salieran a la luz?

La verdad es que si bien a la gente no le agrada Arroyo, también está muy desilusionada con el sistema político, que es conocido como el “estado ESDA”. Conversaciones con ciudadanos de clases media y baja inevitablemente brindan la misma respuesta a por qué no se manifestaron: “Bueno, quienquiera que la reemplace seguramente será tan mala

como ella, sino peor". Intrigado por el descubrimiento de que sólo un puñado de estudiantes no graduados de mi clase de sociología política en la Universidad de Filipinas, el tradicional corazón del activismo, había asistido a las manifestaciones, les presenté la siguiente pregunta, "¿Vale la pena salvar a la democracia?" Dos tercios contestó que no.

Más que salir a las calles, gran cantidad de gente está volando hacia Europa, los Estados Unidos y Medio Oriente. Cerca del 10% de la fuerza de trabajo filipina se encuentra hoy en día trabajando en el exterior y uno de cada cuatro filipinos desea emigrar. Se estima que actualmente por lo menos el 30% de los hogares filipinos subsiste gracias a los 8 millones de remesas enviadas por los expatriados.

El creciente cinismo sobre la democracia es entendible, especialmente cuando los filipinos comparan su suerte con la de los chinos y los vietnamitas. Algunos señalan con resentimiento que mientras el autoritario Vietnam redujo la proporción de la población que vive en la extrema pobreza del 51% que representaban en el 2001 al 10% en el 2003, en el mismo periodo Filipinas sólo pudo bajar este porcentaje del 20 al 14%. Censuran el hecho de que el coeficiente de Gini, la medida más confiable para medir la desigualdad, de Filipinas es del 0,46, el peor en el Sudeste Asiático.

### **LA CAPTURA DEL PROCESO DEMOCRÁTICO POR PARTE DE LA ELITE**

Creo que una razón clave para entender la crisis de la democracia en el mundo en desarrollo es que el tipo de democracia electoral que favorece occidente ha sido extraordinariamente vulnerable a ser saboteada por las elites. El sistema democrático reestablecido en Filipinas luego de la caída de la dictadura de Marcos en 1986 ilustra el problema. Es un sistema que promueve la máxima competencia entre facciones de la elite, permitiéndoles cerrar filas contra cualquier cambio en la estructura social y económica.

El sistema filipino es democrático en el estrecho sentido de hacer de las elecciones el árbitro de la sucesión política. En el principio de "un hombre/una mujer; un voto" hay igualdad formal. No obstante, esta igualdad formal no puede más que ser subvertida por estar inmersa en un sistema económico y social caracterizado por grandes disparidades de riqueza e ingresos.

Tal como el sistema político americano sobre el cual está basado, la genialidad del sistema democrático filipino, desde la perspectiva de la elite, radica en el modo en que conduce a las elecciones con fines socialmente conservadores (Bello, 2003: 80-91). Competir por un cargo en cualquier nivel del gobierno es prohibitivamente caro, por lo cual, sólo los ricos o aquellos respaldados por los ricos pueden usualmente

competir en las elecciones. De este modo, las masas eligen a sus representantes, pero dentro de un limitado grupo de personas, que pueden pertenecer a diferentes facciones “dentro” o “fuera” del poder, pero que no son diferentes en términos de sus programas políticos. Desde la perspectiva de la elite, la belleza del sistema reside en que el pueblo está comprometido periódicamente a realizar el ejercicio de elegir entre diferentes miembros de la elite, de modo tal que las elecciones hacen a los votantes activos participantes en la legitimación del statu quo social y económico. De aquí ha surgido la gran paradoja filipina: un extremadamente vigoroso juego de política electoral que se desarrolla sobre una estructura de clases que es la más inmóvil en Asia.

Reconociendo las diferencias culturales e institucionales, puede decirse que las dinámicas de las políticas democráticas en países como Brasil, Argentina, México, Ecuador y Tailandia, son similares a las de Filipinas. La democracia de las elites es un término que algunos han utilizado para describir este sistema. Poliarquía es otro. Sin embargo, la captura del proceso democrático por parte de la elite, es, desde mi punto de vista, sólo un factor que subvierte el despliegue de las nuevas democracias que emergieron en los años ochenta. Otro desarrollo fue igualmente crítico: sus promesas económicas fueron socavadas por las demandas de los actores externos.

### **LA SUBVERSIÓN EXTERNA DE LA DEMOCRACIA**

Volvamos a la coyuntura histórica de principios de la década del ochenta. Las dictaduras militares estaban colapsando no sólo por las resistencias internas, sino también porque actores externos claves, como los Estados Unidos, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) les quitaban el apoyo. Ahora bien, otra de las principales razones era que las dictaduras habían perdido la credibilidad, la legitimidad y el mínimo apoyo para imponer los programas de reformas económicas, mejor conocidos como “ajustes estructurales”, demandados por estas influyentes fuerzas. Dichos programas, promovidos como necesarios para alcanzar la eficiencia económica, fueron diseñados para abrir estas economías al capital extranjero y al comercio internacional y para permitir a estos países pagar sus enormes deudas externas.

Por ejemplo, en Brasil y Argentina, a comienzos de los ochenta, las ajustadas políticas monetarias y fiscales encontraron oposición no sólo por parte de los trabajadores y otros grupos de la sociedad civil, sino también de los grupos empresarios. Los intereses empresariales habían sido beneficiados por las políticas laborales represivas impuestas por las dictaduras militares. No obstante, los círculos de negocios comenzaron a tomar distancia de los gobiernos represivos cuando las

políticas neoliberales fallaron en cumplir la promesa del crecimiento económico. Como observan Stephen Haggard y Robert Kaufmann:

Con la emergencia de problemas económicos, las elites empresariales comenzaron a reevaluar los costos y beneficios del estilo de toma de decisión tecnocrática que caracterizaba a los gobiernos autoritarios. Los grupos de negocios se habían quejado periódicamente sobre su falta de acceso a desconocidos tecnócratas que conducían la política macroeconómica, pero tales preocupaciones habían sido contrabalanceadas por los beneficios particulares y por el hecho de que los gobernantes deseaban reprimir los desafíos de los sectores populares. La gradual desafección del sector privado no reflejó una epifanía democrática, pero sí una respuesta pragmática a las circunstancias cambiantes. Con gobiernos autoritarios cada vez más incapaces de cumplir con su parte del acuerdo, la “voz” comenzó a parecer cada vez más importante para los grupos empresariales, incluso cuando esto significaba reabrir el juego a los previamente excluidos sectores populares (Haggard y Kaufman, 1995: 59-60).

Los gobiernos democráticos que desplazaron a los regímenes autoritarios prontamente se encontraron con su propio dilema. Por un lado, las políticas re-distributivas estaban bloqueadas por las elites que se habían sumado a la coalición anti-dictadura, un desarrollo que ya hemos discutido. Al mismo tiempo, las políticas fiscales expansivas eran desalentadas por el Banco Mundial y el FMI. Rápidamente se hizo claro que lo que las agencias multilaterales deseaban que ellos hicieran era utilizar sus legitimidades democráticas para imponer programas de ajuste estructural. En Argentina, por ejemplo, las instituciones financieras internacionales presionaron al gobierno de Raúl Alfonsín para que abandonara las políticas neo-keynesianas, implementara reformas impositivas, liberalizara el comercio y privatizara las empresas públicas. Cuando el gobierno se mostró dubitativo, el Banco Mundial “concluyó que el gobierno no había realizado los progresos suficientes para llegar a las metas reformistas y suspendió los desembolsos de un préstamo de ajuste estructural” (Haggard y Kaufman, 1995: 192).

La democracia electoral se convirtió en el mecanismo predilecto para la imposición de programas de estabilización o ajuste estructural en Jamaica, Haití, Filipinas, Perú y Pakistán. En Jamaica, el gobierno progresista de Manley sufrió una devastadora pérdida de la legitimidad cuando comenzó a presionar para imponer un programa de estabilización del FMI bendecido por Washington. El programa deterioró los niveles de vida y llevó a Manley a un aplastante fracaso en las elecciones de 1980 a manos de un sucesor que procedió a continuar con las mismas políticas con el beneplácito del FMI. En

Perú, el gobierno de Alberto Fujimori fue electo sobre la base de una plataforma populista, anti-FMI, pero no obstante procedió a imponer un “shock” de medidas neoliberales que incluían tanto incrementos escalonados de los precios en las tasas cobradas por las empresas estatales como una radical liberalización del comercio. Estas medidas provocaron una profunda recesión, que causó el descontento popular, al cual Fujimori respondió suspendiendo la Constitución, cerrando el Congreso y gobernando como un hombre fuerte con poco respeto por las restricciones constitucionales (Huber y Stephens, 1997: 8).

En Filipinas, Estados Unidos y las agencias multilaterales abandonaron a Marcos. No sólo su posición política fue insostenible debido a la masiva resistencia popular, sino que la pérdida de legitimidad de su gobierno hizo que este se convirtiera en un instrumento inefectivo para devolver los \$28 billones de deuda externa y para implementar las políticas de estabilización del FMI. El fin del viejo régimen fue acompañado por una crisis económica, pero esto no detuvo las demandas del Banco Mundial y del FMI para que la prioridad económica nacional, del inexperto gobierno democrático de la presidenta Corazón Aquino, fuera el pago de la deuda. La gente quedó shockeada y algunos de los asesores económicos de Aquino protestaron, pero el gobierno accedió, firmando un decreto que afirmaba la “apropiación automática” del monto total necesario para cumplir con los servicios de la deuda externa del presupuesto del gobierno nacional. Esta medida prácticamente excluyó el desarrollo nacional, ya que se destinaba aproximadamente entre el 40 y el 50% del presupuesto al servicio de la deuda y lo que restaba era utilizado para el pago de salarios y gastos de funcionamiento, con muy poco resto para gastos de capital. Por algunos años, el 10% del PBI del país fue destinado al pago de los servicios de la deuda externa. De este modo no es sorprendente que Filipinas registrara un crecimiento promedio por debajo del 1.5% anual entre 1983 y 1993.

Resulta irónico que hoy en día la ex presidenta Aquino marche en contra de la presidenta Arroyo cuando ella misma fue responsable de muchas políticas económicas, destacándose la política del modelo deudor; la cual Arroyo heredó. Como en Perú, Argentina y las Filipinas, el retorno a la democracia de Brasil fue acompañado por advertencias apenas disimuladas por parte del FMI y los Estados Unidos de que la primera consigna en materia de negocios del nuevo régimen era cumplir con lo que el saliente régimen militar no había podido alcanzar, esto es, imponer programas de estabilización, aumentar las tasas de interés, reducir los gastos gubernamentales, devaluar la moneda y liberalizar el comercio. Desde mediados de los ochenta hasta el 2002, una serie de gobiernos erosionó la credibilidad de la democracia a través de la realización de esfuerzos vanos para imponer en una pobla-

ción reacia la estabilización económica deseada por Washington y el FMI<sup>1</sup>. La última víctima es el gobierno de “Lula” o Luiz Inácio da Silva del Partido de los Trabajadores de Brasil, uno de los partidos más comprometidos con el anti-neoliberalismo en el continente. Incluso antes de que ganara las elecciones presidenciales, en la carrera de 2002, Lula hizo algo sin precedentes en América Latina: prometió al FMI que honraría los altos intereses y las condiciones presupuestarias restrictivas de un préstamo de estabilización negociado con el saliente presidente Fernando Henrique Cardoso. Lula actuó bajo coerción. El Fondo aclaró que no liberaría los restantes \$24 billones del préstamo de estabilización a menos que él se comportara debidamente.

Lula fue leal a sus palabras. En consecuencia, el PBI brasileño en el año 2003, el primer año de gobierno de Lula, se contrajo un 0,2% y el desempleo llegó a un récord del 13%. Esta amarga medicina para el pueblo brasileño fue, de todas maneras, un tónico para los inversores externos. En los primeros ocho meses del año, incluso a pesar de que la economía permanecía depresiva, las reservas se elevaron por encima del 58%, lo cual hizo que *Business Week* aconsejara a los inversores especulativos: “no abandonen esta fiesta todavía” (*Business Week*, 2003: 31). En cuanto a Lula, debió enfrentar crecientes críticas provenientes de su propio Partido de los Trabajadores y la coalición gobernante así como también de los votantes comunes; sólo el 28% de la población admitió apoyar a su gobierno (Smith, 2004). En otras palabras, incluso antes de que la crisis por denuncias de corrupción entre los asesores más cercanos a Lula estallara, el gobierno ya estaba en problemas debido a la adopción de políticas contractivas.

La otra cara de la tercera ola de democratización aparece como una amenaza a lo largo de América Latina, donde una encuesta realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 2004 demostró que el 54,7% de los encuestados latinoamericanos expresó que apoyaría a regímenes autoritarios en detrimento de los democráticos si éstos pudieran resolver los problemas económicos (Diamond, 2001: 358).

En el Sur de Asia, el reverso de la tercera ola es ya una realidad. Cuando el Gral. Pervez Musharraf tomó el poder en Pakistán en octubre de 1999 y mandó a su casa al primer ministro Nawaz Sharaf, terminó con 11 años de democracia inestable. La ruptura democrática en Pakistán ha sido tan preocupante para muchos estudiantes ortodoxos de la democracia que el analista Larry Diamond escribió: “Pakistán podría no ser el último país de alto perfil que sufre la ruptura de

---

1 Ver, entre otros, Rocha Geisa, 2002: 5-33; también Haggard y Kaufman, 1995: 193-196, 209-211.

su democracia. Lo cierto es que estamos en presencia de una “tercera contra-ola”, cuyo origen puede muy bien establecerse el 12 de octubre de 1999” (Kemal, 2001).

Los análisis post-mortem de la democracia parlamentaria pakistaní tienden a enfocarse en la corrupción, el colapso del gobierno de la ley, la polarización étnica y religiosa y las crisis económicas. Otras explicaciones se centran en la falta de control sobre el ejército, que ha disfrutado de relaciones especiales con el Pentágono debido al rol clave que desempeñó en la expulsión de los rusos de Afganistán. Ciertamente todos estos fueron factores cruciales, pero también lo fue el papel jugado por el FMI y el Banco Mundial, que presionaron a los regímenes democráticos de Benazir Bhutto y Nawaz Sharif para que impusieran programas de estabilización y ajuste estructural que contribuyeron significativamente al incremento de la pobreza y la desigualdad así como también al descenso de la tasa de crecimiento. Según destaca un eminente economista paquistaní:

[...] la preocupación casi obsesiva por la estabilización macroeconómica en el corto plazo conlleva el peligro [...] de que algunos de nuestros programas sociales básicos puedan verse afectados, y eso tendría consecuencias intergeneracionales para el desarrollo de Pakistán (Shore, 1999).

En la medida en que se asoció la democracia con el aumento de los niveles de pobreza y el estancamiento económico, no es sorprendente que el golpe de Estado fuera visto con alivio por muchos paquistaníes, tanto entre los sectores medios como en las masas trabajadoras.

## **EL DESAFÍO**

En un ensayo reciente, el filósofo Richard Rorty dibujó un cuadro desolador sobre el rumbo de la democracia occidental:

Al final de este proceso de erosión, la democracia debería haber sido reemplazada por algo bastante diferente. Probablemente no sería una dictadura militar ni un totalitarismo orwelliano, sino un despotismo relativamente benévolo, impuesto por lo que gradualmente se convertiría en una nomenclatura hereditaria.

Una estructura de poder de tales características sobrevivió a la caída de la Unión Soviética y actualmente se está consolidando con Putin y sus alumnos de la KGB. La misma estructura parece estar tomando forma en China y el Sudeste Asiático. En países que toman este rumbo, la opinión pública no interesa demasiado. Las elecciones pueden mantenerse, pero a los partidos de oposición no se les está permitido representar serias amenazas a los poderes constituidos. Las carreras están menos abiertas al talento y son más dependientes de las conexiones

con personas poderosas. Desde que las cortes y los comités que controlan a la policía son relativamente menos poderosos, los comerciantes deben pagar a la policía, o a criminales tolerados por la policía, para tener protección y mantener sus negocios. Es difícil para los ciudadanos quejarse sobre la corrupción y el abuso de poder por parte de los agentes públicos. La cultura de alto nivel está restringida a áreas irrelevantes para la política (...) Los medios ya no están libres de censura. Ya no hay demostraciones estudiantiles. En poco tiempo se dará el retorno al *Ancien Régime*, con los sectores a cargo de la seguridad nacional de cada país jugando el rol de la corte en Versalles (Rorty, 2004).

Es posible que esta oscura visión no pueda ser aplicada todavía a las democracias occidentales, aunque algunos de mis amigos afirman que es un perfecto retrato de Washington bajo el régimen de Bush. Sin embargo, es un punto de llegada creíble si las fuerzas que están eviscerando a la democracia no son controladas. Ésta no es una visión con la que no estemos familiarizados. En el siglo XX, Max Weber se refirió a la “jaula de hierro” de la burocratización y Robert Michels llamó la atención sobre la “ley de hierro de la oligarquía”. Hoy la “jaula de hierro” está siendo forjada por numerosas fuerzas: la centralización burocrática que está fuera de control, el grupo administrador de la seguridad nacional que está jugando con los miedos del terrorismo, la concentración y control en manos corporativas de la producción y los mercados. En el caso del Tercer Mundo, para tener una imagen comprensiva de las amenazas que están asfixiando globalmente a la democracia, se deben añadir a la fórmula las políticas draconianas de las poderosas instituciones multilaterales y la subversión sistemática de los mecanismos democráticos que realizan las elites locales.

Para responder a estas amenazas necesitaremos en primer lugar una reconceptualización o revisión fundamental de la democracia en varios niveles. Por mucho tiempo hemos identificado a la democracia con elecciones, por lo cual una vez que hemos acudido a las urnas y elegido al partido y a los representantes de nuestra preferencia, consideramos que hemos cumplido con nuestras responsabilidades democráticas. Hoy más que nunca es relevante la advertencia de Rousseau sobre la corrupción de los sistemas representativos, que hace que éstos encarnen el deseo corporativo de los representantes por sobre la voluntad popular. Hoy más que nunca es verdad la advertencia de Michels en cuanto a que las elecciones pueden pasar a ser menos una cuestión del pueblo eligiendo libremente a sus representantes y más que nada una herramienta de los representantes para mantenerse a sí mismos en sus cargos. Uno de los desafíos clave que enfrentamos es avanzar en propuestas audaces para innovar en métodos más directos y participativos para el gobierno democrático y en este punto el mo-

vimiento anti-globalización con su énfasis en los métodos directos de toma de decisión puede ser de gran ayuda. No podemos seguir pretendiendo que una democracia en funcionamiento puede ser substancial cuando existe la igualdad formal de sus ciudadanos pero hay grandes y reales desigualdades de riqueza entre los mismos. Hemos visto en todo momento, tanto en los Estados Unidos como en el mundo en desarrollo, la perversión sistemática de la democracia por parte del dinero y la riqueza. Las reformas en las leyes de financiamiento de las campañas es sólo un primer paso para revertir esta tendencia. Desde mi punto de vista, el fortalecimiento de la democracia es inseparable de una mayor distribución equitativa de las ganancias y los ingresos, lo cual significa revertir la acción espontánea del mercado tendiente a crear y perpetuar las desigualdades. El desprendimiento del mercado de la sociedad, para tomar prestada la imagen del gran académico húngaro Karl Polanyi, en nombre de la eficiencia y la prosperidad, ha sido el mayor creador de desigualdad y lo que más ha subvertido la legitimidad democrática en el último cuarto del siglo. Hemos reaprendido de un modo duro lo que nos habían enseñado los teóricos clásicos de la democracia: que no podemos separar la igualdad de la democracia. Hemos aprendido en un difícil camino que, contrariamente al clásico dictado de Milton Friedman, la libertad de los mercados se traduce en mayor libertad para las corporaciones y en menor libertad para los ciudadanos. Debemos comprender que el *modus vivendi* entre la democracia y el capitalismo llamado democracia lockeana ha sido disfuncional por mucho tiempo, y que para sobrevivir la democracia contemporánea debe romper con el rígido caparazón lockeano que la está aprisionando.

Sobre todo debemos enfrentar el hecho de que el capitalismo y la profundización de la democracia ya no son compatibles, y que el desafío reside en la naturaleza y el nivel de restricciones que ponemos al mercado mientras reestructuramos el sistema de producción y consumo en torno a la satisfacción de las necesidades de la gente y de la comunidad antes que alrededor de la rentabilidad. Denominar economías participativas, socialdemocracia, economía popular, o socialismo implica en esencia que el mercado debe ser drásticamente reensamblado a la sociedad, sujeto a los valores humanos primordiales de la comunidad, tales como la justicia, la igualdad y la solidaridad.

Finalmente existe el desafío de comenzar a controlar la gran burocracia que se ve a sí misma como por encima de la política democrática. Por una parte se encuentran las elites corporativas que sostienen que alcanzar la eficiencia en la producción y en la distribución sólo puede ser posible a través del control jerárquico –que la democracia debe ejercer estrictamente sobre la representación política pero de-

teniéndose en el campo de la producción-. Por otra parte, las elites tecnocráticas señalan que la administración del estado moderno y la economía es demasiado compleja para los ciudadanos importantes y debe ser dejada a los expertos. Por último, las elites de la seguridad nacional, que afirman que las exigencias para proveer seguridad nacional y llevar adelante las guerras actuales implican una precisa coordinación de las decisiones, necesitan limitar las libertades clásicas propias de una época anterior y aislar a los encargados de la seguridad nacional de lo que ellos ven con desdén como “cambios bruscos” de la política democrática civil. Lo que resulta insidioso del comportamiento de estas elites es que aunque mantienen que una centralización tecnocrática es imperativa para las sociedades modernas y que las prácticas democráticas deben ajustarse a este hecho de la realidad, oportunistamente usan el eslogan de limitar y reducir el gobierno para esconder su agenda tecnocrática. Obviamente estoy hablando de los sectores más influyentes del Partido Republicano de Estados Unidos, el cual ingeniosamente usa al Christian Right y al Instituto Cato como pequeños modelos de gobiernos a seguir para avanzar en su programa de centralización conservadora.

Permítanme finalizar diciendo que la democracia enfrenta una crisis global y no podemos acercarnos al problema como si fuera un simple dilema de pensamiento que debe ser sondeado y descifrado. Nos estamos enfrentando con las clásicas cuestiones de la teoría democrática, las preguntas fundamentales, para las cuales debemos construir ideas y soluciones institucionales apropiadas a los tiempos que corren. Debemos alcanzar y enfrentar con coraje todas las dimensiones de las amenazas que se posan sobre la democracia. Para ello, será nuestra habilidad para enfrentarlas la que nos proveerá de las respuestas a la pregunta de si la revolución democrática global se profundizará o se convertirá en algo del pasado, dejando a futuros historiadores, como Rorty lo expuso, el rompecabezas de descifrar por qué la era dorada de la democracia, como la era de los Antoninos, solamente duró cerca de cien años.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bello, Walden 2003 “Parallel crises: Dysfunctional Democracy in Washington and Manila” en Villareal, Corazón (ed.) *Back to the Future* (Manila: American Studies Association of the Philippines).
- Burbach, Roger 2004 *Brazilian fiscal conservatives in Lula’s government under attack along with International Monetary Fund* (Berkeley: Center for the Study of the Americas [CENSA]), 22 de marzo.
- Business Week 2003 “Don’t leave this party yet”, 8 de setiembre.

- Business Week 2004 "Is Lula's honeymoon winding down?", 26 de abril.
- Diamond, Larry 2001 "Is Pakistan the (reverse) wave of the future?" en Diamond, Larry y Plattner, Marc *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Haggard, Stephen y Kaufman, Robert 1995 *The political economy of democratic transitions* (Princeton: Princeton University Press).
- Huber, Evelyn y Stephens, John 1997 "The bourgeoisie and democracy: Historical and contemporary perspectives from Europe and Latin America", *Paper* entregado en la reunión de la Latin American Studies Association, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, México, 17-19 de abril.
- Kemal, A. R. "Structural adjustment, macroeconomic policies, and poverty trends in Pakistan", *Paper* entregado en el *Asia and Pacific forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction*, Asian Development Bank, Manila, 5-9 de febrero.
- Pfaff, William 2001 "The Pentagon, not Congress or the President, calls the shots" en *International Herald Tribune*, 6 de agosto.
- Rocha Geisa, María 2002 "Neo-Dependency in Brazil" en *New Left Review*, N° 16 (Second Series), julio-agosto.
- Rorty, Richard 2004 "Post Democracy" en *London Review of Books*, Vol. 26, N° 7, 1 de abril.
- Scarry, Elaine "Resolving to Resist" en *Boston Review*, Vol. 29, N° 1, febrero-marzo.
- Shore, Keane 1999 "The impact of structural adjustment programs on Pakistan's social development" en *IDRC Reports*, 7 de junio.
- Smith, Geri 2004 "Democracy on the Ropes" en *Business Week*, 19 de mayo.

VIRGINIA A. MIRALAO\*

## **GLOBALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO: ALGUNOS MODELOS ASIÁTICOS Y LA EXPERIENCIA FILIPINA**

CONSIDERO UN PRIVILEGIO y un honor particular participar en este taller Sur/Sur. Las grandes distancias que separan a nuestros continentes nos impiden entablar el diálogo y el intercambio que probablemente deberíamos tener y nos dificultan reflexionar mejor sobre los temas sociales e intelectuales que enfrentan nuestros países, ya sea en América Latina, África o Asia. Espero poder hacer justicia al representar la perspectiva asiática en esta reunión, pero permítanme decir en primer lugar que el tópico del taller es bastante amplio y que la región asiática es tan diversa que no es fácil capturar, y mucho menos generalizar, sobre las experiencias de Asia en la materia.

Pero permítanme comenzar con algunas observaciones sobre el tema en discusión –globalización, democracia y desarrollo– y luego procederé a describir algunas de las características en torno al desarrollo de estos procesos en los países de nuestra región (Asia). Terminaré mi presentación realizando un análisis enfocado en el impacto de la globalización sobre los perfiles educativos de los filipinos y la naturaleza de sus empleos y sobre el actual estado de desarrollo de Filipinas.

\* Presidenta del Consejo de Ciencias Sociales de Filipinas.

## **OBSERVACIONES GENERALES: GLOBALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

La mayoría de los países y la mayoría de los pueblos desean la democracia y el desarrollo. Las tendencias democráticas o las ansias de libertad son humanas y universales, tal como lo son las aspiraciones de desarrollo para superar el atraso económico y las necesidades materiales. Sin embargo, detrás de estas tendencias generales y aspiraciones, los países difieren considerablemente respecto a las propias nociones y/o conceptos de lo que es la democracia y lo que significa el desarrollo y por tanto, también en la manera de alcanzar y expresar esto dentro de sus fronteras. Uno puede decir, por ejemplo, que algunos años atrás, el entonces primer ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, argumentó de manera forzada que las democracias asiáticas no debían ser juzgadas de acuerdo a los valores occidentales y a los estándares de la democracia (que premia a las libertades personales) en tanto la región encarna valores asiáticos muy diferentes a los occidentales (por ejemplo, el comunitarismo y el respeto y deferencia hacia la autoridad gubernamental). De este modo, los países difieren en la importancia que le brindan a la preservación de sus culturas nacionales e identidades en el proceso de desarrollo, con muchos adherentes a la visión de que el progreso económico que erosiona a las culturas y valores nativos o no soluciona los problemas de la pobreza o la justicia social no es, de ninguna manera, desarrollo.

Junto a las diferencias entre los países y las ambigüedades en las nociones prevalecientes y en las expresiones de democracia y desarrollo, también está la tensión entre la búsqueda de la democracia y el desarrollo. Por un lado, en no pocos países, las prácticas y medidas tomadas para mantener y/o lograr el avance de la democracia no siempre trae desarrollo o el bien de la economía nacional. Por otra parte, algunos otros países han encontrado más conveniente poner un tope a las llamadas “libertades democráticas” mientras promovían medidas para el crecimiento económico y el desarrollo.

La globalización –entendiendo por esta los complejos cambios que están ocurriendo actualmente debido a los avances en la tecnología de las telecomunicaciones y el transporte, produciendo el aumento de los flujos transnacionales de bienes, servicios, personas y capital– ha abierto nuevos espacios para el intercambio de ideas y experiencias locales, nacionales y regionales sobre la democracia, el desarrollo y los procesos sociales ocurridos en el marco de las estructuras convencionales y las relaciones establecidas por los gobiernos/ estados-nación. Todo esto ha engendrado, en consecuencia, una ética de la libertad y la movilidad entre los países de todo el mundo y ha ejercido presión sobre los estados-nación para abrir y liberalizar sus

sistemas políticos y económicos. Se observa entonces que, dado sus historias y culturas únicas y sus temperamentos y circunstancias variables, los países responden de manera diferente a las presiones de la globalización y sus influencias.

### **ALGUNOS MODELOS DE EXPERIENCIAS DEMOCRÁTICAS Y DE DESARROLLO EN LOS PAÍSES ASIÁTICOS**

Teniendo en cuenta las observaciones generales realizadas arriba, ahora me referiré a algunos modelos que han sido elaborados sobre cómo los países asiáticos han perseguido y/o alcanzado sus objetivos de desarrollo como así también sus sistemas políticos y sus metas de democracia/democratización.

Un modelo es ejemplificado por India y Filipinas, los países que primero obtuvieron la independencia de la administración colonial y abrazaron el republicanismo. India es reconocida como la “democracia más grande”, siendo el país más populoso con un sistema parlamentario que funciona, mientras que Filipinas también es vista como una democracia con “características” únicas, por ejemplo, exhibe la prensa “más libre” de Asia y es el primer país que ha derribado una dictadura con el “poder del pueblo”. Tanto India como Filipinas han perseguido el desarrollo económico en el marco de sus respectivas constituciones y han elegido el camino democrático para desarrollarse. En décadas anteriores, sin embargo, ambos países eran más conocidos por sus altas tasas de pobreza y manifiestas desigualdades sociales y económicas que por su rendimiento económico. No obstante, desarrollos recientes muestran que India y Filipinas están siendo beneficiadas económicamente por la globalización, en particular India, que está siendo considerada (junto con China) como uno de los próximos gigantes económicos. La economía de Filipinas, en tanto, parece estar recuperándose, creciendo a tasas más altas de lo previsto.

Otro modelo emerge de la experiencia de Singapur, Malasia, Corea del Sur y Taiwán (y hasta cierto punto también de Tailandia). Estos países de la región se caracterizan por haber modernizado rápidamente sus economías entre los últimos 35 y 40 años y por haber liberado a gran cantidad de sus poblaciones de la pobreza, bajo un sistema de partido único o gobierno militar o un sistema político que era menos que democrático. Algunos han señalado el milagro económico de estos países como ejemplo que contradice la noción liberal de que el crecimiento económico rápido sólo es posible en un ambiente democrático liberal, mientras que otros argumentaron que las limitaciones impuestas sobre las libertades individuales y los derechos civiles por parte de los regímenes autoritarios colaboraron en gran medida con la transformación de estos países.

China y Vietnam representan otro modelo. Son dos de los tres países en la región (el tercero sería India) que están avanzando e irrumpiendo espectacularmente en la economía global o el mercado mundial. Tanto China como Vietnam, políticamente siguen siendo comunistas y continúan limitando las libertades individuales, pero han liberalizado y abierto sus economías a las fuerzas del mercado. Actualmente ambos países exhiben las mayores tasas anuales de crecimiento del PBI en la región (cerca del 10% China y 8% Vietnam en el año 2005).

En general, las experiencias de los países en la región apoyan la premisa de que la apertura de las economías nacionales a las fuerzas de los mercados globales (a través de la liberalización comercial, las privatizaciones, la apertura a los capitales, etc.) ejerce presión sobre las sociedades para que también liberalicen sus sistemas políticos. Los movimientos democráticos presionando por mayores libertades y por los derechos humanos han irrumpido en un creciente número de países asiáticos. En los últimos años, los movimientos democráticos han irrumpido abiertamente en las protestas callejeras y manifestaciones incluso en la China Comunista y en otros lugares de Corea del Sur, Taiwán, Tailandia e Indonesia.

Finalmente, es interesante señalar que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés), un cuerpo regional compuesto por diez países de la región, ha estado ejerciendo presión sobre sus miembros para democratizar e impulsar políticas y reformas de libre mercado. Incluso cuando la ASEAN sostiene el principio de no interferencia en los asuntos internos de sus miembros, la alianza está en proceso de incluir en su carta el establecimiento de una comisión de derechos humanos para sus miembros. La ASEAN, por supuesto, ha sido más agresiva en promover sus objetivos económicos de integración regional –y convertirse en un mercado único y base productiva y de inversiones– para negociar mejor como un bloque vis a vis con China, India, Japón y otros socios comerciales. En su mayor parte los miembros de la ASEAN se han movido concertadamente a través de las líneas de liberalización económica y política, pero hasta el momento la alianza no ha logrado que algunos de sus miembros, como Myanmar, se abran a la democratización y permitan a sus ciudadanos mayores libertades políticas.

## **LA GLOBALIZACIÓN, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO EN FILIPINAS**

Con el precedente contexto regional de fondo, examinaré más detalladamente el impacto de la globalización sobre los declarados objetivos e ideales democráticos y de desarrollo, específicamente examinando

el modo en que las fuerzas de la globalización están afectando la estructura laboral del país y el perfil de la educación de los filipinos.

Debe recordarse que a partir de mediados de los noventa, durante sus últimos tres presidentes, Filipinas ha tratado de abrir su economía y poner en marcha diferentes reformas de “libre mercado”, como así también socio-políticas, para hacer al país “globalmente competitivo” (como un lugar de inversiones, un socio comercial, proveedor de bienes de calidad y servicios, un destino turístico, etc.). Sin embargo, estos intentos no han sido exitosos en lo que refiere al rápido crecimiento económico. Aunque algunos observadores ahora piensan que Filipinas está en condiciones de despegar económicamente (y muchos esperan que también esté preparada para el crecimiento sustentable), el país continúa lidiando con significativos problemas de pobreza e inequidades sociales. Estos problemas, que históricamente han acosado a Filipinas, están también en el tope de las agendas de los dos mayores movimientos insurgentes del país (la insurgencia comunista liderada por el Nuevo Ejército del Pueblo y el Frente de Liberación Nacional Moro en la musulmana Mindanao), los cuales son además los más activos en Asia. Los temas que surgen de la división económica entre ricos y pobres y entre las ciudades más grandes y el interior aún continúan siendo usados o explotados por los militares, políticos y otros grupos opuestos al gobierno, para derrocarlo.

Sin embargo, a causa de que la democracia filipina –considerada como la más libre de la región– ha tenido una larga historia en permitir y apoyar las libertades humanas y civiles, no fue fácil para la dirigencia del país recurrir a reglas autocráticas, para aplastar las insurgencias y en menor medida, alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. De esta manera, el gobierno filipino, tanto antes como ahora, ha tenido que lidiar con amenazas hacia sí mismo y hacia la estabilidad política nacional. Por otra parte, se sabe que esta falta de estabilidad política ha obstaculizado los esfuerzos para alcanzar el desarrollo económico y las medidas dirigidas a solucionar los problemas de pobreza y desigualdad del país. Veámoslo de esta manera, el deseo de Filipinas de consolidar sus elementos democráticos y fortalecer su tradición democrática y desarrollarse económicamente se ha mantenido como un objetivo bastante elusivo.

Un análisis de la información sobre empleo y educación proveniente de recientes Encuestas sobre Fuerza Laboral (EFL) y sobre Ingresos y Gastos Familiares (EIGF) pueden ayudarnos a descifrar cómo los filipinos están progresando para ser económicamente más vibrantes e igualitarios y políticamente más democráticos y estables.

La información sobre el empleo en la Tabla 1 está tomada de la Encuesta sobre Fuerza Laboral (EFL) del año 2001 y está presentada por sector o tipo de industria (por ej., agricultura; pesca y actividades fores-

tales; industria; servicios) y por cohorte o década en la cual nacieron los miembros de la fuerza. Uno puede observar a los miembros de cada cohorte (por ej., aquéllos nacidos en los treinta frente a los nacidos en los sesenta) como espejos de sus tiempos y encarnando historias y biografías únicas. Comparar los perfiles laborales de las cohortes más viejas con las más jóvenes nos dará una pista de cómo la economía filipina ha cambiando a través del tiempo; cómo en un comienzo era agraria y de base rural y cómo ha pasado a ser más industrial y moderna. Más aun, la información sobre el perfil laboral de la cohorte más joven, aquéllos nacidos en los setenta que tenían entre 22 y 31 años al momento de la encuesta en enero de 2001, puede ser tomada para reflejar en parte las influencias actuales de la globalización sobre el empleo y la economía.

**Tabla 1**  
Filipinas: empleados por década de nacimiento y por industria\*

<b>Industria</b>	<b>30s</b>	<b>40s</b>	<b>50s</b>	<b>60s</b>	<b>70s</b>	<b>Números</b>
<i>Desempleados</i>	6,1	8,2	5,7	7,6	17,7	2.874.737
No clasificados en otro lugar	1,6	2,4	3,0	3,2	4,0	8.050
<i>Agricultura, pesca y actividad forestal</i>	53,2	37,7	32,6	29,0	21,8	9.015.838
Minería y extracción	0,2	0,4	0,5	0,4	0,3	113.445
Manufacturas	5,7	7,0	8,6	9,9	11,8	2.704.601
Utilidades	0,1	0,4	0,5	0,5	0,3	112.652
Construcción	2,1	3,9	5,7	6,4	5,4	1.509.187
<i>Industria</i>	8,1	11,6	15,3	17,2	17,9	4.439.885
Ventas minoristas y mayoristas	17,6	17,2	17,1	16,7	14,6	4.728.589
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,2	5,4	7,5	8,5	7,5	2.028.137
Servicios financieros de gestión e inmobiliarios	1,7	1,5	2,5	2,9	3,8	800.586
Servicios comunitarios, sociales y personales	9,4	15,9	16,2	14,9	12,6	5.007.579
<i>Servicios</i>	30,9	40,1	43,4	43,0	38,5	12.564.891
Números absolutos	2.547.362	4.103.082	6.630.643	7.585.226	8.037.086	28.903.401

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero de 2001.

\*Incluidos aquellos nacidos antes de 1980, solamente.

Como se esperaba, se desprende de la Tabla 1 una significativa caída en la proporción de la fuerza laboral ocupada en la agricultura y un movimiento a través del tiempo en la estructura laboral del país, desde el sector productivo al de servicios. Mientras que la mayoría (53%) de los trabajadores más viejos (o aquellos nacidos en los años treinta) estaban ocupados en la agricultura, la pesca y las actividades forestales en el año 2001, solamente un cuarto (21.8%) de sus contrapartes más jóvenes (los nacidos en los setenta) tienen trabajos similares a aquéllos. La mayoría de este último grupo (56.4%) ha encontrado empleo en la industria o en el sector de servicios.

**Tabla 2**  
Filipinos no-pobres: empleados por década de nacimiento y por industria\*\*\*

Industria	30s	40s	50s	60s	70s	Números
<i>Desempleados</i>	6,2	8,9	6,3	8,6	19,0	2.296.733
No clasificados en otro lugar	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	7.539
<i>Agricultura, pesca y actividades forestales</i>	45,3	26,7	19,6	16,0	12,3	4.128.943
Minería y extracción	0,2	0,4	0,6	0,5	0,3	83.021
Manufacturas	5,7	7,7	9,7	11,9	13,7	2.254.893
Utilidades	0,1	0,5	0,7	0,7	0,4	106.166
Construcción	2,3	4,2	6,1	6,4	5,8	1.147.482
<i>Industria</i>	8,4	12,8	17,0	19,6	20,2	3.591.561
Ventas minoristas y mayoristas	21,7	20,3	20,6	19,4	16,2	3.973.263
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,7	6,6	9,1	10,1	8,1	1.699.530
Servicios financieros, de gestión e inmobiliarios	2,3	1,9	3,3	3,9	4,8	754.860
Servicios comunitarios, sociales y personales	13,4	22,7	24,0	22,4	19,4	4.407.352
<i>Servicios</i>	40,1	51,6	57,0	55,8	48,5	10.835.005
Número absoluto	1.797.199	3.038.789	4.633.464	5.201.428	6.188.899	20.859.779

Fuente: Estadística sobre el empleo, enero de 2001 y FIES 2000.

\*Incluidos aquellos nacidos antes de 1980, solamente.

\*\*Pobre es definido como perteneciente al 30% de las familias de menores ingresos en términos de ingresos per cápita.

El hecho de que la modernización de la economía filipina favoreció más a los que no son pobres que a los que lo son también es apoyado por la información en las Tablas 2 y 3. Entre los que no son pobres (definidos como aquéllos pertenecientes a familias situadas en los siete primeros niveles de ingresos), el movimiento de la fuerza laboral desde la agricultura hacia la economía moderna ocurrió más rápidamente que en la población general. Para el 2001, sólo cerca del 12.3% de la cohorte más joven de los que no son pobres (de entre 22 y 31 años) permaneció en la agricultura, con más de dos tercios (o el 68.7%) habiendo encontrado

**Tabla 3**  
Filipinos pobres: empleados por década de nacimiento y por industria\*\*

Industria	30s	40s	50s	60s	70s	Números
<i>Desempleados</i>	6,0	6,0	4,4	5,5	13,4	578.004
No clasificados en otro lugar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	511
Agricultura, pesca y actividades forestales	72,3	69,0	62,7	57,2	53,8	4.886.895
Minería y extracción	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	30.424
Manufacturas	5,7	5,0	6,2	5,3	5,6	449.708
Utilidades	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	6.487
Construcción	1,6	2,9	4,7	6,2	4,1	361.705
<i>Industria</i>	7,5	8,3	11,3	12,0	10,3	848.324
Ventas minoristas y mayoristas	7,9	8,4	9,0	10,7	9,2	755.326
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,8	2,0	3,9	5,1	5,5	328.607
Servicios financieros, de gestión, e inmobiliarios	0,4	0,3	0,6	0,6	0,7	45.726
Servicios comunitarios, sociales y personales	5,1	5,9	8,0	8,8	7,0	600.227
Servicios	14,1	16,6	21,6	25,3	22,4	1.729.886
Número absoluto	750.163	1.064.293	1.997.179	2.383.798	1.848.187	8.043.365

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero 2001 y FIES 2000.

\*Incluidos aquellos nacidos antes de 1980, solamente.

\*\*Pobre es definido como perteneciente al 30% de las familias de menores ingresos en términos de ingresos per cápita.

trabajos en la industria o en el sector de servicios. En contraste, entre los pobres (definidos como aquéllos pertenecientes a los 30 niveles de más bajos ingresos), la mayoría de la cohorte más joven (53.8%) continúa desempeñándose en la agricultura, la pesca y las actividades forestales, con sólo cerca de un tercio (33.7%) con empleos en el sector moderno. Más aun, comparando a los que no son pobres con los pobres, notamos que estos últimos exhiben consistentemente a través de las cohortes menores tasas de desempleo, mostrando la mayor necesidad de las clases más bajas de trabajar y obtener ingresos.

La transformación de la estructura laboral previstamente arribó junto con el mejoramiento de los resultados educacionales de los filipinos, demostrando que en general la relación entre mayores niveles de habilidades, conocimientos y educación con los empleos en el sector moderno. Reflejando los cambios en la estructura laboral del país, las Tablas 3, 4 y 5 revelan sustanciales mejoras en los perfiles educacionales entre las cohortes más viejas de trabajadores y sus contrapartes más jóvenes. De los que conforman la fuerza laboral, poco más del 10% de la generación de los años treinta ha obtenido algún tipo de educación universitaria o la ha completado. Por otra parte, entre los más jóvenes de la generación de los setenta, la proporción de los que han llegado a la universidad se ha cuadruplicado hasta el 38.4%.

**Tabla 4**

Filipinos: Fuerza laboral por década de nacimiento y por el mayor nivel educacional alcanzado\*

<b>Mayor nivel completo</b>	<b>30s</b>	<b>40s</b>	<b>50s</b>	<b>60s</b>	<b>70s</b>	<b>Números</b>
Sin escolarización	10,0	4,3	2,2	1,6	1,3	802.625
Primario incompleto	39,2	25,9	17,6	12,3	8,9	4.877.362
Primario completo	23,5	26,2	22,6	17,0	11,7	5.400.874
Secundario incompleto	8,4	9,1	11,9	13,0	12,5	3.374.276
Secundario completo	9,2	14,3	21,2	26,1	27,2	6.394.470
Universitario incompleto	3,7	7,8	11,3	14,6	17,5	3.676.261
Universitario completo	5,9	12,3	13,2	15,4	20,9	4.373.963
(sin clasificar)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.570
<b>Total</b>	<b>2.547.362</b>	<b>4.103.082</b>	<b>6.630.643</b>	<b>7.585.226</b>	<b>8.037.086</b>	<b>28.903.401</b>

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero 2001 y FIES 2000.

\*Incluidos aquellos nacidos antes de 1980 solamente

Nuevamente, las mejoras en los niveles educacionales son más evidentes entre los que no son pobres. Para enero de 2001, casi la mitad de esta cohorte más joven de trabajadores (46.3%) había asistido a la universidad, a diferencia del mucho más bajo 11.6% de sus pares pobres. De este modo, debido a sus más altos niveles educacionales, los jóvenes de las clases que no son pobres están obviamente en mejores condiciones para alcanzar las oportunidades laborales que trajeron la modernización y la apertura a la globalización. En contraste, con sólo un porcentaje de entre el 0.9 y el 11.6% de los trabajadores de escasos recursos de todas las edades que han obtenido alguna educación universitaria, los pobres no pueden beneficiarse en igual medida debido a sus capacidades débiles y falta de educación, lo cual los excluye de la competencia en el mercado laboral por puestos mejor pagos.

Tabla 5

Filipinos no-pobres: Fuerza laboral por década de nacimiento y por mayor nivel educacional alcanzado\*

Mayor nivel completo	30s	40s	50s	60s	70s	Números
Sin escolarización	6.8	2.1	1.0	0.7	0.7	309.731
Primaria incompleta	34.3	19.6	9.9	6.1	4.5	2.269.281
Primaria completa	25.0	25.5	19.1	12.6	8.6	3.298.272
Secundario incompleto	9.4	9.3	11.7	10.9	10.9	2.236.892
Secundario completo	11.3	17.0	25.0	29.2	28.9	5.187.777
Universitario incompleto	5.0	9.9	14.8	18.7	20.3	3.306.647
Universitario completo	8.2	16.5	18.5	21.7	26.0	4.247.610
(sin clasificar)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.570
	1,797,199	3,038,789	4,633,464	5,201,428	6,188,899	20,859,780

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero 2001 y FIES 2000.

\*Incluidos aquellos nacidos antes de 1980 solamente.

Dadas las tendencias en curso en el 2001, hay razones para esperar que las influencias actuales de la globalización sobre el empleo y la educación empeoren el estado de las desigualdades socioeconómicas filipinas en el periodo posterior al 2001. Esto es así porque actualmente la categoría ocupacional, que está registrando dramáticos incrementos en materia de empleo, es la de “servicios financieros, de bienes inmuebles y de gestión”, como resultado de la gran demanda de empleados y de *call-centers* en Filipinas. Esta industria ha crecido fenomenalmente: mientras que en el año 2003 solamente había cuatro *call-centers* funcionando en el país, los cuales empleaban a 2 mil traba-

jadores, en el año 2006 había más de 100 *call-centers* con más de 200 mil empleados.

Viendo el potencial de esta “industria naciente”, el sector privado y el gobierno están ahora implementando programas para aumentar la competitividad de Filipinas en el manejo de *call-centers* y en operaciones de servicios de gestión tercerizados (SGT). Para promover la industria, empresarios e inversores locales y extranjeros y el gobierno se están moviendo para expandir las TIC’s para tercerizar empleos, más allá de los usuales servicios de cuidados médicos y traducción, que actualmente se realizan en el país, hasta incluir otros trabajos de TIC’s en las áreas de administración, contabilidad y finanzas y recursos humanos y trabajos de consultoría para varias firmas comerciales y clientes del gobierno. Los próximos años probablemente serán testigos del surgimiento de oportunidades de empleos para los filipinos en el sector de servicios relacionados con las TIC’s que se saben que demandan no solamente un título universitario, sino altos niveles de inglés (y otras lenguas extranjeras) y el manejo de sistemas informáticos.

De este modo, las brillantes perspectivas de trabajo en el área de las TIC’s favorecerán una vez más a los (jóvenes) filipinos provenientes de las familias ricas o de hogares que no son pobres, que están en condiciones de obtener títulos universitarios y entrenarse en las habilidades requeridas por los *call-centers* y SGT’s. Con títulos inferiores a los universitarios, la mayoría de los pobres no estarán en posición de entrar en este sector y beneficiarse de los negocios de la externalización de las TIC’s. La Tabla 7 muestra que ya en el 2001, un 50% de los empleados en las áreas de “servicios financieros, de gestión e inmobiliarios”, categorías a las cuales pertenecen los *call-centers* y las SGT’s, eran graduados universitarios –haciendo de esta categoría de empleos la más exigente en términos de capacitación educacional–.

Otro sector laboral en Filipinas que ha sido afectado en gran medida por los desarrollos de la globalización es el empleo/trabajo en el extranjero, cuyas estadísticas se mantienen separadas de las que registran la fuerza laboral nacional/doméstica. Como es bien sabido, Filipinas es uno de los mayores exportadores de mano de obra y en el año 2005 se calculó que cerca de 8 millones de filipinos estaban trabajando/viviendo en el extranjero. La predilección de los filipinos por trabajar en el exterior tiene sus orígenes en la historia migratoria que comenzó hace 100 años y que alcanzó su cima en los sesenta, como resultado de la liberalización de las leyes de inmigración estadounidenses y luego nuevamente en los ochenta, siguiendo el boom de la construcción y el desarrollo en Medio Oriente. Desde ese momento, no ha mermado la cantidad de filipinos que dejan el país para trabajar en el extranjero, temporal o permanentemente.

La continua demanda de trabajadores extranjeros en el mundo (particularmente entre los países avanzados, Medio Oriente y China, que se está industrializando rápidamente) ha diversificado la migración filipina, de manera tal que hoy los trabajadores e inmigrantes filipinos se encuentran en todas las regiones del mundo (desde África hasta Oceanía) y en casi todos los países. En relación a las ocupaciones, éstas también se han diversificado. Mientras que las olas de migración de trabajadores filipinos antes estaban compuestas por trabajadores rurales y de plantaciones que se dirigían a Hawai y la Costa Oeste de Estados Unidos, doctores y enfermeras que iban a Hong Kong y Japón y trabajadores domésticos y de la construcción que tenían como destino Medio Oriente, las recientes olas incluyen no sólo estos rubros sino también un creciente número de programadores informáticos, pilotos, vendedores y gestores, directivos, maestros, contadores y otros profesionales. También se observa que esta tendencia sugiere que los empleos en el exterior, mucho más que los empleos en *call centers* y SGT's en el país, se están volviendo cada vez selectivos y destinados a filipinos con altos niveles de educación.

Tal es el caso que podemos ver en la información de las Tablas 8 y 9, las cuales muestran que los requerimientos de los puestos en el exterior favorecen a las cohortes más jóvenes (por ejemplo, aquellos nacidos entre los sesenta y los setenta) y a aquéllos con mayor nivel educativo (por lo menos graduados secundarios, pero más comúnmente graduados universitarios). Obviamente son las cohortes más jóvenes las que exhiben mayores logros educativos y por ello están en condiciones de emigrar. Más de dos tercios de la generación más joven de filipinos (1970s) que trabajan en el extranjero se han graduado o han obtenido algún grado de educación universitaria.

**Tabla 8**  
Trabajadores contratados en el extranjero por década de nacimiento\*

Década de nacimiento	Nro.	% de participación
30s	15,219	1.4
40s	71,300	6.6
50s	255,694	23.7
60s	375,145	34.7
70s	363,678	33.6
Total	1,081,036	100.0

Fuente: Estadísticas sobre enero 2001.

\*Incluye a aquellos nacidos antes de 1980 solamente.

\*\*Las cifras no incluyen a los emigrantes permanentes.

\*\*\*Tan (2006) calcula la cifra de trabajadores temporales en el extranjero en 4.5 M la cual está por encima de la cifra proporcionada por el LFS aquí utilizada.

Tabla 9

Trabajadores contratados en el extranjero por década de nacimiento y por mayor nivel educativo alcanzado\*

Mayor nivel completo	30s	40s	50s	60s	70s	Total
Sin escolarización	1,5	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Primario incompleto	0,8	1,5	1,6	1,0	0,3	0,9
Primario completo	28,2	8,9	4,9	3,1	2,3	4,0
Secundario incompleto	0,0	5,3	5,2	6,3	4,5	5,3
Secundario completo	41,3	29,9	30,6	27,2	24,5	27,5
Universitario incompleto	4,7	20,4	27,1	28,4	30,3	27,9
Universitario completo	23,5	34,0	30,5	33,7	38,0	34,3
(sin clasificación)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero 2001.

\*Incluye a aquellos nacidos antes de 1980 solamente

Tabla 10

Trabajadores contratados en el extranjero por nivel de pobreza y por mayor nivel educativo alcanzado\*

Mayor nivel completo	Pobres	% de participación	No-pobres	% de participación	Número	% de participación
Sin escolarización	1.002	2,6	1.036	0,1	2.038	0,2
Primario incompleto	3.768	9,7	9.77	0,9	12.845	1,2
Primario completo	3.589	9,3	39.829	3,8	43.418	4,0
Secundario incompleto	5.500	14,2	56.941	5,5	62.441	5,8
Secundario completo	11.303	29,2	283.246	27,2	294.549	27,2
Universitario incompleto	9.506	24,6	291.704	28,0	301.210	27,9
Universitario completo	4.030	10,4	360.181	34,5	364.212	33,7
(sin clasificación)	0	0,0	323	0,0	323	0,0
<b>Total</b>	<b>38.698</b>	<b>100,0</b>	<b>1.042.337</b>	<b>100,0</b>	<b>1.081.036</b>	<b>100,0</b>
% de participación en el total de trabajadores migrantes	3,6		96,4		100,0	

Fuente: Estadísticas sobre empleo, enero 2001.

\*Incluye a aquellos nacidos antes de 1980 solamente.

Debido a que los empleos en el extranjero son selectivos y prefieren a aquéllos con altos niveles de educación y capacitación, no es sorpren-

dente que en el exterior se contraten desproporcionadamente más cantidad de trabajadores provenientes de familias que no son de escasos recursos. La Tabla 9 muestra cohorte por cohorte que el perfil educativo de un filipino que trabaja en el exterior es mucho mejor que el de uno que se desempeña en el país; y la Tabla 10 muestra que sólo un mínimo de 3.6% de los trabajadores contratados en el exterior provienen de familias de bajos recursos (o del 30% de menores ingresos) mientras que la gran mayoría, el 96.4%, pertenece a familias no pobres.

El ingreso de remesas enviadas por trabajadores en el exterior ha venido aumentando (llegando a casi \$10.7 billones o el equivalente del mitad del presupuesto nacional para el año 2005), pero evidentemente las mismas no están destinadas a las familias más pobres. No puede esperarse entonces que las remesas alivien las condiciones de pobreza en el país y de hecho es posible exacerben las desigualdades socio-económicas.

En resumen, esta breve mirada sobre el impacto de la globalización en el proceso de desarrollo y la democracia de Filipinas revela tendencias emergentes que parecen mejorar la economía nacional, aunque no siempre adecuadamente para resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad. Como se mencionó anteriormente, estas problemáticas, sumadas a la ineptitud burocrática, la pobre gobernabilidad y la corrupción, han amenazado históricamente las prácticas democráticas y las instituciones en Filipinas.

No obstante, luego de años de estancamiento económico e incertidumbre, desde los años de la Ley Marcial en los ochenta, actualmente están aumentando las perspectivas de recuperación económica y crecimiento sustentable en el país, lo cual puede ayudar a los filipinos a resolver sus antiguos problemas económicos y políticos. En este punto, el esfuerzo nacional debería enfocarse en:

- Aumentar aun más la tasa de crecimiento económico entre el 4% y el 5% anual y mantener altas tasas de crecimiento en los próximos años. Para que el crecimiento económico contribuya a la reducción de la pobreza, las experiencias de otros países asiáticos indican que la tasa de crecimiento anual en el PBI debe estar en el orden del 8% o más.
- Movilizar los nuevos ingresos y la riqueza creada (por ejemplo, los aumentos de los ingresos de los trabajadores y las remesas que llegan y se distribuyen entre las clases no pobres de la sociedad filipina) para elevar los niveles de ahorro e inversión y para apoyar emprendimientos y negocios que puedan generar nuevos puestos laborales para aquéllos que se encuentran al final de la jerarquía social; y

- La enérgica puesta en marcha de programas sociales y económicos y acciones afirmativas a favor de los pobres, entre otros; y mayor inversión en obras de infraestructura y desarrollo rural que generarán más puestos de trabajos y oportunidades de vida en los sectores agrícolas donde se localizan los pobres. Invertir más en programas y/o áreas para fomentar el acceso a la educación básica y otras formas de capacitación de los niños y jóvenes provenientes de familias de escasos recursos también incrementará sus habilidades para encontrar trabajo y competir en el mercado laboral.



UTSA PATNAIK\*

## **TEORÍAS SOBRE LA POBREZA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA ERA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS**

LA CORRECTA TEORIZACIÓN sobre la pobreza y la seguridad alimentaria se ha convertido en un tema particularmente importante en la actualidad cambiante de los espacios económicos en los que habitan pequeños productores, incluidos campesinos y trabajadores. En un país pobre en desarrollo, la incidencia de la pobreza está muy relacionada a la disponibilidad de comida, donde aún predomina la comida elaborada sobre la base de granos, que aportan tres quintos de la energía diaria ingerida por la población. El cálculo de la pobreza en India tradicionalmente ha adoptado una norma nutricional especificada en términos de un promedio de energía diaria ingerida medido en calorías. La Oficina de Monitoreo Nutricional Nacional (NNMB, por sus siglas en inglés) ha informado que:

[...] el NNMB ha confirmado de manera consistente en sucesivas encuestas que el principal cuello de botella en las dietas de los indios, incluso los más pobres, es la energía y no las proteínas, como se creía hasta ahora [...] *La información también indica que la medida del consumo de cereales puede ser utilizada como representante de la energía total ingeri-*

\* Profesora de Economía en el Centro de Estudios y Planificación Económica de la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi. Pertenece al comité editorial de la revista *Social Scientist* (Delhi) y de la *Revista para el Cambio Agrario* (Londres).

*da. Esta observación es considerablemente significativa en tanto ayuda a determinar rápidamente, aunque de manera aproximada, estimativos del nivel de energía ingerida en los hogares (NNMB, 1997, énfasis propio).*

En una norma nutricional hay un fuerte vínculo entre los granos alimenticios básicos ingeridos y la pobreza, que nos permite desarrollar un análisis de las recientes tendencias en seguridad alimentaria y pobreza a la luz del impacto de las cambiantes políticas económicas durante los últimos quince años. La mayor parte de los académicos y el gobierno de India hoy realizan dos afirmaciones las cuales creo que son incorrectas en los hechos, afirmaciones que están basadas en una lectura teórica completamente falaz de la actual situación. Primero afirman que hay un “exceso de oferta” de los granos alimenticios en relación a la demanda (que asumen que normalmente se incrementa) y por esto infieren que la producción de granos alimenticios debe ser limitada a favor de la “diversificación”; en segundo lugar, afirman que la pobreza está disminuyendo en India en la era de las reformas, específicamente en la década de los noventa. En relación a ambas proposiciones, mi posición es que son incorrectas, y que la posición correcta en el campo teórico y de los hechos es precisamente la contraria. Primero, no hay una sobreoferta de granos alimenticios, sino un declive en el suministro de los mismos y una más drástica caída de la demanda efectiva de granos en las zonas rurales de India debido a una anormal pérdida de poder de compra durante los últimos seis años: de este modo, lejos de cortar la producción de granos alimenticios, la política correcta es aumentar el poder de compra y restaurar la demanda efectiva así como restaurar el acceso a los granos alimenticios a través de la combinación de un esquema de empleo universal garantizado, y no sectorial, y a través de la reversión del sistema público de inversión en uno universal, y no sectorial.

Segundo, lejos de la disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza como se afirma, la posición objetivamente correcta sobre la base de la información actual es que la pobreza es muy alta y afecta al menos a tres cuartas partes de la población rural y a más de dos quintos de la urbana. Más aun, la información muestra que la profundización de la pobreza se ha incrementado considerablemente durante los quince años de reforma, con mayor cantidad de gente siendo empujada a un estatus nutricional más bajo que el que tenía en la mayoría de los estados indios y a nivel nacional. La razón por la cual tantos académicos y la Comisión de Planeamiento llegan a la conclusión de que la pobreza está disminuyendo, es que utilizan un procedimiento de estimación que no es lógico y es indefendible en ámbitos académicos. En qué consiste ese procedimiento

de estimación y cómo difiere del procedimiento correcto es una de las principales cuestiones que trataré de explicar. Creo que es parte del “derecho a la información” para que los ciudadanos inteligentes puedan llegar a formarse un juicio sobre la validez del procedimiento oficial y no simplemente tomar como verdaderos ciertos argumentos que se dan por sentados. Por este motivo me enfocaré en la correcta teorización de estas dos cuestiones principales: el efectivo declive de la demanda de granos alimenticios y la extensión de la pobreza. Estos temas se han convertido en extremadamente importantes porque la incorrecta teorización ampliamente prevaleciente en los círculos académicos y gubernamentales está conduciendo a la formulación de políticas y medidas que sólo sirven para empeorar el bienestar de las masas y empujar a amplios sectores de la población rural hacia un mayor desempleo y privación alimentaria.

En las dos primeras secciones se discutirán brevemente las políticas macroeconómicas deflacionarias, que combinadas con la exposición a la caída de los precios globales llevaron a una masiva pérdida del poder de compra en la India rural en los últimos seis años, lo cual se refleja en el declive del consumo de granos y de energía ingerida. En la tercera sección se discute la interpretación de la caída en el consumo de cereales, en tanto en la cuarta y en la última sección se aborda la cuestión de la estimación de la pobreza y cómo los funcionarios y la mayoría de los académicos utilizan un método indirecto de estimación que desvincula completamente la pobreza de las normas nutricionales al ignorar la información actual que muestra en realidad el aumento de la privación nutricional y la profundización de la pobreza.

### **¿QUÉ IMPLICARON LAS POLÍTICAS DEFLACIONARIAS Y LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL PARA LA ECONOMÍA RURAL EN INDIA?**

Las políticas macroeconómicas deflacionarias están fuertemente apoyadas por los grupos financieros internacionales y domésticos, los cuales son bastante obsesivos con el control de la inflación y preferirían incluso ver una economía con una alta tasa de desempleo y creciendo lentamente antes que arriesgarse a que aumenten los precios debido a políticas expansionistas que reduzcan el desempleo. Los acreedores internacionales desean mantener valores reales altos de sus capitales financieros y altas tasas de interés (la inflación erosionaría ambos); y están felices con los periodos de deflación de los activos en los países en desarrollo, porque de esta manera estos activos pueden ser adquiridos rápidamente por sus corporaciones a muy bajo costo. Su insensato y obsesivo temor a la inflación puede ser visto en las políticas recomendadas de manera uniforme por el Fondo Mone-

tario Internacional (FMI) en 78 países en desarrollo en los ochenta y resumidas desde un estudio del FMI en la Tabla 1. Las primeras tres políticas –restringir el gasto público, limitar la expansión crediticia y reducir el déficit presupuestario en relación al PBI, sumadas a un paquete fuertemente deflacionario– están siendo actualmente imple-

**Tabla 1**  
Políticas seguidas por 78 países bajo la guía de reformas económicas del FMI

	<b>Porcentaje del número total de países que implementaron la política</b>
Restricción de los gastos del Gobierno Central	91
Limitación de la expansión crediticia	99
Reducción del déficit presupuestario en relación al PBI	83
Reducción de los salarios	65
Política Cambiaría	54

Fuente: Estudio del FMI citado en Cornia, Jolly y Stewart (1987:11).

**Tabla 2**  
Reducción de gastos en Desarrollo Rural bajos las reformas económicas  
Años seleccionados: 1985-1990 a 2000-2001

	<b>1985-1990</b>	<b>1993-1994</b>	<b>1995-1996</b>	<b>1997-1998</b>	<b>2000-2001</b>
1.Gastos en Desarrollo Rural en relación al PBI	3,8	2,8	2,6	2,3	1,9
2.Gastos en Desarrollo Rural en relación al PNN más infraestructura	11,1	8,4	6,9	6,4	5,8

Fuente: Gobierno de India, Ministerio de Finanzas y *Revisión económica anual* para los años 2001-2002 a 2003-2004. Tabla S-44. "Gastos en Desarrollo Rural" aquí están los principales gastos del gobierno central y de los estados bajo cinco aspectos: agricultura, desarrollo rural, irrigación y control de inundaciones, programas de áreas especiales y pueblos e industrias de baja escala. La infraestructura incluye la energía y el transporte urbano. Calculado de los valores de gasto y PNN en factores de costo.

mentadas al mismo tiempo por las cuatro quintas partes de los países involucrados, mientras que dos tercios redujeron los salarios y más de la mitad devaluó su moneda.

Los resultados de las políticas deflacionarias hasta mediados de la década del ochenta han sido documentados como el agudo declive

en las tasas de inversión, tanto en la formación de capital como en los sectores sociales, lo cual condujo a un menor o negativo crecimiento del PBI y a impactos negativos sobre los indicadores de desarrollo humano (ver en particular Cornia, Jolly y Stewart, 1987). Desde ese

**Tabla 3**  
Tasa de desaceleración del crecimiento de los productos agrícolas

Período	Granos alimenticios	Granos no alimenticios	Todos los cultivos	Población
1980-1981 a 1989-1990	2,85	3,77	3,19	2,1
1980-1981 a 1989-1990	1,66	1,86	1,73	1,9

*Fuente:* Gobierno de India, Ministerio de finanzas, *Revisión económica* (2001-2002:189). Nótese que la disminución del crecimiento de la producción es mucho más lenta que la disminución del crecimiento de la población que implica la caída de la producción per cápita.

**Tabla 4**  
Caída del empleo en la India rural

	Año 1983	Año 1993-1994	Año 1999-2000	Crecimiento Anual	
				1983 a 1993-94 %	1993-94 a 1999-00 %
1. Población, mn.	546,6	658,8	727,5	1,79	1,67
2. Mano de obra, mn.	204,2	255,4	270,4	2,15	0,96
3. Fuerza de trabajo, mn.	187,9	241,0	250,9	2,40	0,67
4. Desempleo, mn. (2-3)	16,3	14,4	19,5	-1,19	5,26

*Fuente:* Gobierno de India, Ministerio de finanzas, *Revisión económica* (2002-2003:218).

momento, diversos estudios han confirmado el impacto adverso y han argumentado a favor de políticas expansivas (ver Baker, Epstein y Pollin, 1998; Halevy y Fontaine, 1998; Patnaik, 2000).

India ha seguido exactamente el mismo paquete de políticas deflacionarias desde 1991, cuyo impacto ha sido especialmente severo en el sector de la agricultura, el cual observó la aguda reducción en los gastos públicos planificados para el desarrollo de áreas rurales,

los que tradicionalmente incluían la agricultura, el desarrollo rural, la irrigación y el control de inundaciones –todos vitales para el mantenimiento de la producción– a los cuales debemos agregarle los gastos en programas de áreas especiales y de pueblos e industrias de pequeña escala, para definir en general “Gastos de Desarrollo Rural” o GDR. Los programas de generación de empleo han asumido una especial importancia desde la sequía del año 1987 en adelante.

Durante el periodo del 7° Plan, que marcó la fase de pre-reformas, desde 1985 hasta 1990, Rs 51 mil crores fueron gastados en desarrollo rural, alcanzando casi el 4% del Producto Nacional Neto (PNN) y Rs 91 mil crores o más del 7% del PNN fue gastado en infraestructura<sup>1</sup>. Para mediados de los noventa, el gasto anual en desarrollo rural bajó al 2.6% del PNN y luego de incluir la infraestructura, se gastó menos del 7% en comparación al 11% gastado durante el 7° Plan. Más adelante tuvieron lugar nuevas bajas, así, para el periodo 2000-01, la proporción de los gastos bajo estos títulos descendió al 5.8% del PNN, la parte del desarrollo rural se redujo casi a la mitad, 1.9% (ver Tabla 2). Los gastos per cápita obviamente descendieron aun más estrepitosamente. Estimo que a precios constantes de 1993-1994, cerca de Rs 30 mil crores menos fueron gastados al final de la década en 1999-2000 comparado con el comienzo 1990-1991. Una cruda comparación punto por punto sugeriría una pérdida de ingresos anuales de entre 120 mil y 150 mil crores de rupias asumiendo un valor multiplicador entre 4 y 5. La pérdida de ingresos actual sería mayor tomando en cuenta las pérdidas acumulativas de los sucesivos años. Esta áspera política de contracción no tuvo nada que ver con ningún constreñimiento objetivo de recursos, sino que simplemente reflejó las políticas deflacionarias del BMI, las cuales fueron internalizadas e intentaron ser justificadas por el gobierno indio.

No hay racionalidad económica alguna para creer que las “las inversiones públicas desplazan a las inversiones privadas”, que es el argumento común aducido para reducir el rol del estado en el desarrollo rural. Precisamente lo contrario ha sido demostrado para sostener ciertos tipos de inversiones esenciales para una agricultura dependiente de la irrigación como los proyectos de irrigación indios de todo tipo. Las inversiones privadas son rentables sólo donde los niveles de agua permanecen elevados debido a la distribución desde los sistemas de canales de irrigación de construcción estatal y donde el manejo integrado de los recursos hídricos comunitarios (plantando árboles y utilizando represas) es alentado desde el Estado. La sobreexplotación privada del agua ha alcanzado un punto crítico en muchos estados de India, con los niveles de agua decayendo rápidamente y con incluso los

---

1 Dentro de la infraestructura se incluyen los gastos en Energía y Transporte.

más ricos agricultores incapaces de encontrar agua a pesar de haber invertido cuantiosamente en profundas perforaciones y bombas sumergibles. Otras inversiones en infraestructura, tales como proyectos de energía rural, caminos, puentes, escuelas, hospitales, entre otros, nunca son realizadas por los inversores privados, pero son vitales para estimular el desarrollo y para proveer de medios de vida, en forma directa –empleando gente en la construcción de estas obras– como indirecta –a través de los importantes efectos multiplicadores que generan sobre el empleo y los ingresos– habida cuenta que el incremento de los salarios es gastado en simples bienes de consumo y servicios en los pueblos. De este modo, el mercado de los textiles hechos a máquina y de otros bienes, también se amplía en consecuencia.

El resultado neto de esta poco inteligente retracción en las inversiones públicas y el GDR ha sido una lenta caída de la tasa de crecimiento de la producción –en los noventa, en comparación con el periodo pre-reformas de los ochenta, han caído casi a la mitad tanto la tasa de crecimiento de los granos alimenticios como la de los no alimenticios, y ambas han caído por debajo de la tasa de crecimiento poblacional, a pesar de que ésta también está descendiendo (Tabla 3)–. Esto ha conducido a una producción per cápita en declive durante los noventa –por primera vez desde la crisis agrícola de mediados de los sesenta, la cual, sin embargo, tuvo corta vida– mientras que la producción agrícola per cápita continua cayendo hoy luego de una década: Las Universidades Agrícolas jugaron un importante rol en el desarrollo y diseminación de nuevas variedades de cultivos, pero el recorte de los fondos de investigación en estas Universidades ha afectado la búsqueda de mejores variedades de semillas y ha también contribuido a la desaceleración del crecimiento en los campos. Con el aumento de las tierras para uso comercial y propósitos residenciales, la gran área de siembra en la India ha quedado estática desde 1991, por lo cual sólo mediante el aumento de la superficie para la siembra podrá mantenerse el crecimiento de la producción, siendo aquí donde la falla se hace evidente.

La combinación del declive en el GDR estatal y la reducción a casi la mitad del crecimiento agrícola ha producido una importante crisis de aumento del desempleo. Durante el periodo de reformas hay un creciente desempleo abierto y una caída en el número de días empleados por la mano de obra. Incluso con coeficientes constantes de trabajo (días laborales usados por unidad de producción agrícola) era esperable una caída de casi la mitad en el crecimiento del empleo debido al declive en el crecimiento de la producción agrícola, pero la disminución de los puestos de trabajo ha sido aun mayor, porque la mecanización, especialmente de la cosecha, y el uso de pesticidas ha llevado a una caída en los coeficientes de trabajo. Más aun, el crecimiento del empleo

no rural, que fue robusto en los ochenta debido a un razonablemente alto GDR estatal, ha declinado en los noventa. La proporción de mano de obra en relación a la población, o la tasa de participación, ha caído (una menor tasa de participación refleja las dificultades para encontrar trabajo). Asimismo, la proporción entre fuerza laboral y mano de obra empleada también ha disminuido debido a que el desempleo abierto creció anualmente por encima del 5% (Tabla 4). La elasticidad del empleo con respecto a la producción fue del 0.7 en el periodo entre 1983 y 1993-1994, pero bajó al 0.01 o virtualmente cero durante el periodo de reformas entre 1993-1994 y 1999-2000.

Nadie puede imaginar que los desempleados rurales que están migrando están encontrando empleo en la industria: también se han perdido masivamente empleos en el sector manufacturero durante el periodo de reformas y la porción del mismo en el PBI cayó del 29% a cerca del 22% durante los noventa. En resumen India fue testigo de la des-industrialización. La depresión agrícola ha reducido la participación de la agricultura en el PBI desde cerca de un tercio al comienzo de los noventa a sólo un quinto una década después, pero la fuerza laboral y la población dependiente de la agricultura apenas se ha reducido, reflejando así un declive en los ingresos per cápita. De este modo, ambos sectores productivos han decaído y el único sector que ha estallado de manera anormal<sup>2</sup> es el terciario o de servicios, el cual ahora representa más de la mitad del PBI.

Sólo una pequeña proporción del sector de servicios comprende servicios tecnología de la información de altos ingresos, procesos de tercerización empresaria, servicios turísticos locales y similares. La mayor parte en términos de empleo son aún actividades de baja productividad, en las cuales los trabajadores rurales desplazados se estancan en bajos niveles de ingresos, sirviendo a los requerimientos de las elites de ingresos altos que han aumentados sus posiciones de ingresos reales rápidamente. Para este segmento, los ingresos disponibles incluso han aumentado más rápidamente, ya que una parte de las reformas liberales incluyen la reducción de impuestos directos. Los países avanzados usualmente tienen en mente a esta minoría de ingresos altos del 10 o 15% cuando demandan acceso al mercado de sus manufacturas y productos agrícolas, y sin duda una cantidad de

---

2 Una creciente contribución de los servicios al PBI desde una situación inicial en la cual gran parte de PBI lo aportaba la industria, es típico en las economías avanzadas. Sin embargo, India está siendo testigo de un rápido traspaso al sector de servicios desde una situación inicial donde las manufacturas y la producción minera representaban menos del 30% del PBI, porcentaje que está disminuyendo a cerca de un quinto. Este salto a los servicios refleja la des-industrialización y el empeoramiento de la distribución de los ingresos.

100 a 150 millones de personas es un gran mercado potencial. Sin embargo, la situación de la vasta mayoría de la población principalmente rural –que no simplemente está estancada en un nivel de bajos ingresos, sino que su posición es peor hoy que una década atrás– no puede ser ignorada: se está creando una potencial situación altamente desestabilizadora.

Mientras que la reducción del ingreso y del empleo a través de políticas deflacionarias es la principal razón para la pérdida de poder de compra en la India rural, la segunda razón importante es la indeseada apertura de los mercados globales a través de la liberalización completa del comercio desde mediados de los noventa, cuando los mercados globales entraron en recesión y los precios de los productos primarios comenzaron a caer, una caída que continúa hasta nuestros días.

### **MÁS COMERCIO IMPLICA MÁS HAMBRE EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO BAJO CONDICIONES GLOBALES Y LOCALES DEFLACIONARIAS**

Los recursos de la tierra en India, más que en la mayor parte de los países en desarrollo, tienen el potencial para producir un rango altamente diversificado de productos: no solamente los cultivos y las frutas que crecen en verano en las tierras templadas, sino también los cultivos típicamente tropicales que no pueden cultivarse en los países desarrollados localizados en regiones templadas. Los cultivos de nuestras tierras han sido demandados por los países desarrollados por más de tres siglos para satisfacer el consumo directo y las necesidades de materias primas. Pero históricamente, el incremento de las exportaciones de productos agrícolas tropicales bajo regímenes de libre comercio ha siempre llevado a una caída en la producción y disponibilidad doméstica de granos alimenticios, sumiendo a la masa poblacional en profundos niveles de desnutrición y en casos extremos en la hambruna. Durante el medio siglo anterior a la independencia de la India, la producción de granos alimenticios per cápita cayó cerca del 30%, en tanto las exportaciones de cultivos crecieron diez veces más rápido que los granos alimenticios. Ya he discutido antes algunos casos, históricos y actuales en países en desarrollo, de relación inversa entre las exportaciones del sector primario y la absorción doméstica de granos alimenticios (ver Patnaik, 1996, 2003a).

Esto es inevitable que suceda puesto que la tierra no es un recurso renovable y las fuertes demandas externas de los países avanzados sobre nuestras tierras botánicamente más diversas para satisfacer sus cada vez mayores y más diversificadas necesidades, desvían el uso nuestras tierras y recursos del consumo local de alimentos para cumplir con las demandas de exportación. La situación empeora por la

exportación de alimentos cuya producción es más lenta que su salida al exterior. La teoría ricardiana de las ventajas comparativas, que dice que hay necesariamente beneficios mutuos en la especialización y el comercio, contiene una falacia material y lógica en tanto esta conclusión se basa crucialmente en la idea de que “ambos países producen bienes”, lo cual para la agricultura no es verdad en los hechos. Los países desarrollados, principalmente los localizados en regiones frío/templadas, no pueden producir cultivos tropicales, por lo cual el costo de producción, digamos del café o de la goma, no puede ni siquiera ser definido en estos países, dejando de lado los costos relativos y las fronteras de transformación (Patnaik, 2005a). Una versión más corta está disponible en Patnaik, 2003a).

En teoría, más exportaciones primarias de países en desarrollo pueden ir acompañadas de mayor producción de alimentos para satisfacer las necesidades domésticas, pero esto sólo puede suceder si hay un substancial aumento en las inversiones para incrementar la productividad, porque la tierra no es un recurso renovable y su “suministro” solamente puede incrementarse vía inversiones que permitan que una hectárea produzca lo que lo hacían dos hectáreas antes. También requiere que aumente la demanda doméstica de las masas y ésta no sea controlada por políticas deflacionarias o excesivos impuestos, tal como fue el caso bajo los sistemas coloniales.

El rasgo profundamente inquietante de la actual corriente para liberalizar el comercio, es que la misma tiene lugar en el marco de un régimen deflacionario, desalentador de las inversiones. Predije en 1992 que dado el clima deflacionario, la seguridad alimentaria en India estaría socavada por la liberalización comercial y esto es precisamente lo que sucedió. Tan pronto como fue liberalizado el comercio, en poco años a partir de 1991, 8 millones de hectáreas que producían alimentos fueron reconvertidas para la producción de cultivos de exportación, llevando a la caída en la producción per cápita de granos alimenticios. Pero los granjeros no se beneficiaron, ya que la exposición a la abrupta caída de los precios globales de los productos primarios a partir de mediados de la década los sumió en un espiral de deudas e insolvencia. Los cerca de 900 suicidios de granjeros registrados en India desde 1998 son sólo la punta del iceberg –hay una profunda crisis agraria y el consumo de granos en India está retrocediendo a los niveles que prevalecían cincuenta años atrás–.

La liberalización comercial y el fomento a las exportaciones tiene sentido cuando los mercados globales y locales están en expansión debido a políticas desarrollistas expansivas que promueven el crecimiento en los sectores productivos materiales, aumentado el empleo y los ingresos. Pero cuando sucede lo opuesto, cuando en ambas economías, la

local y la global, la política dominante es profundamente deflacionaria, como sucede actualmente, la liberalización comercial produce la pérdida de bienestar masivo en los países en desarrollo (ver mi discusión en Patnaik 1996, 2003c). La experiencia de India en los últimos catorce años provee de una buena ilustración de esto. India, como un signatario del GATT en 1994, removi6 todas sus restricciones cuantitativas al comercio e implement6 un sistema de tarifas en abril de 2001, bajando al mismo tiempo el promedio los aranceles al 35%, o bien por debajo de los límites tarifarios que eran del 100% para cultivos y 150% para productos agrícolas procesados. El momento en que India decidió liberalizar el mercado no podrí haber sido peor, ya que entre 1995 y 2001 los mercados de los países avanzados se encontraban en un periodo recesivo y los precios en dólares de los bienes primarios estaban cayendo en picada entre un 40 y 50% por unidad para todos los cultivos –cereales, algodón, yute, azúcar, té, café– y más del 80% en algunos aceites, tal como lo muestra la Tabla 5. Con un breve repunte en el 2002, los precios han continuado cayendo y hoy son tan bajos como en 1986. El precio para los agricultores es incluso más bajo que el precio mundial en tanto que para muchos cultivos las actividades estatales de comercialización en el exterior han sido reemplazadas por compañías transnacionales.

Mientras que los precios bajaron para los productores indios de cultivos de exportación, también fue reducido el acceso a créditos de bajo costo bajo las reformas del sector financiero. Desde la nacionalización de los bancos en 1969, el sector agrícola y las industrias de pequeñas escala habían sido tratados como sectores prioritarios, y recibían créditos bancarios a tasas de interés más bajas que las tasas promedios. Pero esto terminó con las reformas financieras, que empujaron a los granjeros a depender de prestamistas privados y a tomar créditos con alto costo (las tasas de interés son usureras, en un rango que va desde el 36 al 60% anual). Otro factor importante surgido del dictado neoliberal sobre la reducción de subsidios (que ya eran magros en comparación a los de los países desarrollados) fue la limitación de las barreras arancelarias. La reducción de las tarifas proteccionistas significa que los productores de arroz, fruta fresca y productos lácteos enfrentan la socavación de sus ingresos por la entrada de productos foráneos generalmente fuertemente subsidiados.

Cerca de seiscientos granjeros endeudados, principalmente productores de arroz, se suicidaron solamente en Andhra Pradesh desde 1998, cuando su gobierno –que junto al Banco Mundial había iniciado un Programa de Ajuste Estructural a nivel estatal–, elev6 las tarifas cinco veces y el precio del algodón cay6 a la mitad (Tabla 6). Más de cien suicidios de agricultores tuvieron lugar en Punjab, principalmente en el cintur6n algodonero, nuevas olas de suicidios se registraron en Karanataka y Vidarbha y en los cuatro años desde el 2001, más de 1250 suicidios se

registraron en Wynaad, en Kerala, cuando los precios de los productores locales de café, té y especias cayeron más fuertemente que los precios globales luego de que grandes compañías se hicieran cargo de la compra y comercialización de los productos. De este modo, el precio del café para los productores en el año 2003 era sólo un cuarto y para el té y la pimienta sólo un tercio de los precios prevalecientes en 1999.

La crisis agraria fue la causa principal del decisivo rechazo popular de las políticas neo-liberales y de la derrotada electoral de la coalición ADN (Alianza Democrática Nacional) en el Centro y del gobierno del TDP en Andhra Pradesh en mayo de 2004. En reconocimiento de la crisis del empleo, la nueva Alianza Progresiva Unida o APU, prometió implementar un Acta de Garantía de Empleo Rural Nacional, que ha sido recientemente elaborada y aprobada, pero que se ha diluido al tomar como unidad a las casas de familia donde sólo un miembro trabaja y al poner al salario por debajo del salario mínimo estatutario.

India ha exportado volúmenes récord de trigo y arroz durante los últimos seis años con un incremento notable en su participación en las exportaciones globales de arroz y trigo su cuota en las exportaciones globales de arroz y trigo ha aumentado bastante notablemente. A pesar de la drástica disminución en el crecimiento de la producción que se expresa en la Tabla 3, India exportó 22 millones de toneladas de granos alimenticios durante los años 2002 y 2003 (Bhalla, 2005), y la participación de la exportación de granos en el total de las exportaciones ha aumentado de un quinto a casi un cuarto. Hay una mayor integración comercial global reflejada en la creciente proporción del comercio en el PBI. Durante el severo año de sequía que comenzó con el monzón del 2002, a pesar de que la producción de granos fue de 30 millones de toneladas inferior al año anterior, desde junio de 2002 a noviembre de 2003 fueron exportadas por el anterior gobierno de la ADN un total de 17 millones de toneladas de granos alimenticios. Superficialmente, pareciera que las políticas de liberalización comercial han “funcionado”.

Sin embargo, el hecho crucial que es suprimido en las publicaciones oficiales y en los escritos de los economistas pro-reformas, y esto es verdad incluso luego de las elecciones y el cambio en el gobierno, es que el vasto incremento en las exportaciones de granos ha sido producto de cada vez más cantidad de estómagos vacíos en tanto millones de trabajadores rurales y agricultores han sufrido la pérdida de sus empleos y la disminución de sus ingresos. La absorción actual de granos alimenticios en India ha alcanzado una baja histórica como resultado de la masiva caída en el poder de compra, especialmente en los pueblos, debido a la combinación del aumento del desempleo, el aumento de los insumos y de los créditos para los agricultores y su exposición al descenso de los precios mundiales. La pérdida de poder de compra está

afectando perversamente tanto a los 158 millones de trabajadores en relación de dependencia como a los 120 millones de trabajadores rurales y sus familias. La limitación de los subsidios alimenticios, a través de la restricción a partir de 1997-1998 de la provisión de granos más baratos solamente a aquellos oficialmente identificados como pertenecientes al grupo que está “por debajo de la línea de la pobreza”, se sumó a la negación institucional de proveer granos al alcance de los más pobres. Esto se debió no sólo a que muchos fueron excluidos equívocamente del grupo oficial de pobres, sino también a la gran subestimación oficial de los números de la pobreza, discutidos al final de esta presentación.

**Tabla 5**  
Precios de algunos productos importantes comercializados en dólares estadounidenses

	1988	1995	1997	2000	2001 (enero)	Porcentaje de variación 2001 sobre 1995
Trigo (US HW)	167	216	142	130	133	- 38,2
Trigo (US RSW)	160	198	129	102	106	- 46,5
Trigo (Argentina)	145	218	129	112	118	- 45,9
Maíz (Argentina)	116	160	133	88	80	- 50,0
Maíz (EEUU)	118	159	112	97	92	- 22,0
Arroz (EEUU)	265,7	-	439,0	271	291	- 33,7
Arroz (Tailandia)	284	336	316	207	179	- 46,7
Algodón	63,5	98,2	77,5	66	49,1	- 50,0
Aceite de maní	590	991	1010	788*		- 20,5*
Aceite de palmera	437	626	93,5	74,7*		- 88,1*
Aceite de soja	464	479	625	71,4*		- 85,1*
Semilla de soja	297	273	262	199	178	- 34,8
Semilla de sorgo	110	156	111	102	99	- 36,5
Azúcar	10,2	13,3	11,4	10,2	9,2	- 30,8
Yute	370	366	302	276*		- 24,6*

*Fuente:* *Food Outlook*, varios números desde 1986 hasta 2001; disponible desde Información Global y Sistema de Alerta Temprana sobre Agricultura, Organización de Naciones para la Agricultura y la Alimentación; y UNCTAD 2001 *Monthly Commodity Price Bulletin*. Para cereales, aceites comestibles y semillas la unidad es el USD por tonelada, para el algodón y el azúcar, US centavos por libra y para el yute, USD por tonelada métrica.

\* Relativos a 1999, y el porcentaje de variación es el de 1999 comparado con 1995.

La información de 2004 muestra que los precios del azúcar, el algodón y el yute continúan cercanos a los niveles del año 2001, en tanto los precios de los cereales muestran cierto aumento.

**Tabla 6**  
Suicidios de agricultores en Andhra Pradesh por distrito

No.	Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	Total
1.	Warangal	77	7	7	28	903	1022
2.	Ananthapoor	1	1	50	50	10	112
3.	Mahaboobnagar	14	2	25	10	-	51
4.	Karimnagar	31	10	6	30	1220	1297
5.	Guntur	32	10	1	6	-	49
6.	Khammam	20	5	3	6	2	36
7.	Medak	15	3	2	8	-	28
8.	Adilabad	9	8	5	13	-	35
9.	Nalgonda	5	1	10	11	8	35
10.	Nizamabad	9	1	-	11	457	478
11.	Rangareddy	5	-	3	6	-	14
12.	Kurnool	4	4	2	4	-	14
13.	Chittoor	3	-	-	2	-	5
14.	Krishna	4	1	1	3	1	10
15.	Prakasham	1	3	-	2	-	6
16.	Godavari Oeste	1	-	-	5	-	6
17.	Godavari Este	-	-	1	2	-	3
18.	Sreekakulam	-	1	-	-	-	1
19.	Cuddapah	-	-	-	4	-	4
20.	Visakapatnm	-	-	-	1	-	1
	Desconocido	2	1	-	-	-	3
<b>Total</b>		233	58	116	202	2601	3210

Nota: El número total de suicidios hasta el año 2004 está por encima de los 500. Datos provenientes de los registros policíacos hasta el 27 de enero de 2002 y presentados por Kisan Sabha en un simposio sobre suicidios de granjeros realizada en Hyderabad (Andhra Pradesh), el 3 de febrero de 2002 y a la cual asistió el autor. La tabla ha sido parcialmente actualizada con la incorporación de información de todo el año 2002, hasta el momento disponible solamente para tres distritos (Warangal, Karimnagar y Nizamabad) como fue reportado en *The Hindu*, edición Hyderabad, 6 de enero de 2003. Para los otros distritos las cifras brindadas en la última columna se refieren a un único mes, enero de 2002. Desde ese entonces se cometieron 1700 suicidios más, para los cuales aún no está disponible la desagregación por distrito.

**EL GRAN DECLIVE EN EL CONSUMO DE GRANOS ALIMENTICIOS PER CÁPITA SE DEBE A LA CAÍDA EN EL PODER DE COMPRA, NO A UNA “OPCIÓN VOLUNTARIA”**

La disponibilidad per cápita o el consumo de granos alimenticios en India ha declinado de manera alarmante durante la década de reformas neo-liberales deflacionarias a sólo 155 kg anuales, tomando el

promedio de tres años finalizado en 2002-2003. Este nivel actual es el mismo que el de cincuenta años atrás durante el periodo del Primer Plan, y es también el nivel visto durante 1937-1941 bajo el colonialismo. Esto significa que la seguridad alimentaria ganada durante cuatro décadas de proteccionismo hasta 1991 ha sido totalmente revertida.

Después de la Independencia, desde comienzos de los cincuenta hasta cuatro décadas después, tomando los tres años terminados en 1991, la disponibilidad de granos per cápita había aumentado lentamente desde 155 a 177 kg (el logro no fue sólo de la “Revolución Verde” sino también de las políticas expansivas que lentamente aumentaron los ingresos y la demanda de las masas, sin aumentar demasiado la ya alta desigualdad). A pesar de que la Revolución Verde manifestó muchos problemas, no debe subestimarse su positivo logro de aumentar la disponibilidad y consumo. Todo esto fue revertido en los años noventa. En tanto el nuevo régimen, de políticas de reformas económicas deflacionarias desde 1991 erosionó el nivel de empleo e ingresos de las masas, encontramos una caída en el consumo per cápita hasta 174 kg para el trienio que finalizó en 1998 y una caída muy escarpada luego de esto hasta llegar al actual nivel abismal de 155 kg. Cuarenta años de esfuerzos exitosos para alcanzar la disponibilidad han sido tirados por la borda en una sola década, con más de cuatro quintos del descenso correspondientes a los últimos seis años<sup>3</sup>.

La disponibilidad o consumo es calculada a partir de la información que disponemos, sobre la producción anual neta<sup>4</sup> ajustada sólo a variaciones en las reservas públicas y en el comercio. Así, por definición, debe cubrir todos los fines últimos –uso directo para consumo como granos y sus productos, uso para alimento de animales (una parte de esto es exportada) y uso industrial–. La disponibilidad/consumo per cápita (ambos son utilizados como sinónimos) es ahora uno de los más bajos en el mundo; solamente África Subsahariana y algunos de los países menos desarrollados muestran consumos menores a los de India. Desde que la India urbana ha incrementado su promedio de consumo y de calorías ingeridas, es en la India rural en donde se han derrumbado. A mediados de los noventa, China consumía 325 kg de granos per cápita (excluyendo los tubérculos) en comparación con India, que consumía menos de 200 kg, México con 375 kg, los paí-

---

<sup>3</sup> He discutido esto en más detalle en Patnaik 2003b, 2004.

<sup>4</sup> La práctica oficial por 50 años, la cual he seguido en la Tabla 7, es deducir 12.5% de la producción bruta en toneladas de granos alimenticios (cereales más extras) a causa de que se toman en cuenta las semillas, los alimentos y los desperdicios, y al resultado neto así obtenido se le suman las importaciones netas y se deduce la suma neta de las reservas públicas.

ses europeos con 700 kg o más, y los Estados Unidos que consumían 850kg. Excepto bajo condiciones anormales de guerra o hambruna, el consumo de granos siempre aumenta en un país en tanto aumentan sus ingresos. Ésta es la razón por la cual la caída en India es tan inusual y no está siendo correctamente teorizada.

Aunque la producción de granos per cápita cayo cerca de 12 kg a lo largo de los cinco años que finalizaron en 2002-2003, tal como puede observarse en la Tabla 7, el consumo per cápita ha caído mucho más, hasta 21 kg en el mismo periodo. La familia india promedio de cinco miembros está consumiendo anualmente 100 kg de granos alimenticios menos que cinco años atrás. Dado que el consumo en la India urbana ha aumentado (la ingesta de calorías también ha aumentado), es la familia rural la que está consumiendo incluso menos que lo que indica el promedio en caída. Esta caída anormal se debe a la pérdida de poder de compra por razones ya discutidas y se ha reflejado en una masiva cantidad de reservas públicas de comida sin vender que en julio de 2002 alcanzó los 63 millones de toneladas, cerca de 40 millones de toneladas más que el stock normal para esa época del año. Entre junio de 2002 y octubre de 2003, el gobierno de la ADN, en lugar de comenzar a diseñar programas alimenticios y de empleo a gran escala para restaurar los niveles de empleo e ingreso perdidos, exportó reservas subsidiadas por más de 17 millones de toneladas de granos alimenticios, las cuales fueron destinadas principalmente a alimentar ganado europeo y cerdos japoneses.

Hay dos diversas maneras por las cuales tales enormes reservas de alimentos pueden ser conseguidas: el crecimiento de la demanda es normal pero la producción se incrementa mucho más rápido; o alternativamente, la producción se incrementa de manera normal pero la demanda se reduce muy rápidamente debido a la pérdida de ingresos y la curva de la demanda se mueve hacia abajo. En ambos casos, la oferta excede a la demanda, pero por razones muy diferentes. Tal como ya fue demostrado, el crecimiento de la producción no ha sido normal, pero actualmente está disminuyendo, por lo cual en este caso no se aplica la primera alternativa. La razón es la reducción de la demanda efectiva masiva, el consumo ha bajado en mayor medida que lo que lo ha hecho la producción, de modo tal que es la segunda alternativa y no la primera la que explica la actual paradoja por la cual aumenta el hambre en las áreas rurales y a la vez las exportaciones de granos muestran récord. Si la demanda rural se hubiese mantenido aunque sea al nivel de 1991 (dejando de lado cualquier incremento) el consumo de granos actual sería de 26 millones de toneladas más que el actual y no habría crisis en la agricultura de Puniab y Haryana, que han llegado al punto de perder sus mercados internos solamente en los últimos seis años. En vez de aumentar la ingesta de calorías en el promedio urbano en

detrimento del consumo per cápita rural de calorías, tal como se dio el caso en los noventa, la energía consumida se hubiera mantenido.

Dado que todos los ingresos per cápita de la India han aumentado durante el periodo de reformas, es claro que la drástica caída en el consumo de granos alimenticios sólo es compatible con un drástico aumento de las desigualdades en la distribución de los ingresos, tal como señalamos anteriormente (Patnaik, 2003b). Sin embargo, una creciente desigualdad puede también ocurrir cuando todos los ingresos aumentan. El aumento de la desigualdad *per se* no es ni necesario ni suficiente para producir la drástica caída *absoluta* del consumo de granos señalada<sup>5</sup>. Esto es posible en un escenario único brindado por un particular tipo de incremento de la desigualdad, en el cual se combina una absoluta disminución en los ingresos reales y un aumento de la pobreza absoluta, concentrada principalmente en las áreas rurales, con un gran aumento en los ingresos reales de las clases altas de la población, concentradas principalmente en las áreas urbanas. Los datos reflejan esto en parte: un indicador es la caída del gasto per cápita real del consumo de los cuatro quintos más bajos de la población rural y la marcada subida del mismo en el quinto más alto de la población urbana durante fines de los noventa, lo cual ha sido señalado por Sen y Himanshu (2005). Pero es probable que incluso estas conclusiones realizadas sobre la base de los *gastos* subestimen el verdadero grado en que han caído los *ingresos* de la masa de población rural (no tenemos ningún dato directo de sus ingresos). Esto sucede porque esta masa ha sido obligada a perder activos para sostener el consumo y mantenerse viva, mientras que los ricos han ahorrado mucho más y por encima de sus mayores gastos reales y han ingresado a los mercados de bienes inmuebles y financieros. En resumen, además de los cambios observados en los flujos variables como el gasto, también se produjeron ajustes en los activos fijos, tales como los cambios en la distribución de los activos que son adversos a los pobres y que no son capturados por la información disponible.

La postura oficial niega por completo estos hechos que son obvios y crea algo que solamente puede ser denominado como un cuento de hadas válido sólo para infantes intelectuales. Se argumenta que hay una reducción voluntaria del consumo de granos alimenticios y que por tanto se llega a una situación de “súper-producción” que requiere un ajuste en la producción de cereales, una posición que no se susten-

---

5 El incremento de la desigualdad no es necesario porque podemos tener una caída en el consumo de granos cuando todos los ingresos están cayendo y la desigualdad se mantiene inmóvil. No es suficiente porque si con una desigualdad creciente todos los ingresos se incrementan el consumo de granos no disminuirá.

ta en los hechos. El cuento de hadas completo que se describe en las publicaciones oficiales dice lo siguiente: cada segmento de la población está reduciendo la demanda de cereales debido a que sus ingresos están aumentando; entonces, se asume que el aumento del ingreso se redistribuye de la misma manera que antes, que no hay incrementos en la desigualdad. Todas las personas, aunque pertenecientes a diferentes clases con distintos niveles de gasto, están voluntariamente diversificando sus dietas y alejándose de los cereales. La única razón por la cual los agricultores continúan produciendo más cereales de los que son demandados, y por tanto se acumulan grandes reservas, es porque mucha de la producción ha sido promovida por precios mínimos (PM) administrados “muy altos” para los cereales. Entonces, los PM deberían ser eliminados, la producción de cereales que exceda la demanda debe ser desalentada y el modelo de producción agrícola debe buscar la diversificación, incorporando cultivos de exportación más comerciales bajo la égida de los agro-negocios.

Este análisis es completamente incorrecto e inconsistente con los duros hechos de la realidad que muestran un aumento del desempleo, la caída de la producción, la pauperización de los granjeros a causa de las deudas y la pérdida de tierras y la resultante aguda crisis agraria. Es peligroso llegar a conclusiones políticas que son las opuestas a las realmente requeridas y que si se implementan reducirán la seguridad alimentaria y pauperizarán aun más a los agricultores.

Para brindar una analogía, aunque sea una imperfecta, supongamos que un médico diagnosticó a un paciente erróneamente y éste ha perdido su peso rápidamente hasta 30 kg. El doctor culpa entonces al sastre por haber confeccionado la ropa del paciente demasiado grande y recomienda que la vieja ropa sea arrojada a la basura y se compren prendas nuevas que sean apropiadas para el gastado cuerpo del paciente. Tal consejo seguramente alarmará al paciente ya que una situación anormal está siendo racionalizada como normal y no se propone ningún tratamiento para restaurar su salud. La posición oficial en relación a la producción de granos alimenticios y a la seguridad alimentaria, por desgracia compartida por muchos académicos que no parecen aplicar sus mentes a la elucidación del problema, es un indicador de tal razonamiento ilógico y es evidentemente alarmante para los productores y trabajadores afectados. La prescripción oficial que implica reducir los PM, terminar con el libre abastecimiento y disminuir la producción, empeorará la situación de privación alimentaria y sumirá aun más en la pobreza a millones de granjeros y trabajadores que ya se encuentran en situación angustiante. La idea de que la caída de los precios beneficia al “consumidor” ignora el hecho de que tres quintas partes de los consumidores en un país pobre

son ellos mismos productores rurales o dependen de éstos y que la deflación perjudica sus ingresos.

Es un escenario alarmante también para los agricultores del Norte de la India, quienes durante las últimas cuatro décadas han podido especializarse en la producción de granos alimenticios y han actuado magníficamente, vendiendo sus crecientes excedentes sin quejarse a la Corporación de Alimentos de India, incluso cuando los precios internos de referencia eran menores a los mundiales en los años setenta y luego nuevamente a fines de la década del noventa. Ellos han asegurado la provisión de alimentos a bajo costo en las áreas urbanas y en las regiones con déficit alimentarios al no procurar maximizar sus propias ganancias. Hoy, como resultado de la postura oficial y la puesta en práctica de políticas deflacionarias sin sentido, las cuales han reducido la capacidad de compra de las masas, se han perdido grandes mercados internos de 26 millones de toneladas y se están dando irresponsables consejos de “diversificar” las exportaciones a los mercados mundiales aunque éstos continúan en recesión, e incluso cuando todas las organizaciones internacionales predicen que continuará la caída de los términos de intercambio agrícola hasta 2009-2010. Cálculos de la FAO muestran que los términos de comercio para la agricultura global, con 1990-1991 como año base equivalente a 100, era de cerca de 50 para el 2001, en comparación con los más de 200 en los setenta. Todas las proyecciones hasta el 2009-2010 realizadas por los organismos internacionales muestran una continua y absoluta caída de los precios y futuras caídas en los términos de intercambio.

Las publicaciones como la *Revisión Económica* y el *Reporte Monetario y Financiero* del Banco de Reserva de India, que articulan el cuento de hadas de la diversificación de la voluntad, no abordan ni brindan una respuesta a la siguiente cuestión: ¿cómo puede inferirse que la gente que sufre la pérdida del empleo y enfrenta una caída sin precedentes de los precios de los cultivos se encuentre en una mejor situación y desee reducir voluntariamente su demanda de cereales; y cómo es que el actual nivel reducido del consumo total por año de granos alimenticios per cápita de 155 kg no se observa en ningún país excepto en los países menos desarrollados y en los de África Subsahariana? La observada caída de la participación de gastos en alimentos en el total de los gastos en casi todos los grupos sociales es citada oficialmente como una prueba de que cada segmento diferenciado según sus ingresos, incluso los más pobres, diversifica su dieta y está en mejores condiciones materiales, y esto parece haber persuadido a algunos académicos. No se le presta ninguna atención a la constante caída del promedio de calorías ingeridas en la zona rural de la India como un beneficio de la “diversificación”. El argumento es bastante

falaz y está basado en una simple confusión entre las condiciones necesarias y suficientes para mejorar los niveles de vida.

Una caída de la participación de los gastos en alimento en el total de los gastos, así como una caída en la participación de los gastos en cereales en los gastos totales en alimentos, son necesarios, pero no suficientes indicios de que el consumidor se encuentra en una situación mejor, particularmente cuando no estamos considerando la población rica de un país avanzado, sino la población que ya tiene un nivel de vida bajo. La participación de los gastos en alimento en el total de los gastos puede decaer y actualmente estamos observando esto, cuando la gente está en peores condiciones debido a que sus ingresos reales están cayendo constantemente, puesto que la gran monetización de la economía y los mayores costos de las utilidades obligan a gastar más dinero en bienes no alimenticios de primera necesidad. Entonces, incluso cuando los ingresos reales no varían a través del tiempo, algunos gastos en comida deben ser sacrificados para comprar combustible (que es demandado conjuntamente con los granos alimenticios), afrontar mayores costos de transporte en la búsqueda de empleo, incurrir en mayores gastos en materia de salud, entre otros. Como la mayor parte de los gastos en alimentos la representan los cereales básicos, es el consumo de los mismos el que cae cuando los gastos se recortan. Información proveniente de los países de África Subsahariana muestra una “diversificación” de la dieta en cuanto decaen los ingresos per cápita. Observamos una proporción menor de calorías provenientes de los cereales y una aumento en las provenientes de los productos animales, incluso cuando con la caída de la ingesta de cereales el consumo total de calorías parece declinar bastante abruptamente (para una discusión sobre el tema ver Patnaik 2003b). En efecto, hoy ya existe un África Subsahariana en el corazón de la India rural.

La solución oficial es inhumana al racionalizar el aumento del hambre como una opción voluntaria, basando sus prescripciones en una mala teoría y un razonamiento falaz. La única solución que es a la vez humana y se basa en una teoría económica sólida, es restaurar el poder de compra interno que se ha perdido a través de un programa *universal* de Empleo Garantizado y revertir el Sistema Público de Distribución Focalizado para que sea universal. El ministro de Finanzas con poca sabiduría redujo drásticamente los gastos para el desarrollo rural a sólo Rs 13.5 cientos de crores el pasado año –la misma cantidad absoluta que fue gastada quince años antes en 1989-90–. Rs 13.5 cientos de crores es una cifra baja que representa solo el 0.6% del PNN, y este acto gratuito de deflación de cara a la crisis agrícola ha empeorado los problemas de hambre y desempleo. Esta cifra puede ser comparada con los Rs 51,000 crores gastados por el ADN en el

2003-04 luego de la sequía, que fue una suma de por sí inadecuada en el 2.5% del PNN.

Para alcanzar el presupuesto estimado del 10° Plan sobre desarrollo rural, el gobierno ahora necesita gastar al menos Rs 100,000 crores durante los periodos fiscales 2005-06 y 2006-07, de los cuales Rs 30,000 crores deben volcarse sobre la garantía nacional de empleo rural y el resto destinarse a las necesidades urgentes y relegadas de la agricultura, el desarrollo rural, la irrigación, pueblos e industrias de baja escala. Aunque un lakh crore puede sonar como una gran suma, es todavía menos que el 4% del PNN anticipado de los próximos dos años y es inadecuado para afrontar las necesidades de 700 millones de personas, tres quintos de la nación, cuyos destinos dependen de las políticas gubernamentales.

**Tabla 7**

Sumario de la producción anual per cápita de granos alimenticios y disponibilidad en India en los noventa (Promedio trianual)

Período de 3 años	Promedio población	Producción neta P/C		Neta	Disponibilidad	Per cápita (P/C)	
		Cereales	Alimentos	Cereales	Pulsos	Granos alimenticios	
Termina en	millones	Kg.	granos	Kg.	Kg.	Kg./Año	Gms./día
1991-92	850,70	163,43	178,77	162,8	14,2	<b>177,0</b>	<b>485</b>
1994-95	901,02	166,74	181,59	160,8	13,5	<b>174,3</b>	<b>476</b>
1997-98	953,07	162,98	176,81	161,6	12,6	<b>174,3</b>	<b>477</b>
2000-01	1008,14	164,84	177,71	151,7	11,5	<b>163,2</b>	<b>447</b>
2002-03	1050,67	153,85	164,09	142,91	10,12	<b>153,0</b>	<b>419</b>
<b>Año individual</b>							
2003-04*	1087,6	158,33	170,83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2004-05*	1107,0	151,21	162,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Variación de disponibilidad per cápita de granos alimenticios: %

Trienio finalizado en 1991-1992 al trienio finalizado en 1997-1998 - 1.6

Trienio finalizado en 1997-1998 al trienio finalizado en 2002-2003 - 12.2

Variación total, 1991-1992 a 2002-2003. -13.6

*Fuente:* Para producción, comercio y reservas, Banco de Reservas de India, *Reporte Monetario y Financiero*, varios años; y Gobierno de India, Ministerio de Finanzas, *Revisión Económica*, varios años. Para la población, la tasa de crecimiento anual compuesta de 1.89 % ha sido derivada de los Censos totales de Población de 1991 y 2001 y utilizada para interpolar años inter-censales. Antes de 1991 y desde el 2001 en adelante, se utilizaron las cifras demográficas previstas en *Revisión Económica*.

\* indica provisional.

Los bizarros esfuerzos oficiales para re-inventar el hambre creciente como libre opción, están reforzados por estimaciones espurias sobre la población que se encuentra en situación de pobreza, las cuales serán discutidas en la última sección.

### **MEDIDAS ALTERNATIVAS AL CÁLCULO OFICIAL DE LA POBREZA O CÓMO CONTABILIZAR A LOS POBRES CORRECTAMENTE VERSUS LOS PROCEDIMIENTOS OFICIALES ILÓGICOS**

Los estudios sobre la pobreza en India a comienzos de los setenta, se basaron en el uso del nivel de gastos de la “línea de pobreza”, definido como el nivel de gasto per cápita por mes en todos los bienes y servicios, cuyo componente de gasto en alimentos prevé el consumo de 2400 kcal per cápita en áreas rurales y de 2100 kcal per cápita en las zonas urbanas. Todas las personas que gastan por debajo de la línea de pobreza son considerados pobres. El consumo diario requerido (CDR) de energía fue especificado por el Consejo Indio de Investigaciones Médicas y recomendado por el Grupo de Expertos en Nutrición a la Comisión de Planeamiento en 1969. Esta es obviamente una definición muy minimalista de la pobreza, en tanto no se establecen normas para los gastos en productos de primera necesidad no alimenticios, tales como el combustible para cocinar y alumbrar, la vestimenta, el alojamiento, el transporte, los servicios médicos o la educación.

Las fuentes de información para estimar la pobreza han sido las Rondas de Encuestas Nacionales sobre Gastos de Consumo que toman a los hogares como la unidad de muestra. Estas encuestas distribuyen a las personas en grupos según sus gastos mensuales per cápita. Puesto que están disponibles las cantidades de comida ingeridas y sus equivalentes en calorías, también presentan las calorías ingeridas per cápita por día de cada grupo. Se identificó el grupo cuyo gasto en alimentos alcanzó las calorías exigidas en 1973-74 y el gasto relevante fue definido como la línea de pobreza según el gasto (generalmente mal etiquetada como línea de pobreza según el ingreso, pero no tenemos dato alguno sobre el ingreso). Las grandes encuestas se realizan cada cinco años, la última información disponible proviene de la Ronda número 55, concerniente al periodo 1999-2000, para el cual la información relevante para toda India está reproducida en la Tabla 8 utilizando dos reportes publicados por la Organización Nacional de Encuestas por Muestra (NSS).

Cualquier persona puede obtener una buena percepción sobre la actual magnitud del conteo de la pobreza sin realizar demasiados cálculos, simplemente inspeccionando la información volcada en la Tabla 8. Mirando la primera, la tercera y la quinta columna, el 69.7%

o digamos el 7/10 de la población rural de India, gastando menos de Rs 525 por persona por mes, estaba por debajo del promedio de calorías necesarias de 2403 (casi las mismas 2400 de la norma) el cual era obtenido solamente por el siguiente grupo de mayor nivel de gastos, de Rs 525-615. A partir de que personas en el sector más bajo de este grupo también obtenían menos de 2400 calorías, el porcentaje de pobreza es un poco mayor al de 7/10. Volcando la información en un gráfico obtenemos la cifra más exacta de 74.5%. Sin embargo, la cifra oficial de la Comisión de Planeamiento sobre la pobreza por persona obtenida de los mismos datos es solamente del 27% (!). La diferencia entre el número estimado obtenido por medio de la inspección directa de la información y la cifra tal como es dada por la Comisión de Planeamiento es del 47.5%. De este modo, actualmente casi la mitad de la población rural es pobre, cerca de 350 millones de personas están excluidas del grupo oficialmente pobre. Nuevamente, por observación directa, vemos que cerca de dos quintos de la población urbana que gasta menos de Rs 575 per cápita al mes obtiene menos de 2091 calorías (muy cercanas a las 2100 calculadas para las zonas urbanas) que es el promedio del grupo siguiente en la escala de gastos. El porcentaje exacto de pobreza urbana de acuerdo al trazado del gráfico es del 44%. La cifra de la Comisión de Planeamiento para el mismo año es de solamente 23.5%. ¿Qué es lo que explica esta gran diferencia? La Comisión de Planeamiento nunca ha renunciado oficialmente a la norma nutricional de 2400 calorías. La mayoría de los economistas en India creen que esta norma todavía se respeta. La realidad es que el actual procedimiento de estimación seguido por la Comisión de Planeamiento ha desvinculado completamente sus estimaciones de la norma nutricional. La línea de pobreza fue calculada siguiendo la norma solamente en el año 1973-1974 utilizando los datos de la 28ª Ronda del NSS, que data de tres décadas atrás. De acuerdo a los precios de esa época, las líneas de pobreza rural y urbana eran de Rs 49.09 y Rs 56.64 per cápita mensual, siendo que con este gasto en alimentos se cubrían las 2400 y 2100 calorías rurales y urbanas respectivamente. Se encontró que el 56.4% de la población rural y 49% de la urbana estaban por debajo de estas líneas de pobreza<sup>6</sup>.

Por más extraño que parezca, en los años posteriores, ni siquiera se utilizaron equivalentes actuales de los datos de consumo y calorías en por lo menos las cinco encuestas subsiguientes (en 1977-78, 1983, 1988-89, 1993-4 y 1999-2000). No hubo ningún intento oficial por actualizar las líneas de pobreza sobre la base de la información actual

---

<sup>6</sup> Es un hecho curioso que las líneas de pobreza fuesen de Rs 49.1 y Rs 56.6 en tanto los porcentajes correspondientes de pobreza eran de 56.4 y 46.

disponible sobre el gasto necesario para alcanzar la norma nutricional. Por el contrario, la vieja línea de pobreza de tres décadas atrás (Rs 49.1 y Rs 56.6, rural y urbana) fue simplemente ajustada hacia arriba, de acuerdo al índice de precios en tanto asumía que no había habido variación en la canasta básica de consumo de 1973-74. En la información actual de NSS, la línea de pobreza ajustada fue aplicada a la distribución acumulativa de personas según los grupos de gastos para obtener el “porcentaje de pobreza”. Por esto, la información actual fue y es utilizada selectivamente, solamente con la clasificación de personas según su nivel de gastos e ignorando completamente las energías consumidas. Las estimaciones oficiales de pobreza nunca mencionan la caída en el consumo de energías, tampoco lo hacen los académicos que utilizan el mismo método sin nunca mencionar las menores cantidades de calorías ingeridas (ver los artículos en *Semanario Económico y Político*, 2003, número especial tendenciosamente titulado “Reducción de la pobreza en los noventa”). La credibilidad de las estimaciones oficiales y académicas sobre la pobreza serían sin dudas cuestionadas si el público educado fuera ampliamente informado sobre cómo el método oficial ha presionado continuamente hacia abajo el consumo estándar alejándolo del CDR.

Por ejemplo, la línea de pobreza ajustada al índice de precios oficial en el año 1999-2000, fue solamente de Rs 328 (cerca de 6.7 veces Rs 49) y ha sido aplicado a la primera y a la última columna de la Tabla 8 para mostrar que la población debajo de esta línea llega al 27%. *No se le prestó atención al hecho de que con este gasto una persona puede acceder solamente a 1890 calorías como máximo, cerca de 500 calorías diarias por debajo del RDA. Este hecho ni siquiera es mencionado al público cuando los cálculos sobre la pobreza son citados por la Comisión de Planeamiento.* Esto implica la supresión de información y no es un procedimiento académicamente aceptable. Lo mismo se aplica a los académicos que siguen los métodos oficiales y al trazar sus líneas de pobreza nunca aluden a los cada vez más bajos niveles de calorías ingeridas.

Sin embargo, los académicos señalados antes (Nayyar, 1991) han estimado la pobreza tanto directamente a través de la inspección de los datos actuales como a través del método oficial, y han marcado explícitamente que la pobreza estimada oficialmente diverge cada vez más con el paso del tiempo de los altos porcentajes de pobreza que surgen de la información actual. Ya que el año base de los métodos oficiales se remonta muy atrás en el tiempo, las diferencias han alcanzado proporciones absurdas. En 1993-1994 el método ajustado según el índice oficial de precios daba que la línea de pobreza rural era solamente de Rs 205, y el 37.3% que estaba por debajo de la misma, en

la 50ª Ronda de división de personas por grupos según los gastos, fue considerado como “pobre”. Pero el hecho de que estando en esta línea de pobreza sólo podían alcanzarse las 1970 calorías diarias (400 calorías por debajo del CDR) nunca fue mencionado. Al inspeccionarse la misma información de la 50ª Ronda se observa que el 74.5% de las personas ingerían menos de las 2400 calorías de la CDR, ya que sus gastos mensuales estaban por debajo de los Rs 325 con los cuales se podía acceder a los niveles nutricionales marcados por la CDR. En un corto pero significativo artículo, Mehta y Venkataraman (2000) han señalado en la 50ª Ronda esta gran diferencia entre los resultados obtenidos al aplicar la definición oficial y al seguir el método oficial de ajustar los precios. Ellos no hacen referencia a Nayyar (2001), quien ya había señalado esta divergencia en Rondas anteriores y había analizado también la divergencia oficial, pero desafortunadamente su libro no fue acorde a la importancia que se merecía.

Tal como hemos marcado, en 1999-2000 los cálculos oficiales daban solamente un 27.4% de pobreza porque éstas eran las personas que gastaban por debajo de la línea de pobreza ajustada al índice de precios de Rs 328, pero nuevamente el descenso de las energía consumidas a 1890 calorías, más de 500 calorías diarias por debajo del CDR nunca se mencionó. La misma información de la 55ª Ronda exhibida en la Tabla 8 continúa dando que un total de 74.5% de las personas se encuentran de hecho en una situación de pobreza, consumiendo menos de 2400 calorías porque sus gastos están por debajo de los Rs 570 requeridas por el CDR. (Sin embargo, mayores niveles de profundización de la pobreza se vieron en 1999-00, con mayores porcentajes de la población moviéndose por debajo de las 2100 calorías en comparación con 1993-94 y 3% más estando por debajo de las 1800 calorías.) De este modo, en 1993-1994, el método oficial había dejado afuera al 37.2% de la población rural que es de hecho pobre, mientras que para 1999-2000 el método oficial dejó afuera al 47.4% del total de la población rural o cerca de 350 millones de personas que eran en realidad pobres. La Tabla 9 resume las líneas oficiales de pobreza, porcentajes de pobreza y el descenso de las calorías ingeridas en las líneas de pobreza y brinda las verdaderas líneas de pobreza de acuerdo a lo requerimientos para alcanzar el CDR, junto a los porcentajes de pobreza.

No hay un argumento teóricamente aceptable para las afirmaciones oficiales sobre la reducción de la pobreza en los noventa. El *punto básico es que el método de comparación a través del tiempo no es válido lógicamente cuando los niveles de consumo son alterados, tal como lo han sido en las estimaciones indirectas*. El consumo estándar en 1973-1974 era de 2400 calorías, en cual el 56% de la población estaba en la pobreza, para 1993-1994 el estándar implícito en la estimación oficial

**Tabla 8**

Porcentaje de distribución de personas por gasto mensual per cápita (GMPC). Grupos y promedios de calorías ingeridas por día, 1999-2000, India en su totalidad

<b>RURAL</b>				
<b>Gasto mensual per cápita</b>	<b>Promedio GMPC</b>	<b>Calorías ingeridas por día</b>	<b>Porcentaje de personas</b>	<b>Acumulativo porcentaje de personas</b>
Rupias	Rupias	Per cápita	%	Kg.
Menos de 225	191	1383	5,1	5,1
225- 255	242	1609	5,0	10,1
255- 300	279	1733	10,1	20,2
300- 340	321	1868	10,0	30,2
340- 380	361	1957	10,3	40,5
380- 420	400	2054	9,7	50,2
420- 470	445	2173	10,2	60,4
470- 525	497	2289	9,3	69,7
<b>525- 615</b>	<b>567</b>	<b>2403</b>	<b>10,3</b>	<b>80,0</b>
615- 775	686	2581	9,9	89,9
775- 900	851	2735	5,0	94,9
900 y más	1344	3178	5,0	99,9
<b>Total</b>	<b>486</b>	<b>2149</b>	<b>99,9</b>	

**SUMARIO**

470-525 y menos	2289 y menos	69,7
525-615	2403	10,3
615-775 y más	2581 y más	19,9

(continue)

(continue)

URBANO			
Gasto promedio per cápita	Calorías ingeridas por día	Porcentaje de personas	Acumulativo porcentaje de personas
Rupias	Per cápita	%	Kg.
Below 300	1398	5.0	5.0
300- 350	1654	5.1	10.1
350- 425	1729	9.6	19.7
425- 500	1912	10.1	29.8
500- 575	1968	9.9	39.7
<b>575- 665</b>	<b>2091</b>	<b>10.0</b>	<b>49.7</b>
665- 775	2187	10.1	59.8
775-915	2297	10.0	69.8
915-1120	2467	10.0	79.8
1120-1500	2536	10.1	89.9
1500- 1925	2736	5.0	94.9
1925 & more	2938	5.0	100
<b>Total</b>	<b>2156</b>	<b>99.9</b>	

**SUMARIO**

500-575 y menos	1968 y menos	39.7
575-665	2091	10.0
665-775 y más	2187 y más	50.2

*Fuente:* Organización Nacional de Encuestas por Muestra (55<sup>th</sup> Ronda, 1999-2000) Reporte N° 471, *Consumo Nutricional en India* para la información sobre calorías ingeridas por grupos según sus gastos y Reporte N° 454, *Gastos de Consumo de Hogares en India –Resultados Clave* para la distribución de personas. La información sobre calorías ingeridas se refiere al registro del día 30, así, la distribución de personas antes de ese período es tomada de esa manera.

estaba por debajo de las 1970 calorías (el 37% en la pobreza), y en 1999-2000 era aun inferior, 1890 calorías (con el 27.4% en la pobreza). Para la 60ª Ronda, 2004-2005 probablemente estará por debajo de las 1800 calorías, que corresponde a menos de un quinto de la población rural. Una vez más escucharemos afirmaciones espurias sobre los avances en la “reducción de la pobreza” sin que se mencione la caída en el consumo de energía.

**Tabla 9**  
Los pobres rurales como porcentaje de la población rural en India

Ronda NSS	1973	1983	1993	1999	2004	MPCE (línea de pobreza) Rs				
	- 74		- 94	- 00		1973	1983	1993	1999	2004
	28'	32'	50'	55'	60'	28'	32'	50'	55'	60'
Aplicando la definición oficial (aquellos por debajo del GMPC 2400 calorías)	56,4	70,0	74,5	74,5	n.a	49	120	325	570	n.a
Estimaciones oficiales	56,4	45,7	37,3	27,4	20,3*	49	86	206	328	354
y su correspondiente “norma” calórica	2400	2060	1970	1890	n.a	(1,0)	(1,4)	(1,6)	(1,7)	n.a

*Fuente:* Primera línea calculada de los Informes del NSS sobre Gastos de Consumo, 50' Ronda 1993-1994 y 55' Ronda 1999-2000. GMPC es Gasto Mensual Per Cápita. Ver que el año base 1973-1974 es el único año en el cual la definición oficial fue correctamente aplicada. En todos los años posteriores la norma nutricional es continuamente diluida. El mismo ejercicio puede hacerse con los sectores urbanos. (Las cifras en paréntesis son el promedio de gastos actualmente requeridos para acceder a las calorías CDR, para la línea de pobreza oficial).

\* Estimaciones provisionarias, aplicando la línea de pobreza oficial de Rs. 344 para el 2004, según los arcos de personas por niveles de gastos de la 60ª Ronda del NSS, Enero-Junio de 2004, Reporte N° 505 *Gastos de Consumo de Hogares en India*, Declaración 3.2 R.

¿Cómo puede alguien decir cómo la “pobreza” ha cambiado a través del tiempo utilizando el método arriba explicado? Para dar una analogía, cuando un grupo de corredores son alineados en fila en una pista de carreras circular para una carrera de larga distancia, si la persona en el menor círculo interior cruza la cuerda del final primero no puede inducirse válidamente que ha ganado la carrera: la distancia recorrida por él es mucho menor que la corrida por los demás. Para una comparación válida del desempeño de todos los competidores, los mismos deben recorrer la misma distancia estandarizada y esto se hace escalonando a los competidores en la salida.

De manera similar, en el método oficial los porcentajes de personas por debajo del mismo nivel estandarizado de consumo deberían ser comparados, pero éste no es el caso en el método indirecto. Más bien, el método aplicado implica que los porcentajes por debajo de los niveles de consumo des-estandarizados y cambiantes pueden ser comparados a lo largo del tiempo (ver la Tabla 9). Esto no es legítimo y cualquier declaración sobre su declive (o cambio en general) no es válida. Los debates actuales sobre si la pobreza “cayó” en diez puntos o en siete, cuando la misma no ha caído para nada, pueden relacionarse a los debates sobre si el corredor del círculo interno ha “ganado” por un metro o dos, cuando de hecho es que no ha “ganado” para nada, porque la premisa para una comparación válida es violada<sup>7</sup>.

La línea de pobreza mensual rural oficial para el año 2004 (obtenida actualizando la línea de pobreza 1999-2000 de Rs 328, utilizando el CPIAL –índice de precios para los trabajadores rurales–) es de Rs 354 o Rs 11.8 diarios, equivalente a 26 centavos de dólar según la tasa de cambio corriente. Actualmente, con esta suma irrisoria se compraría una botella de agua, pero se supone que cubre todos los gastos de comida, combustible, vestimenta, vivienda, transporte, salud y educación; en resumen, todos los gastos diarios en bienes y servicios para una persona (!). Hay estimaciones sobre la pobreza en India para el periodo 1999-00, correspondiente a la Ronda 55ª, realizadas por algunos académicos como Deaton (2003b, 367) y S. Bhalla (2003) que son aun más bajas e implican una línea de pobreza de 20 centavos de dólar o menos por día, un quinto de la medida de un dólar diario del Banco Mundial. No hay lógica alguna para argüir que la paridad del poder de compra debe ser considerada y en lugar de un dólar la línea de pobreza local debe ser un tercio de éste, ya que la comparación no es entre países desarrollados y en desarrollo, sino entre países en desarrollo entre sí. Con un cuarto de dólar en India se compra exactamente lo mismo que con Rs 11; así, con las actuales tasas de cambio, con un cuarto de dólar se adquiere tanto como con 2 yuanes en China (cuya actual línea de pobreza está también muy baja a 2.2 yuanes). Los niveles de pobreza en Estados Unidos no son

---

7 La analogía puede ser llevada un poco más allá. Si la carrera es un segmento corto y derecho, obviamente está bien alinear a los corredores a lo largo de una línea recta de salida en el punto de partida. De manera similar, si el año base de los precios indexados es muy cercano, digamos dos o tres años, la comparación a través del tiempo puede realizarse utilizando el método oficial –el cual ignora las calorías ingeridas ese año– sin que sea muy inexacto. Pero en una carrera larga (con un año base muy atrás en el tiempo) emergerá la ausencia de estandarización y hará inválida la comparación.

puestos tres veces más altos que los chinos o indios, pero son al menos treinta veces más altos.

Obviamente, ni la Comisión de Planeamiento ni los académicos tienen dificultades en “ajustar” hacia abajo las cifras de pobreza indias cuando el nivel de consumo incorporado en la línea de pobreza rural es deprimido a tales niveles infrahumanos como los Rs 11 o menos por día. Pocas personas en realidad pueden sobrevivir mucho tiempo debajo de estos niveles; aquellas que hoy lo están se encuentran sobre su camino a la temprana muerte. Quienes calculan la pobreza deberían intentar una prueba sobre ellos mismos. Déjenlos manejarse durante una semana con sus propios montos estimados –incluso no necesitan obligarse a ganar el monto tal como un pobre debe hacer– y déjenlos vivir en un pueblo con esa cantidad, que rondaría entre los Rs 60 y los Rs 80. Desde el momento en que no estén confiados de beber el agua local, todo lo que podrán comprar será una botella de agua por día y nada de comida u otros bienes para satisfacer otras necesidades. Lo único que indudablemente conseguirán en su estadía de una semana será la pérdida de peso. Las líneas de pobreza urbanas son casi igualmente de irreales. Algunas veces, para justificar el método indirecto, se argumenta que la norma original de consumo rural de 2400 era muy alto. En primer lugar no es “muy alto” porque el consumo medio de aquellos que se encuentran por debajo del cálculo es de aproximadamente 1950 calorías, que es una cifra menor que en cualquier otro país del mundo, excepto en los países menos desarrollados. Segundo, incluso si se acepta por el bien del argumento que es “muy alto”, esto no justifica comparar las cifras de “pobreza” de 1999-2000, que comprendían a las personas que consumían menos de 1890 calorías, con aquellas personas que ingerían por debajo de las 1970 calorías en 1993-94 y con aquellas que ingerían menos de 2400 calorías en 1973-1974.

De todas maneras, consideremos normas menos exigentes, tomemos varias normas alternativas, incluida la de las 2400, pero cuando comparemos a través del tiempo, comparemos la proporción de población bajo la norma en dos puntos del tiempo, porque solamente ahí será válida la comparación. La estimación indirecta falla en este simple pero esencial criterio de comparación en el tiempo y aquellos que nunca realizaron tal comparación están incurriendo en una falacia lógica, *la falacia de la equivocación*. Éste es un tipo de falacia verbal bien conocida, en la cual el mismo término es utilizado en dos sentidos completamente diferentes en el transcurso del argumento; así, la inferencia no es válida. En este caso, la “línea de la pobreza” fue definida e inicialmente calculada con referencia a la norma nutricional, mientras que actualmente la “línea de pobreza” se calcula desvin-

culada de esa norma, de modo tal que la inferencia no es verdadera en relación a los cambios (ya sea aumento, caída o sostenimiento)<sup>8</sup>.

No solamente son bastante espurias las comparaciones oficiales sobre los porcentajes de la pobreza a través del tiempo; la comparación de los niveles de pobreza de los estados en un determinado punto temporal es también inválida. Como muestra la Tabla 10, tenemos una bizarra imagen cuando calculamos el nivel de calorías ingeridas debajo del cual una persona es designada como “pobre” por el método oficial en los diferentes estados de India. El consumo de calorías correspondiente a los sabios niveles de pobreza oficiales estatales –del cual el porcentaje de pobreza estatal ha sido derivado oficialmente– para el año 1999-2000, varía de solamente 1440 en Kerala, casi mil calorías por debajo del CDR, a 2120 en Orissa, menos de 300 calorías por debajo del CDR.

*El hecho es que hoy en India, el método oficial no adhiere a ninguna norma nutricional.* La nutrición ha sido completamente sacada del cuadro por el método indirecto, no hay ningún límite establecido, hasta el punto tal en que la disminución de las calorías ingeridas se ajusta a la línea de pobreza ajustada según los precios. Es por este motivo que encontramos líneas de pobreza oficiales estatales de 1500 calorías ingeridas, o menos, en el periodo 1999-2000. En por lo menos nueve estados, las calorías consumidas asociadas con las líneas de pobreza oficiales eran menores a 1800 calorías durante la Ronda 55<sup>a</sup>, mientras que en cuatro estados eran de 1600 calorías o menos (ver Tabla 10). Nada de esto se menciona cuando las estimaciones sobre la pobreza son citadas por quienes las realizan.

Ni siquiera P. V. Sukhatme, quien fue un crítico consistente de las 2400 calorías CDR por ser muy altas, aceptaría 1800 calorías como una norma razonable para estimar quien es pobre, dejando de lado las 1600 calorías o menos. Él utilizó una norma de 2200 calorías en una de sus propias estimaciones (Sukhatme, 1977). Para el 2004-2005, todas las líneas de pobreza oficiales de la India se correspondían con 1800 calorías o menos, y por lo menos ocho estados calculaban sus líneas en 1600 calorías o menos.

El hecho de que las condiciones comparables son violadas descaradamente es obvio. Oficialmente se infiere que la pobreza es mucho mayor, por ejemplo, en Orissa, con el 48%, que en el vecino Andhra Pradesh, con sólo el 11%. Pero ¿cómo podemos realmente concluir que Orissa es más “pobre” que Andhra cuando los “pobres oficiales” son aquellas personas que en Orissa ingieren menos de 2120 calorías pero que en Andhara son aquellas que ingieren menos de 1600 calorías? (De

---

<sup>8</sup> Ya he discutido la falacia de la equivocación involucrada en las estimaciones indirectas, en Patnaik, 2005b.

hecho, los porcentajes de pobreza por debajo de las 2400 y las 2100 calorías son más altos en Andhara que en Orissa, como la misma Tabla muestra en las dos últimas columnas). De manera similar, ¿cómo puede concluirse que la rural Gujarat con sólo el 13% de su población oficialmente pobre está mucho mejor que West Benegal con el 33% de pobres oficiales, cuando la norma calórica en Gujarat ha sido disminuida a sólo 1680 comparadas con las 1900 en West Benegal? Efectivamente, el porcentaje de pobreza calculado según las 2400 calorías es marginalmente menor para West Benegal que para Gujarat y por debajo de las 2100 calorías el porcentaje es substancialmente menor para West Benegal. Y de este modo las anomalías se pueden multiplicar. Más allá de esto, ¿cómo puede compararse en cada estado la estimación oficial 1999-00 con la de 1993-94 y concluir sobre el “declive” de la pobreza cuando las calorías consumidas involucradas en el cálculo han sido reducidas en cada estado? (Excepto uno, Gujarat).

Como docente, si yo fuera a seguir el procedimiento ilógico de decir que el estudiante A que ha obtenido 53% de su puntaje es “mejor” que el estudiante B, quien ha obtenido un 59%, porque aplico un criterio de 50 sobre 100 para el estudiante A y de 60 sobre 100 para el estudiante B, ciertamente me enfrentaría con un juicio. No obstante, nuestra Comisión de Planeamiento y los académicos se han permitido proseguir con declaraciones claramente falsas e ilógicas. El vicepresidente de la Comisión de Planeamiento ha recientemente felicitado al gobierno de Andhara Pradesh por su éxito en la reducción de la pobreza. Esta “reducción” fue solamente el efecto de aplicar una extraordinariamente baja línea de pobreza ajustada a los precios de Rs 262 mensuales en 1999-2000, con la cual se puede acceder a menos de 1600 calorías (ver Tabla 10). Mirando directamente la pobreza nutricional, encontramos que la proporción de personas por debajo de las 1800 calorías ingeridas en ese estado casi se duplicaron hasta alcanzar el 40% en 1999-2000 en comparación con 1983 (Tabla 11). Para completar la historia, la proporción por debajo de las 2100 kcal se elevó a 66% recientemente comparada con solamente el 56% del anterior periodo de cinco años finalizado en 1993-94 y 44% en 1983.

El lector puede preguntarse cuál es la razón por la cual el método oficial produce constantemente estimaciones menores que las del método directo y por qué esta divergencia ha crecido hasta ahora. El cálculo indirecto da sólo un 27% en comparación con el casi 75% que da el método directo. No es principalmente un problema del índice de precios utilizado: diferentes índices de precios darán diferentes resultados, pero esto explica la diferencia de casi el 10% de la población, no la diferencia del 48% de la población que se observa actualmente.

La razón básica es que el método indirecto asume una canasta de consumo invariable, que se mantiene sin cambios hace tres décadas. Sin embargo, a lo largo de estas tres décadas se ha producido una creciente monetarización de la economía y han desaparecido los recursos comunitarios, junto al aumento de los costos de los bienes y de los servicios de salud. Con un ingreso real fijo, la gente debe gastar relativamente más en productos primarios no alimenticios, sobrevivir a las enfermedades y ganarse la vida. La canasta de consumo rural actual que satisface la norma nutricional y a la cual corresponde el monto total mensual gastado en todos los bienes y servicios, cuesta casi el doble de la línea de pobreza ajustada a los precios (de la Tabla 8 resumida en la Tabla 9, se requieren por lo menos Rs 570 comparadas con los oficiales Rs 328). La línea de pobreza está simplemente muy lejos de la realidad y se aleja cada vez más en tanto el año base se hace más remoto.

En su cuidadoso estudio doctoral, Rohini Nayyar (1991) ha estimado la pobreza utilizando ambos métodos y ha notado la amplia divergencia en los resultados entre 1961-1962 y 1977-1978. La autora ha obtenido algún consuelo en el hecho de que, a pesar de que los niveles de pobreza obtenidos por cada método divergían más rápidamente, al menos *parecían moverse en la misma dirección* a través del tiempo. Los rankings de estados de India según sus niveles de pobreza confeccionados con ambos métodos eran altamente correlativos: Nayyar encontró que el coeficiente de correlación de Spearman daba entre 0.89 y 0.84 (utilizando por un lado las estimaciones oficiales y por otro dos estimaciones directas diferentes basadas en las normas de 2200 y 2000 calorías) y fue significativo al nivel del 1%.

Pero en los noventa esta conclusión no se mantuvo. Los niveles de pobreza calculados de acuerdo a los dos métodos se están moviendo en direcciones opuestas y la correlación se está volviendo negativa. El coeficiente de correlación de Spearman aplicado a la comparación de la pobreza en los estados medida según el método oficial y según el método directo para la 55ª Ronda de 1999-2000, da como resultado solamente 0.236 y 0.075 (utilizando las mismas dos estimaciones directas) y tampoco es estadísticamente significativo en el nivel del 1% (Ram, 2004). La observación de la Tabla 10 le mostrará al lector por qué sucede lo siguiente: algunos de los estados con la pobreza oficial más baja, tales como Andhra Pradesh, un sinónimo de la angustiada situación agraria, tiene la mayor pobreza real. En general, el método oficial produce la mayor divergencia en relación al método directo, en el caso de los estados del Sur y del Este.

El sin sentido parece haberse instalado en las discusiones sobre los estudios de la pobreza con la llegada de las reformas neoliberales

en India, particularmente a finales de los noventa. El gobierno indio estaba ansioso por confirmar el éxito de las reformas económicas y los economistas pro-reformas deseaban ver la reducción de la pobreza en los datos. En tal contexto, las inconvenientes estimaciones directas que muestran un alto y hasta creciente nivel de pobreza en algunos estados han desaparecido de la literatura. La tendencia dominante en la discusión sobre el método oficial indirecto, el cual, para gran satisfacción de los economistas pro-reformas y del Banco Mundial, no solamente muestran bajos niveles de “pobreza”, sino también una caída de los mismos. Ningún autor que utiliza el método indirecto oficial alude a las implicancias nutricionales de sus propias estimaciones. Esto significa que han utilizado y presentado datos del NSS selectivamente, tomando sólo la distribución de personas según sus gastos para analizar la proporción de la pobreza correspondiente a su indirecta línea de pobreza, mientras que ignoraban completamente los datos sobre la energía consumida asociada. Tal falta de transparencia y la utilización selectiva de los datos no es aceptable en el procedimiento académico. Debido a esta falta de transparencia, hoy en día la mayoría de los economistas en India no trabajan directamente con los datos, inclusive las investigaciones que examinan la pobreza no se percatan que la drástica caída en los niveles de consumo a través del tiempo y la variación arbitraria de los niveles de consumo a lo largo de los estados son las resultantes de seguir utilizando el método indirecto y llegar a estimaciones que indican la disminución de la pobreza. Ellos asumen que las normas originales han sido seguidas cuando esto en realidad no es verdad.

Existe un debate entre los académicos que utilizan el método indirecto oficial porque, debido a cambios registrados durante la 55ª Ronda de 1999-2000 en relación a Rondas anteriores, el gasto actual está ligeramente exagerado en cada clase y así la distribución de personas según el nivel de gastos se ve afectada. Al hacer los ajustes necesarios para realizar la comparación se altera ligeramente la distribución y aumenta el 27% por debajo del precio oficial de RS 328, la línea de pobreza ajustada por otro 2 o 3% (Sundaram y Tendulkar, 2003, Deaton, 2003a, Sen y Himanshu 2005). Si estos ajustes son correctos, es bastante obvio que el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza observada directamente de Rs 570 se elevaría en un grado mayor que entre 2 y 3, dado que hay una mayor proporción de personas que antes también se situaba en el intervalo entre Rs 328 y Rs 570 y así la diferencia entre las estimaciones oficiales y las estimaciones directas aumentarían aun más. Por esto, todos aquellos que ingerían menos de 2400 calorías por día en 1999-2000 serían más de  $74.5 + 3 = 77.5\%$  de la población rural, lo cual es un aumento comparado con el

74.5% en la 50ª Ronda de 1993-1994. De manera similar, aquéllos por debajo de las 2100 calorías aumentarían de 49.5% a más del 52.5%<sup>9</sup>.

Sin embargo, en nuestras tablas hemos elegido presentar las estimaciones directas para el periodo 1999-2000 sin ajustarlas a los registros del periodo, ya que el principal punto que se quiere destacar en esta sección es el tipo de error involucrado en el propio método indirecto que deja afuera a casi la mitad de los pobres rurales. *Este problema básico que se da en todas las estimaciones indirectas no sólo persiste, sino que se agrava cuando los ajustes son realizados por quienes hacen los cálculos sobre la base de registros alterados.* Puede señalarse que con el ajuste para el periodo registrado están dejando afuera a más del 47% de la actual población rural pobre de su grupo “de pobres”, mientras que sin el ajuste estarían dejando afuera exactamente el 47% de la población.

Algunos economistas que son críticos del método de ajuste de precios oficial han puesto nuevamente a la nutrición en el centro de sus análisis, pero han seguido otro camino directo de estimación de la pobreza y lo comparan con los datos del NSS (el método que hemos seguido). Estos economistas han estimado el costo mínimo para acceder a las calorías CDR sobre la base de los precios nutritivos *corrientes* y así han obtenido un gasto de alimentos normativo. Comparándolo con el actual gasto en alimentos del NSS, llegaron al porcentaje de personas que no alcanzan el CDR, que fue el 66% a nivel general de toda India en la Ronda 55ª (ver Coondoo, Majumdar, Lancaster y Ray, 2004; Ray y Lancaster, 2005). Subramanian (2005) ha utilizado el método indirecto con años base más cercanos al presente, tal como hemos utilizado nosotros el método directo, para ver cómo se comportan las tendencias de la pobreza en escenarios alternativos.

Muchas voces críticas (Suryanarayana, 1996; Mehta y Venkataraman, 2000; Swaminathan, 1999, 2002) –que han continuado llamando la atención sobre la presencia de la desnutrición y la malnutrición, sobre la caída del promedio de calorías ingeridas en las áreas rurales, las altas estimaciones directas sobre la pobreza que utilizan normas calóricas razonables y que criticaron los cálculos indirectos– han tratado de ser silenciadas por los economistas pro-reformas simplemente ignorándolas. No se hace referencia a ningún autor crítico en los trabajos sobre estimaciones indirectas presentados en una Conferencia y luego compilados en un número especial de *The Economic and*

---

9 Podríamos fácilmente averiguar cuánto más alta de 74.5% sería la estimación directa si aquellos que realizan los ajustes de acuerdo a la distribución de personas según sus gastos se hubieran molestado en presentar el promedio de calorías ingeridas asociado a los tipos de gastos. Como de costumbre, ignoran completamente la nutrición en sus artículos.

*Political Weekly* tendenciosamente titulado “Reducción de la Pobreza en los noventa (Deaton, 2003a y 2003b; Tendu; Ikar y Sundaram 2003; etc.). El único artículo sobre la energía ingerida que yuxtapone las estimaciones oficiales y directas no lo hace de manera crítica<sup>10</sup>.

Por otra parte, los escritores críticos han brindado convincentes argumentos para sugerir por qué la caída de las calorías ingeridas per cápita a lo largo del tiempo debería ser considerada como involuntaria en las clases de menor nivel de gastos. (También son decrecientes en las clases que tienen altos niveles de gastos pero el problema de los inicialmente sobre alimentados que pueden reducir su consumo actualmente no nos concierne.) Han señalado que se ha sucedido una substancial monetarización de la economía durante las pasadas tres décadas. Los salarios que antes solían pagarse con granos o comida, valorados a precios granja muy bajos en las anteriores rondas de la NSS, ahora son ingresados en dinero efectivo que el trabajador tiene que cambiar para conseguir alimentos a precios más altos y por tanto puede comprar menos con sus ingresos reales fijos. Los bienes comunes han desaparecido a lo largo de las últimas tres décadas: el combustible basado en madera y el forraje que antes eran provistos públicamente (y no totalmente valorado en los datos NSS) ahora deben ser comprados, restringiendo la capacidad de la población más pobre para satisfacer necesidades básicas de alimentos en función de un ingreso real fijo y llevando a la mencionada disminución en el consumo de energía. Tanto los cereales como los combustibles son demandados ya procesados. Con un ingreso fijo, una parte de los gastos que eran para alimentos debe dedicarse a la compra de combustible. A esto debemos agregarle los costos de transporte, salud y educación en tanto los fondos estatales son reducidos y algunos servicios privatizados. Las ideas correctas de este argumento es que tanto la sub-nutrición como la pobreza son muy altas y hoy afectan a tres cuartos de la población rural y que no es voluntaria la reducción en las calorías

---

10 Meenakshi y Viswanathan (2003) presentan la “privación de calorías” como si fuera un tópico independiente, como si no estuviera esencialmente relacionado a las estimaciones oficiales sobre la pobreza y aunque útilmente yuxtaponen sus estimaciones de la población por debajo de las diferentes normas calóricas y las estimaciones oficiales, no hacen referencia al equivalente de la caída de energía de los niveles de pobreza oficiales o individuales que con el tiempo afecta la comparabilidad. Su método de estimación de la distribución de calorías utilizando funciones en base a la densidad de granos dan estimaciones más altas de población por debajo de varias normas de caloría que nuestras estimaciones realizadas sobre la base de datos agrupados y que el método simple descrito en la nota a la Tabla 10. Esto es probablemente porque su estimación incluye también a las personas que tienen un consumo de calorías inferior al CDR. No hay ninguna razón sin embargo para considerar a jockeys de carrera, súper modelos o anoréxicos como parte de los pobres.

ingeridas en las franjas más bajas. Durante 1999-2000 por primera vez el promedio de calorías ingeridas en el área rural india cayó por debajo del promedio urbano.

**Tabla 10**  
Porcentaje oficial de pobreza por Estado y "norma" calórica asociada

ESTADO	Estimaciones indirectas, 1993-1994 y 1999-2000				Estimaciones directas, 1999-2000	
	1993-1994		1999-2000		< 2400 cal Porcentaje de pobreza	< 2100 cal Porcentaje de pobreza
	Porcentaje oficial de pobreza	"Norma" calórica implicada	Porcentaje oficial de pobreza	"Norma" calórica implicada		
<b>Andhra</b>						
<b>Pradesh</b>	15,92	1700	11,05	1590	84,0	62,0
<b>Assam</b>	45,01	1960	40,04	1790	91,0	71,0
<b>Bihar</b>	58,21	2275	44,30	2010	77,0	53,5
<b>Gujarat</b>	22,18	1650	13,17	1680	83,0	68,5
<b>Haryana</b>	28,02	1970	8,27	1720	47,5	30,5
<b>Karnataka</b>	29,88	1800	17,30	1600	82,0	50,0
<b>Kerala</b>	25,76	1630	9,38	1440	82,5	52,5
<b>Madhya</b>						
<b>Pradesh</b>	40,64	1970	37,06	1850	78,5	55,0
<b>Maharashtra</b>	37,93	1780	23,72	1760	92,0	55,0
<b>Orissa</b>	49,72	2150	48,01	2120	79,0	45,5
<b>Punjab</b>	11,95	1810	6,35	1710	47,5	36,5
<b>Rajasthan</b>	26,46	2130	13,74	1925	53,5	27,5
<b>Tamilnadu</b>	32,48	1650	20,55	1510	94,5	76,0
<b>Uttar</b>						
<b>Pradesh</b>	48,28	2220	31,22	2040	61,0	37,5
<b>West Bengal</b>	40,80	2080	31,85	1900	81,0	55,0
<b>India Total</b>	37,27	1970	27,09	1890	74,5	49,5

*Fuente:* Idem Tabla 8. Desde la información básica de los estados se trazó el arco o la frecuencia acumulativa de distribución de personas por debajo de los niveles de gastos per cápita y en el mismo gráfico se trazó la relación entre gasto per cápita y caloría ingerida per cápita. Las calorías consumidas correspondientes a las estimaciones oficiales fueron obtenidas de los gráficos. Cabe señalar que para 1993-1994 el valor medio de cada clase de gasto ha sido trazado contra las calorías ingeridas per cápita ya que el promedio aritmético no estaba disponible en las tablas publicadas. Para 1999-2000 estaba disponible y fue utilizado para derivar las cifras de 1999-2000. Hallamos que para varias clases de gastos el valor medio coincide con el aritmético y para los otros la diferencia del valor medio era muy pequeño, sugiriendo así que sería el mismo para 1993-1994.

**Tabla 11**

Estados en donde ha aumentado el porcentaje de personas que consumen menos de 1800 calorías por día durante el período entre 1983 y 1999-2000, y estados con más de un tercio de la población que consume menos de 1800 calorías en el mismo período

<b>Rural</b>	<b>38° Ronda, 1983</b> < 1800 calorías Porcentaje del total de personas	<b>55° Ronda, 1999-2000</b> < 1800 calorías Porcentaje del total de personas
<b>Andhra Pradesh</b>	19.0	40.0
<b>Assam</b>	28.5	41.0
<b>Haryana</b>	8.5	10.5
<b>Karnataka</b>	24.5	35.5
<b>Kerala</b>	50.0	41.0
<b>Madhya Pradesh</b>	18.5	32.5
<b>Maharashtra</b>	20.5	28.0
<b>Tamilnadu</b>	54.0	50.0
<b>West Bengal</b>	38.0	22.5

*Fuente:* Obtenido de cálculos de todos los estados, utilizando los Reportes N° 471 y 454 del NSS para la 55° Ronda y el Reporte N° 387 y 353 para la 38° Ronda. El método de estimación es el descrito en la Tabla 10. Nótese que en 1983 sólo 3 estados –Kerala, Tamilnadu y West Bengal– tenían más de un tercio de la población por debajo de las 1800 calorías. En 1999-2000 los tres estados habían mejorado, West Bengal en especial, mientras que Andhra Pradesh, Assam, Karnataka, Madhya Pradesh y Maharashtra empeoraron. Así, en 1999-2000, cinco estados tenían más de un tercio de su población debajo de las 1800 calorías (seis si incluimos a Madhya Pradesh, que está en el límite).

## CONCLUSIONES

Este artículo se ha embarcado en una breve pero aguda crítica sobre el análisis prevaleciente y las prescripciones sobre la seguridad alimentaria y la pobreza por dos razones. En primer lugar, la crisis agraria es grave y se ha expandido. Ha sido producida por políticas públicas deflacionarias que se combinaron con la liberalización comercial en un momento en el cual estaban bajando los precios mundiales de los productos primarios. La misma se manifiesta en el lento crecimiento de la producción, el aumento del desempleo, una deflación sin precedentes de los ingresos de la mayoría de los trabajadores y agricultores, estos últimos atrapados en una espiral de deudas impagables y la pérdida de capitales, incluida la tierra, a mano de los acreedores. Las ventas de riñones y los novecientos suicidios registrados de agricultores son sólo la punta del iceberg de la creciente miseria. Un índice crucial de esta problemática es la caída sin precedentes en el consumo de granos alimenticios a niveles de cincuenta años atrás y la caída en el promedio de calorías ingeridas en la India rural.

En segundo lugar, cabe remarcar que a pesar de lo señalado, el análisis predominante que realizan los políticos, la Comisión de Planeamiento y el gobierno, puede resumirse como una obstinada negación a enfrentar los hechos y un intento de construir un cuento de hadas contrafáctico que es ilógico y está en evidente contradicción con las tendencias en la economía. “Debemos aprender la verdad de los hechos” (Mao Ze Dong) “o los hechos nos castigarán” (agregado por Deng Hsiao Ping) es una célebre frase que nuestros diseñadores de políticas deberían tener en mente. Su teorización interpreta la severa pérdida de poder adquisitivo y la caída en la demanda de granos alimenticios al revés, la interpretan como una “sobre-producción” en relación a una supuesta reducción voluntaria del consumo de granos alimenticios de todos los sectores de la población y llega a la peligrosa conclusión de que la producción de granos debe reducirse. Se niega a reconocer que, mientras en las sociedades desarrolladas los consumidores pueden ser diferenciados de los productores agrícolas, que son una minoría, en los países pobres como India la mayoría de los consumidores son también agricultores y trabajadores involucrados directamente en la producción rural, de modo que las políticas deflacionarias los golpean duramente en su doble rol de productor y consumidor. La deflación de los precios no beneficia ni siquiera a los trabajadores sin tierra, puesto que ésta es parte de un proceso de deflación de los ingresos que lleva a un aumento del desempleo más rápidamente que a la baja los precios. Nuestros economistas que calculan la pobreza a través del método indirecto están todavía presos en la vieja trampa conceptual según la cual la caída en los precios de la comida está relacionada con la disminución de la pobreza, sin entender que los adversos efectos del desempleo generado por la deflación pueden barrer con cualquier beneficio proveniente de la caída de los precios de los alimentos: deben estudiar la economía de la Gran Depresión para conocer cómo operan los procesos deflacionarios.

Como muestra la Tabla 11, para el periodo 1999-2000 al menos cinco estados tenían más de un tercio de su población rural ingiriendo menos de 1800 calorías y en otros tres estados los porcentajes de las personas que consumían menos de 1800 calorías aumentó entre 1983 y 1999-2000, aunque sin exceder un tercio en los datos anteriores. (Nótese que Meenakshi y Viswanathan, 2003, obtuvieron un número mayor al que llegamos nosotros, ocho estados con más de un tercio de la población debajo de las 1800 calorías en la Ronda 55<sup>a</sup>; pero la utilización de las funciones de densidad de los granos para obtener la escala de distribución calórica tal vez sobreestima las cifras de pobreza nutricional, en tanto el método incluye a todas las personas con altos ingresos pero con deficiencias en el consumo de calorías).

A pesar de esta situación negativa en el nivel más bajo de la sociedad que se refleja en los datos nutricionales, sería en verdad muy triste que la actual Comisión de Planeamiento intentara realizar nuevas afirmaciones espurias sobre la “reducción de la pobreza” tal como lo ha hecho la anterior comisión, al momento en que esté disponible la información de las encuestas sobre el consumo realizadas por la NSS. Su método indirecto –que utiliza selectivamente los datos, ignorando la parte nutricional de los mismos– está obligado a mostrar una nueva y espuria “caída” de la pobreza rural en el periodo 2005-2006, que será de alrededor del 18 o 19% de la población rural en comparación con el 27.4% de 1999-2000.

Esto es porque, debido a la situación deflacionaria sin precedentes de los ingresos, el aumento de los precios se ha mantenido a un históricamente bajo nivel desde el año 2000. El CPIAL de hecho decreció en 2000-2001 en comparación con los años anteriores y aumentó sólo un 1% al año siguiente. Con baja inflación, las líneas de pobreza ajustadas al CPIAL para el 2003 y 2004 dieron solamente Rs 342 y Rs 354, unas meras Rs 14 y Rs 26 más que las Rs 328 de 1999-2000. Los datos ya publicados de la Ronda 58ª del NSS relativos a 2002-2003 han mostrado que sólo el 22% de toda la población rural india estaba por debajo de las Rs 342, un porción menor cada año, solamente porque algunas personas pueden sobrevivir con niveles tan bajos de gastos (es de hecho increíble que haya gente que pueda sobrevivir con menos de Rs 11.5 por día). Uno puede imaginarse cuán adversos serán sus pesos, estaturas, tasas de mortalidad y expectativa de vida en relación al promedio general.

No es sorprendente que de hecho los últimos datos de la 60ª Ronda que cubrió el semestre enero-junio de 2004 –que fueron publicados en el Reporte N° 505 a fines de noviembre de 2005– muestren que solamente el 23% de todas las personas que viven en el área rural de India estén por debajo del gasto mensual per cápita de Rs 354 la línea de pobreza de 2004, si se utiliza el esquema 1, y sólo el 17.5% está por debajo de la misma línea, si se utiliza el esquema 2. Aunque esto es una pequeña muestra, es adecuada para todos los cálculos en la India. Por supuesto, esto estará necesariamente asociado con una caída adicional en el nivel de calorías ingeridas correspondientes a la línea de pobreza oficial de 1890 calorías a una cantidad cercana o por debajo de las 1800 calorías, en resumen, al menos 600 calorías por debajo del CDR. Esta información sobre el decreciente estándar nutricional asociado con los cálculos oficiales es probable que sea sigilosamente suprimida tal como sucedió en el pasado. Sin embargo, el gobierno debería tener en cuenta que cualquier reivindicación sobre la “reducción de la pobreza” podría ser un error y no tendría credibilidad, dado que actualmente se entiende mejor la naturaleza arbitraria e ilógica del método utilizado para su cálculo y se hace evidente el contraste de

cualquiera de estas afirmaciones con todas las otras tendencias adversas que se ven en la economía rural, las cuales son muy obvias como para ser ignoradas.

Puesto que un sector grande de la población se encuentra ya en un bajo nivel de consumo de energía, quienes están en esta situación han tratado de mantener el consumo liquidando activos y endeudándose. De este modo, no solamente hay flujos de ajustes adversos (bajos niveles de nutrición) sino que también se están dando ajustes en los activos, que se reflejan en la reciente información sobre creciente número de gente sin tierra. Podemos esperar entonces un aumento en la ya alta concentración de las propiedades en áreas rurales. En tal escenario, también es posible que aumenten los despidos a causa de las deudas.

El Décimo Plan para el periodo 1992-1997 estableció que Rs 300 mil crores debían ser gastados por el Centro de Gastos para el Desarrollo Rural (que como antes están compuestos en tres ítems)<sup>11</sup>. Pasados tres años del Plan o terminados dos tercios de su periodo: Rs 100 mil crores o sólo un tercio de los egresos planeados han sido gastados, de los cuales Rs 85 mil crores se gastaron durante los últimos dos años del gobierno de la ADN, desde mediados de 2002 a mediados de 2004, mientras que hubo un agudo recorte de Rs 15 mil crores solamente en 2004-05. Como en 1991, los primeros años después de la elección general están siendo utilizados por el lobby neoliberal en el nuevo gobierno que controla las finanzas, para aplicar medidas deflacionarias sin sentido, aunque a diferencia de 1991, hay una profunda crisis agrícola. Ésta es una jugada cínica para recortar los gastos en desarrollo rural frente a una situación de creciente desempleo y depresión agraria, sólo puede realizarse para satisfacer a las instituciones financieras internacionales y cumplir con las pautas del Acta del FRBM.

Para alcanzar las metas del Décimo Plan, al menos 100 mil crores deben ser gastados en los años 2005-06 y 2006-07, de los cuales cerca de 25 a 30 mil crores deben ser aplicados a la garantía universal de empleo y de 70 a 75 mil de crores a gastos de desarrollo rural. Este nivel de gasto planeado será en total cerca del 2.5% del PNN y necesita ser aumentado en los próximos años para alcanzar el 4% del PNN que era el porcentaje que predominaba a fines de los ochenta durante el Séptimo Plan, antes de que comenzaran las reformas económicas.

Cuando la pobreza rural real es tan alta, cercana a los cuatro quintos de la población y la profundización de la pobreza se incrementa con una proporción cada vez mayor de gente que es empujada hacia niveles nutricionales más bajos, no hay razón económica para

---

11 Enumerándolos son agricultura y desarrollo rural, irrigación y control de inundaciones, industria local y de pequeña escala.

continuar con el sistema público de distribución focalizado. Efectivamente, como he argumentado extensamente, además de las políticas deflacionarias y la exposición a la caída de los precios globales, otra razón para la negación de granos alimenticios al alcance de las pobres ha sido la utilización dirigida de las arbitrarias estimaciones de la pobreza oficial. El cambio hacia una demanda de PDS universal es esencial para rectificar el error inicial de 1997. Pero la misma funcionará bien sólo si el poder de compra masivo que ha sido erosionado a lo largo de los últimos quince años es restaurado a través de la implementación de un Acta de Garantía de Empleo Rural Nacional (GERN) que tenga los fondos apropiados. El Acta ha sido aprobada y su implementación debía comenzar el 1 de febrero de 2006. En un mes, 4 millones de personas se han registrado para ofrecerse como trabajadores. Pero no puede decirse que el programa tenga todos los fondos necesarios. Algunos economistas han señalado que entre Rs 25 mil y 30 mil crores fue el monto anual de egresos requeridos para dar un impulso genuino al trabajo y a los ingresos luego de considerar todos los efectos multiplicadores. Esto podría haber sido fácilmente realizado gracias a los ingresos fiscales, que, aun sin alterar las tasas impositivas, han aumentado debido principalmente a que los ricos se han vuelto considerablemente más ricos en los últimos años. Sin embargo, quienes controlan las finanzas del gobierno ya han mostrado su falta de preocupación por resolver la crisis agraria. Todos los programas preexistentes de creación de empleo, tales como SGRY, JRY<sup>12</sup> y todos los programas alimentarios que juntos alcanzaron los Rs 11.7 miles de crores del gasto del gobierno central en 2005-06, han sido subsumidos y combinados en febrero de 2006 en el presupuesto propuesto del programa de Garantía de Empleo Rural Nacional para el año fiscal 2006-2007. La asignación total del mismo son unos RS 12.9 miles de crores, exactamente un décimo más que el año anterior. Esto concuerda con los prevalecientes sentimientos deflacionistas de aquellos que controlan las finanzas del gobierno y buscan implementar las directivas del BM para reducir el déficit fiscal. Pero esta situación continuamente deflacionista se produce en detrimento de la implementación efectiva del Acta. De este modo, el pronóstico está lejos de ser alentador: la crisis agraria no está siendo abordada activamente y la tendencia hacia el aumento y profundización de la pobreza probablemente no será revertida a menos que la presión pública fuerce el incremento substancial de los fondos del GERN para implementar el Acta.

---

12 SGRY es Sampoorna Grameen Rozgar Yojana, JRY es Jawahar Rozgar Lojana.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Baker, D., Epstein, G. y Pollin, R. (eds.) 1998 *Globalization and progressive economic policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Coondoo, D., Majumdar, A., Lancaster, G. y Ray, R. 2004 *Alternative approaches to measuring temporal changes in poverty with application to India* (Working Paper), diciembre.
- Cornia, G. A., Jolly, R. y Stewart, F. (eds.) 1987 *Adjustment with a human face* (Oxford: Clarendon Press) Vol.1.
- Deaton, A. 2003a "Adjusted indian poverty estimates for 1999-2000" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, 25-31 de enero.
- Deaton, A. 2003b "Prices and poverty 1987-2000" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, 25-31 de enero.
- Halevy, J. y Fontaine, J-M. (eds.) 1998 *Restoring demand in the world economy* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Kindleberger, C. P. 1987 *The world in depression 1929-1939* (Pelican Books).
- Meenakshi, J.V. y Viswanathan, B. 2003 "Calorie deprivation in rural India" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, 25-31 de enero.
- Mehta, J. y Venkataraman, S. 2000 "Poverty statistics – Bermicide's feast" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 35, 1 de julio.
- Nayyar, R. 1991 *Rural poverty in India* (Oxford: Oxford University Press).
- Patnaik, P. y Chandrasekhar, C. P. 1995 "The indian economy under structural adjustment" en *Economic and Political Weekly*, 25 de noviembre.
- Patnaik, U. 1996 "Export-oriented agriculture and food security in developing countries and India" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 31, N° 35-37, número especial, reimpresso en Patnaik, U. 1999 *The long transition - essays on political economy* (Delhi: Tulika).
- Patnaik, P. 1999 "Capitalism in Asia at the end of the millennium" en *Monthly Review*, N° 51, Vol. 3, julio-agosto, número especial.
- Patnaik, P. 2000 "The humbug of finance", Conferencia en conmemoración a Chintan presentada el 8 de enero en Chennai, India en <[www.macroskan.org](http://www.macroskan.org)>. También incluida en Patnaik, P. 2003 *The retreat to unreason* (Delhi: Tulika).
- Patnaik, U. 2002 "Deflation and dejà-vu" en Swaminathan, Madhura y Ramchandran, V. K. (eds.) *Agrarian studies- essays on agrarian relations in less developed countries* (Delhi: Tulika).
- Patnaik, U. 2003a "On the inverse relation between primary exports and domestic food absorption under liberalized trade regimes"

- en Ghosh, J. y Chandrasekhar, C. P. (eds.) *Work and Welfare in the Age of Finance* (Delhi: Tulika).
- Patnaik, U. 2003b "Food stocks and hunger - causes of agrarian distress" en *Social Scientist*, Vol. 31, N° 7-8, julio-agosto.
- Patnaik, U. 2003c "Global capitalism, deflation and agrarian crisis in developing countries" en *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Social Policy and Development Programme*, N° 13, octubre.
- Patnaik, U. 2004a "The republic of hunger" en *Social Scientist*, Vol. 32, N° 9-10, setiembre-octubre.
- Patnaik, U. 2004b "Alternative ways of measuring poverty and implications for policy – A critical appraisal from the indian experience", *Paper preliminar presentado en la Conference on The Agrarian Constraint and Poverty Reduction – Macroeconomic Lessons for Africa*, Addis Ababa, 17-19 de diciembre, organizado por *The Ethiopian Economic Association and International Development Economics Associates* en <www.networkideas.org>.
- Patnaik, U. 2005a "Ricardo's fallacy" en Jomo, K.S. (ed.) *Pioneers of development economics* (Delhi: Tulika/Londres y Nueva York: Zed).
- Patnaik, U. 2005b "The nature of fallacies in economic theory", Conferencia en conmemoración a Satyendranath Sen presentada en *The Asiatic Society*, Kolkata, 10 de agosto de 2004. Próximamente en *Journal of the Asiatic Society*.
- Ram, R. 2004 "Poverty estimates in India: A critical appraisal" en Phil, M. Disertación en la Universidad Jawaharlal Nehru, julio.
- Ray, R. y Lancaster, G. 2005 "On setting the poverty line based on estimated nutrient prices: Condition of socially disadvantaged groups during the reform period" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, N° 1, 1-7 de enero.
- Sen, A. y Himanshu 2004 "Poverty and inequality in India: Getting closer to the truth" en *Economic and Political Weekly*, enero.
- Subramanian, S. 2005 "Unraveling a conceptual muddle: India's poverty statistics in the light of basic demand theory" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, N° 1, 1-7 de enero.
- Sukhatme, P. V. 1977 "Incidence of undernutrition" en *Indian Journal of Agricultural Economics*, julio-setiembre.
- Sundaram, K. y Tendulkar, S. D. 2003 "Poverty has declined in the 1990s: A resolution of comparability problems in NSS consumer expenditure data" en *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, N° 1, 1-7 de enero.

Swaminathan, M. 1999 *Weakening welfare: The public distribution of food in India* (Delhi: Leftword Books).

Swaminathan, M. 2002 "Excluding the needy: The public provisioning of food in India" en *Social Scientist*, Vol. 30, N° 3-4, marzo-abril.



ROMER CORNEJO\*

## **LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LOS DESAFÍOS DE LAS NUEVAS DEMOCRACIAS: NOTAS SOBRE CHINA Y TAIWÁN**

VARIOS AUTORES HAN SEÑALADO la relación entre la internacionalización (o globalización) de la economía de un país con su democratización como un proceso inevitable. No obstante, podemos encontrar importantes variaciones en esta relación que muestran, como en el caso de China, que no existe una relación inevitable entre liberalismo económico y democracia. En el actual proceso de cambio en China, orientado a un aumento de la participación electoral local de los ciudadanos, que no puede considerarse como democratización, los factores endógenos junto con el prevaleciente autoritarismo estatal tienen mayor peso. Por otra parte, en Taiwán, el proceso democrático puede verse vinculado a la búsqueda de legitimidad internacional. Asimismo, es importante considerar la presencia de una elite política e intelectual, educada en Europa y Estados Unidos, que está fuertemente embebida en los valores democráticos occidentales, quienes han estado en el poder desde principio de los años noventa. Tomaremos estas instancias para exhibir las variadas formas que un sistema político puede adoptar en relación a la participación ciudadana, tal

\* Profesor de Historia Contemporánea de China e investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Miembro del comité editorial de la revista *Estudios de Asia y África*. Ha publicado diversos artículos y libros sobre China y sus relaciones con América Latina.

como Levitsky y Way lo han estudiado aplicando diversos adjetivos a la democracia. En efecto, la democracia puede estar marcada por rasgos autoritarios o el autoritarismo puede presentar algunas formas de participación política (Levitsky y Way, 2002; Pershing, 2004). El caso de Taiwán nos lleva al bien conocido debate entre procedimientos democráticos y su eficiencia en términos de sus consecuencias, tal como fue estudiado por Amartya Sen (Sen, 1995).

### **EL ROL DE LAS ELECCIONES LOCALES EN CHINA**

Los cambios en el sistema político chino durante las reformas pueden ser sintetizados como la transición de un régimen totalitario al autoritarismo de un partido único. Esta última forma ha requerido descentralizar las decisiones e introducir formas innovadoras de participación política.

A los efectos de entender los cambios políticos en China, es necesario considerar en primer lugar que como resultado de estas reformas, la sociedad se ha complejizado vertiginosamente en los últimos veinticinco años de modo tal que hoy, a grandes rasgos, nos encontramos con una elite intelectual altamente educada, surgida de las más sofisticadas tendencias del pensamiento mundial, traumatizada por la represión de Tiananmen en 1989, alienada por sus privilegios y sin desear poner en riesgo su estatus, que coexiste con una rica clase media que se acepta como producto de un régimen autoritario y desarrollista y que debido a esto no desea poner en riesgo sus circunstancias favorables. Estos sectores están mezclados con una amplia mayoría de agricultores y de población urbana fuertemente orientada hacia la satisfacción de sus propias necesidades básicas; con un grupo de trabajadores migrantes internos que representan más del 10% de la población y están excluidos del desarrollo; con cuadros medios del Partido Comunista que utilizan su poder para obtener ganancias materiales de las nuevas condiciones; todos ellos son conducidos por una elite política que no solamente busca preservar su poder a través del Partido, sino que también requiere instrumentos específicos de gobernabilidad y legitimidad para garantizar la viabilidad del sistema político.

En términos de espacio, hay un importante sector de la población viviendo en las comunidades urbanas de la costa oriental con altos ingresos y una cultura cosmopolita y consumista que coexiste con la gran mayoría de la población, la cual sobrevive en el oeste y en la extensa región central del país con escasos recursos y que tiene un difícil acceso a la información. También hay una gran diversidad de grupos étnicos en los extensos y escasamente poblados territorios del sudoeste, extremo oeste y centro norte, quienes tienen diferentes formas de relacionarse con el espacio, la economía y la política.

El estudio del actual sistema político chino revela que mientras la elite política reconoce que los severos problemas de corrupción y desigualdad social del país pueden ser una amenaza para la gobernabilidad, la misma elite también se encuentra de cierta manera constreñida por su propio origen y naturaleza para responder a estos desafíos en el marco de un partido único autoritario. A los fines de enfrentar esta situación, los nuevos líderes han apelado, al menos en el discurso, a instrumentos tales como la investigación de los funcionarios y la transparencia y han estado utilizando términos como democracia y gobierno de la ley. Sin embargo, la elite política ha sido clara en relación a este problema: se mueve dentro del marco previsto para preservar la posición hegemónica del Partido Comunista, lo cual está respaldado por la Constitución y otras leyes relativas. En otras palabras, la defensa del gobierno de la ley en China significa la confirmación del predominio del Partido Comunista.

De este modo, los cambios en el discurso político no pueden ser analizados con las mismas lentes con las cuales evaluamos el significado del gobierno de la ley en otros países; sino que debe observarse que los mecanismos que tradicionalmente han estado vinculados a los sistemas democráticos son considerados como instrumentos aplicados para ayudar a la supervivencia de un régimen autoritario. Uniendo todos estos elementos paradójicos podemos buscar el objetivo de la participación ciudadana a través del voto en las elecciones congresales locales.

El primer elemento del discurso de nuevo liderazgo que llama nuestra atención es el acento que se pone sobre los grandes problemas del país que no son presentados como contradicciones, sino como desequilibrios. Los más frecuentemente subrayados son: las desigualdades en los ingresos y la pobreza, la inequidad regional en materia de desarrollo, la corrupción y el excesivo gasto de recursos asociado al daño medioambiental.

Uno de los temas más interesantes del cambio político en China es el de las elecciones directas en los niveles más bajos de la estructura gubernamental. Aunque estos cambios ya estaban presentes en la Constitución de 1982, tomaron relevancia a partir de mediados de los noventa. Más allá de su inclusión en la Constitución, las elecciones directas en China se sostienen sobre dos importantes instrumentos legales. Las elecciones para la Asamblea Nacional Popular y las Asambleas Populares del más bajo nivel están reguladas por la Ley Electoral de 1979. Los comités aldeanos elegidos directamente fueron regulados primero por la Ley Orgánica de los Comités Aldeanos aprobada provisionalmente por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional del 24 de noviembre de 1987. Esta Ley fue enmendada y apro-

bada de forma definitiva el 4 de noviembre de 1998, durante la Quinta sesión del Comité Permanente de la XI Asamblea Popular Nacional.

Como resultado, hay diversos tipos de elecciones directas: los comités aldeanos, los congresos populares de los municipios y condados, los comités barriales y las asambleas populares de distritos y los distritos urbanos. Estos procesos también están regulados por las normativas locales sobre las cuales las provincias han trabajado. En términos generales, estas elecciones deben seguir los principios populares, por ejemplo, que todos las personas de edad permitida por la ley puedan votar, igualdad, sufragio secreto, múltiples candidatos, garantías de derecho al voto y supervisión y rotación de los funcionarios electos.

Los equivalentes urbanos de los comités aldeanos son los comités residentes o barriales (*chengshi jumin weiyuanhui*) que se remontan a 1954, cuando fueron establecidos para organizar a los residentes urbanos que no estaban afiliados a una unidad trabajadora. La ley de elecciones urbanas fue aprobada en 1989 basada en la ley experimental de los comités aldeanos. Efectivamente, desde 1999 se han realizado elecciones directas de estos comités municipales, luego de que la prueba piloto fuera presentada por el ministro de Asuntos Civiles y aprobada por el Partido para que se realizara en un grupo de ciudades, entre las cuales estaban Beijing, Nanjing y Chongqing. En ciudades con altos niveles de desempleo y donde las transformaciones urbanas cambiaron el modo de vida de sus habitantes –en algunos casos violentamente– estas elecciones canalizaron la insatisfacción.

Desde la implementación de las elecciones aldeanas, surgieron dos posturas en el Partido: por un lado, la de los cuadros medios y bajos que estaban en contra de la ley porque minaba las bases de su poder; por otro lado, la posición de los líderes del poder central del Partido, quienes defendían la ley como un instrumento para recuperar legitimidad entre los ciudadanos, lo cual puede ser leído como un mandato ideológico de la “línea de masas”.

Sin embargo, en la práctica, fue más relevante mantener el control político, evitar el cansancio popular causado por los abusos de autoridad locales y garantizar la gobernabilidad del país. Ésta es la causa por la cual, durante el primer periodo, los cuadros más bajos del Partido trataron de tomar posesión de la mayor parte de los cargos electivos de las aldeas, frecuentemente utilizando prácticas ilegales y causando tensiones políticas locales expresadas en numerosos movimientos campesinos de protesta.

La crisis de legitimidad que siguió a la represión de 1989 hizo que la dirigencia del Partido se dedicara a poner en marcha una gran campaña para promover el gobierno de la ley, la cual fue sistematizada a mediados de los noventa. Durante este proceso, la dirigencia arribó a

un importante consenso sobre la gobernabilidad, la estabilidad y la unidad del país.

Dadas las circunstancias anteriormente mencionadas, como así también la necesidad de renovar la legitimidad, el Partido Comunista, luego de un profundo análisis de la situación, tomó una posición, que fue plasmada en un documento de julio del año 2002. Este documento clarifica a los miembros del partido que deben respetar las leyes electorales y evitar imponer sus propios candidatos. El documento expresa:

[...] Se establece que los candidatos a las secretarías de las diferentes ramas del Partido deben competir en las elecciones para el comité aldeano primero; luego de obtener la aprobación del pueblo, pueden ser nominados como candidatos para las secretarías del partido; en el caso de perder en la elección para ser presidente del comité aldeano, no podrán ser nominados para candidaturas para cubrir secretarías en las diferentes ramas del Partido. Los miembros de los comités aldeanos pueden sostener un cargo concurrido en el Partido luego de ser aprobados por una elección partidaria interna. Los miembros de los comités aldeanos y los dirigentes de los grupos aldeanos y representantes de los mismos pueden ser admitidos en el Partido a fin de infundir sangre nueva a las bases de las organizaciones rurales partidarias (Circular concerniente al mejoramiento de la elecciones de los comités aldeanos, 2002).

Las elecciones directas en la zona rural china han sido observadas por Organizaciones No Gubernamentales locales y extranjeras y han sido administradas por el Ministro de Asuntos Civiles, cuyo trabajo educacional es profundo y ampliamente reconocido. Aunque la mayoría de estas elecciones no se apegan mucho a la ley, la vigilancia junto a la educación lentamente están demostrando su efecto.

Mientras tanto, en las grandes ciudades como Beijing, estas elecciones locales han llevado a los congresos locales a defensores independientes de las causas populares y en algunos lugares, a empresarios que han ganado las elecciones para la representación local. Un hecho significativo tuvo lugar cuando Wang Youhua, hermano del ex activista democrático de Tiananmen y fundador del Partido Democrático Chino, Wang Youcai, fue presionado por los funcionarios del gobierno local para que retire su candidatura a jefe de aldea en el comité de Liwu, en el Este de la provincia de Zhejiang (*Asia Times*, 25 de mayo de 2005). A través de estos ejemplos podemos establecer que el énfasis en la ley y la reforma institucional, tales como las elecciones locales, pueden ser mecanismos para pequeños cambios al interior de la cultura y las prácticas políticas del país.

Durante el año 2005 tuvieron lugar más de 300 mil elecciones directas para la elección de comités aldeanos en quince provincias,

municipalidades y regiones autónomas. Desde 1998, año en que se aprobó la Ley Orgánica para los Comités Aldeanos, se han sucedido elecciones en la mayoría de las provincias y regiones autónomas del país. Hasta el 2005 se establecieron más de 700 mil comités aldeanos electos. Aunque la ley ha sido interpretada localmente de diversas formas, estas elecciones involucraron nominaciones abiertas, sufragio secreto y mayor número de candidatos. De acuerdo a las agencias de monitoreo internacionales, las primeras elecciones urbanas han sido en gran medida libres y transparentes.

Desde 1999, más de una docena de ciudades grandes han sido seleccionadas para llevar adelante elecciones directas de comités barriales, el nivel más bajo del gobierno municipal. En el 2005, luego de varios experimentos, el gobierno decidió incrementar el número de ciudades que sostienen elecciones para elegir a sus representantes en el congreso local. Estas elecciones han tenido lugar en ciudades como Beijing, Shangyang, Nanning, Tianjin, Nanjing, Wuhan, Harbin, Jinan, Changsha, Yinchuan y Ningbo, entre otras.

Es notable que en algunas ciudades han sido candidatos incluso extranjeros, tal como fue el caso de Pudong o de empresarios taiwaneses que compitieron en las elecciones del congreso local de Tianjin (*People's Daily*, 23 de octubre de 2005). En el mismo sentido, se registraron experimentos de consulta y transparencia en algunos distritos de Guandong, donde los funcionarios comenzaron a publicar sus presupuestos y las políticas de empleo. En el año 2003, en un distrito de Jiangsu, las autoridades locales realizaron un referéndum para que los residentes elijan al peor funcionario en cada departamento administrativo. Como resultado, nueve funcionarios fueron suspendidos en los subsecuentes seis meses.

No puede decirse que las leyes electorales se cumplan totalmente; en teoría las elecciones son abiertas y el límite es la formación de organizaciones políticas, los candidatos solamente deben representar los intereses de sus comunidades. Uno de los principales problemas de estas elecciones es la inducción ilegal del voto. En este sentido, Zhan Chengfu, director del departamento a cargo de la administración del nivel básico del Ministerio de Asuntos Civiles señaló:

Sólo hay un artículo que lidia con el problema en la actual "Ley Organizacional de los Comités Aldeanos" y más aun, en principio es vaga en su extensión y sentido. No hay una definición sobre lo que es un voto sobornado ni tampoco una regla definitiva sobre cómo tratar el problema y por tanto es difícil manejarlo. Ahora lo único que podemos hacer es trabajar sobre las bases de algunas reglas y regulaciones departamentales que pueden ser usadas como referencia por las administraciones locales. Cuando estas reglas y regulaciones demuestran

ser correctas y apropiadas en la práctica pueden ser tomadas como enmiendas de la legislación. Éste es un proceso acumulativo en la construcción de un sistema (*People's Daily*, 31 de enero de 2005)<sup>1</sup>.

Muchos académicos han interpretado la apertura del sistema político en China como un efecto posterior de la globalización. Desde mi punto de vista, las elecciones locales son un instrumento que las elites autoritarias utilizan para enfrentar el descontento generalizado de la población –resultante de la corrupción de los funcionarios locales– que amenaza la gobernabilidad. Solamente en el 2005 se reportaron oficialmente 87 mil “incidentes de masas”, que son de hecho movimientos de protesta. Los factores que causan estos cambios parecen ser completamente endógenos y la elite china lo confirma. Durante una importante reunión política realizada para celebrar el 50° aniversario de la fundación de la Asamblea Nacional Popular, el presidente y secretario general del Partido Comunista, Hu Jintao, declaró:

La historia prueba que el seguir ciegamente a los sistemas políticos occidentales llevará a China a un callejón sin salida y el actual sistema de asamblea popular de China tiene una fuerte vitalidad y gran superioridad.

El presidente también afirmó:

Debemos ser activos en la comprensión de todas las civilizaciones humanas, inclusive aprender de los resultados positivos de cada civilización política, pero no debemos copiar ciegamente el modelo de sistema político de otros países (*People's Daily*, 15 de setiembre de 2004).

## **NATURALEZA Y DESAFÍOS DE LA NUEVA DEMOCRACIA EN TAIWÁN**

Taiwán requiere un análisis más cercano, desde un punto de vista institucional, porque su sistema democrático liberal ha sido reconocido mundialmente como uno de los países más democráticos. Este proceso comenzó con la finalización de la Ley Marcial en 1987. Sin embargo, la apertura política puede ser rastreada hasta 1972. En ese año, la dictadura unipartidaria del Kuomintang presentó signos de apertura alternados con feroces actos de represión. Este primer cambio político tuvo lugar como una respuesta a la política diplomática aislacionista de Taiwán luego de ser expulsada de la Organización de Naciones Unidas en 1971. Este evento internacional minó la posición

---

<sup>1</sup> Sobre los problemas legales de las elecciones ver también: <<http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20050202/xw/tb/200502030042.asp>>.

del gobierno autoritario. Desde ese momento, y con creciente intensidad, comenzaron a expresarse algunas fuerzas sociales, tales como los movimientos por los derechos humanos o de la mujer o incluso los movimientos estudiantiles y obreros.

La muerte de Chiang Kai-shek en 1975 y, tres años después, la asunción a la presidencia de su hijo Chiang Ching-kuo, quien era más liberal, tuvo lugar precisamente cuando la presión de los grupos opositores estaba en aumento. El 1 de enero de 1979 otro hecho internacional intensificó los problemas: la diplomacia estadounidense reconoció que Taiwán era parte de la República Popular China, lo cual significaba otro duro golpe a la estabilidad del estado taiwanés. En diciembre, algunos grupos civiles lideraron reuniones masivas en Kaohsiung, la segunda ciudad más importante de la isla, las cuales fueron seguidas por brutales represiones policiales. A comienzos de los ochenta, era evidente la existencia de un grupo denominado *tangwai*. Éste estaba formado por organizaciones que estaban fuera del partido gobernante que peleaban por la liberalización del régimen imponiendo una fuerte presión política.

En marzo de 1986, Chiang Ching-kuo anunció al comité central del Partido Kuomintang (KMT) que había llegado el momento de transformar al país en una democracia liberal. Consecuentemente, nombró a un grupo de doce miembros permanentes del comité central, incluidos liberales y conservadores, para dar respuesta a la situación y proponer una estrategia. En el mes de junio, el grupo presentó un programa de seis puntos: llevar adelante elecciones extensivas para elegir a los representantes de los órganos centrales, reformar los gobiernos locales, elegir directamente a los gobernadores y alcaldes de Taipei y Kaohsiung, simplificar las leyes de seguridad nacional, legalizar las nuevas asociaciones civiles y los partidos políticos, fortalecer el orden público y vigorizar el trabajo del partido.

El Partido Progresivo Democrático (PPD) –que fue tolerado por algún tiempo– hizo pública su fundación el 28 de setiembre de 1986. Incluso en ese momento el ministro de Justicia presentó cargos en contra del mismo por violar la Ley Marcial, pero el presidente medió y levantó dicha ley. Sumado a esto, habilitó a los partidos políticos que habían abandonado las causas del comunismo y de la independencia de Taiwán. El PPD llevó a cabo su primer congreso en noviembre y adoptó su constitución partidaria. En este documento –redactado en un lenguaje ambiguo que molestaría aún más al gobierno– el partido apoyó la autodeterminación de Taiwán y su retorno a las Naciones Unidas (Clark, 2000). El PPD, sin tener todavía reconocimiento legal, participó en las elecciones legislativas del 6 de diciembre de 1986, en las cuales fueron electos 84 miembros del Yuan Legislativo y 73 de la Asamblea Nacional. El PPD obtuvo el 21% de los votos. El 15 de julio

de 1987, la Ley Marcial fue suspendida y el 14 de octubre Taipei permitió a las familias visitar el continente por primera vez.

Luego de la muerte de Chiang Ching-kuo, el 13 de enero de 1988, el vicepresidente, Lee Teng-hui, asumió como presidente<sup>2</sup>. Lee, como el primer presidente nacido en Taiwán, comenzó la “taiwanización” del proceso dentro del gobierno y procedió inmediatamente a dismantelar la vieja estructura estatal, que había sido traída directamente desde China por Chiang Kai-shek. Seguidamente, el 2 de marzo de 1988, el Consejo de Seguridad Nacional solicitó el retiro voluntario de los miembros del parlamento electo en continente durante la década del cuarenta.

Junto a este proceso de taiwanización del gobierno, Lee Teng-hui comenzó a extender las libertades democráticas. De esta manera, el 20 de enero de 1989 se les dio permiso a una mayor cantidad de partidos políticos y el 2 de diciembre del mismo año, los mismos estaban en condiciones de competir en las elecciones para el Yuan Legislativo, la Asamblea Provincial de Taiwán, los Consejos Municipales de Taipei y Kaohsiung, para ser Magistrados de Condados y dos cargos de Alcaldes. El PPD obtuvo el 35% de los votos y el KMT el 60%. El 21 de marzo de 1990, la Asamblea Nacional eligió a Lee Teng-hui como presidente por un término de 6 años.

La presión por más reformas se expresó en reuniones multitudinarias y el presidente Lee decidió buscar el consenso entre los diferentes grupos de la isla. De este modo, en el verano de 1990 convocó a una conferencia sobre temas nacionales en la cual los líderes del KMT y la oposición llegaron a un acuerdo. Durante la conferencia se discutieron los aspectos más importantes de la democratización y los participantes consensuaron la necesidad de una reforma política. En consecuencia, en abril de 1991, se realizó una reforma constitucional que canceló algunas prerrogativas de la Asamblea Nacional. También se constituyó una organización dedicada específicamente a tratar sobre los temas relacionados con el continente. El mismo año, el 21 de diciembre, tuvieron lugar las elecciones para la Asamblea Nacional; el PPD obtuvo el 24% de los votos y el KMT el 71%. El 31 de diciembre, finalmente se retiró cada miembro elegido por el continente de la Asamblea Nacional, el Yuan Legislativo y el Yuan de Control.

Desde 1991 la Constitución ha sido enmendada en varias oportunidades con el propósito de cambiar algunos fundamentos de la estructura de gobierno y los mecanismos electorales. Los términos de los mandatos, tanto del presidente como de los miembros de la Asamblea Nacional, fueron reducidos de seis a cuatro años. Se introdujo la

---

<sup>2</sup> Alcalde de Taipei de 1978 a 1981, gobernador de la provincia de Taiwán de 1981 a 1984, y vicepresidente desde 1984.

representación proporcional en el Yuan Legislativo y también en la Asamblea Nacional. El presidente y el vicepresidente pueden ser electos por el voto popular en vez de ser elegidos indirectamente. El presidente, en cambio, con la aprobación del Yuan Legislativo, nombra a los miembros del Yuan de Control, que antes eran elegidos por las Asambleas Populares y los Consejos Municipales, de modo que este organismo se transformó en una institución semi judicial. Más aun, el 7 de junio de 2005, la Asamblea Nacional finalmente fue abolida por una enmienda constitucional.

Todas estas reformas implicaron una redefinición de las relaciones con China. La nueva elite taiwanesa en ascenso quería dejar el proyecto de reunificación a un lado y comenzar a construir una estructura política completamente taiwanesa y una nueva forma de nacionalismo. Al mismo tiempo, fueron abiertos canales informales de comunicación con el continente como viajes y comunicaciones telefónicas, y el comercio triangular aumentó. Hasta el momento, la intensificación de la relación económica ha hecho que la isla sea altamente dependiente de su comercio con el continente.

Es importante enfatizar que el proceso de apertura no fue solamente producto de las fuerzas sociales internas, sino también de la relación con China y el contexto internacional. Las reformas económicas chinas, iniciadas a fines de los setenta, ya estaban consolidadas con una tendencia claramente capitalista, lo cual, junto con el desmantelamiento de la Unión Soviética a comienzos de los noventa, hicieron que el fantasma del comunismo se desvaneciera. Como para el KMT el único enemigo reconocido había sido siempre el Partido Comunista y dada la prosperidad económica de la isla, la exitosa educación anticomunista y el surgimiento de una sociedad particular, no encontraba mayores razones que lo llevaran a vislumbrar amenazas serias por parte de las fuerzas de oposición internas. Además, el aislamiento de la isla luego de la pérdida de reconocimiento norteamericana convenció a los dirigentes del KMT de llevar adelante la apertura política para asegurarse algún tipo de legitimidad internacional, especialmente porque en los ochenta era evidente que el Partido Comunista Chino no optaría por la apertura política.

Simultáneamente a la creación de partidos políticos, los elementos contenidos dentro de una sociedad civil altamente educada comenzaron a expresarse en publicaciones y en la formación de nuevas organizaciones sociales por fuera del control de KMT (Hu, 1994, pp. 479, 481 y 485-6). De esta manera, en enero de 1994 la Ley de Universidades garantizó a estas comunidades una mayor participación en el manejo de sus propios temas.

Otro elemento a destacar de la sociedad taiwanesa son las organizaciones civiles o las fundaciones dedicadas a alcanzar objetivos comunitarios. Muchas de ellas jugaron un rol importante durante el periodo de la Ley Marcial. No obstante, la independencia de las mismas era cuestionable. Con el tiempo, estas fundaciones adquirieron un importante papel y comenzaron a actuar según sus propios objetivos, independientemente del Estado. (Hsiao, 1994: 393-399). La mayoría de estas fundaciones están orientadas a la filantropía, la educación o la cultura y sólo el 3.6% de las mismas está abocada al activismo social. La mayor parte de las mismas está financiada por fondos privados y no dependen ni del gobierno ni de grandes corporaciones.

Los taiwaneses educados en el extranjero también jugaron un importante rol en la transformación política. En Taiwán, hasta los años ochenta, la tendencia era enviar a los estudiantes al extranjero, especialmente a Estados Unidos, para que se especializaran en estudios de posgrado. Al principio, la tasa de retorno de estos estudiantes no era muy alta, debido a las imposibilidades económicas de incorporarlos (Liu, 1981). Sin embargo, a partir de los noventa, el retorno de personal altamente calificado aumentó drásticamente debido a las mejores condiciones que ofrecía el país, tales como mejores salarios, libertades políticas y un sistema especial de incentivos creado por la Comisión para la Juventud.

## **ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

La transición desde una dictadura de partido único a una democracia electoral en Taiwán se inició cuando el PPD se las ingenió para participar en las elecciones legislativas de 1986. De allí en más, la consolidación de este proceso ha sido paralela a las elecciones libres y confiables y al fortalecimiento de los partidos. Lee Teng-hui fue quien organizó la primera elección presidencial directa en 1996, donde el mismo obtuvo la victoria con 54% de los votos. Lo más destacado de esta transición, entonces, es la segunda elección directa, el 18 de marzo de 2000. Por primera vez, las elecciones fueron reñidas y también estuvieron caracterizadas por divisiones entre los dos partidos más importantes. Cinco candidatos compitieron por la presidencia.

Lee Teng-hui impuso a Lien Chan, el vicepresidente del régimen, quien representaba la opción de la continuidad como el candidato del Kuomintang. Sin embargo, Lien intentó tomar alguna distancia de la posición radical de Lee sobre la relación de estado a estado con China, la cual irritaba a Beijing en julio de 1999. El candidato del PPD era Chen Shuibian, quien había nacido en Taiwán en el seno de una familia campesina pobre y era conocido por su posición inflexible en contra de la corrupción. Él mantuvo a lo largo de toda su campaña la

postura radical de su partido sobre la independencia de Taiwán, lo cual implicó que la población que prefería la independencia le brindara su apoyo, pero también le trajo amenazas desde Beijing. James Soong, un ex miembro prominente del Kuomintang, decidió presentarse como candidato independiente en noviembre de 1999, en respuesta a la imposición autoritaria del candidato de su partido. En relación al tema de China, representaba la postura de los llamados Continentalistas, es decir, la de los más favorables a Beijing. Estos tres candidatos fueron los más votados, pero también compitieron Li Ao, un intelectual que lideraba el Nuevo Partido –una fracción del Kuomintang que se había separado anteriormente–, quien sorpresivamente hizo un llamado a sus seguidores para que votaran por Lien Chan; y Hsu Hsin-liang, que representaba a un pequeño grupo que se había separado del PPD.

Durante la carrera electoral fue difícil predecir cuál de los tres candidatos más fuertes ganaría las elecciones ya que las encuestas daban cifras similares. En general, las tres opciones de gobierno no diferían substancialmente desde el punto de vista de las propuestas sobre la economía y el desarrollo social de Taiwán. Durante la campaña los dos temas más importantes fueron las relaciones con la República Popular China y las críticas contra la corrupción. Sin embargo, parece que entre los ciudadanos, los antecedentes y las personalidades de los candidatos eran más importantes que esos dos temas. Este elemento, que puede guiar las preferencias hacia liderazgos carismáticos, puede ser muy importante en los comienzos de un sistema democrático.

Sorpresivamente para el partido gobernante, los resultados de las elecciones fueron muy desfavorables. Chen Shui-bian, del PPD, obtuvo el 39.3% de los votos; James Soong 36.84% y Lien Chan, del KMT, 23.1%. Esto significó una aplastante derrota para el Kuomintang, no sólo en términos cuantitativos, sino también porque estaban seguros de que ganarían las elecciones sin importar qué sucediera. No obstante, cuando consideramos las afinidades ideológicas y los orígenes comunes de los candidatos perdedores y contamos sus votos, podemos observar una clara tendencia social semejante a las proposiciones del KMT.

Muchos elementos pueden explicar el éxito de la fórmula del Partido Progresivo Democrático conformada por Chen Shui-bian como presidente y Anette Lu como vicepresidente. En primer lugar, tenemos que considerar que fueron beneficiados con la separación del KMT y con los ataques surgidos entre Lien y Soong en los cuales cada uno se consideraba como el gran y único candidato. Esta disputa sólo sirvió para exponer la corrupción del gobierno anterior, porque Lien Chan fue el vicepresidente y Soong había sido el primer y último gobernador electo de la provincia de Taiwán (1994-1998), por lo cual sus ataques mutuos se basaron en las deficiencias de sus respectivas adminis-

traciones. En cuanto a Chen y Lu, eran líderes que habían emergido de la lucha civil por los derechos políticos en sus propios partidos. El hecho de que Chen, de 48 años, proviniera de una familia campesina pobre ya marcaba un distancia con la vieja elite política. Además, fue importante para los votantes su conocida inflexibilidad –como alcalde de Taipei– en la lucha contra la corrupción, el sistema de privilegios y la ineficiencia administrativa. Todo esto era muy atractivo para la sociedad taiwanesa de elevado nivel educativo, que ya no creía en las promesas y en la coerción, viejas técnicas del Kuomintang. Anette Lu, de 55 años, se había formado en las luchas feministas de los setenta, había estado presa por luchar a favor de los derechos humanos y era muy popular entre la población femenina.

Es difícil juzgar la relevancia para las elecciones de la postura del PPD sobre la independencia de Taiwán. China intentó influenciar las elecciones de diversas maneras: el 21 de febrero, el gobierno de Beijing publicó el Documento Blanco sobre la problemática de Taiwán, en el cual se incorporó, en un tono muy amenazador, una nueva condición que justificaba el uso de la fuerza contra Taiwán: la “indefinida dilatación de las conversaciones sobre la reunificación”. Además, las ásperas declaraciones de los líderes chinos sobre la posibilidad de utilizar la fuerza tuvieron gran publicidad. Obviamente esto afectó a la sociedad taiwanesa y a pesar de las intervenciones del gobierno, en la semana anterior a las elecciones, el índice de la Bolsa de Cambios de Taipei perdió el 7.1%. Esto también pudo haber influido en el sorprendente número de votantes que eligieron a James Soong, que representaba la posición más moderada hacia China. Luego del ya mencionado Documento Blanco, el Consejo de las Relaciones con el Continente de Taiwán realizó una encuesta demostrando que la publicación había tenido el efecto contrario al deseado.

Este tema crucial no fue determinante debido a que los candidatos no expresaron posiciones radicalmente diferentes en torno a China. Los siguientes factores fueron los decisivos para que Chen ganara las elecciones: primero, la división del KMT y que la campaña del viejo partido se haya enfocado contra su ex afiliado, James Soong; segundo –pero no necesariamente menos relevante– el voto por el cambio. También fueron importantes las características personales de Chen y de su compañera, Anette Lu, el compromiso del PPD de luchar contra la corrupción y el apoyo público que ciertos empresarios demostraron a Chen.

Decisivamente, estas elecciones fueron cruciales para Taiwán. Por un lado, ofrecieron la oportunidad de testear la relación de China con la nueva elite nacionalista de Taiwán que había probado ser menos radical que Lee Teng-hui y, por otra parte, condujo a un reajuste de las fuerzas políticas. Este largo proceso comenzó con la partida de James

Soong del Kuomintang y el inesperado número de votos que obtuvo. Además, cuando se conocieron los resultados electorales, los militantes del KMT organizaron protestas, algunas de ellas violentas, para pedir por la renuncia de Lee Teng-hui a la presidencia del partido y el reconocimiento de su responsabilidad en la derrota. Lien Chan renunció a la vicepresidencia del Kuomintang y luego lo hizo Lee Teng-hui a la presidencia del partido, lo cual no satisfizo a sus enojados miembros.

El Kuomintang inmediatamente comenzó un proceso de autocrítica y una reforma estructural. En la reunión previa al 15° Congreso del Partido, tres meses después de las elecciones, Lien Chan fue electo presidente y nominó a cinco nuevos vicepresidentes del partido, incluyendo a una mujer. Subsecuentemente, en la cuarta sesión plenaria del 15° Comité Central, fueron elegidos 31 miembros del comité permanente y ninguno de ellos fue impuesto desde arriba. Más aun, la constitución del partido fue revisada y se introdujo la elección directa del futuro presidente en la cual participarían todos los miembros del partido.

Inmediatamente después de las elecciones, los seguidores de Soong le insistieron para que creara un nuevo partido. Ésta es la razón por la cual fundó el Primer Partido Popular (PPP), el cual ganó escaños al KMT y al Nuevo Partido, convirtiéndose en la tercera fuerza en el Yuan Legislativo.

A pesar de sus intentos de reformas, el KMT entró en una nueva crisis luego de perder las elecciones presidenciales del año 2000. No solamente fue afectado por la fuerte división que causó la partida de James Soong y la fundación de un nuevo partido, sino también por la fuerte pelea del nuevo gobierno contra la corrupción, que reveló muchos detalles sobre actos de corrupción de miembros del KMT. Aunque esto no fue una sorpresa para nadie, nunca había sido expuesto tan públicamente. Además, el 1 de diciembre fue derrotado nuevamente por el PPD en las elecciones legislativas, lo cual llevó al KMT a establecer alianzas con el partido de James Soong.

En las elecciones presidenciales de 2004 el KMT volvió a perder. Sin embargo, el estrecho margen por el cual el PPD obtuvo la victoria -0,22%- y las severas acusaciones en contra del partido ganador y su candidato, por el sospechoso financiamiento de su campaña, desacreditaron seriamente al PPD durante su segundo periodo y crearon una situación ventajosa para el KMT, que recuperó fuerzas en las elecciones locales de diciembre de 2005. Esta recuperación del partido se debió de manera considerable a los escándalos de corrupción que constantemente aparecían alrededor del PPD, el cual durante su segundo periodo en el gobierno sucumbió ante algunas prácticas corruptas que habían sido propias del KMT en el pasado. En dicha recuperación también fue importante el liderazgo carismático de Ma Ying-jeou, alcalde de

Taipei. Para fines de junio de 2006, el KMT y el Partido Pueblo Primero (PPP) trataron de pasar en el congreso una moción para organizar un referéndum para revocar el mandato del presidente Chen Shui-bian, el cual estaba implicado en un espiral de escándalos de corrupción que involucraban a su esposa y a su hijastro. Como solamente 199 de los 221 miembros de la legislatura votaron a favor, muy por debajo de los dos tercios necesarios para impulsar un referéndum, se dio marcha atrás con la moción. La fuerte oposición en el congreso prácticamente paralizó gran parte de las acciones del gobierno de Chen. Además, los líderes del KMT habían logrado un importante acercamiento con China, en un tiempo en el que este país estaba aprobando leyes que sentaban sus intenciones de intervenir militarmente en la isla si ésta declaraba la independencia.

El 3 de noviembre de 2006, Wu Shu-chen, la esposa del presidente Chen Shui-bian y otros tres funcionarios de alto rango de la Oficina Presidencial fueron acusados por actos de corrupción. Como consecuencia, incluso los más prominentes líderes del PPD criticaron al Presidente. Desde los comienzos de ese año, un prominente líder del PPD, Shi Ming-de, se mostró en estado de abierta oposición al presidente Chen. En setiembre lanzó una campaña denominada "Un millón de voces en contra de la corrupción. El presidente Chen debe irse". Centenares de personas se manifestaron en las calles utilizando remeras rojas que pedían la renuncia del Presidente. Este movimiento, apoyado por el KMT, mantuvo sitiada la Estación Ferroviaria Central de Taipei todos los días de 6 a 10 pm reclamando la renuncia del presidente.

### **LA SOCIEDAD TAIWANESA Y SU PROCESO POLÍTICO**

Un elemento que caracteriza a la sociedad taiwanesa es su dinámica movilidad social, como producto del desarrollo y de las oportunidades económicas. Las condiciones generales promovidas por el Estado que contribuyeron a este dinámico sistema social consistieron en una eficiente reforma del Estado y en una fuerte inversión en educación, desarrollo industrial e infraestructura. Un interesante factor relacionado a la movilidad social es el entrecruzamiento ocupacional. Muchos empleados corporativos tienen a su vez pequeñas compañías familiares de ensamblaje que son subcontratadas por estas grandes corporaciones. Del mismo modo, por su alto nivel de información, la gente aprovecha los ofrecimientos financieros y sus ahorros crecen rápidamente por inversiones altamente redituables.

Todos estos elementos han contribuido a que se alcance una relativamente justa distribución de los ingresos que pareciera que están aumentando continuamente. Sin embargo, debido a la internacionalización de las empresas y a la localización de inversiones en el

exterior, cuando esta distribución justa se expresa en cifras técnicas aparece una situación diferente. Durante el periodo inicial de transformación social y desarrollo económico acelerado, la desproporción en los ingresos se redujo notablemente a causa de la reforma agraria en los años cincuenta. No obstante, la transformación económica iniciada en los ochenta, orientada hacia las inversiones de gran capital y las tecnologías de exportación, ha –marginalmente– aumentado las desigualdades. En 1953 el coeficiente de Gini era de 0,56, para 1964 decreció hasta 0,33 y en 1970 llegó al 0,30. Más tarde, el coeficiente de Gini se incrementó de 0,2777 en 1980 a 0,316 en 1996, lo cual no es percibido directamente por la población ya que es un reflejo de la internacionalización económica.

La situación, combinada con otros rasgos sociales, ha prevenido la aparición de serios conflictos de clases en la isla. El factor de la “economía familiar” es otro elemento social –difícil de medir– que ha también contribuido a evitar los conflictos entre empleadores y trabajadores. Una gran proporción de compañías pequeñas y medianas que sustentan la economía de la isla eran negocios familiares que empleaban preferentemente a parientes y otras personas cercanas a la familia. De todos modos, desde mediados de los sesenta hasta mitad de los años ochenta la demanda de trabajo excedía la oferta, lo cual forzó a los empresarios a mejorar las condiciones laborales para atraer a posibles empleados.

Hasta el fin de la Ley Marcial en 1987, el Kuomintang ejerció un control corporativo sobre la fuerza laboral y reprimió cada conflicto de clase que emergía entre los trabajadores. Los sindicatos fueron utilizados como un medio de control más que de defensa de los intereses de los trabajadores. Esto cambió y diversos sindicatos independientes comenzaron a surgir a partir de 1987 junto a las manifestaciones públicas y las disputas laborales. No obstante, el movimiento obrero no es un actor importante debido a la ausencia de severas contradicciones económicas, a la existencia de opciones reales para aumentar los ingresos y a la tendencia de la gente a combinar diferentes actividades económicas. Es importante considerar también que el Kuomintang –que se mantuvo en el gobierno hasta mayo de 2002– tomó medidas políticas para brindar bienestar social, así como también diseñó políticas redistributivas que coincidían con algunos de los objetivos de los sindicatos. La tendencia corporativa del partido también alcanzó a los sectores empresariales. En efecto, el poder político del Kuomintang controló a los empresarios más importantes a través de inversiones conjuntas público/privadas y aplicando regulaciones y su poder fiscal. Esta tendencia cambió con el régimen de Lee Teng-hui, quien permitió a importantes empresarios, mucho de ellos de origen taiwanés, alcan-

zar el poder político. Por diferentes vías estos ocuparon cargos legislativos, un fenómeno que no está exento de acusaciones de corrupción.

En general, podemos distinguir a la sociedad taiwanesa por el predominio de la clase media. La misma está compuesta por pequeños y medianos empresarios, intelectuales, técnicos, trabajadores administrativos de todos los niveles, etcétera. A causa de los dramáticos cambios económicos y políticos ocurridos en la isla, podemos considerarla principalmente una clase media de segunda generación, caracterizada por una posición política liberal, que apoya la democratización y una actitud abierta hacia la combinación de sus diferentes grupos de origen.

Desde la perspectiva de la estructura social, la mayor distancia que podemos encontrar en la isla –por su complejidad– es probablemente la que divide a los “Taiwaneses” de los “Continetales”. Es una identidad heredada y tiende a disolverse. Esta división refiere a la gente que llegó a la isla antes de 1945 y a sus descendientes; pero la mayor parte comparte un origen común y la misma cultura. Sus diferencias yacen en el hecho de que los taiwaneses vivieron bajo las reglas japonesas durante 50 años, mientras que los continentales arribaron posteriormente a la isla y se instalaron como una clase política, monopolizando las posiciones clave en la estructura estatal, en el partido gobernante y en las instituciones culturales y educacionales. Los continentales impusieron el chino mandarín como la lengua hablada, o incluso un concepto nacional basado en la idea de que el gobierno, en teoría, controlaba todo el territorio chino. Otro hecho importante que contribuyó a aumentar esta división fue la represión contra la gente que se oponía a las tropas de ocupación, lo cual terminó en la masacre de cerca de 20 mil personas el 18 de febrero de 1947. Este hecho todavía es recordado en la isla y es un eje simbólico de la identidad taiwanesa “oprimida” por los continentales. Se estima que para el momento de su llegada, los continentales –incluidos los sectores administrativos, militares y refugiados políticos– eran cerca de medio millón de personas; cerca del 20% de la población de la isla en 1949. Para mediados de los años sesenta representaban el 15% de la población total de la isla (probablemente el 30% de las personas que habitaban en áreas urbanas). Actualmente, la estimación es que apenas alcanzan el 10% de la población.

Teniendo en cuenta una división del trabajo, la separación se expresa de la siguiente manera: en relación al trabajo familiar y a la posesión de la tierra, los taiwaneses se dedicaban a actividades productivas, mientras, como decíamos anteriormente, los continentales, en general, ocupaban los puestos administrativos estatales y del partido, así como también de la administración de las nuevas compañías, las

cuales se instalaban en la isla gracias al apoyo gubernamental y a las inversiones extranjeras<sup>3</sup>.

Históricamente, estas fronteras sociales han sido expresadas en los principales partidos políticos y aún hoy son una cuestión fundamental en las nuevas asociaciones políticas. Los continentalistas mantienen su preeminencia en el Kuomintang, en tanto el PPD ha asumido las causas de la reivindicación taiwanesa. Así, los taiwaneses representan a la mayoría de los líderes y sus seguidores. Esto explica por qué un presidente taiwanés del Kuomintang fue un elemento tan importante en los cambios estructurales en las relaciones de estos grupos. El sector continentalista dentro del KMT que pensaba que había sido dejado de lado por sus líderes fundaron otro partido en 1993, el Nuevo Partido, que mantiene en su plataforma política una propuesta detallada para desarrollar relaciones estrechas con el continente y, más aun, sus miembros mantienen asociaciones con éste. El tema de la identidad también estuvo detrás de la fundación del Partido Taiwanés Unión Solidaria en agosto del año 2000, que establece en su plataforma electoral las relaciones con el continente como una de sus principales preocupaciones políticas. Este partido agrupa a los disidentes del KMT –quienes observaron, luego de la derrota electoral, un cambio de dirección en las tendencias taiwanizadoras impuestas por Lee Teng-hui– y también a algunos disidentes del PPD, decepcionados por la moderada política hacia China del presidente Chen Shui-bian.

Desde mi punto de vista, a pesar de que las bases de esta división social son bastante débiles, las mismas están presentes en casi todos los grupos. Es una división alentada por el PPD como un modo de presentarse a sí mismo como la alternativa real al KMT. Más aun, para muchas personas es una forma de expresar su remordimiento por las décadas de gobierno represivo del KMT. En otras palabras, el trauma social causado por la represión del gobierno del KMT ha sido canalizado a través de esta “división social”. Contrariamente a otros casos, los represores no han sido sometidos a juicio.

### **LECCIONES DE LA DEMOCRACIA TAIWANESA**

La victoria del PPD sobre el Kuomintang en las elecciones presidenciales del año 2000 trajo un cambio de gobierno que fue confirmado al año siguiente, cuando el KMT perdió su mayoría en el congreso. Aunque

---

3 Además de esta división, se puede agregar que los taiwaneses establecieron algunas distinciones grupales entre los *hokkien* –que representaban la mayoría– y los *hakka*; aunque ambos provenían de regiones de la provincia de Fujian. Del mismo modo, diferenciaban a la gente proveniente de la provincia de Guangdong. Estos grupos presentaban diferencias lingüísticas notables.

esto ha colmado las expectativas acerca de una transición democrática para quienes priorizan el cambio de partido en el gobierno, todavía hay algunos elementos del sistema político que pueden ser considerados problemáticos para la consolidación de la democracia en Taiwán.

Como subproducto de un largo periodo de administración de un partido único, la estructura del Estado heredó una vinculación muy fuerte entre los poderes ejecutivo y legislativo. La agenda de gobierno del PPD ha sufrido cierta parálisis debido a las alianzas opositoras en el Yuan Legislativo, las cuales con frecuencia frustran sus acciones. Esto ha demostrado la necesidad de realizar algunas reformas y enmiendas constitucionales que permitan la conformación de un nuevo sistema político; tal vez, uno que, estructuralmente, brinde mayor preeminencia al presidente. El KMT se ha opuesto a esta idea sistemáticamente. Por otra parte, dentro del PPD, algunos están en desacuerdo con el hecho de tener al presidente como el jefe de su propio partido, mientras que otros elogian las ventajas del sistema para construir una acción más cohesiva en el congreso. El conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo no solamente crea parálisis económica y administrativa, sino que también afecta el prestigio y el significado de la democracia como un sistema político eficiente entre sectores sociales tales como los empresarios. Las élites políticas de todos los partidos no consideran las consecuencias de este tema en sus agendas.

Mientras que en el pasado el centro de los problemas de las elecciones locales eran las tradicionales lealtades locales y la compra de votos, hoy en día Taiwán ha entrado en un asolador proceso de corrupción. Actualmente el problema es el modo en el que los partidos políticos consideran los procesos electorales locales. Para muchos de éstos, las elecciones son solamente importantes en términos de las preferencias de la gente en relación a las próximas elecciones nacionales, especialmente la elección presidencial, sin considerar que las elecciones locales pueden jugar un rol muy importante en la educación política de los ciudadanos en un nuevo sistema democrático.

Existe una creciente falta de confianza en los partidos políticos, la cual se expresa en el creciente número de candidatos independientes que se presentan en las elecciones. Frecuentemente, las campañas políticas están basadas en una serie de escándalos de corrupción o en las características personales de los candidatos. Muy a menudo las consideraciones ideológicas son negadas para facilitar alianzas interpartidarias que de otra manera serían imposibles. Los pequeños partidos políticos usualmente “venden” o intercambian sus votos para negociar con los grandes partidos y asegurarse posiciones políticas. Todas estas anomalías junto con la frecuencia de los procesos electorales han producido una especie de “síndrome de fatiga política” entre los

votantes, el cual en un futuro podría expresarse manteniéndolos alejados de las urnas. También podría expresarse buscando liderazgos carismáticos fuera de los partidos políticos, los cuales no siempre tendrán un fuerte compromiso con la democracia.

También es importante considerar la importancia del rol jugado por los medios, junto con las influencias de las facciones locales y las redes de relaciones interpersonales y sus efectos sobre la nueva cultura política democrática. En una situación en la cual los candidatos y los partidos sólo procuran votos, éstos tienden a venderse a sí mismos como otro bien. En consecuencia, una especie de mundo del espectáculo ha pasado a ser parte de esta “cultura electoral pop”. De este modo, campañas costosas y eficientes pueden provocar la llegada al poder de aquellos candidatos que precisamente no son los mejores, en tanto el hambre de escándalos de los medios evita los debates en torno a los temas importantes de la sociedad.

Existe una fuerte tendencia a “personalizar” el liderazgo. Los líderes influyentes generalmente abandonan los partidos cuando no alcanzan la nominación que pretenden. A partir de allí, se presentan como competidores independientes o establecen un nuevo y pequeño partido que sea capaz de negociar con organizaciones más grandes. Como resultado, los votantes deben elegir entre un número de partidos o candidatos que presentan ideologías y plataformas similares. Generalmente terminan votando al candidato con más carisma o apoyando al partido que parece más fuerte.

Considerando el caso de Taiwán, puedo concluir que la democracia es más que la copia de procedimientos e instituciones. La cultura política es particularmente importante, las nuevas democracias todavía necesitan atravesar un periodo de educación política para crear ciudadanía real. El rol de los partidos políticos es crucial en este proceso. Sin embargo, los partidos políticos solamente interesados en la cantidad de votos parecen negar su rol en la educación política. Esta situación tiende a socavar el prestigio y el significado de la democracia en sociedades donde el autoritarismo no está tan lejos en términos históricos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- “Circular concerning improving villager committee election” 2002 en <http://www.chinaelections.org>, 14 de julio.
- Clark, Cal 2000 “Major developments in Taiwan’s democratization” en *American Asian Review*, Vol. 18, N° 2, verano.
- Cornejo, Romer 2002 “Transición política en Taiwán” en Ramírez Bonilla, Juan José (ed.) *Crisis y transiciones en Asia del Este* (México: Cámara de Senadores/El Colegio de México).

- Cornejo, Romer 2006 "Participación política y democracia de base en China" en Cornejo, Romer (ed.) *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/CEAA - Colección Sur-Sur).
- Hsiao, Hsing-huang 1994 "The development and organization of foundations in Taiwan: An expression of cultural vigor in a newly born society" en Hu, Jason C. (ed.) *Quiet revolutions on Taiwan, Republic of China* (Taipei: Kwang Hwa Publishing Company).
- Hu, Jason C. 1994 "Freedom of expression and development of the media" en Hu, Jason C. (ed.) *Quiet revolutions on Taiwan, Republic of China* (Taipei: Kwang Hwa Publishing Company).
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. 2002 "The rise of competitive authoritarianism. Elections without democracy" en *Journal of Democracy*, N° 13, 2.
- Liu, Alan P. C. 1981 "Social change in mainland China and Taiwan, 1949-1980" en *Contemporary Asian Studies Series*.
- Pershing, Timothy 2004 "Transitions from authoritarian rule and regime consolidation. Leaving democracy out" en *Brandeis Graduate Journal*, Vol. 2.
- Sen, Amartya 1995 "How to judge voting schemes" en *Journal of Economic Perspectives* (American Economic Association), Vol. 9 (1), invierno.
- Periódicos:** *China Post* (Taipei), *Nanfang Daily* (Guandong Canton), *People's Daily*, *Taipei Times* (Taipei), *Zhongshi Dianshi bao*, *Zili Wenbao*, *Ziyou Zibao*.

Este libro se terminó de imprimir con una tirada de 1.000 ejemplares, en el mes de septiembre de 2008, en Buenos Aires Print, Anatole France 570, Sarandí, Provincia de Buenos Aires, Argentina.