

*Volver al desarrollo o salir de él.*  
*Límites y potencialidades*  
*del cambio desde América Latina*



*Volver al desarrollo o salir de él.  
Límites y potencialidades  
del cambio desde América Latina*

LIZA ACEVES LÓPEZ  
HÉCTOR SOTOMAYOR CASTILLA  
COORDINADORES

Liza Aceves López • Daniele Benzi • Guillermo Campos  
Ramiro Chico Hernández • Mariano Félix • Alejandro Guerrero  
Huberto Juárez • Giuseppe Lo Brutto • Emiliano López  
María Eugenia Martínez • Jaime Ornelas Delgado  
Tomás Pérez Rosa • Susana Edith Rappo Miguez  
Laura Romero • Germán Sánchez  
Héctor Sotomayor Castilla • Rosalía Vázquez Toríz



Primera edición: mayo de 2013

D.R. © Liza Aceves López

D.R. © Daniele Benzi

D.R. © Guillermo Campos

D.R. © Ramiro Chico Hernández

D.R. © Mariano Félix

D.R. © Alejandro Guerrero García

D.R. © Huberto Juárez Nuñez

D.R. © Giuseppe Lo Brutto

D.R. © Emiliano López

D.R. © María Eugenia Martínez de Ita

D.R. © Jaime Ornelas Delgado

D.R. © Tomás Pérez Rosa

D.R. © Susana Edith Rappo Míguez

D.R. © Laura Romero Arce

D.R. © Germán Sánchez Daza

D.R. © Héctor Sotomayor Castilla

D.R. © Rosalía Vázquez Toríz

D.R. © BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Facultad de Economía

Avenida San Claudio y 22 Sur, s.n.,

Colonia Jardines de San Manuel

72570, Puebla, Pue.

D.R. © EDUCACIÓN Y CULTURA, ASESORÍA Y PROMOCIÓN, S. C.

Campeche 351-101, Col. Hipódromo, Del. Cuauhtémoc

06100, México, D.F., Tel. (55) 1518 1116

[www.edicioneseyc.com](http://www.edicioneseyc.com) / [eycmexico@gmail.com](mailto:eycmexico@gmail.com)

Miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

ISBN:

Diseño editorial: A. Zajid Che Moreno

Impreso y hecho en México

*Printed and bounded in Mexico*

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio impreso, mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro existente o por existir, sin el permiso previo del titular de los derechos correspondientes.

## Índice

Presentación	7
Crisis y reconfiguración hegemónica en América Latina: la hora de las posibilidades <i>Liza Aceves López y Héctor Sotomayor Castilla</i>	15
De nuevo sobre el desarrollo: nota con fines didácticos <i>Jaime Ornelas Delgado</i>	39
El síndrome del colonizado feliz o la creencia de que las vías al desarrollo dependen de la IED. El caso de la industria aeroespacial en México <i>Huberto Juárez Núñez, Laura Romero Arce y Alejandro Guerrero García</i>	71
¿Qué significa desarrollo?: perspectivas en disputa frente al proyecto de las Ciudades Rurales en Puebla. <i>Susana Edith Rappo Miguez</i>	109
Más allá del desarrollo capitalista en Argentina. Límites, posibilidades y alternativas <i>Mariano Félix y Emiliano López</i>	133
Construcción de opciones alternativas al desarrollo: aportaciones de la agricultura urbana y las formas de producción campesinas e indígenas <i>Rosalía Vázquez Toríz</i>	161

La educación superior en cuestionamiento: entre la profundización del modelo neoliberal y las alternativas emergentes	183
<i>Germán Sánchez Daza, Ma. Eugenia Martínez de Ita y Guillermo Campos</i>	
La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)	217
<i>Daniele Benzi y Giuseppe Lo Brutto</i>	
La cooperación internacional en el nuevo siglo y la inversión extranjera directa en América Latina	251
<i>Ramiro Chico Hernández y Tomás Pérez Rosa</i>	
Autores	289

## Presentación

De manera regular el Cuerpo Académico *Economía Internacional* con sede en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) se da a la tarea de coordinar un libro que reúne los trabajos de los miembros del colectivo de investigadores, colaboradores e invitados especiales, en función de una temática particular de la coyuntura que nos resulta relevante y que permite articular los intereses de largo aliento de los investigadores que lo conforman.

A finales del 2011 decidimos llevar adelante un ejercicio reflexivo sobre los límites y potencialidades de las transformaciones que ocurren en América Latina. Desde hace por lo menos diez años se menciona con distintos niveles de profundidad que estamos en medio de la crisis del modelo neoliberal y nosotros partimos del reconocimiento de un proceso que tiene distintas expresiones en la región y niveles de articulación de la realidad, también de que dicha crisis es un proceso que está en marcha y que tiene elementos contradictorios en el marco de los cuales es pertinente discutir las características y el sentido que observamos en ella. Sin embargo, la idea central no era discutir y reflexionar sobre el carácter de la crisis sino pensar que era lo que se había estado gestando en nuestro continente bajo el recurso de las *alternativas*.

De manera puntual nos interesó centrar el debate en la ubicación de las distintas experiencias, con sus continuidades y rupturas, en el marco de la discusión sobre el *desarrollo*. Desde hace algunos años, para nosotros, el debate referido al tema del desarrollo es central, no como promotores del mismo sino como parte de una revisión crítica del concepto, revisión que venimos haciendo a su conceptualización y a las consecuencias de su ilusión; por ello, el objetivo primordial era deliberar si lo que está gestándose en América Latina forma parte de un nuevo modelo de desarrollo en el marco de la acumulación capitalista, si existen rasgos que coloquen el sentido del cambio en las alternativas al desarrollo y a la acumulación capitalista, si conviven en la fase actual distintas tendencias sin dominio de una sobre la otra, si es un proceso constituido por fases que apunta a la reedición del desarrollo o a la salida de éste, si hay o no un campo abierto para las transformaciones o bien, si las posibilidades están cerradas y el rumbo definido.

Compartiendo ese nudo de problemas, nos propusimos convocar a distintos colectivos de investigación a la vez que a estudiosos de la realidad social con los que hemos tenido contacto en los últimos años, para que desde la perspectiva que les daban su temáticas particulares de investigación, abonaran al propósito de hacer una reflexión sobre los límites y potencialidades del cambio en América Latina frente a la crisis del neoliberalismo y la experiencia desarrollista.

En noviembre del 2011 nos reunimos un grupo de investigadores en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la BUAP en la ciudad de Puebla, México, para presentar desde distintos miradores de la realidad respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Está en marcha un proceso de construcción de alternativas al neoliberalismo en la región? ¿En dónde están los límites del modelo desarrollista? ¿Existen posibilidades para la reconstrucción de una sociedad al margen del desarrollismo? A la convocatoria acudieron los Cuerpos Académico que forman el CEDES, investigadores del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la BUAP, de FLACSO-Ecuador y de la Universidad de La Plata en Argentina y durante dos días discutimos presentaciones bajo las preguntas articuladoras.

El libro que tienen en sus manos es producto de ese encuentro y los nueve capítulos que lo integran son versiones reformuladas de los tra-



bajos presentados y discutidos en esa ocasión. El primer ensayo que encontrarán es el de *Crisis y reconfiguración hegemónica en América Latina: la hora de las posibilidades*; en la lógica del debate fue el primer trabajo presentado y su función fue partir de una caracterización mínima del tipo de crisis por la que se atraviesa para que ordenara las sesiones y el resto de las preguntas; el argumento que presentamos ahí está organizado desde el uso de la categoría de reconfiguración hegemónica para observar los cambios en el modelo particular de acumulación y en el capitalismo mundial en general, además de ubicar históricamente dos formas acabadas de capitalismo o de configuraciones hegemónicas en la historia reciente de América Latina: la configuración desarrollista y la neoliberal, a partir de las cuales la intención es ubicar la profundidad de la transformación bajo la premisa de que las alternativas son producto de procesos históricos y que la construcción de las alternativas, aún de las más radicales, recuperan lo existente en una nueva configuración antagónica o subalterna.

Jaime Ornelas nos presenta un trabajo titulado *De nuevo sobre el desarrollo: nota con fines didácticos*, en él se hace un repaso sobre la historia del concepto del desarrollo a través de las diferentes corrientes del pensamiento, empezando con el economista alemán Friedrich List y el sociólogo francés Augusto Comte –en el siglo XIX–, hasta llegar a autores como Joseph A. Schumpeter, W. W. Rostow y John Maynard Keynes –en el siglo XX–. Durante ese recorrido, el autor va contrastando las corrientes y los autores con las características históricas de cada época, asimismo hay una enunciación de las críticas que las corrientes del desarrollo han despertado entre ellas, de manera central se señala a la teoría de la dependencia en su vertiente marxista. Las reflexiones de Ornelas concluyen con el señalamiento del carácter colonial y colonizador del desarrollo, colocando así la discusión de este concepto en el campo de su origen epistémico y en el debate de la modernidad.

En el siguiente artículo, Huberto Juárez, Laura Romero y Alejandro Guerrero nos presentan una propuesta conceptual, *el síndrome del colonizado feliz*, para entender la lógica del desarrollo y la recepción de inversión extranjera directa del gobierno mexicano. El trabajo muestra la evolución de la naciente industria aeroespacial en México. En él, se ubica el inicio de dicha industria en un contexto mexicano de concentración

de manufacturas, de apertura y desregulación del capital, de maduración de la *production sharing* y de una ampliación de las redes internacionales de producción. Los autores nos muestran que el avance de la industria aeroespacial forma parte de una determinada manera de entender el desarrollo, en la que la inversión extranjera directa tiene un papel central y en la que la producción nacional es realizada por grandes consorcios transnacionales. El *síndrome del colonizado feliz* es, bajo la perspectiva de los autores, una suerte de triunfalismo por parte del gobierno mexicano ante las concesiones otorgadas a la industria aeroespacial que se fortalece en la idea de que tal cosa es desarrollo, cuando en realidad el país se vuelve maquiladora de productos tecnológicos para las grandes potencias económicas y militares.

Susana Rappo nos presenta un capítulo titulado *¿Qué significa el desarrollo?: perspectivas en disputa frente al proyecto de las ciudades rurales en Puebla*. La autora nos ofrece un aporte a la discusión del tema del desarrollo y las disputas en la relación de los proyectos gubernamentales y la comunidad, retomando el caso de la propuesta del gobierno del Estado de Puebla para construir Ciudades Rurales. En el trabajo queda claro que la construcción de las ciudades rurales no es un asunto menor o que se limite a la generación de infraestructura, pues contiene en su interior una visión del desarrollo que se ubica en la modalidad urbana de entender el bienestar. Si bien la motivación para la reflexión surge a partir del ámbito estatal, dichos proyectos rebasan ese entorno, por eso Rappo ubica la discusión en un plano más global donde se confrontan distintas posiciones y enfoques plasmados en planes, programas y acciones de gobierno frente a las resistencias y estrategias de vida de los pueblos. La reflexión lleva implícita algunos supuestos asociados al funcionamiento de la economía y a la dinámica de acumulación del capital, también al papel que el Estado juega como promotor y guardián de visiones de desarrollo, y la implementación de programas y acciones de gobierno en “aras de un mayor bienestar de la comunidad”, los cuales permiten ubicar las respuestas de los diversos sujetos y actores sociales, quienes disputan y confrontan en la práctica distintas visiones del desarrollo y en ese sentido, le dan un nuevo contenido al concepto sin sujetarse a él.

El siguiente trabajo incluido en el libro, *Más allá del desarrollo capitalista en Argentina. Límites, posibilidades y alternativas*, de Mariano Félix y

Emiliano López, analiza los límites del proyecto neodesarrollista en Argentina y las posibilidades de su superación poscapitalista. Se proponen abordar teórica y empíricamente los diferentes aspectos de la inconsistencia del propio proyecto y de la incapacidad de superar el capitalismo periférico, dicha inconsistencia mueve las reflexiones de los autores en un contexto de discusiones latinoamericanas en las que los proyectos de gobiernos de izquierda tienden a ser catalogados como la salida al capitalismo. Así, el artículo organiza los periodos de la historia reciente de Argentina bajo conceptos que los caracterizan, inician con la etapa que va del año 2002 a 2006 a la que ellos llaman de transición y recuperación, seguida de la etapa que va de 2007 a 2009 llamada de estabilización, y por último la etapa que va desde el año 2010 donde el proyecto neodesarrollista empieza a mostrar sus límites y la incapacidad de alcanzar los objetivos planteados.

Rosalía Vázquez Toríz en su artículo *Construcción de opciones alternativas al desarrollo: aportaciones de la agricultura urbana y las formas de producción campesinas e indígenas* organiza las ideas para dar respuesta a dos preguntas ¿Cuáles son los alcances y límites de las alternativas al neoliberalismo en la región? y ¿Está en marcha la construcción de alternativas al desarrollo y cuáles son sus alcances para transformar a la sociedad en su conjunto? Vázquez Toríz responde situada en la actual crisis alimentaria y en los proyectos que surgen en la región como respuesta a la misma. Para ella, la industria alimentaria es la expresión pura del neoliberalismo y por lo tanto una expresión de la idea occidental de desarrollo, por ello, reconoce a las acciones sociales que se gestan en la región como verdaderas alternativas a este modelo. En el artículo, la autora propone tres ejes principales: la relación existente entre la crisis alimentaria y el modelo de desarrollo dominante; la emergencia de proyectos sociales en pro de una seguridad y soberanía alimentaria y sus cuestionamientos a las formas agroindustriales de producción de alimentos, y, finalmente, el potencial transformador de la agricultura urbana y la agricultura campesina como resultado de un proceso de construcción de actores sociales que, con base en su prácticas y relaciones sociales, en la práctica van haciendo explícitos, actualizando y dando viabilidad a sus concepciones de bienestar.

El capítulo *La educación superior en cuestionamiento: entre la profundización del modelo neoliberal y las alternativas emergentes* es presentado

por Germán Sánchez Daza, María Eugenia Martínez de Ita y Guillermo Campos. Los autores abordan el tema de la educación superior y su papel en la transmisión de conocimiento en la sociedad que actualmente perdura. El artículo parte de ubicar al lector en la construcción de las universidades en el mundo occidental y su correlato en América Latina, de tal suerte que es posible entender la forma en la que ocurrió la institucionalización de la educación superior y resaltar las visiones que, desde las instituciones universitarias, se imponen al conjunto de la sociedad. Para los autores el modelo neoliberal y su implantación en la región ha formado parte de un tipo de universidad y una relación de ésta con el resto de la sociedad. En este sentido, los autores concluyen con una visión de la crisis de la educación superior como parte del modelo neoliberal y nos invitan a centrar la mirada en procesos nacionales donde se dan los casos más significativos de disputa en América Latina y el Caribe: Chile, Venezuela y Bolivia.

Daniele Benzi y Guiseppe Lo Bruto nos ofrecen un capítulo que lleva por título *Potencialidades y límites de la cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)*. Ahí los autores exploran el central tema de las formas de integración que se constituyen como una oferta alternativa al modelo tradicional y revisan de manera objetiva las principales tendencias de la cooperación Sur-Sur dentro del nuevo contexto latinoamericano. Se mencionan desde el inicio las dificultades y ambigüedades que encierra el propio concepto de “cooperación Sur-Sur” y proponen articular la revisión tanto del concepto como de la práctica mediante tres ejes referidos al tipo de desarrollo, al tipo de relaciones y a los contenidos éticos que la cooperación Sur-Sur representa. En el artículo los autores nos ofrecen un breve recorrido histórico de la colaboración entre “países en vías de desarrollo” o, si se prefiere, “subdesarrollados”, así como una interpretación de la reemergencia de la cooperación Sur-Sur y de las tendencias que se vislumbran en América Latina ante los cambios políticos y socioeconómicos que los países de la región están experimentando.

Siguiendo con las preocupaciones internacionales Ramiro Chico Hernández y Tomás Pérez Rosa nos ofrecen un trabajo que vincula la cooperación internacional con la inversión extranjera bajo el título de *La cooperación internacional en el nuevo siglo y la inversión extranjera direc-*

*ta en América Latina.* En buena medida la preocupación central de los autores es la eficacia y funcionalidad de la cooperación y la inversión extranjera directa en la región, esto en la medida en la que afirman la existencia de un cambio en el tipo de cooperación más enfocado a los modelos Sur-Sur y triangular. En esa perspectiva, Chico y Pérez analizan, por un lado, los cambios que la cooperación internacional ha ido sufriendo durante el siglo XXI y las alternativas generadas por la falta de eficacia de la forma tradicional, y por ello se dan la tarea de centrar la mirada en la cooperación Sur-Sur y triangular; por otro lado, hacen un análisis de la inversión extranjera directa y sus efectos en la región de América Latina.

El recorrido temático de los trabajos incluidos en el libro y los diferentes niveles de la realidad que están incorporados son parte de los espacios concretos de práctica investigativa y de las perspectivas de los que asistimos al encuentro. No es este libro un manual para resolver la encrucijada en la que nos encontramos desde América Latina, es más bien un conjunto de notas conceptuales y experiencias que tienen como objetivo colocarnos en el debate de la época y formar parte de ella desde un lugar particular, el de la construcción de un mundo libre de las ataduras del capital y del espejismo del desarrollo.

Liza Aceves y Héctor Sotomayor  
Puebla, México.  
Noviembre de 2012.



LIZA ACEVES LÓPEZ  
HÉCTOR DAVID SOTOMAYOR CASTILLA

## **Crisis y reconfiguración hegemónica en América Latina: la hora de las posibilidades**

Después del pobre desempeño de las economías de la región, del geométrico crecimiento del número de pobres, del incremento en el desempleo, del progresivo flujo de migración, y de una mayor e irritante marginación, con la llegada de los llamados gobiernos progresistas en la década de los noventa se consolidó la idea de que América Latina asistía a una crisis del neoliberalismo. El resurgimiento de movimientos sociales con una agenda de resistencia a las políticas de privatización y despojo promovidas por los ajustes estructurales que siguieron a la crisis de la *década perdida* –la de los ochenta–, un ascenso en las preferencias electorales de la clase media y los sectores populares hacia opciones que no mantenían el ideario neoliberal, y el retorno a la agenda pública de temas como el *desarrollo* y el papel de los gobiernos en el combate a la desigualdad, marcaron un cambio en la ruta de desenvolvimiento económico y social de la región.

A más de una década y media del llamado *giro a la izquierda* y de las movilizaciones sociales que sacudieron a la élite neoliberal de muchos países en Latinoamérica, resulta insuficiente describir las diferencias en las tendencias de los últimos quince años del neoliberalismo hegemónico, tampoco basta con señalar las ventajas que abre la crisis del neoliberalismo para la construcción de alternativas, pues de lo que se trata ahora

es de pensar y caracterizar qué es lo está en marcha, cuáles son los retos y límites de las distintas alternativas al neoliberalismo y dónde están las potencialidades, si es que las hay, en la construcción de sociedades pos-neoliberales y pos-capitalistas.

El ensayo que presentamos tiene el único objetivo de contribuir en las tareas de pensar y construir un marco de análisis, de abonar a un encuadre mínimo, que nos permita ubicar el optimismo y el pesimismo frente a lo que cambia y frente a lo que parece no poder cambiar en la realidad latinoamericana, y en particular en lo que a la ilusión del *desarrollo* se refiere. Nosotros partimos del concepto de reconfiguración hegemónica para observar los cambios de la coyuntura histórica actual, tomando como referente la implantación del neoliberalismo en América Latina. Consideramos que la hegemonía de tipo capitalista se concreta y expresa en periodos históricos determinados en una ideología que, si bien está articulada con la forma de funcionamiento más general del capitalismo como una totalidad concreta, tiene expresiones específicas en los ámbitos político, económico y cultural de la vida social. En los últimos años se ha estado frente a una configuración hegemónica de corte neoliberal y para poder pensarla o caracterizarla, consideramos inicialmente que ésta configuró de manera particular a los distintos ámbitos de la vida social en América Latina y se afianzó eliminando las posibilidades del cambio en dos sentidos: por un lado, restableciendo la dinámica de la acumulación capitalista en función de los intereses de las oligarquías en el periodo que siguió a la crisis del desarrollismo latinoamericano con un modelo de libre mercado; y por otro, imponiéndose como la única forma de arreglo político ante el fracaso del socialismo real y de la guerrilla latinoamericana.

Claramente, desde mediados de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, ocurrieron y se afianzaron cambios en la visión y forma de conducción de los gobiernos de América Latina. El abandono del *desarrollo* como política de Estado con las implicaciones “modernizantes” que esto representaba, la revocación de las alianzas populares y la dispersión del imaginario corporativo son, entre otras, características de un cambio en la acción estatal. Tales cambios, no se limitaron a la forma en que se organizaba desde el Estado la política o la forma en que su repliegue permitió la mercantilización de casi cualquier espacio



social, también significó un proceso de producción de significados superpuestos a la interacción con otros sujetos. Así, el neoliberalismo se configuró como una red de códigos con conexiones hacia el conocimiento que se produce en lo cotidiano, generando una suerte de sentido común.

Esta configuración hegemónica articuló los ámbitos político, económico, social y cultural y estuvo marcada por dos tendencias encontradas: a) la crisis del desarrollismo en América Latina y su correlato a nivel mundial, el Estado benefactor y b) la derrota ideológica del marxismo y el resto de la teoría crítica a raíz de la experiencia fallida del socialismo “real” a escala mundial, lo mismo que por la derrota militar de la guerrilla latinoamericana y del proyecto electoral de Salvador Allende en Chile a nivel regional.

Los gobiernos de izquierda claramente han transformado el campo político en América Latina. Como todo espacio de fuerza en la que se desarrollan luchas la transformación no ha estado exenta de violencia de todo tipo, la crítica a las políticas neoliberales y la irritación en la población ha mantenido hasta la fecha la tensión “entre el recién llegado que trata de romper los cerrojos del derecho de entrada y el dominante que trata de defender su monopolio y excluir la competencia” (Bordieu, 1990: 153).

Los triunfos electorales de la izquierda han sido resultado del agotamiento del neoliberalismo, pero sobretodo, del papel de hombres y mujeres que decidieron no soportar más el rumbo de las cosas, mostrar públicamente su descontento y que restituyeron para sí la voluntad de cambio. La reconfiguración no es un cambio mecánico de modos que se agotan por modos nuevos, no llega por sí sola, ni incluye una dirección predeterminada y, de hecho, creemos que no ocurre si grandes masas no están dispuestas a transformar lo existente.

## **CONFIGURACIÓN DESARROLLISTA**

La realidad latinoamericana que precedió al neoliberalismo difícilmente puede ser ubicada en el modelo clásico de Estado benefactor. Más allá de las grandes generalidades que encuadran la experiencia histórica en una tendencia de carácter mundial, lo cierto es que los procesos cultura-

les y políticos que han marcado el derrotero latinoamericano definieron un arreglo distinto a la ruta seguida por los países que estructuraron una política de Estado benefactor en Europa.

Consideramos que la expresión latinoamericana de la configuración estatista que entró en crisis en la década de los ochenta fue el *desarrollismo* y, en algunos casos, una suerte de populismo desarrollista, una organización de los ámbitos político y económico en un proyecto modernizador que combinó los rasgos políticos del populismo y la visión desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Por configuración desarrollista entendemos al proceso social desplegado en América Latina durante el siglo xx en el periodo que va de finales de la segunda mitad de los treinta a finales de los sesenta, el cual devino en una articulación de la organización social y de poder estatal basada en la alianza pluriclasista, con un proyecto modernizante centrado en la industrialización promovida desde el Estado y en un intento de mejora en la inserción de la región a la economía mundial capitalista y, en particular, a su mercado mundial.

Bajo esta configuración desarrollista es que se dio el populismo latinoamericano. En él, estaba presente la forma de organizar lo político bajo acuerdos de estabilidad social o de alianzas pluriclasistas sostenidas por un modelo de redistribución de la renta por la vía del gasto social. En esos casos, la configuración que planteamos, no apunta de manera central a la relación coyuntural que se establece entre un líder carismático y el pueblo, sino que se centra en la institucionalización de la incorporación de lo popular en el proyecto político y económico nacional desde una alianza subalterna, mediante la ampliación de los beneficios sociales (Sotomayor y Aceves, 2010).

Este planteamiento no implica que en todos los países haya sido posible observar estos rasgos, tampoco que el populismo se haya prolongado hasta la década de los ochenta, pero si creemos que bajo la influencia de los casos clásicos del populismo latinoamericano, así como dentro de la tendencia del modelo de Estado benefactor que se imponía a nivel mundial, el desarrollismo cepalino logró implantar su proyecto industrializador y la construcción de un mercado interno gracias a una estabilidad social y a algunas de las formas corporativas heredadas del orden colonial. Por lo menos en su primera etapa, la aceptación del

pensamiento desarrollista y el tipo de alianzas políticas utilizadas para su implementación durante la posguerra, no pueden explicarse sin el andamiaje social edificado por el populismo. Por ello, tanto el populismo como el desarrollismo son dos hechos que, con orígenes distintos, confluyeron en un momento histórico y fueron capaces de articular la realidad latinoamericana desde un imaginario de modernización, uso y control de la naturaleza para acceder a bienes y con ello al “bienestar”.

La configuración desarrollista se colocó en un campo de valores en el que el Estado se entendía como un agente responsable de la colectividad y en el que los discursos nacionalistas y populares formaban parte del imaginario de progreso, desarrollo y bienestar, por eso no debe sorprendernos que ante el menor asomo de algunos de estos elementos los políticos sean calificados como populistas, tal cual ha ocurrido con todos los líderes que actualmente provienen de la izquierda. Como lo señala Vilas (1995), a pesar de lo extendido del término nadie en América Latina se ha llamado a sí mismo populista, el concepto siempre ha sido utilizado desde una valoración externa de la organización, el partido, el programa o el líder y evidentemente con una pesada carga peyorativa cuando no negativa. El desprecio por el populismo proveniente de las organizaciones políticas y de la teoría que lo asumió como sinónimo de atraso o barbarie –para izquierdas y derechas–, impidió su justa valoración como parte de un modelo que busca el desarrollo. Esta lectura explica el rechazo por cualquier incorporación de lo popular que se gestó en la reconfiguración neoliberal.

Los esquemas populistas en la región han sido estudiados desde los años cincuenta a partir de distintas perspectivas teóricas y para distintos fenómenos. De la Torre (1994) reconoce al menos cuatro acepciones en el uso del término, 1) la referida a la manipulación de un líder carismático y demagogo sobre las masas, 2) la que indica un movimiento pluriclasista en donde el liderazgo reside en la clase media alta, acompañada de una amplia base popular, 3) la que describe una fase previa o de transición a la modernidad con una especificidad regional y 4) la que hace referencia a un tipo de políticas públicas redistributivas y de claro corte nacionalista.

De las cuatro acepciones mencionadas, consideramos que el fenómeno más generalizado en la región correspondió a la aplicación de un

modelo de desarrollo que definió la política pública durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial y hasta mediados de los setenta. Tal y como se describe en la cuarta acepción del concepto de De la Torre, los Estados latinoamericanos se constituyeron a partir de un amplio apoyo de las bases populares e implementaron más tarde políticas públicas redistributivas basadas en las ideas desarrollistas de la CEPAL. El desarrollismo, como un modo de organizar el campo económico, se aplicó en prácticamente toda América Latina al margen de que pudieran acompañarse de manera homogénea las características exclusivamente políticas del proceso, en particular la referida a la relación líder-masa.

En contraposición a la idea de que lo central en América Latina fue la presencia del liderazgo carismático con las masas, consideramos que el populismo fue una forma específica de desarrollo basada en una alianza pluriclasista, liderada por la clase media alta. Los gobiernos, de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Getulio Vargas (cuatro periodos de 1937 a 1954) en Brasil y Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1958) –iconos del populismo–, tuvieron indudablemente la figura central de un líder carismático, pero más importante que eso es el hecho de que respondieron a la crisis estatal del modelo primario exportador<sup>1</sup>, con la utilización del pueblo como un sujeto político y del Estado como mediador de todas las contradicciones existentes; lo que sentó claramente las bases de la política de la región con independencia de la presencia o la ausencia de un personaje central.

Los gobiernos populistas se convirtieron en el agente principal del desarrollo económico y en un eficiente administrador del conflicto social. A partir de un nuevo pacto social, los gobiernos desarrollistas encabezaron la industrialización nacional, siempre acompañados de un discurso reivindicativo de la justicia social y del arreglo corporativo. El corporativismo vinculaba a las organizaciones de la sociedad con el poder instituido del gobierno; la vinculación implicó la sujeción de los grupos reconocidos como interlocutores del pueblo a cambio de beneficios personales o colectivos. Las corporaciones en pago del reconocimiento y de los beneficios que se les concedían, debían mostrar y garantizar la

---

<sup>1</sup> Modelo que caracterizó la inserción de las economías latinoamericanas al mercado mundial entre 1870 y 1930, basado en la exportación masiva y casi exclusiva de productos agrícolas y minerales.

pertenencia del grupo al proyecto político y económico comprometiéndose con el alejamiento del conflicto. El corporativismo latinoamericano logró la incorporación del “pueblo” mediante su representación en organizaciones de masas y posteriormente reduciéndolo a los líderes de las organizaciones mismas.

El desarrollismo fue un proceso social que definió el ámbito político, por un lado, con un tipo de organización estatal con rasgos corporativistas y populares, y por el otro, desde un modelo económico industrializador y modernizante. Durante ese periodo, la disputa directa por el excedente en forma de mayor ganancia empresarial y salarios se diluyó por la incorporación del elemento distributivo. Sin pretender ser o llegar a representar una ruptura con la lógica capitalista, el desarrollismo latinoamericano sí significó un alejamiento de la teoría neoclásica y de los supuestos de política económica del Estado mínimo. Los gobiernos tuvieron un papel activo en las tareas de implementación del modelo sustitutivo de importaciones, y siempre asumieron que dicha sustitución modificaría el lugar de las naciones de América Latina en la división internacional del trabajo. Estos gobiernos destinaron una sustancial cantidad de recursos a la producción de bienes intermedios y de capital con la idea de generar una base endógena de acumulación, propiciando un eslabonamiento que daría fin a la economía de enclave, y que, a la larga, modificaría la inserción internacional que hasta ese momento había tenido la región.

La redistribución, la centralidad de la industrialización, la reforma agraria, el modelo de sustitución de importaciones, el corporativismo y la alianza de clases típica de las recomendaciones de política de los cepalinos, tuvieron gran influencia y aceptación en un contexto mundial de creciente acumulación en el que el pensamiento hegemónico fue amigable con la construcción de la experiencia latinoamericana. Si bien, la realidad regional no formaba parte de un paradigma homogéneo impuesto de manera externa, sí articulaba lo fundamental de su propuesta con el New Deal o con las recomendaciones anticíclicas de Keynes que eran abrazadas en los países altamente industrializados.

En la etapa posterior al modelo primario exportador, imperante hasta la Gran Depresión de los años treinta, el desarrollismo latinoamericano configuró la hegemonía local. Teniendo presente la tesis que ubica al

pasado colonial de América Latina como el origen de la desarticulación de las estructuras productivas generadas y reproducidas en una economía subdesarrollada –dentro del marco de una relación centro-periferia definida por la división internacional del trabajo–, el desarrollismo latinoamericano elaboró una respuesta teórico-práctica que sustentó, por aproximadamente treinta años, el modelo de inserción de la región a la economía mundial y la organización interna de la política y la economía.

En dicha propuesta, el desarrollo se entendió como un proceso nacional en el que un Estado trata de redefinir su ubicación en la división internacional del trabajo. Lo que hizo necesaria la construcción de un nuevo pacto social que incorporara masivamente a los grupos populares como aliados a los sectores progresistas de la burguesía nacional (Guillen, 2006). La necesidad de conformar una demanda nacional para un mercado vigoroso no dependiente del exterior, condujo a que los gobiernos aplicaran políticas redistributivas que ampliaron los derechos sociales. La contradicción de clase no representó el antagonismo fundamental de las sociedades latinoamericanas.

En la agenda cepalina se apuntó como objetivo central la construcción de un sistema productivo nacional capaz de lograr la reproducción ampliada del capital. El objetivo de construir dicho sistema era alejar a las naciones subdesarrolladas de América Latina de sistemas productivos dominados, en los cuales los términos de intercambio resultaban desfavorables para nuestras economías. La definición de un objetivo de gobierno de tipo estructural, condujo a los pensadores cepalinos a un alejamiento paulatino de la idea de la omnipotencia de las fuerzas del mercado. Conscientes de que un proceso de tal magnitud no podía generarse de manera automática sino mediante un esfuerzo deliberado, el Estado se convirtió en el instrumento más potente en la meta de alcanzar el progreso social, a pesar de los esfuerzos por producir bienes industriales, el peso de los productos primarios siguió siendo el motor de las exportaciones regionales.

Para el desarrollismo la acción del mercado y la inversión extranjera resultaban benéficas en el objetivo de alcanzar el progreso social, siempre y cuando se regularan por el Estado. En la estrategia del desarrollismo, los gobiernos nacionales debían gestionar la mixtura adecuada entre lo público y lo privado, entre la inversión nacional y la extranjera,

entre el apoyo político de las masas y las decisiones dejadas a las élites. No extraña que los gobiernos populistas, como el de Perón o el de Vargas, no mantuviesen posiciones inamovibles durante sus mandatos pues su política no formaba parte de una ortodoxia teórica o política.

A pesar de lo extendido del pensamiento de la CEPAL en América Latina y de los importantes logros en materia de derechos sociales y de crecimiento económico que tuvo el Estado como agente de desarrollo, la crisis de deuda experimentada a inicios de la década de los ochenta y la crisis burocrática del Estado, generaron un espacio en el que la crítica comenzó a señalar y resaltar los límites del modelo.

Las principales críticas se sustentaron en dos perspectivas. Por una parte, la que corresponde a una vertiente estructuralista y que señala la imposibilidad de mantener en el largo plazo un proceso redistributivo y una economía de mercado capitalista, por otra, una crítica centrada en un rechazo total a los principios políticos involucrados en el basamento del populismo, es decir, la negación de la apelación popular, la alianza pluriclasista, la formación del mercado interno y el nacionalismo, es justamente desde esta segunda vertiente que van a surgir los principios axiomáticos que dieron sentido a la red de códigos del neoliberalismo.

## **CONFIGURACIÓN NEOLIBERAL**

La hegemonía neoliberal se impuso en América Latina como parte de una visión y de un modelo de acumulación de alcance mundial que respondió a la crisis iniciada a principios de los setenta y a las contradicciones propias de la economía mundial capitalista. Mientras el mundo desarrollado implementó el neoliberalismo como una búsqueda para la salida a la crisis del Estado benefactor, en la región latinoamericana la llegada del neoliberalismo estuvo definida por un proceso histórico y político particular en el que se combinaron tendencias mundiales con particularidades locales; lo cierto es que no implicó el automatismo en la aplicación de una perspectiva o forma de entender la economía, la política y a la sociedad en su conjunto. Ante las nuevas condiciones de la economía mundial las recomendaciones generadas desde los países altamente industrializados, específicamente, desde el grupo de los

fridmanianos, hizo abandonar el paradigma keynesiano del desarrollo, abriendo los mercados, suprimiendo los subsidios industriales y sacando al Estado de la producción y de la promoción del desarrollo.

Las transformaciones en la forma de entender el papel del Estado y la valoración de los mecanismos gubernamentales como eficaces o inútiles, si bien tienen un referente en el plano de las discusiones políticas, lo cierto es que el tránsito hacia la acumulación neoliberal no fue definido por las virtudes del modelo en términos teóricos, más bien, fue la respuesta pragmática a la crisis del desarrollismo latinoamericano y en términos generales al Estado de bienestar y al colapso de la experiencia socialista. Más allá de las condiciones coyunturales de cada país, las reformas fueron implementadas como parte de una estrategia general que tenía como objetivo principal restituir los niveles de ganancia y acumulación para el grupo dominante de la clase capitalista.

Cuando los niveles de ganancia y acumulación cayeron a finales de los setenta, el capital buscó ubicarse en arenas distintas donde los rendimientos fueran aún crecientes, estos espacios, cuando no eran financieros, regularmente eran ínsulas protegidas por los aparatos estatales y por reglamentaciones derivadas del antiguo pacto del Estado benefactor; en este sentido, ya fuese con barreras al comercio y la inversión o con legislaciones internas protectoras de las funciones estatales, estos espacios se encontraban limitados a la ganancia privada.

En el caso de los países con bajos niveles de desarrollo, el neoliberalismo no implicó solo la apertura exterior, también la eliminación del Estado en espacios que podían representar un beneficio al capital. Las demandas del capital no se cubrieron únicamente en los países menos desarrollados, también lo hicieron en el mundo desarrollado privatizando áreas como la salud, la educación, la seguridad, agua potable y electricidad, entre otros.

Si reconocemos que la transformación del modelo de acumulación de Estado benefactor al neoliberal respondió al colapso de la acumulación capitalista, el nuevo Estado derivó de los requerimientos de la acumulación. Si como era evidente el Estado desarrollista no era funcional a la acumulación a partir de la profundidad de la crisis en los ochenta, entonces, ¿qué tipo de Estado resultaba conveniente para un nuevo patrón de acumulación?, la respuesta puede encontrarse al señalar el elemento



que resultó necesario para garantizar la acumulación en la fase neoliberal del capitalismo, la *flexibilidad* (Harvey, 1990).

En el capitalismo flexible, las reformas de primera y segunda generación liberaron al capital de la rigidez propia de la producción en masa y de su Estado burocrático. Apoyados en las tecnologías de la información y la construcción de una amplia red de comunicación (Castells, 1996) ocurrió una compresión del tiempo y el espacio (Harvey, 1990: 267-393); la liberalización económica agilizó las transacciones al eliminar las barreras al comercio, a la inversión y a el capital financiero. Aquello que redujera el tiempo de rotación del capital e hiciera menos riesgosa la colocación de flujos monetarios sirvió de bálsamo a la decaída rentabilidad del capital y se mantuvo bajo la promesa del crecimiento de las economías latinoamericanas, junto con eso, aparecieron *nuevos discursos del desarrollo* abanderados por nuevos actores como los organismos internacionales y el papel de la sociedad civil organizada, ellos se convirtieron en los promotores del bienestar y el combate a la desigualdad ante el vacío estatal.

Lo estatal perdió fuerza como actor del desarrollo y se dedicó a promover las reformas que garantizaban la flexibilidad. En una aparente contradicción, los estados de los países industrializados mantuvieron su fuerza para colocar el capital en los espacios liberalizados. Por eso, en ese periodo es necesario pensar al Estado, no desde un caso particular sino a partir de la totalidad capitalista; en ese sentido, lo Estatal se mantuvo vigente en la fase flexible del capital, es más, los esquemas proteccionistas no podrían ser desmantelados sin usar a los Estados latinoamericanos como la clave en los procesos de apertura. La reconfiguración neoliberal mantuvo a los Estados como parte central de su accionar y le quitó peso en el discurso.

La sobrevivencia de las élites locales empezó a depender de su capacidad para ejecutar políticas de corte neoliberal, que al reducir los mecanismos de redistribución y romper con los pactos sociales, puso en riesgo su propia permanencia. Esto significó una reconfiguración de la relación Estado-capital, en la que lo nacional se contrapuso con lo transnacional, en la que la flexibilización y la constricción de la soberanía fue instrumentada por el propio Estado a partir de una abierta sujeción a poderes supranacionales con la intención de lograr la liberalización

económica, la apertura comercial, la desregulación a la inversión y la adecuación de los marcos jurídicos para potenciar las relaciones de mercado sin protección social.

Las reformas de primera y segunda generación implementadas en América Latina, sólo pueden entenderse en su justa dimensión si se observa el funcionamiento general de la economía capitalista y el paralelismo entre un menor dinamismo de la economía mundial y la implementación de las reformas.

A fines de la década de los setenta comenzó a tomar fuerza en distintos organismos mundiales, tales como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la no intervención estatal, como única forma capaz de regenerar el desarrollo social, económico y tecnológico de forma eficiente y con bajos costos. Bajo el concepto del *positive adjustment* (Hillebrand, 1999: 33-35), desarrollado a finales de los setenta por la OCDE, se aplicó un paradigma de política económica que retiraba al Estado como articulador del desarrollo y que limitaba su papel al de gestor de las condiciones que efectivamente podían promoverlo, todas ellas incluidas en lo que paulatinamente fue conocido como políticas de ajuste estructural.

El Estado mínimo, situación ideal a la que se esperaba llegar con la aplicación de las políticas de ajuste estructural, debía ser un aparato de fuerza y coerción, que se encargara de la protección de la población, de la propiedad privada y en casos excepcionales de la inversión. Siguiendo la idea clásica de Adam Smith<sup>2</sup>, el Estado estaría sólo como inversionista bajo dos condiciones: cuando a la inversión privada no le resulte rentable, y además, sea fundamental para el desarrollo nacional. En aras de lograr el Estado mínimo, el proyecto neoliberal fue privatizando todas aquellas actividades estatales que no se vinculaban con la protección de la vida y la propiedad privada, alejando al Estado de su actividad en la

---

<sup>2</sup> "El primer deber del soberano, el de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, sólo puede ser cumplido mediante una fuerza militar [...] el segundo deber del soberano, el de proteger en cuanto le sea posible a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una administración exacta de la justicia [...] el tercer y último deber del soberano o el Estado es el de construir y mantener esas instituciones y obras públicas que aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad son sin embargo de tal naturaleza que el beneficio jamás reembolsaría el costo" (Smith, 1776: 614-639).

inversión, y en la política social, disminuyendo su obligación de garantizar beneficios sociales en la salud, la educación, las jubilaciones y los seguros de desempleo.

El Instituto de Economía Internacional de Washington promovió en 1990 una reunión que tuvo como propósito formal evaluar las políticas implementadas en la región latinoamericana después de la profunda crisis precipitada por el problema de la deuda externa, pero en realidad, dicha reunión promocionaba entre los encargados de la política económica de los distintos países un paquete de reformas estructurales encaminados a disciplinar los asuntos fiscales y liberar las restricciones económicas en el comercio y la inversión. A este paquete de medidas se le llamó el Consenso de Washington. Las reformas consistieron en: disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés y tipo de cambio de mercado, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

En el paquete del Consenso de Washington sobresalen reformas específicas que fueron adoptadas por la mayoría de los países de la región latinoamericana, la reforma comercial y cambiaria, la liberación financiera, la privatización de las empresas públicas y el control fiscal. En América Latina el rechazo al desarrollismo en el discurso político atacó las alianzas pluriclasistas, emprendió una cruzada contra los sindicatos y los beneficios sociales. El individualismo y la flexibilización en las relaciones laborales también prometían mejores formas de acceso al consumo de la población y con ello una ideología de resolución de la vida cotidiana desde lo privado. Las reformas estructurales se acompañaron de un discurso emprendedor y de supremacía de lo privado sobre lo público, así los medios y su intelectualidad colocaron la idea de que cada uno debía ser responsable de su destino y que el Estado debía proveer de oportunidades más que de derechos.

En la configuración neoliberal la apertura de los mercados impactaría el crecimiento, la nueva inserción de América Latina a la economía mundial se basó en la llegada del capital en forma especulativa o de inversión en los sectores maquiladores que generarían eslabonamientos productivos, derramas tecnológicas y mejores condiciones de vida para todos. La CEPAL que décadas atrás había promovido la industrialización

de la región se inclinaba por un modelo de regionalismo abierto y de desarrollo de fortalezas locales abandonando el eje del desarrollo nacional. Con nuevas formas la configuración neoliberal siguió apostando a una misma idea de “bienestar” en la que la capacidad de consumo de mercancías estaba ligada al uso de los recursos de la región.

Hacia fines de la década de los noventa, y con la recuperación que en esos años experimentaba la economía norteamericana, pareció observarse en los organismos internacionales, fundamentalmente en el Banco Mundial, un giro a las políticas económica que parecía proponer nuevamente un papel activo del estado y los gobiernos. En realidad, se trató de una mayor profundización en la reducción de las competencias estatales basada en el marco teórico del institucionalismo y que, en la práctica, fueron conocidas como las reformas de segunda generación. Particularmente, el Banco Mundial reconoció que el mercado por sí solo era incapaz de generar las condiciones de orden y bienestar social, y que las “fallas” generadas producían niveles cada vez mayores de ingobernabilidad. La Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, sirvió como referente para identificar por parte de los directivos del Banco Mundial, una clara postura renovadora respecto del Consenso de Washington. En todo caso, los postulados que se presentaron en la cumbre, y antes y después de ella en el seno del Banco, se identificaron como el “post-consenso de Washington” o las reformas de segunda generación, vinculadas con la corriente neo-institucionalista.

El nuevo discurso apuntaba hacia una profunda revisión de las propuestas que ellos mismos encabezaron desde finales de la década de los ochenta, la realidad es que la autocrítica no descalificó la eficiencia del modelo neoliberal como promotor del crecimiento económico y del desarrollo, sólo se reconocía que el estado mínimo no era una condición *suficiente* para lograr el crecimiento económico y las mejoras sociales. En conclusión, para los organismos mundiales aquello que impidió el desarrollo óptimo de los países y los individuos regidos por las fuerzas del mercado no fueron las mismas fuerzas del mercado, sino el mal funcionamiento de las instituciones (leyes, reglamentos, contratos, normas de procesos, etc.); “la autocrítica” plasmada en el Informe de 1997 da cuenta de ello: “La historia y la experiencia reciente –se señaló– nos han enseñado que el desarrollo no consiste únicamente en obtener los debi-

dos insumos económicos y técnicos. Abarca también el entorno institucional básico: las normas y usos que determinan la utilización de esos insumos” (Banco Mundial, 1998). *El Estado en un Mundo en Transformación*, contiene los elementos con los que se iniciaron una serie de críticas desde dentro del modelo neoliberal<sup>3</sup>.

Las reformas de segunda generación, transformaron los objetivos de la política pública por combate a la corrupción y la ineficiencia gubernamental, utilizando como instrumento principal el libre acceso a la información. El núcleo duro de las reformas de segunda generación era el supuesto de que un individuo racional y bien informado, tiene claras las consecuencias de cada acción efectuada y en base a ello es capaz de tomar las mejores decisiones, que los individuos miden los efectos de sus acciones no sólo por leyes escritas sino por la regularidad de los resultados de las acciones en el campo informal. Es decir, los resultados no deseados podían explicarse por la falta de información y en consecuencia por las malas decisiones tomadas en ese contexto. Las reformas de segunda generación apuntaron a identificar el fracaso de las políticas del Consenso de Washington por un deficiente sistema de instituciones e información que limita las capacidades de los individuos para tomar las mejores decisiones, provocando con ello bajos niveles de bienestar individual.

El paquete de reformas institucionales, post consenso de Washington, igual que las reformas neoliberales, abrazó la idea de que la sumatoria de múltiples elecciones correctas daban como resultado una buena elección colectiva y de que la consecuencia lógica de múltiples elecciones correctas era el bienestar colectivo. Así, desde el balance de las reformas de segunda generación, al no obtenerse los objetivos deseados del crecimiento y el bienestar había que corregir las fallas en: a) las instituciones que garantizan los pagos a determinadas acciones, o b) la información que los individuos tienen a su alcance a la hora de realizar la elección.

A las tesis que defiende la importancia de las instituciones y la información en el crecimiento económico, el desarrollo financiero, la des-

---

<sup>3</sup> Según Prats, el Informe Sobre Desarrollo Mundial 1997 estaba propuesto primero para llamarse Reconstruyendo el Estado y no *El Estado en un Mundo en Transformación*, que es el nombre que actualmente lleva. (Prats, 1999: 120).

igualdad y la pobreza se acompañaron numerosos estudios que medían y “comprobaban” de manera empírica que la corrupción, la calidad de la burocracia y en general de las competencias estatales sobre contratos y propiedad privada inciden de manera directa en el crecimiento de las economías nacionales, es decir, a mayor corrupción menor crecimiento. La transparencia y la información perfecta, medir, medirse y certificar, certificarse fueron una obsesión dentro de las reformas de segunda generación. Las reformas de segunda generación, más que plantear un retorno de lo público, tal y como se pensó a finales de los noventa, fortalecieron la contracción del Estado en áreas que la doctrina neoliberal estrictamente económica no había tocado.

Tanto las reformas de primera como de segunda generación estuvieron dirigidas a implementar una economía de mercado con la menor intervención estatal y en consecuencia a desplazar la idea del nacionalismo; a combatir los vicios gubernamentales y a generar las condiciones para la formación del capital humano con la finalidad de reducir los costos de transacción, con ellas se articuló una reconfiguración de lo social caracterizada por el individualismo, la eliminación del discurso del cambio social en la política. La configuración de lo político en la hegemonía neoliberal se caracterizó por la asimilación de la democracia a un procedimiento de elección, con la idea de que la democracia es compatible con cualquier forma de organización de la vida material y por lo tanto no tiene que ser discutida. La reducción de la democracia a la elección, y la naturalización de la misma, proporcionaron códigos subjetivos en los que la política (deliberación y decisión) se convirtieron en una actividad profesional negada a la población común, en un campo de especialización y tecnificación.

Como afirma Roitman (2005), la democracia se convirtió en una obsesión; se asimiló el concepto a un valor universal, justificador de las transiciones emergentes durante los años ochenta. En ese sentido, sin cuestionar el carácter democrático del cambio político, los transitólogos (Schmitter y Karl, 1991) se refirieron a la democracia procedimental como una situación a la que se llegaba al practicar elecciones regulares y con reglas claramente definidas que permitían la solución pacífica de la lucha por las instituciones del poder y, definida por una consolidación democrática apoyada en la formación de un régimen,

donde, el conjunto de las instituciones, se organizaban y legitimaban democráticamente. Así, desde la teoría de las transiciones se observaba este fenómeno en Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Bolivia y comenzaba a desarrollarse en Chile, Paraguay y México lo que sumaba a la región a la tradición occidental.

En la red de códigos neoliberales, la democracia se presentó como una suma de valores universales sin vínculo con la realidad contingente. Según Roitman, se trató de invertir el proceso de análisis de la democracia situando como eje el sentido procedimental de la palabra, alejando la democracia de una crítica sustantiva y desvinculada de las formas de dominación política de las clases dominantes. Esta forma de asumir el canon democrático, estaba inscrita en una configuración más amplia que naturalizaba el rechazo al cambio social y que lo limitaba a opciones electorales con variaciones minúsculas y no a proyectos culturales, económicos y políticos. En esa configuración el cambio social no era pensable pues la economía de mercado y su fase globalizadora se imponía como hecho incuestionado históricamente.

La democracia procedimental y la delegación se convirtieron en la forma de configurar lo político. Esta configuración triunfó como modelo de resolución de la cosa pública en la región, frente a dos posibilidades históricas muy concretas que, aunque de origen distinto, fueron igualadas en sus perversiones: las dictaduras militares en América Latina y los Estados socialistas autoritarios de Europa. Y no solo triunfó en oposición a modelos dictatoriales y desechando formas deliberativas y de participación que no integraban la tradición liberal –en la que se inscribe la forma procedimental de la democracia–, sino que, como todo canon dominante, subordinó y excluyó otras concepciones de participación política a partir de instituirse como valor universal. La victoria ideológica de la democracia pudo observarse más allá de la geografía política de América Latina, como lo menciona Chantal Mouffe: “Tras el descrédito de los totalitarismos, en los que los regímenes socialistas constituyeron una referencia central para el mundo occidental en el fin de la guerra fría, la concepción liberal de la democracia, apelando a la razón universal y el estado de derecho, parecía triunfante” (Mouffe, 1999: 136). En Europa, el fin de los totalitarismos inició un periodo de hegemonía incontestada de la democracia liberal.

En la región latinoamericana, la relación entre neoliberalismo y dictaduras militares fue mucho más compleja. Por un lado, dentro del periodo final de las dictaduras militares se desplegaron las etapas iniciales del proceso privatizador en un contexto de represión militar, como ocurrió en Chile y Argentina; por otro lado, fue el propio desgaste y rechazo a las dictaduras el que le dio fuerza a la llegada del modelo democrático procedimental que afianzaría el consenso y la legitimidad del neoliberalismo durante la década de 1990. En una suerte de descomplejización del mundo, el neoliberalismo logró establecerse como pensamiento único. La aceptación de la democracia liberal y el libre mercado como formas superiores de arreglo social, hicieron que cualquier discurso alejado de estos dos preceptos representara un retroceso en la línea de ascenso de la modernidad política y económica. En una suerte de universalización y naturalización de dichos preceptos, las posibilidades de pensar alternativas al capitalismo se cerraron. Sartori, uno de los politólogos más influyentes durante la década de 1990, planteaba que la democracia liberal había vencido como la única democracia real. Lo mismo decía respecto de la disputa entre planificación y libre mercado y en ese caso, la victoria del mercado la entendía como era definitiva e irreversible. Para Sartori (1993) y la generación que moldeó, las posibilidades de pensar y proyectar el mundo se cerraron en 1989, y a partir de ahí la sociedad sólo tenía que avanzar y hacer avanzar al planeta en la línea del capitalismo neoliberal y la democracia representativa.

En la línea del pensamiento único, a mediados de los ochenta salieron a la luz los volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario* de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), en ellos se exponía de manera puntual lo que se describió como una tendencia general en los procesos políticos de las regiones no desarrolladas del mundo. Para el caso latinoamericano, la existencia de regímenes autoritarios de corte militar, populista o patrimonialista-burocrático concluía en una ola democrática basada en los preceptos de la democracia liberal, en una especie de superación de los vicios del autoritarismo. La pluralidad, representada en el sistema de partidos, los mecanismos de elección democrática, el respeto de la vida institucional y la eliminación de la persecución política, constituyeron los ejes de la llegada de América Latina a la modernidad democrática.



## RECONFIGURACIÓN: LA HORA DE LAS POSIBILIDADES

A partir de las movilizaciones en contra de los procesos de privatización que han recorrido la historia reciente de la región y la llegada de los gobiernos de izquierda se ha abierto un momento de disponibilidad social para adoptar nuevas creencias sobre lo que es el *desarrollo*, el papel y la organización del Estado, los partidos políticos, la autogestión y la autonomía. Las reconfiguraciones son producto de la crisis, son posibles en aquellos momentos en que los sujetos dejan de estar conformes con la configuración existente. Recuperando la historia y los conceptos de configuración y reconfiguración, América Latina atraviesa, desde finales de la década de los noventa, una serie de cambios que apuntan a la reorganización de los ámbitos económico, político y social.

La reconfiguración actual es un espacio de posibilidades no de certezas históricamente determinadas, representa, como lo pensaba René Zavaleta, un momento de crisis en que la población está dispuesta a adoptar nuevas ideas, a reorganizar lo que piensa que debe y puede suceder. Zavaleta señalaba que estos momentos de cambio, a los que llamó momentos constitutivos, dependen de la disponibilidad social, es decir, de la existencia de una condición en la agudización de las condiciones materiales que lleva al vaciamiento de los contenidos, expectativas y utopías que se habían configurado en el todo hegemónico existente, y a transformarse en una acumulación de desencanto, rabia y frustración a partir de los cuales “grandes masas están dispuestas a la asunción de nuevas creencias colectivas” (Zavaleta, 1986: 14).

Cuando decimos que la nueva configuración en América Latina es una posibilidad, reconocemos que las reorganizaciones del sentido y las relaciones sociales no lo hacen de manera determinista en una dirección que lleva a la superación o la disolución de la contradicción capital-trabajo, en todo caso las reconfiguraciones apuntan a la resolver la contradicción coyuntural de la acumulación pero también son la posibilidad, siempre, de superar la contradicción fundamental. La configuración es una red de códigos que para su organización requiere de conexiones con el conocimiento que se produce en lo cotidiano, una suerte de sentido común, “donde una parte de los insumos serían signos emitidos por el otro en la interacción, esos signos no solo provienen de sujetos directa-

mente, sino también de objetos físicos, estructuras de segundo o tercer orden, imágenes del pasado o utopías del futuro” (De la Garza, 2001: 15). El deseo y la disposición de superar lo existente puede tomar múltiples direcciones; reconfiguración no es sinónimo de mejor, de socialismo o de justicia es sólo un reajuste que puede tener distintas salidas.

Massimo Modonesi (2008) se refiere a la existencia de dos tipos de reconfiguración cuando trata el tema de los movimientos sociales, dicha observación es pertinente para ubicar las transformaciones que ocurren en América Latina: una reconfiguración a la que llama subalterna y que si bien se caracteriza por la transformación de lo existente, solo logra establecer un nuevo tipo de alianzas y restablece los códigos centrales de la configuración. Estos cambios, que incluyen momentos de crisis y estabilización, mantienen la continuidad en el sentido de que refuncionalizan al sistema capitalista y resuelven el conflicto interno presentando un nuevo modo de relación subalterna que reedita el conflicto, sin superar la contradicción del capital trabajo; y otra, a la que denomina antagonista y que se caracteriza porque logra reactivar el pensamiento crítico, en ella se interpela el orden existente y se trata de superarlo rompiendo con la supeditación del trabajo al capital, en esa reconfiguración, entendida como proceso, pueden ubicarse las rupturas de las líneas de continuidad y una suerte de desfuncionalización del sistema.

Cuando se habla de reconfiguración hay que ubicar los alcances de aquello que se está reconfigurando. También es importante ubicar si la reconfiguración afecta elementos propios del capitalismo o solo partes de una configuración marcada por la modalidad histórica de la acumulación. Partiendo de que la hegemonía es un modo particular de la dominación y no un lugar o un grupo, el marco que tratamos de ofrecer parte de pensar lo hegemónico como una configuración que abarca al conjunto de relaciones sociales y que domina mediante el consenso, por ello, lo que nos interesa es saber qué formas avanzan en la producción de nuevos significados y redes de códigos que reconfiguren los campos de la política, la cultura y la economía en un sentido que permita la formación de una sociedad no capitalista. En esa dirección ubicamos a América Latina en la hora de las posibilidades, es decir, consideramos que si bien ha habido una serie de cambios en el discurso, en las preferencias, en las creencias y en muchas de las prácticas, existen también rasgos de conti-

nidad en los elementos que la actual configuración que cada día más nos muestran estar vinculados en la continuidad del desarrollo como un concepto modernizante propio del capitalismo: el uso extendido de la explotación de los recursos naturales por parte de los gobiernos progresistas, la alianza subalterna entre esos mismos gobiernos y los sectores populares mediante transferencias de recursos, la centralidad de los personalismos en el ejercicio del poder, la forma de inserción a la economía mundial mediante la continuidad del modelo primario exportador, etc.

Muchos esfuerzos y prácticas críticas en el capitalismo se han planteado en el pasado la posibilidad de librarse del origen de la desigualdad y de la ilusión del desarrollo, hoy, movimientos sociales, organizaciones civiles, partidos y grupos de intelectuales siguen ofreciendo sus esfuerzos e imaginación para participar de una alternativa. Entre ellos hay un grupo de movimientos sociales que han logrado penetrar el imaginario colectivo, convirtiéndose en los referentes de la lucha contra el neoliberalismo, más allá del espacio local o nacional y que, en ese sentido, han ofrecido formas alternativas de pensar. Los movimientos sociales y los gobiernos que impugnan al neoliberalismo, poseen diversas características de acuerdo a sus demandas; a la forma en que se colocan frente a la vía electoral e institucional del cambio social; a la valoración que le dan al Estado; a la forma en que se colocan frente al capital o al modelo neoliberal; a las reivindicaciones que hacen del nacionalismo, la soberanía o la autonomía.

A década y media del giro a la izquierda en América Latina ha pasado ya el tiempo de las albricias por la crisis y la deconstrucción del pensamiento único, es tiempo pensar críticamente el tipo de configuración a la que estamos asistiendo y a la que abonamos con nuestro quehacer y ejercicio de reflexión cotidiano. La hora de las posibilidades es un tiempo discontinuo y plural en la región en el que la configuración *postneoliberal* puede estar marcada por la readecuación –subalterna– del desarrollismo o por la construcción de una sociedad en la que se supere la contradicción capital-trabajo, por eso la pertinencia de discutir entre volver al desarrollo o salir de él.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial, 1998, *Informe Sobre el Desarrollo mundial, 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*, Edita Banco Mundial, Estados Unidos.
- Bourdieu, Pierre, 1990, *Sociología de la cultura*, Edita CONACULTA, México.
- Castells, Manuel, 1996, *La era de la información: economía sociedad y cultura*, Editorial Alianza, España.
- De la Garza, Enrique, 2001, “La epistemología crítica y el concepto de configuración”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, Enero-Marzo.
- De la Torre, Carlos, 1994, “Los significados ambiguos de los populismos” en: Álvarez, José y González Ricardo, *El populismo en España y América*, Editorial Catrier, España.
- Guillen, Arturo, 2006, “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Vidal Gregorio y Guillen Arturo (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, CLACSO, UAM y REEDF, Buenos Aires, Argentina.
- Harvey, David, 1990, *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Editorial Amorrortu, Argentina.
- Hillebrand, Wolfgang, 1999, “Desarrollo industrial dinámico más allá del dilema “mercado versus Estado” en: Klaus Esser (editor), *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*, Editorial Nueva Sociedad e Instituto Alemán del Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Modonesi, Massimo, 2008, “Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época”, en: *A contracorriente*, Vol. 5, No. 2.
- Mouffe, Chantal, 1999, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- O’Donnli, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (eds.) 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Editorial Paidós. 4 vols, Buenos Aires, Argentina.
- Pratts, Joan, 1999, “Reforma del Estado y Cooperación para la Reforma del Estado en América Latina” en: *Nueva Sociedad*, marzo-abril, Caracas, Venezuela.

- Roitman, Marcos, 2005, *Las razones de la democracia en América Latina*, Siglo XXI editores, México.
- Sartori, Giovanni, 1993, *La democracia después del comunismo*, Editorial Alianza, Madrid, España.
- Schmitter, P., y Karl Terry, 1991, "What democracy is ... and is not", en: *Journal of Democracy*, Vol.2, num. 3.
- Smith, Adam, 1776, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, 1982, México.
- Sotomayor, H. y Aceves Liza, 2010, "El populismo desarrollista en América Latina: elementos para evaluar las alternativas al neoliberalismo", en Aceves, Estay, Noguera y Sánchez (coords.), *Realidades y debates sobre el desarrollo*, Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia, España.
- Vilas, Carlos, 1995, *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Zavaleta, René, 1986, *Lo Nacional-Popular en Bolivia*, Plural editores, 2da. Edición, Bolivia.



JAIME ORNELAS DELGADO

## De nuevo sobre el desarrollo: Nota con fines didácticos

*“El reverso del desarrollo del capitalismo en las metrópolis es el subdesarrollo en la periferia”.*

(Atillo Borón, 2008: 13)

### INTRODUCCIÓN

En las siguientes notas se ofrece una apretada historia del desarrollo, entendido como una categoría que expresa el proceso que va de una sociedad considerada atrasada, precapitalista y de autoconsumo a otra moderna, capitalista y de consumo masivo.

Nuestra historia se inicia a mediados del siglo XIX, haciendo referencia a la obra del economista alemán Friedrich List y a la del sociólogo francés Augusto Comte, publicadas casi de manera simultánea en plena consolidación de la hegemonía burguesa europea y de la expansión del capitalismo en su fase comercial y colonial.

Más adelante, del siglo XX se analizan autores como el austríaco Joseph A. Schumpeter, el estadounidense W. W. Rostow y el inglés John Maynard Keynes, que refuerzan el carácter colonial del desarrollo en tanto se sustenta en la convicción de que el subdesarrollo es resultado de insuficiencia del desarrollo capitalista.

El fracaso de esta visión *desarrollista* y metropolitana dio lugar a la aparición de su crítica teórica desde los postulados de la dependencia en su vertiente la marxista latinoamericana, que también se analiza en este trabajo que concluye con algunas líneas sobre el carácter colonial y colonizador del desarrollo.

## ANTECEDENTES. DESARROLLO Y MODERNIDAD CAPITALISTA

La referencia más lejana en el siglo XIX respecto del desarrollo, se encuentra posiblemente en el libro *Sistema Nacional de Economía Política* (1840), en el cual su autor, el economista alemán Friedrich List (1789-1846), expone su concepción del desarrollo en cinco etapas o *fases* de la siguiente manera:

Cuanto más avanzada está la economía, más civilizada y potente es la nación; cuanto más crecen su potencia y su civilización, más se desarrollará la historia económica. He aquí las principales fases que hemos de distinguir en el desarrollo económico de los pueblos: *estado salvaje, estado pastoril, estado agrícola, estado agrícola y manufacturero, estado agrícola, manufacturero y comercial* (subrayado en el original) (List, 1840/1955: 11).

De acuerdo a su visión, List considera que la civilización se alcanza con los avances de la economía y si bien advierte que el libre comercio permite a las sociedades salir del estado de barbarie, no es el caso de la manufactura y otras actividades económicas superiores que deberán ser impulsadas de manera deliberada y aplicando medidas restrictivas que alienten su desarrollo, lo cual implica la intervención del Estado:

La historia –dice List– nos enseña, como naciones dotadas por la Naturaleza de todos los medios necesarios para alcanzar el alto grado de riqueza y poder, pueden y deben, sin entrar en contradicción consigo mismas, modificar su sistema, a medida que ellas progresan. Primero, en efecto, saliendo de un estado de barbarie gracias al libre comercio con naciones más adelantadas, y desarrollando su agricultura; después, estimulando por medio de restricciones la aparición de sus manufacturas, de sus pesquerías, su navegación y su comercio exterior (List, 1840/1955: 109).

Por la misma época, Augusto Comte (1798-1857) –quien en 1817 se vinculó al socialista utópico Saint-Simon del que recibió una fuerte influencia–, publica en 1842 su *Curso de filosofía positiva* donde denomina “Física social” a su pretensión de constituir una ciencia natural de los fenómenos sociales.



Para Comte, la sociología –ciencia que funda y nombra– es la piedra angular de toda “filosofía positiva” y “verdadera ciencia de la naturaleza humana”, se divide en dos partes: las “leyes estáticas” concernientes a la forma de existir de la sociedad o a la anatomía social y las “leyes dinámicas”, referidas al movimiento continuo. La estática es la teoría del orden, la dinámica la “teoría del progreso” que, apunta Comte, debe tomarse en el sentido simple de *desarrollo* y no de *perfeccionamiento*, es decir, sin la carga de un juicio de valor.

De esta manera, Comte consideraba que las sociedades humanas, como cualquier otro organismo vivo, se transforman y desarrollan a través de sistemas o estadios cada vez más complejos. El paso de un estadio a otro, si bien provoca crisis en el orden social, forma parte esencial del progreso y corresponderá al gobierno lograr que ese progreso sea compatible con el orden.

El sentido del desarrollo consiste en resaltar cada vez más las características de la humanidad que la separan de la animalidad. Por ello, el motor de la historia, diría Comte, es la actividad intelectual, esto es, las ideas que mueven al mundo. De acuerdo con esto, la historia de las sociedades humanas se explica por medio de la “ley de los tres estados”, identificados según las ideas que permiten a los seres humanos explicarse los fenómenos de la realidad:

Según esta doctrina fundamental, todas nuestras especulaciones, cualesquiera, están sujetas inevitablemente, sea en el individuo, sea en la especie, a pasar sucesivamente por tres estados teóricos distintos, que las denominaciones habituales de teológico, metafísico y positivo podrán calificar aquí suficientemente (Comte, 1844/2007: 17).

Las características de cada uno de estos estados, las expone Comte de la siguiente manera: el Estado “teológico o ficticio”, es el estadio más primitivo y en el que han vivido las sociedades que atribuyen a los dioses todo lo que sucede. Predomina la imaginación y es la época de la mitología, de las supersticiones, aquí “el espíritu humano está aún por debajo de los problemas científicos más sencillos, busca de un modo casi exclusivo, el origen de todas las cosas, las causas *esenciales* [ ... ], en una palabra, los conocimientos absolutos”, que los hombres encuentran en

las tres formas sucesivas de ese estadio: el fetichismo, el politeísmo y el monoteísmo (Comte, 1844/2007: 17 y 18).

El segundo estado, el “metafísico o abstracto”, es aquel donde se indaga sobre las causas de los fenómenos y, en vez de acudir a entidades sobrenaturales o imaginarias, se elaboran conceptos racionales para justificar el *porqué* de los acontecimientos.

En este estadio, las explicaciones se buscan mediante la razón pero a través de teorías abstractas, explicaciones filosóficas surgidas de la inteligencia de los pensadores y ya no es la imaginación la que domina, como en el caso del estadio teológico, como tampoco lo es la verdadera observación que permite descubrir las leyes naturales.

El estado metafísico, se puede contemplar “como una especie de enfermedad crónica inherente por naturaleza a nuestra evolución mental, individual o colectiva, entre la infancia y la virilidad (Comte, 1844/2007: 26). En este caso, la infancia sería el estado teológico y la virilidad el positivo o real.

Finalmente, el tercer estado llamado por Comte “Estado positivo o real”, es el estado último y definitivo de la sociedad, y consiste en buscar no el origen o la causa –el por *qué*– de las cosas, sino el establecimiento de manera positiva –cuantitativa– de las relaciones existentes entre los fenómenos con el propósito de describir y controlar el *cómo* tienen lugar:

La pura imaginación pierde entonces irrevocablemente su antigua supremacía mental y se subordina necesariamente a la observación [...] En una palabra, la revolución fundamental que caracteriza la virilidad de nuestra inteligencia consiste en sustituir en todo, a la inaccesible determinación de las cosas propiamente dichas, por la mera investigación de las *leyes*, es decir, de las relaciones constantes que existen entre los fenómenos observados (Comte, 1844/2007: 28).

El estado positivo corresponde a la sociedad industrial y tecnológica, donde las ciencias naturales, la observación directa de los fenómenos, el saber asentado en la física, las matemáticas y en la biología, explican con veracidad las causas de los fenómenos.

El positivismo cuya influencia se extendió desde la segunda mitad del siglo XIX a los principios del XX, cree ciegamente en el progreso de la

sociedad y su lema “saber para prever, prever para actuar” (Bátiz, 2010: 11), se convirtió en el fundamento de la acción de distintos gobiernos y sus propuestas sobre el desarrollo por estadios, sin duda, puede verse en autores como W. W. Rostow y muchos otros neoclásicos.

Más tarde, el primer economista que en el siglo XX retomará el estudio del desarrollo económico sería también europeo, el austriaco Joseph A. Schumpeter (1883-1950), teórico de la democracia liberal y destacado economista neoclásico, quien en 1912 publica su libro *Teoría del desenvolvimiento económico*, donde trataba de mostrar cómo se puede superar el estancamiento y realizarse teóricamente el *progreso* económico por la vía capitalista.

Para Schumpeter, como ocurre con todos los economistas de corte neoclásico: “Los hechos sociales son, al menos de inmediato, resultado de la conducta humana; los económicos, de la conducta económica [...] que tiene por objeto la adquisición de bienes mediante cambio o producción” (Schumpeter, 1912/1967: 17). La vinculación entre los hechos sociales y los económicos se produce en el *desenvolvimiento económico*, proceso que, para iniciarse, necesita recibir el impulso de su entorno social.

En términos generales, Schumpeter diferenciaba lo que denominaba la corriente circular de la *economía del desenvolvimiento* económico. Lo circular, dice: “describe la vida económica desde el punto de vista de la tendencia del sistema económico hacia una posición de equilibrio para determinar los precios y cantidades de bienes y que puede ser descrita como una adaptación a los datos existentes” (Schumpeter, 1912/1967: 73).

Por decirlo de otra manera, en una economía circular en cada periodo económico solamente se consumen los bienes producidos en el periodo anterior y se producen únicamente los que habrán de consumirse en el siguiente. Con esto, Schumpeter admite que la economía no tiene dinamismo propio y que su desenvolvimiento debe ser la resultante de los cambios en el mundo que la rodea. En consecuencia, la modificación de los “datos existentes” que altera el estado ideal de equilibrio económico, habrá que buscarse “fuera del grupo de hechos que describe la teoría económica” (Schumpeter, 1912/1967: 74).

De esta manera, el desenvolvimiento económico se origina en una posición sin desenvolvimiento (circular) y los impulsos para superar la

economía circular tendrán que provenir de la conducta del productor, esto es, del empresario, categoría que no se refiere a una persona concreta, sino a una función social consistente en:

Reformar o revolucionar el sistema de producción, explotando un invento, o, de una manera más general, una posibilidad técnica no experimentada para producir una mercancía nueva o una mercancía antigua por un método nuevo, para abrir una nueva fuente de provisión de materias primas o una nueva salida para los productos, para reorganizar una industria, etcétera (Schumpeter, 1942/1968: 181).

De acuerdo con Schumpeter, el empresario no es quien hace los descubrimientos técnicos, el inventor, sino el que utiliza esos descubrimientos para incorporarlos al terreno de las realidades económicas concretas: “La función empresarial no consiste, esencialmente, en inventar algo ni en crear de otro modo las condiciones que la empresa explota. Consiste en lograr realizaciones” (Schumpeter, 1942/1968: 181).

Atendiendo a esta propuesta sobre la función del empresario, el desenvolvimiento económico significa nuevas combinaciones de los medios productivos que el productor realiza en los cinco casos siguientes:

1) La introducción de un nuevo bien –esto es, uno con el que no se hayan familiarizado los consumidores– o de una nueva calidad de un bien. 2) La introducción de un nuevo método de producción, esto es, de uno no probado por la experiencia en la rama de la manufactura de que se trate, que no precisa fundarse en un descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico, y puede consistir simplemente en una forma nueva de manejar comercialmente una mercancía. 3) La apertura de un nuevo mercado, esto es, un mercado en el cual no haya entrado la rama especial de la manufactura del país de que se trate, a pesar de que existiera anteriormente dicho mercado. 4) La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semimanufacturados, haya o no existido anteriormente, como en los demás casos. 5) La creación de una nueva organización de cualquier industria, como la de una posición de monopolio (por ejemplo, por la formación de un *trust*) o bien la anulación de una posición de monopolio existente con anterioridad (Schumpeter, 1942/1967: 77).

Y si bien Schumpeter, en principio, rechazó llamar proceso de desenvolvimiento al mero crecimiento de la economía (Schumpeter 1912/1967: 74), décadas después señalaría que la identidad entre el crecimiento económico y el desarrollo o “progreso económico”, como luego la llamó, ni siquiera merecía discutirse y en su artículo *Problemas teóricos del desarrollo económico*, publicado en 1958, advierte lo siguiente: “Hablo de desarrollo económico durante cualquier periodo determinado si la tendencia de los valores de un índice *per cápita* de la producción total de bienes y servicios se ha incrementado durante ese periodo” (Schumpeter, 1958/1970: 91).

Con esta definición, al tiempo de ofrecer una concepción economicista del desarrollo Schumpeter resuelve el problema derivado, sin duda, de la exigencia característica de la escuela neoclásica de medirlo todo. En este caso, Schumpeter encuentra la solución recurriendo al seguimiento del comportamiento del Producto Interno Bruto *per cápita* (PIBpc) en un periodo determinado y sólo cuando ese comportamiento es positivo se puede hablar de desarrollo.

Con los autores europeos mencionados, el desarrollo adquiere su estatus de categoría correspondiente a la modernidad capitalista y, desde ese momento, en Occidente el desarrollo significará un proceso lineal donde el presente es mejor que el pasado y el futuro será mejor que el presente. Asimismo, el desarrollo, tal y como ocurrió en Europa sustentado en la industrialización, se presentó como un modelo a seguir para alcanzar la sociedad ideal a la que deben aspirar todas las naciones subdesarrolladas, que lo son en buena medida por ser ajenas a la cultura occidental. De esta manera, el desarrollo en sus primeras versiones europeas, se concebía como una especie de cruzada civilizatoria de Occidente, que enfrentaba a la barbarie representada por las culturas no occidentales, otredad que terminaba por convertirse en el mayor obstáculo al desarrollo. En estas circunstancias, tal como concluye Samuel Huntington, el desarrollo se vincula a “La expansión de Occidente [que] ha promovido tanto la modernización como la occidentalización de las sociedades no occidentales” (Huntington, 1995/2005: 92).

Más tarde, apenas concluida la Segunda Guerra Mundial los teóricos metropolitanos comenzaron a proponer a las naciones de la periferia capitalista el abandono de su situación de subdesarrollo y avanzar en la

modernización de su economía al “estilo de Occidente”, incluidos ahora Estados Unidos y Canadá.

## **TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

Después de la crisis general del capitalismo de 1929-1933, el monopolio de las explicaciones no sólo de lo que ocurría en América Latina, sino aun de lo que debía ser su porvenir, lo mantuvieron las teorías elaboradas fuera de la región. Desde la década de 1930 hasta la aparición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948, economistas de diversas corrientes metropolitanas, fundamentalmente la neoclásica y la keynesiana, se disputaron la hegemonía de la influencia sobre el pensamiento teórico y la conducción económica en Latinoamérica.

Con la explicación de la crisis y la política para detenerla primero y superarla después, los resultados de esa disputa se fueron inclinando a favor de las propuestas keynesianas que proponían centrar el estudio de los problemas de la región en el crecimiento económico como una acción deliberada y sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones (isi), que comenzó a imponerse como la única vía posible para alcanzar el desarrollo<sup>1</sup>.

Pero más allá de las diferencias ciertas entre los neoclásicos y los keynesianos, los economistas de ambas corrientes analizaron los problemas esenciales del desarrollo exclusivamente desde el polo atrasado o subdesarrollado y coincidiendo en identificarlo con el crecimiento del valor de la producción, lo que para los economistas neoclásicos suponía la ocupación plena de los factores en un mercado en equilibrio permanen-

---

<sup>1</sup> En algunos países de América Latina, la industrialización sustitutiva de importaciones se inició en la década de 1930, aunque en México no será “sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la sustitución de importaciones pasa a formar parte de una política de industrialización más o menos bien definida” (Foxley, 1982: 12). Desde el punto de vista oficial, el objeto de la sustitución de importaciones fue propiciar el crecimiento industrial del país mediante la promoción de nuevas industrias (aquellas que están sustituyendo importaciones), las cuales contribuirán a un aumento generalizado en la tasa de crecimiento del sector industrial y, por tanto, de la economía en su conjunto (Trejo, 1973: 152).

te y, para los keynesianos, la constante expansión de la demanda efectiva a partir de estímulos gubernamentales y la ISI.

### ***1. Las propuestas de los economistas neoclásicos***

La corriente neoclásica, cuya influencia creció en el mundo occidental a lo largo del último tercio del siglo XIX y sufrió su primer descalabro al ser incapaz de reconocer la existencia de las crisis en el capitalismo y, en particular, de ofrecer alguna explicación válida sobre la crisis general de 1929-33, elaboró formulaciones que tuvieron como peculiaridad la construcción de un conjunto de instrumentos analíticos basados en los postulados teóricos de la economía clásica, sólo que ahora empleados para abordar aspectos parciales del sistema económico, es decir, perdiendo de vista, o desconociendo, la totalidad del sistema.

En este sentido, para decirlo sin ambigüedades, los economistas neoclásicos poco aportaron a las ideas elaboradas por sus predecesores clásicos acerca del funcionamiento del sistema económico del que analizaban sólo una de sus partes, el mercado y su equilibrio, con el viejo instrumental de la economía clásica. Incluso, desde su aparición la escuela neoclásica formuló una tautología convertida en verdad absoluta para todos los tiempos: “El precio de mercado es racional si surge en un mercado competitivo y existe un mercado competitivo si los precios son precios de mercado” (Hinkelammert, 1997: 13). Así, el mercado es declarado inteligente por los neoclásicos y, en consecuencia, se considera el mecanismo más eficiente para la asignación de los factores productivos y la formación de los precios de las mercancías.

En términos generales, advierte Jorge Katz, la teoría neoclásica del crecimiento se expresa a través de un:

Algoritmo de equilibrio en el que el “desarrollo” se equipara con el crecimiento del producto *per cápita* y en los marcos de modelos formales en los que están ausentes las instituciones y la incertidumbre, los mercados se comportan de manera perfecta, los agentes económicos están perfectamente informados acerca del futuro, las firmas conocen los gustos de los consumidores y tienen perfecto acceso a las funciones de producción que deben utilizar para abastecerlos (Katz, 2008: 7).

La persistencia en el mercado de un equilibrio estable, se convirtió en uno de los postulados fundamentales de la doctrina neoclásica del crecimiento sustentado en el libre mercado, cuyo funcionamiento autorregulado se considera como la más alta expresión de racionalidad económica. Desde entonces, la visión neoclásica de la teoría del equilibrio general dominó el pensamiento económico y “Los sucesivos desarrollos tomaron la forma de mejoras o de críticas a la teoría del equilibrio”, pero su pobreza consistió en jamás haber pasado de ahí (Napoleoni, 1982: 11).

Aún más, los disturbios que alteran el equilibrio del mercado provienen siempre de variables circunstanciales y ajenas a él, pero cuando estos *disturbios* ocurren: “El sistema pone en juego mecanismos que espontáneamente le permiten volver al equilibrio, o sea, se está en presencia de un mecanismo homeostático” (Valenzuela, 2009: 5). Este mecanismo autorregulador del mercado, se dificulta y llega a impedirse su funcionamiento, cuando es el Estado el que persiste en su política intervencionista que termina por obstruir la libertad de movimiento de la oferta y la demanda.

Entonces, para funcionar libremente y autorregularse, además de la no intervención estatal, el mercado requiere del cumplimiento de tres supuestos *sine qua non* que, en un libro de la época, Paul A. Samuelson (Premio Nobel de Economía en 1970), resume en los siguientes puntos: i) Las empresas no influyen sobre el precio; esto es, ningún vendedor puede influir en la determinación del precio de la mercancía; ii) Se producen artículos idénticos por muchas empresas. En otras palabras, la mercancía producida es homogénea de ahí que el conocimiento del mercado no ofrece dificultad alguna para los compradores a los que les es indiferente una u otra mercancía puesto que son iguales; y iii) El acceso y la salida al mercado está libre de restricciones, esto es, existe movilidad perfecta de los factores de la producción (Samuelson, 1959: 446).

Metodológicamente, la propuesta del modelo equilibrio estable de los neoclásicos invierte el proceso de construcción del conocimiento en tanto pretende someter la realidad económica a la lógica del razonamiento, a un modelo ideal, lo cual termina por hacerla incapaz de ofrecer una explicación satisfactoria del proceso de producción pues no se parte de la realidad para construir el abstracto-concreto sino del pensamiento, del modelo ideal, que se impone a la realidad y deviene explicación dogmática de ella.



En este contexto, Arthur Lewis (1915-1991), economista británico de corte neoclásico que obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1979 por sus estudios sobre el paso del subdesarrollo al desarrollo y la elaboración de modelos de crecimiento en los que incluyó factores culturales y antropológicos, publicó en 1955 una de sus obras más influyentes en América Latina: *Teoría del desarrollo económico*.

En este libro, desde el inicio Lewis deja expuesta su visión del desarrollo como proceso en el que, si bien se reconoce la importancia de la distribución, se enfatizan los problemas del crecimiento:

El tema de este libro es el crecimiento de la producción por habitante. Lo que sigue no depende de las definiciones previas de esos términos, aunque puede ser útil hacer algún comentario acerca de su significado. En primer lugar, deberá notarse que nuestro tema es el crecimiento y no la distribución. Es posible que crezca la producción y, sin embargo, que la masa del pueblo se empobrezca. Tendremos que considerar la relación entre el crecimiento y la distribución de la producción, pero nuestro interés primordial estriba en analizar el crecimiento y no la distribución (Lewis, 1955/1963: 9).

Convertido el crecimiento en el problema nodal del desarrollo, los economistas metropolitanos, como Lewis, al abordar el subdesarrollo lo hacían a partir de la identidad entre desarrollo e incremento de la producción económica. Por lo tanto, al considerar la necesidad del desarrollo en los países de escaso dinamismo económico, colocaban en el centro de sus preocupaciones analíticas las propuestas para remover los obstáculos de todo tipo –económicos, culturales, políticos, antropológicos e institucionales–, que impedían el crecimiento-desarrollo de los países subdesarrollados y los alejaban del cumplimiento de los indicadores elaborados en los países metropolitanos para explicar su propio desarrollo.

Con un enfoque similar, Gunnar Myrdal (1898-1987), economista sueco que obtuvo en 1974 el Premio Nobel de Economía compartido con Friedrich von Hayek, uno de los ideólogos más influyentes del neoliberalismo, propuso a las naciones de la periferia superar la idea de ser “economías atrasadas” –concepción que a la manera *comteana* consideraba “completamente estática” e inhibidora del crecimiento– para

sustituirla por el desarrollo, que proponía entender “como una teoría dinámica para impulsar y sostener el progreso económico y hacer buenos los supuestos de la democracia social” (Myrdal, 1957/1979: 136 y 137).

Myrdal, quien participó activamente en la política sueca llegando a ser senador entre 1934 y 1942, proponía vincular el libre mercado con la democracia social y creía que el subdesarrollo sólo podía superarse a partir de la igualdad de oportunidades y la profundización democrática. Sus propuestas serían retomadas, más tarde, por los abogados del neoliberalismo para demandar el establecimiento de una economía de libre mercado y lograr la democracia representativa sustentada en el individuo que elige a otro individuo que, a su vez, decide por quienes lo eligieron para eso, para decidir.

Como se puede observar, los economistas de corte neoclásico en general no conciben que el desarrollo sea el resultado de un proceso de transformación de las relaciones sociales de producción y del modo de distribución de la riqueza, condiciones que requieren y exigen la creciente participación social, que los neoclásicos ignoran o no la consideran necesaria para lograr el crecimiento económico por la vía capitalista.

Dentro de las propuestas del desarrollo como *modernización* y en el marco de la escuela neoclásica, ocupa un sitio destacado la obra del economista estadounidense W. W. Rostow (1916-2003), quien en 1960 publica un libro que marcaría intensamente los debates sobre el desarrollo en América Latina. El título de la obra, *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*, revela sin ambages su propósito y orientación: ofrecer una alternativa de desarrollo dentro del capitalismo a los países subdesarrollados que podían verse atraídos por el socialismo.

Según Rostow, el subdesarrollo es la etapa inicial de la historia de todas las naciones del mundo y, en consecuencia, la transición del subdesarrollo al desarrollo puede describirse a través de una serie de etapas sucesivas por las que los países desarrollados han atravesado y deberán atravesar aquellos que hoy son subdesarrollados. El punto de partida es la existencia de una *sociedad tradicional*, desde la cual se inicia el desarrollo siguiendo las mismas sucesivas etapas que permitieron a las naciones occidentales hacer crecer la producción hasta llegar a “la sociedad de consumo masivo”.

Si según Rostow, la historia de todas las naciones se desenvuelve mediante etapas sucesivas hasta arribar a la sociedad del consumo masivo, todos los países del mundo se encuentran en alguna de las siguientes cinco etapas:

1) La *sociedad tradicional*, aquella cuya estructura se desenvuelve “dentro de una serie limitada de funciones de producción [...] y una actitud prenewtoniana en relación al mundo físico”, que impide la aplicación de la ciencia y la tecnología a los procesos de producción. En esta etapa, predomina la agricultura de subsistencia. (Rostow, 1960/1974: 16 y 17).

2) La etapa de las *precondiciones para el despegue*, comprende a “las sociedades que se hallan en proceso de transición, es decir, el periodo en que se desarrollan las condiciones previas para el impulso inicial” (Rostow, 1960/1974: 18). En su caso, describe Rostow, la quietud anterior al resquebrajamiento de la Edad Media creó las condiciones previas para el impulso inicial en Europa occidental a fines del siglo XVII y principios del XVIII, lo que le dio a esa parte del mundo la superioridad cultural y económica que hoy tienen sobre el resto. Sin embargo, de todos los estados europeos, “Inglaterra, favorecida por la geografía, los recursos naturales, las posibilidades comerciales y la estructura política y social, fue la primera en desarrollar plenamente tales condiciones previas para el impulso inicial” (Rostow, 1960/1974: 18).

3) La tercera etapa es la del *impulso inicial* o el despegue del crecimiento de la economía sustentada en la generalización y consolidación de las relaciones capitalistas de producción. Esta etapa:

Marca la gran línea divisoria en la vida de las sociedades modernas [Aquí] El crecimiento llega a ser su condición normal. El interés compuesto se transforma, por decirlo así, en parte integrante de sus hábitos y de su estructura institucional [y] la importación de capital constituye comúnmente una gran proporción de la inversión total (Rostow, 1960/1974: 20).

En esta etapa, un sector de la industria adquiere un crecimiento diferencial e impulsa la expansión de otros, arrastrando al conjunto de las instituciones sociales y políticas que se ajustan al nuevo nivel de desarrollo. La industrialización y la urbanización provocan la fuerte migración de traba-

jadores del campo a la ciudad, de la agricultura a la industria manufacturera, peculiar de esta etapa. La importancia adquirida por la ciudad, significa que las actividades económicas y la población tienden a concentrarse en algunas partes del territorio. En esta etapa, la inversión interna se complementa con recursos de capital provenientes del exterior.

4) La cuarta etapa la denomina Rostow *la marcha hacia la madurez* y se caracteriza por un “largo intervalo de progreso sostenido” de la producción apoyado en la generalización de las aplicaciones de la tecnología moderna en el conjunto de la actividad económica. La innovación tecnológica alienta la diversificación de la actividad económica, se amplían las oportunidades de inversión y se invierte de un 10 a un 20 por ciento del ingreso nacional, lo que permite a la producción sobrepasar al aumento de la población y que la economía encuentre un lugar en el concierto internacional (Rostow, 1960/1974: 21).

5) Finalmente, la quinta etapa es la *era del alto consumo en masa*, en la cual, “a su debido tiempo, los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo” (Rostow, 1960/1974: 23). El punto culminante de esta etapa, se alcanza en Estados Unidos con la implantación por Henry Ford en 1913 de la banda sin fin en una línea de montaje, proceso que dio lugar a una etapa de la industria y de la economía conocida como *fordismo*; por su parte, “Europa occidental y Japón parecen haber entrado de lleno a esta fase en el decenio de 1950” (Rostow, 1960/1974: 24).

Como se puede observar, el proceso de tránsito del subdesarrollo al desarrollo, según lo define Rostow, adopta la idílica forma de un crecimiento lineal y ascendente de tipo *comteano*, donde la explotación y el sometimiento de pueblos y continentes enteros nada tienen que ver en el proceso de acumulación y despegue de las metrópolis.

Con ello, el modelo de Rostow sintetiza los postulados principales de las teorías metropolitanas sobre el desarrollo y permite tipificar el subdesarrollo como un estadio, o etapa de tránsito, por la que atraviesan todos los países en un momento de su historia.

Por otra parte, como el subdesarrollo se caracteriza por la insuficiencia de ahorro, inversión, tecnología y organización para la producción, el problema puede resolverse mediante la transferencia de recursos financieros,

tecnología y organización de las naciones metropolitanas a los países subdesarrollados. En consecuencia, desde la óptica de Rostow el papel básico en el proceso de desarrollo de los países subdesarrollados corresponde a las naciones metropolitanas operando por medio de la inversión privada directa e indirecta, así como apresurando la transferencia de tecnología y modelos organizacionales a los países que inicien el abandono de la sociedad tradicional. En estos términos, salir del subdesarrollo dependerá siempre de la voluntad *cooperante* de las metrópolis para transferir recursos en la magnitud que requiere la economía subdesarrollada (García, 1978: 223)<sup>2</sup>.

## **2. La economía del crecimiento y John Maynard Keynes**

En referencia a la escuela neoclásica, Joan Robinson y John Eatwell le hacen una severa crítica que les permite justificar la necesidad de la teoría de John Maynard Keynes:

Podría parecer que la débil estructura intelectual de la teoría neoclásica se mantenía de pie a causa del escaso peso práctico que ofrece. La doctrina de la beneficiosa influencia de la competencia en un mercado libre significaba, en realidad: los hombres de negocios son los que más saben. Como toda intervención por parte del Gobierno, aunque sea bien intencionada, sería perjudicial, según se aseguraba, la teoría no contenía recomendaciones para la acción. En realidad, ni importaba que la teoría fuese razonable o no (Robinson y Eatwell, 1976: 68).

Así, ante la situación de impotencia teórica y práctica de la escuela neoclásica surgió una propuesta que se proponía superar las insuficien-

---

<sup>2</sup> En este sentido, algún tiempo después a los comienzos del neoliberalismo Ronald Reagan se dispuso a poner orden en el mundo y para hacerlo señaló: "Me gustaría ver menor transferencia de recursos y más de aquello que llamamos construcción de instituciones y transferencia tecnológica [...] Las políticas, los programas, la voluntad del Tercer Mundo son los que impulsarán el tipo de progreso que éste necesita y merece" (Citado por Dos Santos, 1999: 516). En otras palabras, nada de recursos económicos destinados a los países subdesarrollados para que éstos los utilizaran de acuerdo a sus propios intereses y necesidades, sino más dependencia e imposición de instituciones, políticas, tecnología y programas decididos en la metrópoli del capitalismo mundial, y operado por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

cias de los postulados clásicos y neoclásicos ofreciendo explicaciones sobre los orígenes de las crisis, para luego convertirse en una especie de guía práctica de intervención gubernamental con el fin de impulsar el crecimiento económico identificado con el desarrollo, es decir, cambiaba la forma pero no el propósito de crecer señalado por los neoclásicos.

En 1936 aparece la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* del inglés John Maynard Keynes (1883–1946), quien inicia su obra deslindándose de los economistas neoclásicos, al tiempo de tomar distancia de la economía clásica, “que domina el pensamiento económico, tanto práctico como teórico, de los académicos y gobernantes de esta generación igual que lo ha dominado durante los últimos cien años” (Keynes, 1936/1984: 15).

Para empezar, Keynes rechaza la visión del equilibrio general planteada por la escuela neoclásica que no siendo más que una generalización del análisis microeconómico sus postulados resultan insuficientes cuando se pretende hacerla representativa del funcionamiento de la economía en su conjunto, pues sólo puede ser aplicada a un caso particular, el mercado, en tanto “las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio”. De esto, concluye Keynes:

Las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales (Keynes, 1936/1984: 5).

Si la escuela neoclásica, tanto como la clásica, está alejada de los hechos reales, aleja al Estado de la vida económica y es incapaz de explicar lo que ocurre en la realidad, Keynes propondrá un aparato instrumental que reconoce la necesidad de regular al mercado mediante variables económicas mensurables, manejables y susceptibles de ser transformadas en instrumentos útiles para la política económica. En todo caso, las propuestas de Keynes y sus seguidores, pondrán el acento sobre la influencia que podría tener una política de gasto público compensatoria para poner en movimiento al sistema económico.

Estas propuestas lograron una buena acogida entre los gobiernos latinoamericanos que encontraban, así, una opción viable para actuar con

el fin de superar el subdesarrollo, cuyas características, entre otras, eran la desocupación de los factores de la producción y la pobreza generalizada debido a la falta de inversión productiva, problema que ahora, con las propuestas de Keynes, podía ser resuelto con recursos públicos y la acción gubernamental orientada a reducir las desigualdades sociales.

Keynes partía de reconocer que, por sí mismo, el mercado no permitiría llevar a cabo proyectos estratégicos de largo plazo y, por tanto, postulaba la intervención del gobierno en la economía para sostener elevada, mediante el gasto público, la demanda efectiva variable determinante, a su vez, del comportamiento de la inversión productiva.

Asumida esta propuesta por los gobiernos de la región, se tradujo en una estrategia sustentada en una política económica encaminada a fortalecer la demanda efectiva con el fin de ofrecer a los dueños del capital los estímulos necesarios para destinar su ahorro, y así mantener constante la expansión de la inversión productiva.

Sin embargo, Keynes no elaboró un *modelo de crecimiento* pues su enfoque fue fundamentalmente estático y de corto plazo; en cambio, el instrumental analítico que aportó fue utilizado por numerosos economistas para elaborar una amplia gama de modelos de crecimiento; proceso que inició formalmente la llamada macroeconomía dinámica, estrechamente vinculada a la economía del crecimiento-desarrollo asumida por diversos gobiernos en América Latina.

La intervención del Estado en la economía permitió a lo largo de las tres décadas que van de 1945 a 1975, la apresurada expansión del capitalismo, lo que devolvió la confianza en este modo de producción que se mostraba altamente dinámico. Así, sus apologistas renovaron su creencia en la posibilidad de conseguir, no sólo un crecimiento económico sostenido de largo plazo, sino también la certeza de lograr un aumento permanente de la inversión, la productividad, el progreso tecnológico, el empleo y el consumo. Un optimismo desbordado permitía suponer que las crisis económicas habían sido desterradas del funcionamiento del sistema. En efecto, en ese momento de eufórica expansión capitalista: “Los economistas occidentales vieron decaer su interés por el ciclo económico y se dedicaron más plenamente a la búsqueda de las claves del crecimiento económico interno. En esas circunstancias surgió la economía del desarrollo” (Galindo y Malgesini, 1994: VIII).

El diseño macroeconómico para el desarrollo, anota Celso Furtado, era simple: “A medida que aumenta la productividad, aumenta el ingreso real social, esto es, la cantidad de bienes y servicios a disposición de la colectividad” (Furtado, 1968: 119). En este caso, el aumento de la productividad –que incrementa el ingreso de los factores productivos– y el fortalecimiento de la demanda efectiva –propulsora de la inversión–, desempeñan un papel determinante en la política económica, que: “Se transformó en política de crecimiento económico, cuyo producto podía servir, a través de medidas de política social correspondientes, a la integración de todos en la vida social” (Hinkelammert, 1997: 13).

Además, la política de crecimiento debía evitar que los incrementos del producto se concentraran, y lograr que se distribuyeran entre los factores de la producción de manera tal que garantizaran la dinámica de la economía destinando recursos suficientes para lograr nuevos incrementos en la inversión y en el consumo privado.

La propuesta de la dinámica macroeconómica que surge con el keynesianismo, la resume Celso Furtado de la siguiente manera:

Una parte sustancial del incremento del producto deberá transformarse en ingreso disponible para el consumo, en manos de la población, para que la economía pueda seguir creciendo. A fin de que las inversiones prosigan, es necesario que aumente el consumo, y esa interdependencia fija el límite de la proporción del producto que una economía de libre empresa dedicará espontáneamente a la inversión (Furtado, 1968: 131).

Si hubiera una distribución regresiva del ingreso, esto es, si el incremento del producto no se tradujera en un mayor ingreso disponible para el consumo sino en mayores ganancias de los empresarios, se reducirá la demanda efectiva de tal suerte que no habrá incentivos suficientes para elevar la inversión productiva, lo que conduciría al estancamiento económico, de ahí la necesidad de políticas redistributivas que mejoren el ingreso de la población –aún a costa de disminuir las ganancias de los empresarios– y sostener, así, una demanda efectiva capaz de impulsar la inversión y la reproducción del sistema en su conjunto.

Al reconocer que las actividades industriales permitían lograr con mayor rapidez y cuantía los aumentos en la productividad, se fortaleció



el criterio de identificar al crecimiento con el desarrollo y a éste con la industrialización que, en su momento había permitido los elevados índices de crecimiento de la economía de los países desarrollados. Esta certeza, condujo a los gobiernos de los países de América Latina a insistir en la aplicación de políticas deliberadas de expansión industrial por medio de la ISI y, desde ese momento: “La preocupación fundamental de la teoría del crecimiento se centra en la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación” (Sunkel y Paz, 1970: 30). De esta manera, el desarrollo económico se reafirmó: “Como un aumento rápido y sostenido del producto real por habitante con los consiguientes cambios en las características tecnológicas, económicas y demográficas de la sociedad” (Castro, 2004: 4).

Bajo estas premisas, Nicholas Kaldor, representante de las corrientes postkeynesianas, publica en 1961 su libro *Ensayos sobre el desarrollo económico*, donde sostiene que su análisis se refiere a la teoría del crecimiento, “a fin de demostrar en que forma puede ser útil para deducir ciertos principios que sirvan de guía a la política económica en cuanto al desarrollo acelerado” (Kaldor, 1961: 12).

En este caso, Kaldor enfatiza la idea de la política económica, esto es de la acción estatal programada, para impulsar el crecimiento poniendo en duda la capacidad del mercado para estimular el crecimiento y proponiendo “ciertos principios” para dirigir la intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico, identificándolo también con el crecimiento.

Las propuestas de Kaldor, refuerzan el significado de la industria en el desarrollo-crecimiento, que sintetiza en tres “principios”: 1) “Existe una estrecha relación entre las tasas de crecimiento del PIB y la de la producción de bienes manufacturados”; 2) “El crecimiento de la productividad en el sector manufacturero, está correlacionado de una forma positiva con el crecimiento de la producción en ese sector”; y 3) “Entre las causas por las que existen diferencias en las tasas de crecimiento en la producción manufacturera, adquieren una gran importancia en la oferta y la demanda: el consumo, la inversión y a las exportaciones” (Galindo y Malgesini, 1994: 60).

La industrialización, especialmente en Kaldor (pero también en todos los economistas keynesianos) se identificó como la forma más rápida de resolver el problema del crecimiento y el empleo; es decir, de al-

canzar el desarrollo superando la pobreza y disminuyendo la inequidad social. Pero además, Keynes y los keynesianos dejaron ver que la única vía “natural” del crecimiento era el capitalismo sustentado en la ISI, estrategia que incluso fue compartida por la CEPAL, que en su momento representó el reto latinoamericano a la hegemonía que sobre los temas del desarrollo ejercían las escuelas metropolitanas.

Finalmente, sin duda en el fondo de los esquemas keynesianos se encuentra la idea de que para abandonar el subdesarrollo era necesario seguir la forma de crecimiento observada en su momento por las naciones desarrolladas.

## **EL FRACASO DEL DESARROLLISMO Y LA CRÍTICA TEÓRICO-PRÁCTICA DE LA DEPENDENCIA**

La generalización de las políticas keynesianas y la expansión del capitalismo durante las tres décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial, permitieron a las economías latinoamericanas obtener elevadas tasas de crecimiento, que entre 1950 y 1970 fueron del 5.2 por ciento en promedio anual, cuando en ese mismo lapso los países desarrollados los hicieron a una tasa de 4.7 al año (Furtado, 1971/2001: 77); sin embargo, las condiciones de vida de la población no mejoraron y, en algunos casos, empeoraron. Incluso, la evidencia empírica hizo admitir a muchos analistas que el crecimiento podía producirse sin consecuencias sociales favorables para la sociedad.

¿Cuáles fueron las razones del fracaso del desarrollismo que con tanta fuerza impulsaron los economistas metropolitanos y la CEPAL?

Las diferentes versiones del *desarrollismo* se caracterizan por suponer “que los problemas económicos y sociales que aquejaban a la formación social latinoamericana se debían a una insuficiencia de su desarrollo capitalista y que la aceleración de éste bastaría para hacerlos desaparecer” (Marini, 1973/1977: 57).

Las teorías del desarrollo predominantes en América Latina durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, al poner el énfasis en el tránsito desde una sociedad atrasada, tradicional y feudal con bajos niveles de consumo, hacia otra moderna, desarrollada y capitalista de

consumo masivo, suponían que los problemas por resolver provenían sólo del polo atrasado y, en consecuencia, concentraban el análisis en los obstáculos al desarrollo que se podían encontrar en los países atrasados. De esta manera, para las teorías desarrollistas de corte neoclásico bastaba con remover los obstáculos culturales, institucionales y políticos que se levantaban en las sociedades atrasadas para avanzar desde una sociedad atrasada a otra capitalista desarrollada.

Pero la visión desarrollista no sólo fue asumida por los economistas neoclásicos, que con Rostow concebían el desarrollo por etapas, sino también por quienes creían en la posibilidad de un capitalismo con “rostro humano”, es decir, un capitalismo con “responsabilidad social” que permitiera elevar el bienestar de la población mediante la construcción de un sistema de seguridad social que protegiera a los individuos “desde el nacimiento hasta la tumba”.

Por su parte, si bien la ISI impulsada por la CEPAL permitió eliminar buena parte de los obstáculos atribuidos a las sociedades tradicionales y consideró al sector externo como uno de los principales obstáculos al desarrollo –cosa ignorada por los neoclásicos–, también creó nuevos problemas y tensiones que, al final de cuentas, impedían que el crecimiento se tradujera en bienestar, situación que puso en crisis estas teorías pues había un reconocimiento generalizado en el sentido de que aun removiendo los obstáculos que la teoría neoclásica, los keynesianos o la CEPAL distinguían como factores que dificultaban el desarrollo, los países subdesarrollados lo seguían siendo.

Y si la crisis de la escuela neoclásica en la década de 1930 dio lugar al surgimiento de la teoría de Keynes, en los años sesenta la crisis del keynesianismo permitió el surgimiento de la teoría crítica de la dependencia. Al respecto, escribe Theotonio Dos Santos:

De tal crisis [la del desarrollismo] nació el concepto de dependencia como posible factor explicativo de esta situación paradójica. Se trata de explicar por qué nosotros no nos hemos desarrollado de la misma manera que los países hoy desarrollados. Nuestro desarrollo está condicionado por ciertas relaciones internacionales que son definibles como relaciones de dependencia. Esta situación somete nuestro desarrollo a ciertas leyes específicas que lo califican como un desarrollo dependiente (Dos Santos, 1974: 31).

Los teóricos de la dependencia, demostraron que el subdesarrollo no tenía como causa la insuficiencia del desarrollo capitalista y, por tanto, había que encontrar la culminación a esta experiencia y dar un sentido distinto al desarrollo, que:

No es, pues, una cuestión técnica ni tampoco una transición dirigida por tecnócratas o burócratas hacia una sociedad definida por modelos más o menos fundamentados en la abstracción formal de experiencias pasadas. El desarrollo es una aventura de los pueblos y cabe definirlo y estudiarlo con una amplitud de vista y de enfoque que rebase los límites de los técnicos, burócratas y académicos (Dos Santos, 1974: 13).

En consecuencia, para los teóricos de la dependencia el desarrollo sólo alcanza el estatus de *ciencia* cuando se comprende como “proceso histórico”, es decir, cuando no pretende repetir prácticas y se analiza como una experiencia específica que transcurre bajo determinadas condiciones históricas (Dos Santos, 1974: 12).

En todo caso, para los dependentistas el subdesarrollo no es una etapa que pueda superarse con determinadas acciones de política económica, sino una situación histórica concreta que no puede emprenderse por el mismo camino seguido por las sociedades capitalistas desarrolladas, cuyo proceso de desarrollo corresponde a experiencias históricas ya superadas tanto por sus fuentes básicas de capitalización, basada en el comercio mundial, como por la incorporación de amplias masas de trabajadores a la producción industrial e incluso por la importancia del desarrollo tecnológico interno: “Todas esas condiciones históricamente específicas no se pueden repetir hoy día” (Dos Santos, 1974: 11).

En síntesis, los dependentistas rechazan, por un lado, la idea del desarrollo como sucesión de etapas y, por el otro, el que las sociedades subdesarrolladas se encuentren en una fase ya superada en países desarrollados, pues no existían evidencias de que éstos alguna vez hayan sido subdesarrollados con las características que tienen los países latinoamericanos.

Finalmente, los dependentistas rechazan que el atraso se deba, como pretendían las corrientes desarrollistas, a la falta de desarrollo del capitalismo o a la supervivencia de modos primitivos de acumu-

lación de capital, sino que es inherente a una forma de acumulación dependiente y se profundiza conforme se desarrolla la acumulación en las economías centrales.

Asimismo, la utopía perseguida la proporcionó la posibilidad de alcanzar una sociedad socialista en América Latina; y aunque en realidad su propósito fue siempre la emancipación del trabajo alienado y, como de acuerdo a sus análisis, sabían que los problemas del subdesarrollo dependiente eran irresolubles en el marco del sistema capitalista, concluían en la necesidad de su transformación revolucionaria, lo que fue forjando una ideología que descansaba en la idea de la revolución que, en el caso de Latinoamérica, se fundió en no pocas ocasiones con posturas nacionalistas y antiimperialistas.

Naturalmente, las derrotas del movimiento revolucionario de los años setenta desalentaron el desarrollo de la teoría de la dependencia. De la misma manera, la desaparición del socialismo europeo, que dolosamente se identificó como la única forma posible de socialismo, provocó un mayor desaliento; paralelamente, la globalización neoliberal y el capitalismo se impusieron como la única vía al desarrollo.

## **EL DESARROLLO: CATEGORÍA COLONIAL**

El análisis realizado sobre las propuestas *desarrollistas* para lograr el desarrollo-crecimiento, permite concluir que el concepto fue construido por economistas que proponían a las naciones subdesarrolladas concentrarse en la realización de los esfuerzos necesarios para crecer por la vía capitalista, integrarse cada vez más a las economías desarrolladas y asumir la forma de vida social de los países desarrollados.

El capitalismo se impuso como la única vía posible para salir del subdesarrollo, identificado por el creciente déficit de diversos indicadores cuantitativos existente entre los países periféricos y los del centro. De esta manera, los registros cuantitativos elaborados en las naciones desarrolladas se convirtieron en la medida de lo bueno y lo malo, del desarrollo y el subdesarrollo. Los indicadores construidos para mostrar el crecimiento económico y los niveles de bienestar alcanzado por los países centrales, por supuesto, desconocían la diversidad y pretendían

homogeneizarla terminando por caracterizar al subdesarrollo como un conjunto de índices cuantitativos inferiores o negativos a los superiores y positivos existentes y elaborados en las sociedades desarrolladas del mundo occidental.

De esta manera, cuantificando los déficits existentes en los países de la periferia respecto de los indicadores utilizados por las naciones europeas y estadounidenses para medir su propio desarrollo, se determinaba el grado de subdesarrollo de las naciones periféricas y de la comparación de esos indicadores se concluía que el subdesarrollo era simplemente una etapa inferior del desarrollo por la que todos los países han pasado, etapa que sólo se podía superar si la sociedad tradicional y subdesarrollada, era capaz de asumir los valores de la cultura occidental. Al respecto, dice Samuel Huntington:

El mundo es en cierto modo dos pero la distinción principal es lo que se hace entre Occidente como civilización dominante hasta ahora y todas las demás, que, sin embargo, tienen poco en común entre ellas por no decir nada. El mundo, dicho brevemente, se divide en un mundo occidental y muchos no occidentales (Huntington, 1995/2005: 43).

Quienes desde los países desarrollados analizaban la realidad del subdesarrollo y proponían al capitalismo para dejarlo atrás, afirmaban que si los mayores niveles de crecimiento, y las “mejores” formas de vida, se concentraban en Estados Unidos, Canadá y las naciones de Europa central y noroccidental, se debía a que su cultura era superior a la de los países subdesarrollados y el capitalismo correspondía a esa cultura. En consecuencia, mientras la cultura occidental representaba al desarrollo, el resto del mundo era subdesarrollado, es decir, no era como Occidente y en la medida que se asemejara a él se estaría hablando de desarrollo, de otra manera, de persistir la sociedad tradicional y atrasada precapitalista, se mantendría el subdesarrollo.

Así se comenzó a plantear que el crecimiento económico, identificado con el desarrollo, dependía de comprender, cómo se entienden en Occidente valores fundamentales como “el trabajo, la riqueza, el ahorro, la procreación, la invención, los extranjeros, la aventura, etcétera”, actitudes todas provenientes de “fuentes profundas de la mente humana”

(Lewis, 1955/1963: 14). En todo caso, el subdesarrollo era una actitud mental negativa frente a los factores que en Estados Unidos y Europa habían sido los detonantes del desarrollo capitalista.

Con esto, buena parte de los estudios sobre el desarrollo tenían como propósito explicar cómo esas actitudes inhibían el desarrollo, llegándose a concluir que la incompatibilidad entre las naciones del centro y la periferia dependía de las “diferencias de ambiente natural, clima, raza”, de la ausencia de tecnología o de instituciones que alentaran el desarrollo. Al respecto, escribía Arthur Lewis:

Un país puede ser subdesarrollado en el sentido de que su tecnología es atrasada, cuando se la compara con la de otros países, o en el sentido de que sus instituciones son relativamente desfavorables a la inversión, o en el sentido de que sus recursos de capital por habitante sean escasos, si se comparan, digamos, con los de los países de Europa Occidental, o en el sentido de que la producción por habitante es baja, o de que tiene valiosos recursos naturales (minerales, agua, suelo) que no ha comenzado a utilizar (Lewis, 1955/1963: 20).

A partir de estas premisas, las conclusiones de los análisis realizados por los economistas, tanto de corte neoclásico como keynesiano, eran contundentes: la realidad mostraba las diferencias cuantitativas entre el subdesarrollo y el desarrollo. En el primero, se carece de los niveles de ahorro prevalecientes en las naciones desarrolladas y el existente, siempre escaso, es dilapidado en gastos suntuarios que impiden su uso productivo; por su parte, la escolaridad en el subdesarrollo no permite, al contrario de lo que ocurre en Occidente, la formación de una mentalidad científica y persiste “una actitud prenewtoniana” que desconoce las ventajas de las aplicaciones científicas y tecnológicas al proceso de producción.

En el mismo sentido, una recomendación recurrente era la de superar los prejuicios contra la inversión externa y permitir que los recursos naturales, abundantes en los países subdesarrollados, fueran explotados por las empresas extranjeras que disponen de la tecnología, los recursos y la capacidad de organización suficientes como para hacerlo eficazmente. Asimismo, la corrupción, que se decía inexistente en los países del centro, es un cáncer inhibitorio del crecimiento en la periferia y mientras

las sociedades desarrolladas creaban instituciones promotoras del crecimiento económico y la productividad, en el subdesarrollo se crean y sostienen instituciones que son un obstáculo más al desarrollo.

En todo caso, las naciones desarrolladas convocaban a las subdesarrolladas a ser como ellas, a vencer prejuicios, superar sus culturas primitivas y su civilización atrasada, a seguir el mismo camino que las sociedades occidentales y, para el efecto sus teóricos, particularmente los keynesianos, ofrecieron el instrumental que les facilitaría cómo hacer bien las cosas, cómo hacerlas al “estilo occidental capitalista”. Así, el problema de las naciones no occidentales radica en superar el subdesarrollo y la solución única es el ser lo más parecidas al Occidente capitalista.

En particular, cuando América Latina se hizo objeto de estudio de los teóricos metropolitanos, sus análisis, más que atender a las peculiaridades de la región, enfatizaban aquello que no era igual a las naciones desarrolladas, poniéndose como ejemplo de incapacidad cultural y vicio deplorable las distintas formas de resistencia nativa a ser semejantes a las naciones occidentales donde se cultivan elevados conocimientos científicos y tecnológicos para aplicarlos a los procesos productivos, actitud impensable en el subdesarrollo, además de tener un ideal cultural y civilizatorio individualista y modernizante inexistente en la América Latina comunitaria y aferrada a una cultura que no corresponde a la necesaria modernidad exigida por el desarrollo.

Aún más, en el pensamiento metropolitano sobre el desarrollo, “la sociedad liberal industrial aparece como el modelo del orden social moderno y es el camino hacia el cual inexorablemente avanza la humanidad, el patrón de referencia que permite constatar la inferioridad o el atraso de los demás” (Lander, 2004: 171).

De esta manera, las naciones subdesarrolladas, comenzaron a ser definidas:

Por tener una renta per cápita por debajo de 100 dólares y estar sin capital, sin escolaridad, sin conocimiento, sin tecnología, sin urbanización, es decir, cuando pasamos a ser analizados no por lo que éramos, sino por no ser iguales a los que nos caracterizaban como tales, quienes disponían del capital, el conocimiento, de la tecnología, del ideal urbano al que habíamos de convertirnos (Goncalves, 2009: 45).



Ante esta situación, la alternativa propuesta por Rostow era comprender el subdesarrollo como la etapa inicial por la que habían pasado todas las sociedades y emprender el despegue para superarla ¿cómo?, asumiendo los valores de la cultura Occidental capitalista, es decir, abandonando sus orígenes y actuando con la voluntad de dejar de ser lo que son para convertirse en naciones que asumen la racionalidad de una cultura basada en el egoísmo y el individualismo e iniciar, así, su verdadera historia.

Entendido el mundo de esa manera, el desarrollo termina por proponerse como una especie de cruzada civilizatoria para enfrentar a la barbarie representada por las culturas ajenas a la occidental, condición que terminaba por impedir su desarrollo; en cambio, “La expansión de Occidente ha promovido tanto la modernización como la occidentalización de las sociedades no occidentales” (Huntington, 1995: 92); aún más, el desarrollo tal como lo propuso el Occidente, no sólo tenía la intención de impulsar el crecimiento de Latinoamérica, sino de procurar también su alejamiento del comunismo.

Al respecto, en plena *guerra fría* el presidente de Estados Unidos John F. Kennedy al impulsar la Alianza para el Progreso, revelaría el significado colonial de su política de “ayuda para el desarrollo” y en 1961 diría sin rubor alguno: “La ayuda exterior es un método por el cual Estados Unidos mantiene una posición de influencia y control en el mundo y sostiene a bastantes países que sin ella se habrían hundido definitivamente o pasado a formar parte del bloque comunista” (Hayter, 1972: 13).

Así, el anticomunismo fue la impronta de la relación sostenida por los gobiernos occidentales con las naciones subdesarrolladas de América Latina a lo largo de buena parte de la segunda mitad del siglo xx, época donde la colonialidad del desarrollo se reforzó con la tarea que los poderes del centro impusieron a las élites de las naciones de la periferia: mantener y reforzar la colonialidad. Tarea que, por cierto, las burguesías nativas emprendieron con mucho ímpetu pues la entendían como un proceso civilizatorio imprescindible para sus pueblos.

Este proceso impositivo de “colonialismo barato”, ocurrió tanto en América Latina como en África, donde los norteamericanos y europeos se dedicaron a “fabricar una élite indígena, se seleccionaron adolescentes, se les marcó en la frente, con hierro candente, los principios de la

cultura occidental [y] tras una breve estancia en la metrópoli se les regresaba a su país, falsificados” (Fanon, 1961: 7).

La nueva élite indígena, que asumía las “bondades y ventajas” de la cultura occidental, se echó a cuestras la promoción entre su pueblo de:

Los supuestos de que la modernización es deseable y necesaria, de que la cultura autóctona es incompatible con la modernización, de que dicha cultura autóctona se debe abandonar o abolir, y, por último, de que la sociedad debe occidentalizarse completamente a fin de modernizarse con éxito (Huntington, 1995: 93).

Surge así el desarrollo como una especie de generosa oportunidad ofrecida por los países más desarrollados del capitalismo a las naciones que formaban su periferia y la industrialización se proponía como un ideal que permitiría a los países subdesarrollados crecer modernizando sus patrones de producción y consumo, al tiempo de evitar su caída en la órbita socialista.

Así, soslayando su historia de pillaje y explotación colonial, Estados Unidos y las naciones más desarrolladas del capitalismo europeo construyeron la leyenda de su idílico proceso de desarrollo y de la industrialización considerada como la única vía legítima del desarrollo, pero sobre todo difundieron el mito de la posibilidad de seguir en el siglo XX un camino similar al seguido por ellas en los siglos XVIII y XIX.

Sin embargo, la imposición del desarrollo en América Latina no fue sencilla pues diversos pensadores, aun quienes sostenían la posibilidad del desarrollo en los límites del capitalismo, lo reconocían como una propuesta que planteaba a los países dependientes un camino imposible de seguir, si se considera que el desarrollo de los países occidentales se había dado en condiciones históricas totalmente diferentes a las que determinaban su condición de subdesarrollo.

De acuerdo a lo anterior, y a la manera como se propuso la estrategia de crecimiento económico especialmente por los economistas neoclásicos y los keynesianos, podemos concluir con Walter Gonçalves en que el desarrollo, como categoría teórica y práctica, se construyó como “una idea colonial en el sentido más preciso de la palabra” (Gonçalves, 2009: 45). Y lo fue así porque en ningún caso se proponía un crecimiento

endógeno, sustentado en el mercado, los recursos y los avances científicos y tecnológicos internos; por el contrario, a partir de advertir que en nuestras naciones se carecía de esos “motores del crecimiento” se proponía crearlos reforzando la dependencia recurriendo a los países metropolitanos siempre tan dispuestos a colocar su capital excedente en las regiones donde abunda la fuerza de trabajo, el capital es escaso y existen recursos naturales explotables.

Para concluir, podemos decir que la dimensión colonial del *desarrollo* se refiere a la manera como se ve el mundo de la periferia desde el balcón de los países centrales. De acuerdo con Edgardo Lander:

Es la mirada del mundo que se realiza desde el centro de la construcción imperial; es la mirada desde la cual –a partir de la naturalización del orden existente– se establece la construcción jerárquica de tiempos históricos, de pueblos, de culturas, de las llamadas razas; es la mirada que clasifica al conjunto de la humanidad en un orden jerárquico en el cual hay pueblos inferiores y pueblos superiores, pueblos que están en el presente y pueblos que están en el pasado. Construcción que, a su vez, es la expresión de la construcción jerárquica del orden colonial (Lander, 2004: 170).

El mundo, ahora ha de verse desde el Sur, desde el subdesarrollo. Por eso, revisar lo que ha sido la historia del desarrollo no es ocioso, sino que responde a la imperiosa necesidad que tiene América Latina de encontrar nuevos caminos para su emancipación definitiva, tarea para la cual se requiere de una especie de ajuste de cuentas crítico de lo que han sido la teoría y la práctica del desarrollo. Con toda seguridad, ese proceso contribuirá a visibilizar lo que se quiere al emprender la construcción de las sociedades postneoliberales, camino que ya han comenzado a andar algunos países latinoamericanos, pero por el que tarde o temprano habrán de transitar todos. Así sea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bátiz V., Bernardo (2010). “La decepción de los optimistas”, México, *La Jornada Semanal*, Suplemento Cultural de *La Jornada*, número 823, 12 de diciembre de 2010.
- Borón, Atilio (2008). *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Luxemburg.
- Castro Barrientos, Néstor (2004). *Crecimiento y desarrollo económico. Caracterización, obstáculos y posibilidades para el crecimiento y desarrollo de América Latina*, Maracaibo, Venezuela: Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, Universidad del Zulia.
- Comte, Augusto (1844/2007). *Discurso sobre el espíritu positivo*, Madrid, España: Alianza Editorial, Colección Sociología.
- Dos Santos, Theotonio (1999). “Neoliberalismo: doctrina y política”, *Comercio Exterior*, Volumen 49, número 6, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, junio, pp. 507-526.
- \_\_\_\_\_, (1974). *Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones El Viejo Topo.
- Fanon, Frantz (1961/1963). *Los condenados de la Tierra*, México: Fondo de Cultura Económica, Serie Popular, número 47.
- Foxley, Alejandro (1982). *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago de Chile: Alfabeta Impresores, Colección Estudios CIEPLAN, número 59, marzo.
- Furtado, Celso (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*, México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_, (1971/2001). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, México: Siglo XXI Editores.
- Galindo, Miguel Ángel y Graciela Malgesini (1994). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*, Madrid, España: McGraw-Hill.
- García, Antonio (1978). “Elementos para una teoría latinoamericana del desarrollo”, en Alonso Aguilar, Paul A. Baran, Antonio García y otros (1978), *Crítica a la teoría económica burguesa*, México: Editorial Nuestro Tiempo, pp. 214-253.
- Goncalves, Walter (2009). “Del desarrollo a la autonomía: la reinención de los territorios”, *Memoria*, número 238, México, octubre-noviembre, pp. 44-46.

- Hayter, Teresa (1972). *Ayuda e Imperialismo*, Barcelona, España: Editorial Planeta, Colección Ensayos de Economía y Ciencias Sociales.
- Hinkelammert, Franz (1997). “El huracán de la globalización: la exclusión y la destrucción del medio ambiente vistos desde la teoría de la dependencia”, *Economía Informa*, número 255, México: Facultad de Economía de la UNAM, marzo, pp. 11-19.
- Huntington, Samuel P. (1995/2005). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, España: Editorial Paidós, Colección Surcos.
- Kaldor, Nicholas (1961). *Ensayos sobre desarrollo económico*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Katz, Jorge (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo*, Santiago de Chile: Documento de Proyecto CEPAL/ONU.
- Keynes, John Maynard (1936/1984). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, Edgardo (2004). “Universidad y producción de conocimiento. Reflexiones sobre la colonialidad del saber en América Latina”, en Irene Sánchez Ramos y Raquel Sosa Elízaga (coordinadoras), *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico*, México: Siglo XXI Editores y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, pp. 167-179.
- Lewis, Arthur W. (1955/1963). *Teoría del desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español.
- List, Friedrich (1840/1955). *Sistema Nacional de Economía Política*, Madrid, España: Editorial Aguilar, Biblioteca de Ciencias Sociales, 3ª edición.
- Marini, Ruy Mauro (1973/1977). *Dialéctica de la dependencia*, México: Serie Popular Era, número 22, 3ª edición.
- Myrdal, Gunnar (1957/1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Napoleni, Claudio (1982). *El pensamiento económico del siglo XX*, Barcelona, España: Oikos-Tau ediciones.
- Robinson, Joan y John Eatwell. (1976). *Introducción a la economía moderna*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rostow, W. W. (1960/1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Samuelson, Paul A. (1959). *Curso de Economía Moderna*, Madrid, España: Aguilar de Ediciones.
- Schumpeter, Joseph A. (1912/1967). *Teoría del desenvolvimiento económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 4ª edición.
- \_\_\_\_\_, (1958/1970). “Problemas teóricos del desarrollo económico”, en Guillermo Ramírez (compilador), *Lecturas sobre desarrollo económico*, México: Escuela Nacional de Economía, UNAM, pp. 91–94.
- \_\_\_\_\_, (1942/1968). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, España: Editorial Aguilar.
- Trejo Reyes, Saúl (1973). “Los patrones de crecimiento industrial y la sustitución de importaciones en México”, en Leopoldo Solís (compilador). *La economía mexicana*, 2 tomos, México: Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas Mexicanas, número 4, t. 1, pp. 152-161.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Siglo XXI Editores.
- Valenzuela Feijóo, José (2009). “La crisis: algunas consideraciones básicas”, *Memoria*, número 234, México, febrero-marzo, pp. 4-8.

HUBERTO JUÁREZ  
LAURA ROMERO  
ALEJANDRO GUERRERO

## **El síndrome del colonizado feliz o la creencia de que las vías al desarrollo dependen de la IED: El caso de la industria aeroespacial en México**

### **INTRODUCCIÓN**

En el mes de noviembre del año 2009, como parte de las actividades mediáticas de la presidencia de la República se incluyó un homenaje al astronauta norteamericano, de origen mexicano, José Hernández Moreno quien fue parte del equipo que viajó a bordo del transbordador Discovery a la Estación Espacial Internacional, en la misión STS-128. En la larga ceremonia realizada en Los Pinos, llegó el punto en el que el ingeniero Hernández, en uso de la palabra, abandonó el protocolo de reconocimientos y agradecimientos y se refirió a temas de mayor trascendencia, por ejemplo, a la necesidad de impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en México:

Deseo ver un México desarrollado, con industrias competitivas, empleos calificados y, sobre todo, aprovechando a nuestros talentos, expresó Hernández, quien describió a sus padres como una familia típica que emigró hace décadas al vecino país del norte, proveniente del rancho Ticuitaco, de La Piedad, Michoacán (Sala de Prensa del Gobierno Federal, 18 de noviembre de 2009).

En ese contexto y abordando el tema de su especialidad, Hernández Moreno se refirió a la necesidad de desarrollar una industria aeroespacial mexicana y para ello dijo lo siguiente:

[...] un caso muy ejemplar es Brasil, quien se ha dado cuenta de la importancia de invertir en ciencia y tecnología. Hoy en día, Brasil es socio de la comunidad espacial; Brasil ha creado una gran industria aeroespacial, por ejemplo, tiene a la empresa Embraer, la cual es la tercera empresa aeronáutica más importante del planeta, por debajo de la americana Boeing y la europea Airbus, lo cual ha permitido que tengan una economía en expansión. Lo anterior podemos verlo como un ejemplo que México tendría que seguir [...] (*Ibid.*).

La respuesta ante tal reclamo la dio el presidente Calderón, pero no reflexionando en los apremios de su homenajeador, lo hizo como siempre, en su pedestre estilo, ignorando la importancia del planteamiento, evadiendo el sentido crítico de la recomendación, apabullando al interlocutor desde su posición de poder:

Y también en México hemos impulsado en estos dos últimos años, y de manera muy decidida, la inversión científica y comercial en la industria aeroespacial. Las principales empresas del mundo, Bombardier, por ejemplo, y otras se han establecido en México, en Chihuahua, en Querétaro, donde ya están produciendo cada vez más complejos más importantes de la industria aeroespacial. Y estamos trabajando sin descanso para poder ver despegar, desde territorio mexicano, un avión o un helicóptero plena e integralmente construido en el país (*Ibid.*).

He aquí una síntesis perfecta del pensamiento de la clase política que domina en México desde hace muchas décadas, la confianza dogmática en las entidades portadoras del conocimiento, de la tecnología, del Saber-Como productivo. Para ellas, se ha impulsado de “manera decidida” que se instalen y produzcan, para que de nueva cuenta podamos ver cómo, desde el territorio mexicano, despegan aviones o helicópteros, así como desde hace décadas *despegan* para la exportación los automóviles, las computadoras, los televisores, los celulares y el equipo médico.



Pero, ¿cómo es que en este país, y con relación a la industria aeroespacial, se trabaja “sin descanso” para hacer posible el sueño de los colonizados felices? Hemos encontrado que de muchas formas: creación de infraestructura, eliminación de barreras fiscales, cargando con los costos de calificación de la mano de obra, propiciando cambios curriculares en licenciaturas y posgrados de carreras técnicas para adaptarlos a las necesidades de las empresas, poniendo al servicio de éstas los recursos y las capacidades de las secretarías de los gobiernos estatales –de economía, de desarrollo sustentable, o como se llamen– para crear o modernizar las cadenas productivas al punto de que puedan engancharse en los esquemas de subcontratación-outsourcing, poniendo a su servicio a una dependencia que sobre la base del derroche de recursos públicos hace la política de promoción, o cómo se dice en su argot, “vende a México” en los escenarios internacionales –ferias aeroespaciales– y cuyo nombre irónicamente es ProMéxico, finalmente, aceptando sin mayor responsabilidad todos los compromisos que los gobiernos como el de EU exige para que las partes de productos aeroespaciales y militares se puedan hacer con las más altas normas de calidad y también con la mayor secrecía, bajo el compromiso del respeto irrestricto a la propiedad intelectual.

De manera que por esta vía en México tenemos una nueva y flamante industria aeroespacial cuyo contenido nacional es una sofisticada reaparición de lo que era nacional (recursos naturales, trabajo) en los tiempos de la colonia.

Hay que saber que la presencia de la industria aeroespacial en México (IAM) se asocia al desarrollo y crecimiento que habían mostrado las industrias automotriz y electrónica en la década de los noventa.

Iniciaron como talleres de reparación, fabricación de arneses y partes simples en los años 80 y 90 en Tijuana, Baja California. Su verdadera expansión y complejización se da a partir del año 2003 cuando el gobierno federal, dentro del proyecto de revitalizar la IED en segmentos dinámicos en el país, encuentra aquí una nueva *ventana de oportunidad* –como parte de la maduración de industrias como la electrónica, la automotriz y la de equipos especiales– para restablecer los niveles de crecimiento de exportaciones que habían caído por la recesión de la economía norteamericana de los años 2001-2003. La originalidad del proyecto residió en aprovechar la experiencia industrial acumulada en dos sen-

tidos: fabricación de productos de alto contenido tecnológico (autos, televisores, computadoras, equipos de audio y video) y el desarrollo de capacidades organizacionales cuya expresión más moderna es el Clúster de proveedores modulares con integraciones maduras entre proveedores de diversos niveles (OEMs en México, subcontratistas en amplia variedad, cadenas de importación de bienes intermedios, sistemas Just in Time/Kanban para la fabricación y el ensamble, logística de recepción y entregas cliente proveedor, maduración del modelo Shelter, etcétera).

Así que lo que ahora se llama industria aeroespacial en México está formada por más de 200 plantas que han instalado los corporativos trasnacionales que dominan esta industria a escala global. Los productos que se manufacturan en estas plantas son parte de una cadena internacional cuyo diseño y desarrollo pertenece exclusivamente, como propiedad intelectual, a esas empresas trasnacionales.

En este trabajo pretendemos exponer los resultados de nuestra investigación que ha buscado reconocer los componentes principales de la actividad y la forma en que está madurando (hacia el ensamble completo del primer *avión mexicano*).

## LOS ANTECEDENTES

A principio del siglo, con el cambio del sexenio y a contrapelo de las desbordadas promesas del nuevo ejecutivo federal –por ejemplo, crecimientos anuales del PIB del orden del 7%– la economía mexicana enfrenta nuevamente las consecuencias de su dependencia de la economía norteamericana. Las exportaciones manufactureras, el fenómeno más relevante que daba cuenta del éxito de las políticas económicas de corte ofertista en los años 90, detienen abruptamente su tendencia de crecimiento, el desempleo hace presencia nuevamente en las ramas industriales más dinámicas y como remate de todo esto, el PIB tiene una tasa de crecimiento negativa a finales del año 2001 (-0.1%).

El mentís al voluntarismo del nuevo gobierno proviene nuevamente de las debilidades estructurales de la economía mexicana, de la concentración del dinamismo en las ramas industriales orientadas a la exportación, de las expansiones de la producción sobre la base de recepción

de la IED, de la apertura y las desregulaciones para permitir el flujo de capitales y mercancías y una maduración del sistema de producción basado en la Production Sharing (PS, Producción Compartida) y en la expansión de las Redes Internacionales de Producción (RIP)<sup>1</sup>.

Para el año 2000, las exportaciones totales tienen cifras récord, 166.4 miles de millones de dólares (mmd), de las cuales el 87.3%, es decir, 145.3 mmd, son de origen manufacturero. Pero las cifras son engañosas en sus montos, las exportaciones manufactureras tienen un componente muy especial, la exportaciones de las plantas maquiladoras en el país, quienes en este año también tienen cifras récord, 79.4 mmd, cifra que representa el 54.7%<sup>2</sup> de las exportaciones manufactureras totales.

No era público, se ocultaba en los mensajes oficiales, pero todo ese mundo de dinero en exportaciones se construyó sobre la base de enormes importaciones; en el caso que comentamos, por un valor de 174.5 mmd de las cuales 162.2 mmd eran importaciones manufactureras. La composición de éstas nos dan la clave del asunto: el 74.9% fueron importaciones de Bienes Intermedios<sup>3</sup>, es decir, productos que se generan a lo largo de las cadenas productivas cuyos puntos de confluencia son las plantas para el armado, ensamble y fabricación de los productos finales.

Con esto se revela que esas cadenas no están en México, lo que tenemos aquí son las plantas de ensamble, lo que indica que la operación de las RIP es la base de la pujanza de las exportaciones mexicanas, es decir, de las ramas industriales como la del automóvil y de los segmentos más importantes de las maquilas en México: electrónica, autopartes y textil-vestido.

La desaceleración de la economía norteamericana de los años 2001-2003 muestra las partes frágiles del sistema: junto a la caída del PIB total, el sector externo acusa cifras negativas: las exportaciones manufactu-

---

<sup>1</sup> Production Sharing, un sistema de transferencia de partes de los procesos a países en desarrollo, preferentemente ensambles, en tanto los procesos de diseño, innovación, desarrollo de procesos y comercialización permanecen en los países desarrollados. La PS está firmemente vinculada a la presencia de las RIP, construidas por Empresas Transnacionales que cooperan en diversos escenarios productivos en torno a la fabricación de productos (Juárez, 2004).

<sup>2</sup> Las exportaciones de maquiladoras participan desde mediados de los años noventa con más del 50% del total manufacturero.

<sup>3</sup> Se debe saber que el porcentaje de importación de Bienes Intermedios desde los años setenta siempre ha conservado esa proporción.

ras caen -3.5% y las de las maquiladoras son del orden del -3.2%<sup>4</sup>. A nivel de ramas industriales las variaciones fueron como sigue: textiles y vestido -10.7%; automóviles -7.7%; equipo y aparatos eléctricos y electrónicos –el grupo más importante por su valor en el conjunto manufacturero-maquilador–, -7.9%. En el último caso, es importante resaltar que las exportaciones que en el año 2000 habían sido de 49.2 mmd descienden a 45.3 mmd.

Esta situación va a prevalecer durante los años siguientes. Industrias como la del automóvil restablecen sus valores hasta el año 2005, la electrónica hasta el 2004 y la industria del vestido hasta la fecha sigue en caída libre.

Este es el contexto que explica las iniciativas del gobierno federal para generar un nuevo impulso para las industrias de exportación, aquí encontramos las razones para la aparición de las evaluaciones, los programas nacionales y los proyectos regionales que descubren nuevas *ventanas de oportunidad* en el escenario internacional de movilidad del capital productivo, especialmente lo que proviene de las industrias conformadas en RIP.

En esta línea se encuentra el “Programa de Competitividad de la Industria Electrónica”,<sup>5</sup> cuyo objetivo es el desarrollo de modernos complejos industriales adecuados para las empresas que decidan invertir en el país.

El programa identifica una estrategia y un plan de acción para revitalizar la industria electrónica, de igual manera se hace un reconocimiento de las ventajas que México conserva frente a otros países: por ejemplo se dice que en los 90 esta industria alcanzó una plataforma exportadora importante (más de 40 mil millones de dólares), la cercanía con el mercado más grande del mundo (Estados Unidos), cuya ventaja se deriva de los bajos costos logísticos y los costos laborales, pero se destaca como lo más importante la existencia de una política de apoyo y reconocimiento de la propiedad intelectual, un presupuesto básico para la expansión de las RIP que fabrican productos de alto contenido tecnológico.

---

<sup>4</sup> En la industria maquiladora: 1'291,498 puestos de trabajo en el año 2000 y 1'069,172 en 2003 (INEGI, IME, 2008).

<sup>5</sup> El programa fue elaborado en diciembre de 2004 por FAO consultores, S.C. con la aprobación de CANIETI, SE, CONCAMIN y FUNTEC.

También en ese programa se detectan los problemas que México tiene que superar para conservar su posición en la industria electrónica global (tercer lugar más atractivo de la “host industry”, después de China y Malasia). De manera especial se menciona el problema que representa para México la entrada de China a la OMC y su política agresiva de apoyo a su industria electrónica nacional; se agregan también los problemas que se derivaron de la recesión económica de Estados Unidos.

La estrategia propuesta y el plan de acción a seguir según el programa es la formación de clusters ubicados estratégicamente que sirvan como complementarios a los encadenamientos con destinos hacia los mercados globales. Bajo el nombre de “Parques de la Electrónica Integralmente Planeados”, se proyectó la creación de 5 a 7 parques ubicados en diferentes regiones del país, aprovechando las diferentes capacidades de cada una.<sup>6</sup> Al respecto se anota:

Para capitalizar la plataforma alcanzada, México requiere revalorar su estrategia para hacer crecer su “cluster” electrónico, ofreciendo infraestructura industrial de clase mundial, focalizada y especializada en nichos favorables, así como infraestructura urbana e infraestructura de articulación interregional e internacional complementaria (CANIETI, FUNTEC, SE, 2004).

En este nuevo diseño, sustentado en aglomeraciones industriales con capacidades especializadas, es donde aparece por primera vez el reconocimiento explícito de la necesidad de la elaboración de un parque electrónico para la industria aeroespacial, que “tendrá como objetivo la atracción de la industria ubicada sustancialmente en EU y Europa, y que contará con el apoyo de dependencias tanto nacionales como internacionales”<sup>7</sup> (*Ibid.*).

Por otra parte, la identificación de las “capacidades de los agrupamientos automotrices para fabricar/ensamblar productos de alto valor

---

<sup>6</sup> Al respecto se identifica que Baja California concentrará los parques que se dedicarán a la reparación de garantías y el de semiconductores; en Chihuahua se instalarán los de aeroelectrónica y electrónica médica, en el centro del país se ubicarán los parques de nanoelectrónica, automotriz y electrónica doméstica.

<sup>7</sup> Por ejemplo se menciona que el proyecto necesitará la colaboración de US Defense Department, NASA, Secretaría de Economía de México, Aerospace Industry Association of America, entre otros.

que requieren el concurso de productos de alta tecnología (importada), materias primas como aceros y plásticos especiales (importadas) y las capacidades productivas y organizativas para integrar cadenas locales en torno a la producción modular sobre la base de los desarrollos de habilidades y capacidades de la mano de obra mexicana para intervenir eficazmente en los procesos de producción, y en menor escala, en los procesos de adaptación de los diseños y las tecnologías que requieren los autos de exportación” (Juárez, 2009: 5), se volvió un hecho determinante para dar un salto hacia industrias más complejas como es el caso de la industria aeroespacial.

Las percepciones oficiales acerca de esto, pueden verse, por ejemplo, en las declaraciones de Eduardo Solís, ex director de la oficina de Promoción de Inversión Extranjera de la SE, quien refiere que a partir de la maduración de la industria de autopartes se pueden aprovechar el *boom* internacional de la industria aeroespacial y posicionarse como proveedores de la cadena de producción aeroespacial. “¿Podemos pasar de autopartes a aeropartes? Definitivamente sí –afirma Solís–, porque nuestra industria tiene los equipos, la capacidad y la experiencia básicas necesarias para construir una plataforma a la altura de los nuevos requerimientos”. Ejemplo significativo de esa afirmación, anota el ex funcionario, es Frisa de Monterrey, que tradicionalmente se dedicaba a la producción de anillos metálicos, y para incursionar en el ámbito aeroespacial se asoció con Wyman Gordon, primer fabricante mundial de anillos para turbinas de avión. (CNN Expansión, 12/3/2008).

## **FASE DE INSTALACIÓN Y MADURACIÓN: 2005-2009**

Todo sucedió de manera muy rápida, en el año 2004 la industria aeroespacial en México exportó 400 millones de dólares y empleaba cerca de 10 mil trabajadores en 73 plantas concentradas en el norte del país.<sup>8</sup> Unido a esto, las importaciones de Estados Unidos desde México de manufactura de partes para aviones presentaron una dinámica *sin prece-*

---

<sup>8</sup> Concentradas en 11 estados, de los cuales destacan Baja California, Nuevo León y Sonora, debido a la mayor atracción de industrias por la capacidad de sus clusters industriales.

dentes, México pasó de ocupar el lugar 17 en 1997 con exportaciones a Estados Unidos por un valor de 77 millones dólares, a la posición 9 para el año 2003 con 354 millones de dólares, (Cfr. Hunt and Greene, 2005).

A partir de estos primeros resultados se publicitaron proyecciones alentadoras acerca de la expansión y desarrollo de esta industria en México. Sin embargo, éstas no surgieron de manera espontánea, esas expectativas tienen, como hemos dicho arriba, una liga con la contracción de la economía norteamericana y en este caso puede observarse una vinculación directa con los saldos políticos que el gobierno norteamericano capitaliza después del 11 de septiembre de 2001.

Veamos: como consecuencias de los eventos del 11 de septiembre de 2001, la demanda de vuelos por parte de la población norteamericana se vio reducida de un 25 a 30% (Cfr. RD, UAW, 2002), lo cual representó una caída de la misma magnitud en la fabricación no sólo de partes para el ensamble final de las aeronaves, sino también en la caída de los servicios de mantenimiento y reparación de las naves ya existentes:

Boeing ha anunciado una reducción importante en su producción programada –en cerca de un tercio para el 2002, con expectativas de aumentar los cortes para 2003. Las estimaciones nos dicen que AirBus cortará su producción en cerca de un 20% para el mismo periodo. Pasarán algunos meses antes de que las cosas se aclaren lo suficiente para que logremos comprender los verdaderos efectos en los pedidos de manufactura (Cfr. RD, UAW, 2002).

Como resultado, las empresas enfocadas a esta actividad vieron reducido su margen de utilidades de manera drástica. De igual forma que se encontraron ante una situación de falta de demanda efectiva para los productos elaborados:

Actualmente ya existe un substancial exceso de capacidad en la industria aeroespacial de los Estados Unidos, y con el aumento de la producción extranjera de partes y componentes, el dilema del exceso capacidad empeorará antes de mejorar (*Ibid.*).

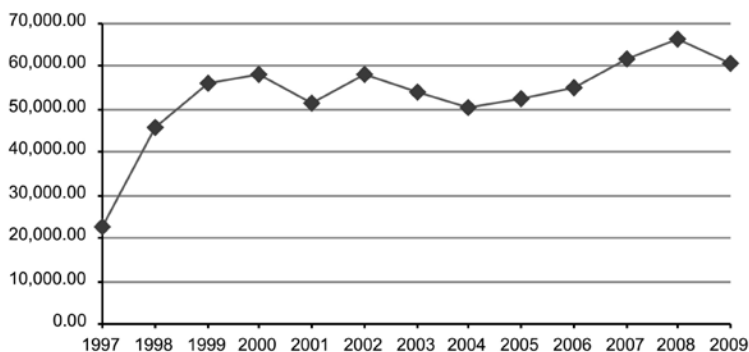
Las gráficas 1 y 2, construidas con los datos de Ingresos y Pérdidas/Utilidades de Boeing –la gigante de las empresas aeroespaciales en EU y

parte del TOP 10 a escala global— nos ilustran respecto de los movimientos de las variables económicas más importantes del sector en este periodo.

Considerando que la producción en esta industria se realiza bajo el sistema de pedidos, dada la escala y el tiempo de rotación de esa producción, los efectos de una contracción como la que ocurre a partir de septiembre de 2001, no se van a reflejar inmediatamente en esta industria, eso ocurre meses después, cuando los pedidos cesan y el exceso de capacidad instalada aparece al descubierto.

Gráfica 1

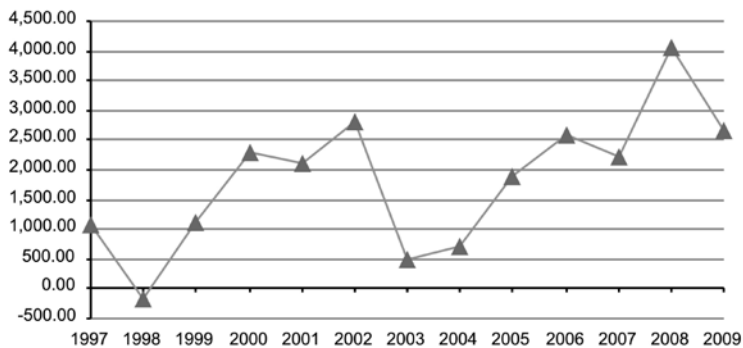
### Ingresos de Boeing. Millones de Dólares, periodo 1997-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Fortune 500 USA.

Gráfica 2

### Ganancias de Boeing. Millones de Dólares, periodo 1997-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Fortune 500 USA.



Hecha la consideración anterior, puede verse en la gráfica 1 que la contracción en los ingresos es por un valor de 10 mil millones de dólares y que la curva restablece su valor hasta el año 2007. En la gráfica 2 los impactos son más claros, las utilidades después de impuestos caen abruptamente en los años 2003 y 2004. El caso de Boeing es en mayor o menor medida el que ocurre para todos los fabricantes de aviones civiles y de las empresas que se mueven en el servicio de transporte aéreo.

Dentro de esta tendencia que exagera la necesidad de obtener escenarios que propicien en el corto plazo la reducción de los costos de producción, las empresas aeroespaciales encontraron nichos de oportunidad hacia donde relocalizar su producción y de esta manera rescatar parte de su margen de utilidades, México ocupó un lugar especial en estos proyectos. Los motivos son múltiples, ya lo mencionaba el órgano del departamento de investigaciones de la UAW:

La compensación total del trabajo de manufactura en México, incluyendo beneficios e impuestos, está por debajo de los 3 dólares la hora<sup>9</sup>. Las habilidades de los trabajadores mexicanos no son un impedimento para aumentar la producción aeroespacial (*Cfr.* RD, UAW, 2003).

Pero no sólo son los bajos costos salariales, sino la observación de que se está trabajando en México para incrementar la capacidad de la mano de obra. Como parte de estos esfuerzos para el año 2004 ya se manejaba un censo de la cantidad de ingenieros egresados de universidades mexicanas, tanto públicas como privadas y se contabilizaban alrededor de 65,000 egresados al año, lo cual sugería un ambiente que podía ofertar fuerza de trabajo potencialmente capacitada.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Respecto a los costos salariales mexicanos dice el texto de la UAW: "La compensación es de 2.50 USD la hora, incluyendo seguro social, crédito hipotecario, impuesto al trabajo, aguinaldo, subsidio de cafetería, vales de despensa, transporte, fondo de ahorro, bono por asistencia y bono por puntualidad" (*Ibid.*).

<sup>10</sup> Sobre este censo hay que decir que el dato está en dos lugares, primero, en el texto de Hunt and Greene, en el que se especifica que este dato lo obtiene de un estudio de Honeywell, en el que se puede encontrar una anotación adicional: *muchos ingenieros graduándose* no quiere decir que haya suficientes ingenieros especializados en la industria aeroespacial. ProMéxico, el organismo mexicano, da cuenta del dato pero no especifica de dónde lo obtiene y da por sentado que la oferta de ingenieros especializados ya es una realidad.

No obstante, la industria aeroespacial en México aún presenta algunos problemas para engancharse al carro de la reestructuración de la industria aeroespacial. El problema ya había sido detectado por el Departamento de Investigaciones de la UAW, "Outsourcing to Mexico is hampered by FAA (Federal Aviation Administration) regulations stating that parts cannot be certified as airworthy in Mexico" (RD, UAW, 2001: 22).

Eso significaba que hasta el 2001 la producción de partes en México recorría un largo camino de regreso a los EU hacia los puestos de inspección de la FAA para después, y sólo en caso de aprobar las certificaciones, pueda ser entregada a los clientes. No es difícil imaginarse que todo eso se traducía en tiempo y costos adicionales para las plantas en México. Pero los autores del texto hacen un pronóstico importante: "Si el gobierno mexicano y los proveedores aeroespaciales tienen éxito, la FAA cambiará la regulación, haciendo que la producción en México sea aún más rentable" (*Ibid.*). Eso fue lo que sucedió.

Así que habría que despejar el sinuoso camino de las certificaciones que validan la producción en el sector. Las primeras barreras eran, como mencionamos, las inspecciones de la Federal Aviation Administration e inmediatamente después las certificaciones que extiende el organismo oficial norteamericano para esta industria, el Bilateral Aviation Safety Agreement (ABSA, o Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea, BASA, en su expresión en español).

En este camino es como aparecen en el año 2005 el "Memorándum de Cooperación" y el "Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Industria Aeroespacial" (CCDIA), con sede en Nuevo León. Ambas, iniciativas del gobierno federal, para, en el primer caso, propiciar la firma de un Protocolo Provisional, previo a consolidar el BASA, que a pesar de su condición de Memorándum permitió ampliar la cobertura mexicana para la instalación de plantas de las empresas que ya habían anunciado su interés por México (Airbus, Bell Helicopter, Safran, Honeywell, etcétera). En el caso de CCDIA se trata del proyecto para unificar a los actores comprometidos en la industria aeroespacial en México, un requisito organizacional fundamental, pues se trató del organismo con sede en el país que buscó actuar como un interlocutor con legitimidad y reconocimiento internacional frente al gobierno norteamericano y las regulaciones de la FAA y el BASA.

Las actividades del CCDIA y la aplicación del Memorándum durante los años 2005, 2006 y 2007 finalmente fueron coronados con la firma del ABSA-BASA, por los gobiernos de los EU y México el día 18 de septiembre de 2007. Con esto, se entiende, México ya es un interlocutor reconocido, pero en una interpretación no formal del acuerdo, debe decirse que ello significó la aceptación del gobierno mexicano de las condiciones que –en términos de seguridad, protocolos, normas, procedimientos y garantías– los EU exigen para permitir la fabricación de componentes aeroespaciales fuera de sus fronteras.

Derivado y condición del acuerdo fue la creación de un organismo mexicano ad hoc, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Sin considerar todavía las implicaciones políticas y sociales de este acuerdo, podemos decir que por fin se obtuvo un mecanismo que podía evitar altos costos por desplazamientos y pagos de certificaciones de la producción de las plantas en México, pues desde esa fecha la DGAC puede otorgar certificaciones del mismo nivel que la FAA otorga dentro de los límites norteamericanos.

De este modo la DGAC contará *con la facultad para realizar evaluaciones técnicas y análisis de las normas y sistemas en cada una de las siguientes áreas técnicas*<sup>11</sup>:

- Aprobaciones de aeronavegabilidad de productos aeronáuticos civiles
- Aprobación de pruebas ambientales
- Aprobación y monitoreo de instalaciones y personal de mantenimiento
- Aprobación y monitoreo de operaciones y tripulaciones de vuelo
- Evaluación y calificación de simuladores de vuelo aprobación, y
- Monitoreo de centros de capacitación en aviación.

Una vez que la firma del ABSA se concreta, la dinámica de la industria aeroespacial tuvo un nuevo impulso.

Los niveles de exportación que para el año 2006 eran de 2,042 millones de dólares, en 2007 alcanzaron cerca de 2,728 millones de dólares, y para el 2008 representaron 3,133 millones de dólares; las tasas de crecimiento fueron: 21.3%, 33.6% y 14.86%, respectivamente.

---

<sup>11</sup> Boletín sobre el “Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea”, por José Antonio Pérez Estrada, CMDG, diciembre de 2009.

El otro indicador es el crecimiento en el número de plantas establecidas. De 67 plantas en 2006 se pasa a 120 en el año siguiente y en el año 2008 ya había un registro de 193.

En cuanto a la fuerza de trabajo incluida en estas actividades tenemos que su crecimiento es paralelo a las plantas y las exportaciones. Mientras que del año 2004 a 2006 el número de obreros creció sólo de 10,000 a 10,500, para los años 2007 y 2008 la cifra pasó de 11,000 trabajadores a 26,000, respectivamente (una variación de 136.3%).

También se debe hacer énfasis en las cifras que representan la Inversión Extranjera Directa (IED) y nacional en esta industria ya que para los años de la segunda etapa, 2007-2008, se contabilizan cifras por 6,367 millones de dólares (5,500 millones de dólares en 2007 y 867 en 2008).

En esta segunda fase, podemos detectar el desarrollo de la vinculación de las necesidades de las empresas aeroespaciales que se trasladan a México, con las potencialidades que en términos de desarrollos técnico-científicos se encontraban ya en el país. En este sentido es importante reconocer que en esta fase se destaca que antes de la creación de la Universidad Aeroespacial de Querétaro (UNAQ), la institución con mayor influencia a nivel nacional en educación aeroespacial era el IPN.

La presencia del Politécnico Nacional en el ámbito aeroespacial no es nueva. Incluye en su haber reconocimientos internacionales como el premio *Leonardo Da Vinci* que se le otorgó el 14 de agosto de 2008 a la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Politécnico Nacional (ESIME-IPN), por sus aportaciones a la industria aeronáutica. En este caso se trató del desarrollo del Proyecto Ehécatl que es un avión no tripulado propiedad de la empresa Hydra Technologies de México (HTM). Lo importante de esta premiación, además del hecho de que se trata de ingenieros mexicanos de una de las instituciones públicas más reconocidas en el país, es que HTM es una empresa mexicana dedicada al diseño y construcción de aviones no tripulados para sistemas aéreos de vigilancia.

Pero no fue el único logro obtenido por el ESIME en el 2008. Dentro de la temática de preparación de personal necesario para hacer funcionar la maquinaria de la industria aeroespacial, la ESIME del IPN ha sido pionera en la creación de planes de estudio y carreras técnicas para satisfacer las demandas del mercado. Por ejemplo, la creación de la carrera

de Técnico en Mantenimiento de Aeronaves en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT).

Con la firma del ABSA, empieza un proceso de incorporación de las principales entidades con capacidad para participar en una fase madura, los proyectos de la ESIME-IPN se van a insertar en las nuevas proyecciones que el gobierno federal y las empresas realizan para una fase de mayor complejidad y hacia la fabricación de productos aeroespaciales.

De esta manera se puede localizar una tercera etapa en el proceso de maduración de la industria que comprende los años de 2009 a 2010, en la cual se puede dar muestra de los avances que ésta ha tenido en su incursión dentro del país. El número de trabajadores en 2009 crece a 30,000 y a 34,000 en el año 2010. De acuerdo a los reportes de ProMéxico el total de plantas instaladas en el 2010 es de 233. Las exportaciones fueron en este último año de 3.26 mil millones de dólares. (Cfr. CNN Expansión, noviembre 2010).

Con relación a la Inversión Extranjera y Nacional se identifican cifras por 950 millones de dólares en el periodo de 2009, y con ello, ProMéxico inició una campaña en torno a que México ya era el país que ocupaba *el primer lugar internacional en atracción de IED para la industria aeroespacial*.

Sin embargo, estos datos no explican muchas cosas. En su intento por magnificar su intervención en los impactos positivos de la presencia de la IED en el país, los elevados aumentos de producción aeroespacial en México, plantas, empleos, etc., el gobierno federal, da a conocer las cifras de forma general, sin que esto vaya incluido de especificaciones sobre los grupos y corporaciones vinculadas en RIP que se están instalando en el país. Especialmente no hay ninguna evidencia de que con todos esos resultados ya existan encadenamientos reales con la parte mexicana de la industria fundado en procesos de aprendizaje.

## **HECHO EN MÉXICO... POR EMPRESAS TRASNACIONALES**

A finales del año del 2009 ProMéxico, un fideicomiso público sectorizado de la Secretaría de Economía creado en 2007, publicó el *Plan de Vuelo Nacional: Mapa de Ruta Tecnológico de la Industria Aeroespacial Mexicana 2009*. Este documento de 81 páginas fue elaborado por un Grupo

de Trabajo integrado por: CONACYT (líder del Grupo), la Secretaría de Economía, la DGAC, Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial (FEMIA), el Consejo Mexicano de Educación Aeroespacial (COMEA) y ProMéxico. El texto representa el primer documento que de manera integral contiene el diagnóstico oficial del estado de la Industria Aeroespacial en el país y a escala internacional, sus objetivos de mediano y largo plazos, y de manera especial las estrategias y procedimientos para, a su decir, “convertir esta ventana de oportunidad en un ecosistema de innovación de alto valor agregado nacional; en un sector de empleos de calidad altamente remunerados, de atracción de inversión y talento, generador de polos de competitividad ligados a redes internacionales de innovación” (PVN, 2009: 5).

Para esto, el documento sintetiza la “fase de rápido crecimiento de la industria” que la IAM ha tenido en el país considerando los elementos que hemos anotado en el apartado anterior: crecimiento de la IED en el sector, crecimiento de plantas, exportaciones, empleos y su distribución en sus “cuatro ejes principales” (Manufactura, Investigación y Desarrollo, Mantenimiento y Aerolíneas Aeropuertos y Servicios Auxiliares).

Las bisagras del proyecto son los mecanismos para vincularse con los requerimientos actuales del mercado aeroespacial en donde las grandes corporaciones aeronáuticas han integrado planes de producción e innovación adecuadas a la situación de la demanda. Se comprende que en el Mapa de Ruta se reconocen las principales acciones emprendidas por las empresas líderes aeroespaciales, las que han girado en torno a ofrecer aviones con mayor capacidad, disminuir los costos de operación y atractivas innovaciones para cumplir con las nuevas normas ambientales.

En la pretensión de encadenarse en la red global de producción de la industria aeroespacial, y en particular, en la búsqueda de insertarse en una posición estratégica dentro de la red, que le permita aumentar su competitividad frente a otros países, se ha planteado la conformación de Plataformas Tecnológicas, que a decir de las autoridades se encargaran de diseñar las innovaciones que la industria requiere.

Copiando los modelos implementados en otros países, la conformación de esas plataformas tecnológicas deberán incluir la participación de la academia, el gobierno y las empresas (en el Plan de Vuelo Nacional a la articulación entre academia, gobierno y empresas se le llama *Triple Hélice*).

Como centro de su particular metodología para avanzar hacia los objetivos, plantea el establecimiento de un Mapa de Ruta Tecnológico (MRT). En realidad lo que ahí observamos es un Fast Start-up Technology Roadmapping, tomado de la Universidad de Cambridge, que apunta hacia la consecución de tres fases que se engarzan en diversas etapas: tecnología de insumos, productos/servicios, estado del mercado/pertinencia del negocio.

EL MRT propone tres fases para cubrirse hasta el año 2020. Como puede verse abajo, el mapa incluye todos los componentes nacionales que se pretenden integrar así como los de orden internacional, en este último caso, para la fase 2 hay que observar lo que llaman “campeones por proyecto” ya que ellos pueden significar las anclas de los proyectos regionales.

FASE 1. Análisis regional de capacidades y oportunidades de los Clusters:

- Información de entrevistas uno a uno.
- Inventario de innovación por las universidades.
- Información reciente considerando temas federales, industria, empleos, concentración de salarios, capital de riesgo, etc.
- Inventario de programas de tecnología orientados de obra y capacidades.
- Identificación de objetivos potenciales de oportunidad.

FASE 2. Diseño e implementación del mapa de Ruta:

- Construcción de Grupo de Confianza (Trabajo) de 18 a 22 participantes de la industria, academia, gobierno y empresariales para el correcto diseño del Mapa de Ruta.
- Conducir al Grupo de Trabajo a la identificación y revisión de las ventanas de oportunidad.
- Creación de un plan de negocios, identificación de campeones por proyecto, recursos y mecanismos sustentables para el lanzamiento de iniciativas.

FASE 3. Lanzamiento de iniciativas, implementación sustentable y reporte de desempeño/progreso:

- Grupo de Trabajo en conjunto con los esfuerzos estatal y otros recursos críticos de lanzamiento para el sustento de la innovación regional.

- Implementación del Mapa de Ruta del sector analizado.
- Asegurar la sustentabilidad, presión y recursos para completar los esfuerzos (PVN, 2009: 14).

En consecuencia de lo anterior el PVN avanza hacia la identificación de los líderes de los proyectos que en su evaluación serán los que determinarán el rumbo de la industria aeroespacial en los siguientes años. El procedimiento seguido para esto es la identificación de las Plataformas Tecnológicas que se están desarrollando en diversas partes del mundo. Al respecto se anota:

La tecnología representa el centro estratégico del Mapa de Ruta Tecnológico, define las principales tendencias tecnológicas que se encuentran en marcha, con equipos de I+D+i coordinados (por lo general a nivel internacional) tratando de resolver los principales retos y problemas de la industria. Incorporarse a este sistema de innovación es el principal camino para el aumento de la competitividad de un país en la nueva economía del conocimiento. Para facilitar el análisis, en el mapa en ese presentan los principales programas tecnológicos de la industria aeroespacial ordenados por línea de enfoque.

La definición de plataformas tecnológicas en nuestro país deberá considerar su evolución en el plano mundial y desarrollar las redes de innovación con los principales actores internacionales. La estrategia propuesta se centra en el desarrollo de las redes con el CRIAQ en Canadá, SBAC y Aerospace KTN en el Reino Unido y específicamente con el plan de innovación de Honeywell, ITP, United Technologies, Bombardier, SAFRAN y Goodrich en su primera fase (PVN, 2009: 33).

La identificación de las plataformas sigue una estructura en la que se identifica el nombre del programa, las empresas líderes, las empresas y universidades participantes, los objetivos de programa y las tecnologías requeridas. Puede verse en el cuadro 1 las características que asume esa identificación.

Como se puede observar, los proyectos del futuro inmediato de la industria es un asunto de las empresas globales que dominan el escenario. Hay que destacar que ahí están empresas líderes en producción militar,



Cuadro 1  
Principales programas de innovación (2009)

Nombre del programa	Empresas líderes	Empresas participantes	Instituciones participantes	Objetivo	Tecnologías requeridas
Plan de innovación	General Electric, Honeywell, Itr	United Technologies, Bombardier, Safran y Goodrich	CRJ/AQ, SBAC y Aerospace KNT	Desarrollo de redes de innovación	
Programa de Turbina Ambiental Amigable	Rolls Royce	Bombardier, Shorts, Goodrich, Engine Control Systems y HSMarston y Smith	Oxford, Cambridge, Sheffield, Loughborough, Birmingham	Encontrar y desarrollar sistemas más eficientes y limpios para la generación de energía y el desarrollo de turbinas que generen menos ruido	Materiales de altas temperaturas, componentes de turbinas de alta eficiencia, bajas emisiones de combustión, tecnologías de manufactura avanzada, tecnologías de actuación y control de turbinas.
Programa Vital	Snecma	Rolls Royce, Volvo Aero, MTU AeroEngines, ITP, Techpace y Airbus		desarrollar tecnologías en aumento de los radios y temperaturas	Sistemas de paja presión; conductor de ventilador;
Nuevos conceptos de investigación aeronáutica		Consortio integrado por 36 organizaciones de 13 países de la UE incluyendo Rusia		Crear, desarrollar, validar e integrar nuevas tecnologías que permitan el diseño de un nuevo concepto de aeronaves con mejoras en cuanto, eficiencia, rendimiento ambiental, ambiental y confort	Sistemas de alas y controles de superficies, diseño e integración del sistema de plantas de energía, sistemas y fuselajes de cabinas
Proyecto de optimización de energías aeronáuticas		Empresa Española Hispano, Labinal, Technofan, SABCA, Liebherr, Goodrich, Thales AES, ECE, ECS, SENER	Universidad de Kassel	Desarrollo de tecnologías para aeronaves con energías alternativas/ líneas de investigación: conceptos de sistemas inter-enfriados recuperativos, turbo ventiladores, sistemas de combustión.	
Nuevos Conceptos Principales de Turbinas Aéreas	MTU Aero Engines	40 socios			
Estructura avanzada de bajo costo	Airbus UK	Messier-Dowty	Universidad de Cranfield	Reducción de los costos de operación en productos aeroespaciales, a través de la aplicación de composites de fibra de carbono primarios para la estructura del avión	
Turbina ambiental de bajo peso	GKN y Rolls Royce		Agencia de Desarrollo del Sureste de Inglaterra (SEEDA)	Desarrollo de una nueva generación de aspas composites de turbinas	
ASTREA (Tecnologías de Sistema Autónomo para la Evaluación y Aseguramiento)	BAE Systems, EADS, Rolls Royce, Thales UK		Gobierno inglés, academia, dependencias	Enfocado a las tecnologías, sistemas, instalaciones y procedimientos que permitan a los aviones no tripulados operar con seguridad y de una manera rutinaria	

Fuente: Elaboración propia con base en ProMéxico (2009).

United Technologies, o empresas que combinan producción civil, aeroespacial y militar Honeywell, GE, GKN, Bae Systems, etc.

¿De qué manera participar en esos proyectos? ¿Qué partes de esos proyectos pueden venir a México? Hay al respecto una especie de optimismo que no repara en que la participación en estos proyectos como país huésped no garantiza de ninguna forma abrir las “cajas negras” de la industria.

Por ejemplo, el proceso de aprendizaje, cuya garantía estaría en la participación de los científicos mexicanos de las instituciones especializadas, en realidad, como se observa en el PVN y en el MRT no hay ninguna mención de la participación mexicana en alguno de los programas de productos futuros, las universidades y centros de investigación del país están fuera de los desarrollos tecnológicos e innovaciones principales. En la parte de Recursos y Proyectos aparecen las instituciones mexicanas agrupadas ahora en un Consejo Mexicano de Educación Aeroespacial (COMEA) con potenciales vinculaciones al MTR. Bajo el nombre de “recursos de talento y educación” se hace un listado de la parte mexicana:

**Catálogo de profesionales:** Proyecto liderado por COMEA y, cuyo objetivo, es el de contar con un Catálogo de Ingenierías, Maestrías y Doctorados delineados por las líneas de expertise.

**Catálogo de capacidades tecnológicas:** Proyecto liderado por CONACYT. Su objetivo es el de ofrecer servicios profesionales de laboratorio necesarios para la industria aeroespacial.

**Definición de líneas de investigación aeroespacial:** En este proyecto, liderado por COMEA definiremos una matriz de capacidades de investigación en línea con las plataformas internacionales. A partir de esta matriz se articularán los esfuerzos y se concentrarán en aquellas líneas de mayor relevancia para el sector en México.

**Cuadros de investigadores:** Proyecto liderado por COMEA en el cual 25 personas están siendo capacitadas en Francia, España, Estados Unidos, Reino Unido y Ucrania con el objetivo de capacitar el capital humano para el fortalecimiento de los programas de posgrado en el tema aeroespacial.

**Certificación de calidad de programas de la industria aeroespacial:** Liderado por COMEA en colaboración con el Consejo de Acreditación de la Enseñanza de Ingeniería (CACEI), este proyecto tiene como objetivo certificar los programas de educación formativa (PVN, 2009: 46-47).

El listado y las funciones parecen bastante pobres frente a la envergadura de los proyectos en los que se pretenden alguna participación. Al final, los objetivos parecen más vinculados a la transferencia de partes de fabricación que requieren mano de obra con calificaciones superiores al promedio industrial, cosa que se puede reafirmar si se analizan los planes de estudio desarrollados por la COMEA (ver cuadros 2 y 3) para el impulso de la industria aeroespacial, en este caso focalizados en su mayoría a la acreditación de técnicos superiores y licenciatura:

Cuadro 2  
**Número de estudiantes para la industria aeroespacial**

Alumnos	Nivel	Programas
2600	Licenciatura	8
110	Posgrado	3
600	Téc. Sup. Univ.	2
1200	Téc. Esp. y Prof.	5
600	Téc. Básico	7

Fuente: Consejo Mexicano de Educación Aeroespacial.

Cuadro 3  
**Oferta Educativa de la UNAQ 2011**

Nivel	Programas educativos	Duración
Técnico Básico	Ensamblajes Estructurales Ensamblajes Eléctricos	2 cuatrimestres
Formación para el Trabajo	Maquinados CNC Conformado de piezas laminadas (Laministería) Materiales Compuestos	3 meses
Técnico Superior Universitario	Aviónica Mantenimiento de Aeronaves Manufactura de Aeronaves	6 cuatrimestres (2 años)
Ingeniería	Aeronáutica en Manufactura Sistemas Eléctricos y Electrónicos de Aeronaves	12 cuatrimestres (4 años)
Posgrado	Ingeniería Aeroespacial	2 años

Fuente: UNAQ 2011.

Además, los porcentajes de mano de obra requerida, en cuanto a niveles de preparación, siguen siendo de intermedios a básicos, incluyendo en este caso las proyecciones hasta 2012. En un documento publicado por COMEA y FEMIA<sup>12</sup> se reveló que para el 2009 y 2010, la mayor demanda de personal, el 58%, se encontraba concentrado en puestos donde la formación humana que se requería era de nivel intermedio, y de este porcentaje, el 84% se enfocaba en los procesos de maquinado. Pero estos estimados han cambiado para los años 2011 y 2012, el nivel de formación más requerido será el básico ocupando un 46% de la mano de obra, dentro del cual, el 44% de la demanda obrera se concentra en electromecánica, el 30% en maquinados y el 10% en aeroestructuras. Como se puede notar, las intenciones del gobierno federal van en clara dirección de atracción de manufactura sin lograr integrarse en las partes complejas de la cadena de las RIP.

Dentro de todo esto es probable que en algunos casos se pueda transferir a laboratorios mexicanos de alta tecnología el desarrollo de algún proceso y/o producto, pues como dice la SE:

Para atender la demanda, las empresas fabricantes de partes de aviones (OEM por la definición en inglés de Original Equipment Manufactures) necesitan aumentar su capacidad de producción y los requerimientos de proveeduría, lo que abre las perspectivas para que México pueda integrarse a la cadena de suministro de este tipo de aviones a partir, principalmente, de fomentar el establecimiento de proveedores de primer nivel en el país (SE, 2011: 9).

Asimismo, los propios OEM's y los proveedores de primer nivel cada vez más realizan actividades de manufactura e incluso de desarrollo tecnológico fuera de sus países de origen, de tal forma que el desarrollo y fabricación de las partes y componentes de un avión se llevan a cabo en diferentes países, buscando las condiciones que les permitan reducir costos y facilite los procesos de organización y logística que implica esta forma de operar a lo largo de la cadena productiva (*Ibid.*).

---

<sup>12</sup> Cuarto Foro de Consulta y Mesa de Trabajo Permanente, con el tema: Formación de Recursos Humanos. COMEA (2010).

En este nivel, nos acercamos a experiencias ya reconocidas en la industria del automóvil: el Mexico Technical Center de Delphi en Ciudad Juárez. Un centro de investigación, innovación, desarrollo, validación, productor de patentes, que usa como fuerza de trabajo ingenieros altamente calificados. Sobre su impacto en el aprendizaje mexicano ya hemos anotado sus limitaciones (Juárez, 2010), lo mismo que la ventaja que supone contratar mano de obra de alta calificación, cuyo costo es un vigésimo de lo que se paga en la sede de este consorcio (Troy, Michigan).

La idea básica del plan culmina en organizar y disponer los recursos para atraer a las plantas fabricantes, para encadenar lo existente a una cadena internacional cuya dirección es la ruta inversa de las producciones PS-RIP de las primeras etapas. En tanto, en el nivel mediático se hizo un adelanto de lo que será la culminación de todo esto, el despegue de un avión totalmente ensamblado en México.

Hay una decisión muy clara de mi gobierno de orientar la economía hacia nichos especializados donde podemos ser muy competitivos y donde podemos tener también un altísimo valor agregado [...] Dijo que la palabra clave para detonar el crecimiento, empleo y desarrollo es precisamente la inversión, pública, privada, nacional y global, las cuales generan empleo y atraen tecnología. Confío en que a mediano plazo México pueda llegar a fabricar integralmente los aviones que hoy en sus componentes ya se empiezan a fabricar aquí, es decir, que un día se pueda despegar desde México y desde Querétaro, en donde está instalada una planta Bombardier, los propios aviones que fabrica esa empresa (Notimex, 29/5/2008).

He aquí el gran propósito: propiciar los sistemas de integración, copias de las industrias más exitosas en el país (automotriz y electrónica), para el desarrollo de proveedores de partes y componentes, y en niveles posteriores que permitan el ensamble final. En este sentido destacaremos tres aspectos más: el grado de avance de los procesos de manufactura obtenidos en esta fase, la delimitación geográfica por corredores y especialidades y los éxitos en la recepción de certificaciones para ampliar la base productiva.

Como se logra observar en el cuadro 4, la integración industrial cuenta con muchas deficiencias para el suministro completo de la cadena de

valor, también podemos decir que hay una marcada concentración en la manufactura de ciertas partes (arneses, partes de turbinas, partes de fuselaje); y por otro lado, hay manufacturas con muy poco desarrollo. Se puede afirmar entonces, que la postergación de la fecha de despegue de un avión hecho en México, aunque con tecnología extranjera, obedece a la falta de integración de la cadena de producción<sup>13</sup>.

En esta línea, buscando resolver problemas, se han delimitado corredores industriales que incluyen a los estados con alguna presencia de la industria aeroespacial con la finalidad de establecer conexiones entre México y los países demandantes de partes para ensamblaje, en nuestra área, Estados Unidos y Canadá, los cuales cuentan con dos corredores industriales de gran importancia para el desarrollo de la producción mexicana: Corredor California-Seattle y Corredor Texas-Nueva Inglaterra- Montreal.

De esta manera, resulta de importancia destacar no sólo los productos elaborados en el territorio nacional, sino la manera en que los procesos de producción son avalados por las instituciones internacionales, las cuales otorgan las certificaciones necesarias para la inserción en las RIP.

En primer lugar, veamos el corredor California-Seattle, el principal demandante a nivel mundial de aeronaves y también es el lugar de mayor utilización de vuelos, fabricación y ensamblaje de partes y totalidades de aviones. Su vinculación con México es establecida bajo la denominación de Corredor Pacífico, también conocido como el Corredor Oeste. La parte mexicana está conformado por los siguientes estados: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Guerrero y Sonora.

Básicamente su especialización se encuentra focalizada en la manufactura. Se ha dicho que este corredor se especializaría en la parte eléctrico-electrónico y de poder, y con ello la región puede ser líder en aviónica, una de las partes medulares de un avión. En los hechos los estados involucrados se han especializado en: cableados eléctricos, arneses, tableros, componentes, equipamientos, sistemas de poder, propelas

---

<sup>13</sup> En nuestra visita a la UNAQ en los primeros días de septiembre del año en curso, pudimos saber que las pretensiones de Calderón de ver volar un avión desde Querétaro a Montreal no se cumplirán porque las empresas no están dispuestas a trasladar el montaje del tablero de mando en México (Aviónica, en el lenguaje del sector). Honeywell, la empresa fabricante mundial de este producto hará el montaje en Wichita, EU.

Cuadro 4  
**Total de productos manufacturados  
 por empresas establecidas en el país (2010)**

<b>Partes y componentes manufacturados en México</b>	<b>Número de empresas</b>
Componentes de motores de avión: propelas/rotores, etc	18
Aeroestructura manufactura de componentes de fuselaje	27
Construcción y ensamble de aeronaves	8
Formación de fabricación de motores de avión	3
Aeroelectrónica	10
Suministro de materias primas/material de manufactura	22
Subensambles de aeroestructuras y motores de avión	32
Eléctrico y electrónica: tableros, componentes, equipamientos y sistemas de poder (de encendido)	39
Cables eléctricos, accesorios/arneses	31
Interiores de avión y mobiliario	11
Herramientas	8
Apoyo terrestre y equipamiento en el campo de vuelo	0
Armamentos y equipos relacionados: productos relacionados a misiles	2
Sistema de vuelo automático y equipamiento: ayuda de vuelo para el piloto	1
Sistema de comunicación y equipamiento	3
Sistema de control y equipamiento	4
Combustible y sistemas de combustible	5
Sistemas hidráulicos y equipamiento	9
Equipos de seguridad y supervivencia	10
Sistema de grabación e información, indicadores de ellos	4
Tren de aterrizaje	7
Sistemas de espacio y equipamiento	1
Partes estandarizadas	12
Ventanas	2
Alas	5
Equipo de cocina	2
Sujetadores	8
Textiles técnicos	3

Fuente: Elaboración propia con datos de ProMéxico (2010).

y rotores<sup>14</sup>. Por su papel en este proyecto se destacan Chihuahua, Baja California y Sonora. De las 139 certificaciones que declara ProMéxico que hay en esta parte del país, 122 se concentran en los 3 estados citados (véase cuadro 5).

Por el otro extremo se encuentra la coyuntura con el corredor Texas-Nueva Inglaterra-Montreal, donde la demanda del mercado se diferencia por el hecho del alto nivel en volumen de peticiones respecto a partes y desarrollos más complejos de la industria, que van más allá de la simple fabricación, pues incluyen la adaptación a las plataformas tecnológicas que el mercado demanda.

En el PVN 2009, la conexión complejo-industria se establece con el llamado "Corredor Centro-Norte", fundamentado con mapas de desarrollo y expansión de los centros industriales y de producción. Pero para el año 2011, ProMéxico en una reedición del PVN introduce una nueva separación. Ahora se tiene la división en corredores Este y Centro.

Si bien el corredor Este no es capaz de mantener esta relación con el vecino del norte por sí solo, con el apoyo del estado de Querétaro, como principal representante del corredor Centro, que cuenta con el mayor número de certificaciones AS9100B (cosa que nos hace referencia a la aplicación de procesos más adaptados a las plataformas tecnológicas), es factible realizar la conformación de un nuevo corredor, uno con vinculación suficiente para generar la liga con su demandante de Norteamérica: Corredor Centro-Norte<sup>15</sup>.

La complejidad, la madurez ahora ya no se mide por el número de plantas. El criterio es el número y el tipo de certificaciones. Sabemos que este tipo de protocolos existen en todas las industrias, pero en la industria aeroespacial son condición fundamental, hay dos razones: los niveles de calidad y seguridad que se requiere en la fabricación a lo largo de la cadena y los controles políticos fundados en razones de seguridad nacional (de los EU).

En la tabla siguiente se mencionan las 4 certificaciones más importantes a nivel nacional, distribuidas por estado y para mejor compren-

---

<sup>14</sup> Se sabe que el know-how para la manufactura total de un tablero de avión, sigue perteneciendo a los centros tecnológicos de las empresas, que por lo regular se encuentran en los países de origen de las mismas.

<sup>15</sup> Que también puede ser llamado Corredor Querétaro-Este.



sión se incluye una breve descripción de las certificaciones utilizadas en el presente trabajo.

Cuadro 5  
**Certificaciones Aeroespaciales en México, por Entidad Federativa**

Estado	AS9100	AS9100B	NADCAP	ISO 9001:2000
Aguascalientes	0	0	0	0
Baja California	19	6	15	4
Chihuahua	4	4	3	1
Coahuila	0	0	0	0
Distrito Federal	0	1	0	1
Estado de México	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	1
Jalisco	5	0	0	6
Nuevo León	3	1	3	3
Puebla	0	0	0	0
Querétaro	7	7	4	6
San Luis Potosí	1	1	1	3
Sonora	14	6	12	10
Tamaulipas	2	0	1	1
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>38</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de ProMéxico.

AS9100: Gestión de la Calidad Aeroespacial, requerimientos para diseño y/o manufactura de productos aeroespaciales. La serie aeroespacial de estándares cubre el espectro completo de la organización que pertenece al sector aeroespacial, desde el diseño y manufactura para mantener a las organizaciones y distribuidores de piezas.

AS9100B: La diferencia principal respecto al AS9100, es que el AS9100B incluye requerimientos específicos para la normatividad de la industria aeroespacial en adición a lo planteado por la norma ISO 9001:2000. Son cinco las cláusulas que se añaden a esta certificación:

cláusula cuarta, calidad del sistema administrativo; cláusula quinta, responsabilidad administrativa; cláusula sexta, administración de los recursos; cláusula séptima, realización de los productos; y cláusula octava, medición, análisis y mejoras.

NADCAP: Es el programa cooperativo líder a nivel mundial de las empresas más importantes, diseñada para gestionar un acercamiento a un consenso rentable para procesos especiales, productos manufacturados, especificaciones de prueba y proveer mejoras continuas en las industrias aeroespaciales y de defensa. Existen diversos estándares de calidad dentro del NADCAP para diferentes productos, procesos de manufactura y servicios: procesos químicos, recubrimientos, compuestos, maquinaria convencional, juntas de elastómero, electrónicos, componentes de distribución de fluidos, tratamientos de calor, materiales de prueba, maquinaria no convencional, pruebas no destructivas, materiales no metálicos de prueba, superficies, encadenamientos, soldaduras y selladores.

ISO 9001-2000: Establece los criterios que se deben cumplir si se desea funcionar conforme a la norma y lograr la certificación. Ésta es obtenida una vez que ha sido alcanzada la ISO 9000, la cual hace referencia más al vocabulario y fundamentos subyacentes a los sistemas de gestión y especifica la terminología utilizada.

## **MÉXICO EN LA CADENA DE LA PRODUCCIÓN MILITAR NORTEAMERICANA**

Las presunciones que se tenían sobre la manufactura de partes militares dentro de la industria aeroespacial era un hecho ya reconocido pero lo importante en este punto es la frescura con que el gobierno mexicano lo expresa:

[ ... ] Todo lo ya mencionado, más la incapacidad de subcontratar profesionales de India o China para temática relacionada con la defensa, y el hecho de que México sea el país con el mayor número de graduados al año de programas de ingenierías en América, hacen que México sea el lugar ideal para desarrollar proyectos de innovación y manufactura para los sectores de la industria aeroespacial y de defensa (A+D). (PVN, 2011: 59).

Dentro de las certificaciones más importante para el desarrollo de la industria aeroespacial militar se encuentra, como hemos dicho, el National Aerospace and Defense Contractor Accreditation NADCAP<sup>16</sup>, el cual nos presenta las siguientes cifras:

[...] Cerca del 24% (de las empresas) tienen certificaciones ISO 9001 y NADCAP. De los procesos de NADCAP: 36% están relacionados con pruebas no destructivas, 22% con tratamientos térmicos y 17% con forjado de acero (*Ibid.*).

Para identificar de manera más exacta las entidades en las cuales el rubro militar está tomando mayor presencia, se pueden utilizar los datos que han sido manejados con anterioridad respecto al número de certificaciones NADCAP por estado. De esta manera se localiza que la producción militar se está concentrando en Baja California y Sonora, teniendo 15 y 12 empresas con esta acreditación, respectivamente.

Se puede hacer una aclaración que pretende explicar mejor las cosas. En Baja California, únicamente una de las empresas con NADCAP, Eaton Industries, cuenta con acreditación para la realización no sólo de procesos, sino también pruebas no destructivas, tratamientos de calor, procesos químicos y soldaduras especiales. En Sonora el caso es diferente, ya que son 5 las empresas que pueden realizar los procesos generales, más los ya mencionados para Eaton Industries, además de fabricación de maquinaria no convencional y encadenamiento de superficies, estas empresas son Goodrich Aeroestructuras, MEFASA, Paradigm Precision, Pencom CSS y Sargent Aerospace.

Por otro lado, la certificación Internacional del Tráfico de Armas ITAR<sup>17</sup> también se encuentra dentro del espectro militar, y si bien el número de empresas que cuentan con ella no son tan variadas, ya que sólo la tiene EATON Industries de Baja California, Hawker Beechcraft

---

<sup>16</sup> National Aerospace and Defense Contractor Accreditation. Programa de estándares para las industrias de ingeniería aeroespacial y defensa, da acreditación para procesos especiales de fabricación aeroespacial y militares.

<sup>17</sup> La Regulación Internacional del Tráfico de Armas (ITAR), controla productos, tecnologías y servicios designados como artículos de defensa bajo la lista de municiones del gobierno norteamericano, así como inherentemente tecnología militar. Las compañías involucradas en la manufactura, venta o distribución de bienes o servicios ITAR deben ser "ITAR compatibles".

en Chihuahua e Industria de Turborreactores en Querétaro, es elemento que no se debe pasar por alto al momento de analizar esta actividad.

Éste no es el único grupo de empresas que se relacionan con proyectos de la industria aeroespacial militar. En el intento de generar un avance significativo en la participación de producción en este campo, otras 3 empresas han sido las encargadas de conformar alianzas con el objetivo de generar una primera especialización de este tipo de producción. De acuerdo al Plan de Vuelo Nacional 2011 este grupo está conformado por Honeywell, Safran y Zodiac.

- Honeywell: diseño de transmisiones de tanque, equipamiento aeroespacial, turbinas (Chihuahua). Sistemas de Integración Honeywell (Mexicali), la cual ha anunciado que incrementará sus exportaciones en cinco veces más.
- Safran: cableado y diseño de equipo eléctrico para el F15 (Chihuahua).
- Zodiac: Diseño y manufactura de tanques de combustible para aeronaves militares.

Se espera que con el apoyo del gobierno federal, y la conformación de esta alianza, el valor agregado de la producción nacional presente aumentos significativos. Es posible observar que los planes del gobierno van en la dirección de seguir incentivándola, prueba de esto son las propuestas retomadas de tratados internacionales que en el pasado han sido firmados o que se planean como los próximos proyectos para aumentar la atracción de IED.

Dos son los acuerdos a mencionar, y en los que el gobierno tiene especial énfasis. Por un lado se encuentra el *Security and Prosperity Partnership of North America (SPP)*, el cual tiene como fundamentos:

Proveer un diálogo bajo términos flexibles, con prioridades establecidas, colaboración y acción sobre problemas que afecten la seguridad, prosperidad y calidad para la vida de los canadienses, americanos y mexicanos. Éste atiende diversos problemas, tales como la facilitación fronteriza, el medio ambiente, productos de seguridad y alimentos, e incluye medidas para mejorar la competitividad de toda Norte América (SPP, 2011).

Este acuerdo de seguridad fue firmado por México, Estados Unidos de América y Canadá en marzo de 2005, y dentro de los funcionamientos para reducir los riesgos de cada país debido a la producción militar dentro de ellos, se logra realizar un compromiso en el cual no se venden de un país a otro los productos que fabrican, sino que se busca construir RIPs entre las empresas de estas tres naciones con la finalidad de eliminar las competencias de las plantas de los diferentes miembros.

Sin embargo los resultados en materia de inversión si se han visto dinamizados por este acuerdo. Los temas propios de la seguridad y el aumento en el dinamismo de la industria militar han incentivado de manera importante las entradas de capital. Los argumentos del SPP son:

Cooperación e inteligencia, administración fronteriza, reforzamiento de las leyes y seguridad de transporte que están destinadas a reducir la actividad criminal y el riesgo terrorista, hacer nuestras comunidades más seguras, facilitando la legitimación de los tratados y los viajes, y protegiendo la calidad de vida. Planeación colaborativa y estrategias de prevención que ayudarán a asegurar la reducción del impacto, responsabilidades coordinadas y rápida recuperación de las situaciones de desastres, sea de salud pública, cibernético, natural, errores humanos o de naturaleza terrorista (*Ibid.*).

Se puede ver que la reactivación participativa de México en este acuerdo se ha manifestado en forma de más proyectos de desarrollo de la industria aeronáutica militar. Pero a pesar que en el campo de I & D dentro del país la participación de los actores mexicanos se mantiene alejada –por cuestiones de la seguridad nacional norteamericana– si se plantea generar un crecimiento relevante en la manufactura de partes bélicas. Prueba de ello es el proyecto para la creación del “Defense Manufacturing Center Project” (*Cfr.* PNV 2011). Aún no se da a conocer la información necesaria para ponderar su repercusión productiva y política, pero es un hecho afirmado por el gobierno federal, su creación es uno de los planes a corto plazo.

Si bien el aprovechamiento de los tratados y certificaciones en el ámbito de seguridad nacional han sido dirigidos de manera exitosa, según con el gobierno federal, aún hay algunos acuerdos que se necesitan conseguir para lograr el completo desarrollo de la industria aeroespacial

militar. En este campo entra el *Wassenaar Arrangement*. Los fundamentos para la búsqueda de la firma de este acuerdo se basan en los aumentos importantes de la producción militar en México, y la necesidad que se plantea de regular su comercialización a nivel mundial. Por principio, el acuerdo se plantea como medida de seguridad nacional para los países que tiene una importante participación en la elaboración de este tipo de mercancías, y se origina a partir de la búsqueda de un control de este tipo de transacciones para asegurar que no se generen redes que impliquen amenazas para los demás conformantes de este consejo.

En este sentido es obligación de cada país asegurar que sus políticas sean las adecuadas para convenir un estándar de circulación de armas y partes de aviones militares y ningún otro agente externo a la soberanía de cada nación estará facultado para intervenir en los asuntos internos, y en caso de incurrir en alguna violación de seguridad sólo se cesará su participación en la comercialización de productos militares.

Y a pesar de los puntos establecidos, el caso mexicano, como en la mayoría de las veces, resulta ser la excepción al funcionamiento ordinario. Ya que uno de los principios para manejar este acuerdo en el país es subordinar la lista de las exportaciones de industria aeroespacial militar a las necesidades y demandas directas del gobierno norteamericano, una condición relevante que se inicia desde los primeros permisos para instalar maquilas de este tipo, pasa por el primer el Memorándum, el BASA y ahora el multicitado PVN.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

El crecimiento, el desarrollo y el progreso, son tres conceptos cuyo encañamiento parecía virtuoso en las tempranas etapas de la globalización económica. Después del fracaso de las políticas de industrialización sustentadas en sustitución de importaciones, y del agotamiento de lo que en México se llamó el Desarrollo Estabilizador, la economía mexicana ingresó al camino de la apertura internacional y a los cambios de estructura interna (privatizaciones, retiro de subsidios) que fortalecieron las posiciones de las empresas que en corto plazo pudieron adecuarse al cambio de modelo económico. De aquí surgieron las industrias de ex-

portación, las más dinámicas y modernas. Una y otra vez se habló que con la apertura a los procesos de alto contenido tecnológico el país ingresaba a la ruta del aprendizaje para convertirse en corto plazo en un competidor en ese tipo de procesos y productos.

Los años noventa transcurrieron, incluido el TLC, la industria electrónica pobló áreas completas de ciudades del norte del país y la industria automotriz se transformó en un ejemplo de la producción modular. Complejos como el de Puebla, Silao, Ramos Arizpe, Aguascalientes, fueron modelos de integración industrial entre las trasnacionales que dominan el armado del automóvil y una industria de autopartes también globalizada, experta ya en estos años en la fabricación de partes y módulos que potenció la productividad en los distintos agrupamientos industriales. Para finales de esa década la productividad del trabajo se hallaba homologada a la de las plantas más modernas en Europa, Estados Unidos y Canadá. Pero era cierto, en los saldos del periodo, se podía ver que en el ranking de las empresas de autopartes en América del Norte de principio de este siglo, están las viejas empresas como Delphi, Visteon, Federal Mogul y hay nuevas como la canadiense Magna, o la norteamericana Flex and Gate, pero en las TOP 100 no hay ninguna mexicana. Si se revisa la otra lista, la de las TOP 150, bueno, ahí ya aparecen dos empresas mexicanas asociadas a empresas extranjeras, Rassini, Carso-Delphi.

El producto de los cambios de principio de los ochenta no se tradujo en componentes mexicanos en el nivel de empresas, sólo para mencionar una parte esencial en el nivel del *up-grading* capitalista. Algo pasó, los componentes mexicanos en esa ya vieja industria siguen siendo el trabajo y las materias auxiliares para los procesos y los recursos públicos que las empresas aprovechan: becas para capacitación, apoyos para la investigación, apoyos fiscales, etc.

Cuando iniciamos el reconocimiento de la industria aeroespacial en México (años 2005-2007) pudimos apreciar que la secrecía envolvía la expansión de las plantas en los estados norteños. En Sonora y Chihuahua, siempre rechazaron nuestras solicitudes de entrevistas y visitas de planta, frases de funcionarios estatales como: *es un tipo de producción que requiere de autorizaciones que nosotros no podemos dar*, nos indicaban que había algo más que producir simples cableados de aviones.

Con la publicación de nuestro primer reporte en el año 2008 (Trabajadores, UOM) pudimos ampliar nuestras fuentes de observación y consulta. Eso nos permitió conocer aspectos muy puntuales de las operaciones en México, así como también a profundizar la discusión acerca de que si los presupuestos gubernamentales para apoyar la instalación de la industria tendrían algunos puntos que en un primer momento pasaron desapercibidos, por ejemplo, los procesos de integración de cadenas productivas en México, y las vinculaciones con el sector educativo superior. En ese contexto hicimos recientemente un viaje a Querétaro, donde, debemos reconocerlo, con mucho apoyo del gobierno del estado y del CONCYTEQ pudimos valorar *in situ* la situación de la industria.

Podemos decir ahora que la Industria Aeroespacial en México es un proyecto con muchas implicaciones para el país. Se trata del traslado de una industria que hasta hace dos décadas estaba concentrada en los países desarrollados y si bien en México había algunas plantas, como hemos dicho, éstas eran de mantenimiento y reparación de partes de aeronaves (lo más extendido, el mantenimiento de turbinas). Pero las necesidades de reducir costos, la de aprovechar las redes de producción que se hacen internacionales con plantas que subcontratan, las redes que involucran la *producción compartida*, es decir, toda la experiencia organizativa que la industria electrónica y automotriz crearon en un cuarto de siglo, todo eso habría de aprovecharlo. El mérito de los proyectistas gubernamentales de los años 2001-2004 fue observar esto, aprovechar el momento y programar para México los cambios que podrían propiciar la atención de las empresas del sector aeroespacial.

La secrecía de las actividades de la industria proviene del hecho de que aquí están involucrados productos para la industria propiamente aeroespacial y la industria militar, pero eso no fue ningún obstáculo, auto asignarse como un *país alineado* con Estados Unidos (CANIETI, FUNTEC, SE, 2004), declararse dispuesto a respetar la propiedad intelectual de las empresas e ingresar a los esquemas de convenios de seguridad norteamericanos, como hemos visto en el texto, fue una condición que se cumplió calladamente, pero de manera suficiente para ampliar la producción de estos tipos de productos.

Los costos del desarrollo, concebido como la presencia de empresas líderes del sector, la producción para la exportación, la factibilidad



de ensamblar un avión en el país, son, sin duda, muy altos. No los compensa el hecho de que haya departamentos, laboratorios de científicos mexicanos involucrados en tal o cual proyecto, si estos no tienen ninguna relación con lo que en este campo se puede construir para el país. Tampoco es un alivio decir que ahora hay cerca de 35 mil trabajadores laborando en las más de 200 plantas, si como observamos en Querétaro, su calificación se ha hecho con fondos públicos mexicanos (programa Bécate) y sus salarios están ligeramente por encima del promedio industrial de la rama exportadora (4 salarios mínimos por día). El proceso de aprendizaje, en los dos sentidos: asimilación del Know-how industrial y desarrollo de capacidades de innovación, están vedadas. Como mencionamos en el texto, la dificultad de ensamblar un avión completo en México ya chocó con la decisión de Bombardier y Honeywell de trasladar el ensamble del tablero a México, y eso que se trata de un Lear Jet, un pequeño avión para uso de ejecutivos.

El hecho es que ahora, como país, además estamos involucrados en una industria que produce parte de productos estratégicos para las potencias económicas y militares, tenemos los riesgos de ser anfitriones de entidades que como la Redes Internacionales de Producción han mostrado para otras industrias, para otros países, su autismo para con los intereses nacionales. Para mayor problema, tenemos un gobierno que se vanagloria de sus acciones, que no desaprovecha momento para hablar acerca de la presencia cada vez mayor de las transnacionales en el país como un gran logro. Si, por ejemplo, se ha identificado que United Technologies es una empresa líder en los procesos de innovación para los años futuros, pues que venga, que se instale ¿a quién le interesa que ésta sea la empresa más importante de las proveedoras del departamento de defensa de los EU? Se puede ver, que el titular del Ejecutivo federal en turno, es un hombre feliz en cada anuncio, en cada arenga, en cada autoevaluación para engancharnos a los países que producen artefactos aeroespaciales. ¿Cómo llamar a eso?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aerospace: Production in Mexico on the Rise* (2002). UAW Research Bulletin, UAW Research Department, Unites States of America.
- Gran Bretaña. British Consulate Monterrey (2005). *México Aerospace Report*, Jayne Hunt, Bernadette Greene, México.
- Instrumentación del Programa de Competitividad de la Industria Electrónica* (2004). México: CANIETI, FUNTEC, SE, vol, II.
- Innovación Educativa para el Desarrollo de México: Oferta Educativa* (2011). México: Universidad Aeronáutica de Querétaro.
- Hunt, J. y B. Greene (2005). *Mexico Aerospace Report*, México: British Consulate Monterrey.
- Juárez, H. (2008). *La industria Aeroespacial en México*, UOM.
- \_\_\_\_\_, (2004). *Allá... donde viven los más pobres*, BUAP, U de G, UOM, UMSNH.
- \_\_\_\_\_, (2010). "La Industria del Automóvil en México. Perspectivas para 2010", en revista *Metapolítica*, México.
- México. Consejo Mexicano de Educación Aeroespacial (2010). *Formación de Recursos Humanos*, México.
- México. Federación Mexicana de la Industrial Aerospace (2010). *The Aerospace Industry in Mexico*, México.
- México y Estados Unidos de América (2009). *Implementation Procedures for Airworthiness*.
- México. ProMéxico (2009). *Plan de Vuelo Nacional: Mapa de Ruta Tecnológico de la Industria Aeroespacial Mexicana*, México.
- México. ProMéxico (2011). *Mexico Flight Plan Mexico's Aerospace Industry Road Map*, México.
- México. Secretaría de Economía (2011). *Industria Aeroespacial en México*, México.
- Pérez, J. (2009). *Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea entre los Gobiernos de México y Estados Unidos de América (ABSA)*, México: CMGD Abogados.
- The Recession Hits Home: Aerospace* (2001). UAW Research Bulletin, UAW Research Departmente, Estados Unidos de América.
- AERIS. *Alianza Estratégicas y Redes de Innovación para la Competitividad* (2011). Consultado el 16 de agosto de 2011, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), página web de fondos institucio-

- nales: <http://www.conacyt.mx/fondos/institucionales/Tecnologia/Avance/Paginas/AvanceAeris.aspx>.
- A. *Roadmap to Nadcap Certification* (2009). Consultado el 17 de agosto de 2011, Experts Resourcer, página web de NADCAP Aerospace Standard: <http://www.expertresource.net/Nadcap.html>.
- AS9100, AS9110, AS9120 Aeroespacial* (2011). Consultado el 17 de agosto de 2011, BSI Group, página web de normas y esquemas de certificación: <http://www.bsigroup.com.mx/es-mx/Auditoria-y-Certificaciones/Sistemas-de-Gestion/Normas-y-estandres/AS9100/>.
- AS9100B. The Aerospace Quality Management Business System* (n.d.). Consultado el 23 de agosto de 2011, Sustaining Edge Solutions Inc.: [www.sustaininedge.com](http://www.sustaininedge.com).
- Automoción ISO/TS 16949* (2011). Consultado el 17 de agosto de 2011, BSI Group, página web de normas y esquemas de certificación: [http://www.bsigroup.es/certificacion-y-auditoria/Sistemas-de-gestion/estandares\\_esquemas/Automocion-ISOTS16949/](http://www.bsigroup.es/certificacion-y-auditoria/Sistemas-de-gestion/estandares_esquemas/Automocion-ISOTS16949/).
- ISO9000 essentials* (2011). Consultado el 3 de septiembre de 2011, International Organization for Standardization, página web de International Standards for Business, Government and Society: [http://www.iso.org/iso/iso\\_catalogue/management\\_and\\_leadership\\_standards/quality\\_management/iso\\_9000\\_essentials.html](http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/quality_management/iso_9000_essentials.html).
- ISO9001 Calidad* (2011). Consultado el 17 de agosto de 2011, BSI Group, página web de normas y esquemas de certificación: <http://www.bsigroup.com.mx/es-mx/auditoria-y-certificacion/Sistemas-de-Gestion/Normas-y-estandares/ISO-9001/>.
- Security and Prosperity Partnership of North America* (2009). Consultado el 25 de agosto de 2011, Gobierno de Canadá, página web de descripción SPP: [http://www.spp-psp.gc.ca/eic/site/spp-psp.nsf/eng/h\\_00003.html](http://www.spp-psp.gc.ca/eic/site/spp-psp.nsf/eng/h_00003.html).
- Supplier ITAR Regulation & Certification* (n.d.). Consultado el 9 de agosto de 2011, Model Based Enterprise, página web de ITAR Compliance: <http://model-based.enterprise.org/Starting-Model-Based-Enterprise/Itar.aspx>.
- Wassenaar Arrangement* (2011). Consultado el 18 de agosto de 2011, página web oficial del tratado, parte introductoria: <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html>.

**HEMEROGRAFÍA**

Cadena de Noticias 2005-2010.

CNN Expansión 2005-2010.

Diario de Querétaro 2005-2010.

El Financiero 2005-2010.

El Ágora de Chihuahua 2005-2010.

El Heraldo de Chihuahua 2005-2010.

El Informador 2005-2010.

El Observador 2005-2010.

El Sol de Tijuana 2005-2010.

El Porvenir.com 2005-2010.

Ensenada.Net 2005-2010.

El Sol de Zacatecas 2005-2010.

Grupo Fórmula 2005-2010.

La Red Noticias 2005-2010.

Milenio on Line 2005-2010.

Notimex 2005-2010.

Organización Editorial Mexicana 2005-2010.

Panorama Laboral 2005-2010.

Revista Boom Económico (número 4, 28 de mayo de 2007).

Yahoo Noticias 2005-2010.

Vanguardia 2005-2010.

SUSANA EDITH RAPPO MIGUEZ

## **¿Qué significa desarrollo? Perspectivas en disputa frente al proyecto de las Ciudades Rurales en Puebla**

### **INTRODUCCIÓN**

Como parte de la invitación del Cuerpo Académico de Economía Internacional a compartir un ejercicio reflexivo sobre los límites y potencialidades de las transformaciones que ocurren en América Latina –a partir de reconocer la existencia de una crisis del neoliberalismo que tiene distintas expresiones en la región y niveles de articulación de la realidad así como elementos contradictorios– centrando el debate en aspectos del desarrollo, buscamos contribuir a ese ejercicio colocando en la discusión el proyecto de ciudades rurales como estrategia de gobierno, que contiene a su interior una visión del desarrollo.

La convocatoria establecía el interés de centrar el debate en la ubicación de las distintas experiencias con sus continuidades y rupturas en el marco de la discusión sobre el desarrollo, derivada de una nueva correlación de fuerzas en América Latina que se ha expresado en el surgimiento por la vía electoral, producto de grandes movilizaciones sociales, de gobiernos de izquierdas y en nuevas propuestas de transformación social.

En México, en 2006 se impuso vía fraude electoral una visión conservadora, que refrenda el proyecto neoliberal bajo el dominio estadounidense, que ha militarizado al país y criminalizado la protesta social,

en medio de una gran movilización y una multiplicidad de disputas, que denotan a una sociedad que está pugnado por cambios sociales, por diferentes vías.

La reflexión a la cual fuimos convocados colocó como objetivo primordial discutir sobre los límites y potencialidades del cambio en América Latina frente a la crisis del neoliberalismo y la experiencia desarrollista, a partir de temas particulares de investigación. Una batería de interrogantes<sup>1</sup> se lanzaron para que a partir de los temas tratados, pudieran colocarse en el centro de las reflexiones particulares.

Por ello, este capítulo se propone analizar la concepción y el significado del desarrollo a partir del planteamiento y los proyectos de la creación de Ciudades Rurales<sup>2</sup> en Puebla. Si bien la motivación para la reflexión surge a partir del ámbito estatal, dichos proyectos rebasan ese entorno y ubican la discusión en un plano más global donde se confrontan distintas posiciones y enfoques plasmados en planes, programas y acciones de gobierno frente a las resistencias y estrategias de vida de los pueblos.

Dicha reflexión lleva implícita algunos supuestos asociados al funcionamiento económico y la dinámica de acumulación del capital, al papel del Estado en la economía, a las intervenciones e intereses representados en programas y acciones de gobierno, en aras de un mayor bienestar frente a las necesidades de los diversos sujetos y actores sociales, quienes disputan y confrontan en la práctica distintas visiones del desarrollo y en ese sentido le dan un nuevo contenido al concepto.

En la visión dominante, propuesta por los gobiernos, los organismos multilaterales en la materia, organizaciones no gubernamentales, incluso por los partidos políticos y otras instancias institucionales, el relativo atraso que implica la consideración de la necesidad del desarrollo, lo ubica como una meta, que generalmente significa un avance en el bienestar social, frente a la marginación y pobreza.

---

<sup>1</sup> ¿Cuáles son los alcances y límites de las alternativas al neoliberalismo en la región? ¿Está en marcha una nueva fase histórica del modelo desarrollista en la región? ¿Está en marcha la construcción de alternativas al desarrollo y cuáles son sus alcances para transformar a la sociedad en su conjunto? ¿Existen posibilidades para la instauración de una nueva fase del desarrollismo? ¿Existen posibilidades históricas para la construcción de una sociedad al margen del desarrollo?

<sup>2</sup> La primera experiencia en México en materia de ciudad rural surge en Chiapas, con el gobierno de Juan Sabines.

Sin embargo, el desarrollo sigue siendo un proceso de transformación de la sociedad fundado en la acumulación de capital, lo cual no necesariamente conduce ni ha conducido a una mayor equidad o bienestar social, básicamente porque las bases mismas de esa acumulación surgen de procesos de desigualdad, inequidad, exclusión y despojo (Rappo, 2010).

El desarrollo como meta tiene un gran sentido político y de disputa, ya que frente a la visión dominante existen otras posiciones que si bien aspiran a mayores niveles de bienestar cuestionan dicha visión, ya que en muchos casos los excluye, confrontando el concepto mismo del desarrollo, que implica transformaciones en aras de la modernidad y que supone dejar de ser lo que uno es para convertirse en otro, ese otro, producto de la modernidad, sin mayor contenido cultural. Como sostiene Francois Houtart, el desarrollo es la occidentalización del mundo frente a las otras culturas.

Desde el poder muchas veces se olvida, que las sociedades tienen historia y cultura que constituyen su identidad y que resistirán frente a la imposición que busca transformar o desaparecer dicha identidad. La que es retomada hoy, por diversos actores, como un aspecto central frente al desarrollo, ya que se busca preservar. Por ello, las propuestas dominantes, al mismo tiempo que convencionales, basadas en la expansión industrial y urbana son severamente cuestionadas (Rappo, 2010).

La propuesta de ciudades rurales en Puebla se justifica al igual que se hizo en Chiapas bajo el argumento de la necesidad de concentrar a poblaciones dispersas asentadas en comunidades con alto grado de marginación, justamente por carecer de servicios básicos.

No es un argumento nuevo, tiene una larga historia y parte de no reconocer el tipo de poblamiento y distribución territorial característicos de las culturas mesoamericanas, donde la dispersión no es problema sino una cualidad (Rodríguez, 2011).

## **LA POBREZA Y LA JUSTIFICACIÓN**

El discurso sobre la pobreza y su combate se volvió dominante a la par que el modelo neoliberal se imponía desde el Estado y avanzaba sobre las di-

versas esferas y dimensiones de la vida del país. No sólo porque fue agudizando las condiciones de desigualdad imperantes sino porque transformó a todos aquellos con limitados recursos productivos y formas de producción campesinas, que sostenían sus actividades apoyándose en una forma de intervención estatal que contribuía a su existencia, en pobres.

Desde esa lógica, se invisibilizó a buena parte de los campesinos porque dejaron de ser importantes como productores, al mismo tiempo que la política económica se separaba de la política social y aquellos que fueron tipificados sin o escaso potencial productivo, se fueron convirtiendo en objeto de las políticas asistenciales.

La apuesta gubernamental a la descampesinización del país va de la mano con la tipificación de los campesinos como pobres y al despoblamiento del campo, a partir de políticas asistenciales.

Si bien la visión urbana industrial del desarrollo, acorde a la expansión capitalista ha sido cuestionada desde múltiples aristas, entre las que destacan la social y ambiental, derivada de la exclusión social y el deterioro de los recursos naturales, desde los ámbitos gubernamentales, sigue predominando la idea de concentración de la población en ciudades, aunque ahora éstas sean en ámbitos rurales.

Antes, el discurso del desarrollista permeaba en el imaginario de progreso, hoy la salida de la pobreza vuelve a recrear dicho imaginario articulando un nuevo discurso, ahora llevando las ciudades a las zonas rurales, como sino existieran, ahondando aún más la desvalorización de lo campesino transformados en pobres e intentando revertir dicha situación al amparo de un nuevo despojo, ahora como consumidores y asalariados.

“Ninguneados en la multiplicidad de sus formas de vida, en la riqueza de sus estrategias de sobrevivencia, se les hundió como campesinos recrudesciendo formas desventajosas de inserción en los mercados de productos, de dinero y de trabajo (actualizando formas de la ‘ley de San Garabato’: compra caro y vende barato [*Armando Bartra*]); luego, se les dio la puntilla con el tratado de libre comercio que los dejó desprotegidos y devenidos en productores fallidos que no ‘pueden competir’ en un mercado abierto. Y, ahora, desde el olvido que los ha colocado al borde la extinción como grupo social, viene el intento de salvamento a través de una política social que los ningunea en sus identidades locales especí-



ficas, y trata de incluirlos desde su condición socialmente producida de pobres” (Berlanga *et al.*, 2011).

“Se trata de formas de rescate y de reenganche en el imaginario del progreso. Ninguneados como campesinos, se les quiere ‘salvar’ e integrar como pobres a los que hay que desarrollar, dar oportunidades (trabajo, educación y salud) para revertir su situación de precariedad, su exclusión de los procesos de modernización del país” (*Idem.*).

Un elemento pertinente a destacar, que está en la base de la complejidad de la sociedad mexicana, que exacerba las disputas, es que una parte de ese campesinado pobre al que hay que “modernizar” es dueño o poseedor de la tierra, el agua y los bosques. El despojo desde hace tiempo ya, se ha vestido en el país y en la entidad poblana de un ropaje legal que tiene como sustento el discurso del desarrollo, económico y social.

## LOS HECHOS

Desde marzo de 2011, el Gobierno del estado de Puebla encabezado por Rafael Moreno Valle anunció la construcción de una “Ciudad Rural” en San Miguel Tenexatiloyan, municipio de Zautla, en la entrada a la sierra nororiental de Puebla. Éste sería un primer proyecto piloto, de una propuesta más amplia que involucraría a 50 localidades que por su ubicación y tamaño pueden atraer a la población ubicada en localidades aledañas ubicadas a menos de 10 kilómetros de distancia.

La justificación oficial se fundamenta en la idea y necesidad de generar un mayor desarrollo de Puebla, para lo cual el patrón de poblamiento basado en la dispersión poblacional es el desafío a vencer, responsable de la pobreza y la marginalidad existente.

El 27 de abril de 2011, el Ejecutivo estatal, dio por iniciada la construcción de la ciudad rural en San Miguel Tenexatiloyan, en un evento realizado en esa localidad, pero dejando nuevamente en la indefinición aspectos claves para un proyecto de este tipo, como son el lugar de asentamiento y los terrenos que se ocuparían de la junta auxiliar de Zautla, para edificar los nuevos servicios, los modelos de vivienda que se edificarían y los procedimientos que se seguirán para que la gente de las comunidades cercanas se concentre ahí.

Si bien se enumeraron una serie de actividades que se crearían como son: un sistema de producción de alfarería de alta calidad para exportación; la producción de hongos, cuya venta incluso ya estaría garantizada gracias a la intervención del presidente de la Fundación Azteca, Esteban Moctezuma, presente en el evento, quien logró un convenio con el consorcio estadounidense Walmart para que adquiriera las cosechas; la propuesta y sus personajes se distanciaba poco del modelo de ciudades rurales en Chiapas, que tantas críticas ha generado.

El mandatario estatal y la secretaria de Desarrollo Social, Miriam Arabián Couttolenc<sup>3</sup> aseguraban que la ciudad rural que se fundaría en San Miguel nada tiene que ver con el fracasado modelo de las ciudades rurales en Chiapas<sup>4</sup>, aunque sin presentar ni especificar con claridad las diferencias o proyecto que avalara esa posición.

Lo que sí advirtieron es que la elección de San Miguel como piloto de las ciudades rurales no fue obra de la casualidad, sino que se consideró como un elemento determinante la organización que existe en Zautla por parte de la sociedad civil, ya que esa organización podrá hacer menos difícil el proceso de concentración e integración.

Lo persistente en el discurso oficial actual, que además no es novedad con relación al discurso gubernamental dominante, donde sigue predominando la visión del desarrollo ligada a lo urbano-industrial en detrimento de lo campesino y que se retoma en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, es considerar a la dispersión poblacional, como una de las principales causas de pobreza y marginación, ya que la misma deriva de la falta de acceso a servicios públicos, y ello obedece a la incapacidad económica del gobierno de dotarlo debido, justamente, a dicha dispersión.

Prevalece entonces en la justificación gubernamental de planes y proyectos de gobierno la necesidad de concentrar en un sólo lugar al

---

<sup>3</sup> Dejó la Secretaría de Desarrollo Social estatal, y es desde el 16 de julio de 2011 delegada de la Sedesol federal en Puebla.

<sup>4</sup> Arabián Couttolenc aseguró, en una entrevista, que en la ciudad rural que el gobierno poblano pretende desarrollar no se instalarán tiendas Elektra, Walmart, Oxxo o similares, a pesar de que algunos de los promotores del proyecto son esas empresas (Martín Hernández, *La Jornada de Oriente*, 29/04/2011).

mayor número de personas de comunidades dispersas, argumentando que resulta más barato dotar de servicios a una localidad en vez de extenderlos a todas las que están separadas. Lo anterior, deja de lado la historia que está detrás del surgimiento de pueblos y comunidades, que permiten comprender y dan sentido al patrón de distribución poblacional en el país.

Desde la delegación federal de la Sedesol en Puebla se hizo público, a fines de agosto de 2011, un material denominado “Ciudad Rural: iniciativa para la integración del sistema microregional” que establece como antecedentes un proyecto del Consejo Nacional de Población, del año 2002, que buscaba identificar localidades estratégicas que pudieran servir como plataforma para el desarrollo microregional del campo que se denominó “Centros Proveedores de Servicios” y que se incorporó a Sedesol bajo el nombre de microrregiones, como un mecanismo para combatir la dispersión y la pobreza en los municipios de alta y muy alta marginación.

Lo anterior, que analizaremos más adelante, significaría una modificación a la idea original de ciudades rurales, ya que en este caso el centro proveedor pone énfasis en la concentración localizada de los servicios para atender a la población de comunidades aledañas, en lugar de concentrar a la población reubicándola en una ciudad.

### ***1. La idea original***

Según la Secretaría de Desarrollo Social Estatal y en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 y de las acciones que transformarán a Puebla, “la dispersión de la población en pequeñas localidades sigue constituyendo un desafío de primer orden para el desarrollo de Puebla”, lo cual se relaciona estrechamente con “el estancamiento productivo, la pobreza extrema, la marginación y el rezago socio demográfico”.

En Puebla, el 31.67% de la población de la entidad, se encuentra concentrada en la capital, mientras que el 31.49% se concentra en 6 100 comunidades con menos de 2,500 habitantes de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 1  
**Puebla, Concentración de la Población Estatal, 2010**

Rango de Habitantes	Número de Localidades		Población Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Menores de 2,500 habitantes	6,100	95.31	1,633,943	28.27
De 2,501 a 5,000 habitantes	173	2.70	591,129	10.23
De 5,001 a 10,000 habitantes	71	1.11	489,857	8.48
De 10,001 a 50,000 habitantes	47	0.73	885,489	15.32
De 50,001 a 100,000 habitantes	7	0.11	496,633	8.59
De 100,001 a 500,000 habitantes	1	0.02	248,716	4.30
De 500,001 a 1'000,000 de habitantes	1	0.02	1,434,062	24.81
Total	6,400	100.00	5,779,829	100.00

Fuente: Sedesol.

Según el diagnóstico, el estado de aislamiento en el que se encuentra un importante grupo de la población constituye una barrera al desarrollo y tiene fuertes implicaciones en el desarrollo de los individuos como el acceso privado a los activos, a los bienes públicos, a la infraestructura y a los servicios sociales que hacen más difícil para los pobres aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento económico agregado a lo largo de diferentes periodos de tiempo.

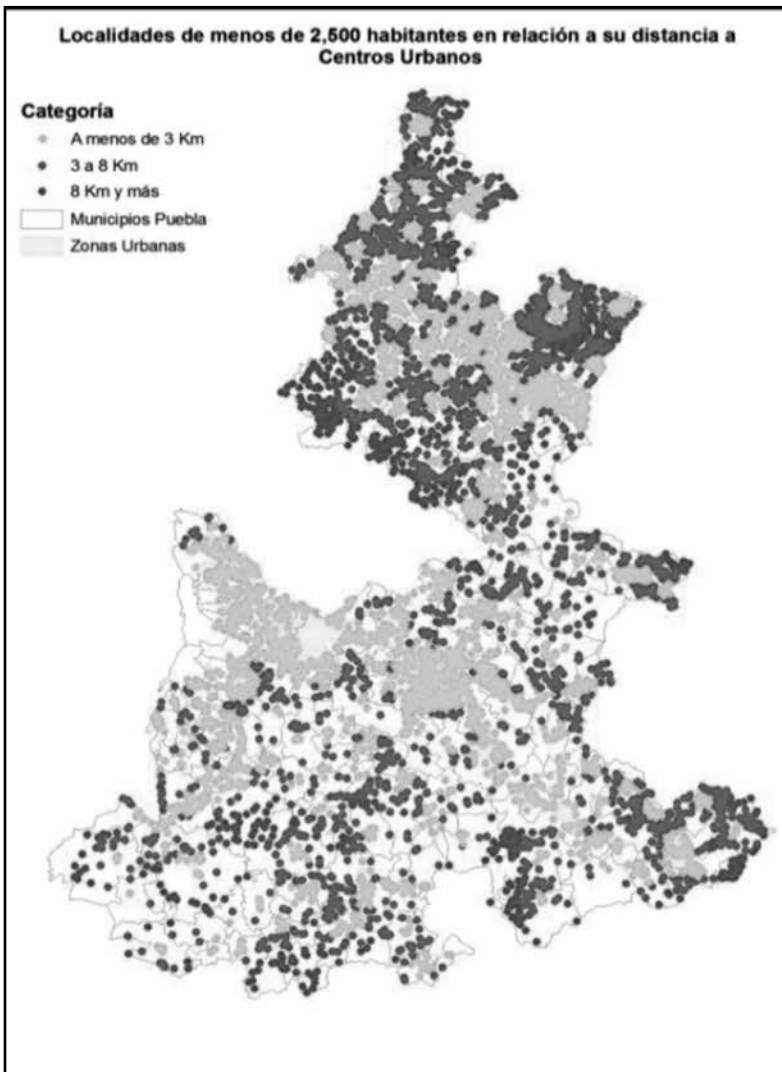
De esta manera, las sociedades más desiguales a lo largo del tiempo y proveen menos oportunidades de movilidad y de desarrollo a los individuos y fomentan la inestabilidad económica, impidiendo el crecimiento futuro y perpetuando la pobreza a través de generaciones.

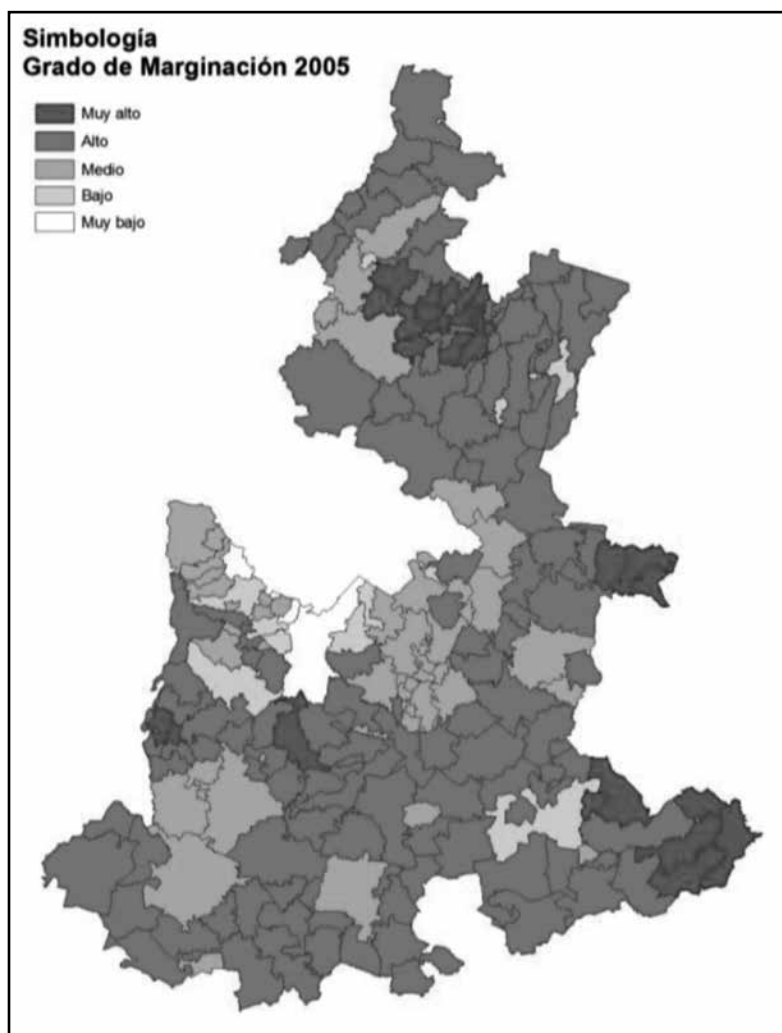
Por lo anterior, la política social plantea la necesidad de buscar alternativas a la dispersión y al aislamiento mediante el fortalecimiento del sistema de centros de población con vocación para atender a la población en sus zonas de influencia.

Plantea también como objetivo promover la concurrencia de los sectores público, social y privado para que, en sitios y poblados rurales con vocación, se desarrollen servicios, equipamiento, vivienda y empleo, que impulsen la formación de nuevas ciudades –ampliando las posibi-

lidades para reubicar a la población dispersa, localizada en su zona de influencia-, y las oportunidades de desarrollo de toda la región.

Los siguientes mapas son representativos de: a) las localidades de menos de 2,500 habitantes que se localizan a diferentes distancias de las zonas urbanas y semiurbanas, y que caracterizan a aquéllas con aislamiento medio y crítico; y b) los grados de marginación.





## ***2. El giro en el proyecto original***

Desde la delegación de Sedesol en Puebla –como ya mencionamos– a fines de agosto de 2011 circuló un material para la discusión, que modificaba en parte el proyecto original de Ciudades Rurales.

Colocando como antecedente el proyecto que en 2002 el gobierno federal a través del Consejo Nacional de Población, inició con el fin de identificar localidades estratégicas que pudieran servir como plataforma

para el desarrollo microregional del campo que se denominó “Centros Proveedores de Servicios”, el cual se incorporó a Sedesol bajo el nombre de Microregiones, como un mecanismo para combatir la dispersión y la pobreza en los municipios de alta y muy alta marginación (Sedesol, borrador para discusión, 17/08/2011).

Según el documento de referencia y después de 7 años de experiencia se busca restablecer los elementos estratégicos del proyecto de Microregiones fortaleciendo la participación de la comunidad con énfasis en el desarrollo humano. Con ese propósito se ha establecido un acuerdo con el gobierno del estado de Puebla, a fin de crear un programa piloto en San Miguel Tenextatiloyan que pueda escalarse para cumplir la meta estatal: desarrollar 50 polos en los próximos 6 años (Sedesol, 2011).

El proyecto “Iniciativa para la Integración del Sistema Microregional”, articula las acciones de combate a la pobreza en el medio rural, abordando las causas y los efectos que la originan. Promueve el “desarrollo humano en base a los usos y costumbres de cada microregión y ubica a la comunidad en el centro del modelo de actuación, para superar las desigualdades”, promoviendo: a) El fortalecimiento de la identidad, la cultura local y la cohesión de la comunidad que integra la microregión; b) El desarrollo de capacidades para que la propia comunidad gestione la superación de la pobreza y la marginación, y a su vez, dé continuidad a las iniciativas emprendidas; y c) la vinculación de la comunidad con los sectores público, social y privado para multiplicar las oportunidades de capacitación, el empleo y el desarrollo económico local.

Si bien el documento retoma mucho del planteamiento inicial, por lo menos a manera de discurso plantea consensar, ya que postula “un marco de colaboración y concurrencia que permita articular a distintos actores alrededor de una problemática compleja en un determinado territorio”, a diferencia de la postura anterior, donde la población de San Miguel y demás comunidades de la zonas, parecían meros espectadores ante una imposición, teñida de progreso.

Si bien mantiene a nivel diagnóstico la visión dominante sobre el hecho de la dispersión de las comunidades como un elemento asociado, al estancamiento productivo, la pobreza extrema, la marginación y el rezago socio demográfico, olvidando la historia de los pueblos que dieron origen a esas comunidades y que son la base de la dispersión po-

blacional, mantiene también como eje a las comunidades existentes y la posibilidad de decidir sobre las mismas, en lugar de reubicar a sectores de la población en una ciudad.

En la metodología de CONAPO, un centro proveedor de servicios es una localidad que por su ubicación puede atender a las personas que residen en localidades aledañas que conforman su área de influencia, si en ella se incrementa el acervo de servicios públicos en calidad y cantidad y si se mejora la comunicación con las localidades del área de influencia.

En la propuesta que presenta ahora la Sedesol para justificar la idea de Ciudad Rural, se propone que San Miguel sea un centro proveedor de servicios para 75 localidades ubicadas en un área de influencia de alrededor de 10 kilómetros. El problema es que este centro proveedor de servicios pierde eficacia y utilidad en la escala que se propone (de atención a la población de 75 localidades, aproximadamente 46,000 personas) frente a tres centros proveedores de servicios “naturales” a los que ya recurren una buena parte de los habitantes de esas 75 localidades del área de influencia: Zaragoza, que tiene una población de aproximadamente 15,000 habitantes y es centro distribuidor de comunicación terrestre hacia la sierra norte, hacia la parte baja del estado y Veracruz y hacia la ciudad de Puebla y México; Zacapoaxtla que es puerta de entrada a la sierra nororiental y que tiene una población de 50,000 habitantes; y, por último Libres ubicada en la parte media del estado y con una población cercana a los 30,000 habitantes (Berlanga, 2011).

La eficacia de San Miguel como centro proveedor de servicios será reducida en relación a la expectativa que contiene el proyecto. Y no es que no se pueda considerar a San Miguel como centro proveedor, se puede sin duda, pero redimensionando su área de influencia para que no se cruce con las áreas de influencia de Zaragoza, Libres y Zacapoaxtla (Berlanga, 2011).

## **LA EXPERIENCIA EN CHIAPAS**

Tras las tormentas que cayeron en gran parte del sureste de México, en octubre y noviembre de 2007, el gobierno del estado de Chiapas, pre-



sidido por Juan Sabines Guerrero, impulsó el programa llamado Ciudades Rurales Sustentables, generando toda una institucionalidad que derivó en la creación del Instituto de Población y Ciudades Rurales.

Mediante el Decreto No 197 publicado en el Periódico Oficial No 097 de fecha 05 de junio del 2008, se crea el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda. Posteriormente, el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables establece su sectorización a la Secretaría de Infraestructura mediante el Decreto No 216, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Decreto que crea al Instituto, publicado en el Periódico Oficial No 109 de fecha 07 de agosto del 2008. Finalmente, el 26 de marzo de 2009, se dictamina la creación del Instituto de Población y Ciudades Rurales<sup>5</sup> (Gobierno del estado de Chiapas, Manual de Organización, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, mayo de 2010).

Cuya misión es “instrumentar políticas y acciones para el establecimiento y fundación de Ciudades y Villas Rurales Sustentables que permitan adecuar la distribución territorial de la población a las potencialidades del desarrollo regional, en un marco de mayor prosperidad social, económica y de sustentabilidad en el uso de los recursos”.

Mientras que su visión es la “creación de un subsistema de Ciudades y Villas Rurales Sustentables en el Estado de Chiapas que favorezca la concentración de familias que habitan en localidades dispersas y en zonas de riesgo y que, además, permita la dotación de servicios básicos y la generación de alternativas económicas y productivas con empleos dignos y remunerados para la población”. Estableciendo que la función de la Coordinación técnica será “Coordinar y supervisar los Programas y Proyectos relacionados con la constitución, construcción y desarrollo de las Ciudades y Villas Rurales Sustentables en el Estado, de acuerdo

---

<sup>5</sup> El Instituto de Población y Ciudades Rurales se crea mediante el Decreto No 163, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial No 144, de fecha 10 de febrero del 2009 a través de la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables y del Consejo Estatal de Población. Mediante Dictamen No SH/SUBA/DGRH/DEO/131/2009 de fecha 26 de marzo del 2009, se determina la creación del Instituto de Población y Ciudades Rurales. Dictamina

al Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU”<sup>6</sup>.

La ciudad rural sustentable de Juan del Grijalva fue inaugurada el 7 de septiembre de 2009, teniendo como marco legal la ley de Ciudades Rurales Sustentables, publicada en el Periódico Oficial del estado de Chiapas, el 7 de enero de 2009, definiéndolas como “aquellas áreas territoriales, constituidas para concentrar asentamientos humanos dispersos con altos índices de marginación y pobreza, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que las integren, proporcionándoles servicios de calidad y oportunidades económicas, mediante el establecimiento, construcción, conservación, y mejoramiento de centros poblacionales que permitan el desarrollo integral sustentable de la región, con respeto y apego a las características geográficas, económicas, ambientales, culturales y de costumbres de la región”.

La localidad de Juan del Grijalva se ubicaba en el municipio de Ostuacán, a las márgenes del río Grijalva, en el estado de Chiapas, a ocho kilómetros aguas arriba de la Presa Peñitas, muy cercana a la frontera de Chiapas y Tabasco. Según el INEGI, en 2005 contaba con 416 habitantes, quienes se dedicaban principalmente a actividades primarias como la agricultura, la ganadería y la pesca. En 2007, las lluvias y la intensa deforestación que sobre esas tierras ha privado para adecuarlas a la ganadería, provocó la saturación del suelo y su reblandecimiento, lo que se tradujo en derrumbes, deslizamientos y asentamiento de tierras en las márgenes del río, refiere la investigación mencionada.

---

<sup>6</sup> La dirección de concertación y gestión financiera tiene como propósito coordinar las acciones procedentes al financiamiento de los estudios y proyectos para la constitución de Ciudades y Villas Rurales Sustentables en el Estado, a través de aportaciones del sector público y privado. Instrumentar las acciones necesarias para la obtención de recursos financieros provenientes de Organismos Públicos de los tres órdenes de gobierno así como organizaciones privadas, nacionales e internacionales, para la ejecución de proyectos de constitución, construcción y desarrollo de Ciudades y Villas Rurales Sustentables, así como supervisar la operación del Fideicomiso Público para la construcción y desarrollo Integral de las Ciudades y Villas Rurales Sustentables. Existe un Departamento de Fundaciones y Organismos, cuyos propósitos son coordinar las actividades realizadas ante las agencias de cooperación, fundaciones y organismos nacionales e internacionales, viables para proporcionar financiamiento económico o material, así como brindar asistencia técnica para la constitución de Ciudades y Villas Rurales Sustentables; y entre sus funciones se encuentran: promover y difundir el proyecto de Ciudades y Villas Rurales Sustentables ante los gobiernos, agencias de cooperación, fundaciones y organismos nacionales e internacionales, como posibles prospectos en aportar financiamiento económico, material y de asistencia técnica.

El 4 de noviembre de 2007 tuvo lugar en Juan del Grijalva un deslizamiento en masa de terreno que provocó una gran ola, inundando y destruyendo todo a su alrededor; el deslizamiento provocó la destrucción de al menos 100 casas, además, la obstrucción y azolve del cauce del río, sobre un área de afectación de 160 mil metros cuadrados, con un volumen de masa deslizada de 9 mil millones de metros cúbicos. Parte de la población alcanzó a huir a la zona alta, y posterior a este suceso muchas de estas personas fueron ubicadas en poblaciones cercanas como Pichualco y Ostuacán.

Sigue la creencia en una parte de la población, de que este suceso fue planeado por el gobierno federal y estatal de Chiapas y de Tabasco para frenar la inundación que en esa fecha azolaba a Villahermosa (Sánchez Lozano, 2011).

La población afectada fue ubicada en la primera ciudad rural, construida en la misma cabecera municipal de Ostuacán, como parte de un proyecto que pretende crear ciudades rurales sustentables, para acercar a comunidades marginadas y lejanas.

La primera ciudad rural se formó reuniendo a la población de la destruida comunidad de Juan del Grijalva con 11 comunidades más que se encontraban en zonas de alto riesgo. Si para algunos la ciudad rural puede significar un cierto desarrollo medido en términos materiales, para los habitantes del viejo Juan del Grijalva, el desarrollo implica un concepto orientado a la identidad, la autodeterminación y la autosuficiencia, lo cual dista de las visiones dominantes del mismo. Según Sánchez Lozano, la ciudad rural sustentable del Nuevo Juan del Grijalva ha roto con su ritmo de vida, sus actividades y su organización interna. No tomó en cuenta la forma de pensar de los afectados, lo que hoy complica su permanencia y bienestar en la misma (Rappo, 2011).

A la fecha, en Chiapas existen: dos ciudades construidas, Nuevo Juan del Grijalva y Santiago El Pinar; tres en proceso de construcción, Jalteando, Ixhuitán y Emiliano Zapata; y una en estudio, Copainalá.

Para Gerardo González Figueroa, del Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal de las Casas, durante su participación en el octavo Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER), Nuevo Juan de Grijalva y Santiago El Pinar sólo representan el despojo gubernamental contra el campesinado, bajo el engaño de or-

denar el uso de los recursos del campo, lo cual implica la separación del labriego de la tierra que actualmente habita (Llaven Yadira, *La Jornada de Oriente*, 31/05/2011), siendo lo más grave la reclusión forzada de los campesinos como parte de una estrategia mucho más amplia de contra-insurgencia y pacificación.

Las empresas que han participado en esos proyectos buscan a partir de las mismas mayores beneficios, donde el gobierno servirá como mediador para que el capital invertido obtenga retribuciones. En su opinión el cambiar abruptamente al campesino del campo a una cooperativa urbana, los convierte en maquiladores y si bien las ciudades rurales cuentan con servicios, como son las clínicas de primer mundo, se van convirtiendo en elefantes blancos, porque los campesinos no acuden a ellas, por usos y costumbres.

Otros análisis, como los de Mariela Zunino y Miguel Pickard, del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) sobre las ciudades rurales en Chiapas, refuerzan como objetivo fundamental de las mismas el despojo gubernamental contra el campesinado. Se afirma que “la construcción de Ciudades Rurales pretende imponer un ordenamiento territorial que, por un lado, libere extensas áreas de tierra para su aprovechamiento por parte de empresas de todo tipo, y por el otro concentre a la población en centros poblacionales, donde los habitantes ya no se dediquen más a sus actividades campesinas tradicionales, sino que se conviertan en mano de obra para dichas empresas”.

La “reconversión productiva” incluiría elementos como agricultura intensiva, proyectos turísticos (ecoturismo, turismo rural), agroindustrias, minería, oportunidades a la inversión privada, cadenas productivas, microempresas, reglamentación del comercio, microfinanzas, entre otros. El financiamiento para dichos proyectos se deriva de préstamos internacionales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que en virtud del cumplimiento de los Objetivos del Milenio se canalizan al país, y del cual se benefician prioritariamente las instituciones de crédito privadas y los desarrolladores inmobiliarios dedicados a la construcción de viviendas de interés social.

En nuestro caso, creemos que la construcción de Ciudades Rurales forma parte del entramado neoliberal de planes, proyectos y negocios

que están avanzando sobre México, a través del Plan Puebla Panamá. En la reunión donde se lanzó el Proyecto Mesoamérica en junio de 2008, el presidente del Consejo Consultivo de Ciudades Rurales<sup>7</sup>, Esteban Moctezuma Barragán, también presidente de Fundación Azteca, declaró que “habrá Ciudades Rurales no sólo en Chiapas ni sólo en todo México. Se multiplicarán por Latinoamérica y el orbe y serán herencia del presidente Felipe Calderón y del gobernador Sabines Guerrero, porque resuelven muchos problemas a la vez, porque parten de una solución de fondo”.

Por ello y acorde a las experiencias en Chiapas, académicos, investigadores y otros sectores de la sociedad poblana, así como asociaciones y organizaciones de la Sierra Nororiental de Puebla, donde se ubica San Miguel Tenaxtiloyan emplazaron a instancias de gobierno en Puebla a explicitar el proyecto, que según habían declarado no repetiría la experiencia chiapaneca partiendo de la premisa que cualquier propuesta que

---

7 El Consejo Consultivo Ciudadano de Ciudades Rurales Sustentables tiene como objeto acompañar, asesorar, evaluar y apoyar con recursos financieros el proceso y los resultados de corto, mediano y largo plazo, así como también fomentar y coordinar la cooperación nacional e internacional en el diseño, edificación y operación de las Ciudades Rurales Sustentables. Otra función muy importante que desempeña el Consejo Consultivo Ciudadano es la gestión de aportaciones de recursos de la sociedad, para constituir y edificar las Ciudades Rurales Sustentables dentro de un escenario de participación y cooperación colectiva. Se instaló el 11 de febrero de 2008 y está integrado por: Presidente, Esteban Moctezuma Barragán, presidente de Fundación Azteca; Raúl Cerón Domínguez, Director General Operativo y Representante de Fundación Telmex; Gustavo Lara Alcántara, Presidente de Fundación BBVA-Bancomer; Fernando Peón Escalante, Director General de Fomento Social Banamex; Francesco Piazzesi Tommasi, Presidente de Fundación Adobe; Guadalupe del Valle del Domit, Representante de Fundación Kaluz, A.C.; Roberto Delgado Gallart, Presidente de Fundación Unidos Por Ellos; Francisco Cobarrubias Gaytán, Presidente de la Academia Mexicana de Arquitectura; Roberto Tapia Conyer, Director del Instituto Carso de Salud; José Madrid Flores, Secretario de Extensión e Integración Social del IPN; Arturo Madero Garza, Presidente de la Organización Empresarios por la Educación Básica; Jaime Latapí López, Director de Promotora de Desarrollos Estratégicos Integrales (PRODEI); Javier de la Maza, Presidente de Fundación Natura Mexicana; Bernardo Sepúlveda Iturbe, Presidente del Sistema Educativo Brain Pop; Lorena Duarte Lagunes, Directora General del Sistema Crit; Antonio Leonardo Castañón, Presidente de las Farmacias del Ahorro; Ángel René Estrada Arévalo, Rector de la Universidad Autónoma de Chiapas; Alfonso Fong Dubón, Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, delegación Chiapas; Arbey León Castillejos, Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Chiapas; Manuel de Jesús Pérez Gómez, Presidente del Colegio de Arquitectos Chiapanecos; María Elena Brindis Rodríguez, Presidenta de la Asociación de Padres de Familia de Chiapas; Jorge Amín Simán Estefan, Presidente de la Canaco, delegación Chiapas; y Carlos Martín Coutiño Rodríguez, Presidente de Coparmex, delegación Chiapas.

busque impulsarse en Puebla, deberá construirse con los pueblos a los cuales se pretende beneficiar.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En 2012, el proyecto poblano de Ciudades Rurales parece un proyecto fallido. De las últimas noticias que hemos tenido, el tema de la tierra, donde se asentaría la ciudad rural debía ser “donada” por los campesinos de la región, situación que empantanó cualquier avance. Además de las resistencias creadas en la región y manifiestas en distintos ámbitos por diversos actores sociales presentes en la región y de sectores de la sociedad poblana expresadas, por ejemplo en el Foro realizado en la ciudad de Puebla en septiembre de 2011, que propiciaron la presentación, por parte de un funcionario de Sedesol federal, de la propuesta de Centros Proveedores de Servicios, con ausencia de representación estatal y diversos investigadores de Puebla, México y Chiapas, como representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad de la Sierra Nororiental, expresaron su negativa a aceptar una propuesta cuyo espejo es la experiencia chiapaneca, aunque se sostenga que ése no es el modelo a seguir.

Más allá del destino del proyecto, en esta parte final del documento nos parece pertinente recuperar algunas reflexiones planteadas en un inicio teniendo como eje los interrogantes que motivaron la convocatoria inicial en términos de identificar límites y, potencialidades de las transformaciones que ocurren en México y América Latina, centrando el debate en aspectos del desarrollo.

En nuestro caso la reflexión es motivada a partir del proyecto de Ciudades Rurales, como estrategia de gobierno, pero que rebasa el ámbito estatal y nacional. Bien lo decía, Esteban Moctezuma Barragán, presidente del Consejo Consultivo de Ciudades Rurales y también presidente de Fundación Azteca, cuando el Plan Puebla Panamá se transformó en Iniciativa Mesoamérica: “habrá Ciudades Rurales no sólo en Chiapas ni sólo en todo México. Se multiplicarán por Latinoamérica y el orbe [ ... ]”.

En un entorno neoliberal las Ciudades Rurales se presentan como un renovado discurso frente a la necesidad de un mayor desarrollo, para regiones que dentro de la estadística tienen históricamente altos niveles

de pobreza y marginación combinado con aspectos de grupos de población afectadas y desplazadas por condiciones ambientales. Comunidades y familias que han perdido su hábitat o que se encuentran en situación de alto riesgo conjuntamente con la idea de concentración de poblaciones dispersas, para dotarlas de servicios, justifica la base de dicha propuesta.

Se trata de un nuevo embate del capital en regiones o microrregiones donde la dispersión comunitaria no permite su operación desde una lógica de eficiencia capitalista, bajo un discurso filantrópico emanado de las fundaciones que participan en estos proyectos, de ayuda a los pobres a los que hay que llevar “desarrollo”.

Se trata, desde mi punto de vista de despejar territorios que pueden ser apropiados; y además, sostén de nuevas actividades productivas, dependiendo de las riquezas naturales, específicamente del suelo y subsuelo. Las actividades mineras se encuentran hoy en plena expansión y son de gran interés de las transnacionales en la materia.

Además, ahí tenemos ya aprobada la Ley de Asociaciones Público-Privadas, que legaliza los Proyectos de Prestación de Servicios, dando certidumbre a la inversión privada e incluyendo nuevos proyectos como los de “investigación aplicada y/o de innovación tecnológica”.

Según el Ejecutivo federal y sus expresiones al festejar la aprobación de dicha Ley, “ganamos todos”, al permitir ampliar la inversión en infraestructura ... El nuevo marco legal “va verdaderamente a detonar la infraestructura del país a un ritmo mucho mayor, además de que otorgará mayor seguridad y certeza jurídica al sector privado, a las empresas que quieran participar en proyectos de infraestructura complejos, los cuales requieren de largos periodos de maduración y de desarrollo”. Y también “permitirá definir un adecuado régimen de distribución de riesgos entre los sectores público y privado, una de las áreas donde más debemos innovar en la regulación” (*La Jornada*, 16/01/2012).

Se trata de abrir nuevos espacios de rentabilidad al capital nacional e internacional, en esta asociación de lo público y privado, donde la construcción misma de las ciudades es un negocio para la industria de la construcción e inmobiliaria, pero no sólo eso. Se trata también de concentrar consumidores, desplazados de los mercados como productores ahora son vistos y rearticulados a los circuitos económicos como consumidores, el

único problema aquí sigue siendo la dificultad que tiene la población para obtener ingresos. Las comunidades campesinas son vistas como “nichos de mercado” para el consumo de artículos chatarra, materiales de construcción, bienes de consumo suntuarios (televisores de plasma, sistemas de televisión de paga, aparatos de sonido); incorporación al mercado de dinero mediante servicios bancarios adecuados para los pobres, etc. Por otro lado, reducida la posibilidad de su incorporación en el mercado de trabajo, su destino sigue siendo de mano de obra explotada, en esos territorios o en otros, donde las remesas permiten explicar una parte de su dinamismo. Si bien para nosotros el mito del desarrollo, agoniza, siguen existiendo numerosos intentos que van incorporando nuevos elementos y propuestas que lo reactivan. En México y Puebla, desde el poder conservador y neoliberal, las propuestas de desarrollo siguen conteniendo a su interior la prioridad de abrir y consolidar espacios para la acumulación del capital, bajo un discurso de combate a la pobreza y las desigualdades cobijado en el marco de los Objetivos del Milenio, de la ONU. Como sabemos y recuperando reflexiones anteriores sobre el desarrollo, el surgimiento del concepto se ubica en torno a la Segunda Guerra Mundial, en dos momentos según diferentes autores consultados, uno ubicado en la Carta del Atlántico<sup>8</sup> y otro en el discurso del 20 de enero de 1949, pronunciado ante el Congreso en Washington D.C., por el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, en el marco de la ya iniciada la Guerra Fría. Donde Estados Unidos reafirma su compromiso con la recientemente creada Organización de Naciones Unidas, la voluntad de cooperar en la reconstrucción de Europa a través del Plan Marshall, la creación de la OTAN para hacer frente a la amenaza soviética y la decisión de ayudar a los países más pobres, a los cuales bautiza como subdesarrollados, a partir de compartir el desarrollo científico tecnológico y la inversión en naciones pobres pacíficas.

---

<sup>8</sup> Según Sergio Boiser, habría sido en la “Carta del Atlántico” (CA) la que pareciese marcar el surgimiento del concepto de desarrollo en la esfera internacional (Boiser, 2001). Este documento suscripto por Roosevelt y Churchill en 1941, tenía por objetivo diseñar el mundo que se levantaría al logarse la derrota del nazi-fascismo. Se señala en CA, que el único cimiento sólido de la paz, reside en que todos los hombres puedan disfrutar de seguridad económica y social. Lo anterior se presentaba como alternativa al comunismo y al concepto de revolución, agitado en el mundo por las fuerzas de orientación comunistas. El discurso original del desarrollo “nos decía que no era necesario pasar por los traumas de los procesos revolucionarios para alcanzar el bienestar de los pueblos” (Rendón, 2010).



El desarrollo económico aparece en el entorno internacional como un nuevo mito que va construyendo un discurso teórico<sup>9</sup>, político e ideológico y una práctica, a partir de la lógica y racionalidad capitalista que se vuelve dominante y hegemónica y que iguala el desarrollo al crecimiento económico.

Por ello, la concepción ortodoxa del desarrollo económico plantea la necesidad de desarrollar las fuerzas productivas para salir del subdesarrollo. Era necesario por tanto, incentivar desde el Estado dichas fuerzas para abandonar dicho estado. La industrialización sería la forma más rápida de resolver el problema de crecimiento.

En materia rural, el desempeño asignado a la agricultura en este “desarrollo planificado” y sostenido era el de financiar la creación de un sector industrial por medio de la transferencia de capital. Asimismo, este sector debería abastecer de materias primas, de insumos y de alimentos baratos a la industria y a los centros urbanos.

La expresión espacial de este sesgo urbano-industrial fue estructurada a partir del planteamiento de Perroux (1955), en el concepto de “polos de desarrollo”, pero donde subyace más allá del aspecto “técnico-neutral”<sup>10</sup> la idea de dominación basada en la predominación de ciertas regiones sobre otras.

Si bien las críticas no tardaron en llegar desde lo social, cuestionando la visión reduccionista en materia económica del desarrollo, aparecen nuevos ropajes como el desarrollo social, integral, humano, regional, local, territorial y otros como combinaciones de los anteriores, y más recientemente el sustentable, que retoman a partir de la complejidad social y ambiental aspectos significativos, pero que parten de la misma matriz conceptual, asociada a difundir y preservar las relaciones capitalistas de producción hacia zonas y regiones de diferentes áreas y/o países que pueden ser catalogadas como tradicionales.

---

<sup>9</sup> Rostow en su libro *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, plantea las diferentes etapas derivadas de una clasificación de todas las sociedades de acuerdo a aspectos económicos; la sociedad tradicional, precondición para el despegue, hacia un crecimiento autosostenido, camino hacia la madurez y etapa de alto consumo. Esta visión etapista y lineal de la forma en que las sociedades evolucionan, se constituyó en soporte de la necesidad de crecimiento económico ilimitado.

<sup>10</sup> Para mayor información ver Coraggio, José Luis, “Hacia una revisión de la teoría de los Polos de Desarrollo”, versión revisada del artículo del mismo título publicado en *EURE*, II, núm. 4, 1972.

Por ello, desde las instancias de gobierno, el desarrollo sigue concibiéndose como un proceso de transformación de la economía y de la sociedad fundado en la dinámica del capital, generando procesos de resistencia y organización de las poblaciones que serán supuestamente beneficiadas.

Una idea que subyace en muchos proyectos gubernamentales es que los territorios donde se construirán y realizarán las obras, fueran espacios no ocupados, como si la población asentada en esos territorios no existiera y/o tuviera la obligación de aceptar la visión gubernamental, porque es la única existente. En Puebla, existe una historia de despojo producto, de las últimas y nuevas iniciativas desarrollistas, donde la exclusión de la población local se inicia con un decreto expropiatorio mediante el cual el gobierno obliga a colonos, campesinos y ejidatarios a ceder sus recursos, en pro del desarrollo y, del progreso. Existe también una historia de luchas y resistencias que los diversos pueblos y comunidades han sostenido en defensa de sus formas de vida y sus territorios. En el caso de la propuesta de Ciudades Rurales en Puebla, la rápida respuesta de la población y de las organizaciones sociales frenó por el momento el proyecto y refrendó la idea de que existen otras ideas y posiciones sobre las transformaciones sociales y regionales que se contraponen a la visión tradicional del desarrollo, a la cual cuestionan.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Berlanga Gallardo, Benjamín, Judith Chaffee Hopper y Uriel Aréchiga Viramontes (2011). “¿Una ciudad rural en San Miguel Tenextatitloyan?”, en *La Jornada de Oriente*, 25 de mayo de 2011.
- Berlanga Gallardo, Benjamín (2011). “La ciudad Rural en San Miguel Tenextatitloyan. ¿Un giro en la propuesta?”, en *La Jornada de Oriente*, 2 de septiembre de 2011.
- Coraggio, José Luis (1972). “Hacia una revisión de la teoría de los Polos de Desarrollo”, versión revisada del artículo del mismo título publicado en *EURE*, II, número 4.
- Ornelas Delgado, Jaime (2010). “Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo”, en L. Aceves y J. Estay (México) y P. Noguera y E. Sánchez (España), *Realidades y debates sobre el Desarrollo*, España: Universidad de Murcia, Edit. Um.
- Rappo Miguez, Susana y José Antonio Sánchez Navarro (2010). “La disputa por el desarrollo”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *Experiencias y Formulaciones en la Construcción de Desarrollo Alternativos*, Puebla: Facultad de Economía / CEDES/BUAP, 18, 19 y 20 de agosto de 2010.
- Rappo Miguez, Susana (2011). “Ciudad Rural, una apuesta sin proyecto”, en *La Jornada de Oriente*, diez de junio de 2011.
- Rendón Escobar, Luis Mariano (2010). “Tras el desarrollo: regeneración”, en L. Aceves y J. Estay (México) y P. Noguera y E. Sánchez (España), *Realidades y debates sobre el Desarrollo*, España: Universidad de Murcia, Edit. Um.
- Sedesol, *Ciudad Rural: Iniciativa para la integración del sistema microregional*, borrador para discusión, 17 de agosto de 2011.
- Sánchez Lozano, José Alejandro (2011). *El concepto de desarrollo de los desplazados de Juan de Grijalva*, tesina para obtener el grado en la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, que ofrece el Centro de Estudios Económico y Social de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla.

- Zunino, Mariela y Miguel Pickard (2008). “Ciudades Rurales en Chiapas: Despojo gubernamental contra el campesinado”, *Boletines de CIEPAC “Chiapas al Día”*, números 571 y 572, San Cristóbal de las Casas, 26 y 31 de diciembre de 2008.
- Wilson, Japhy (2008). “La nueva fase del Plan Puebla Panamá en Chiapas”, en [www.ecoport.net/](http://www.ecoport.net/) temas especiales / globalización, (consultado el 25 de junio de de 2008).

MARIANO FÉLIZ  
EMILIANO LÓPEZ

## **Más allá del desarrollo capitalista en Argentina. Límites, posibilidades y alternativas**

### **INTRODUCCIÓN**

**E**n los últimos años la modalidad neoliberal de desarrollo capitalista ha entrado en una fase de profunda crisis en todas las regiones del mundo. El neoliberalismo, entendido como un proceso de reestructuración de las lógicas de la acumulación de capital a escala global iniciado a fines de los años setenta y tendiente a restaurar el poder y los ingresos de la clase dominante (Harvey, 2007), fue un proceso “exitoso” en términos de estos objetivos pero condujo –al mismo tiempo– a profundizar las contradicciones económicas, sociales y políticas preexistentes y a generar nuevas contradicciones, sobre todo ligadas a la mundialización/transnacionalización del capital y la preeminencia del capital ficticio sobre el productivo. La agudización de estas tensiones y contradicciones permiten comprender su crisis y han sido objeto de estudio reciente de una variedad de autores (Chesnais, 2010).

La crisis del neoliberalismo se tornó evidente en los países de América Latina hacia finales de la década de 1990, abriendo una nueva etapa en la modalidad de desarrollo de los países de la región. Más allá de diferencias sustanciales entre países, existe un amplio consenso en cuanto a que el modo de desarrollo ha cambiado significativamente en América

Latina a principio de los 2000 (Sader, 2009; Svampa, 2008). Argentina no fue la excepción. En nuestro país se han producido cambios en la forma concreta de desarrollo capitalista desde 2002, en un proceso que –no sin cierta ambigüedad– se ha dado en llamar una fase posneoliberal en la modalidad de desarrollo (Thwaites Rey y Castillo, 2008). Algunos autores sostienen que la economía argentina habría superado gran parte de los escollos históricos que impedían un sendero de desarrollo capitalista exitoso mientras que otros –entre quienes nos incluimos– señalan sus límites.

En el presente trabajo, intentaremos caracterizar esta nueva modalidad de desarrollo capitalista –y su proyecto político asociado– para lograr detectar los principales límites de un patrón en el cual los bajos salarios, la precarización laboral y el extractivismo liderado por las exportaciones son elementos centrales. El análisis de las limitaciones del *modelo* pretende responder a dos interrogantes centrales, a saber: ¿el nuevo modelo de desarrollo logra los objetivos que sus defensores proponen? Más allá de ello, ¿es posible pensar que mediante la reproducción ampliada de esta modalidad de desarrollo se logre una transición hacia un modo de desarrollo que niegue la condición capitalista periférica de nuestro país?

En definitiva, la posibilidad de situar los límites concretos a la modalidad de desarrollo de la etapa posneoliberal, nos permite incluir “la cuestión del desarrollo” como forma de poner en discusión los proyectos de sociedad (Svampa, 2011) que se encuentran en disputa en la Argentina actual.

El trabajo se estructura como sigue. En el primer apartado se presentará un análisis del proceso histórico que en Argentina condujo al nuevo modelo de desarrollo posneoliberal. Para ello creemos necesario dar cuenta del proceso de consolidación y crisis del neoliberalismo como proyecto de las clases dominantes. En segundo lugar, presentamos algunos elementos conceptuales y metodológicos para analizar los límites del neodesarrollismo como proyecto de sociedad. Con este esquema, en tercera instancia, abordamos los principales límites que el nuevo modo de desarrollo (re)produce a través de sus contradicciones. En el cuarto apartado intentamos proponer ciertas características que debieran estar presentes en un modo de desarrollo que supere dialécticamente al neo-

desarrollismo desde una perspectiva popular. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

## **DEL NEOLIBERALISMO AL NEODESARROLLISMO: REESTRUCTURACIÓN, CRISIS Y NUEVO MODO DE DESARROLLO**

Primero consideramos necesario abordar brevemente el proceso histórico que condujo del neoliberalismo al modo de desarrollo posneoliberal.

### ***1. El neoliberalismo como proceso de reestructuración y de imposición del poder de clase***

El neoliberalismo, como proyecto político de las clases dominantes (Harvey, 2007), en los países del sur de Nuestra América hizo su aparición mediante la forma política de dictaduras militares, con total apoyo de los capitales transnacionales que se erigieron en grandes beneficiarios de la reestructuración de la economía global. Sin embargo, como todo proceso histórico de transformación, la consolidación del neoliberalismo en la región requirió de mayor tiempo y, en particular, en Argentina sólo se logró en la década de 1990 de la mano del acceso al poder estatal del partido que –paradójicamente– había representado mayoritariamente los intereses populares, el Partido Justicialista (Bonnet, 2005).

Este proceso de reestructuración se apoyó en los siguientes aspectos. En primer lugar, cabe señalar la reconversión económica que fue el resultado tanto de las transformaciones en la dinámica del capital a escala internacional, como también de la necesidad de superar las contradicciones que el capitalismo argentino venía desarrollando. La internacionalización del capital impuso a los países periféricos la necesidad imperiosa de mejorar su posición competitiva a nivel del conjunto del capital (Ceceña, 1996; Féliz, 2009). Dicha necesidad suponía incluir en la lógica del capital aspectos de la vida social que no se encontraban estrictamente bajo su dominio: la mercantilización de los espacios comunes y la penetración del capital en espacios de producción antes controlados por el Estado (petróleo, agua potable, electricidad, gas, etc.) o enmarcados en relaciones mercantiles no ca-

pitalistas (tierras destinadas a la producción agrícola comunitaria). Esto fue parte del nuevo impulso de la “acumulación originaria” y la nueva “política de cercamientos” de espacios comunales (Galafassi, 2009; De Angelis, 2007).

En segunda instancia, se tornaba clave para las exigencias competitivas del capital en la periferia la rearticulación de las relaciones laborales a los fines de conformar una nueva fuerza de trabajo adaptada –objetiva y subjetivamente– a esas nuevas formas de las relaciones de producción y al cambio cualitativo en la modalidad de acumulación periférica. La implementación de nuevas leyes laborales permitió la adaptación de la fuerza de trabajo a las necesidades del capital y, a su vez, terminó de desarticular las formas de lucha históricas del movimiento obrero argentino, asociadas principalmente a la acción sindical (Svampa, 2005). Esto condujo a establecer un patrón de precarización persistente y extendida de la fuerza de trabajo con fuertes rasgos de superexplotación laboral<sup>1</sup>.

En tercer lugar, la nueva división internacional del trabajo y la mayor velocidad de rotación del capital, condujo a consolidar en Argentina un patrón productivo transnacionalizado, concentrado y orientado crecientemente hacia la exportación de *commodities* y manufacturas de origen agropecuario (MOA). En relación a la transnacionalización de la economía argentina, el stock de inversión extranjera directa (IED) pasó –según el Centro de Economía Internacional– de un nivel de 1,836 millones de dólares en 1990 a cerca de 23,800 millones de dólares en el año 1999. El masivo ingreso de capital extranjero trajo aparejadas una serie de modificaciones concretas en los procesos de trabajo (por ejemplo, turnos rotativos y generalización de horas extras de trabajo en la mayoría de las grandes empresas de cada rama, entre otros cambios). Más aún, y en relación al proceso de concentración del capital transnacional, el 32% de las 500 empresas no financieras de mayores ventas en 1993 eran controladas por capital extranjero, según surge de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este porcentaje se incrementó hasta fines de la década-

---

<sup>1</sup> Nos referimos con trabajo precario tanto al empleo no registrados como a diversas formas de contratación temporaria, con jornadas laborales más extensas de lo normal, con pago a destajo, entre otras prácticas que forman parte de la flexibilización laboral desde la etapa neoliberal (Antunes, 2001).



da. En pocos años, más de la mitad de los capitales más concentrados se encontraron en manos extranjeras, lo que provocó la pérdida de control nacional de la producción social<sup>2</sup>. Como plantean Barrera y López (2010), este hecho tuvo como consecuencia saliente una intensificación del carácter periférico y dependiente de la economía argentina respecto de la dinámica del capital global.

Por su parte, las principales ramas en las cuales estos grandes capitales se instalaron fueron el complejo extractivo-minero, la comercialización de granos y la producción de biotecnología agropecuaria, sectores competitivos de la industria manufacturera, y servicios esenciales que se encontraban previamente en control estatal. La inserción del capital extranjero en la economía nacional tuvo su correlato en al menos dos elementos relevantes a nivel de la estructura del capital. Por un lado, implicó un significativo proceso de desmantelamiento industrial o desindustrialización del aparato productivo (Azpiazu y Schorr, 2010). Por otro lado, representó un incremento significativo de la productividad laboral en las grandes empresas, una creciente disparidad en los niveles de productividad de los grandes capitales y de aquellas empresas de menor tamaño y un incremento sostenido en la competitividad de los capitales más concentrados en la minería, el agronegocio y la producción de alimentos (Féliz, 2009).

Por último, esta nueva estructura de los sectores dominantes y la desarticulación de la fuerza de trabajo y su capacidad de resistencia, tuvo como resultado un patrón de distribución de los ingresos entre clases, crecientemente a favor del capital. En la década de 1990 los ingresos del conjunto de la clase dominante en relación a los ingresos del conjunto de la clase-que-vive-del-trabajo se incrementaron un 23%<sup>3</sup>. En las 500 empresas no financieras de mayores ventas, el *ratio* de plusvalor a masa salarial se incrementó un 44% entre 1993 y 2000 (Féliz, López, Álvarez Hayes, 2009). La gran brecha en la distribución del valor producido implicó, a su vez, la exclusión del consumo popular como elemento di-

---

<sup>2</sup> Esos grandes capitales conducen –en buena medida– la acumulación de capital en el espacio de valor de Argentina por su significativa participación en la producción de valor (VA).

<sup>3</sup> Utilizamos la idea de “clase-que-vive-del-trabajo” en el sentido propuesto por Antunes (2001). También usaremos como sinónimo el concepto de pueblo trabajador (Cieza, 2006) o clase trabajadora.

namizador de la valorización que –en los años del modelo de industrialización por sustitución de importaciones– había tenido un cierto peso (Basualdo, 2006). La contrapartida fue la exacerbación del consumo suntuario y las exportaciones.

En síntesis, en Argentina el neoliberalismo –como proyecto de las clases dominantes y a través de la construcción de una nueva hegemonía– logró reestructurar la sociedad argentina para adaptarla a las nuevas condiciones del capitalismo global. Sin embargo, la reestructuración exitosa debió enfrentar una profunda crisis a fines del siglo XX.

## ***2. De la reestructuración a la crisis orgánica***

Desde 1998, el modo de desarrollo neoliberal entró en una profunda crisis que tuvo por fundamento la propia dinámica del capital periférico como relación social. Desde el punto de vista de las relaciones de clase, la crisis fue una consecuencia del éxito del neoliberalismo y no resultado de su fracaso (Féiz, 2011). Desde esta perspectiva, el ciclo de crecimiento 1991-1998 tuvo su contracara en una crisis típica de caída de la tasa de ganancia por un incremento tendencial de la composición orgánica del capital producto del proceso exitoso de reestructuración neoliberal<sup>4</sup>. Esta tendencia se vio magnificada por el carácter dependiente de la inserción del capital local. A su vez, la rigidez que implicaba la política monetaria y cambiaria dificultó acomodar las relaciones de valor a la mejora en la posición competitiva alcanzada por el gran capital a través de la reestructuración productiva y el disciplinamiento de la-clase-que-vive-del-trabajo desde principios de la década. Ambos elementos evitaron que la mayor competitividad se plasme efectiva –e inmediatamente– en una rentabilidad más elevada para el conjunto del capital local a través de su realización en el mercado mundial<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Las denominadas tendencias contrarrestantes operaron pero progresivamente perdieron eficacia para desplazar la crisis (Féiz, 2011).

<sup>5</sup> Mientras en los noventa se acentuó la caída en los costos laborales unitarios reales relativos (el fundamento estructural de la competitividad internacional) las relaciones de valor y las instituciones de la convertibilidad monetaria dificultaban que esas ganancias competitivas se tradujeran inmediatamente en menores precios (en moneda internacional) y mayor rentabilidad. Por eso, en los noventa mientras mejoraba estructuralmente la competitividad (el tipo de cambio real estructural se depreciaba), el tipo de cambio real efectivo se mantenía apreciado (Féiz, 2009/2011).

Este proceso estructural tuvo su contraparte política en la pérdida de hegemonía del proyecto neoliberal en tanto proyecto de las clases dominantes. Desde mediados de la década se hicieron cada vez más visibles las incapacidades de este proyecto político para contener las demandas crecientes del pueblo trabajador. Los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD), los sindicatos de docentes y de trabajadores del Estado, las asambleas barriales de las ciudades, los movimientos estudiantiles contra la privatización de la educación superior, fueron algunas de las experiencias organizativas que generaron visiones contra-hegemónicas al neoliberalismo y lo enfrentaron en la práctica (Svampa, 2008).

El deterioro económico y político del proyecto neoliberal permite dar cuenta de su crisis como una crisis orgánica en el sentido de Gramsci (2004), o sea como ruptura del bloque histórico neoliberal. Por tal motivo, entendemos que el “restablecimiento del orden” luego de esta crisis requería, por un lado, una modificación de las políticas macroeconómicas que diera lugar a reencauzar un proceso de valorización exitoso y, por otra parte, una recomposición político-institucional que permitiera la conformación de un nuevo bloque histórico que garantizara la continuidad en el tiempo de la valorización y las relaciones sociales que la fundamentan.

Mientras que la reconducción de la política macroeconómica se logró a partir de la devaluación del peso en enero de 2002, la pesificación asimétrica de deudas privadas que se encontraban en dólares y el reconocimiento de planes de ingresos más universales para los sectores más postergados de la clase trabajadora, la recomposición política fue el resultado de la conformación de una fuerza política que a comienzos de 2003 supo comprender la coyuntura, fortaleciendo los lazos con distintas fracciones de las clases dominantes y ciertas fracciones de la clase obrera históricamente enmarcadas en la tradición nacional-popular. El mismo partido político que se constituyó en paladín del neoliberalismo en los noventa –el partido Justicialista–, lograba acceder ahora al poder estatal con una impronta diferente, el kirchnerismo. En ambos aspectos –económico y político– la salida debía tener una perspectiva anti-neoliberal, aunque debía también montarse en las bases establecidas previamente por el neoliberalismo. El modo de desarrollo posneoliberal que comenzaba a emerger a partir de la crisis orgánica del neoliberalismo

se asentó en: a) el carácter dominante del gran capital transnacional, b) la consolidación de la posición periférica del capital local a través de la preeminencia de la estrategia del saqueo de las riquezas naturales y la producción de manufacturas agropecuarias y, c) la generalización de la precarización y la superexplotación estructural de la fuerza de trabajo (Félic y López, 2010).

### **3. Salida de crisis y nuevo modo de desarrollo: aspectos estructurales y políticos**

Estos elementos se presentan como fuertes continuidades estructurales y ciertas rupturas entre la etapa neoliberal y la etapa iniciada en 2002. En primer lugar, el nuevo proyecto de los sectores dominantes involucró la rearticulación de las relaciones de producción, apropiación y utilización de la riqueza creada por el conjunto de la-clase-que-vive-del-trabajo. Se va configurando –materialmente– una nueva modalidad de desarrollo capitalista en Argentina: neodesarrollismo (Félic y López, 2010). Este cambio en la forma de valorización se expresó en una elevación significativa de la tasa de ganancia del capital en su conjunto. Las 500 empresas no financieras de mayores ventas de la ENGE ven crecer sus ganancias sobre el capital constante circulante –compra de bienes intermedios más salarios– un 261% entre 2001 y 2003 para luego incrementarse a un ritmo del 25% anual<sup>6</sup>. Fue la elevada rentabilidad del conjunto del capital –conducido por el capital más concentrado– lo que dio lugar a partir de 2002 a elevadas tasas de crecimiento.

Los fundamentos de esta mayor rentabilidad deben buscarse en los cambios del ciclo del capital reproductivo. En la esfera de la producción podemos ver que el nuevo modo de desarrollo se caracteriza por una producción de bienes primarios, agroalimentos y riquezas naturales orientados a la exportación. Esto se da en el marco de una reprimarización de la economía y una concentración y centralización elevada, proceso que continuó profundizándose. El capital que se circunscribe a las actividades agro-mineras aumentó su peso en la estructura de produc-

---

<sup>6</sup> Barrera y López (2010) muestran un salto similar en la tasa de ganancia comparando 1997 con 2004 tomando como fuente de información la matriz de insumo-producto.

ción de valor. Según datos del INDEC, mientras en 1997 esos capitales representaban el 7.1% del valor agregado en 2010 alcanzaron el 12.5%. En gran parte, el crecimiento de la participación de estos sectores se encuentra ligado al incremento en los precios internacionales de estas mercancías y a la creciente demanda de productos de estas características desde los centros capitalistas y de aquellas regiones que hoy dinamizan la economía mundial, en particular China.

Como contrapartida a este incremento del peso de las actividades extractivo-rentistas, el INDEC da cuenta de que en 2010 la participación del sector industrial se mantiene en torno al 18% del valor agregado sin grandes cambios en comparación con 1997. Esta cuestión no niega que desde 2002 se haya producido un aumento de la producción industrial sino que lo relativiza. En efecto, entre 1997 y 2010 el crecimiento en el valor agregado en la producción de mercancías del complejo agro-minero fue similar al aumento en la producción de valor de la industria manufacturera: 37.7% versus 38.9%, respectivamente. Además, las exportaciones de manufacturas industriales (MOI) aumentaron sólo marginalmente en relación al resto de las ventas externas. Las mismas pasaron de 28.9% entre 1992 y 1997 –en promedio– a 35.2% en 2010, mientras el resto de las exportaciones pasaron de 71,1% a 64,8% del total: todavía dos tercios de la producción exportada está conformada por mercancías no industriales.

Esta dinámica de la producción se vincula profundamente con las otras fases del ciclo del capital: la circulación inicial y final. La dinámica descrita limita la capacidad redistributiva del modo de desarrollo neodesarrollista. Si bien en los primeros años de la etapa la tasa de empleo creció sostenidamente, a partir de 2006 la misma se estancó. A su vez, los salarios tendieron a crecer en todo momento por debajo de la productividad laboral, lo que provocó que amplios sectores de la-clase-que-vive-del-trabajo se mantuvieran aun en 2010 con niveles de ingresos 20% menores a los que poseían en 2001<sup>7</sup>. Esta dinámica distributiva impactó en la circulación final de mercancías: la realización del valor producido

---

<sup>7</sup> Esta tendencia es más manifiesta para aquellos trabajadores con condiciones precarias de empleo, que representan cerca del 45% de los asalariados del sector privado –si tomamos exclusivamente como precario al trabajo sin descuento jubilatorio, según publica el Ministerio de Economía y Finanzas.

se concentró sobre todo en el consumo suntuario, las exportaciones y la inversión en capital fijo. Estas formas de realización del valor representaron cerca de un 71% de la circulación final de mercancías en promedio entre 2002 y 2010 mientras que el consumo popular se mantuvo alrededor del 27% del PBI en el mismo periodo. Es así que el patrón de producción, distribución y circulación final en el nuevo modo de desarrollo se caracteriza por un ciclo del capital local subordinado a la dinámica del capital global –es decir, continúa siendo un ciclo dependiente– bajo nuevas formas concretas asociadas a la reprimarización, el extractivismo y la precarización laboral (Félic y López, 2010).

Si bien las continuidades estructurales permitieron impulsar un proceso exitoso de valorización en la etapa posneoliberal no debe desconocerse que las políticas macroeconómicas, se articularon dialécticamente con las condiciones estructurales de manera exitosa.

El nuevo modo de desarrollo se monta así sobre una retórica anti-neoliberal y tiene, al mismo tiempo, su base teórica en la nueva economía estructuralista, que representa una reconfiguración del viejo estructuralismo latinoamericano en base a la afirmación de que la globalización comercial y financiera representa una oportunidad para la economía de América Latina (Bresser-Pereira, 2010).

La política macroeconómica argentina se ha sostenido en tres pilares. En primer lugar, una política de tipo de cambio elevado y estable respecto al dólar estadounidense que permite que se manifieste la mayor competitividad del capital inserto en las actividades primarias, extractivas y productoras de alimentos. En segundo lugar, una política de intervención del poder estatal en la negociación salarial para garantizar la extracción de plusvalía relativa. Esto es, lograr que los incrementos salariales no superen a los incrementos de la productividad laboral. Por último, la búsqueda de un permanente superávit de las cuentas públicas a fin de garantizar la mediación entre fracciones competitivas del capital y aquellas no competitivas, a través de subsidios e inversión en infraestructura. La obtención de superávit requiere de una política impositiva que grave parcialmente la renta agropecuaria (principal sector productor de divisas en la economía).

La articulación de estas políticas macroeconómicas con el marco estructural de reconfiguración productiva que implicó el neoliberalismo

y su crisis, configura este nuevo modo de desarrollo. Este proyecto de sociedad –adecuado a la recomposición de un nuevo bloque histórico– logró consolidar un elevado grado de hegemonía en base a una serie de elementos que incluyen: a) la importancia del crecimiento económico –aun en actividades primarias que permiten ingreso de divisas– para favorecer un proceso de re-industrialización, b) una valoración positiva del cambio tecnológico, c) el rol de la burguesía nacional para impulsar el progreso social, y d) las posibilidad de movilidad social ascendente. Éstas y otras cuestiones ligadas al ideario nacional-popular clásico de las décadas previas a 1970, se encuentran en íntima relación con la visión histórica del desarrollismo argentino (Svampa, 2011). De tal forma, la cuestión del desarrollo se encuentra asociado a un proyecto de sociedad que remite a periodos históricos previos pero que pretende ahora construirse en el marco de un capitalismo mundializado (Chesnais, 2010) donde los márgenes de la autonomía nacional capitalista son más reducidos y los capitales trasnacionales conducen el proceso.

Este modelo de desarrollo posee, sin embargo, una serie de contradicciones que llevan a límites en su reproducción y que son producto del carácter capitalista y dependiente de Argentina en el marco del capitalismo mundializado. Para abordar estas limitaciones debemos, primero, presentar brevemente el esquema analítico que utilizaremos.

### **ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LOS LÍMITES DEL NEODESARROLLISMO: CONTRADICCIONES, BARRERAS Y LÍMITES**

El capital es una relación social contradictoria (Marx, 2007), pues enfrenta a actores sociales que son –simultáneamente– condición necesaria para la reproducción del otro. A su vez, la reproducción de cada actor tiende a negar las posibilidades de satisfacción de las demandas del otro (Cleaver, 1985). Para su reproducción, a través de la ampliación permanente del plusvalor, la clase capitalista requiere de la negación sistemática de las posibilidades de los/as trabajadores/as de acceder a una vida digna.

Esta perspectiva plantea dos interrogantes centrales. En primer lugar, a qué tipo de contradicciones puede estar sujeto el neodesarrollismo

argentino como proyecto de sociedad y cómo se manifiestan estas tensiones o contradicciones en la etapa actual. En segundo lugar, de qué manera estas contradicciones pueden emerger como límites a la valorización y al crecimiento y, por tanto, cómo pueden poner en duda su propia capacidad de reproducción en tanto proyecto de sociedad.

Como dijimos entendemos que el capital tiende a la expansión permanente, motivado por la dinámica de valorización (Dussel, 1985). Sin embargo, dado que el crecimiento del capital no resuelve las contradicciones que le son inherentes –entre clases y al interior de la clase dominante– siempre se encuentran latentes los *límites* de ese crecimiento (Lebowitz, 2005). En las economías capitalistas las contradicciones propias de la reproducción social tienden a profundizarse hasta bloquear la valorización y, por ello, frenar el crecimiento. Esa tendencia a la crisis puede ser superada sin alterar radicalmente la forma concreta de desarrollo que se constituye estructural y políticamente en un momento histórico. Sin embargo, en algunas ocasiones la salida de una crisis sólo puede lograrse alterando de manera radical el modelo de desarrollo vigente. En el primer caso el límite es superado y por ello transformado en una mera *barrera* por el capital, es decir un límite parcial a la acumulación que no anula el modelo de desarrollo. En el caso de que las contradicciones que conducen a la crisis no puedan resolverse en el marco del modelo de reproducción social vigente, el límite opera como tal y anula la posibilidad continuar con él. De esta manera, las contradicciones se traducen en límites que pueden ser parciales –barreras– o tornarse infranqueables. La contingencia –la indeterminación– en cuanto al establecimiento de un nuevo modo de desarrollo o la continuidad de uno vigente es resultado tanto de la lucha de clases –material– como a la capacidad de las distintas clases y fracciones de impulsar idearios políticos y simbólicos que puedan convertirse en hegemónicos, consolidando un nuevo bloque histórico (Portelli, 2000).

## LÍMITES DEL PROYECTO NEODESARROLLISTA ARGENTINO

¿Qué barreras pueden ser superadas precariamente y de manera conflictiva en el neodesarrollismo? ¿Es posible identificar cuáles son los límites



tendenciales que reproducen los tradicionales rasgos del capitalismo periférico, con las particularidades del entorno mundial y regional del siglo XXI? A continuación avanzamos algunos elementos para esa discusión.

### ***1. De las contradicciones de clase a las barreras***

Las relaciones de clase más relevantes e inherentes al modelo neodesarrollista argentino son –al menos– tres. En primer lugar, encontramos la relación entre el conjunto de la clase capitalista y la clase-que-vive-del-trabajo. En segunda instancia, se encuentra la relación entre las distintas formas del capital –en particular, la relación entre el capital productivo y el capital ficticio, la relación entre el capital industrial y el rentista-extractivista, y la relación entre el capital nacional y el capital transnacional. Por último, debemos tener presentes las relaciones al interior de la clase trabajadora, en particular entre los sectores más formalizados y sindicalizados y el resto de los sectores asalariados, y la relación entre los distintos actores y las clases medias. La acción de estos actores sociales enfrentados –en esa relación– crea tendencias, movimientos y cambios permanentes en la sociedad.

Las contradicciones sociales del neodesarrollismo han ido moldeando al menos cuatro barreras estructurales principales. Veamos las características y los mecanismos a través de los cuales las contradicciones de clase conducen dialécticamente a que estas barreras se postulen y puedan erigirse en límites del modo de desarrollo en cuestión.

### ***2. Dialéctica de la política fiscal: la creciente presión hacia el déficit público***

Luego de años de retórica contraria al déficit fiscal, los sectores dominantes impusieron a través del Estado una política de superávit que lograron sostener, no sin dificultades, hasta la actualidad<sup>8</sup>. El “saneamiento” fiscal se produjo de la mano de la cesación de pagos sobre parte de la deuda pública y la creación de un impuesto sobre una porción de las exportaciones agropecuarias a comienzos de 2002.

---

<sup>8</sup> El nivel promedio del superávit primario fue en esta etapa cercano al 3% del PBI.

Esta política fiscal ha estado orientada a equilibrar los intereses del capital financiero con los del gran capital productivo transnacionalizado que había logrado consolidar una sólida hegemonía socio-productiva en las décadas previas de reestructuración (Féiz, 2011). La renegociación de la deuda en 2005 dio cuenta de una nueva mediación del Estado para lograr equilibrar las disputas entre las fracciones de los sectores dominantes respecto a la apropiación del plusvalor. En el caso de las grandes empresas no financieras el proceso de reestructuración de su endeudamiento permitió reducir el peso de los intereses (Duménil y Lévy, 2006)<sup>9</sup>. En paralelo, se consolidó una política de subsidios directos al gran capital no financiero. Según la misma fuente, la masa de subsidios al gran capital se incrementó un 650% entre 2002 y 2009, llegando a representar el 20.6% de la masa de utilidades netas de las 500 empresas con más ventas.

Por su parte, la financiación de la renegociación de la deuda y los subsidios al gran capital se logró a través de la creación de las retenciones a las exportaciones y de los impuestos a las transacciones bancarias. Sin embargo, parte importante del incremento en el superávit fiscal provino de la contención de los salarios de los empleados estatales. En efecto, los salarios de los trabajadores del Estado aumentaron a una tasa menor a la de los salarios de los asalariados del sector privado formal. Esto implicó que aun en 2010 los niveles de salario real de los trabajadores estatales se ubicaban por debajo de los valores de 2001<sup>10</sup>. Es así que la contradicción entre la clase trabajadora –al menos la fracción de la misma que se desempeña en el sector estatal– y el capital productivo también perfila una tendencia contradictoria que puede provocar barreras al desarrollo de la política de superávit fiscal sostenible en el tiempo.

Es esta contradicción la que produce la principal barrera al superávit fiscal. Esto se evidencia en el hecho que a pesar del ahorro de recursos que implican las políticas mencionadas para el Sector Público Nacional,

---

<sup>9</sup> La deuda pasó desde 101% de las ganancias netas en 2001 a sólo 17.3% en 2009, según datos de la ENGE-INDEC.

<sup>10</sup> Según nuestra estimación a partir de datos del INDEC, si la remuneración de los trabajadores del Sector Público Nacional hubieran seguido la evolución de los salarios de los trabajadores privados en blanco, en 2010 el superávit fiscal primario de 25,115 millones de peso se hubiera convertido en un superávit de sólo 9,818 millones, con un déficit financiero de más de 12,128 millones de pesos.

la demanda de transferencias crecientes de subsidios por parte del gran capital productivo y el persistente aumento en los pagos por la deuda pública condujeron al Estado neodesarrollista a avanzar con una política de financiamiento del sector público que suponía la apropiación de recursos de las fuentes más próximas, sin alterar la base de la estructura tributaria<sup>11</sup>.

En síntesis, la necesidad de mantener un equilibrio entre las fracciones financieras y productivas del gran capital llevó a una serie de políticas que permitieran resolver parcialmente las barreras al superávit fiscal. En este frente, el principal límite que enfrenta la política fiscal del Estado es la incapacidad de abordar una reforma en la estructura tributaria y en la orientación general del gasto público que resuelva la necesidad de imponer techos salariales bajos a los trabajadores del Estado. Frente a las demandas de los trabajadores estatales que les han permitido recuperar –al menos desde 2007– parte del terreno perdido, el déficit y su financiamiento se convierten en una barrera crecientemente difícil de superar.

### ***3. Dialéctica de la competitividad: la recurrencia del déficit comercial manufacturero***

Como mencionamos, existen una serie de contradicciones, en particular entre el sector manufacturero del capital y los sectores del agronegocio y el complejo extractivo, que conducen a la segunda gran barrera que enfrenta el proyecto neodesarrollista en marcha: la tendencia sistemática a la pérdida de competitividad del sector manufacturero. Si bien el salto al posneoliberalismo pareció dar cuenta de la superación de este límite histórico de la economía argentina (Curia, 2007/2011), el tiempo ha permitido corroborar la persistencia de los factores que recrean esta limitante una y otra vez.

La resolución de la crisis orgánica de 1998-2001 completó el salto significativo en la competitividad internacional de la economía argen-

---

<sup>11</sup> Dos de las formas más evidentes de este incremento en la apropiación de recursos por parte del Estado –a los fines de cubrir las necesidades de financiamiento de los programas de subsidios y créditos al capital productivo– son la estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones acumulados en el sistema privado de previsión social –las llamadas AFJP– y, por otra parte, el financiamiento a través del Banco Central de La República Argentina (BCRA). La acumulación de reservas internacionales creó la posibilidad de que el BCRA pudiera “prestar” al Estado Nacional fondos equivalentes a 3.5% del PBI en los últimos 3 años.

tina en su conjunto. El superávit del balance comercial se incrementó rápidamente entre 2001 y 2003: de un superávit de 7,300 millones de dólares y con una década entera de déficits se pasó a un superávit de 17,000 millones, según datos del INDEC. Esta tendencia de las exportaciones a superar a las importaciones se sostuvo a lo largo de la primera década del siglo XXI.

La mayor competitividad se expresó en la caída en los costos unitarios laborales reales relativos que para la industria manufacturera se ubicaron entre 1993 y 2001 cerca de un 30% por debajo de los niveles de la década de 1980 (Féiz, 2009). Es decir, la producción local de los grandes capitales manufactureros abarató sustancialmente sus costos de producción en comparación con el resto del mundo en la etapa neoliberal. La reducción generalizada de costos unitarios permitió que en la cúpula empresarial, según el INDEC, las exportaciones pasaran de 232 millones de pesos en 1993 a en 47,300 millones en 2001, mientras la economía mantuvo un déficit global en toda la década de 1990. Es decir, que fueron las fracciones más concentradas del capital las que ganaron en competitividad durante la etapa neoliberal (Féiz, 2011).

Sin embargo, la ganancia de competitividad de la etapa neoliberal, no ha resuelto algunas de las contradicciones históricas de los procesos de acumulación de capital en nuestro país que han comenzado a conspirar contra la posibilidad de mantener la situación competitiva.

Esto se evidencia, en primer lugar, en las ramas productoras de mercancías exportables y de mercancías que sustituyen importaciones, donde la disputa distributiva entre el capital y la clase-que-vive-del-trabajo comenzaron a hacer mella en la competitividad ganada a través de la devaluación (Pérez, Chena y López, 2010). Frente a la presión de los trabajadores, el capital apela a la inversión en maquinaria y equipo para aumentar la productividad y mejorar su competitividad o bien echar mano a su poder de mercado para desvalorizar a la fuerza de trabajo a través de la inflación. La primera opción supone hacer un uso intensivo del plusvalor con destino a la competencia capitalista y es el camino más complejo como estrategia para el capital en su conjunto porque presupone la redistribución de una parte importante del consumo suntuario. La alternativa –el uso de la inflación como instrumento de la estrategia capitalista en la lucha de clases– ofrece menores resistencias estructu-

rales puesto que no requiere poner en cuestión el patrón dependiente del consumo de las clases dominantes. Sin embargo, si bien la inflación permite “mantener a raya” el costo laboral con un bajo esfuerzo inversor, implica a su vez encarecer la producción local frente a la producción importada. Es decir, en tanto el dólar se mantenga elevado pero estable, la subida de precios encarece la producción local en dólares, aun cuando permita mantener a corto plazo la relación entre salarios y ganancias. Dicha contradicción se manifiesta como barrera desde mediados de esta década. Si bien la tasa de ganancia entre las grandes empresas en su conjunto se mantuvo relativamente estable y los costos laborales dejaron de aumentar en relación al costo de producción, las distintas ramas de la industria manufacturera perdieron sistemáticamente competitividad y vieron incrementado su déficit comercial (Arceo y otros, 2009). Esto ocurría, por un lado, debido a que la productividad de la industria local aumentaba relativamente poco en comparación con los capitales industriales de otros espacios geográficos, en especial en relación a los grandes productores manufactureros de esta década: Brasil, China, India y Alemania. En paralelo, se ha producido una tendencia al aumento sostenido en el precio de los insumos industriales.

Es así que la tendencia a la caída en la competitividad expresa una limitante estructural de la industria manufacturera en Argentina. Esa limitante se manifiesta primero como barrera, superable por la vía de la devaluación monetaria y la desvalorización salarial. Sin embargo, en tanto los trabajadores consiguen al menos resistir el impacto de esas estrategias empresariales, la barrera de la baja competitividad se transforma en un límite infranqueable.

Ese límite remite a la imposibilidad de generar condiciones de mayor explotación laboral para enfrentar con éxito la competencia directa de los países centrales y de los países periféricos<sup>12</sup>. El capitalismo argentino se ubica en una incómoda posición intermedia. Para que la estrategia neodesarrollista sea exitosa se hace necesario incrementar la inversión con una orientación hacia el desarrollo de un entramado industrial por

---

<sup>12</sup> Mientras los primeros tienen la ventaja de su capacidad tecnológica e innovadora, los últimos han podido aprovechar una abundante fuerza de trabajo disponible con magras condiciones laborales para colocarse como espacios de valorización del capital manufacturero global.

fuera de las cadenas globales de valor. Esa estrategia enfrenta primero el límite de la incapacidad de reorientar el consumo de las clases dominantes hacia la inversión. Por otro lado, enfrenta el límite impuesto por la transnacionalización del capital local que (dentro de las cadenas globales de valor) ubica a la Argentina como fuente de materias primas o insumos básicos. Incapaz de atacar estos límites, el neodesarrollismo apuesta a una estrategia que sostenga la competitividad por medio de una forma de industrialización periférica orientada a las manufacturas de materias primas sobre la base de la superexplotación de la fuerza de trabajo.

#### ***4. Dialéctica de la industrialización: reprimarización transnacional como tendencia***

En el ideario del desarrollismo clásico de América Latina se encuentra la noción de industrialización como un elemento central (Preston, 1999). El proyecto neodesarrollista pretende reimpulsar la reindustrialización que, según el argumento oficial, sería la base del desarrollo con inclusión social. Sin embargo, las condiciones materiales y políticas para pensar en un proceso, en el cual la industrialización vuelva a encontrarse en el centro de la valorización presentan barreras evidentes. Primero, en relación al valor agregado total, en 2010 la industria manufacturera tenía el mismo en la estructura productiva que en 1994 –cerca del 21% del valor agregado– (Azpiazu y Schorr, 2010). En segundo lugar, los costos unitarios de producción se han incrementado, lo cual demuestra que ante la mejora relativa de los ingresos del pueblo trabajador, el capital no ha logrado una incorporación de tecnología que dé cuenta de un proceso de reindustrialización de importancia (Gigliani y Michelena, 2011).

El capital manufacturero en Argentina ha demostrado ser incapaz de convertirse en competitivo a escala internacional, y por lo tanto, carece de la potencialidad para transformarse en el eje articulador de un proyecto de desarrollo. El limitado proceso de reindustrialización en la última década se ordenó en torno a tres elementos que conforman serias barreras al mismo. En primer lugar, la transnacionalización de la industria la ubica como parte de las cadenas de producción de mercancías a escala internacional. Esto supone que el tipo, volumen y forma de producción manufacturera se encuentra definida por las necesidades de las grandes

corporaciones globales. La producción manufacturera se orienta así a satisfacer las demandas de dichas empresas, conformándose en procesadoras de materias primas o insumos para ser exportados –como las aceiteras o petroquímicas, respectivamente–, o en plantas de ensamblado de manufacturas –como las automotrices. En el mejor de los casos, las empresas apuntan a satisfacer la demanda local en el marco de una estrategia regional que involucra la producción doméstica de una porción menor de sus ventas totales, como es la situación de muchas alimenticias.

La “ventaja competitiva” de la industria local se relaciona –en segundo lugar– a la capacidad de apropiar renta extraordinaria de las riquezas del subsuelo y la posibilidad de sobre-explotar a la fuerza de trabajo (Féliz, López y Álvarez Hayes, 2009). Son las manufacturas alimenticias y, por otra parte, las empresas petroquímicas las que apropian la mayor parte de la renta de la tierra a través del procesamiento de la soja, el maíz, y los minerales o el combustible fósil, respectivamente. El resto de las industrias manufactureras logran competir aprovechando la posibilidad de pagar bajos salarios y de aprovechar subsidios estatales. Sobre la base de esta suerte de doble explotación (de la naturaleza y del trabajo) la industria manufacturera en Argentina mantiene limitados niveles de competitividad. En los hechos, las luchas sociales por mejores condiciones de trabajo, por la reorientación de los recursos públicos y las exigencias de control sobre el uso y abuso de la naturaleza son los elementos de contradicción básicos que pone en jaque la estrategia neodesarrollista en este punto (Svampa, 2011).

Por último, aun en condiciones de superexplotación del trabajo y la naturaleza la competitividad industrial en territorio argentino encuentra una tercera barrera: la competencia del capital de los países de la periferia semi-industrializada, en particular China y Brasil (dos de los más importantes socios comerciales de Argentina en esta década). Los capitales locales deben enfrentar la competencia de los capitales transnacionales con origen en estas semi-periferias que basan sus estrategias empresariales y comerciales en niveles salariales muy reducidos, condiciones laborales hiperflexibles y una enorme escala de producción con tecnología de punta. Esta situación invalida, para un país periférico como Argentina, cualquier estrategia de desarrollo industrial exitosa con orientación exportadora que permita conjugar la inclusión productiva de los trabajadores y la mejora en las condiciones de trabajo.

### **5. Dialéctica de la inflación: el carácter clasista de la inflación y las consecuencias**

La alta inflación se ha convertido en un rasgo característico del proyecto neodesarrollista. La devaluación en 2002 supuso un incremento significativo en el nivel de precios que permitió garantizar un salto en la tasa de rentabilidad del capital y desviar una parte de la producción doméstica al mercado mundial, mediante la reducción del consumo popular (Barrera y López, 2010). La reproducción en el tiempo de esas condiciones requería mantener a los salarios dentro de los límites de la productividad laboral.

Fue precisamente a partir de 2005 cuando el conflicto de clase bajo la forma de conflicto distributivo comenzó a ser señalado por el capital como una fuente de los problemas sobre la rentabilidad, pues los aumentos salariales comenzaban a superar la evolución de la productividad laboral. El desplazamiento en el plano temporal de esta contradicción de clase se logró mediante una política estatal de “techos salariales” que buscaba contener institucionalmente o limitar políticamente la evolución de los salarios dentro de los cambios en la productividad. Por su parte, los sectores empresariales más concentrados comenzaron a hacer uso indiscriminado de su capacidad de fijación de precios. La estrategia inflacionaria se convirtió en una política eficaz que frenó las mejoras en los ingresos de los trabajadores a partir de 2008. Las demandas de la clase-que-vive-del-trabajo enfrentan una barrera clara, que se torna crecientemente en límite. En el marco de la estrategia orientada a la exportación, la falta de inversión –a pesar de la alta rentabilidad del capital– lleva rápidamente a que las necesidades populares choquen con la restricción de la competitividad del capital. Frente a estos límites que los sectores dominantes no aceptan desplazar, el capital opta por utilizar la inflación como mecanismo para conseguir y mantener una tasa de rentabilidad elevada.

### **6. De las barreras a los límites**

En Argentina el neodesarrollismo no es un modelo acabado o consolidado. Es más bien un proyecto que surge de la iniciativa de las clases dominantes pero que enfrenta permanentes contradicciones que tienden a



provocar bloqueos a la posibilidad de su continuidad. Los enfrentamientos al interior de la clase y el bloque dominante, y aquellos que las enfrentan con el conjunto de la clase-que-vive-del-trabajo, tienden a conformar barreras que encienden luces de alerta al proyecto hegemónico.

Como señala Gramsci (2011), la hegemonía de un proyecto político se consolida a través de elementos materiales y simbólicos. En este trabajo destacamos los primeros en un recorte que –si bien es analítico y no real– permite abordar algunos de los problemas de este nuevo modo de desarrollo. Si bien lo político y lo material no se encuentran escindidos –siendo parte de una unidad dialéctica– remarcamos la importancia de la superación de las barreras materiales como necesidad del neodesarrollismo. Muchas de esas barreras se traducen en límites insalvables dentro de ese patrón de acumulación y reproducción social. Dichos límites involucran la imposibilidad de continuar con un proceso de reproducción ampliada del capital y remiten a la negación de reproducir la estructura de relaciones sociales bajo las formas políticas, sociales y económicas del presente.

El neoliberalismo encontró sus límites hacia fines de los años noventa. El neodesarrollismo, por ahora, no ha encontrado aún barreras que no haya podido superar pero enfrenta algunas que se van convirtiendo en obstáculos de peso. Esas tendencias pueden bloquear la actual modalidad de reproducción social si los actores en disputa –siempre presentes detrás del desarrollo de esas barreras– consiguen articular una capacidad política de rechazar radicalmente sus presupuestos y proponerse una modalidad diferente de reproducción social. En lo que respecta al pueblo trabajador esta capacidad involucra la articulación de una alternativa a la economía política del capital. Es decir, una economía política del pueblo trabajador que priorice la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de vida de la clase-que-vive-del-trabajo y permita disputar la hegemonía del modo de desarrollo a las clases dominantes.

### **MÁS ALLÁ DEL NEODESARROLLISMO: POSIBILIDADES DE UN PROYECTO DE SOCIEDAD QUE EXCEDA AL CAPITALISMO PERIFÉRICO**

El proyecto neodesarrollista se propuso como una superación absoluta del programa neoliberal. Sin embargo, hemos expuesto argumentos

que permitan dar cuenta de que este proceso posneoliberalismo fue más que su superación dialéctica, es decir, un gran cambio a través de una gran continuidad. Las transformaciones estructurales de los años noventa constituyen el eje articulador del nuevo proyecto de las clases dominantes.

Más allá de sus aspiraciones “revolucionarias”, el neodesarrollismo a poco de andar comienza a enfrentar barreras que impiden superar sus limitadas aspiraciones: se muestra incapaz de industrializar la economía, redistribuir la riqueza al conjunto de la población e incluir a los excluidos. Más aún, teniendo presente las limitaciones del itinerario neodesarrollista en el marco de su propio horizonte –es decir, como proyecto de las clases dominantes–, el mismo reproduce de manera ampliada un proyecto de país que impide superar los límites del capitalismo en la periferia: profundiza el saqueo de las riquezas naturales, la precarización y privatización de la vida y el trabajo, la transnacionalización dependiente y una integración regional subordinada al gran capital.

Frente a esos límites, en Argentina los sectores populares han venido esbozando diversas alternativas de un proyecto político para el país con voluntad transformadora de la condición capitalista y periférica que el neodesarrollismo propone. Estos proyectos van desde los programas de la izquierda clásica hasta ciertos nuevos proyectos –construidos en la práctica y en las reivindicaciones concretas del pueblo trabajador– y que se comienzan a plasmar como propuesta de país alternativa en una serie de organizaciones más recientes.

Esas opciones surgen como traducción de las demandas históricas de la clase trabajadora e incorporan nuevas exigencias en el marco de las nuevas formas que asume el capitalismo en el siglo XXI.

Desde diferentes sectores organizados del pueblo trabajador –incluyendo sindicatos como la CTA, organizaciones sociales territoriales como los Movimientos de Trabajadores Desocupados, coordinaciones y articulaciones como la Coordinadora de Organizaciones y Movimientos Populares de la Argentina, movimientos eco-territoriales y campesinos como la Unión de Asambleas Ciudadanas y Movimiento Nacional Campesino Indígena, entre otras– en la última década se han venido esbozando propuestas que, como se analiza en Félix (2010), incluyen centralmente:

1. La superación de la precarización laboral y de los límites salariales impuestos por el capital a través de la inflación y por el poder estatal mediante la política laboral;
2. La exigencia de cambios en las políticas sociales, buscando su universalización e integralidad para contrarrestar el patrón socialmente excluyente del neodesarrollismo;
3. El freno al saqueo de las riquezas naturales, tanto en lo que hace al proyecto de agricultura de monocultivo –en particular, de soja– como a la explotación sin límite de la riqueza mineral;
4. La construcción de una integración regional basada en la cooperación y solidaridad entre los Pueblos y no en la preeminencia de las empresas transnacionales que utilizan nuestra América como plataforma para la acumulación.

Este conjunto de propuestas constituyen los ejes de un programa de transformaciones progresivas con una orientación poscapitalista articulada en torno una radical reconceptualización de la economía política. En efecto, sin necesariamente explicitarlo, esas propuestas plantean invalidar los presupuestos del capital y su economía política –ya sea que la misma se funde en la perspectiva neoclásica, keynesiana o neoestructuralista– (Félix, 2009b). Esa economía política –de los sectores dominantes– pone como objetivo primordial la valorización del capital y su expansión sin límites. La permanente carrera por la competitividad es su expresión contemporánea en nuestra región. Sus presupuestos son la competencia como medio para vincular a los actores sociales (Lebowitz, 2005), la confianza en los mercados como garantes de la eficiencia social –aun cuando se reconoce un rol para el Estado–, y la ganancia capitalista como el principal mecanismo orientador de las decisiones.

El contrapunto es la economía política del pueblo trabajador que atraviesa y constituye las opciones populares. Esa economía política pone a la cooperación como eje orientador de las relaciones sociales, las instituciones de la autogestión popular –a través, pero más allá, del Estado– como esenciales para orientar el desarrollo, y la planificación colectiva y participativa como mecanismo de la democracia popular.

Esa economía política del pueblo trabajador busca invertir el ciclo del capital. De:

1.  $D - M (FdT, MP) - \dots P \dots - M' - D'$  donde  $D (D')$  es dinero,  $M (M')$  mercancías,  $FdT$  fuerza de trabajo,  $MP$  materias primas y maquinaria, y  $P$  el proceso de producción-valorización, pasamos a un ciclo
2.  $H - M (D) - \dots P \dots - H'$

Si antes el dinero ( $D$ ) producía más dinero como fin, en la nueva economía política del trabajo cuyo centro es la producción y reproducción de la humanidad ( $H$ ) y donde  $M (D)$  son únicamente medios. En este nuevo ciclo, la propuesta involucra no sólo desplazar la centralidad de la mediación del dinero y las mercancías sino también alterar los procesos de producción. Ello ya no será primordialmente procesos de valorización sino medios de transformación de la naturaleza orientados a las necesidades humanas, que en la economía política del trabajo incluye –vale aclarar– la reproducción de la naturaleza como base.

Las alternativas populares suelen aparecer bajo la forma de reivindicaciones inmediatas: “Salario igual a la canasta familiar”, “La tierra para el que la trabaja”, “Contra la precarización laboral”; acompañadas por demandas generales como: “El hambre es un crimen”, “Por trabajo, dignidad y cambio social”.

La construcción de una alternativa a la economía política del capital supone la articulación política de esas demandas y reivindicaciones y la construcción de acciones e instrumentos que permitan materializarlas. Esa materialización de la economía política del trabajo se aprecia, primero, en la práctica concreta de las organizaciones populares que impulsan material y simbólicamente esas formas alternativas de gestión popular. Luego, su profundización como tendencia de transformación posneoliberal poscapitalista supone la articulación colectiva de un programa mínimo que permita abordar la transición partiendo de las condiciones actuales y, al mismo tiempo, la construcción de un proyecto contra-hegemónico con el cual la mayor parte de la sociedad se identifique.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Antunes, R. (2001). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*, Cortez Editora.
- Arceo, E. O., E. M. Basualdo y A. Gilly (2009). *Los condicionantes de la crisis en América Latina: inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO.
- Azpiazu, D. y M. Schorr (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía (1976-2007)*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Barrera, F. y E. López (2010). “Estimación de las categorías marxianas a partir de tablas de insumo-producto. Un análisis comparativo para Argentina y Estados Unidos”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, 162 (41), julio-septiembre, pp. 57-83, México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- Basualdo, E. M. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Prometeo Libros Editorial.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*, Instituto Di Tella.
- Ceceña, A. E. (1995). *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas*, Ediciones El Caballito.
- Chesnais, François (2010), “Crisis de sobreacumulación mundial, crisis de civilización”, en *Herramienta web*, número 5.
- Cieza, Guillermo H. (2006), *Borradores sobre la lucha popular y la organización*, Manuel Suárez Editor, Avellaneda.
- Cleaver, H. (1985). *Una lectura política de El Capital*, Fondo de Cultura Económica.
- Curia, Eduardo L. (2007). *Teoría del Modelo de Desarrollo de La Argentina: Las Condiciones Para Su Continuidad*, Editorial Galerna.
- \_\_\_\_\_, (2011). *Modelo de desarrollo en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- De Angelis, Massimo (2007), *The beginning of history. Value struggles and global capital*, Londres: Pluto Press.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2006). “Argentina’s unsustainable growth trajectory: Center and periphery in imperilism at the age of

- neoliberalism”, PSE-CNRS, draft paper, 30 de octubre (www.jourdan.ens.fr/levy/).
- Dussel, E. D. (1985). *La producción teórica de Marx: un comentario a los Grundrisse*, Siglo XXI Editores.
- Féiz, Mariano (2009). “Crisis cambiaria en Argentina”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, 40, pp. 185-213.
- \_\_\_\_\_, (2011). *Un estudio sobre la crisis en un país periférico. La economía argentina del crecimiento a la crisis, 1991-2002*, Buenos Aires: El Colectivo.
- \_\_\_\_\_, (2009b). “¿No hay alternativa frente al ajuste? Crisis, competitividad y opciones populares en Argentina”, en *Herramienta. Revista de Debate y Crítica Marxista*, octubre, número 42, Buenos Aires, pp. 147-160.
- \_\_\_\_\_, (2010). “El desarrollo más allá del capital. Economía política del trabajo y luchas populares por el cambio social en Argentina”, ponencia presentada en el *III Seminario Internacional “Experiencias y formulaciones en la construcción de desarrollos alternativos”*, Puebla, México: Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del 18 al 20 de agosto de 2010.
- \_\_\_\_\_, Emilio López y Sebastián Álvarez Hayes (2009). “Los patrones distributivos y su articulación con la acumulación de capital en una economía periférica (Argentina, 1995-2007). Un estudio a partir de la Encuesta a Grandes Empresas”, en *9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Gallafasi, G. (2009). “La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación”, *Herramienta. Revista de Debate y Crítica Marxista*, número 42.
- Gigliani G. y G. Michelena (2010) “La industrialización vista a través del comercio exterior” en *Anales de las Terceras Jornadas de Economía Crítica: estado, políticas económicas y acumulación de capital*, del 15 al 16 de octubre, Rosario.
- Gramsci, Antonio (2011). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_, (2004). *Antología*, México: Siglo XXI Editores.

- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Ediciones AKAL.
- Lebowitz, M. A. (2005). *Más allá de «El capital»*, Madrid: Ediciones AKAL.
- Marx, K. (2007). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse)*, México: Siglo XXI Editores.
- Pérez, Pablo, Pablo Chena y Emiliano López (2010). “El ciclo del empleo y la reproducción del capital en la Argentina de la convertibilidad y la post-convertibilidad”, en *Transformaciones del empleo en Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*, cap. 9, Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Portelli, H. (2000). *Gramsci y el Bloque Histórico*, Siglo XXI Editores.
- Preston, P. W. (1999). *Una introducción a la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO coediciones.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.
- \_\_\_\_\_, (2008). *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Argentina: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_, (2011). “Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América Latina”, en Revista *Problèmes de l'Amérique Latine*, en prensa.
- Thwaites Rey, M. y J. Castillo (2008). “Desarrollo, dependencia y estado en el debate latinoamericano”, en Revista *Araucaria*, Año 10, número 19.





ROSALÍA VÁZQUEZ TORÍZ

## **Construcción de opciones alternativas al desarrollo: aportaciones de la agricultura urbana y las formas de producción campesinas e indígenas**

### **INTRODUCCIÓN**

Con este trabajo se pretende exponer algunas ideas derivadas de dos de los cinco cuestionamientos que se han propuesto como ejes articuladores del Coloquio *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*: ¿cuáles son los alcances y límites de las alternativas al neoliberalismo en la región? Y, ¿está en marcha la construcción de alternativas al desarrollo y cuáles son sus alcances para transformar a la sociedad en su conjunto?

Nuestras reflexiones tendrán como referente inmediato a la crisis alimentaria, que sin eufemismos, significa que actualmente en el mundo cerca de mil millones de personas padecen hambre crónica (FAO, 2010); y aquellos proyectos sociales que sustentados en la agricultura urbana y periurbana y en la revaloración de los modos de vida y producción campesinos, pretendan construir ciertas condiciones sociales y productivas para que la población más vulnerable, por su condición de pobreza y marginación, pueda acceder a cantidades suficientes y adecuadas de alimentos.

Consideramos que estos proyectos sociales son parte del conjunto de acciones que en América Latina se están llevando a cabo para enfrentar los efectos del neoliberalismo. De manera particular, desde estos

proyectos se están construyendo posibilidades y recursos para sobre llevar la crisis alimentaria, y, en algunos casos, definiendo rutas para hacer efectivo el derecho de toda persona a la alimentación y a no padecer hambre, tal como se reconoce en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>1</sup> y, para el caso de México, en los artículos 4º y 27 de nuestra Carta Magna<sup>2</sup>.

Más allá de que las personas puedan acceder a cierta cantidad de alimentos en un contexto de crisis alimentaria, que en sí mismo es de suma importancia, nos preguntamos ¿si las prácticas agrícolas en los espacios urbanos y el fomento de la agricultura campesina como la principal proveedora de alimentos para el mercado nacional pueden ser consideradas como proyectos alternativos al neoliberalismo; éstos proyectos, muchos de ellos locales y encabezados por pequeños grupos de personas o familias, están contribuyendo o pueden contribuir a la construcción de un modelo alternativo de desarrollo o, más aún, rebasar las fronteras del desarrollo?

La diversidad de proyectos y la complejidad del contexto en el que se desarrollan, nos indica que sus alcances y límites sociales están entre-

---

<sup>1</sup> En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se expresa lo siguiente: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan" (ONU, 1966).

<sup>2</sup> Hace un par de meses que en nuestro país se reconoció el derecho a la alimentación. Mediante una reforma constitucional que adicionó un párrafo tercero al artículo 4º y un segundo párrafo al artículo 27 –aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados en abril de 2011 y ratificada por la mayoría de los Congresos Locales en agosto de 2011–, se elevó a rango constitucional que "toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará" (Artículo 4º) y que "el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca" (Artículo 27).

lazados con el proceso de maduración de los mismos proyectos y con el sentido que sus actores sociales pretendan o puedan darle, dadas ciertas condiciones materiales y relaciones de poder existentes.

No obstante que la respuesta a los cuestionamiento anteriores depende más del devenir de las acciones sociales que de un ejercicio académico previo, consideramos que existen algunos aspectos que es posible revisar a fin de ir comprendiendo el papel desempeñado por estas iniciativas sociales de producción de alimentos en la construcción de nuevos paradigmas alternativos de/al desarrollo. Proponemos tres ejes de ideas, que enseguida expondremos: la relación existente entre la crisis alimentaria y el modelo de desarrollo dominante; la emergencia de proyectos sociales en pro de una seguridad y soberanía alimentaria y sus cuestionamientos a las formas agroindustriales de producción de alimentos; y, finalmente, el potencial transformador de la agricultura urbana y la agricultura campesina como resultado de un proceso de construcción de actores sociales que con base en su prácticas y relaciones sociales van haciendo explícitos, actualizando y dando viabilidad a sus concepciones de bienestar.

### **CRISIS ALIMENTARIA, COMO EXPRESIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO Y EL NEOLIBERALISMO**

Como parte de la actual crisis del sistema capitalista, en el origen de la crisis alimentaria se conjugan aspectos coyunturales y otros de tipo estructural. En cuanto a los primeros destaca el actual incremento de los precios de los bienes agrícolas, fundamentalmente cereales y azúcar.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Índice de Precios de los Alimentos<sup>3</sup> (ver tabla anexa) durante el periodo 1990-2011 ha tendido a la alza. Pero

---

<sup>3</sup> El índice de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para los precios de los alimentos se calcula sobre la base de la media de los índices de precios de 5 grupos de productos básicos (cereales, lácteos, aceites y grasas, carne y azúcar), ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004: en el índice general figuran en total 55 precios que los especialistas en productos básicos de la FAO consideran representativos de los precios internacionales de los productos alimenticios. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>.

es partir del año 2006 que dicho incremento se agudiza y se expresa de manera más acelerada. Si de 1990 a 2005 el índice de precios de los alimentos se movió dentro del rango de los 105 a los 117 puntos; de 2006 a octubre de 2011 el índice de precios de los alimentos pasó de un valor de 126.5 a uno de 216 puntos, presentando el pico más alto en el mes de febrero de 2011, con 236 puntos.

Durante este último periodo, de 2006 a 2011, de los 5 tipos de alimentos cuyos precios integran el índice de la FAO para los precios de los alimentos, se observa que el incremento de los precios de los cereales fue relativamente importante, se duplicaron. Su índice de precios creció en más de cien puntos: en el año 2006 el índice de los precios de los cereales fue de 121.5 y en el mes de octubre de 2011 fue de 232. Situación que se presenta más grave si consideramos como referencia el índice de precios de los cereales del año 1990, 97.6 puntos, y el del mes de abril de 2011, 265 puntos. El caso del azúcar presenta una situación similar. El índice de precios del azúcar en 1990 fue de 178 puntos y en octubre de 2011 alcanzó los 361 puntos. El incremento más grande se produjo en el mes de enero de 2011 cuando el índice de precios del azúcar presentó un valor de 420.2 puntos.

Habría que remarcar que esta variación de los precios no es resultado de una falta de alimentos; fundamentalmente está relacionada con la especulación. Es un alza artificial de los precios producto de la intromisión del capital financiero en la fijación de los precios agrícolas con el objetivo de obtener altas ganancias en muy corto plazo.

Por otra parte, se debe señalar que la crisis alimentaria no sólo expresa el comportamiento especulativo de distintos agentes económicos, particularmente de los agronegocios; sino también, y sobre todo, expresa el agotamiento de un modelo agroindustrial de producción de alimentos baratos (Bartra, 2008) basado en un uso intensivo de los ecosistemas, en la incorporación de paquetes tecnológicos modernos sustentados en un excesivo consumo de petróleo, y en una concentración de la tierra y otros recursos necesarios para los producción agropecuaria.

Desde esta perspectiva, la crisis alimentaria, que está asociada a la crisis climática, energética y financiera, es estructural y tuvo como disparador una oferta que ya no crece tan rápido y una demanda explosiva de alimentos para satisfacer los nuevos hábitos alimentarios de países como

China, la India y otros emergentes, así como para ser utilizados como materia prima para la producción de agrocombustibles, en un contexto de encarecimiento y agotamiento del petróleo.

El modelo agroindustrial de producción de alimentos, basado en lo que se conoció como la Revolución Verde, si bien tuvo resultados positivos en el corto plazo<sup>4</sup>, éstos fueron a costa del deterioro ambiental<sup>5</sup> y de un sector de pequeños productores campesinos que fueron dejados al margen no obstante sus contribuciones al crecimiento de la economía nacional. Es bien conocido que durante el periodo desarrollista, el sector agropecuario –en el que están incluidos los campesinos– brindó divisas, alimentos y fuerza de trabajo baratos que permitieron el desarrollo urbano industrial de México y otros países de América Latina. También se sabe que en la década de 1960 se inicia una larga crisis de este sector, que vino a agudizar las difíciles condiciones de vida y de trabajo en las comunidades rurales. Situación que no mejoró con la aplicación de políticas neoliberales.

De acuerdo con la Cepal (2003), la pobreza es uno de los rasgos más persistentes de la sociedad latinoamericana que tiene expresiones dramáticas en los espacios rurales:

Cerca de 60% de los habitantes rurales viven en condiciones de pobreza o indigencia, proporción que se mantuvo casi constante en las últimas dos décadas. Los años de crecimiento económico del decenio de 1990 apenas si permitieron reducir en dos puntos porcentuales la incidencia de la pobreza rural, y es muy probable que ésta haya aumentado nuevamente a causa del llamado quinquenio perdido de los últimos años. En suma, cerca de 80 millones de personas viven actualmente en las zonas rurales latinoamericanas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales, y, de ellas, alrededor de 48 millones ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos (Cepal, 2003: 11).

---

<sup>4</sup> Existen diferentes estudios que dan cuenta del incremento de la producción agropecuaria a partir de 1950 y que son atribuidos a la elevación de la productividad vinculada con el uso de la tecnología propuesta por la Revolución Verde: semillas mejoradas, distintos agroquímicos, maquinaria y, entre otros, utilización del riego.

<sup>5</sup> El deterioro ambiental resultado de las formas agroindustriales de producción abarca severas modificaciones de los ecosistemas para la creación de extensas áreas para la siembra de monocultivos o la producción ganadera, así como el deterioro o agotamiento de recursos específicos como el agua, la tierra o los bosques resultado de su uso intensivo.

Sin embargo, el problema del neoliberalismo en el campo no se reduce al incremento del número de personas rurales que no tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos, cuando se supone que podrían ser productoras de sus propios alimentos; también se expresa en un constante descenso de la superficie para el cultivo de granos básicos y una creciente importación de alimentos para cubrir la demanda nacional.

Al respecto, el 11 de octubre de 2011 el periódico *La Jornada* publicó la siguiente información para México:

En 1985, bajo el gobierno del priísta Miguel de la Madrid y a quien se le atribuyen los primeros cambios para liberar la economía, México destinaba 15.5 millones de hectáreas para la siembra de maíz, trigo, frijol, arroz, ajonjolí, algodón, cártamo, soya, cebada y sorgo. Una década después fueron 14.9 millones de hectáreas, en 2001 sumaron 14 millones y el año pasado sólo 13 millones. La reducción es de 15 por ciento en un cuarto de siglo y de 6.2 por ciento en los 10 años de gobiernos panistas. México no ha podido remontar durante la última década, que corresponde a los gobiernos panistas, el faltante que deja la producción nacional de granos básicos (maíz, arroz, frijol y trigo) respecto del consumo de la población. En 2000 faltaron 3.4 millones de toneladas de granos básicos más para satisfacer la demanda interna. El faltante se triplicó prácticamente en 10 años, ya que en 2010 llegó a 11 millones de toneladas [...] La importación de alimentos se disparó tanto en este sexenio que en 2008, cuando se desató la crisis alimentaria a nivel mundial, se rompió el récord deficitario en la balanza agropecuaria que hasta entonces mantenía (1995) por la entrada en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las cifras prácticamente se duplicaron al pasar de mil 940 millones de dólares en 1995 a 3 mil 942.9 millones de dólares en 2008 (*La Jornada*, domingo 16 de octubre de 2011: 24).

Resultado de estas políticas neoliberales –que favorecieron a los agronegocios, promovieron la exportación de hortalizas y frutas, y fomentaron la importación de alimentos– México es el principal comprador de granos en América Latina (FAO, 2011). De acuerdo con Carlos Fernández-Vega (2011) alrededor del 50 por ciento de lo que consumen los mexicanos proviene de afuera, con precios cada vez más elevados:

Se importa el 75 por ciento del arroz que se consume en México, 25 por ciento del maíz y 42 por ciento del trigo, entre otros. De 1990 a 2010 la importación de carne en canal bovino se incrementó 281 por ciento; 378 por ciento la de porcino; mil 35 por ciento la de aves, y 185 por ciento la de huevo [...] al cierre de agosto de 2011, la importación de pescados, crustáceos y moluscos aumentó 35 por ciento respecto de igual mes de 2010; leche, lácteos, huevo y miel, 40 por ciento; café, té, yerba mate y especias, 46 por ciento; cereales, 58 por ciento; grasas animales o vegetales, 45 por ciento; cacao, 156 por ciento; maíz 68 por ciento; sorgo, 70 por ciento; trigo, 46 por ciento; arroz, 20 por ciento (Fernández-Vega, 2011; *La Jornada*, sábado 5 noviembre de 2011: 26).

Este escenario de dependencia alimentaria es completado por una población urbana y rural con insuficientes ingresos para adquirir estos bienes agrícolas importados. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2010, un cuarto de la población mexicana (24.9 por ciento) se encontraba en una situación de “carencia en el acceso a la alimentación”; cifra mucho más alta a la del año 2008, cuando el porcentaje de personas que carecían de los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos era del 21.7 por ciento. ([http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo\\_nacional.swf](http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_nacional.swf)).

### **INICIATIVAS SOCIALES PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA: AGRICULTURA EN LAS CIUDADES Y VALORACIÓN DE LO CAMPESINO**

Frente a una crisis sistémica y una serie de políticas neoliberales que han colocado a mil millones de personas en una situación de hambre crónica, y que en América Latina alcanza a 52 millones de personas, reconocemos la existencia de una cantidad importante de iniciativas o proyectos que mediante el desarrollo de una agricultura urbana y periurbana<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para la FAO (1999) la agricultura urbana y periurbana son prácticas agrícolas y pecuarias que se realizan dentro y en torno a las ciudades que compiten por recursos –tierras, agua, energía, mano de obra– que podrían destinarse también a otros fines para satisfacer las necesidades de la población urbana. De manera particular, la agricultura urbana se refiere a pequeñas superficies

están produciendo alimentos para los sectores sociales más vulnerables de América Latina. Por ejemplo, el IPES (2008) señala que en América Latina la agricultura urbana y periurbana tiene una presencia creciente y de relevancia particular en países como Brasil, Cuba, Colombia, Argentina, Perú y Bolivia:

Un estudio reciente realizado en 11 Regiones Metropolitanas de Brasil identificó la presencia de más de 600 experiencias de agricultura urbana que involucran a miles de huertos familiares, comunitarios y empresariales. En Cuba la agricultura urbana a partir de organopónicos cubre aproximadamente 30 mil hectáreas que producen más de tres millones de toneladas de verdura fresca al año. En Bogotá, Medellín y Cartagena (Colombia) los municipios y la cooperación internacional han capacitado a más de 50 mil personas que desarrollan huertas en diversos espacios urbanos que incluyen terrazas, azoteas y patios traseros [...] En Rosario (Argentina), se han construido Parques Huerta, ubicados en lugares representativos de la ciudad, que permiten la siembra colectiva de hortalizas. Además, el gobierno local ha construido agroindustrias para el procesamiento de hortalizas e hierbas medicinales y permite el uso de plazas y parques públicos para la realización de ferias de venta de los productos de agricultura urbana. Lima (Perú) varios distritos cuentan con instancias de participación comunitaria para la gestión y discusión de políticas y programas de AUP (Agricultura Urbana y Periurbana) [...] En El Alto (Bolivia) los microhuertos familiares benefician a más de 500 familias pobres urbanas que viven cerca a los 4000 msnm aprovechando el uso de tecnologías apropiadas como las carpas solares (IPES, 2009).

---

situadas dentro de la ciudad (jardines públicos, terrenos baldíos, patios y techos de las casas habitación, escuelas, etcétera) que se destinan a producción de cultivos y a la cría de ganado menor para el autoconsumo o venta en los mercados locales. La agricultura periurbana, en cambio, se refiere a unidades agrícolas de explotación intensiva cercanas a las ciudades y en las que se cultivan hortalizas y se crían animales.

Por su parte la Red Latinoamericana de Investigación-Acción en Agricultura Urbana (Red Águila) concibe a la agricultura urbana como la práctica agrícola y pecuaria en las ciudades que por iniciativa de los productores y productoras afincados muchas veces en los barrios marginales, villorios, favelas, rancherías, barriadas y/o pueblos jóvenes y periurbanos, colindantes a la ciudades, utilizan los mismos recursos locales como mano de obra, espacio, agua, y desechos sólidos orgánicos y químicos, así como servicios, con el fin de generar productos de autoconsumo y también destinados a la producción de alimentos para el autoconsumo y venta en el mercado. (Red Águila, 1999, citado por Canabal, 2000: 10).



En México el número de experiencias de agricultura urbana también es importante con presencia en buena parte de las ciudades mexicanas. Por ejemplo en el Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal, mediante su Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala, en el 2009 financió 346 proyectos (traspacios familiares) ubicados en las delegaciones Álvaro Obregón (5), Cuajimalpa de Morelos (18), La Magdalena Contreras (17), Milpa Alta (154), Tláhuac (66), Tlalpan (56) y Xochimilco (30). (El Universal, 8 de abril de 2010. [www.eluniversal.com.mx/notas/671573.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/671573.html))

Aun cuando el número de proyectos de agricultura urbana y periurbana se han incrementando en los últimos años, la práctica de la agricultura en las ciudades es mucho más antigua. De acuerdo con Beatriz Canabal (2000), en nuestro país coexisten tres tipos de agricultura urbana cuyo origen difiere en el tiempo, y están relacionados con distintos momentos del desarrollo urbano y los problemas que lo acompañan:

Uno es el que se sigue practicando en los pueblos, ejidos y comunidades que han sido incorporados a la mancha urbana y que siguen practicando una agricultura y ganadería que necesariamente se ha ido adaptando a las nuevas circunstancias espaciales, de tenencia de la tierra, del estado de los recursos naturales, suelo, agua, aire, a la presencia poblacional, a la competencia de productores más lejanos, a la inseguridad, etc. [...] Un segundo tipo es el que practican aquellas colonias periurbanas también de migrantes rurales casi siempre, que viven en espacios que adaptan para producir algunos alimentos y aves de manera espontánea y desorganizada. Un tercer tipo de agricultura urbana es aquel que se practica en la urbe entre el asfalto y que ha sido promovida a nivel familiar, barrial o bien a partir de organizaciones no gubernamentales o bien con el apoyo de gobiernos locales como es el caso de algunos países latinoamericanos y en México (Canabal, 2000: 13-14).

Otras investigaciones señalan que los principales actores o promotores de la agricultura urbana y periurbana latinoamericana son los gobiernos municipales, las ONG's y las Universidades (o técnicos y/o investigadores), y organizaciones y representantes de la comunidad (Dubbeling, 2004). Según Reynaldo Treminio (2004) la agricultura urbana y pe-

riurbana que ha sido promovida recientemente en Latinoamérica se ha trabajado desde tres grandes perspectivas: 1) como una respuesta social al incremento de precios y falta de acceso a alimentos y como una estrategia de educación ambiental y desarrollo de capacitación agrícolas entre los niños y jóvenes escolares; 2) como una estrategia para el autoabastecimiento alimentario; y 3) como una estrategia para la creación de microempresas familiares vinculadas al mercado.

Paralelamente a estos proyectos, existen otro tipo de iniciativas latinoamericanas que sin restringirse al ámbito urbano y siendo encabezadas por campesinos e indígenas, están revalorando/actualizando el propio saber y formas de producción de los alimentos, así como recuperando y protegiendo sus recursos naturales. Para el caso de México, David Barkin (2009) afirma que no obstante la crisis y la exclusión social y política de los sectores más empobrecidos del país, hay numerosos grupos sociales campesinos e indígenas (unos 7.5 millones de personas) que están trabajando para fortalecer sus comunidades y disfrutar de mayores niveles de vida mediante la recuperación y valoración de sus formas tradicionales de producción, produciendo maíz blanco para el autoconsumo y los mercados locales, rehabilitando y protegiendo sus ecosistemas.

En el mismo sentido que Barkin, Víctor Toledo (2009) afirma que:

En México, disponemos de un repertorio de experiencias por buena parte del centro y sur del país, desde las comunidades y cooperativas productoras de alimentos orgánicos, las organizaciones forestales, las comunidades erigidas en defensa del agua, o con proyectos ecoturísticos, etc. En México existen unas 15 regiones con más de mil comunidades con proyectos hacia la sustentabilidad encabezadas por Oaxaca (616), Chiapas (134), Michoacán (94), Quintana Roo (100) y Puebla (100) y organizaciones estatales y de escala nacional (Toledo, 2009: 9).

¿Estas experiencias campesinas e indígenas y los proyectos agrícolas urbanos cuestionan las formas agroindustriales de producción de alimentos y las políticas neoliberales que dieron origen a la crisis alimentaria y ambiental? Depende de las particularidades de cada caso. Sin embargo, nos parece que hay un elemento que puede indicarnos, de

manera muy general, si estas experiencias campesinas y proyectos urbanos son cuestionadores del neoliberalismo y las formas agroindustriales de producción de alimentos: reivindicación de la soberanía alimentaria más que de la “seguridad alimentaria” que ofrecen los mercados y los agronegocios.

A diferencia de la seguridad alimentaria que pone el acento en el acceso a los alimentos y el nivel de ingresos de los hogares como medio para hacerse de ellos<sup>7</sup>, la soberanía alimentaria coloca en el centro del debate a los productores y a los consumidores y el derecho de los pueblos a producir sus propios alimentos locales y culturalmente adecuados, más allá de las condiciones de los mercados internacionales. En el sentido que lo propuso Vía Campesina<sup>8</sup>, se puede entender a la soberanía alimentaria como:

Derecho de las personas, comunidades y países a determinar sus propios sistemas de producción relacionados con el trabajo agrícola, la pesca, la alimentación y la tierra, y todas las políticas relacionadas que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias particulares (ONU, 2004, citado por Manzo, 2011).

Frente a la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria se observa como una solución parcialmente engañosa y una estrategia limitada para que la población ejerza su derecho a la alimentación y a no padecer hambre, un poco de autoproducción de alimentos más otro poco de ingresos de las familias para que puedan concurrir a un mercado de ali-

---

<sup>7</sup> De acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria es el “derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (FAO, 1996). Para este mismo organismo, el acceso a alimentos (definido como la capacidad de las personas para disponer de alimentos con producción propia o mediante su adquisición en el mercado, y por lo tanto estrechamente vinculado a los ingresos de los hogares) constituye el principal problema de la Seguridad Alimentaria Nacional en Latinoamérica. De ahí, propone la FAO, que la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, constituyen un adecuado indicador de las restricciones de acceso a los alimentos y por lo tanto de inseguridad alimentaria (FAO, 2010: 14).

<sup>8</sup> El concepto de soberanía alimentaria fue mencionado por primera vez en 1996 por Vía Campesina, durante la Cumbre Mundial de los Alimentos de la FAO, en Roma. [http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1252:primer-foro-europeo-para-la-soberania-alimentaria-ise-acerca-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:primer-foro-europeo-para-la-soberania-alimentaria-ise-acerca-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38).

mentos controlado por los agronegocios no asegura nada, sólo ofrece soluciones temporales.

Construir y ejercer colectivamente el derecho a la alimentación, exige la participación activa de los consumidores y los productores en aspectos relacionados con el qué producir, cómo producir, para quién producir, cuánto producir y por qué producir determinados alimentos. En estos términos el derecho a alimentación es un derecho más amplio que no se reduce al acceso individual a alimentos suficientes y nutritivos; incluye distintos aspectos de la vida social en un contexto nacional de soberanía alimentaria.

Un buen ejemplo de esta forma de interpretarlo, es la concepción que sobre éste plantea el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación, Oliver de Schutter:

El derecho a la alimentación puede ser entendido como el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna ([www.srfood.org/index.php/es/derecho-a-la-alimentacion](http://www.srfood.org/index.php/es/derecho-a-la-alimentacion)).

Desde esta perspectiva más amplia de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, la agricultura campesina y la agricultura urbana que desarrollan algunos colectivos sociales de América Latina, pueden ser concebidas como prácticas políticas orientadas al ejercicio del derecho a la alimentación y a la construcción de la soberanía alimentaria.

Para Diego Manzo (2011) la agricultura urbana se transforma en una práctica política cuando a través de su ejercicio buscamos recuperar las competencias que hemos olvidado, comenzar a autogestionar nuestra subsistencia, disputar la hegemonía del mercado y enfrentar la problemática de la sustentabilidad.

De esta manera, ciertas prácticas de la agricultura urbana pueden ser interpretadas como prácticas políticas de construcción de soberanía alimentaria, más que de seguridades alimentarias. El mismo Diego Manzo

afirma que existen distintas maneras de ejercer pequeñas cuotas de soberanía alimentaria en nuestros espacios cotidianos, mediante la autoproducción de alimentos; la recuperación de terrenos urbanos para cultivos; la difusión del conocimiento; la participación de encuentros y ferias; y, la realización de talleres. Otra forma consistiría en vincularse con colectivos y personas del ámbito rural que trabajen el tema de la soberanía. Un ejemplo de esto son las asociaciones de consumidores, o cooperativas de compras y las redes de intercambio de semillas (Manzo, 2011; [www.cultivosurbanos.org/2011/10/soberanía-alimentaria-derecho](http://www.cultivosurbanos.org/2011/10/soberanía-alimentaria-derecho)).

Así, planteada la distinción entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria como estrategias particulares para enfrentar la crisis alimentaria y darle cause al derecho a la alimentación, es posible proponer que mediante la autoproducción colectiva de alimentos y la valoración de la producción campesina, se cuestiona, implícita o explícitamente, el modelo dominante de producción de alimentos basado en el uso intensivo de la tierra, el agua y el petróleo en correspondencia con los intereses y la racionalidad económica de los agronegocios; poniendo de manifiesto, además, la vulnerabilidad de una sociedad que siguiendo las políticas neoliberales le apostó al mercado y a la empresa privada, abandonando a la soberanía alimentaria como criterio rector para construirse como nación independiente y capaz de satisfacer las necesidades de su población.

### **AGRICULTURA URBANA Y FORMAS DE PRODUCCIÓN CAMPESINAS: LÍMITES, ALCANCES Y POTENCIAL TRANSFORMADOR**

¿Los proyectos urbanos de producción de alimentos y experiencias campesinas e indígenas antes mencionados expresan un proceso de construcción de alternativas al desarrollo? ¿Cuáles son sus alcances para transformar a la sociedad en su conjunto?

Sin pretender respuestas definitivas o acabadas a los cuestionamientos anteriores, a continuación se expondrán algunas ideas desde las que se podría identificar la relevancia, y reconocer el potencial transformador de los proyectos o iniciativas sociales de los que hemos venido hablando.

### ***1. Diversidad de experiencias y estrategia metodológica***

Sin dar un dato exacto, en los apartados anteriores se afirmó que en América Latina existe cantidad importante de experiencias o iniciativas sociales, urbanas y rurales, que con sus acciones pretenden enfrentar la crisis alimentaria y otros problemas sociales relacionados. Con la información presentada, podemos suponer que estas experiencias aunque comparten, por ejemplo, el objetivo de producir alimentos para distintos grupos sociales vulnerables, difieren entre sí: unas son experiencias maduras, otras incipientes; algunas están ligadas a partidos políticos, a gobiernos locales o se conciben como proyectos autónomos; sus acciones pueden reducirse a espacios locales o, por el contrario, ser de carácter regional o nacional; algunas experiencias pueden contar con recursos financieros y técnicos externos o constreñirse a lo que sus participantes puedan aportar; muy probablemente algunas experiencias son parte de redes más extensas o están inscritas en proyectos más amplios; otras observarán sus acciones como parte de un proceso de cambio social, mientras que unas más, las emprenderán sólo como una respuesta a un problema coyuntural, etcétera.

Este panorama complejo de iniciativas, visto desde una perspectiva que pretende analizar los límites y potencialidades del cambio social desde y en América Latina, obliga a tener presente, como lo propone Boaventura de Sousa (2004) una estrategia metodológica que nos permita reconocer las potencialidades de los proyectos sociales, sin descartar de entrada aquellas experiencias sociales que por estar circunscritas a ciertas dinámicas del poder, no posean cierto tipo de características de transformación social. Es necesario, como lo propone De Sousa, interpretar de manera expansiva las distintas acciones de los actores sociales e identificar o hacer visible sus posibilidades para pensar y construir la vida social. Es necesario acercarnos a las iniciativas sociales desde un “todavía no, pero...” y tratar de reconocer desde ahí, indicios y pistas de actores sociales construyendo, a su propio tiempo y maneras, realidades, quizá alternativas, con base en sus proyectos y aspiraciones.

## ***2. Matriz desde las que se pretenden construir las soluciones a los problemas de interés***

De acuerdo con lo expuesto en el apartado segundo y tercero de este trabajo, una adecuada respuesta a la crisis alimentaria (y ambiental) no puede surgir del modelo agroindustrial de producción de alimentos ni de la racionalidad económica y ecológica de los agronegocios. Enfrentar la crisis alimentaria requiere otras concepciones y otras formas de hacer las cosas.

Frente a los problemas ambientales y alimentarios, y a las fuertes limitaciones del modelo agroindustrial para resolverlos, las formas tradicionales campesinas de producción de alimentos se nos presentan como opciones apropiadas y viables: su necesidad de paquetes tecnológicos sustentados en el petróleo es muy reducida y en algunas ocasiones nula; se sustentan más en un uso intensivo de la fuerza de trabajo y en una adaptación del proceso productivo a los ciclos naturales y características de los ecosistemas; su funcionamiento general está sustentado más en la reproducción de la familia y la comunidad que en la obtención individual de la ganancia.

La racionalidad ambiental campesina, como una forma de entender y desarrollar la producción basada en las condiciones ecológicas de cada región, de cada país y de cada localidad, y la revalorización de la cultura (Leff, 2008), brinda muchas posibilidades no sólo para producir los alimentos que demanda la población de cada región y país, sino también y principalmente, para poder sustentar la construcción de una soberanía alimentaria en el sentido que se expuso en el apartado anterior.

## ***3. Actores, prácticas sociales y transformación social***

En la construcción de la soberanía alimentaria se encuentran varios actores sociales. Es importante tanto la pequeña producción campesina como aquellas que desarrollan colectivos sociales en los espacios urbanos y periurbanos. Porque de lo que se trata no sólo es de poner más alimentos en la mesa de cada familia, sino que también se requiere revisar

las formas dominantes de relación con la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas al igual que construir un poder social desde y con el que los individuos, las familias y los distintos grupos sociales se apropien de sus territorios inmediatos de vida: el hogar, el barrio, la comunidad, la ciudad, la región (Toledo, 2009), y puedan determinar –como productores, como consumidores y como ciudadanos– los sistemas de producción más adecuados para proveerse de sus alimentos.

Si observamos a la transformación social como procesos en permanente construcción en el que los actores sociales involucrados van disputando la direccionalidad del cambio con base en una interrelación compleja de recursos, relaciones, acciones, necesidades y construcción de identidades, podemos interpretar que cada proyecto o iniciativa social emprendida aporta o refuerza la intencionalidad de quienes los emprenden para constituirse/consolidarse como actores sociales y darle un sentido particular a la transformación social.

Así, por pequeño que pueda parecer el resultado de un proyecto de agricultura urbana o de un proyecto de producción campesina, serán relevantes para construir la transformación social. Por ejemplo, la Red Latinoamericana de Investigaciones en Agricultura Urbana reconoce cierto potencial transformado de la agricultura urbana:

La agricultura urbana es ecológica y es multifuncional, pues desde varios ámbitos colabora con la construcción de espacios y relaciones sustentables: al reciclar materia orgánica, al reciclar aguas grises, al cosechar agua de lluvia, al crear empleos, aumentar la autoestima de las personas productoras, recuperar y fortalecer vínculos comunitarios (redes de producción, intercambio, comercio y consumo), al aumentar las áreas verdes, al contribuir como herramienta de educación ambiental, y al proponer políticas públicas favorables (Red Águila; [www.tuvwebmejoraeconomía.ws/ReddeAgriculturaUrbana](http://www.tuvwebmejoraeconomía.ws/ReddeAgriculturaUrbana)).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

¿Existen posibilidades para la reconstrucción de una sociedad al margen del desarrollismo?



- En el presente y con muchos factores en contra, existen acciones y proyectos sociales que desde sus espacios están construyendo otras formas de producir alimentos, de relación con la naturaleza, de concebir el uso de los espacios urbanos, y aprovisionarse de los recursos necesarios para el funcionamiento de los hogares.
- Si observamos a la agricultura urbana como espacios para hacerle frente a la crisis alimentaria y como espacios desde los que las familias pueden ir construyendo formas alternativas de vida, cabe preguntarse ¿cómo una familia puede trascender la “producción técnica” de sus alimentos y transformarla o vivirla como un hecho social transgresor y constructor de otras formas de vida? Entendemos que en un pequeño huerto familiar donde la actividad agrícola paulatinamente va siendo pensada y realizada como una relación de la misma familia con la naturaleza con el objetivo de obtener alimentos y permitir la conservación y renovación del ecosistema agrícola, abre la posibilidad de construir un “buen vivir” de acuerdo con sus circunstancias sociales y ambientales. También entendemos que el “buen vivir” de cada familia pasa por la construcción colectiva de lo que Víctor Toledo (2009) llama hogares autosuficientes, seguros y sanos. Para este autor, los hogares autosuficientes, seguros y sanos se logran mediante la implementación de acciones en relación a aspectos como la alimentación, la salud, la energía y otros<sup>9</sup>, todo lo cual surge, a su vez, de la toma de conciencia, ecológica y social, de los miembros de la familia, de un cambio de actitudes y de la adopción de una nueva filosofía por y para la vida.
- Enfrentar los estragos de la crisis alimentaria mediante la reivindicación y el ejercicio colectivo del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, en un contexto de demandas y propuestas de cambio social más amplio, puede contribuir a la edificación de una nueva matriz civilizatoria que oriente la construcción de alternativas al desarrollo.

---

<sup>9</sup> En relación con la alimentación se trata de que el hogar alcance hasta donde le sea posible el auto-abasto de alimentos sanos, nutritivos y producidos bajo esquemas ecológicamente adecuados (agricultura orgánica o sustentable); y su obtención desde redes y mercados solidarios, justos y orgánicos. El hogar también debe buscar la autosuficiencia en agua y energía, lo cual implica la adopción de tecnologías adecuadas, limpias, baratas y seguras. La vivienda debe estar construida con materiales locales, no tóxicos y producidos ecológicamente. La salud se alcanza por el consumo de alimentos sanos, materiales no tóxicos, agua limpia, adecuados dispositivos sanitarios, y el empleo no de una sino de varias tradiciones médicas (Toledo, 2009: 8).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Canabal Cristiani, Beatriz (coord.) (2000). *Agricultura Urbana en México. Red Águila de Agricultura Urbana. Red Latinoamericana en Agricultura Urbana-Águila*, México: UAM-Xochimilco, 119 p.
- Dubbeling, Marielle (2004). "Agricultura Urbana y alimentando a las ciudades de América Latina y el Caribe: buenas prácticas y consulta urbana", en *IDRC-CRDI. Agricultura Urbana en América Latina y el Caribe*, Perú, 147 p.
- De Souza Santos, Boaventura (2006). "Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. Encuentros en Buenos Aires", en [www.clacso.org.ar/biblioteca](http://www.clacso.org.ar/biblioteca).
- Leff, Enrique (2008). *Discursos Sustentables*. México: Siglo XXI, (Decrecimiento o Deconstrucción de la economía: hacia un mundo sustentable) pp. 65-80.
- Manzo, Diego (2011). "Soberanía alimentaria: derecho de los pueblos y derecho ciudadano", en [www.cultivosurbanos.org/2011/10/soberania-alimentaria-derecho](http://www.cultivosurbanos.org/2011/10/soberania-alimentaria-derecho).
- Toledo, Víctor Manuel (2009). "Ecología Política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica", en *ALAI. América en Movimiento: La agonía de un mito: ¿Cómo reformular el "desarrollo"?*, número 445, pp. 6-9.
- Bartra, Armando (2008). "Un fantasma recorre el mundo: el fantasma del hambre", en *La Jornada del Campo*, suplemento informativo, 13 de mayo de 2008, número 8, pp. 17-19 (versión digital).
- De Schutter, Oliver (2011). *Declaración Final Oliver de Schutter, misión México*, del 13 al 20 de junio de 2011, ONU.
- ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- CONEVAL (2011). "Carencia en el acceso a la alimentación", en [http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo\\_nacional.swf](http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_nacional.swf).
- Gudynas, Eduardo (2011). "Buen Vivir: generando alternativas al desarrollo", en *ALAI*, número 462, febrero de 2011.
- Barkin, David (2008). "Reconsiderando las alternativas sociales en México: estrategias campesinas e indígenas", Memorias del Coloquio Internacional *El desarrollo hoy en América Latina*, 10 y 11 de julio de 2008, Colegio de Tlaxcala.

- IPES (2008). "Agricultura Urbana y Periurbana en América Latina y el Caribe: una realidad", en <http://www.ipes.org/images/agriculturaUrbana/documents/noticias/AUP%20en%20ALC%20-%20Brochure%20IPES%20FAO%20-%20espa%C3%B1ol.pdf>.
- CEPAL (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Chile: CEPAL, RIMISP, FAO.
- FAO (2011). *Tendencias de alimentación*.
- FAO (2010). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina*.

## ANEXO

Tabla 1  
**Índice de la FAO para los precios de los alimentos, 3 de noviembre de 2011 (2002-2004=100)**

Año	Mes	Índice de los precios de los alimentos	Carne	Productos lácteos	Cereales	Aceites y grasas	Azúcar
1990		105.4	124.0	74.8	97.6	74.0	178.1
1991		103.6	125.4	79.6	96.9	79.1	127.2
1992		108.4	125.2	95.4	102.3	84.3	128.5
1993		104.6	118.1	84.6	99.5	86.0	142.2
1994		110.5	115.0	82.3	104.5	113.4	171.8
1995		123.2	118.4	109.6	119.4	125.0	188.5
1996		129.1	128.4	109.4	140.7	111.2	169.7
1997		118.4	123.2	105.1	112.1	112.5	161.4
1998		107.1	103.2	99.1	99.8	129.9	126.6
1999		92.3	97.8	86.3	90.2	91.6	89.0
2000		90.2	95.8	95.4	84.5	67.8	116.1
2001		93.3	96.5	107.1	86.2	67.6	122.6
2002		89.9	89.5	82.2	94.6	87.0	97.8
2003		97.7	96.8	95.1	98.1	100.8	100.6
2004		112.4	113.7	122.6	107.4	112.2	101.7
2005		117.3	120.1	135.4	103.4	103.6	140.3
2006		126.5	118.5	128.0	121.5	112.0	209.6
2007		158.6	125.1	212.4	166.8	169.1	143.0
2008		199.6	153.2	219.6	237.9	225.4	181.6

2009		156.8		132.9	141.6	173.7	150.0	257.3
2010	Enero	185.1		152.0	200.4	182.6	193.0	302.0
	Febrero	175.9		142.0	191.4	164.2	169.2	360.8
	Marzo	168.3		144.7	187.4	157.8	174.8	264.8
	Abril	170.0		150.8	204.3	154.8	173.5	233.4
	Mayo	169.5		151.7	209.2	155.1	170.4	215.7
	Junio	168.1		152.4	203.1	151.2	168.4	224.9
	Julio	172.5		151.0	197.8	163.3	174.4	247.4
	Agosto	182.8		155.4	192.9	185.3	192.4	262.7
	Septiembre	194.0		153.4	198.4	208.3	197.6	318.1
	Octubre	204.6		157.3	202.6	219.9	220.0	349.3
	Noviembre	212.5		160.4	207.8	223.3	243.3	373.4
	Diciembre	222.6		164.7	208.4	237.8	263.0	398.4
2011	Enero	230.9		166.2	221.3	244.8	277.7	420.2
	Febrero	236.0		169.5	230.0	253.8	279.3	418.2
	Marzo	232		175	234	251	260	372
	Abril	235		180	229	265	259	346
	Mayo	231		180	231	261	259	312
	Junio	233		178	232	259	257	358
	Julio	231		177	228	247	251	400
	Agosto	230		179	221	252	244	394
	Septiembre	225		178	215	245	238	379
	Octubre	216		177	204	232	223	361

Fuente: FAO, 2011, en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-ome/foodpricesindex/es/>.



GERMÁN SÁNCHEZ D.  
MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA  
GUILLERMO CAMPOS RÍOS

## **La educación superior en cuestionamiento: entre la profundización del modelo neoliberal y las alternativas emergentes**

### **INTRODUCCIÓN**

Se reconoce mundialmente que la educación superior tiene una función central en la sociedad, existiendo diferentes argumentaciones y connotaciones de su relevancia. Por ejemplo la UNESCO, en su Conferencia Mundial del 2009 la reconocía como fuerza primordial para la construcción de las sociedades del conocimiento integradoras y diversas, pues contribuye a erradicar la pobreza, impulsar el desarrollo sostenible y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y de la educación para todos. Es decir, la educación superior tiene un efecto sobre los distintos ámbitos de la sociedad; sin embargo, en los discursos de los organismos oficiales internacionales se observa un claro acento en su impacto sobre el desarrollo económico.

Ahora bien, las funciones esenciales de la educación superior –generar y transmitir los conocimientos científicos y tecnológicos, así como contribuir en la creación y difusión de la cultura– se ha estilado agruparlas en tres actividades sustantivas: docencia (formación de profesionistas especializados), investigación (generación de conocimientos) y los servicios a la comunidad (extensión). El desempeño de estas actividades se realiza bajo diversas tensiones, entre ellas podemos mencionar: las rela-

cionadas a los intereses sociales más amplios y las exigencias que le imponen los modelos económicos dominantes, la libertad académica y las restricciones de la democracia, las necesidades de inversión en su desarrollo y la racionalidad económica. La misma declaración de la UNESCO señala adecuadamente que “La educación superior debe no sólo proporcionar competencias sólidas para el mundo de hoy y de mañana, sino contribuir además a la formación de ciudadanos dotados de principios éticos, comprometidos con la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia” (UNESCO, 2009).

En este sentido, se puede argumentar que la educación superior ha evolucionado a través de la constitución de modelos que logran resolver temporalmente esas tensiones, cumpliendo así con sus funciones. Desde esta perspectiva, la educación superior no sólo genera y transmite conocimientos, sino que es un espacio social esencial para la reproducción del sistema en tanto institución que fundamenta y desarrolla la concepción del mundo dominante, haciéndola operativa, funcional y útil<sup>1</sup>. Sin embargo, en tanto espacio social, los modelos de la educación superior expresan también la confrontación de proyectos e ideales de las clases sociales, en ellos se cuestionan y se fundamentan también las críticas de los sectores sociales subalternos, por esto tales modelos generales sólo constituyen objetivos y elementos esenciales que se concretan en diversas relaciones institucionales, dependiendo de cada país y región.

En la actualidad se habla de la necesidad de una reforma a la educación superior para adecuarla a los nuevos retos económicos, sociales y culturales, a fin de que pueda cumplir con la función mencionada (UNESCO). De igual forma la OCDE plantea que existen un conjunto de cambios que se han dado en los últimos cuarenta años y que requieren que se consideren a través de las distintas reformas que se han emprendido en los países, señalando que es necesario replantear los propósitos de la educación superior y de la participación del gobierno, tomando en cuenta además los distintos actores participantes; concluyendo en una

---

<sup>1</sup> “En otras palabras, en el sentido amplio del término educación, se trata de una cuestión de ‘internalización’ por parte de los individuos –tal como fue señalado en el segundo párrafo de este apartado– de la legitimidad de la posición que les fue atribuida en la jerarquía social, junto con sus expectativas ‘adecuadas’ y las formas ‘correctas’ de conducta, estipuladas más o menos explícitamente en ese terreno” (Mészáros, 2008: 40).



serie de lineamientos de política que, en los hechos, se constituyen en el sustento del modelo que esta organización impulsa. Por su parte, el Banco Mundial ha venido impulsando su visión de la educación superior, apoyando las reformas que se realizan en distintos países, entre ellos varios de América Latina, en el periodo de 1990-2009 prestó 7.6 mil millones de dólares a 106 países y la región latinoamericana recibió el 39% de ese monto (ver World Bank, 2011).

Las reformas que se han impulsado confrontan a los distintos actores sociales, pues implican la transformación de la misma función social de la educación superior, se trata del proyecto educativo neoliberal, que continúa su lucha por someter la educación superior a la lógica del mercado, lo cual ha significado romper con los modelos que se habían logrado establecer en cada país, surgidos al amparo de las principios de la Reforma de Córdoba y el patrón de reproducción industrializador. Si bien el neoliberalismo ha logrado avanzar en los últimos veinticinco años, su profundización se enfrenta ahora a nuevas resistencias y a proyectos alternativos más estructurados.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la manera en que se ha impuesto el modelo neoliberal de educación superior, las contradicciones generadas y la identificación de esas nuevas resistencias; todo esto considerando que la concreción de ese modelo es resultado de las fuerzas sociales existentes en cada país y región.

## **LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Si bien la educación superior tiene antecedentes muy antiguos, su institucionalización moderna se identifica con el establecimiento de las universidades occidentales que surgen hacia fines del siglo XI, en particular se señala la fundación de la Universidad de Bolonia en 1089. Sin embargo, es en el siglo XIX cuando se consolida esa institución como el espacio de educación de alto nivel, superior, constituyéndose distintas configuraciones institucionales en cada uno de los países, que expresan las variadas combinaciones de las funciones esenciales y sus formas organizacionales; no obstante, se han identificado dos grandes “modelos” (Schwartzman, 2006 y Clark, 1997): a) humboldtiano, que expresa la

unidad entre investigación y docencia; y b) napoleónico, que fomenta la profesionalización y las técnicas, con una subordinación a los intereses del Estado. A lo largo del siglo XX se observará la consolidación de las instituciones universitarias en todo el mundo, de tal forma que hacia la década de los sesenta se empieza ya a hablar de la masificación de la enseñanza, y hacia la década de los ochenta se planteará la crisis de los modelos universitarios y la necesidad de reformarlos<sup>2</sup>.

En América Latina las instituciones de formación superior surgieron al amparo de las instituciones religiosas. Los seminarios y colegios eclesiásticos serán el albergue de los estudios especializados en teología, derecho, medicina y artes; entre las primeras se encuentran la Universidad Santo Tomás de Aquino (Santo Domingo, 1538), Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima (1551) y la Real y Pontificia Universidad de México (1551). Durante el periodo colonial se crearon en total treinta y dos instituciones de este tipo, aun cuando no todas llegaron a funcionar (Tünnerman, 1998: 16). Las universidades creadas se configurarán a partir de seguir los modelos de las Universidades de Salamanca y de Alcalá de Henares, las más importantes de España en esos años, la primera con una orientación de servicio a la monarquía y la recién constituida nación; la segunda, con un mayor acento en la formación teológica (Arocena y Sutz, 2000: 15).

Será hasta el siglo XIX, con la constitución de las naciones independientes, cuando se intente reorientar los colegios, seminarios y universidades existentes, otorgándoles un sello formativo en las profesiones libres. Según diversos autores de manera predominante se adopta el modelo napoleónico, lo cual implicó una limitación para la formación y desarrollo de la ciencia: “Por muchas décadas, en América Latina fue posible estudiar ingeniería civil, medicina o farmacia, mas no matemáticas, biología o química. Sin duda, la universidad latinoamericana que surgió del injerto napoleónico produjo los profesionales requeridos para las necesidades sociales más perentorias ... perduró la naturaleza elitista de la institución durante el siglo XIX” (Tünnerman, 1998: 26).

---

<sup>2</sup> Es pertinente señalar que si bien se habla de grandes modelos, éstos sólo son un conjunto de elementos básicos, lineamientos fundamentales, que no agotan la explicación de los sistemas educativos nacionales, por lo que es necesario profundizar en el análisis específico de ellos, ubicando los procesos histórico-sociales que les dan vida. Así, por ejemplo Clark ubica el concepto de modelo al nivel del sistema educativo de cada país.

Será la reforma de Córdoba de 1918, la que cuestionará el funcionamiento de tales instituciones, Tünnerman sintetiza las demandas:

1. Las relacionadas con la organización y gobierno de la universidad: a) autonomía universitaria, –en sus aspectos político, docente, administrativo y económico- financiero–; b) elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por su propia comunidad, con la participación de profesores, estudiantes y graduados, en la composición de sus organismos de gobierno;
2. Los vinculados con la enseñanza y métodos docentes: c) concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras; d) docencia libre; e) asistencia libre; f) gratuidad de la enseñanza; g) reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza, docencia activa, mejoramiento de la formación cultural de los profesionales; h) asistencia social a los estudiantes, democratización del ingreso a la universidad; i) vinculación con el sistema educativo nacional;
3. Los referentes a la proyección política y social de la universidad; j) extensión universitaria, fortalecimiento de la función social de la universidad, proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales; k) unidad latinoamericana, lucha contra las dictaduras y el imperialismo.

La reforma de Córdoba se convertirá en un programa para las universidades latinoamericanas, las cuales atravesarán una larga trayectoria para alcanzar las principales demandas, en cada país los tiempos y las condiciones serán muy diversas. El contexto en que se desarrollará será la expansión del patrón de acumulación industrializador, bajo la figura de “modelo sustitutivo de importaciones”, el cual generó nuevas expectativas sobre la población y demandó una fuerza laboral educada y capacitada en los conocimientos tecno-productivos industriales. Es fundamental destacar que en este patrón de acumulación, la inserción de los países latinoamericanos se da a partir de la subordinación del sector agrario a la expansión mundial del capital (vía exportaciones de sus productos) y el fortalecimiento del mercado interno (con encadenamientos productivos internacionales); así, también se trata de una integración

plena al desarrollo capitalista que incluye sus conocimientos y saberes científico-tecnológicos.

En este sentido, las universidades latinoamericanas serán las instituciones encargadas de cultivar el saber científico-tecnológico, de absorberlo, transmitirlo y generarlo. La visión del progreso-desarrollo adoptado en nuestras sociedades requería una universidad moderna, laica, capaz de generar cuadros profesionales, científicos y técnicos suficientes. La capacidad crítica, la autonomía y los principios democráticos que estaban presentes en la reforma universitaria eran logros que las estructuras en el poder considerarán como los costos necesarios para alcanzar sus objetivos y que harán pagar a las juventudes universitarias de muy distinta manera, destacando la asidua violencia estatal y que en varias ocasiones llevará al cierre de las universidades y al asesinato de miles de universitarios en América Latina.

## **RESULTADOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y CRISIS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

En los diversos países de la región latinoamericana se consolidarán las universidades, teniendo como trasfondo la expansión del industrialismo y el fortalecimiento del Estado nacional. Las nuevas demandas de profesionistas y de personal calificado para las ramas económicas en auge, así como los requerimientos de los servicios médicos, administrativos (públicos y privados) y culturales, fueron el caldo de cultivo para el crecimiento y consolidación de las instituciones universitarias durante las décadas de los cuarenta y hasta el principio de los ochenta del siglo pasado.

La matrícula estudiantil en las universidades latinoamericanas se elevó drásticamente, de tal forma que hacia la década de los setenta se plantea ya en varios países el fenómeno de la masificación de la enseñanza, ejemplo de ello es que en un lapso de diez años (1970-1980) la población estudiantil en la educación superior aumenta de 1.5 a 3.4 millones en un total de 18 países de la región, es decir, un incremento del 129%; pasando la tasa de cobertura del 6.2 al 13.7%. Sin embargo, para la década posterior los resultados serán mucho menores: un crecimiento del 30.7%, que sólo impulsa la tasa de cobertura al 16.9%; esta caída es

resultado tanto de la crisis que se extenderá en toda la región como del agotamiento de los modelos universitarios desarrollados.

Cuadro 1

**Tasa bruta de matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe**

<b>País</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
Argentina	13.4	21.8	38.8
Bahamas	...	16.7	18.9
Barbados	3.4	14.8	27.2
Bolivia (E.P.)	9.0	14.9	21.3
Brasil	4.7	11.1	11.2
Chile	9.1	12.3	20.7
Colombia	3.9	8.6	13.4
Costa Rica	9.0	21	26.9
Cuba	3.6	17.3	20.9
Ecuador	7.2	34.9	20.0
El Salvador	2.8	9.4	15.9
Guatemala	3.4	8.3	8.4
Guyana	1.6	2.7	5.8
Haití	...	0.9	1.2
Honduras	2.1	7.5	8.9
Jamaica	5.0	6.7	6.8
México	5.4	14.3	14.5
Nicaragua	5.0	12.4	8.2
Panamá	6.5	20.8	21.5
Paraguay	4.2	8.6	8.3
Perú	10.5	17.3	30.4
Puerto Rico	23.4	41.6	45.4
R. Dominicana	6.1	...	19.9
Suriname	3.2	6.7	...
Trinidad y Tobago	2.4	4.4	6.6
Uruguay	...	16.7	29.9
Venezuela (R. B.)	10.0	20.6	29.0
América Latina y el Caribe	6.2	13.7	16.9

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, 2012.

Cuadro 2  
**Matrícula en educación superior en América Latina y el Caribe**

<b>Países seleccionados</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
Argentina	274,634	596,736	491,473
Bolivia (E. P.)	35,250	49,850	...
Brasil	430,473	1'089,808	1'409,243
Chile	78,430	149,647	145,497
Colombia	85,560	176,098	271,630
Cuba	26,342	82,688	151,733
Ecuador	38,692	170,173	269,775
El Salvador	9,515	28,281	16,838
Guatemala	15,609	22,881	50,890
Guyana	1,112	2,852	2,465
México	247,637	562,056	929,865
Nicaragua	9,385	18,282	35,268
Panamá	8,947	26,289	40,369
Paraguay	8,172	18,302	26,915
Perú	126,234	195,641	306,353
Trinidad y Tobago	2,375	4,940	5,649
Uruguay	...	32,627	36,298
Venezuela (R. B.)	100,767	213,542	307,133
Total 18 países	1'499,134	3'440,693	4'497,394

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, 2012.

La consolidación y expansión de la educación superior implicó una fuerte inversión tanto en infraestructura como en gastos corrientes, incluidos los salarios. Durante todo este periodo el Estado era el garante, financiador, de esa inversión, se trataba de una educación pública, salvo contadas excepciones. Al mismo tiempo, el surgimiento de grandes instituciones universitarias conllevó a la dedicación completa de sus profesores, que fueron reivindicando condiciones de trabajo adecuadas, así como apoyo a su formación y pertenencia a la academia científica<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> De acuerdo a los datos de CEPAL, en Brasil el número de profesores pasa de 42,968 en 1970 a 109,788 diez años después y a 131,641 para 1980. En Argentina entre 1970 y 1980 se pasa de 22,477 a 46,267.

La autonomía lograda a lo largo de este periodo tuvo diversas intensidades y modalidades, sin embargo la intervención estudiantil en la gestión de las instituciones universitarias fue relevante, así como la lucha por la actualización por los contenidos educativos y la generación de nuevos programas.

Desde el punto de vista de la organización académica las universidades se constituyeron a partir de las profesiones libres, integrando poco a poco las disciplinas científicas y tecnológicas, y, posteriormente la especialización, misma que alcanza su mayor profundidad con los posgrados, que se crean a partir de la década de los sesenta<sup>4</sup>. Se trata de la misma organización de la ciencia, cuyo éxito se expresa en una alta productividad científica, con una delimitación del objeto de estudio que parcela el todo. Con lo cual se avanza en la cosificación del objeto de estudio, pues se olvida que éste es extraído o construido.

La organización de la ciencia en disciplinas y especialidades también se expresa en la constitución de una comunidad científica, en la creación de un mercado académico, con instituciones de generación y de transmisión del conocimiento. Un elemento central para la consolidación de esta comunidad y de la misma universidad será la libertad académica; de acuerdo con Brunner y Flisfisch (Naishtat, 2002), ésta tiene tres atributos fundamentales: en primer lugar la decisión de pertenencia o exclusión de la comunidad académica es privativa de la comunidad académica; en segundo, la evaluación de los productos académicos y la asignación de prestigio es competencia del grupo de pares; y, tercero, la decisión sobre los contenidos sustantivos de la investigación y la docencia es igualmente privativa de los académicos y debe estar libre de interferencias externas. Se trata de una comunidad académica cuyo estatus y validación es autorreferencial; al mismo tiempo que el conocimiento científico se válida por su neutralidad social, por estar por encima de los saberes y conocimientos no científicos.

---

<sup>4</sup> Según Menacho los primeros posgrados (nivel de especialidad) se estructuran hacia fines de la década de los cuarenta; sin embargo, los grados de maestro (magíster) y doctorado serán hasta décadas después.

Tünnermann (2003: 84) señala las características de la universidad latinoamericana tradicional y que es una buena síntesis de lo que acontecía hacia principios de la década de los ochenta:

- Carácter elitista, definido por la organización social y la distribución del ingreso;
- Énfasis profesionalista, con rezago en el desarrollo de la investigación;
- Estructura académica basada en las facultades y escuelas semiautónomas;
- Basada en la cátedra magistral;
- Organización “tubular” de la enseñanza;
- Carrera docente incipiente;
- Organización administrativa poco eficaz;
- Autonomía en las decisiones académicas, administrativas y financieras, con tendencias a la limitación por parte de los gobiernos;
- Autogobierno, con diversidad en los niveles de participación de cada sector universitario;
- Activismo estudiantil;
- Limitaciones en infraestructura;
- Incorporación de la difusión cultural y la extensión como actividades propias de la universidad;
- Preocupación por los grandes problemas nacionales aunque con pocos vínculos para incidir en ellos;
- Crisis económica crónica por la insuficiencia de recursos.

El mismo autor señala que se trata de características muy generales y que hay diferencia en cada país y región. Asimismo para la década de los setenta ya se manifestaban síntomas de cambio en varias universidades de la región.

En la década de los ochenta la educación superior en su conjunto, dominada principalmente por las instituciones universitarias, entrará en una fuerte crisis tanto por el ahogamiento financiero –derivado de la situación económica prevaleciente en los países de la región y de la fuerte crisis fiscal de los Estados– como por el agotamiento del modelo universitario establecido –y de sus distintas configuraciones nacionales. Será el ambiente propicio para la implantación del modelo neoliberal.



## LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL

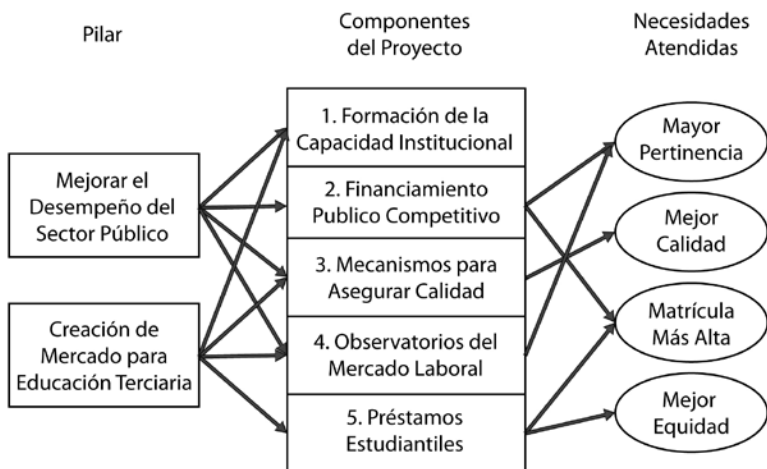
Como es sabido, a partir de fines de la década de los ochenta se impone el patrón de reproducción neoliberal, impulsado a través de las políticas que Williamson denominó como el Consenso de Washington. Una de las instituciones que será parte de la reforma neoliberal será la universitaria, la cual incluyó diversas aristas pero cuyos elementos centrales se encuentran en la constitución de un mercado con un “adelgazamiento” de las funciones del Estado. El modelo universitario predominante hasta la década de los setenta se ve cuestionado por el patrón neoliberal, por su lógica económica y su ideología. Hay que recordar que la educación ha sido considerada como uno de los pilares de la sociedad, de su desarrollo; ya en la década de los sesenta la teoría económica dominante la incluirá como uno de los determinantes del crecimiento económico, llegando a proponer más tarde el concepto de *capital humano*, pretendiendo con ello dar cuenta de la diferencia que genera la educación en la productividad de la fuerza laboral. Para el caso de la educación superior será denominada como *capital humano avanzado*. Es en esta perspectiva que en la década de los ochenta se formularán un conjunto de teorías y de políticas que tienen que ver con la formación de la fuerza de trabajo, que va desde la técnica hasta la altamente especializada. Adquiriendo cada vez mayor relevancia la inversión en educación y la manera en que las instituciones especializadas logran su misión, que en el marco de la teoría dominante está vinculada con el mercado y la productividad laboral.

Así, el Banco Mundial (World Bank, 1994 y Holm-Nielsen *et al.*, 2003) señalaba que, a pesar de la importancia de la inversión en educación superior para el crecimiento y el desarrollo social, a nivel mundial ésta se encontraba en crisis, pues era dependiente de los fondos gubernamentales –justo cuando había restricciones fiscales y se enfrentaban desafíos de mejorar la calidad–, por lo que proponía cuatro ejes de la reforma: diferenciación de las instituciones (incluyendo el desarrollo de las privadas), proveer de incentivos a las instituciones públicas para diversificar las fuentes de financiamiento (incluye el cobro de cuotas y parámetros de desempeño), redefinición del rol gubernamental, e introducir políticas de calidad y equidad. Estas propuestas se pueden

sin sintetizar en la generación de un mercado y el condicionamiento de la participación del Estado en la proveeduría de un bien público. Esto se expresa claramente en el gráfico 1, donde aparecen los elementos centrales sobre los cuales incidirán las políticas y los principales conceptos que expresan las “necesidades atendidas”: pertinencia, calidad, matrícula y equidad; conceptos que se convertirán en el discurso dominante cotidiano.

Gráfico 1

### Estrategia del Banco Mundial para la Educación Terciaria en la región de América Latina y el Caribe



Fuente: Tomado de Holm-Nielsen *et al.*, 2003.

Los diagnósticos elaborados en torno al acontecer de la educación superior en América Latina señalarán que entre sus principales problemas estaban: baja tasa de matrícula, baja inversión, baja aplicabilidad (pertinencia), baja calidad, baja equidad. Por lo que la estrategia del Banco Mundial se fue extendiendo a cada uno de los países de la región. Las reformas no se hicieron esperar, desplegándose así durante más de veinte años una ola de políticas que fueron modificando a la educación superior en la región.

Cabe destacar que este despliegue tuvo formas distintas, no sólo fue la imposición de los organismos internacionales, sino que fue también impulsado por las capas dirigentes de los Estados nacionales y de sectores económico sociales que se adaptaron y adoptaron el patrón neoliberal y su modelo educativo; aunque hubo varios países en que la violencia y la dictadura fueron las parteras. Entre las condiciones que lo indujeron se pueden señalar la crisis fiscal, el endeudamiento y la restricción presupuestal; además de la precarización laboral, la pobreza y la economía informal. En este sentido, Lora y Recéndiz (2011: 61 y ss.) plantean la existencia de los circuitos de poder y educación como estrategia de recolonización:

1. Poder internacional: organismos financieros de cooperación y asesoría, en este circuito se ejerce el poder del capital transnacionalizado, son quienes impulsan las reformas. El papel de los préstamos es fundamental para “inducir” los cambios. Los ejes de sus propuestas serán: calidad-evaluación, diversificación de fuentes de financiamiento, diversificación de la educación superior, equidad y prioridad a la educación básica.
2. Estado y sus instituciones, agentes encargados de elaborar e instrumentar las políticas educativas para el cambio. El surgimiento de tecnócratas especializados.
3. Autoridades y órganos de administración de las universidades, al respecto señalan que “Para consolidar el proceso de recolonización se requiere el cambio educativo y la existencia de una clase social que tenga en mente y en los sentidos, la idea de operacionalizarlo, de colaboradores locales...” (Lora y Recéndiz, 2011: 87). Estos actores son promotores y reproductores del discurso neoliberal, tienen como meta hacer eficiente el uso de los recursos, transparentar su uso y alcanzar los parámetros que plantean las políticas estatales.
4. El cuarto circuito de poder está representado por los docentes e investigadores, agentes que con su cultura institucional y trabajo hacen posible la existencia misma de la universidad, tienen un habitus académico, son objeto y sujeto de las políticas neoliberales.

Esta propuesta nos permite identificar las relaciones que se establecen entre las diversas capas sociales, que son el sustento de la reproducción del modelo neoliberal. Expresa una lógica de reproducción mundial del capital que se desenvuelve de manera específica en cada país, la profundidad y la eficiencia de las políticas educativas neoliberales lograrán establecer en la región un modelo educativo que se caracteriza por su carácter elitista, pragmático y productivista.

De esta manera, hacia mediados de la primera década del actual siglo, Mollis señalaba que los rasgos principales de la educación superior en la región eran: a) diversificación de las instituciones; b) diversificación de las fuentes de financiamiento; c) alianzas estratégicas entre agencias internacionales y autoridades gubernamentales; d) procesos de privatización, al mismo tiempo que se establecieron procesos de evaluación rendición de cuentas, acreditación y certificación de programas; e) cambios en la normatividad; f) políticas de diferenciación de los docentes, vinculando salarios con incentivos e indicadores de productividad; g) reformas académicas que incluyen: reducción del tiempo de estudio, grados intermedios, programas flexibles (créditos), aplicación del modelo de competencias; y h) nuevas técnicas docentes (Mollis, citada por López Segre, 2011).

Sin embargo, su expansión en la región ha sido heterogénea y sus resultados educativos muy desiguales. Si bien la tasa bruta de matrícula se elevó del 16.9 al 37.2%, existen países donde ésta es inferior al 20%, en especial los centroamericanos, en tanto que hay otros que la han elevado por encima del 70%. Destacan Brasil, Venezuela y Cuba, los dos primeros han alcanzado indicadores muy dinámicos, resultado de las políticas implementadas y a que otorgaron una atención prioritaria a la educación superior; mientras que Cuba desde varias décadas atrás había ubicado a la educación como uno de sus fundamentos sociales y en los últimos años pudo dedicar mayores recursos; no es casual que en estos tres países se hayan impulsado políticas diferentes a las recomendadas por los organismos mundiales.

Cuadro 3

**Tasa bruta de matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe**

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2009</b>
Argentina	38.8	53.1	68.7*
Barbados	27.2	40.6	71.6
Bolivia (E. P.)	21.3	35.5	38.6**
Brasil	11.2	16.1	36.1
Chile	20.7	37.3	59.2
Colombia	13.4	24.0	37.1
Cuba	20.9	22.1	115
El Salvador	15.9	20.9	23.0
Guatemala	8.4	...	17.8**
Guyana	5.8	...	11.0
Honduras	8.9	15.0	18.8*
Jamaica	6.8	15.4	25.0
México	14.5	19.8	27.0
Panamá	21.5	43.9	44.6
Paraguay	8.3	15.8	36.6
Puerto Rico	45.4	...	80.9
Uruguay	29.9	...	63.3
Venezuela (R. B.)	29.0	28.3	78.1
América Latina y el Caribe	16.9	22.7	37.2

\* Datos correspondientes a 2008.

\*\* Datos correspondientes a 2007.

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, 2012.

Cuadro 4  
**Matrícula en educación superior en América Latina y el Caribe**

<b>Países seleccionados</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2009</b>
Argentina	491,473	1'766,933	2'287,874*
Bolivia (E. P.)	...	278,763	352,554**
Brasil	1'409,243	2'781,328	6'115,138
Chile	145,497	452,177	876,243
Colombia	271,630	934,085	1'570,447
Cuba	151,733	158,674	970,895
Ecuador	269,775	...	534,522*
El Salvador	16,838	114,675	143,849
Guatemala	50,890	...	233,885**
Guyana	2,465	...	7,124
México	929,865	1'962,763	2'705,190
Panamá	40,369	118,502	135,209
Paraguay	26,915	83,088	236,194
Uruguay	36,298	...	161,459
Venezuela (R. B.)	307,133	668,109	2'123,041
Total 41 países	...	11'431,895	19'657,851

\* Datos correspondientes a 2008.

\*\* Datos correspondientes a 2007.

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, 2012.

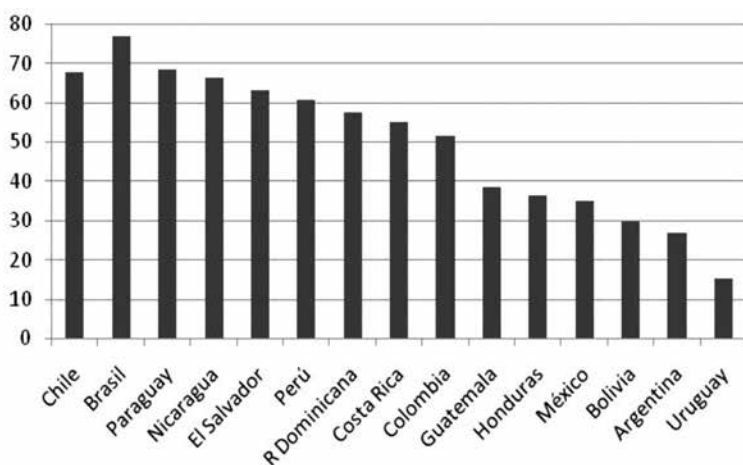
Sin embargo, este modelo educativo sigue siendo reivindicado como la panacea para integrarse a la denominada sociedad del conocimiento, en plena crisis del patrón de acumulación observamos que se busca la profundización del mercado de educación superior, en sus distintas configuraciones nacionales y regionales. Al mismo tiempo que han surgido cuestionamientos y alternativas a la situación dominante.

Con respecto al mercado educativo nos interesa destacar las diversas modalidades y segmentos que ha adquirido:

- 1) La privatización de la ES tiene como medida central la participación de las instituciones privadas, que se acostumbra medir con el porcentaje de matrícula que atiende; en AL tenemos que en seis países ya concentra más

del 60% de ella –Brasil, Chile, Paraguay, Nicaragua, El Salvador y Perú–, y tres más están por arriba del 50% –R. Dominicana, Costa Rica y Colombia. Los datos los observamos en el gráfico 2.

Gráfico 2  
**Porcentaje de matrícula de educación superior  
 en instituciones privadas, 2009**



Fuente: Elaborado con base en Siteal, 2011.

2) Este proceso implicó la constitución de empresas educativas cuya lógica de rentabilidad se va imponiendo cada vez más, al respecto podemos mencionar el caso de México, en el cual que si bien la matrícula privada es de un tercio, está generando ganancias importantes, en 2008 fue de 1,221 millones de dólares. Pero la situación expresada en las universidades chilenas es bastante ilustrativa: “La Universidad Católica tuvo ganancias por más de 20 millones de dólares en 2009, lo que le da una rentabilidad (ingresos/utilidad) del 2.7 por ciento. La Universidad de Chile es similar: tuvo ganancias por más de ocho millones de dólares y una rentabilidad del 1.8 por ciento, en tanto la Universidad de Concepción, pese a haber tenido ingresos por más de 338 millones de dólares, cerró su balance con números rojos. La cuarta casa de estudios por ventas, es privada. La Universidad Andrés Bello tuvo ganancias por unos 30 millones de dólares, con una rentabilidad del 15 por ciento, sensiblemente más alta que las anteriores... La universidad que lide-

ra las utilidades es privada. Se trata de la Universidad Tecnológica de Chile Inacap, que obtuvo en 2009 una cifra cerca de 37 millones de dólares, con una rentabilidad del 18,6 por ciento. El segundo lugar de ganancias lo tiene la Universidad Andrés Bello, seguida por la Universidad Autónoma, unos 25 millones de dólares– y una rentabilidad del 15 por ciento. El cuarto lugar lo ocupa la Universidad Católica. Las cuatro casas de estudios con mayores ganancias sumaron unos 54 mil millones de pesos, o 114 millones de dólares” (Walder, 2011).

Hay que reconocer que no todas las instituciones de educación superior privadas tienen un carácter propiamente mercantil, pues también existen aquéllas que tienen un perfil más social, pero finalmente se verán sometidas a la lógica de la sobrevivencia mercantil.

Cuadro 5

**Aranceles de universidades públicas en países de América Latina (2006)**

Sin aranceles	Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela
Menos de 500 dólares	Bolivia, El Salvador, México, Perú
Entre 500 y 1,000 dólares	Colombia, Costa Rica
Más de 3,000 dólares	Chile

Fuente: Elaborado con base en OCDE, 2009.

Cuadro 6

**Promedio de aranceles de universidades públicas en países OCDE y Chile**

(Dólares de EUA, convertidos usando PPPs-año académico 2004-2005)

Mayor a 5,000	EUA (5,027)
3,000 a 4,000	Australia (3,855), Canadá (3,464), Chile (3,140), Japón (3,920), Corea (3,883)
2,000 a 3,000	Israel (2,658), Reino Unido (1,859)
1,000 a 2,000	Italia (1,017), Nueva Zelanda (1,764), Holanda (1,646)
500 a 1,000	Austria (837), Bélgica (574), España (795)
Menos de 500	Francia (160), Turquía (276)
Sin aranceles significativos	República Checa, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega, Polonia, Suecia

Fuente: Elaborado con base en OCDE, 2009.



3) Otro aspecto del mercado de la educación superior es de la diversificación de los ingresos de las universidades, por ejemplo la Universidad de Chile tiene la siguiente estructura de ingresos en 2009: 40% venta de bienes y servicios, 21% matrícula, 11% aportación fiscal y otras transferencias del público 10%; en tanto que la Universidad Católica tenía el 47% de venta de bienes y servicios, 30% matrícula y 12% aportación fiscal. Las universidades mexicanas se han mantenido en un 11% de generación de ingresos propios, en Bolivia las Universidades tienen un 25%. La Universidad Nacional de Colombia en 2010, tenía como ingresos propios el 4.3%, con un subsidio del 50% y un ingreso por fondos especiales por 22.8%, además de un ingreso por capitales del 20%.

Como se observa, las universidades públicas también se ven forzadas a un proceso de privatización interna, que tiene diversas connotaciones: creciente presión para elevar las cuotas o aranceles estudiantiles, generación de ingresos propios –vía venta de servicios como consultorías y comercialización de sus servicios educativos–, imposición de criterios de calidad, sujeción de las remuneraciones en función de parámetros de eficiencia y calidad, adopción de programas de fomento y promoción de las prácticas de mercado (promoción de los emprendedores, instalación de incubadoras de empresas, vinculación con el sector privado, promoción y prioridad a la investigación aplicada –“pertinente”–, etcétera).

4) La transferencia directa de recursos públicos a esas instituciones privadas es otra forma de privatización, la manera en que se da es vía becas estudiantiles y financiamiento de proyectos.

5) Asimismo, hay que añadir que el mercado de la educación superior tiende a convertirse en mundial, al amparo de la OMC y sus acuerdos de liberalización. Para el año 2007 veinte países habían tenido ingresos por exportación de estos servicios por un monto de 41,826 millones de dólares, siendo Estados Unidos el que obtuvo el 38.2% de esos ingresos, además de tener 78 filiales en el mundo (OMC, 2010).

6) El desarrollo de nuevos segmentos de mercado: evaluación y acreditación, servicios administrativos y de gestoría, servicios de limpieza, servicios de asesoría educativa, etc.

La constitución de este mercado de educación superior ha tenido como fundamento la modificación sustancial, y en algunos casos la destrucción de los modelos educativos públicos, reinsertando la presencia del Estado en las

instituciones universitarias a través la imposición de las políticas neoliberales y el financiamiento selectivo –vía concurso condicionado; esto afectó no sólo la capacidad de decisión sobre sus actividades, sino también sus mismos contenidos. Los argumentos sobre la calidad y pertinencia de la formación universitaria y de la investigación científico-tecnológica, sirvieron como base para que se planteara modificar los planes de estudio, privilegiando su funcionalidad al mercado de trabajo –con el modelo de competencias– y dejando en segundo plano la formación social y humana, que son sustanciales para un profesionalista creativo y crítico. Al mismo tiempo se implantaron la supervisión y control sobre los procesos educativos, por medio de la constitución de organismos independientes del Estado y de las instituciones universitarias –sirgiendo empresas consultoras y evaluadoras.

Otro de los argumentos del modelo neoliberal ha sido el de la equidad, misma que se sustenta en una crítica al acceso universal a la educación superior; sin embargo, es claro que las políticas implementadas a lo largo de los últimos veinticinco años no han logrado eliminar la enorme desigualdad en el acceso a la educación superior. Así por ejemplo CINDA (2007: 109-110) informaba que: “La participación en la educación superior del quintil más pobre oscila en América Latina y el Caribe entre un tercio en los casos de República Dominicana y Bolivia y menos de un 15% en los casos de Colombia, Uruguay y México... la desigual distribución de las oportunidades de acceso a, y de participación en, la educación superior, se manifiestan en la composición del alumnado de nivel terciario, todavía fuertemente sesgada hacia los quintiles de mayores ingresos en todos los países, con las únicas excepciones de Venezuela y Portugal”.

Obviamente, esta desigualdad se reflejará en los resultados obtenidos, pero, como lo argumenta el mismo informe, está condicionada por la desigualdad económica y social, por el proceso de polarización que ha generado el patrón neoliberal.

### **¿CRISIS DEL MODELO NEOLIBERAL? LA DIVERSIDAD DE LOS CUESTIONAMIENTOS**

Hemos señalado que este modelo adquirió diversas connotaciones en cada país, por ejemplo el grado y tipo de privatización, la adopción

y adaptación del modelo educativo basado en competencias, el grado de regulación y supervisión del Estado, etc. La actuación de los diversos sujetos sociales y la confrontación de proyectos fueron definiendo esas connotaciones<sup>5</sup>.

Sin embargo, debemos señalar que en los últimos años también han surgido cuestionamientos y nuevas propuestas sobre la educación superior. Al respecto podemos identificar cuatro tipos de confrontaciones y debates:

- 1) Los relacionados con la profundización de la reforma y/o el agotamiento de ellas, en este ámbito se encontrarían los casos de los universitarios chilenos y colombianos;
- 2) Los relacionados con las exigencias derivadas de los gobiernos de izquierda;
- 3) Los vinculados con los proyectos académicos y las necesidades sociales, y
- 4) Los derivados de la misma evolución de la ciencia y la tecnología.

Respecto a los dos últimos sólo señalaremos que cuestionan la manera en que se ha desarrollado el conocimiento, alta especialización, y la manera en que se ha desarrollado en las universidades –con poca aplicabilidad–; hoy se plantea la necesidad de transitar hacia formas de generación y transmisión de conocimiento multi o transdisciplinarias y de que exista un mayor vínculo con su utilización. Esto obliga a pensar de manera distinta las actividades tradicionales de las universidades y sus formas de organización. Por ejemplo, para el caso de la investigación, se propone que se efectúe bajo esquemas interdisciplinarios y con vínculos estrechos entre la teoría y su aplicación, lo cual pone en tela de juicio la tradicional organización por equipos y proyectos disciplinarios. Hoy las universidades están tratando de responder a estos retos (al respecto ver Figueroa, Campos y Piñero, 2011).

Nos interesa centrarnos en los dos primeros tipos, por un lado las resistencias a la profundización del modelo neoliberal, que se van radicali-

---

<sup>5</sup> Un ejemplo muy claro de esto ha sido la lucha que dieron los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes entre 1999 y 2000, efectuaron una larga huelga por la gratuidad de la enseñanza. Actualmente las cuotas de inscripción en la UNAM son prácticamente inexistentes.

zando a partir de la movilización organizada, y, por otro, el surgimiento de propuestas más estructuradas, que forman parte de proyectos de nación alternativos.

### **CHILE: EL AGOTAMIENTO DEL MODELO**

El caso de Chile es bastante ilustrativo, en otros momentos fue señalado como el ejemplo a seguir y hoy muestra sus consecuencias. El mercado generado ha ido excluyendo de la educación superior a una buena parte de los posibles aspirantes (a los más pobres) y ha endeudado a sectores medios. Las ganancias de las empresas proveedoras de bienes es bastante jugosa. En la actualidad, el 25% del sistema educativo es financiado por el Estado. El 75% restante depende de los aportes de los estudiantes.

Los orígenes del modelo imperante datan de 1981, cuando el dictador Pinochet reformó el sistema universitario, eliminando la educación terciaria gratuita. Después de 28 años, la OCDE (2009) informaba que: “El equipo revisor reconoce los éxitos logrados por Chile en el pasado; sin embargo, fue su opinión unánime que ahora se necesita una segunda generación de reformas. Se puede decir que el sistema de educación superior chileno ha negociado los desafíos de expansión con éxito razonable. Ahora debe enfrentar los problemas más difíciles y fundamentales que le impiden ser reconocido como un sistema de calidad de clase mundial. Estos problemas tienen que ver, entre otros, con el acceso desigual que tienen los estudiantes de ambientes y grupos de ingresos diferentes, marcados por la segmentación entre instituciones universitarias y no-universitarias, los currículos inflexibles y métodos de enseñanza anticuados, programas de estudios demasiado largos, prácticas de financiamiento retrógradas en las instituciones, un sistema de investigación que carece de enfoque y financiamiento, y con deficiencias persistentes en la información entregada y en la rendición de cuentas sobre resultados”.

Es decir que se requería profundizar el modelo educativo neoliberal. No obstante, en 2011 los propios estudiantes plantearon la crisis en la que se encuentra sumergida la educación superior en Chile. Previo a esto, hay dos momentos que avizoraban los grandes problemas existentes: el “mochilazo” del 2001 y la “revolución pingüina” del 2006 (Agacino, 2011). Al

igual que ahora, el principal reclamo de los estudiantes era que el Estado brinde una educación pública gratuita y de calidad, y que se prohíba el lucro en la educación privada.

A lo largo del movimiento estudiantil de 2011, se cuestionó el modelo imperante, no sólo por su alto costo y su capacidad de exclusión, sino también por su calidad educativa; miles de chilenos salieron a las calles apoyando las reivindicaciones estudiantiles<sup>6</sup>. Sin embargo, el gobierno impulsó una respuesta que mantenía el esquema básico, aun cuando incluyó una reforma constitucional para asegurar la calidad y la “desmunicipalización gradual” de la enseñanza básica y secundaria; los estudiantes rechazaron tales propuestas por no atender las demandas centrales. El debate avanza aceleradamente hacia los fundamentos del mismo modelo.

### **COLOMBIA: RESPUESTAS DENTRO DEL MISMO MODELO**

En los primeros meses de 2011, el gobierno colombiano propuso una reforma a la ley de educación superior de 1992, entre las propuestas centrales estaban (MEN, 2011):

- a) Creación de nuevas universidades con fines de lucro y permiso para que las empresas puedan invertir en las instituciones de educación superior públicas, al respecto la ministra de educación, aclaró que no se trataba de recursos para “comprar pupitres o tableros”, sino para fortalecer la investigación en las universidades, el objetivo es que la empresa “ponga la plata, que vendan servicios, desarrollen conocimiento y ojalá ganen bastante. Con esas utilidades se podrá seguir invirtiendo en educación” –explicó.
- b) Financiamiento público en función del índice de precio del consumidor y un porcentaje adicional, que para 2012 sería del uno por ciento adicio-

---

<sup>6</sup> En un reportaje de la BBC (24 de agosto de 2011), el profesor José Viacava, de la Universidad Diego Portales, afirmaba: “Pero la gente no está pidiendo mayor cobertura, o más recursos, lo que quiere es un cambio en el modelo. Que haya un rol público más potente. No quiere más becas o subsidios, está pidiendo la gratuidad de la educación. Eso el gobierno no lo ha querido entender”. Asimismo la profesora Claudia Sanhueza, de la misma institución, argumentaba que la liberalización se refleja en la ausencia de inversión pública en las universidades chilenas que actualmente dependen, en mayor o menor medida, de los ingresos por matrícula de estudiantes.

nal, dos por ciento en el siguiente año y tres por ciento entre 2014 y 2019. Sin embargo, para las universidades, no será suficiente para sobrevivir con el número de alumnos que tienen, además del compromiso de aumentar, cada vez más, su matrícula.

c) En relación al aseguramiento de la calidad, la acreditación y la evaluación de la educación superior, la propuesta refuerza la labor de vigilancia y sanción del gobierno sobre las universidades.

Desde el inicio la propuesta fue objetada por los universitarios –rectores, académicos y estudiantes–; después de varias manifestaciones, en octubre se efectúa una huelga nacional de universidades y en noviembre se levanta, luego que el gobierno acepta retirar la propuesta de reforma (previamente, había tenido que ir modificándola).

Hay que recordar, que según los datos que hemos presentado anteriormente, el sistema educativo superior de Colombia ha avanzado de manera importante en la privatización –la matrícula en instituciones privadas está por arriba del 50% del total–, sin embargo, su cobertura está en el promedio de América Latina, además de que la desigualdad en el acceso es de las más altas. En este contexto, es comprensible la respuesta unánime de los universitarios ante la reforma gubernamental.

El proceso de resistencia condujo a la formulación de contrapropuestas, por ejemplo la Asociación Colombiana de Universidades aprobó en junio un proyecto de reforma (ACU, 2011), en el que sostiene que la educación superior es un derecho y es un bien público; postulando además que la universidad es una institución de educación superior, con notas misionales distintivas, que fundamenta su autonomía en la consolidación de comunidades académicas. Plantean que la acreditación es voluntaria, por lo que no puede operar como un mecanismo de diferenciación jurídica de las instituciones de educación superior. Considerando y reconociendo la educación superior como bien público, sostienen que el servicio educativo deberá ser ofrecido por instituciones estatales y privadas sin ánimo de lucro.

Con el levantamiento de la huelga, se escucharon voces de diversos actores que plantearon que ahora debería de llevarse a cabo una auténtica reforma integral y con la participación de todos los sectores.

## **VENEZUELA: LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS**

Venezuela ha tenido un cambio vertiginoso a partir de 1999, con la presidencia de Hugo Chávez, que ha implicado una reforma profunda al funcionamiento económico, social y político del país. En términos educativos, la nueva Constitución de 1999 ubica a la educación y el trabajo como los procesos fundamentales para alcanzar los fines de la nación, reconociendo a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental. En términos del nivel superior, se le reconoce la autonomía universitaria y el derecho del Estado a su control y vigilancia; estableciendo que es de interés público la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones, reconociendo su aportación fundamental para el desarrollo.

Este reconocimiento a la educación contrasta y es respuesta a la poca atención brindada por los gobiernos anteriores. Basta revisar los indicadores de los cuadros 1 y 3, donde se observa que la matrícula bruta se había estancado en la década de los noventa, y las instituciones privadas alcanzaban ya el 41.2% del total en 2000. Asimismo, las universidades públicas tenían un lento crecimiento, por ejemplo la Universidad Central de Venezuela se había consolidado por su alto nivel académico, pero su acceso era muy difícil, además de que en esa década su crecimiento había sido inferior al 10%.

En este contexto, los cambios en la educación superior provinieron desde las políticas del Estado, que impulsó nuevos proyectos tanto para fomentar y extender la ciencia como para ampliar su cobertura. Para el primer caso se implementó en 2006 la denominada Misión ciencia, que tenía como objetivo "... la incorporación y articulación masiva de actores sociales e institucionales a través de redes económicas, sociales, académicas y políticas, para uso intensivo y extensivo del conocimiento en función del desarrollo endógeno, la profundización del proyecto nacional bolivariano y la integración en la perspectiva multipolar y latinoamericana" (MCI, 2006: 16).

Por su parte, la Misión Sucre, iniciada en 2003, comprende cuatro aspectos (MPPU, 2004): a) política para la municipalización, b) municipalización de las instituciones de educación superior con programas pro-

prios, c) el Programa de Medicina Integral Comunitaria, y d) el Programa Nacional de Educación. Se trataba de garantizar acceso a la educación superior a todos los bachilleres sin cupo y transformar su condición de excluidos, para lo cual se buscó la participación de todos los sectores: educativo, social, cultural, económico, militar, productivo, gubernamental regional, gubernamental local y organizaciones civiles.

Es un modelo basado en programas que son dictados por los profesores de la Misión bajo la supervisión de universidades establecidas, las cuales finalmente son las que confieren los títulos. Son programas nacionales, con un currículo idéntico independientemente de la universidad que lo acredite, los cuales están estructurados en trayectos por año y, a final de cada cual, los participantes reciben una acreditación. Se plantea que la exclusión se combate porque cada quien se siente parcialmente acreditado, independientemente de que culmine o no la totalidad de sus estudios, y porque siempre hay la posibilidad de continuar. Los ámbitos de clases, o sea las aulas, están diseminados en todo el territorio nacional, cumpliéndose así con el precepto de que la universidad se “desenclaustra”, ya que va en busca de los estudiantes a los sitios donde éstos hacen vida activa.

Las edificaciones de aulas, denominadas “Aldeas Universitarias”, son de uso colectivo, no le son asignadas a ninguna universidad o institución en particular, sino que hay un plan preestablecido de uso que permite a varias instituciones a la vez dictar allí las asignaturas que les corresponde supervisar. Cabe señalar que algunas Aldeas Universitarias no son otra cosa que las escuelas, liceos o las edificaciones de educación media, las cuales de esta forma tienen uso compartido con la educación superior. Los horarios de clases son generalmente en el turno nocturno o de fines de semana.

La relevancia de la Misión Sucre en las políticas de educación superior es muy amplia, sólo desde el punto de vista cuantitativo, constatamos que en 2010 tenía una matrícula de pregrado de 462,199 inscritos, que representa cerca del 20% de la matrícula total. Habría que valorar además que funciona en todo el territorio y con importantes vínculos con las comunidades de residencia (Fundación Sucre, 2011).

Otra iniciativa relevante del gobierno venezolano ha sido la creación de la Universidad Bolivariana, creada en 2003 con el objetivo de generar profesionales con una formación integral, capaces de contribuir en el desarrollo, con una proyección social y perspectiva histórica del pensa-



miento bolivariano. El proyecto inicial se modifica en 2007, adoptando ahora la propuesta de UBV Siglo XXI. Al igual que la Misión Sucre, se busca atender la demanda de estudios con la generación de programas de formación no tradicionales, adaptados a las necesidades de las regiones y de acuerdo a los lineamientos de las políticas estatales.

La Universidad Bolivariana se constituye como la alternativa estatal frente a las opciones de educación superior tradicionales, de tal forma que se plantea que “En el mediano plazo, la Universidad Bolivariana de Venezuela se visualiza como una institución y una comunidad universitaria consolidadas, orgánicamente vinculada a las comunidades locales, a las regiones y al país, como institución de excelencia en sus procesos y prácticas académicas y administrativas, como un espacio que genera y promueve justicia social mediante la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades educativas, tanto en el acceso a ella como en los logros de formación que correspondan con los criterios de formación integral y de educación a lo largo de toda la vida” (MES, 2003).

La estructura curricular y las actividades universitarias se organizan con base en los fundamentos señalados, integrando las demandas y preocupaciones de las comunidades con la formación técnica y social de los estudiantes. Una revisión a los programas de las carreras que se ofrecen nos indican la formación multidisciplinaria y con una organización distinta, con proyectos que vinculan los aprendizajes obtenidos; además de que son bastante flexibles, con obtención de grados intermedios y horarios que permiten el acceso a personas que trabajan. Para 2011 se señalaba que la Universidad Bolivariana tenía una matrícula cercana a 120 mil estudiantes, con presencia en todo el país.

El rector de la Universidad Bolivariana hacía la siguiente valoración sobre los proyectos gubernamentales aquí presentados: “Para el año 98 había 780 mil estudiantes universitarios; en el 2010 la cifra pasa sobradamente los 2 millones 500 mil estudiantes. No se trata sólo de una cifra, sino de la incorporación masiva al subsistema de educación universitaria, la creación de la UBV y la constitución de la Misión Sucre son los factores determinantes en la transformación de la matrícula estudiantil de las universidades venezolanas ... La UBV creó mecanismos de inclusión social para dar ese proceso de transformación ... [que] se dan a través de políticas y una que llama la atención por su efectividad es la municipa-

lización, que trabaja bajo una categoría de territorialidad, en la que los estudiantes están incorporados a su región ... desde lo pedagógico, se busca que la gente quede aferrada a su territorio, para desde allí trabajar en función de la transformación de sus ejes socio-productivos. Esto sólo se puede dar hoy día a través de la validación del esquema de municipalización de la educación universitaria” (Moro, 2011).

### **BOLIVIA: LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REFUNDACIÓN DE UN PAÍS**

Al igual que en Venezuela, la construcción de un proyecto alternativo de nación implicará la modificación institucional, que en el caso de Bolivia adquiere la connotación de una refundación de la nación, que ahora se define como plurinacional comunitaria, libre, independiente, soberana, democrática, intercultural, descentralizada y con autonomía. La nueva constitución, vigente a partir de 2009, reconoce el derecho a la educación en todos los niveles, que deberá ser universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación; reconociendo que es una “función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla” (ACB, 2008: Art. 77).

Para la educación superior se propone que deberá tomar en cuenta “los conocimientos universales y los saberes colectivos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos”. Por lo que se plantea que debe ser “intracultural, intercultural y plurilingüe” (ACB, 2008: Art. 91).

Para comprender la relevancia de estos artículos, es importante destacar las características fundamentales del sistema de educación superior prevaleciente hacia 2005. Según Weise (2005) desde fines de los ochenta y hasta principios del presente siglo, el modelo educativo neoliberal se implantó más a partir de una política implícita que por acciones directas del Estado; la debilidad de éste hizo que se desarrollara por una vía ideológica-pragmática; introduciendo la racionalidad empresarial en el ámbito universitario junto con un proceso de privatización moderado, que se manifestó en una redistribución de la matrícula y en la disminución del presupuesto a la universidad pública (con precarización de los académicos y deterioro de sus condiciones de trabajo).

De esta manera el Estado neoliberal dejó que la gestión de la educación superior fuese realizada por los organismos representativos de las instituciones universitarias, reduciendo su papel a la supervisión en la rendición de cuentas, la transparencia y el manejo adecuado de los recursos económicos que les proporcionaba –que eran escasos. De esta manera la universidad se reduce a la formación de profesionistas, adoptándose proyectos supuestamente apolíticos: “Lo académico es ahora asociado a la actividad técnica dentro de los marcos de la racionalidad empresarial, en la que se sustituye la administración por la gestión, la institución por la organización y la formación por la profesionalización” (Weise, 2005: 190).

Este tipo de universidad permitió que la matrícula en instituciones privadas alcanzara el 26% hacia el año 2003 y que entre 1990 y 2007 se elevara del 21.3 al 38.6% la tasa bruta; al mismo tiempo que se mantenía un carácter desigual en el acceso. En este sentido destaca que teniendo una población mayoritariamente indígena, el sistema educativo superior no tuviera un reconocimiento amplio de esta característica.

En este contexto, los principios plasmados en la constitución reformulan los fundamentos de la educación superior al plantear tanto su carácter público como su interculturalidad y pluralidad. De esta manera se cuestiona no sólo las bases del modelo educativo neoliberal, sino también uno de los pilares de la educación moderna, esto al reconocer el valor del conocimiento ancestral (saberes colectivos) y ponerlos al lado del conocimiento científico.

La implementación de las políticas educativas del gobierno de Evo Morales se hará confrontando los intereses establecidos en las instituciones universitarias; sin embargo, iniciará un periodo de recuperación de los espacios públicos y de un mayor financiamiento, a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. No obstante, uno de los proyectos más importantes y novedosos será el establecimiento de las Universidades Indígenas Bolivianas (Unibol), que son Comunitarias e Interculturales.

Estas universidades se crean mediante decreto el 2 de agosto de 2008, cuentan con un financiamiento de 80 millones de bolivianos, iniciando actividades en marzo del siguiente año. En la Unibol Aymara se podrán cursar las carreras de Agronomía altiplánica, Industria de alimento y textil, Veterinaria y zootecnia. La Unibol Quechua abrirá las carreras de Agronomía tropical, Industria de alimentos, Forestal y Piscicultura. Mientras que

la Unibol Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas tendrá las mismas carreras de las otras dos, además de Ingeniería de Hidrocarburos.

Las características de esas universidades es su interculturalidad, ser comunitaria y productivas. El diseño curricular –con perfil profesional– rescata y favorece elementos propios de la cultura, conocimientos y saberes, tecnología, de los grupos culturales de la nación, retomando también el conocimiento occidental. Los cursos se desarrollan en la lengua originaria. Los docentes son seleccionados no sólo por sus conocimientos en el área, sino también que pertenezcan a la nación donde reside la universidad, siendo necesario que hable su lengua. El aspecto comunitario se expresa en convivencia colectiva, es universidad y es residencia, los estudiantes deben estar vinculados con la actividad productiva del entorno; realizando producción real (siembras, cultivos).

El proyecto contempla la participación de sabios indígenas, de la comunidad, incorporándolos como docentes en ciertos momentos; en los primeros cursos esto causó reacción pues confrontaba las tradiciones universitarias –por ejemplo la exigencia de la presentación previa de su plan o programa educativo. Se considera que el sabio tiene mucha experiencia y conocimiento, él es portador de un conjunto interdisciplinar, es todo. En tanto que el maestro tradicional es disciplinar. En su organización, hay estructuras propias de cualquier universidad, pero también hay una instancia que se ha llamado junta comunitaria, que tiene presencia de organizaciones sociales y sectores productivos, es decir, hay una participación de la comunidad.

En este año 2012, se graduarán los primeros 480 estudiantes como técnicos superiores de doce carreras, para lo cual deberán presentar un proyecto productivo que se aplique en la comunidad; los que deseen podrán continuar sus estudios para obtener el grado de licenciatura. En 2011 se reportaba que en la Unibol Quechua había 669 estudiantes, en la Garaní 706 y en la Aymara se atendían 786. Nos parece bastante ilustrativa la valoración que hace la representante de la Confederación nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia: “Éste es un modelo que los jóvenes tienen que aplicar en nuestras comunidades, y no como ocurría antes, los que podían estudiar en las universidad ya no volvían a sus pueblos... antes los bachilleres de los pueblos indígenas eran discriminados en las universidades públicas y privadas” (FMBolivia, 2012).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La implantación del modelo educativo neoliberal implicó una transformación sustancial de la educación superior, la diversificación de las instituciones universitarias, la privatización y mercantilización de la educación, al mismo tiempo que se ha ido acentuando su carácter excluyente. La modificación de sus contenidos está orientada hacia las demandas del mercado de trabajo, dejando a un lado la formación social y humanista de los jóvenes. Los organismos internacionales enarbolan la necesidad de profundizar en el modelo, proponen una segunda reforma.

Sin embargo, hemos ubicado que existen tendencias de resistencia y generación de alternativas. En los distintos países de la región se han realizado conjunto de acciones que cuestionan el modelo de educación superior dominante, con alcances y contenidos muy diferenciados. Hemos ilustrado cuando menos dos tipos de respuesta:

a) La resistencia a las políticas que buscan profundizar el modelo ha generado la construcción de alternativas sin romper totalmente con él, son relevantes en tanto que señalan los aspectos más urgentes de atender y, en la medida que se radicalizan, ponen en evidencia la necesidad de construir un modelo alternativo;

b) La existencia de gobierno alternativos que se han planteado un camino distinto al patrón neoliberal, han mostrado la necesidad de contar con una propuesta de educación superior, reformulando los fundamentos de las universidades, lo cual ha llevado a la creación de nuevas instituciones, con objetivos, contenidos y formas de organización distintas.

En este contexto, podemos afirmar que la discusión sobre el desarrollo, sobre los las alternativas a éste y la posibilidad de reconstruir las sociedades latinoamericanas atraviesa por reconstituir las instituciones de educación superior, de replantear sus fundamentos. Las experiencias que se están llevando a cabo son fundamentales y es necesario profundizar en su conocimiento.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACU (2011). *Propuesta de reforma de la educación superior*, Asociación Colombiana de Universidades, Consejo Nacional de Rectores, junio, Bogotá.
- ACB (2008). *Nueva constitución política del Estado*, Asamblea Constituyente de Bolivia, Congreso Nacional, La Paz.
- ANC (1999). "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", *Gaceta Oficial*, 30 de diciembre, Caracas.
- Agacino, Rafael (2011). *Movilizaciones estudiantiles: anticipando el futuro*, Mimeo.
- Arocena, R. y J. Sutz (2000). *La universidad latinoamericana del futuro*, México: UDUAL.
- CEPAL (2012). "Bases de datos y publicaciones estadísticas", en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=publicaciones#tab3>, consultada el 30 de abril 2012.
- Clark, R. Burton (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, México: M. A. Porrúa Editores-UNAM.
- Campos, G., F. Piñero y S. Figueroa (2011). *Transformaciones recientes de las universidades latinoamericanas*, México y Buenos Aires: BUAP-UNCPBA-UAZ.
- Carrasco Paniagua, Juan Carlos (2010). "Entrevista a J. C. Carrasco, Director de Educación Superior", realizada por Germán Sánchez el 28 de mayo, La Paz.
- CRUCH (2009). *Anuario estadístico*, Santiago de Chile: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- FMBolivia (2012). "Bolivia: Universidades indígenas graduarán primera promoción de técnicos", en [www.fmbolivia.net](http://www.fmbolivia.net), noticia publicada el 23 de enero, consultada el 30 de abril de 2012.
- Fundación Sucre (2011). *Memoria y cuenta 2010*, Caracas: Fundación Sucre.
- Holm-Nielsen, L. et al. (2003). "El Banco Mundial en la educación terciaria de América Latina y el Caribe", *En breve, Banco Mundial*, 19 febrero.
- López Segrera, Francisco y Theotonio Dos Santos (coords.) (2011). "La educación superior en el mundo y en América Latina y el Cari-

- be: principales tendencias”, en *América Latina y el Caribe: escenarios posibles y políticas sociales*, UNESCO.
- Lora, J. y M. C. Recéndez (2011). *La contrarreforma universitaria neoliberal en América Latina*, México: BUAP.
- Menacho, Chiok, Luis Pedro (2007). *Historia de la educación superior y de posgrado*, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Lima.
- Mészáros, István (2008). *La educación más allá del capital*, Argentina: Siglo XXI Editores.
- MCI (2006). *La misión ciencia está en la calle*, Caracas: Ministerio de Comunicación e Información.
- MEN (2011). *Proyecto de reforma de ley*, Bogotá: Ministerio de Educación.
- MES (2003). *Proyecto de Universidad Bolivariana*, Caracas: Ministerio de Educación Superior.
- MPPEU (2004). *Misión Sucre. Compendio documental básico*, Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.
- Moro, Ángel (2011). “UBV constituye un referente pedagógico para la transformación universitaria”, Noticias UBV, entrevista publicada el 18 de julio, en [http://www.ubv.edu.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1580:ubv-constituye-un-referente-pedagogico-para-la-transformacion-universitaria&catid=56:noticias&Itemid=35](http://www.ubv.edu.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1580:ubv-constituye-un-referente-pedagogico-para-la-transformacion-universitaria&catid=56:noticias&Itemid=35), consultada 15 de abril de 2012.
- Naishtat, F. (2002). “Universidad y conocimiento: por un ethos de la impertinencia epistémica”, *Revista Espacios*, número 30, Buenos Aires.
- OCDE (2009). *La educación superior en Chile*, OCDE-Banco Mundial, Ministerio de Educación de Chile.
- OMC (2010). *Servicios de enseñanza*, Ginebra: OMC.
- Schwartzman, Simon (2006). “¿Existe una Universidad Latinoamericana?”, ponencia presentada en el Seminario *Los sentidos contemporáneos de América Latina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2 y 3 de octubre.
- Siteal (2011). *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina*, Buenos Aires: Sistema de información de tendencias educativas en América Latina.
- Tünnerman, Carlos (1998). *La reforma universitaria de Córdoba*, México:

- \_\_\_\_\_, (2003). *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, México: UDUAL.
- Walder, Paul (2011). "Chile: los 'padrinos' de las universidades. Una 'industria' con ingresos por 5 mil millones de dólares", en [www.sinpermiso.net](http://www.sinpermiso.net).
- Weise, Crista (2005). *La construcción de políticas públicas universitarias en el periodo neoliberal, Estado y universidad, contradicciones en una década de desconcierto: el caso de Bolivia*, tesis para obtener el grado de máster, Argentina: FLACSO.
- World Bank (1994). *Higher education. The lessons of experience*, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2011). "Tertiary education", en [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20298183~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html#activity](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20298183~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html#activity), consultada el 15 de abril de 2012.



DANIELE BENZI  
GIUSEPPE LO BRUTTO

**La cooperación Sur-Sur en América Latina  
a principios del siglo XXI  
(un enfoque menos indulgente)**

**E**n este capítulo se exploran las principales tendencias de la cooperación Sur-Sur dentro del nuevo contexto latinoamericano.

Dilucidamos en la introducción las dificultades y ambigüedades que encierra el propio concepto de «cooperación Sur-Sur» y al mismo tiempo aclaramos nuestra posición al respecto.

Acto seguido, procedemos a una breve revisión histórica de la trayectoria de esta modalidad de colaboración entre “países en vías de desarrollo” o, si se prefiere, “subdesarrollados”.

Presentamos sucesivamente nuestra interpretación del porqué hoy en día se está dando una reemergencia y nuevo auge de la cooperación Sur-Sur en las relaciones internacionales, señalando cuáles son sus principales características, vínculos y diferencias con la tradicional cooperación al desarrollo Norte-Sur.

Indagamos, finalmente, las tendencias que se vislumbran en América Latina a la luz de los cambios –políticos y socioeconómicos– que numerosos países de la región están experimentando, los cuales tienen un reflejo directo tanto en la fisonomía de un incipiente regionalismo “posneoliberal”, como en las tortuosas dinámicas de los procesos integracionistas.

Nos guiamos metodológicamente utilizando los tres criterios que Alfonso Dubois (2000) ha propuesto para caracterizar cualquier forma histórica de entender y practicar la cooperación en un marco internacional: 1. El concepto de desarrollo del que se parte y las prioridades que establece; 2. El contexto y las modalidades en las que se forma la relación de cooperación entre donante y receptor; y 3. Los contenidos éticos (si los hay) que definen los objetivos del desarrollo y el grado de responsabilidad que asumen los donantes en el cumplimiento de los mismos.

A contracorriente de la mayoría de los análisis que actualmente se están produciendo sobre el tema, nuestro punto de vista es menos optimista respecto a los alcances y potencialidades que la cooperación Sur-Sur presenta en América Latina, debido precisamente a su relación con la espinosa cuestión del “desarrollo”. Si bien en diversos casos cumple, al igual que en otras áreas del planeta, una función indudablemente positiva –especialmente en términos de reequilibrio de las relaciones internacionales e impulso a la regionalización–, enmarcada dentro de un paradigma y concepción capitalistas del desarrollo, está inevitablemente destinada a contribuir a la generación de más competencia, asimetrías económicas, relaciones de dependencia, saqueos ambientales y conflictos sociales. O, en el mejor de los casos, resultará desprovista de instrumentos para incidir significativamente sobre ellos.

## **INTRODUCCIÓN**

Existen actualmente diferentes maneras y otras tantas disciplinas para abordar el análisis de la cooperación internacional al desarrollo. Simplificando un poco, sin embargo, se puede decir que la mayoría consiste en una mezcla de supuestos teóricos y colección de datos empíricos que gira alrededor de dos grandes enfoques: el primero, considera su objeto de estudio casi exclusivo lo que se conoce como ayuda internacional o ayuda al desarrollo (volúmenes, variaciones, procedencia y destino, sectores de empleo, impacto, eficacia, agentes e instituciones involucradas, etc.), es decir, investiga ese complejo entramado de actores, organizaciones y prácticas que, relativamente desde hace poco, muy acertadamente se ha dado por llamar “industria de la ayuda”, la cual, supuestamente,

debería proveer “desarrollo” a sus clientes/beneficiarios; el segundo, en cambio, toma como eje central de análisis el sistema internacional en su totalidad y, por ende, estudia la cooperación al desarrollo (incluyendo desde luego el tema de la ayuda) como parte de este sistema o, como bien afirma David Sogge (2002: 63), en cuanto “sistema de poder que se integra en la esfera más amplia de la política internacional”.

Asimismo, desde que la cooperación Sur-Sur ha cobrado nuevamente relevancia en las relaciones políticas y económicas internacionales, y por lo tanto se ha reconstituido en torno a ella un renovado foco de intereses también en términos teóricos y académicos, pareciera que dentro de un abanico relativamente amplio de posiciones, se podrían distinguir a *grosso modo* dos grandes vertientes que casi no dialogan entre sí: la que trata de reubicarla conceptualmente como una variante de la tradicional cooperación Norte-Sur; es decir, limitando el análisis a los programas de ayuda y asistencia técnica entre países considerados en desarrollo y a sus repercusiones sobre la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), fomentando implícita y explícitamente la colaboración y triangulación de los “donantes emergentes” con los “oficiales” en una óptica de complementación; y aquellas posiciones que, generalmente procedentes de una tradición tercermundista, tienden a identificar la cooperación Sur-Sur con las relaciones Sur-Sur *tout court*, a menudo idealizándolas de manera excesiva.

El enfoque que nosotros adoptamos remite directamente a la teoría y a la práctica de las relaciones internacionales, esto es, a la estructura y dinámica de las relaciones políticas y económicas internacionales y a los sujetos y fuerzas que producen esas relaciones. Tanto la “cooperación”, en cuanto instrumento de política exterior bilateral o multilateral, como el “desarrollo”, en cuanto concepto teórico/ideológico básicamente normativo, histórico y culturalmente connotado, son singular y conjuntamente expresión y parte inextricable de ese sistema, cuya naturaleza es *capitalista* y extensión *mundial*.

Hurgando detrás de las máscaras de lo “políticamente correcto”, al margen de su obvio desenvolvimiento histórico, no resulta difícil descubrir que conceptos tales como “ayuda internacional”, “asistencia técnica” o “cooperación al desarrollo” jamás han sido perfectamente unívocos y delimitados, ni mucho menos adherentes a los principios declarados, contenidos programados y prácticas desarrolladas, lo cual de antemano

nos lleva a desconfiar de todo intento académico o institucional de definición estricta.

El concepto de “cooperación Sur-Sur”, por otra parte, encierra algunas dificultades adicionales. Desde su origen, en efecto, como bien lo explica un reciente informe de introducción al tema, se ha practicado de múltiples maneras:

[...] desde la integración económica, la conformación de bloques de negociación al interior de las instituciones financieras, las alianzas militares y los intercambios culturales; incluyendo asistencia humanitaria y cooperación técnica, hasta la provisión de financiación concesional para proyectos de desarrollo, programas, apoyo presupuestal y fortalecimiento de la balanza de pagos. Las relaciones de cooperación han sido a nivel de gobiernos y sus agencias así como entre empresarios privados u organizaciones de la sociedad civil (Fernández, 2010: 5).

A falta de un CAD (Comité de Asistencia al Desarrollo) de los países del Sur que intente registrar y regular todas esas prácticas (especialmente las “desleales”), siguiendo el mencionado informe, que en este punto retoma la posición oficial del ECOSOC (*United Nations Economic and Social Council*), cabría concluir que “Como tal, la Cooperación Sur-Sur es un concepto más amplio y profundo que la ayuda externa” (*Ibidem*).

Horizontalidad, consenso y equidad –o autodeterminación colectiva, solidaridad internacional e internacionalismo revolucionario en el léxico tercermundista y de la izquierda– son los términos generalmente utilizados a la hora de caracterizarla frente a la Norte-Sur. De ninguna manera negamos que estos conceptos tengan todavía cierta validez o utilidad. No obstante, el acercamiento crítico a las experiencias más conocidas sugiere que la relación simbiótica y directa entre ayuda, política exterior, intereses económicos-comerciales y proyección de poder inherente a la “cooperación” ofrecida por los países del Norte, vale integralmente en el caso de la Sur-Sur.

Además, como elemento relativamente novedoso, aun sin perder de vista el hecho esencial de que “[los nuevos donantes] se niegan a ser arrastrados a utilizar la ayuda para interferir en la gestión interna de gobierno de los países receptores”, y que en la mayoría de los casos su “can-

tividad [...] no es tan significativa como su importancia política” (Tandon, 2009: 63 y 244), lo que se observa nítidamente es por un lado la constitución de una incipiente industria de la ayuda del Sur<sup>1</sup>, que en diversos países se va estructurando utilizando los estilos, *inputs* y parámetros de las agencias del Norte; y, por el otro, el intento de institucionalizarla dentro del marco de los organismos internacionales, incluyendo no sólo a las Naciones Unidas, sino también al Banco Mundial y a la propia OCDE, tradicionalmente escépticos respecto a la utilidad y posibilidades de cooperación entre países “subdesarrollados”.

La cuestión que nos parece crucial, en todo caso, es que el desarrollo capitalista de naciones como China, India, Brasil o Sudáfrica –por sólo mencionar algunos de los ejemplos más relevantes y conocidos– ha abierto un capítulo inédito en el libro de la cooperación Sur-Sur y un nuevo rompecabezas y problemático campo de análisis para las ciencias sociales.

En este sentido, lo que nos interesa destacar son los cambios que la cooperación Sur-Sur está experimentando en la actualidad a la luz de la crisis económica y hegemónica estadounidense, de las dificultades por las que atraviesan los Estados europeos y Japón, pero, sobre todo, del ascenso de países que ayer eran etiquetados como periféricos o semi-periféricos, y del consiguiente reordenamiento de las jerarquías y equilibrios mundiales de poder.

Desde esta perspectiva, si tradicionalmente se ha tendido a incluir dentro de este marco no sólo a la ayuda y a la asistencia técnica, sino a cualquier forma de colaboración política y económica, las corrientes

---

<sup>1</sup> Nos referimos, en particular, a dos características puntualmente señaladas por Sogge (2002: 34) constitutivas de la cooperación Norte-Sur: 1. una industria de servicios financieros que promueve las exportaciones y el crédito blando; 2. una industria de servicios técnicos que mejora el saber hacer y la infraestructura. Esto implica la formación de burocracias compuestas por funcionarios, técnicos y consultores más o menos estables, y concentradas en una o diferentes instituciones (Ministerios, Agencias, Departamentos, etc.); y el gravitar, alrededor de los presupuestos de la ayuda, de empresas exportadoras a veces no competitivas en los mercados nacionales. Desde ahí se desenrollan las así llamadas “cadenas” de la ayuda que, en sus tortuosos itinerarios hacia los receptores finales, normalmente involucran a otros actores y a toda clase de intermediarios. El resultado inevitable es la creación de grupos de intereses económicos y políticos que directa o indirectamente viven del negocio de la ayuda. Por otra parte, al margen de las “historias de éxito”, la “cooperación triangular”, esto es, financiada por un donante del Norte u organismo internacional, ejecutada por uno o más países en desarrollo cuyos destinatarios serían otras naciones del Sur, indudablemente refuerza esas tendencias.

comerciales, las inversiones productivas y financieras (públicas y privadas), en fin, prácticamente el conjunto de las relaciones Sur-Sur, nos parece que ha llegado la hora de una profunda revisión conceptual.

Ésta, en nuestra opinión, si quedara reducida a la mera cuestión de la ayuda externa de los “países emergentes”, por relevante que sea, carecería de interés a la hora de dilucidar el papel que en términos globales la nueva cooperación Sur-Sur está jugando en la reconfiguración geopolítica y geoeconómica de un sistema internacional en transición.

Se trata, por consiguiente, de un debate abierto que apenas empieza. Y, precisamente, en esta dirección, nos parece que los tres criterios propuestos por Dubois ya mencionados en el resumen podrían revelarse muy útiles para orientarse: ¿Qué clase de desarrollo persigue la hodierna cooperación Sur-Sur? ¿Qué tipo de relaciones instaaura? ¿Tiene contenidos éticos en relación a los objetivos del desarrollo?

Subyacente a estos criterios, evidentemente, está la idea de que “la cuestión de definir la ayuda que contribuye al desarrollo *no es un ejercicio neutral o carente de valor*. Es, en esencia, *un ejercicio político*” (Tandon, 2009: 79-80, las cursivas son nuestras).

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Si bien de manera siempre ambivalente, la cooperación entre países en desarrollo nació en contraposición del eje Norte-Sur<sup>2</sup>. Su evolución desde Bandung (1955), se ha movido paralelamente a la institucionalización de los mecanismos de concertación política y económica como el Movimiento de Países no Alineados, la creación de la UNCTAD o el G77 (Benzi, 2010: 75-76).

El fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva frente al Norte ha representado uno de sus objetivos básicos y constantes en el tiempo, caracterizándose hasta mediados de los años ‘70 por un perfil más político-ideológico que económico-comercial (a pesar de los esfuer-

---

<sup>2</sup> Decimos ambivalente porque de todos los documentos disponibles emerge claramente cómo, a pesar de las diferentes motivaciones, principios y finalidades, desde su origen hasta la fecha la cooperación Sur-Sur ha sido siempre concebida sí como un “imperativo” y potencial alternativa, pero para *complementar* la ayuda y cooperación Norte-Sur.

zos, a menudo relevantes y parcialmente logrados, emprendidos también en esta dirección). El Informe sobre *La crisis económica y social del mundo* que Fidel Castro presentara en 1983 en la VII Cumbre de Países no Aliados de La Habana, es sumamente ilustrador al respecto:

Varias razones explican la necesidad de la cooperación entre los países del Tercer Mundo. La primera de ellas, y la de carácter más general, es el hecho de que constituye un instrumento de lucha contra la dependencia neocolonial derivada de viejos vínculos históricos con antiguas metrópolis, y que se plasman en la actualidad en una relación de profunda subordinación productiva, comercial, financiera, tecnológica, intelectual y cultural (Castro, 1983: 166).

Tras el shock petrolero de 1973, la quimera de un Nuevo Orden Económico Internacional hizo pensar por un momento que las élites gobernantes de los países del Sur, en conjunto, tuvieran fuerzas suficientes como para revertir a su favor las reglas de funcionamiento del sistema internacional. La contrarrevolución monetarista, sin embargo, a raíz de la crisis mundial capitalista, pronto se encargaría de disipar semejantes ilusiones a la vez que lograría desarticular incluso en el plano político la precedente solidaridad Sur-Sur (Benzi, 2010: 76). La “extraña muerte” del Tercer Mundo, en retrospectiva, se dio paradójicamente como consecuencia de la “audacia” de la OPEP, de la trampa de la deuda y de la consiguiente imposición del “ajuste”, y es anterior a la disolución del bloque soviético (Arrighi y Silver, 2002). Pese a la retórica y a los periódicos intentos de resurrección, éste pareciera ser desde entonces un dato relativamente estable del panorama internacional, que se ha ido reforzando a la luz de las muy diferentes trayectorias económicas seguidas regional y nacionalmente por los países del Sur de cara al ciclón neoliberal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En otras palabras, la crisis que entre los años '60 y '70 puso fin al funcionamiento del engranaje capitalista que dio vida a los “treinta años gloriosos”, ha marcado el inicio de una paulatina reconfiguración de los centros, semiperiferias y periferias en la economía política y jerarquía de poder del sistema internacional. Las relaciones Sur-Sur fueron profundamente modificadas, cobrando espacio, inclusive, esos fenómenos que el genio de Ruy Mauro Marini detectó tempranamente acuñando la categoría de *subimperialismo*. Tanto este concepto como el de *semiperiferia* utilizado por los analistas del sistema-mundo capitalista, recobran hoy en día mucha actualidad, pues “permiten captar el dinamismo contradictorio del capitalismo” que “periódicamente transforma las relaciones de fuerza en el mercado mundial” (Katz, 2009).

El modelo de cooperación Sur-Sur de ese periodo, según Gladys Lechini (2007: 271), “fracasó por su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito”. Fidel Castro ya había presentado un diagnóstico análogo en el informe mencionado, hablando de la imposibilidad de “avanzar [...] a partir de grandes fórmulas concebidas a nivel de un Tercer Mundo de abstractas generalizaciones carentes de base real” (*Ibidem*: 170). Y Samir Amin (1994), por otra parte, tomando como referencia la experiencia africana, nos ha explicado el porqué la cooperación de los “milagros económicos” de la época y, sobre todo, la muy acaudalada cooperación de la OPEP, en la mayoría de los casos se haya revelado una grotesca caricatura de la Norte-Sur, a menudo funcional a sus estrategias y objetivos, entre los cuales cabe incluir una momentánea pero relevante reducción de la ayuda oficial.

Hoy asistimos a un resurgimiento de la cooperación Sur-Sur claramente sustentado en la envidiable posición alcanzada por los “nuevos emergentes”. Se trata de una colaboración orientada mucho más pragmáticamente por intereses y objetivos geopolíticos, económicos, comerciales y de seguridad que ideológicos, correspondiente a múltiples estrategias de inserción regional y/o internacional de los gobiernos que la practican y que no está exenta, naturalmente, de conflictos y contradicciones debido a la naturaleza de los diferentes actores que involucra<sup>4</sup>.

Los así llamados países “intermedios” o de “renta media” y, sobre todo, las potencias en ascenso, además de seguir siendo receptoras de ayuda internacional, profundizan su papel de “donantes emergentes”,

---

<sup>4</sup> El concepto de *regionalismo estratégico*, tal como lo define Alfredo Guerra Borges (2009: 7-11), brinda una clave importante para entender los derroteros de la hodierna cooperación Sur-Sur, refiriéndose a él como a “un giro histórico insinuado desde los años noventa en que la integración regional se utiliza como instrumento para promover los intereses de las alianzas del estado y las empresas transnacionales para salir al paso del deterioro de su influencia en la economía mundial. El regionalismo estratégico no persigue el interés mundial sino el interés de su respectivo bloque económico; es toda forma de política económica internacional que tiene como objetivo establecer una relación de fuerza y ventaja comparativa en los mercados internacionales, apoyándose tras este objetivo en el regionalismo económico”.



por lo demás asumido desde hace ya varias décadas, compitiendo o juntándose con los donantes tradicionales tanto bilateral como multilateralmente (Benzi, 2010: 77).

Para Arrighi y Zhang (2009: 33) –comparando la “vieja Bandung” a la hipótesis de una nueva alianza entre países en desarrollo que permitiría equilibrar las relaciones políticas y económicas internacionales– “el rápido incremento del comercio, de las inversiones y de la cooperación Sur-Sur en un creciente número de sectores [...] se basa ante todo en la creciente competitividad de los países del Sur en la producción mundial”. Y continúan, señalando que “Si bien las concepciones idealistas de solidaridad entre el Tercer mundo todavía juegan un papel, raramente son el único factor, y menos que nunca el principal, de la cooperación Sur-Sur” (la traducción del inglés es nuestra).

Esta cooperación, indudablemente, ha sido y continúa siendo en términos generales más conveniente para los países beneficiados frente a la Norte-Sur. Se caracteriza por una mayor horizontalidad y consenso; no presenta hasta la fecha condicionalidades político-económicas relevantes; tiene bajos costes relativos y sus procedimientos son por lo general más rápidos y efectivos; en determinados sectores y contextos es más apropiada consideradas las afinidades históricas y/o culturales y la potencialidad para reproducir programas y políticas públicas exitosas.

Sin embargo, también es cierto que en un sentido amplio reproduce, y aceleradamente, algunos de los efectos perversos típicos del patrón de desarrollo Norte-Sur: intercambio desigual, dependencia económica y profundización de modelos primario-exportadores, desigualdad de beneficios dentro de los esquemas de integración regional, además de seguir en prácticamente todos los casos la modalidad de la ayuda “atada” o “ligada” y, a veces, ciertas formas de paternalismo en las relaciones políticas (Benzi, 2010: 77).

Aunque por supuesto no es el único caso, el ejemplo justamente más citado y controvertido se refiere a la actual cooperación china en África, que se presenta precisamente como un “paquete” de inversiones directas, créditos de exportación, asistencia técnica y ayuda (bajo la forma de donaciones, apoyo presupuestal a los gobiernos, cancelaciones de deuda, proyectos en ámbito social, becas y ayuda de emergencia).

## **COOPERACIÓN NORTE-SUR Y SUR-SUR: ¿COMPLEMENTARIAS O CONCURRENTES?**

Caben pocas dudas de que el nuevo auge de las relaciones Sur-Sur tendrá un profundo impacto en el sistema de cooperación internacional. De hecho, ya lo está teniendo. Basta citar como ejemplo lo que dijo hace poco y sin cortapisas el comisario de Desarrollo de la Unión Europea, Andris Piebalgs, a propósito del “valor del dinero” en la ayuda internacional: “Creo que es vital que nos concentremos en reconocer el verdadero “valor del dinero” en la ayuda otorgada. Que cada euro concedido devuelva por lo menos 10 euros o más en inversiones” (citado en Cronin, 2010). En efecto, desde hace algunas décadas y de forma acelerada en los últimos años, los países de la OCDE tratan de dialogar y colaborar, con cierto éxito por lo demás, con los “donantes emergentes” para hacer frente a los que oficialmente serían problemas de coordinación, duplicación de esfuerzos, excesivo endeudamiento de los receptores y respeto de los derechos humanos y estándares ambientales (Manning, 2006), todos parcialmente ciertos por supuesto, pero que en realidad esconden, como lo demuestra la afirmación de Piebalgs, un malestar cada vez más profundo en relación a lo que se considera “competencia desleal” y pérdida de un monopolio supuesto incuestionable. Así, como bien aclara Ngaire Woods (2008: 2), en realidad “los donantes emergentes, abiertamente, no están ni intentando pasar por alto las reglas del sistema multilateral de ayuda al desarrollo, ni de reemplazarlas”.

La revolución en acto es más bien silenciosa. Ofreciendo discretamente alternativas a los países receptores de ayuda, los donantes emergentes están introduciendo presiones competitivas en el sistema existente. Están debilitando la posición negociadora de los donantes occidentales frente a los receptores, poniendo al descubierto parámetros y procedimientos obsoletos e ineficaces. El resultado final es un serio desafío al régimen multilateral de ayuda al desarrollo existente (la traducción del inglés es nuestra).

En este sentido, la cooperación Sur-Sur se propone como una válida y atractiva alternativa a lo tradicional, ya que funciona como un importante instrumento de presión para que los países del Norte ofrezcan

condiciones análogas. Por ello, es muy apreciada por los gobiernos que la reciben, en consideración también del hecho de que, en la aplastante mayoría de los casos, se trata de relaciones con un fuerte sesgo estatista, es decir, rigurosamente respetuosas de la soberanía nacional y que no involucran otros actores –asociaciones, movimientos, ONGs, firmas consultoras e incluso la empresa privada– por encima de los gobiernos.

¿Y ahora, frente a esta última crisis, qué? Como apunta la CEPAL (2010: 3), “la dinámica de la cooperación internacional al desarrollo sufrirá los efectos de la reciente crisis financiera en el devenir de la economía global”. El docente español Rafael Domínguez (2011: 1), por otro lado, ha argumentado recientemente que “A cincuenta años desde el nacimiento del CAD, el sistema se enfrenta a una crisis muy profunda –y tal vez irreversible– de identidad”.

Dicha crisis –continúa– es el resultado de la superposición de tres procesos que se han precipitado al calor de la crisis financiera internacional y la Gran Recesión: el problema constitutivo y las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda; la proliferación de nuevos actores públicos y privados; y la disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur ordenadora de las relaciones internacionales (*Ibidem*).

En nuestra visión, la “disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur” representa más bien la paulatina e imprevisible reconfiguración de una de las fracturas estructurales y constitutivas del sistema-mundo moderno. Sin embargo, es indudable que los cinco países que desde 1970 encabezan la *top five* de la ayuda –EUA, Inglaterra, Japón, Francia y Alemania– se encuentran actualmente entre los PRAE, esto es, Países Ricos Altamente Endeudados. (Ugarteche, 2009) Es más:

[...] con la crisis financiera internacional y la Gran Recesión de 2008-2009, el concepto Sur (definitorio de los que se quedan atrás en tanto que economías de bajo ingreso, estancadas, sin influencia internacional y dependientes de AOD) ha implosionado: las proyecciones del FMI para el periodo 2011-2015 indican que la contribución de los países en desarrollo al crecimiento mundial será del 70%, y que, por tanto, liderando la recuperación en los próximos años, éstos seguirán convergiendo en conjunto respecto

a los países desarrollados como viene ocurriendo desde 2000. Los países en desarrollo controlaron en 2010 un 64% de las reservas mundiales de divisas y generaron una transferencia neta de capital hacia los países desarrollados de 557 billones de dólares [...]. En este contexto es muy difícil seguir justificando la ayuda al desarrollo en términos de cierre de la doble brecha (de ahorro y divisas), porque son ellos los que nos prestan: y no sólo China [...]. Y también porque son ellos los que crecen: y no sólo los BRIC [...] (Domínguez, 2011: 4-5).

Ahora bien, ¿quiere decir esto que la ayuda externa de los países occidentales pronto será relegada al museo de las curiosidades históricas? Todas las evidencias a disposición parecen indicar exactamente lo contrario. Si bien es posible (y deseable) que en el largo plazo la función del CAD-OCDE “se desvanecerá”, o que “al menos su papel protagónico en cuestiones de ayuda y cooperación al desarrollo” se verá reducido (Tandon, 2009: 228), ello es improbable que ocurra en el corto y hasta mediano plazo.

En primer lugar, porque es empíricamente demostrable el papel jugado por el sistema de ayuda en los momentos de crisis y transiciones geopolíticas del pasado: en el periodo de posguerra, durante la crisis de los '70 y después del desplome del bloque soviético. A pesar de no haber sido determinante en ninguno de los casos mencionados, la lección mínima que se puede aprender es que la cooperación para el desarrollo como sistema y la ayuda internacional, en cuanto su herramienta privilegiada, hayan servido funcionalmente tanto al declive de las potencias hegemónicas como al ascenso de las potencias emergentes.

En segundo lugar, porque a pesar de la “muy profunda y tal vez irreversible crisis de identidad” de la que habla Domínguez, la experiencia muestra de manera fehaciente que la industria de la ayuda, a pesar de sus innumerables fracasos “técnicos”, ha demostrado una extraordinaria capacidad de adaptación, mimetismo y supervivencia. Sirve, en efecto, a múltiples y muy arraigados intereses tanto en las sociedades del Norte como en las del Sur.

Finalmente, respecto al “problema constitutivo y a las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda” –el de generar y reproducir dependencia, además de insertarse de manera ubicua en la política exterior y

proyección de poder de un país— más bien parecen, si no la única, ciertamente una de sus principales razón de ser.

La pérdida progresiva de peso económico de los donantes tradicionales es, como apunta Domínguez, la clave última de la crisis de identidad del sistema de ayuda. El fin de un monopolio casi absoluto de los países occidentales marca efectivamente una discontinuidad histórica de gran relevancia. Cuán profunda y duradera dependerá esencialmente de la evolución global del sistema internacional. Mientras tanto, los “viejos” donantes están preparando diferentes mecanismos para no perder los privilegios geopolíticos y dividendos económicos asociados al manejo de una cantidad de ayuda “atractiva”. El malabarismo contable y la acogida cada vez más descarada de instancias provenientes de sectores corporativos y lobbies militaristas son algunas de ellas. Incorporar de manera más orgánica a los “donantes emergentes” dentro del sistema existente, cediendo pequeñas cuotas de poder pero ahorrándose algunos costos y continuando a establecer las reglas del juego, es otra estrategia muy funcional a las aspiraciones de primer mundo que muchos países de “renta media”, que perdieron cuotas de ayuda precisamente por esta condición, siguen nutriendo.

Los actores de peso, sin embargo, prescindiendo de las colaboraciones puntuales enmarcadas sobre todo en los programas de las Naciones Unidas o de otros organismos, hasta ahora se han resistido en este campo a los intentos de cooptación; pues, sus incipientes subsistemas de ayuda forman parte de un “paquete” de cooperación Sur-Sur cuyo objetivo final es escalar posiciones en la jerarquía económica y de poder político internacional.

## **GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DEL REGIONALISMO “POSNEOLIBERAL” LATINOAMERICANO**

Tras tres décadas de distintas etapas marcadas por el neoliberalismo, América Latina se ha asomado al nuevo milenio con un florecer de abigarrados gobiernos “progresistas”. Al margen de las especificidades nacionales y subregionales, el ciclo reformista comenzado con el así llamado “giro a la izquierda” hoy muestra por doquier señales de agota-

miento, las derechas se reorganizan y el sustancioso repunte económico, en retrospectiva, se revela en gran medida como el resultado de un nuevo boom de los *commodities* favorecido, entre otros factores, por el “hambre” importadora china (Benzi, 2011).

Estados Unidos está buscando contener su declive hegemónico en la región por medio de la presión militar y balcanización de territorios carcomidos por la inseguridad y el narcotráfico; actualizando su diplomacia comercial; y a través de una estrategia de desgaste para derrotar políticamente a los países no alineados y cuyos recursos naturales codicia (aprovechando y fomentando sus debilidades y contradicciones y no desdeñando, si las condiciones lo permiten, el viejo golpismo con nuevo ropaje). Sin embargo, “enfrenta por lo menos cuatro problemas [...] para los cuales no tienen soluciones a corto plazo”:

el ascenso de Brasil al rango de potencia global, a caballo de la integración regional; la creciente presencia de China, que teje acuerdos estratégicos con países clave; el fracaso de la guerra contra las drogas y la falta de alternativas; y la debilidad de su economía que ya no es gancho para tejer alianzas (Zibechi, 2010).

En efecto, la creciente gravitación e influencia de China y, contemporáneamente, el papel de Brasil que trata de capitalizar su poderío económico en liderazgo político, representan elementos sólo parcialmente novedosos que, sin embargo, de cara a la crisis estadounidense y europea asumen indudablemente otro peso y significado. Desde la izquierda, sus consecuencias “regresivas” o “progresistas” en el mediano y largo plazo se debaten con entusiasmo y desconfianza al mismo tiempo, siendo en realidad una incógnita que se desdobra en múltiples planos –geopolítico, económico, socio-ambiental, etc.– muy contradictorios entre sí.

Si bien a menudo se sostiene que el acercamiento de China se está produciendo en el “espíritu de Bandung” y con un enfoque de cooperación Sur-Sur, Gabriel Tokatlian (2009: 78-79) ofrece una caracterización que, en un balance global, parece más realista y quizás útil: “Hoy Beijing se aproxima al área a través de una activa diplomacia económica caracterizada por el pragmatismo, apoyada en la conciliación, buscando

la estabilidad, preocupada por no irritar a Washington y dirigida a fortalecer los vínculos interestatales”.

La mayoría de los analistas están de acuerdo en que, actualmente y de manera previsible en el mediano plazo, el principal interés estratégico de China hacia el subcontinente se resume en dos palabras: recursos naturales y mercados<sup>5</sup>. La información disponible acerca de los flujos comerciales, inversión directa, constitución de *joint venture* y empresas mixtas, créditos blandos y ayuda a los gobiernos, respalda con cifras este amplio consenso<sup>6</sup>. A partir de ahí, sin embargo, las opiniones y valoraciones divergen notablemente entre dos polos, a menudo conviviendo dentro de un mismo análisis y estando formuladas con distintos matices: ¿La relación con China, que parece destinada a profundizarse en el futuro cercano, representa una amenaza, un reto, una alternativa, una oportunidad o hasta una oportunidad histórica? (Benzi, 2011: 22-24)<sup>7</sup>.

Brasil, por otro lado, ha apostado muy claramente por un sistema multipolar *capitalista* regido por las reglas del *regionalismo estratégico*, en el que América Latina (o el Cono Sur por lo menos) se constituya en uno de los polos de la nueva configuración geopolítica internacional. Los análisis desarrollados por Marco Aurelio García, asesor de política internacional de los gobiernos del PT, no podrían ser más reveladores al respecto.

---

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, se expresa Xiang Lanxin (2009: 71-75): “A pesar de que la retórica oficial del gobierno chino busca promover la idea de la cooperación Sur-Sur en sus acuerdos con América Latina, el modelo comercial chino con la región es, de hecho, similar al modelo Norte-Sur porque el comercio y la inversión están fuertemente inclinados hacia la energía y los recursos naturales. [...] Es un hecho que el comercio chino y la inversión en la región no pueden escapar al estigma del modelo neocolonial, especialmente por las muy apremiantes necesidades que tiene China de materias primas. El precedente histórico que ilustra el éxito de este esquema no es, irónicamente, Estados Unidos, sino Gran Bretaña. A partir del siglo XVI hasta comienzos del siglo XX, Inglaterra invirtió mucho en Sudamérica para extraer materias primas y productos agrícolas que le permitieran sostener su enorme capacidad industrial y manufacturera. [...] A pesar de no admitirlo, China vive hoy una innegable etapa victoriana”.

<sup>6</sup> Díaz Vázquez (2010) presenta sintéticamente datos e información actualizada para todos los países de la región.

<sup>7</sup> Lo que sí parece claro es que en el corto plazo rinde altos dividendos; que la ampliación y diversificación de los mercados e inversiones ofrece una mayor autonomía no sólo en términos económicos sino también políticos; que los márgenes para la cooperación, sobre todo en los temas relacionados con el desarrollo tecnológico, son extremadamente mayores; y, por último, que se trata de relaciones indudablemente más equilibradas y respetuosas de la soberanía nacional de cada país (*Ibidem*).

El ejercicio del liderazgo regional, positivo durante la crisis de Ecuador con Colombia de 2008, el golpe secesionista en Bolivia del mismo año y en la mediación entre Venezuela y Colombia, fracasó en Honduras y está siendo cada día más cuestionado en Haití. La brecha y las asimetrías económicas con sus vecinos se acrecientan y, en este sentido, Chaves García (2010: 38) ha resaltado oportunamente que “el desafío del liderazgo brasileño será lograr que el proyecto sudamericano garantice a los demás países espacios políticos propios y beneficios económicos tangibles, para promover un Brasil sudamericanizado antes que una Sudamérica brasileña”<sup>8</sup>.

Fracasada una opción hemisférica como el ALCA, hostigada por los movimientos sociales y finalmente “enterrada” por aquellos gobiernos y grupos empresariales que consideraron las condiciones desventajosas para sus intereses, Estados Unidos empezó a ofrecer, en un vaivén cada vez más contradictorio debido a las pugnas políticas internas pero no menos efectivo, esos TLCs que hoy en día dibujan una línea casi continua desde Canadá hasta Chile.

En el resto de América del Sur, en cambio, parecen desarrollarse tres movimientos: a) “una renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo” (Chaves García, *Ibidem*: 32); b) una redefinición de la integración regional “en términos de soberanía nacional y como instrumento para reforzar la estrategia “neodesarrollista” adoptadas por los nuevos gobiernos progresistas de la región” (Bonilla y Long, 2010: 26) y; c) “un proceso de disputa y re-politización, que eventualmente sostendrá un proceso de reinstitucionalización regional” (*Ibidem*). Se trata, para decirlo con Andrés Serbin (2010: 17), de “tres retornos” –de la política, del Estado y de una agenda del desarrollo– a su vez vinculados con nuevos temas y nuevos actores.

Otra novedad sustancial, entonces, es que a partir de la lucha continental contra el libre comercio, el tema de la integración ha sido incor-

---

<sup>8</sup> El ex ministro boliviano de hidrocarburos Andrés Soliz Rada (2011), en una breve nota sobre la geopolítica brasileña, ha afirmado que su fuerza “es tan grande con relación a sus vecinos, con excepción de Argentina y Venezuela, que les rompe las costillas aun cuando quiere abrazarlos amistosamente”. Para muchos, en efecto, “Los riesgos de que se cree un nuevo “subimperialismo” conducido por la nueva potencia emergente aparece como algo más que un simple prejuicio” (Monereo, 2011: 15).



porado en la agenda de los movimientos sociales, marcando el inicio de una larga serie de *fóruns*, encuentros y cumbres paralelas en los cuales se busca poner los cimientos de una “integración alternativa y de los pueblos”. Los resultados, lamentablemente, son por ahora muy parciales.

En este contexto, las políticas de los gobiernos, de los distintos segmentos empresariales y del amplio abanico de organizaciones sociales, articulados o enfrentados según el tema o la coyuntura, de ninguna manera parecieran converger establemente. Las aventuras y desventuras de proyectos ambiciosos como el Banco y el Gasoducto del Sur o el IIRSA por sólo mencionar tres ejemplos, ilustran bien estas dificultades.

Por si fuera poco, los acuerdos de libre comercio con los países del Sudeste Asiático y los “nuevos emergentes”, que se suman a la proliferación de negociaciones y tratados Norte-Sur ya suscritos, indudablemente debilitan el impulso integrador y su profundización, volviendo prácticamente irrelevante su dimensión comercial ya en el mediano plazo.

En términos geopolíticos y geoeconómicos, la UNASUR-IIRSA (bajo liderazgo brasileño) y el Proyecto Mesoamericano “ampliado” (como área de influencia norteamericana y proyección hacia toda la costa occidental, complementándose con las aún incipientes Alianza del Pacífico y el *Trans-Pacific-Partnership* (TPP), presentado por Obama como el “nuevo modelo de acuerdo comercial para el siglo XXI”), parecen los grandes ejes articuladores de los esquemas subregionales de integración económica propiamente dichos. Ambos, evidentemente, tienden a imponer su presencia en las rutas del Pacífico, buscando al mismo tiempo presidiar o tener acceso a la zona económica y geoestratégicamente “vital” de la Cuenca Amazónica.

Aparentemente bien definida política e ideológicamente, la Alianza Bolivariana, cuyos miembros participan en esquemas ubicados en los dos frentes (mas con una orientación clarísima hacia la UNASUR-IIRSA), no tiene en términos geopolíticos y económicos un perfil tan claro hoy en día como para configurarse como tercer eje. Mientras que la CELAC, 100% *U.S. free*, viejo anhelo y ultimísima apuesta de la cancillería venezolana, flota al viento de ese “torbellino” que, según la acertada expresión de Katz (2008), pareciera ser la integración latinoamericana (Benzi, 2011).

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Todos los gobiernos de la región, sin importar el color político, actualmente participan y se benefician de lo que ha sido definido como el “Consenso de los *commodities*”. Eso quiere decir, ante todo, que la totalidad de los países está atravesado con intensidad variable por conflictos socio-ambientales y de (re)distribución causados por el *neextractivismo*.

Las diferencias, a menudo relevantes, se dan con respecto a la captación y destino de la renta (en relación al gasto social por ejemplo) y en el tipo de políticas económicas y de industrialización más o menos alternativas al patrón neoliberal, más o menos *neodesarrollistas*, en donde para bien y para mal resulta determinante el papel asignado al Estado.

Todo esto se está produciendo en el marco más amplio de la reconfiguración/reestructuración geopolítica y geoeconómica del sistema mundial. Juntamente a las presiones desestabilizadoras hacia aquellos gobiernos que intentan ensayar proyectos explícitamente contrahegemónicos, la opción multipolar capitalista empuja muy claramente a la recomposición de Estados “fuertes” pero aliados con empresas transnacionales o del Sur transnacionalizadas, propiciando para la región un nuevo papel primario-exportador y/o de especialización productiva en la aún incipiente división internacional del trabajo.

El nivel muy desigual de industrialización y el diferente tipo de inserción de los países latinoamericanos en la “fábrica mundial” definen las estrategias, alianzas y disyuntivas frente a este novedoso y todavía incierto escenario en el cual, en todo caso, sobre todo para los gobiernos orientados a la izquierda, han recobrado vigencia las ideas acerca de la posibilidad de lograr el “desarrollo nacional” (léase industrialización más equitativa redistribución de la renta) apoyándose de manera pragmática en los procesos de regionalización y aprovechando en términos políticos y económicos las oportunidades que ofrecen los distintos esquemas de integración y las alianzas intercontinentales Sur-Sur. El ascenso “milagroso” de los “nuevos emergentes” afianza esas ideas, que a veces ignoran que la clave de su supuesto éxito radica precisamente en

una mayor integración al mercado mundial capitalista y no en su “desacople” o “desconexión”<sup>9</sup>.

El “fantasma del desarrollo”, en otras palabras, recorre otra vez América Latina y, al igual que en el pasado, se encuentra nuevamente “tironeado entre un consistente reduccionismo economicista y los insistentes reclamos de todas las otras dimensiones de la existencia social. Es decir, entre muy diferentes intereses de poder” (Quijano, 2000: 11).

En algunas naciones, como consecuencia de la base social y de las fuerzas políticas de apoyo a los gobiernos “descolonizadores”, “ciudadanos” y “socialistas del siglo XXI”, se ha instalado el debate crucial acerca del “desarrollo” en términos de “cambio civilizatorio”, poniendo al descubierto las diferencias cada día más profundas entre una izquierda nacionalista y tercermundista –sus bases conceptuales, modelos de organización estatal/partidistas y repertorios de acción política– y el abigarrado movimiento altermundialista surgido de las cenizas del desarrollismo y, aun con más fuerza, de las brasas todavía ardientes del neoliberalismo, que recupera, particularmente en el caso de las organizaciones indígenas y campesinas, un imaginario emancipatorio que reenvía a los tiempos largos de la colonización, interna y global<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El argentino Jorge Beinstein (2010) resume esta posición con las siguientes palabras: “En medio de [las] tensiones [del capitalismo internacional] aparece un colorido abanico de ilusiones periféricas fundadas en la posibilidad de generar un desacople encabezado por las naciones llamadas emergentes, fantasía que no toma en consideración el hecho decisivo de que todas las ‘emergencias’ (las de Rusia, China, Brasil, India, etc.) se apoyan en su inserción en los mercados de los países ricos. Si esos estados que vienen practicando neo keynesianismos más o menos audaces compensando el enfriamiento global quisieran profundizar esos impulsos mercado internistas e/o interperiféricos se encontrarían tarde o temprano con las barreras sociales de sus propios sistemas económicos o para decirlo de otra manera: con sus propios capitalismo realmente existentes, en especial los intereses de sus burguesías financierizadas y transnacionalizadas”.

<sup>10</sup> Immanuel Wallerstein (2011), con su habitual claridad expositiva, ha planteado la disyuntiva en estos términos: “El problema es que se mantiene una diferencia sin resolver entre quienes quieren otro mundo. Hay quienes creen que lo que el mundo necesita es más desarrollo, más modernización, y por lo tanto una más equitativa distribución de los recursos. Y hay otros que consideran que el desarrollo y la modernización son la maldición civilizatoria del capitalismo y que tenemos que repensar las premisas culturales básicas para un mundo futuro, algo a lo que llaman cambio civilizatorio. [...] *Este debate en torno a una ‘crisis civilizatoria’ tiene grandes implicaciones para el tipo de acción política que uno respalda y el tipo de papel que los partidos de izquierda en busca del poder del Estado jugarían en la transformación del mundo que está en discusión. Esto no se resolverá con facilidad. Pero es un debate crucial de la década siguiente*” (la cursiva es nuestra).

La cuestión urgente *de momento* tal vez no sea establecer si los diagnósticos neodesarrollistas son acertados o menos, sino encontrar la manera de lidiar táctica y constructivamente con los conflictos y contradicciones insalvables que semejantes supuestos de los gobiernos “progresistas” inevitablemente conllevan, cuya primera implicación es la apertura y ampliación indiscriminada de las fronteras del extractivismo.

Aun si las nuevas relaciones Sur-Sur son más respetuosas de la soberanía nacional, permiten estipular mejores condiciones comerciales, crediticias y de transferencia tecnológica y apuntan a la conformación de un sistema multipolar capitalista. Para muchos países el hecho de seguir siendo proveedores de materias primas y recursos energéticos (incluso parcialmente industrializados) y al revés compradores de manufacturas, alimentos y grandes obras no resolvería por sí mismo ni el problema estructural de la dependencia ni los conflictos socio-ambientales y distributivos generados por un patrón de acumulación extravertido. Podría inclusive frustrar los tímidos esfuerzos de industrialización y entorpecer la voluntad para instrumentar un aparato productivo concertado y potencial mercado regional o intra-regional como lo viene pregonando el proyecto ALBA-TCP. Lo que es más peligroso, podría postergar *sine die* la discusión apenas esbozada acerca de los “desarrollos alternativos” o de las “alternativas al desarrollo” en términos de *políticas públicas y económicas*, y no solamente en clave filosófica, antropológica o epistemológica como se está haciendo actualmente.

Es a partir de estas coordenadas, en resumidas cuentas, que creemos oportuno ubicar el debate en torno hacia dónde va la cooperación Sur-Sur en la región.

Las tendencias prevalecientes revelan claramente que las estrategias de diferente perfil adoptadas por los gobiernos más dinámicos forman parte y responden primeramente a sus intereses de política interna y/o exterior. Es posible, además, registrar una continuidad sustancial y prolongación en la actualidad de trayectorias históricas dibujadas a lo largo del siglo XX, en relación a las áreas consideradas estratégicas y a los sectores de intervención.

Tales son los casos, por ejemplo, de México, cuya cooperación está concentrada en lo que la diplomacia de este país considera desde su nacimiento su segunda y tercera frontera, esto es, Centroamérica y el

Caribe; de Venezuela, que fundamenta su colaboración en el potencial energético y excedentes de petrodólares, igualmente enfocada en el Gran Caribe y al mismo tiempo mirando hacia el Sur, a la zona amazónica y andina; y, finalmente, de Brasil, único actor de probada vocación y expansión global, cuyas áreas de interés se extienden desde su entorno inmediato hasta todo el subcontinente americano pasando por África (especialmente la lusófona). Semejante continuidad se puede apreciar también en países con una participación menos significativa, tales como Colombia, Chile o Argentina. La cooperación cubana, en cambio, como se verá más adelante, merece un comentario aparte.

Se pueden añadir fácilmente dos elementos más para explicar el renovado auge de la cooperación Sur-Sur en la región, a saber, la favorable coyuntura económica de 2004-2008 en los casos brasileño y particularmente venezolano; y la tendencia decreciente de la ayuda tradicional, en tanto que la mayoría de las naciones latinoamericanas son etiquetadas por los organismos internacionales como países de “renta media”, lo cual favorece el uso de este instrumento para captar como “socios oferentes de acciones de cooperación” los recursos perdidos en cuanto receptores<sup>11</sup>.

En esta misma dirección, hay que leer también el interés que vienen manifestando hacia el tema instituciones regionales como la CEPAL, el BID, la SEGIB, el SELA, etcétera, y las más distintas instancias académicas.

En todos los países que reciben ayuda internacional, finalmente, inclusive para aquellos gobiernos que periódicamente se lanzan contra la cooperación Norte-Sur tildándola de instrumento de disgregación, debilitamiento del Estado y neocolonización silenciosa, la cooperación Sur-Sur está concebida y en los hechos está funcionando como complemento a las formas tradicionales de asistencia y no como sustituto. También en este aspecto, por tanto, se revela la continuidad de una ten-

---

<sup>11</sup> México, Colombia, Chile, Argentina, Brasil y Cuba utilizan los fondos y mecanismos de triangulación propuestos por los donantes del CAD y sobre esta base, especialmente los tres primeros países mencionados, articulan parte sustancial de su participación en la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se puede señalar que precisamente México, Colombia y Chile, en el marco de la construcción de la “Asociación Global” acordada en Busan en noviembre de 2011 y del Post Busan Interim Group (PBIG) celebrado en París en febrero de 2012, han remarcado el hecho de verse afectados por el nuevo enfoque de la Comisión Europea de retirarse de los países de “renta media”, ya que esto supondría también la reducción de su papel como actores de la cooperación Sur-Sur.

dencia histórica, reforzada durante la *belle époque* del neoliberalismo que paralelamente al “ajuste” logró exitosamente “oenegizar” a los Estados y sociedades más vulnerables convirtiéndolos en “proyectorados” *de facto* de la cooperación internacional<sup>12</sup>.

Al lado de las continuidades, sin embargo, resultan también evidentes ciertas rupturas determinadas en gran medida por el diferente perfil político de los gobiernos, su percepción del contexto internacional y, en particular, su relación con los Estados Unidos, así como su valoración e intereses específicos en los procesos de integración regional.

México, Colombia y Chile parecen haber optado por una concepción “mínima” de la cooperación Sur-Sur, enmarcada dentro de unos parámetros pactados con los donantes “oficiales”, e inscrita en el discurso tecnocrático y supuestamente apolítico de la eficacia/eficiencia de la ayuda. De hecho, lo que los diferencia en este campo de países como Brasil, Venezuela, Cuba y hasta cierto punto Argentina, es el escepticismo o abierto rechazo que estos últimos manifiestan hacia la Declaración de París, la Agenda de Accra y corolarios, cuyo objetivo es marcar las pautas de una “nueva arquitectura de la cooperación internacional” desde el Norte. Participar en esta construcción y ocupar en el escenario latinoamericano un lugar prominente representa sobre todo para Colombia y México un objetivo compartido<sup>13</sup>. De ahí, la relativamente reciente constitución de agencias de cooperación vinculadas a los respectivos ministerios de relaciones exteriores y comercio.

Su marcada proyección hacia Centroamérica, el Caribe y Perú corresponde a la suscripción de TLCs ya vigentes o en fase de negociación o ratificación; a la participación en el Plan Puebla Panamá ahora Proyecto Mesoamericano; y a problemáticas comunes –narcotráfico, des-

---

<sup>12</sup> En Haití y otras islas menores del Caribe, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Guyana, Bolivia y, en menor medida, en Ecuador, Paraguay, Perú o México, la multifacética industria de la ayuda sigue representando un sector importante y en algunos casos vitales de las respectivas economías nacionales, influyendo de manera significativa en las dinámicas políticas de estos países.

<sup>13</sup> Colombia, por ejemplo, está coordinando dentro del CAD un *task team* sobre la cooperación Sur-Sur en el marco del “Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda” y al mismo tiempo está buscando promover en la SEGIB un “Programa Iberoamericano de Cooperación Horizontal Sur-Sur”. En la ciudad de México y en Bogotá se celebraron respectivamente en 2009 y 2010 el “Seminario de diálogo entre donantes y países socios” y el “Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades”.

plazados internos y flujos migratorios básicamente—, que los gobiernos mexicano y colombiano están enfrentando militarizando sus territorios en estrecha asociación con Estados Unidos (Plan Colombia e Iniciativa Mérida), convirtiéndose en campeones regionales de una violación constante y sistemática de los derechos humanos.

La preocupación por la seguridad y el fortalecimiento de la cooperación fronteriza parecieran en este sentido vinculadas a la protección de las inversiones (especialmente en infraestructura) y a la consolidación de la competitividad e internacionalización de empresa de ambos países en las naciones centroamericanas y caribeñas.

La cooperación Sur-Sur representa para Brasil uno de los instrumentos abrazados por los gobiernos petistas para afianzar el liderazgo del país en América Latina y el Caribe, y al mismo tiempo darle una mayor proyección política y económica hacia el resto del mundo. Tanto la constitución del G-20 en el marco de la OMC o el fondo IBAS junto con India y Sudáfrica, como los montos oficiales de su cooperación bilateral y el número de proyectos emprendidos en África subsahariana, son entre otras iniciativas una clara muestra de ello.

La mayoría de los analistas señalan que el Estado brasileño tiene una trayectoria en este campo que se remonta por lo menos a finales de los años '60, habiendo ya desarrollado para esa época un eficaz sistema de "captación de recursos y *know-how*" de las naciones del Norte sustentado en las actitudes y habilidades del cuerpo diplomático más profesionalizado de toda la región. De ahí, el énfasis puesto hasta la fecha por los voceros oficiales en la asistencia o cooperación técnica más que en el concepto de ayuda (Ayllón y Costa, 2010: 72-76).

En realidad, al igual que en otras naciones-continente en rápido ascenso regional y global, la cooperación Sur-Sur de Brasil viene desempeñando funciones complementarias respecto a objetivos fijados por consideraciones y prioridades geopolíticas, de seguridad nacional, de fomento de las inversiones y del comercio y, finalmente, también de solidaridad internacional. Todos estos elementos, por otra parte, corresponden a los más variados intereses que se defienden e impulsan desde los distintos aparatos del Estado central y de los Estados federales, del gobierno de Brasilia y de los regionales, así como de las múltiples instancias de la abigarrada sociedad brasileña. Las gestiones del PT han

logrado hasta ahora tanto conciliar y articular exitosamente ese cúmulo de intereses, expresados en presiones y demandas que a menudo son contradictorias, como proyectar hacia el exterior la imagen de un país moderno, estable y confiable (*Ibidem*)<sup>14</sup>.

El ofrecimiento de becas y la exportación de técnicos, tecnologías y políticas públicas exitosas (en materia de salud, alimentación, agricultura o educación por ejemplo) generalmente van de la mano con la promoción de los biocombustibles como “energía limpia” y del *know-how* brasileño en el sector, lo cual implica, contemporáneamente, la venta de insumos y maquinarias producidas y comercializadas por sus empresas nacionales. Lo mismo sucede en las áreas de la energía fósil, de la agroindustria, de la construcción y de las infraestructuras así como de la minería. Huelga recordar que diversas trasnacionales de origen brasileño han logrado posiciones líderes a nivel mundial en estos ámbitos, y que los gobiernos del PT las han apoyado activamente.

El papel del BNDES y de otras iniciativas de créditos y fomento de las exportaciones se insertan plenamente en este discurso, donde el calificativo de cooperación Sur-Sur podría ser y efectivamente está siendo refutado. Si de cooperación se tratara, en todo caso, sería un ejemplo clásico de ayuda ligada, es decir, de préstamos concedidos en términos concesionales que, entre las condiciones estipuladas, imponen al cliente/beneficiario la compra de productos y/o la contratación de empresas brasileñas para realizar los proyectos.

---

<sup>14</sup> Dentro del continente, los casos de Bolivia y Paraguay por un lado, o de Haití por el otro, son de alguna manera paradigmáticos al respecto. Los primeros dos, en tanto importantes abastecedores de energía relativamente barata, recibiendo montos significativos de inversión directa, albergando amplias comunidades brasileñas dedicadas a lucrosos negocios y presentando situaciones internas bien conflictivas, altos porcentajes de pobreza y raquitismo industrial susceptibles de afectar la seguridad nacional y expansión de Brasil, son también destinos prioritarios en términos de su cooperación triangular y Sur-Sur. El gobierno de Lula ha desempeñado un relevante papel de mediador frente a los intentos golpistas y desestabilizadores sufridos por ambas naciones, al mismo tiempo que ha buscado componer las presiones de Petrobras y de la agroindustria sojera, por ejemplo, con los impulsos nacionalistas de Lugo y Morales. Los efectos para los procesos de cambio boliviano y paraguayo han sido cuando menos muy ambivalentes. En Haití, por otra parte, paralelamente a la cuestionada misión militar de la ONU encabezada por el gigante del Sur, cuyo objetivo principal era consolidar su rol de subpotencia regional de cara a Estados Unidos, ha sido canalizado parte considerable del presupuesto oficial para la cooperación Sur-Sur.



Bajo ese conjunto de premisas, la cooperación de Brasil asume la importancia estratégica (y el liderazgo) de la integración regional según las directrices diseñadas por la tríada MERCOSUR-IIRSA-UNASUR. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que busca fortalecer la integración productiva y reducir las abismales asimetrías entre sus miembros, y el financiamiento por parte del BNDES de algunos ejes clave del IIRSA, apuntan a esos objetivos.

Fuera del Cono Sur, en cambio, al lado de los programas de formación y capacitación en el ámbito social, destacan en Centroamérica y el Caribe los planes piloto en el área de los biocombustibles, que compiten velada o explícitamente tanto con la propuesta venezolana de Petrocaribe, como con las iniciativas energéticas del Proyecto Mesoamericano.

La cooperación cubano-venezolana enmarcada en el proyecto ALBA-TCP es la única a nivel regional y mundial que, además de presentarse como un ensayo de integración alternativo a los existentes, se proclama antiimperialista, antisistémica y de orientación socialista. Es el resultado directo de las amenazas e intentos permanentes de desestabilización por parte de Estados Unidos hacia ambos países, lo cual originó primero una activa campaña en contra del ALCA, y luego la elaboración de una propuesta contrahegemónica que revive tanto el legado bolivariano y martiano, como el de la tradición tercermundista-guevarista, buscando indistintamente el favor de los gobiernos “progresistas” y de los movimientos sociales.

Actualmente, es la cooperación que más dinero y personas está moviendo a lo largo y ancho del continente, fundamentándose en los recursos energéticos y financieros del régimen bolivariano y en el enorme capital humano y simbólico cosechado por la revolución cubana durante cinco décadas de consecuente solidaridad Sur-Sur<sup>15</sup>. Esos elementos

---

<sup>15</sup> La tradición internacionalista cubana es bien conocida y apreciada tanto en Latinoamérica como en un sorprendente número de países africanos y asiáticos, literalmente de la A a la Z – de Antigua a Zimbabue – resaltan Kirk y Erisman (2009). Los datos y números sobre cooperantes y colaboradores, proyectos y becas, son asimismo asombrosos en relación al tamaño y a las características demográficas y económicas del país. Se trata, efectivamente, de un sistema de cooperación único en el mundo, cuya piedra angular viene siendo lo que se ha definido como “diplomacia médica”. Al margen de las consideraciones en torno al *ethos* o naturaleza revolucionaria de esta cooperación, la bibliografía y las informaciones disponibles sugieren claramente que de una dimensión política y humanitaria predominante, la diplomacia médica cubana se está progresivamente desplazando ha-

representan al mismo tiempo la fortaleza y el factor de mayor debilidad de este proyecto.

La propuesta conjunta cubano-venezolana responde indudablemente a los intereses de política interna y exterior de estos dos gobiernos, a los que se han sumado por afinidad ideológica, voluntad de ruptura con el patrón neoliberal y/o conveniencia económica otros países que destacan en la región por situaciones domésticas particularmente conflictivas, elevados niveles de pobreza (y de “oenegización”) y vulnerabilidad/dependencia de las respectivas economías.

Diversos analistas, tanto críticos como partidarios, coinciden en que los contenidos del ALBA-TCP nunca han sido definidos claramente o que se prestan a lecturas ambiguas. Sugieren correctamente que tiene una institucionalidad aún muy frágil y dependiente del liderazgo carismático de Chávez y Fidel Castro, no habiendo podido trascender en siete años de existencia un enfoque eminentemente presidencial y de “diplomacia de Cumbres”, con escasa o nula participación *efectiva* de un eventual Consejo de Movimientos Sociales presente en su organigrama.

Se subraya también muy apropiadamente que se trata de un proyecto ambicioso y de peculiar complejidad, que ya ha transitado por diversas fases, quedando de manifiesto en las diferentes denominaciones asumidas en su breve historia. En tanto que las ideas en torno al “desarrollo endógeno” y a las “ventajas cooperativas” no han sido profundizadas teóricamente, limitándose en la práctica a algunos experimentos de alcance acotado y/o no reproducibles a gran escala (como por ejemplo el muy celebrado y poco estudiado “intercambio médicos por petróleo”), los planteamientos acerca del TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos, vs. TLCs) y los programas y empresas “Grannacionales” (vs. Transnacionales), así como la puesta en marcha de un Banco y del SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional), han logrado despejar algunas dudas y colmar ciertos huecos teóricos y prác-

---

cia un terreno en el cual la dimensión económica o, mejor dicho, de los beneficios económicos, juega un papel central. No por azar, tanto algunos documentos oficiales como los análisis de diversos economistas cubanos fieles a la revolución, a menudo se refieren a ella en términos de “exportación de servicios médicos”, destacando esta actividad como la de mayor trascendencia en la actualidad para la economía de la isla. Naturalmente, lo que ha marcado un hito en este sentido, ha sido precisamente el inicio de la colaboración con la Venezuela bolivariana que, en estos momentos, hospeda entre el 60 y el 80% de los cooperantes cubanos expatriados.

ticos. No obstante, una buena dosis de indecisión e/o indefinición estratégica queda latente<sup>16</sup>.

En realidad, en sus líneas generales el proyecto del ALBA resucita las reivindicaciones de la época del NOEI, las propuestas de la Comisión Sur y una concepción de la cooperación y solidaridad internacional marcadamente tercermundistas, sepultadas durante la larga noche neoliberal. Además de sus límites y ambigüedades originarias, es preciso preguntarse si esos planteamientos tienen aún cabida en el mundo actual, regido por relaciones integralmente capitalistas y altamente transnacionalizadas inclusive en el marco de las nuevas alianzas y vínculos Sur-Sur<sup>17</sup>.

La idea de “complementación”, por otro lado, en cuanto tercer eje al lado de la cooperación y del intercambio solidario como principios rectores de un modelo de integración alternativa, precisa de gobiernos “fuertes”, con extraordinaria aptitud para la planificación estratégica y capacidad de controlar los mercados (no simplemente de regularlos), en el entendido de que “Una nueva organización social sustentada en la cooperación requiere de la instrumentación de una base económica suficiente para la acumulación, e incluso para la confrontación” (Gambina, 2008: 25). Ninguno de

---

<sup>16</sup> Ya a finales de 2006, el investigador cubano Pável Alemán argumentaba de forma muy esclarecedora que “Los vacíos teóricos del ALBA están en este momento en el campo de disputa de fuerzas políticas nacionales que tienen diversos intereses económicos, políticos, estratégicos [...]” (en CEA, 2007: 26). En términos de bloque comercial, por ejemplo, todos los miembros respetan las obligaciones de los demás esquemas a los cuales pertenecen (MERCOSUR, CAN, CARICOM, CAFTA-RD), vaciando de contenido el TCP. Frente a un proyecto ambicioso como el SUCRE, en cambio, sería necesario incrementar de manera sustancial los flujos de comercio para que tuviera sentido, y armonizar las normativas comerciales, financieras y tributarias en los pagos internacionales, a menudo incompatibles con el nuevo sistema.

<sup>17</sup> El canciller venezolano Maduro y el ex ministro Sanz han planteado la disyuntiva en estos términos: “El reto del ALBA es diseñar y más aún, edificar en la realidad práctica un sistema de producción e intercambio entre las naciones que lo integran, que a pesar de estar obligado a convivir, quizás por un largo tiempo con el capitalismo globalizado, logre trascender la lógica de la acumulación-ganancia, y simultáneamente pueda sostenerse sin llegar al colapso”. Por ello, a diferencia de otros esquemas de cooperación e integración, se vuelven cruciales cuestiones tales como el modelo de acumulación y de “desarrollo” (incluyendo el problema del rentismo petrolero); de las reformas imprescindibles en los ámbitos nacionales (básicamente nacionalización de los recursos naturales y de otras empresas clave, redistribución del ingreso y reforma agraria); de las alianzas de clases y de las relaciones entre gobiernos y movimientos; del papel del Estado en la economía; de los contenidos antiimperialistas; de la compatibilidad con otros mecanismos, que subyacen implícita o explícitamente en los contados análisis que desde la izquierda se han interrogado seriamente acerca de la “integración alternativa” o de la viabilidad de un eventual “modelo ALBA-TCP”.

los gobiernos integrantes la Alianza ha demostrado hasta la fecha esa capacidad, por lo cual ciertos avances en términos de complementación se han dado únicamente en el “núcleo duro” Cuba-Venezuela.

Respecto a la cuestión del modelo de acumulación, esto es, de “desarrollo”, a pesar del discurso los miembros del ALBA-TCP son por ahora participantes muy activos del nuevo “Consenso de los *commodities*” latinoamericano<sup>18</sup>. En este sentido, salta a la vista el círculo vicioso entre extractivismo-rentismo y políticas sociales. El riesgo muy concreto es que dichas políticas reproduzcan dinámicas asistenciales y “focalizadas”, dando cuerpo a lo que Alberto Acosta ha definido como “Bonocracias clientelares”, inclusive si coyunturalmente parecen tener éxito en alcanzar algunos de los “objetivos del milenio” definidos por el Banco Mundial y las Naciones Unidas<sup>19</sup>.

Finalmente, existe el problema de Venezuela como país líder y prácticamente único socio financiador. A pesar de ciertos logros que el gobierno bolivariano puede exhibir tras doce años de su llegada al poder, todos los indicadores disponibles revelan que la República Bolivariana se encuentra irremediabilmente atrapada en el círculo vicioso propio de un Estado petrolero, categoría peculiar del “subdesarrollo” monoex-

---

<sup>18</sup> Es bastante sintomático que en el marco de este novedoso esquema no se promueva ninguna iniciativa como la que, entre muchas dificultades y contradicciones, está llevando adelante el gobierno ecuatoriano con el proyecto Yasuní-ITT. Los planes de desarrollo nacional de los países miembros del ALBA reflejan la extraordinaria propensión por el neoextractivismo y el neodesarrollismo que, en el caso de Venezuela, alcanza el ápice a la hora de fundamentar su propuesta de “socialismo del siglo xxi” en la quema de combustibles fósiles.

<sup>19</sup> El sociólogo peruano Eguren identifica perfectamente los riesgos mencionados cuando trata de dilucidar la diferencia entre “combate a la pobreza” y “desarrollo” en el marco de los programas financiados por las agencias de cooperación internacional: “Se supone que estos programas son temporales y deben responder a situaciones de emergencia. Pero con frecuencia se convierten en permanentes principalmente por tres razones: (a) porque si se suprimen, la población beneficiada con estos programas recae a la situación anterior [...]; (b) porque constituyen mecanismos políticamente rentables de los gobiernos de turno, siendo [...] unos de los principales medios para asegurarse clientelas políticas; y (c) porque las instituciones encargadas de financiar y/o ejecutar los programas de alivio de la pobreza tienden a convertirse ellas mismas en permanentes [...]. Mientras que existan estos programas, los gobiernos mostrarán en sus estadísticas que disminuye el porcentaje de pobres. Pero estas transferencias son posibles mientras existan recursos suficientes, sean nacionales o extranjeros”. La evolución de las Misiones Bolivarianas encaja perfectamente en esta descripción. Además, la relación entre Venezuela y Cuba pronto podría revelar efectos inesperados y hasta perversos, dada la altísima dependencia mutua, económica en el caso cubano y de servicios sociales de calidad y baratos para Venezuela, en tanto programas como Barrio Adentro no logran convertirse de manera efectiva en un sistema de salud alternativo o, por lo menos, articularse con los ya existentes en la República Bolivariana.

portador, que implica desequilibrios macroeconómicos estructurales y coyunturales constantes; una composición de clases y su relativa cultura política y empresarial íntimamente atadas al rentismo, al clientelismo, corrupción sistemática e intermediación parasitaria; y, por último, pero no menos relevante, un imaginario social moldeado por el hyperconsumismo efímero y la poderosa figura del “Estado mágico”, con capacidad de desplegar una cultura paternalista y del milagro (Coronil, 2001).

En el plano internacional, esto se traduce en que sean muchos los actores que quieren acceder a los recursos energéticos y renta petrolera del país; y que éste, sobre todo si construye alrededor de ellos un tambaleante proyecto geopolítico socialista, quiera satisfacer esas demandas por medio de acuerdos de inversión y cooperación energética particularmente generosos; donaciones y aportes directos; intercambios compensados; operaciones de financiamiento a gobiernos, empresas y otros actores políticos; que, sin embargo, no están sustentados en instituciones eficientes y transparentes y, sobre todo, en una economía sólida (Romero; Curiel, 2009).

Los reflejos y peligros para el futuro desenvolvimiento del ALBA-TCP son por lo tanto muy evidentes.

## CONSIDERACIONES FINALES

Volviendo brevemente a los criterios de Dubois, la hodierna cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, al igual que la tradicional, está totalmente subordinada a los patrones de desarrollo dominantes. Las notables diferencias políticas entre los gobiernos de la región se esfuman en la dupla neoextractivismo/neodesarrollismo, donde el prefijo *neo* denota simplemente la ampliación de las fronteras del extractivismo clásico y el regreso, en el caso de los países gobernados por la izquierda o la centro-izquierda, de ciertas concepciones en torno al “desarrollo nacional”, “autónomo” o “endógeno” que suponen, ante todo, una renovada gravitación del Estado en tanto agente económico y al mismo tiempo aliado o mediador entre empresas más o menos transnacionalizadas estimadas estratégicas.

Por ello, las políticas sociales y de reducción de la pobreza financiadas por las actividades extractivas, los programas y proyectos de “desa-

rrollo sustentable”, de protección del medio ambiente, de fomento al microcrédito, a las cooperativas y a las micros, pequeñas y medianas empresas, cuando no encubren nichos de acumulación bajo el paraguas conceptual de la cooperación Sur-Sur o el negocio de burócratas, técnicos, consultores y ONGs ligados a la vieja y nueva industria de la ayuda, tienen en conjunto un alcance limitado y/o no sostenible en el largo plazo, y, por ende, un carácter asistencial-compensatorio que en algunos casos asume formas meramente decorativas.

Las relaciones que se instauran por medio de la cooperación Sur-Sur son más equilibradas que las Norte-Sur y mucho menos vinculadas a condicionalidades político-económicas explícitas. Sin embargo, ese hecho no implica que no se reproduzcan ocasionalmente patrones asimétricos y de dependencia, o que no fomenten una mentalidad asistencial y de aprovechamiento político de la ayuda muy arraigada en los distintos niveles de las sociedades y Estados receptores.

Tiene el enorme mérito de ejercer cierta presión sobre los países del Norte, presentándose en algunos casos como una atractiva alternativa a los créditos, inversiones directas y ayuda condicionada ofrecidos por éstos. Apunta a la multipolaridad y al regionalismo que, para Latinoamérica, si bien los derroteros de la integración sigan cuando menos inciertos, significa una mayor autonomía relativa de Estados Unidos.

Finalmente, todo parece indicar que tanto en el caso de las relaciones Norte-Sur como de las Sur-Sur, serán objetivos de naturaleza geopolítica, estratégica y económica a definir, quizás aun más que en el pasado, las directrices del futuro sistema o de los futuros sistemas de “cooperación al desarrollo”. A raíz de la crisis “múltiple” en la que nos encontramos y de la incertidumbre que genera la transición geopolítica y geoeconómica actual, la solidaridad –que ciertamente representa y expresa una de las dimensiones de la cooperación internacional–, en un marco dominado por las relaciones jerárquicas y de competencia desigual que constituyen el principio motor del capitalismo como sistema mundial, tendrá necesariamente un papel subsidiario y subordinado.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Amin, S. (1994). *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer mundo. Un análisis político*, Madrid: Iepala.
- Arrighi, G. y L. Zhang (2009). "Beyond the Washington Consensus: a new Bandung?", en [www.soc.jhu.edu/people/Arrighi/publications/Arrighi\\_and\\_Zhang\\_New%20Bandung\\_3-16-09\\_version.pdf](http://www.soc.jhu.edu/people/Arrighi/publications/Arrighi_and_Zhang_New%20Bandung_3-16-09_version.pdf) (acceso julio 2010).
- Arrighi, G. y B. J. Silver (2002). "La extraña muerte del Tercer Mundo", *Cuadernos África y América Latina*, número 232, Madrid: Sodepaz, pp. 103-114.
- Ayllón, B. e I. Costa Leite (2010). "La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior", en B. Ayllón y J. Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid: IUDC-La Catara, UCM, pp. 69-101.
- Beinstein, J. (2010). "Declinación del capitalismo, fin del crecimiento global. Ilusiones imperiales y periféricas, alternativas (En el camino de la insurgencia global)", en <http://beinstein.lahaine.org/?p=34> (acceso diciembre 2010).
- Benzi, D. (2011). "América Latina: ¿Un territorio en disputa?", en *Visioni Latinoamericane*, número 5, pp. 18-31.
- \_\_\_\_\_, (2010). "¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo", en *Iberofórum*, número 10, pp. 69-99.
- Bonilla, A. y G. Long (2010). "Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del Dossier", en *Íconos*, número 38, FLACSO-Ecuador, pp. 23-28.
- Castro, F. (1983). "La crisis económica y social del mundo", informe presentado en la *VII Cumbre de Países no alineados*, La Habana: Publicación del Consejo de Estado.
- CEA (2007). *Desafíos para una integración alternativa*, La Habana: Centro de Estudios sobre América.
- CEPAL (2010). "La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe", en <http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166->

- SES-33-11\_Cooperacion\_internacional\_en\_el\_nuevo\_contexto\_mundial.pdf (acceso agosto 2011).
- Chaves García, C. A. (2010). “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur”, en *Íconos*, número 38, FLACSO-Ecuador, pp. 29-40.
- Cronin, D. (2010). “La UE quiere más beneficios con su ayuda al desarrollo”, en <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=95640> (acceso noviembre 2010).
- Coronil, F. (2002). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Díaz Vázquez, J. (2010). “China-América Latina: ¿Relaciones de mutuos beneficios?”, en [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1290546256Chin-Am\\_Latina\\_Diaz\\_Vazquez.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1290546256Chin-Am_Latina_Diaz_Vazquez.pdf) (acceso mayo 2011).
- Domínguez, R. (2011). “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPDomínguez1105.pdf> (acceso agosto 2011).
- Dubois, A. (2000), “Equidad, Bienestar y Participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro”, *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, número 26, Bilbao.
- Eguren, F. (2004). “Las ONG y el desarrollo rural. Un ensayo para la discusión”, en [http://www.grupochorlavi.org/secretariado-rural/F\\_Eguren\\_Las\\_ONG\\_y\\_el\\_desarrollo\\_rural.pdf](http://www.grupochorlavi.org/secretariado-rural/F_Eguren_Las_ONG_y_el_desarrollo_rural.pdf). (acceso agosto 2011).
- Fernández, R. (editor) (2010), *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de ayuda*, Alop, Medellín. Versión original en inglés curada por The Reality of Aid y publicada en Las Filipinas: Ibon, en [http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Cooperacion\\_Sur\\_Sur.pdf#page=99](http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Cooperacion_Sur_Sur.pdf#page=99) (acceso julio 2011).
- Gambina, J. (2008). “A propósito de la integración en América Latina y el Caribe”, en O Martínez (comp.), *La Integración en América Latina: de la retórica a la realidad*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, pp. 1-29.
- Guerra Borges, A. (comp.) (2009), *Fin de Época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México: Siglo XXI Editores.
- Katz, C. (2009), “América Latina frente a la crisis global”, en <http://katz.lahaine.org/> (acceso enero 2010).



- \_\_\_\_\_, (2008), *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1ª edición 2006; Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Kirk, J. M. y M. H. Erisman (2009). *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolutions, and Goals*, New York: Palgrave Macmillan.
- Lanxin, X. (2009). "Otra mirada desde China", en G. Paz y R. Roett (editores), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- Lenchini, G. (2007). "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur", en A. Giron y E. Correa (coords.), *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires: CLACSO, en [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron\\_correa/25Lechini.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/25Lechini.pdf), pp. 271-285 (acceso diciembre 2010).
- Manning, R. (2006). "Will the "Emerging Donors Change the Face of International Cooperation?", working paper OECD/DAC, en <http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf> (acceso julio 2008).
- Monereo, M. (2011). "La gran transición geopolítica, crisis capitalista, ciclos hegemónicos y distribución de poder", en *El viejo topo*, número 278, pp. 9-15, en <http://www.elviejotopo.com/web/revistas.php?numRevista=278> (acceso julio 2011).
- Quijano, A. (2000). "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, número 2, pp. 11-27.
- Romero, C. A. y C. Curiel (2009). "Venezuela: Política Exterior y Rentismo", en *Cuadernos PROLAM/USP*, año 8, vol. 1, pp. 39-61.
- Serbin, A. (2010). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", en <http://www.nuso.org/userView/notas/serbin.pdf> (acceso enero 2011).
- Sogge, D. (2002), *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Soliz Rada, A. (2011). "Geopolítica brasileña", en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org). (acceso septiembre 2011).
- Tandon, Y. (2008). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*, Madrid: Editorial Popular.

- Tokatlian, J. G. (2009). "Una mirada desde América Latina", en G. Paz y R. Roett (editores), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 77-116.
- Ugarteche, O. (2009). "El G20 y los PRAE", en <http://alainet.org/active/29597> (acceso junio 2011).
- Wallerstein, I. (2011). "El Foro Social Mundial, Egipto y la transformación", en *La Jornada* del 26 de febrero.
- Woods, N. (2008). "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", en [http://210.212.115.113:81/Rahul%20Singh/Sustainable%20Development%20Practices/Integrated%20Approaches%20to%20SDP/Session%206\\_Foreign%20Aid/ChinaNew\\_donorsIA.pdf](http://210.212.115.113:81/Rahul%20Singh/Sustainable%20Development%20Practices/Integrated%20Approaches%20to%20SDP/Session%206_Foreign%20Aid/ChinaNew_donorsIA.pdf) (acceso julio 2011).
- Zibechi, R. (2011). "¿Es necesario un foro social en América Latina?", consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/11/index.php?section=opinion&article=027a1pol> (acceso junio 2011).
- \_\_\_\_\_, (2010). "El recurso del método. Un año del golpe en Honduras", en <http://alainet.org/active/39097> (acceso diciembre 2010).

RAMIRO CHICO HERNÁNDEZ  
TOMÁS PÉREZ ROSA

## **La Cooperación Internacional en el nuevo siglo, y la Inversión Extranjera Directa en América Latina**

### **INTRODUCCIÓN**

La situación de América Latina dentro del panorama internacional está sufriendo cambios que merecen una revisión. Por una parte, la codiciada Inversión Extranjera Directa está aumentando en la zona, a la vez que el área se muestra como un destino cada vez más propicio para la radicación de futuras inversiones.

Por otra parte, en cuanto a la coyuntura específica de la cooperación internacional, el área ha sufrido cambios, ya que al ser considerada en su gran mayoría “Países de Renta Media” se ha transformado la recepción de ayuda internacional tras la Declaración del Milenio, en particular tras los foros de alto nivel, entre los que se destacan las declaraciones de París y Acraa, en las cuales, persiguiendo las mejoras en los sistemas de ayuda, se optó por centrarse en la consecución de herramientas que aumenten la eficacia.

Tras la aceptación por parte de los actores internacionales de la falta de eficacia, se eligió fomentar otro tipo de cooperación, entre ellas la Cooperación Sur-Sur, la cual es practicada por los países no pertenecientes a la OCDE, situándose como una práctica en la que los principios de solidaridad parecen estar en primer plano dada la “horizontalidad” que se busca promover con su ejecución, dejando de lado la verticalidad aplica-

da en la cooperación clásica, en cuanto que los países acuerdan fomentar su uso en diferentes eventos internacionales.

El apoyo a la CSS se da a través de la herramienta llamada Cooperación Triangular (CT), modelo que, con diversas prácticas, si bien no generalizadas, se presenta como la herramienta de enlace entre los países del Norte y los pertenecientes al denominado Sur Global, y aceptada por aquellos PRM que veían cómo la falta de recursos era causa de la no ejecución de gran número de proyectos.

Del mismo modo, en los foros de alto nivel se añade la necesidad de implicar a la empresa privada en procesos de desarrollo, en particular tras la Declaración de Acraa. Se presenta un panorama, pues, en el que por primera vez se presta atención a los diferentes actores que participan en el proceso de desarrollo, buscándose un proceso de suma de actores, donde se asume que (estado+ong's+gobiernos locales+sector privado) deben formar parte y ser considerados para conseguir un desarrollo sostenible (Amador, 2001).

La detección de estos procesos, tanto el aumento de la IED, como el cambio de situación en cuanto a la recepción de recursos económicos internacionales, y por ende la nueva situación dada con el fomento de una nueva herramienta como la Cooperación Triangular, coloca a América Latina y el Caribe ante un reto, frente al cual los diversos Estados deben tratar de establecer marcos desde los cuales logren adaptarse a la nueva situación, evitándose el malogro de recursos y posibilidades, para al menos no salir perjudicados por la cambiante coyuntura.

## **CAMBIO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional ha estado marcada por un sinfín de buenas intenciones a juzgar por las declaraciones emitidas en cualquier tipo de evento en el que se participaban representantes tanto de los países en desarrollo como de los llamados desarrollados. Tradicionalmente estas reuniones siempre son lideradas por los países donantes. Pero ¿cuáles han sido los resultados?

La realidad es que los resultados esperados a lo largo de la historia de la cooperación han sido escasos si se tienen en cuenta las preten-

siones de partida. Aunque no se puede obviar que en muchas de las declaraciones las metas eran de carácter ambiguo, muchos teóricos atribuyen precisamente a este hecho la ausencia de resultados de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Sogge, 2002). Las mismas fuentes han venido manifestando que los objetivos que persiguen los Estados del Norte en sus manifiestos y declaraciones están llenos de unas benevolentes intenciones, pero a la vez se sospecha acerca de los verdaderos propósitos de sus promotores, “... y que estos son escondidos detrás de las relaciones de conveniencia que existen entre los diferentes actores del panorama internacional”<sup>1</sup>.

Asimismo, encontramos corrientes teóricas que afirman que los Estados del Norte actúan de buena voluntad, buscando la cooperación con los Estados del Sur sin segundas intenciones<sup>2</sup>. En estas teorías se fundamenta la práctica de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas (NNUU), aparte de que inspiran a muchas de las declaraciones emitidas por algunos de los ministros de exterior de los diferentes países que promueven la cooperación internacional, así como la mayor parte de los planes de cooperación elaborados por las diferentes agencias de cooperación<sup>3</sup>.

## **LA CUESTIÓN DE LA “EFICACIA” DE LA AYUDA ABRE EL CAMINO A OTROS MEDIOS DE COOPERACIÓN**

La eficacia ha surgido como la meta de los Estados donantes a partir del análisis de la historia reciente de la cooperación internacional, dado que el desperdicio de recursos se ha ido sucediendo a lo largo de la historia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. La falta de efectividad en la consecución de un

---

<sup>1</sup> Comentario realizado por José Antonio Alonso en el prólogo del libro *¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, realizado por David Sogge (datos en Bibliografía).

<sup>2</sup> Desde la creación de la NNUU, en su carta constitutiva, y a partir en las infinitas declaraciones por parte de los Estados donantes, y las diferentes Organizaciones Internacionales, que manifiestan la buena voluntad y responsabilidad como el motivo de las operaciones de cooperación internacional.

<sup>3</sup> Desde el 2005 (ODM), ha ido aumentando el número de agencias de cooperación que lo mencionan en su programa.

desarrollo próspero de los países del Sur ha sido el tema principal en las diferentes declaraciones, especialmente tras la declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), y la más reciente Declaración de París (DP).

De los diferentes eventos en los que la sociedad internacional ha realizado manifestaciones acerca de la poca eficacia que producía la AOD, es de destacar el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de mediados de los noventa, *"Shaping the 21st Century: The contribution of development Co-operation"*, en el cual se efectuó la primera declaración estableciendo criterios de actuación y líneas básicas a seguir por los países donantes en cuanto a conseguir aumentar la eficacia de la ayuda. En el 2000 entraron a escena los ODM, buscando un cambio de dirección y estableciendo 8 metas para el 2015. Más tarde encontramos la declaración de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, donde se fijaron las líneas de financiación a seguir para alcanzar los ODM. Después vendría el verdadero proceso que en la actualidad trata los términos de la eficacia: los Foros de Alto Nivel (FAN).

En el primer FAN sobre armonización en Roma 2003, los donantes hablaron acerca de la coordinación de operaciones en el manejo de la AOD, con el objetivo de reducir costes para los beneficiarios. En París se celebró el segundo FAN, y aquí sí puede decirse que se trató el tema de la eficacia. Tras este segundo encuentro los países tanto donantes como en desarrollo se alinearon en pro de asumir compromisos para mejorar la eficacia de la ayuda. Esta declaración fue firmada por cien países, y se considera el primer compromiso oficial con la eficacia de la ayuda al desarrollo. La declaración recoge los siguientes principios:

1. Apropriación: Los países en desarrollo establecerán sus propias estrategias de reducción de la pobreza, mejora de sus instituciones y lucha contra la corrupción.
2. Alineación: Los países donantes se alinean con estos objetivos y usan los sistemas locales.
3. Armonización: Los países donantes desempeñan la tarea de coordinación, simplifican procedimientos e intercambian información para evitar duplicaciones.

4. Resultados: Los países en desarrollo y los donantes pasan a centrarse en los resultados del desarrollo y la medición de resultados.
5. Mutua responsabilidad: Donantes y socios asumen la responsabilidad de los resultados del desarrollo.

La Declaración de París tuvo un gran reconocimiento, pero a su vez recibió críticas, en particular la exclusión de la sociedad civil en la participación, y el hecho de que los acuerdos serían únicamente entre gobiernos, quedando muchos sectores sociales excluidos, éstos también partícipes necesarios para la consecución de la eficacia.

En este contexto de la cooperación internacional, dado el énfasis generalizado en la eficacia, y observando que se necesitaba un ulterior empuje, se realizó el tercer FAN sobre eficacia en Accra en 2008. En él se introdujeron algunos de los aspectos no tratados en la declaración de París, dando como resultado el “Programa de acción Accra”, de cuya resolución se obtuvieron los siguientes puntos que añadir a la Declaración de París:

1. Se amplía el concepto de apropiación haciendo hincapié en el papel de las OSC y los parlamentarios;
2. Se reconoce que la ayuda no es el único factor de desarrollo e introduce la noción de eficacia del desarrollo;
3. Se destaca la importancia de la igualdad de género, el respeto a los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental;
4. Se refiere a la importancia de la cooperación Sur-Sur, estableciendo principios alternativos y haciendo hincapié en los principios de no injerencia, igualdad y diversidad;
5. Se insiste en la necesidad de acelerar el progreso y define otros principios de la eficacia de la ayuda, entre ellos:
  - *Previsibilidad*: los donantes adelantarán a los países socios información sobre la ayuda prevista para el siguiente trienio/quinquenio.

Después de todas las declaraciones y manifestaciones que apuntaban a un cambio necesario en el entorno internacional, se comenzó a prestar atención a las posibles formas de cooperación que encajen dentro del marco de respeto estipulado en las declaraciones, por lo que los

países del Sur empezaron a fomentar el uso de la cooperación Sur-Sur (CSS), como una alternativa que ya venían usando desde hacía tiempo, con una relectura de las potencialidades de la CSS y que se adaptan a la nueva agenda de la cooperación.

### **COOPERACIÓN SUR-SUR COMO HERRAMIENTA PARA LOS ESTADOS EN DESARROLLO**

Tras la larga lista de declaraciones y fracasos, se abrió la puerta para impulsar aquellos modelos que practican una cooperación horizontal, que es donde entra la Cooperación Sur-Sur (CSS).

Echando la vista atrás, se observa que la reacción de los Estados del Sur ante la imposición de políticas desde el Norte no es novedosa. La cooperación Sur-Sur tiene su nacimiento en el Movimiento de los Países No Alineados en 1961, en el marco de la Guerra Fría, cuando las teorías geopolíticas imperantes no dejaban espacios al desarrollo de terceras partes al margen de la férrea política de bloques. Ya se había sembrado la semilla de esta forma de colaboración en la conferencia de Bandung en 1955, a la cual asistieron 29 países de Asia y África con intención de promover la cooperación económica y cultural entre ellos, y como marca la declaración, “sobre las bases del interés mutuo y el respeto por la soberanía nacional”. Después el Grupo de los 77 (G-77) en 1964.

La cooperación Sur-Sur se entiende como la cooperación que otorgan los Países de Renta Media (PRM) hacia otros de similar o menor desarrollo en aquellas áreas o sectores en los que los primeros cuentan con experiencia y éxito, y que pueden ser transmitidos por mecanismos de intercambio, de carácter tanto técnico, como económico, científico, etc., a fin de contribuir al desarrollo de las capacidades de otros Estados. El objetivo de este tipo de relaciones de cooperación es el de generar marcos de colaboración conjunta, no sólo en el ámbito estrictamente institucional, sino también en el tejido social.

Para continuar manifestando su disconformidad con el orden económico internacional, en 1978 los países del Sur llevaron a cabo otro importante encuentro, cuyos resultados vinieron condensados en el *Plan de Acción Buenos Aires* (PABA), donde señalaron su voluntad de al-



canzar una cierta autosuficiencia respecto a los Estados del Norte, mediante el afianzamiento de la colaboración entre ellos.

El PABA realizó varias reuniones entre los países en desarrollo y el PNUD, de las que salieron los criterios de actuación de la CSS, siendo los principales los siguientes:

- a) La soberanía nacional como un aspecto fundamental de toda la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual determinaba que las actuaciones y los programas de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) debían ser fruto del consenso;
- b) La forma y las modalidades debían reflejar las necesidades, requerimientos e iniciativas de los propios países en desarrollo;
- c) La CTPD no constituía un fin en sí misma, ni tampoco un sustitutivo de la cooperación con los países desarrollados, sino que era un complemento de ésta;
- d) La idea sería apoyar a los Gobiernos en sus propios proyectos de desarrollo interno;
- e) Y la CTPD debía avanzar en la búsqueda de los objetivos de la autosuficiencia de los países en desarrollo (Greño, 1979).

Ya en 1981 se dio la Conferencia de alto nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) que tuvo lugar en Caracas (Venezuela). Era otro paso en la confirmación de que la CSS se iba consolidando como medio de cooperación entre Estados que identificaban problemas comunes. De allí salió el Plan de Acción de Caracas para la realización de asistencia técnica y de CEPD. Aquél prometía importantes operaciones de CSS, pero debido a la deuda externa contraída por los países del Sur a lo largo de la década anterior, sólo pudieron realizarse apenas unas pocas operaciones de cooperación técnica.

El siguiente evento trató de situar la cooperación CSS como parte integrante de los programas de desarrollo de los países del Sur. Se trató de la *“Declaración de la Reunión Ministerial del Grupo-77”* de septiembre de 1994. La CSS estaba en funcionamiento e iba asentándose como alternativa real a la cooperación clásica. Por otra parte, se iba evidenciando la falta de resultados por parte de esta última, los países que habían seguido las políticas de ayuda clásicas, vieron incrementada su deuda exterior, y

eso repercutía en el aumento de prestigio de la CSS, y que algunos grupos de Estados se centraran en tratar de impulsarla.

En 1997, en Chile se celebró la reunión de los países pivote para la CTPD promovida por el PNUD, donde se expusieron experiencias de “Cooperación Triangular”. Entre este año y 1999 se celebraron otros dos eventos que marcaron la década de los noventa como la expresión del cambio que se estaba fraguando en el escenario político y económico mundial. En 1997, en San José se celebró la Conferencia Sur-Sur de Comercio, Inversiones, Finanzas e Industrialización; y en 1999 la Conferencia de Alto nivel sobre Cooperación Económica Regional y Subregional entre Países en Desarrollo, en Bali.

Con la llegada de la “Declaración del Milenio” y los consiguientes Objetivos Del Milenio (ODM), la CSS tendría una oportunidad única para tratar de fomentar este tipo de herramienta. El avance de los PRM y el cambio de preferencias en los destinos a los que se dirigiría la ayuda, ahora centrada en los Países Menos Avanzados (PMA), dejaba a los PRM en una situación de incertidumbre, puesto que debían dar un paso adelante, si bien aún muchos se encontraban en una posición muy estable. De esta manera, la CSS debía otra vez ver reformuladas sus potencialidades. Para ello, era decisiva la presencia del denominado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China), que irían pasando a tomar un liderazgo entre el grupo de los países en desarrollo, gracias a su consolidación como potencias emergentes.

En el año 2000 se produjo la Cumbre del Sur en la Habana; en 2001, en Teherán, la X Reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre Cooperación Económica entre países en desarrollo; y en 2003 continuaban las reuniones que fortalecían y fomentaban este tipo de cooperación con la conmemoración del XV aniversario del PABA, el cual fue declarado Día Internacional de la CSS (19 de diciembre) (Ojeda, 2010).

En Doha en 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno del G-77 + China reafirmaron la decisión de ampliar el marco de trabajo de la CSS. Asimismo, los principales líderes, tanto de países como organizaciones internacionales, reconocieron la potencialidad de la CSS y alentaron su promoción apoyando la posibilidad de fomentar el uso de la Unidad especial de CSS del PNUD.

Tanto en la DP como en Accra se formaron unas líneas de cooperación internacional que posicionaban a la CSS como gran puerta para poder realizar labores de cooperación contando con el apoyo del Norte. Los Estados desarrollados admitieron la CSS como una herramienta útil; y la única parte en la que se mostraron contrariados algunos de los países en desarrollo, fue en la que se hacía referencia a la CSS como novedosa, hablando de nuevos donantes, Brasil protestó y argumentó que la novedad era la atención por parte del Norte a este tipo de cooperación, pero ésta se llevaba fraguando hace tiempo.

En Accra 2008 se logró el acercamiento por parte de los países, y se estableció que la CSS era un elemento que formaba parte del proceso de desarrollo dentro de la Agenda de Acción de Accra (AAA). Y en esta declaración se describió a la CSS como:

La Cooperación Sur-Sur sobre desarrollo busca observar el principio de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios en desarrollo y respeto por su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural y contenidos locales y de identidad. Ésta juega un papel importante en la cooperación internacional al desarrollo y es un complemento valioso de la cooperación Norte-Sur.

Teniendo en cuenta que se adapta perfectamente a las líneas en que se pretenden impulsar los nuevos planes de cooperación internacional, parece determinante para jugar un papel importante en la cooperación internacional al desarrollo.

### ***1. La cooperación Sur-Sur. Concepto a debate***

La CSS posee ciertas fortalezas, entre las que se encuentran la no presunción de asimetría entre sus actores. Se trata de una práctica que pretende poseer los mayores grados de horizontalidad posible. Según José Ángel Sotillo, la CSS:

la CSS reconstruye una dimensión enormemente positiva en la vida internacional [...] Al democratizarla está dando voz e influencia a los que hasta ahora han estado marginados y excluidos.

Es complicado realizar una definición concreta de lo que es la CSS, puesto que la heterogeneidad de sus actores es causa de las diferentes acepciones que pueden darse del concepto, y esto es consecuencia de la diversidad presente en las guías de actuación. Ante la imposibilidad de obtener una definición común, se consignan a continuación tres de las más significativas: la del PNUD, la del CAD por medio de su "task team", y la de la CEPAL.

La Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, afirma que la Cooperación Sur-Sur es:

- a) Un marco amplio para la colaboración entre países del sur en temas económicos, políticos, ambientales y técnicos.
- b) Puede darse a nivel bilateral, regional, sub-regional, y tanto intra como inter regional.
- c) Los socios de los países del hemisferio norte y los organismos internacionales apoyan y refuerzan la cooperación sur-sur a través de acuerdos denominados como CT. Es decir, CT es la Cooperación Técnica entre dos o más países en desarrollo, que es apoyada por socios de los países del norte u organismos internacionales.

En 2009 la OCDE a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) postuló y creó el "Task Team on South-South cooperation". Éste fue un paso dado a fin de hacer manifiesta la voluntad del Grupo de trabajo del CAD de abrirse a otros medios de cooperación que tuvieran la posibilidad de favorecer la eficacia en el desarrollo. Ellos también aportan su definición sobre lo que es CSS:

La cooperación sur-sur puede definirse como el intercambio de experiencia y recursos entre gobiernos, organizaciones e individuos de países en desarrollo. Es, en otras palabras, una expresión de colaboración entre países socios que se alimenta de la dinámica de una doble demanda: por una parte el deseo de aprender y por otra el deseo de compartir.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en el informe anual que realiza sobre los principales criterios en los que se basa la CSS, valora su potencial como herramienta que fomenta el desarrollo afirmando que:

1. Es una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad, el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y principales prioridades de los cooperantes.
2. Es, por lo tanto, una Cooperación Internacional para el desarrollo en la cual prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero. Así, cubre una amplitud de ámbitos acorde a los requerimientos de los participantes mediante asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades.
3. Establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo a sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía.
4. La Cooperación Sur-Sur procura la eficiencia en el uso de los recursos.
5. Favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas (SEGIB, 2010).

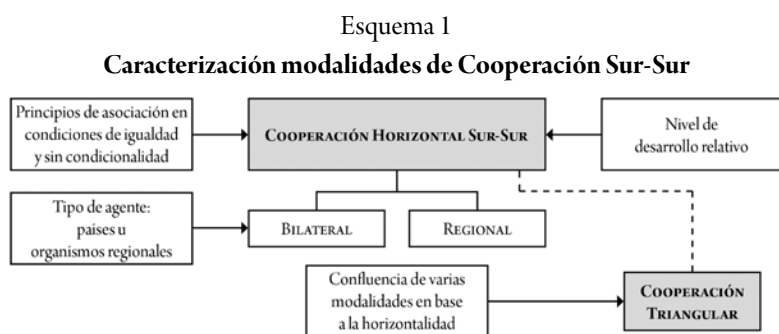
## ***2. Modalidades de CSS***

La existencia de diversas modalidades de CSS abre diferentes vías de adaptación dependiendo de quiénes sean los participantes en la misma. Por ello, las alternativas se observan desde dos puntos de vista, uno positivo por las opciones, y uno crítico por la no definición concreta como herramienta, puesto que varían dependiendo de quién sea el actor que la formule. Además, no podemos olvidar que se basan en criterios similares de actuación, es decir, entre dos Estados que se reconocen entre sí como iguales, a fin de lograr las condiciones de reciprocidad eliminando el concepto de receptor-donante clásico en el que la relación es unidireccional. Aquí se busca una relación bidireccional.

Las modalidades que se presentan de CSS son las siguientes:

- La Cooperación bilateral Sur-Sur: La modalidad más aplicada. Se desarrolla a través del intercambio de experiencias y conocimientos.
- La Cooperación Subregional: Cooperación realizada entre subregiones, y está suele ir desde un donante, a una organización (ejemplo la cooperación española con la CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA, ASEAN, etcétera).

- La Cooperación Triangular: Cooperación en la que participan tres actores fundamentales, y existen tres modalidades: Norte-Norte-Sur, Norte-Sur-Sur y Sur-Sur-Sur (Galán, Pino, & Calvo, 2011)<sup>4</sup>.



Fuente: Obtenido del "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009", SEGIB.

La delimitación de la CSS es tarea difícil, pero si se tiene que acotar en algún sentido lo haremos en que las dimensiones que cubre son: cooperaciones de carácter político, económico y técnico (Das & Zhou, 2007). La CSS ha venido practicándose por dos vías mayoritariamente, éstos son los llamados componentes de la CSS. La definición que se realiza de los mismos es complicada también, pero la que parece más clara es la expuesta por la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD:

- Cooperación Técnica Para el Desarrollo (CTDP): "Todo aquel proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y Know how tecnológico".
- Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD): "Se refiere, fundamentalmente, a la CSS que se establece en los ámbitos del comercio y finanzas".

Con esta introducción a la CSS se pueden observar los rasgos generales, la aceptación por parte de la comunidad internacional, y la relevancia de su práctica, así como su funcionamiento.

<sup>4</sup> La cooperación triangular posee su propio apartado dentro de este trabajo, donde será explicada en profundidad, al ser parte de la base de investigación de este informe.

## LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

La CT se presenta como una novedosa modalidad que muestra los principios de horizontalidad, por lo que la comunidad internacional en búsqueda de modelos que no repitan los errores del pasado, basados en unas relaciones totalmente verticales, contempla la CT como una posible herramienta para obtener el prestigio perdido durante años de cooperación. A su vez, esta herramienta, desde la perspectiva del Norte, abre la posibilidad de mejorar la eficacia de la ayuda, ajustarse a los principios marcados por los ODM, proteger los derechos humanos y favorecer el derecho al desarrollo. Por otra parte, se valora positivamente este nuevo mecanismo de cooperación, en tanto que abre la participación de los Estados “donantes clásicos” y de los llamados “donantes emergentes”; esta participación siempre está marcada por los principios de la CSS y trata de evitar en la mayor medida posible las asimetrías experimentadas hasta el momento.

Su aceptación por parte de todos los organismos internacionales incluidos el CAD, las NNUU, las organizaciones regionales, la UE, la ASEAN, la CEPAL, etc., instando a todos sus organismos y países a buscar la forma de implementar el uso de la CT, muestra tanto su gran peso, como la esperanza que en ella tienen los distintos organismos como herramienta promisoría para la mejora de la cooperación internacional.

Especial mención merece el espacio regional de ALC, cuya composición presenta que el 79% de los países son pertenecientes al grupo denominado PRM<sup>5</sup>, en un contexto internacional, recordemos, en el que la AOD está siendo redirigida hacia los PMA. La puerta para la obtención de recursos y consolidación de estos Estados se abre con la CT.

### ***1. Definición***

Como ya sucede con el concepto de CSS, la definición de la CT sufre de esa misma falta de concreción. Aquí se trata de recoger lo que es considerado como fundamental, para lo que recurrimos a la definición que

---

<sup>5</sup> Aunque existen países que la llevan ejercitando desde hace casi una veintena de años, como es el caso de Japón.

proporciona el director de la Unidad de CSS del Programa del PNUD: *“la cooperación triangular consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales”* (Das & Zhou, 2007). En la definición se obvia el modelo de cooperación Sur-Sur-Sur y, aunque no muy usada existe, para este organismo quizá sea entendida como cooperación Sur-Sur en su intento de diferenciar entre los dos modelos.

Para la SEGIB, la CT surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio de capacidades entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro en desarrollo (aquí se incluye la cooperación Sur-Sur-Sur).

Es importante resaltar la diferencia definitoria entre dos organizaciones internacionales, la primera no incluye los modelos en los que no participan actores del Norte, y la SEGIB sí, por ello es de reclamo el tratar de establecer una definición concreta sobre la misma, y que los actores que comiencen su ejecución compartan un mismo concepto.

La SEGIB señala cómo este tipo de cooperación es beneficiosa para los países en desarrollo debido a la poca financiación de que disponen, de lo que se deriva una dificultad para aumentar el número de proyectos. Su uso permite una alta convergencia entre todo tipo de actores, recursos e instrumentos (asistencia técnica y financiación) (Galán, Pino, & Calvo, 2011).

## **2. Características**

La CT se caracteriza por la participación de actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un PRM, que actuará como socio oferente de cooperación; y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo o con carencia en algún área concreta (Galán, Pino, & Calvo, 2011).

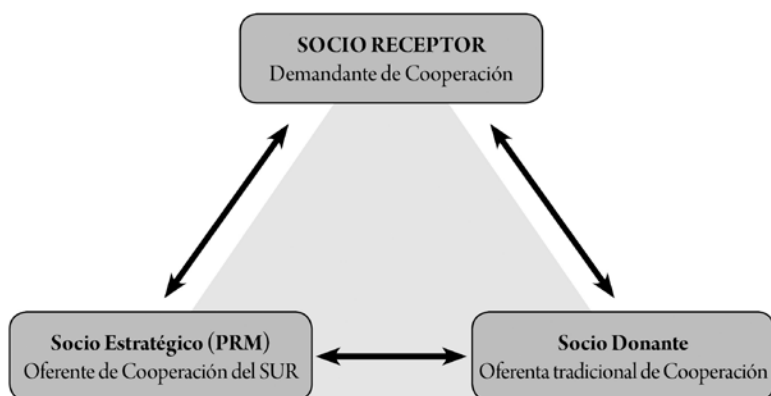
El modelo que presenta más potencialidades y del que se disponen más experiencias es el que se observa en la figura 1, el cual muestra al donante clásico colaborando conjuntamente con un donante de cooperación del Sur (conocido como socio emergente según la Declaración de París, pero como se ha comprobado que algunos actores llevan ejerciendo coopera-



ción desde mucho antes, no se consideró oportuno repetir esa definición, así que se verá nombrado como Oferente de Cooperación del Sur).

Figura 1

### Modelo de Cooperación Triangular Norte-Sur-Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de Galán, Pino, & Calvo, 2011.

Asimismo, encontramos otros modelos de cooperación a tres, y podrían ser denominados triangulares, pero ellos no fomentan las relaciones Norte-Sur vía CSS, que es el modelo de cambio en ALC.

### 3. Potencialidades y Riesgos de la Cooperación Triangular Norte-Sur-Sur

Ante la coyuntura internacional y la nueva arquitectura para el desarrollo, los PRM se sienten descuidados. La CT puede cubrir esos huecos, la necesidad de financiación de éstos, llevando adelante la posibilidad de implementar los programas de CSS y, por supuesto, aprovechando las posibles ventajas comparativas existentes en los países oferentes de cooperación del Sur.

Ante un proyecto de CT hay que tener en cuenta los intereses de las partes que van a participar en la misma, por ello se sigue una tabla elaborada por el Doctor Guido Ashoff, donde se muestra:

Tabla 1  
Tabla del Dr. Ashoff

<b>Donantes tradicionales (primeros oferentes)</b>	<b>Países emergentes (cooperantes) (segundos oferentes)</b>	<b>Países receptores (países beneficiarios)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferir programas exitosos de cooperación para el desarrollo a otros países (aumentar la eficacia de la cooperación a través de la difusión de experiencias probadas; <i>scaling up</i>)</li> <li>• Reducir costos mediante el aprovechamiento de expertos de los países emergentes</li> <li>• Aprovechar ventajas comparativas de donantes emergentes en ciertas áreas (sinergias)</li> <li>• Apoyar y capacitar instituciones de cooperación al desarrollo en los países emergentes para reducir costos de aprendizaje y potenciar la oferta de cooperación</li> <li>• Sencibilizar a nuevos donantes con respecto a principios y procedimientos de cooperación probados y reconocidos a nivel de la OCDE</li> <li>• Terminar de manera "ordenada" la cooperación al desarrollo clásica con los países emergentes apoyándolos a realizar programas exitosos por su parte</li> <li>• Sustituir programas de cooperación realizados en países terceros por programas de los nuevos donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar la movilización de recursos para la cooperación sur-sur (CTPD) a través de la asociación con donantes tradicionales</li> <li>• Mejorar la calidad de la CTPD a través de la asociación de un donante tradicional y del aprovechamiento de experiencias recogidas en la cooperación con aquél</li> <li>• Aprovechar las experiencias y el apoyo de donantes tradicionales para la capacitación de las propias instituciones de cooperación</li> <li>• Fortalecer la cooperación e integración regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar el valor de los recursos financieros otorgados para la cooperación mediante la desvinculación de la ayuda que permite contratar expertos menos costosos de los países cooperantes en vez de contratar expertos provenientes de los países donantes tradicionales</li> <li>• Aprovechar experiencias de los países cooperantes que se consideran como más adaptadas a la propia realidad</li> <li>• Aprovechar la cercanía lingüística y cultural de los países cooperantes para facilitar la realización de programas de cooperación</li> <li>• Mantener los contactos de los expertos de los países cooperantes más allá de la duración de los proyectos acordados aprovechando la cercanía lingüística y cultural (expertos provenientes de los países donantes tradicionales pueden estar fuera de alcance una vez terminados los proyectos)</li> <li>• Fortalecer la cooperación e integración regional</li> </ul>

Fuente: Taller del Foro Europa-América Latina, Dr. Guido Ashoff.

En la tabla del Dr. Ashoff se muestran los diversos intereses individuales de los actores para desarrollar este tipo de cooperación.

Entre las fortalezas de la CT, señalaremos las siguientes:

- Promueve la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común. Implica coordinación y armonización.
- Refuerza y complementa los mecanismos tradicionales de cooperación bilateral, incentivando la construcción de capacidades de los actores implicados, y fomentando el aprendizaje mutuo.
- Se adapta mejor a las características de ciertas regiones, y a las características que poseen los PRM para ejecutar su labor como donantes.
- Crea vías de cooperación conjunta ente los donantes tradicionales, los PRM y un tercer país menos avanzado en algún área, genera acciones tipo *win-win-win*.
- Constituye un puente entre la cooperación tradicional y la CSS.
- La multiplicidad de actores implica mayor riqueza en los abordajes y complementariedades más amplias.
- Aumenta la cobertura de asistencia técnica.
- Potencia la movilización de recursos para las operaciones de CSS.
- Agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo. Aumentando e incentivando los diagnósticos compartidos, lo que creará diversidad y mejor manejo de situaciones emergentes.
- Propicia mutua responsabilidad y rendición de cuentas al estar todos los actores involucrados (Galán, Pino, & Calvo, 2011).

Y también es necesario tener en cuenta las debilidades que representa la CT para ser cuidadosos a la hora de su aplicación, y de forma tal que los Estados no reciban ideas equivocadas ante lo que supone esta herramienta.

Las debilidades que se han detectado son:

- Los costes de transacción: El hecho de que se requiera la participación de tres actores causa un mayor gasto en conjunto derivado de la inversión en tiempo y en recursos para alcanzar un enfoque común, así como en bases legales, presupuestarias e institucionales conjuntas, que una actuación bilateral. (*No obstante, la CT está basada en proyectos a largo plazo, lo que puede*

*hacer que se produzcan sinergias y que a largo plazo los costes no sean superiores a la bilateral, debido a las curvas de aprendizaje);*

- El crecimiento del sistema internacional de cooperación para el desarrollo por el aumento del número de actores participantes. Como resultado puede que peligre la armonización de enfoques y procedimientos;
- Peligro de que los PRM no dispongan de experiencias suficientes y de capacidad necesaria para prestar servicios de alto nivel.
- La temporalidad y el compromiso de todos los participantes. El hecho de tratarse de proyectos a largo plazo puede ser un problema ante una coyuntura internacional que cause la retirada de algunos de los actores implicados.

Las fortalezas son mayores a las desventajas, y ello muestra la potencialidad de este tipo de cooperación que, sin embargo, habrá que realizar evaluaciones de las operaciones realizadas hasta ahora, puesto que no existen, lo que resta posibilidades de análisis.

## **LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

Al observar el panorama presente en ALC se muestra cómo la región del planeta en la que más ha crecido la Inversión Extranjera Directa (IED) en el 2010. Así consta en el último informe que ha ofrecido por la Comisión económica para América Latina y Caribe (CEPAL).

En el año 2010 América Latina ha presentado un incremento del 40% respecto al año anterior, la región recibió 112.634 millones de dólares por concepto de IED, muy superior a los 80.376 millones alcanzados el año anterior (CEPAL, 2011). Esto no viene sino a confirmar la creciente atención que recibe la región para los inversores internacionales, en virtud de su situación de relativa bonanza con respecto a la situación que se está viviendo desde el 2008 en los países centrales, con una cierta contracción del crecimiento y el consumo, y a la vez con un mercado laboral aún no tan precarizado como en ALC.

Observando el crecimiento de la IED en el área, pueden detectarse dos factores adicionales y muy importantes que han influido en este aumento: la mayor estabilidad política y la mejora institucional, lo cual otorga ciertas garantías que son reclamadas por las inversiones extranje-

ras para efectuar su desembarco. La CEPAL en su informe “Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe” de 2011, presenta los factores que, desde su perspectiva han sido fundamentales para que la zona de América Latina y Caribe (ALC) se presente como un lugar apropiado como destino de inversión (excluyendo la República Bolivariana de Venezuela, en la cual la IED se ha mostrado negativa debido en mayor parte a la nacionalización de las empresas por parte del Estado). Las razones según la CEPAL son: la búsqueda de materias primas por parte de las empresas transnacionales, la competitividad de los precios y el crecimiento de la demanda interna, acuciado en su mayoría por el gran aumento de la demanda en lugares como Brasil y México (CEPAL, 2011).

Por otra parte, en el proceso de búsqueda de razones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) analiza las causas del crecimiento de la IED y hace referencia a la estabilización y transformación de las economías, cuyas bases son: la progresiva consolidación fiscal y las reformas aplicadas, tales como: la privatización de las empresas estatales, la apertura de los mercados y la regulación de las inversiones, (parece poseer cierto parecido con las más que conocidas líneas del Consenso de Washington); y por otro lado, en el plano global resalta la gradual supresión de trabas al comercio y a la inversión, que si se suma al avance tecnológico, produce el abaratamiento del costo de producción, lo cual produce atractivo para las empresas (BID, 2002).

La pregunta que podría formularse es ¿qué se entiende por IED? Más importante aún es qué efectos tiene y qué consecuencias produce sobre los países receptores. La definimos siguiendo a Remolins, quien dice que la IED es: “el medio principal a través del cual las empresas extienden sus operaciones hacia localizaciones fuera de su frontera nacional” (Remolins, *et al.*, 2000).

Una vez definido lo que podría entenderse como IED, lo siguiente es llegar a comprender sus efectos. Éstos han sido estudiados a lo largo de la historia, por lo que vamos a hacer un breve repaso a fin de comprender un poco mejor las diferentes posturas de promoción y justificación de la IED, qué efectos ha tenido en los países impulsores, las ventajas comparativas que éstos obtienen en su aplicación, y, por lo tanto, el posible interés que puede derivarse de ella, así como las implicaciones que tiene para las naciones receptoras a lo largo del tiempo.

Hay que considerar que la IED puede manifestarse en diferentes formas, que no hay un único efecto en su impacto, ya que se puede sentar las bases para la promoción de las exportaciones, sustitución de importaciones o de un mayor comercio de los insumos intermedios, especialmente entre las empresas matriz y las filiales (Klein, 1998).

### ***1. Teorías a nivel Macroeconómico***

Estas teorías tratan de explicar las implicaciones que conlleva el tránsito del capital y de los recursos productivos en el marco del comercio internacional. Principalmente se expondrán dos teorías: la del comercio internacional de IED, y las teorías radicales de la producción internacional, que proporcionan una perspectiva fundamental para comprender las diferentes visiones acerca de los efectos de la IED sobre los países emisores y receptores.

### ***2. Teorías del Comercio Internacional***

Las teorías del comercio internacional están basadas en los estudios sobre las ventajas comparativas, las cuales tienden a aumentar conforme persistan las diferencias en los precios relativos entre los Estados. En sus escritos, David Ricardo analizó los flujos del comercio internacional, concluyendo que los patrones de intercambio se explican por las diferentes dotaciones de recursos que existen entre los diferentes países que participan del proceso de intercambio (Krugman, 2000). Por lo tanto, los países operarán dependiendo de la oferta y la demanda que posean.

El modelo de comercio internacional asume que las fuerzas de mercado aseguran una asignación eficiente de los recursos internacionales. En ese contexto los países menos desarrollados son aquellos cuya ventaja comparativa reside en una mano de obra no calificada, a lo que se suma la existencia de una cierta abundancia de materias primas por explotar. Ésta sería la causa de que atraigan la inversión extranjera.

La teoría propulsa la entrada de IED debido a que promueve el flujo de mercancías, la producción y las exportaciones de éstos, y a su vez atraen tecnología sin costes (Ray, 1998). Desde esta teoría se encuentran aquellas posiciones que promueven políticas "Globalistas", según

las cuales se asegura que al abrir las fronteras a la IED el país receptor se adentrará en un mercado integrado, generando así una convergencia de rentas entre los diferentes actores (Sanahuja, 2007).

### **3. Teorías Radicales**

Dentro de las teorías radicales, encontramos la teoría de la dependencia, la cual se basa igualmente en las ventajas comparativas que encuentran los países para invertir en otros. Sin embargo, afirma que este tipo de comercio va en contra del desarrollo de los países del Sur. Según esta teoría, el sistema de producción de los países en desarrollo es linealmente dependiente de los países desarrollados<sup>6</sup>, con lo que los países en desarrollo estarían subordinados a las decisiones de los desarrollados, habría ciertos limitantes estructurales presentes, siendo así imposible la convergencia (Dicken, 1992).

Evidentemente existen argumentos a favor del comercio y la IED, según esta teoría: los excedentes creados en los monopolios de capital (en este caso los países del Norte), necesitan generar mercados nuevos, tratando de reducir los costes de producción para mantener la competitividad internacional, a lo que se suma el interés de los gobiernos de los países en desarrollo por crear empleo, justificando así todo tipo de permiso de entrada hacia las inversiones extranjeras. Pese a ello, los defensores de la teoría de la dependencia siguen manteniendo que esto es perjudicial para los países en desarrollo, puesto que suelen especializarse en productos primarios con mercados inestables, dependiendo de tecnologías extranjeras, en situación de intercambio desfavorable, lo que arroja un balanza de pagos negativa en la mayoría de los casos.

En definitiva, es cierto que esta división del trabajo ha producido movimientos de capital del Norte al Sur; sin embargo, esto no produce necesariamente convergencia y mantiene la inequidad estructural, en tanto unos dominan a otros, lo que se prolonga en el tiempo (Meier, 1989).

---

<sup>6</sup> Según información estadística disponible de UCNTAD, 477 de las 500 multinacionales más importantes del mundo se encuentran en países desarrollados.

#### 4. La IED y el desarrollo

El crecimiento económico y el desarrollo comenzaron a estar asociados tras la conferencia de Bretton Woods en 1944. A partir de entonces las actuaciones de la cooperación internacional se basarían en la idea de que un mayor crecimiento económico promovería una mejora en las condiciones de vida de un país, por lo que cualquier Estado debería perseguir esa meta obviando cualquier otra variable.

El concepto “desarrollo” se instrumentalizará a partir de esa época, tal como viene expuesto en la declaración de Truman en 1949, acontecimiento en el cual se hacía referencia a la existencia de espacios desarrollados y subdesarrollados:

Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (Valcárcel, 2011).

Interesante parece la referencia a la transmisión de avances científicos y avances técnicos de países desarrollados a países en desarrollo, y que ello ayudaría a los países en desarrollo a alcanzar los niveles de desarrollo de los países centrales.

La teoría de desarrollo económico intentaba explicar los factores y mecanismos que propulsarían el desarrollo de los países menos desarrollados. El punto de inicio de las teorías neoclásicas sobre desarrollo fue el modelo de crecimiento presentado por Robert Solow (1959), en las que para explicar el crecimiento de las economías se basa en la relación entre capital y trabajo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Se puede obtener información más concreta y precisa en: Solow, Robert (2007). “The last 50 years in Growth Theory and the Next 10”, *Oxford Review of Economic Policy*, 23, pp. 3-14.



A partir de ahí, se trataron de promover los factores adicionales que complementarían el desarrollo económico, tales como el cambio tecnológico, e iniciar una búsqueda que potenciara a los países en desarrollo con el fin de alcanzar los niveles de las economías desarrolladas, el camino que llevaría a lograr la “convergencia”.

En 1986 Abramovitz publicó un trabajo sobre la situación, y se preguntaba ¿qué factores son necesarios para que los países en desarrollo iguallen sus niveles a los desarrollados? Argumentó que un país poseedor de una tecnología que permitiera a otros países su emulación, produciría igualdad al final del proceso, reduciendo así la brecha del desarrollo, aunque también incluía ciertas premisas que debían darse, una de las cuales es la de que un país debía tener la capacidad de absorción de las tecnologías (Abramovitz, 1986). En esta misma línea se mostró un trabajo publicado por Mengitsu y Adams (2007), tras analizar la correlación significativa entre el desarrollo económico y la IED en 88 países. También se menciona en otros trabajos que en Asia esta correlación fue mayor que en otros lugares, y esto lo atribuyó a una serie de factores (Zhang, 2001):

- Que exista un vínculo de causalidad que parte de manera unidireccional de la: a) IED hacia el crecimiento del ingreso del país receptor, lo que se verá reflejado en que ésta b) atraerá capital, transferencia tecnológica y empleo;
- Que existe un vínculo de causalidad en sentido opuesto del ingreso del país receptor hacia la IED, que supone que la IED que llega a un país puede ser absorbida por el país o por el desarrollo de una infraestructura física y humana que permite su aprovechamiento;
- Que el proceso es bidireccional, y que ello supone que el ingreso y el crecimiento tienen una relación positiva.

Y se remarca que la capacidad del país receptor para la absorción de tecnología a través de la IED es fundamental, lo que viene marcado por:

- La accesibilidad a tecnologías extranjeras;
- Las habilidades de aprendizaje del país receptor;
- Los incentivos y barreras que existan para implementar las nuevas tecnologías tales como incentivos fiscales, estabilidad macroeconómica e institucional.

Si bien en el informe sobre IED de UNCTAD de 2009 se realiza un análisis sobre la repercusión de las industrias que se dedican a la extracción de recursos naturales, afirmando que éstas ayudan a la formación de capital y a la generación de divisas, el despliegue de la industria extractiva por sí solo no fomenta el desarrollo económico, lo que se evidencia en particular en países de América Latina, donde una proporción importante de la IED se ha orientado a la explotación de recursos naturales.

Entonces, podría asumirse que aquella IED que produzca desarrollo debe estar asociada a la convergencia internacional, partiendo del presupuesto de que el desarrollo de un país será aquel que reduzca las asimetrías entre los que ayudan al desarrollo y los beneficiarios de ese proceso, con lo que cualquier proceso que no esté enfocado a reducir esas diferencias no se podrá considerar como fomentador de desarrollo. Únicamente consideraremos esto como desarrollo. Asimismo, observaremos que si la IED está destinada en exclusiva a la explotación de recursos naturales, no promocionará el desarrollo.

Se plantean, por consiguiente, las siguientes preguntas: ¿qué sucede si las economías desarrolladas no permiten que los países subdesarrollados se apoderen de esas tecnologías?, ¿permite la IED alcanzar esas tecnologías que fomentan el desarrollo? Si la respuesta es negativa, ¿puede la CT como herramienta de desarrollo, en base a los principios de horizontalidad, contribuir al fomento de esta capacidad para reducir las brechas existentes? Y si se aplican los dos mecanismos y uno fomenta el desarrollo y el otro lo frena, ¿están mostrando los países que practican este modelo de cooperación la coherencia de actuación exigida por los FAN y los propósitos de la cooperación internacional?

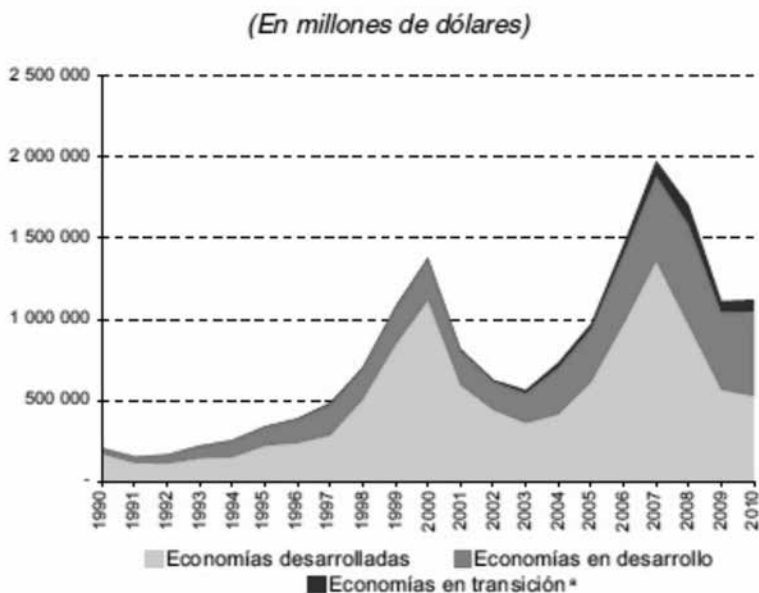
### ***5. Las tendencias de IED y el comercio en el mundo***

La IED presenta nuevas tendencias en el panorama internacional. Los destinos muestran una tendencia hacia las economías emergentes, y ello parece ser la causa de que se haya incrementado en los Estados pertenecientes a ALC. En el gráfico situado en la parte de abajo, se puede observar cómo se está reduciendo la tendencia de destino, ya que los inversores apuntan hacia esas economías emergentes, en las que los costes son

menores a la de los países desarrollados. Asimismo, existen ventajas en términos de desarrollo de barreras al comercio que ofrecen este tipo de países<sup>8</sup>, con el objetivo de atraer capitales.

Los países desarrollados han visto como la IED ha ido redirigiendo sus flujos a otros destinos. En el 2008 era de un 57% del total de la IED, en 2009 de un 51%, y en este 2010 de un 47%, y por primera vez los países en desarrollo han ocupado una posición mayor, con un 53%.

Gráfico 2  
Corrientes de Inversión Extranjera Directa Mundial  
y por grupos de Economías, 1990-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La tendencia que se muestra en el gráfico apunta a una redistribución y paridad entre países en desarrollo y desarrollados no conocida hasta ahora.

<sup>8</sup> Las barreras comerciales en los países en desarrollo son muy variadas y mínimas si se comparan con los países desarrollados.

Se observa en las corrientes de IED, la importancia que van adquiriendo las ETN. Resulta significativo que en 2008 y 2009 las ventas y el valor añadido de las filiales en el extranjero de las ETN registraron una reducción menor que la economía mundial. En 2009 se vio aumentado el número de trabajadores de las ETN en el extranjero hasta llegar a unos 80 millones aproximadamente.

Las economías en desarrollo van ganando importancia, y es allí donde actualmente se encuentra la mayor parte de la fuerza de trabajo. Hay que tener en cuenta que en 2008 sumaba el 28% del total de la fuerza de trabajo de las ETN, y va en ascenso. A fin de comparar, recuérdese que en 1990 sólo sumaban el 10% (Naciones Unidas, 2010).

Tabla 2  
**Indicadores selectos de la IED y la producción internacional,  
periodo 1990-2009**

Concepto	Valor a precios corrientes (Miles de millones de dólares)				Tasa de crecimiento anual (Porcentaje)				
	1990	2005	2008	2009	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2008	2009
Entradas de IED	208	986	1 771	1 114	22,5	40,0	5,2	-15,7	-37,1
Salidas de IED	241	893	1 929	1 101	16,8	36,1	9,2	-14,9	-42,9
Acervo de entradas de IED	2 082	11 525	15 491	17 743	9,3	18,7	13,3	-13,9	14,5
Acervo de salidas de IED	2 087	12 417	16 207	18 982	11,9	18,4	14,6	-16,1	17,1
Utilidades de la IED de entrada	74	791	1 113	941	35,1	13,4	31,9	-7,3	-15,5
Utilidades de la IED de salida	120	902	1 182	1 008	20,2	10,3	31,3	-7,7	-14,8
Fusiones y adquisiciones transfronterizas	99	462	707	250	49,1	64,0	0,6	-30,9	-64,7
Ventas de las filiales extranjeras	6 026	21 721	31 069	29 298	8,8	8,2	18,1	-4,5	-5,7
Producto bruto de las filiales extranjeras	1 477	4 327	6 163	5 812	6,8	7,0	13,9	-4,3	-5,7
Activos totales de las filiales extranjeras	5 938	49 252	71 694	77 057	13,7	19,0	20,9	-4,9	7,5
Exportaciones de las filiales extranjeras	1 498	4 319	6 663	5 186	8,6	3,6	14,8	15,4	-22,2
Empleo de las filiales extranjeras (miles)	24 476	57 799	78 957	79 825	5,5	9,8	6,7	-3,7	1,1
<i>Memorando</i>									
PIB (a precios corrientes)	22 121	45 273	60 766	55 005	5,9	1,3	10,0	10,3	-9,5
Formación bruta de capital fijo	5 099	9 833	13 822	12 404	5,4	1,1	11,0	11,5	-10,3
Ingresos por regalías y derechos de licencia	29	129	177	..	14,6	8,1	14,6	8,6	..
Exportaciones de bienes y servicios	4 414	12 954	19 986	15 716	7,9	3,7	14,8	15,4	-21,4

Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2010.

La IED plantea diversos problemas para el desarrollo. Entre ellos se marcan como pendientes los siguientes según las NNUU (considera la evolución de las ETN y las nuevas políticas de inversión):

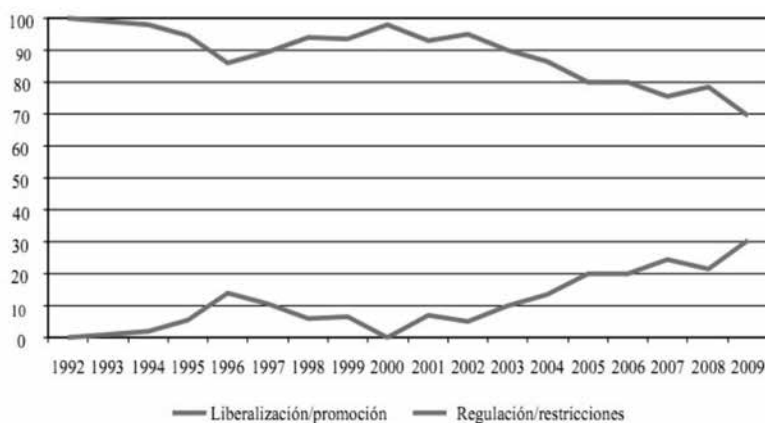
- “Conseguir el justo equilibrio entre las políticas (liberalización frente a regulación; derechos y obligaciones del Estado y de los inversores);
- Promover las interfaces cruciales entre la inversión y el desarrollo, como por ejemplo entre la inversión extranjera y la pobreza, y los objetivos nacionales de desarrollo;
- Lograr la coherencia entre las políticas de inversiones nacionales e internacionales, y entre las políticas de inversión y otras políticas públicas” (Naciones Unidas, 2010).

Todo ello requiere un nuevo paradigma para la inversión y el desarrollo, así como un régimen internacional sólido para que las inversiones promuevan de una manera eficaz un desarrollo sostenible para todos (Naciones Unidas, 2010).

## **6. IED en América Latina y Caribe**

Los países de ALC han desarrollado mecanismos con el objetivo de atraer IED y promocionar las exportaciones. Por ello se han aplicado medidas de diversos tipos tales como: incentivos fiscales y financieros, y políticas para la promoción y atracción de inversores. No obstante, no se puede obviar que los Estados latinoamericanos van poco a poco estableciendo mayores regulaciones (Gráfico 3), mostrándose menos abiertos a la intervención extranjera, y desarrollando una mayor preocupación por la protección de industrias estratégicas, recursos nacionales y la seguridad nacional. Tras la crisis económica actual algunos países promueven políticas proteccionistas, a fin de evitar una situación de indefensión ante posibles efectos exógenos. Aunque se trata de promover estas políticas, las aperturas a la IED siguen siendo negociables para inversores extranjeros, teniendo en cuenta su posición de fuerza dada por la falta de capital de los países periféricos, lo cual condiciona las negociaciones en gran medida, dado que los Estados ven en la IED la posibilidad de crear empleo, y si bien ello es tentador para los gobiernos en ocasiones no se examinen con detenimiento las repercusiones a largo plazo.

Gráfico 3  
**Cambios en políticas nacionales en ALC, periodo 1992-2009**  
 (En porcentaje)

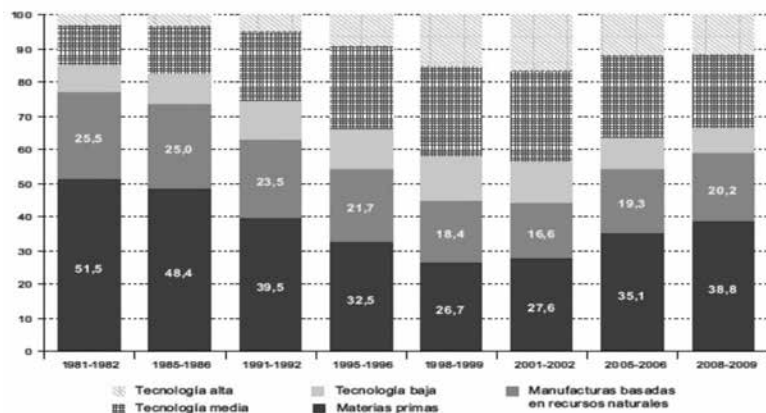


Fuente: Anuario Iberoamericano, 2011.

La liberalización comercial y las diferentes estrategias para promover la entrada de capital internacional provocaron una fuerte competencia regional, llevándose a cabo diferentes medidas por parte de los gobiernos tendientes a reducir las exigencias regulatorias o fiscales frente a los inversionistas, con el objetivo de atraer la mayor IED posible (CEPAL, 2011).

El aumento de la IED en ALC parece determinada por la existencia de recursos naturales. Si se echa un vistazo a las tendencias exportadoras del área durante los anteriores decenios, se puede observar cómo en la década de los ochenta la participación de las materias primas en las exportaciones totales era de un 52%, representando una gran dependencia de los mercados exteriores debido a una inserción en el comercio internacional vinculada a un solo elemento. A finales de los noventa pasó a ser un 26.7% del total. Durante esta década se han vuelto a niveles superiores y se ha alcanzado un 40% durante el 2009 (CEPAL, 2010). Esto nos habla de la vuelta a una dependencia de los recursos naturales y/o manufacturas basadas en ellos (en total suman un 60%).

Gráfico 4  
**América Latina y el Caribe: Evolución de la estructura  
 de las exportaciones al mundo desde inicios de los años ochenta**  
 (En porcentajes del total del valor)



Fuente: Obtenido de Informe de CEPAL, 2010: *La inversión extranjera directa en América Latina*, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/2011-137-LIE-Lanzamiento-WEB.pdf>.

En el gráfico superior se observa el aumento de la dependencia de las materias primas durante los últimos 8 años. Esta dependencia ha aumentado nuevamente, lo que va ligado directamente a la reducción de, entre otros, la exportación de productos de alta tecnología, que precisamente son aquellos que poseen mayor ventaja comparativa a la hora de su comercialización, con lo que además de aumentar la dependencia de factores exógenos, no se contribuye a la creación de nuevas capacidades tecnológicas en la región (CEPAL, 2010).

## CONSIDERACIONES FINALES

### *1. Sobre el concepto de la Cooperación Triangular y por ende la Cooperación Sur-Sur*

Ya se resalta en la definición de la CT, que ésta es vaga y difiere de unas organizaciones a otras, pero ello no impide la construcción de unas

líneas en las que se muestran de acuerdo todas las agencias y actores que hablan sobre la misma, como se ha mostrado en el documento.

Parece necesario reflexionar sobre el modelo y los objetivos que persigue, si ellos son favorables al desarrollo, entendiendo el desarrollo como el avance de unos países hacia el logro de condiciones dadas en otros supuestamente más avanzados, si bien no necesariamente tratando de promover unas condiciones idénticas. El concepto de desarrollo en sí es altamente problemático, pero es evidente que existen agencias de cooperación al *desarrollo* y que éstas, evidentemente, operan según un determinado concepto de *desarrollo*. En definitiva, no se puede comprender el sistema, ni incidir sobre él, tal como de alguna manera pretende este trabajo, sin asumir la existencia de unas ciertas metas compartidas y predominantes.

Con esa argumentación, sería pertinente realizar un repaso de la concepción de la CT, cuya mayor virtud es la promoción de horizontalidad, presuponiéndose que con ella se produciría el aprendizaje mutuo. Pero la CT es la herramienta que habilita a la CSS a cumplir con sus objetivos, siendo uno de los fundamentales el de que a través de sus modalidades, CTPD y CEPD, se logre la reducción de las asimetrías entre los países del Sur mediante la enseñanza y el intercambio de capacidades entre aquellos en mejores posiciones relativas con respecto y aquellos que presentan carencias.

Sin embargo, y vistas estas potencialidades, cabe preguntarse si la CSS puede contribuir a la reducción de las asimetrías entre los Estados del Norte y del Sur, si simplemente reafirma más la persistencia de dos polos, o si acaso la reducción de asimetrías es una cuestión en la que esta herramienta no cabe, puesto que facilita el que los Estados del Norte, aun participando en la operación, puedan desprenderse un poco de sus obligaciones como donantes, dado que se promueven las operaciones de promoción de programas que hayan sido de probada eficacia en unos países del Sur, para aplicarlos en otro, y con ello dar independencia y capacitar a los Estados pivote. ¿Pero es esa la meta, o simplemente un mecanismo para reducir costes de los donantes? Esta duda podría ser respondida afirmando que esos planes de intervención causarán beneficios win-win-win: a los donantes clásicos, les libera de costos, de programas clásicos; a los países pivotes los confirma en su calidad de donantes (aun-



que ellos ya sean donantes desde hace mucho tiempo como manifiesta Brasil); además de facilitar la convergencia en áreas geográficas, lo que fomenta la CSS; se ganaría eficacia, por la reproducción de programas exitosos con los países receptores; y éstos mejorarían su situación debido a la práctica de esta implementación de la CSS. ¿Pero es esto realmente así, o es otro paso en el que se asientan las bases de un mundo dividido en dos, que además libera a los países donantes de responsabilidad y de gastos susceptibles redistribuidos entre los países que ejercen CSS, mediante la sustitución de esos programas por otros de socios emergentes?

Es imposible responder a estas cuestiones por la falta de evaluaciones, datos y resultados de este tipo de cooperación, dado que no existen muchas experiencias. No obstante, el hecho de replantearse el concepto permite adelantar que las líneas a seguir deben establecer en los planes para la implementación una revisión específica del concepto que permita vigilar el hecho de que mediante esta práctica no se establezca la asimetría existente entre el Norte y el Sur (puesto que ése es el objetivo en todos los conceptos manejados). La reducción de las asimetrías debe postularse como una prioridad y como objetivo fundamental de la CT, y no sólo como herramienta que busca reforzar la CSS. Sería apropiado el replantear el objeto de la herramienta, y no dejar en el olvido de los programas la meta del desarrollo.

## ***2. La reconfiguración de la Cooperación internacional, expresada en la CT y la IED***

El adentrarse en las dos variables, en sus conceptos, en sus ventajas y en sus ejecuciones, muestra que pueden existir incoherencias en la práctica de las dos, pero a la vez se vislumbra una vía de oportunidades que serían grandes catalizadores del desarrollo.

Las dos herramientas manejadas por el apoyo de la CT a la CSS, vienen a mostrar que la CT y la IED involucran capacitación tecnológica, o transmisión de conocimiento tecnológico: la primera a través de la CTPD, y la segunda con la empresa que traslada su conocimiento tecnológico al lugar de destino de esa inversión.

La ausencia de una real transferencia de tecnología podemos verla en la participación decreciente de las Manufacturas de alto nivel tecno-

lógico en las exportaciones de ALC al mundo, mientras se percibe un aumento de la participación de las materias primas al calor de la inversión extranjera directa en recursos naturales, dado el precio elevado y sostenido de las commodities en el mercado mundial.

Por lo tanto, si esa IED no atrae tecnología, que es uno de los razones que da Ray (1998) para justificar las teorías del comercio internacional, y si la IED no se muestra como factor que reduzca asimetrías, entonces éste sería un elemento que se mostraría a favor de las teorías de la dependencia. Se demostraría que en ese aspecto los países inversores mantendrían una posición dominante, y se confirmaría la existencia de unas relaciones de dominación entre unos y otros.

La cooperación internacional en su reformulación respecto a su participación en América Latina, establece como preferentes las herramientas propias de la CT. Ahí es donde los Estados tanto emisores de IED, como receptores deben marcar unas líneas, unos espacios en los cuales se creen políticas que sean coherentes, y vayan en una dirección, evitando procesos contraproducentes con su práctica, si bien en la práctica éste no parece ser el caso.

Por ello, si la IED por sí sola no es capaz de repercutir en el desarrollo, el país receptor –en este caso la mayoría de países de ALC– tiene la obligación de orientar el proceso de inversión, fortalecer sus instituciones, e implementar mecanismos de manera tal que se logren medidas que fomenten el desarrollo. Si se depende de los recursos naturales y se produce una descapitalización de los mismos, los países que apuesten por no aplicar medidas se verán finalmente expropiados tanto de su fuente principal de divisas como del conocimiento tecnológico, viéndose excluidos del proceso económico. Su única ventaja comparativa terminaría siendo la vasta disposición de mano de obra no calificada. Por su parte, los países desarrollados son responsables de crear espacios de política coherente, en los cuales unos apoyos no sean contrarrestados con otro tipo de políticas, especialmente la de los lineamientos estratégicos comerciales. Si la IED puede beneficiar al país en desarrollo y al proceso de convergencia, debe promoverse una combinación de las dos y crear espacios donde sean realmente combinables las dos, para seguir así la coherencia marcada en los FAN.

### **3. Comentario final**

El reto de lograr una combinación, una coherencia en las políticas, una mayor coordinación y un replanteamiento de las estrategias de los países del Norte, con el objetivo de transmitir tecnología a través de la ejecución de la IED, podría facilitar el desarrollo de los países latinoamericanos.

El hecho de que se repitan reformulaciones políticas, en este caso en el campo de la Cooperación Internacional, muestra cierta voluntad de participación, pero si no se corrigen aquellas relaciones que provocan efectos contraproducentes, la evolución, la mejora y por ende el desarrollo de los países se quedará en el aire. Parece apropiado comenzar a exigir a todos los actores que se responsabilicen de sus actos, y aceptar que no existen prácticas en este ámbito que puedan actuar de manera independiente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovitz, M. (1986). "Catching up, Forging Ahead, and Falling Behind", *Journal of economic History*, pp. 385-406.
- Amador, E. A. (2001). "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas tendencias internacionales", *Revista de la Universidad de Costa Rica*, pp. 169-188.
- Arahuetes, A. (2011). *Las inversiones directas españolas en América Latina en el periodo 2001-2010*, recuperado el 24 de agosto de 2011 del Anuario Iberoamericano, en <http://www.anuarioiberoamericano.es/>.
- Ashoff, G. (2009). "Cooperación Triangular de Alemania en América Latina: Contexto, enfoque, perfil y experiencias", en *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*, Bogotá: FRIDE, pp. 1-9.
- Auler, S. (2009). *La Cooperación Técnica Alemana con la CEPAL*, Santiago de Chile: Programa CEPAL-BMZ/GTZ.
- Ayllón, B. y J. Surasky (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*, Madrid: Los Libros de Catarata.
- Barro, R. J. y X. S. Martín (1994). *Quality Improvements in Models of Growth*, Yale University and Universitat Pompeu Fabra.
- BID (2002). *Inversión extranjera directa en América Latina*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Bosh, D. L. (2009). *Anticooperación*, México: Juventud, S.A.
- CEPAL (2010). *Espacios de convergencia y de cooperación regional*. Santiago de Chile: LC/L.3201.
- CEPAL (14 de agosto de 2010). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, recuperado el 19 de agosto de 2011, en <http://www.eclac.org>: <http://www.eclac.org>.
- CEPAL (2011). *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Das, D. L. e Y. Zhou (2007). *Towards an inclusive Development paradigm- South South development Cooperation*, New York: PNUD.
- Deutscher, E. (2010). *Development Cooperation Report*, París: OCDE-publishing.
- Dicken, P. (1992). *Global Shift: The internationalization of economic activity*, New York: Guilford Press.

- Foro del Sur (9 de marzo de 2006). *Centro de Documentación e Información-Bolivia*, recuperado el 31 de mayo de 2011, en [http://www.ce-dib.org/adjuntos/210\\_090306\\_boletin.pdf](http://www.ce-dib.org/adjuntos/210_090306_boletin.pdf).
- Galán, M. G., B. A. Pino y M. A. Calvo (2011). *Reflexiones Prácticas sobre Cooperación Triangular*, Madrid: Cideal.
- Girado, G. A. (noviembre de 1999). *Evolución y perspectivas de la inversión extranjera directa asiática en el Mercosur y Chile*, recuperado el 21 de agosto de 2011 de Asia y Argentina, en <http://www.asiayargentina.com/pdf/04-ceiinvertiones.PDF>.
- Greño, J. (marzo/abril de 1979). *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, recuperado el 5 de agosto de 2011, en <http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?IDR=13&IDN=1193&IDA=34869>.
- Herrera, J. J. (2005). *La empresa Multinacional Española: Estrategias y Ventajas Competitivas*, Madrid: Minerva Ediciones.
- Japan Bank for International Cooperation (2008). *Japan Bank for International Cooperation*, recuperado el 25 de agosto de 2010, en <http://www.jbic.go.jp/en/about/role-function/pdf/jbic-brochure-spanish.pdf>.
- Klein, L. S. (1998). "Foreign Direct Investment, Trade and Real Exchange Rate Linkages in Developing Countries", *Managing Capital Flows and Exchange Rates: Perspectives from the Pacific Basin*, pp. 73-100.
- Maniam, B. (2007). "An Empirical Investigation of US FDI in Latin America", *Journal of International Business Research*, pp. 167-184.
- Meier, G. (1989). *Leading Issues in economic development*, Oxford: Oxford University Press.
- Moosa, I. A. (2002). *Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and Practice*, New York: Palgrav Mac-Millan.
- Naciones Unidas. (2010). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2010*, New York: Naciones Unidas.
- Navarrete, J. M. (2000). "El muestreo en la investigación cualitativa", *Investigaciones Sociales*, número 5, pp. 171-172.
- North (1990). *Institutions, Institutional Change and economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (2010). *Accelerating progress in aid effectiveness: from here to 2011*, Paris: OCDE.

- Ojeda, T. (2010). "La cooperación Sur-Sur la regionalización en América Latina: El despertar de un gigante dormido", *Relaciones Internacionales*, número 3.
- Pajares Alonso, M. (2005). *La integración ciudadana*, Barcelona: Icaria.
- Pardo, V.J. (2006). "Las libertades públicas y los derechos fundamentales de los extranjeros", *Revista internauta de práctica jurídica*, septiembre-agosto 2006, pp. 5-8.
- PD 05/08, A. E. (2005). *Plan director de la cooperación española 2005-2008*, Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- Ramírez, P. M. (2008). *Recursos para el desarrollo: ¿Quién financia a quién? Análisis de 46 países en desarrollo durante el periodo 1996-2005*, recuperado el 14 de agosto de 2011 de Universidad Autónoma de Barcelona, en <http://www.ecap.uab.es/secretaria/docreerca/ppuentes.pdf>.
- Ray, D. (1998). *Development Economics*, Georgetown: Princeton University Press.
- Reality of Aid (2010). *Cooperación Sur-Sur: Un desafío al sistema de la ayuda*, Filipinas: Ibon Center.
- Remolinos, E. y M. M. Coria (2000). *Multinacionales en Santa Fe*, Rosario: Universidad Austral.
- Rubio, R. R. (2008). *Casa Asia*, recuperado el 15 de agosto de 2011 de Casa Asia, en [http://www.casaasia.es/triangulacion/eng/lugarjapon\\_robredo.pdf](http://www.casaasia.es/triangulacion/eng/lugarjapon_robredo.pdf).
- Sanahuja, J. A. (2007). "¿Más y mejor ayuda? La declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en M. M. Mesa, *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ, pp. 71-101.
- SEGIB (2010). *Informe de cooperación Sur-Sur en Ibero-América 2010*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Sogge, D. (2002). *¿Qué ocurre con la ayuda internacional?* Barcelona: Romanà/Valls, S.A.
- TASKTEAM (2011). *Task Team on South-South Cooperation*, recuperado el 8 de agosto de 2011, en <http://www.southsouth.org/es/seccion/2/south-south-learning>.

- Valcárcel, D. M. (2011). *Pontificia Universidad Católica de Perú*, recuperado el 29 de agosto de 2011, en [http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel\\_valcarcel.pdf](http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel_valcarcel.pdf).
- Vázquez, S. T. y A. M. Astigarraga (2010). "América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión de milenio", *Problemas del desarrollo*, pp. 31-56.





## **Autores**

### **LIZA ACEVES LÓPEZ**

Doctora en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es especialista en procesos políticos y económicos latinoamericanos. Profesor- Investigador del CEDES, Facultad de Economía, BUAP en la planta docente del Doctorado en Economía Política del Desarrollo y de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional. E-mail: [acevesliza@yahoo.com.mx](mailto:acevesliza@yahoo.com.mx)

### **DANIELE BENZI**

Maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y Doctor en Ciencia, Tecnología y Sociedad por el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad de Calabria. Actualmente se desempeña como Profesor-Investigador Asociado del Programa en Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador.

### **GUILLERMO CAMPOS**

Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP Doctorado en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa. Miembro del SNI, miembro del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social. E-mail: [gcampos61@hotmail.com](mailto:gcampos61@hotmail.com).

**MARIANO FÉLIZ**

Profesor. Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), Universidad Nacional de la Plata (UNLP) // Investigador. Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) // Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social // E-mail: marianfeliz@gmail.com

**ALEJANDRO GUERRERO GARCÍA**

Egresado de la Facultad de Economía de la BUAP. Desde el año 2011, asistente de investigación para el Proyecto Redes Internacionales de Producción en las secciones de Industria Automotriz e Industria Aeroespacial. Becario del Departamento de Investigaciones Estratégicas de la UAW-Detroit en el período 2010-2011.

**HUBERTO JUÁREZ NUÑEZ**

Profesor Investigador Titular del CEDES-FE-BUAP. Especialista en temas industriales y laborales. Ha publicado libros y artículos en revistas internacionales y nacionales sobre la industria del automóvil, la industria del vestido y la industria aeroespacial. Profesor invitado como conferencista o para realizar estancias de investigación en diversas universidades de los EU (entre otras: Michigan Ann-Arbor, Wayne State University, UC-Berkeley, UC-Los Angeles, Cornell University, Duke University), Canadá (McMaster University, York University), Alemania (Kassel Universität, Malburg Universität) y el Brasil (CNM/CUT-Sao Paulo). Dirige actualmente el proyecto Redes Internacionales de Producción.

**GIUSEPPE LO BRUTTO**

Licenciado por la Universidad de Milán (Italia) en Relaciones Internacionales y Diplomáticas y Maestro en Cooperación Internacional y Desarrollo Económico por la Universidad de Murcia (España). Es Doctor en Economía Política del Desarrollo por la Benemérita Uni-

versidad Autónoma de Puebla. Es profesor investigador del posgrado de Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Alfonso Vélaz Pliego de la BUAP. E-mail: giuseloby@msn.com.

### **EMILIANO LÓPEZ**

Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) // Becario Doctoral. ANPCYT – CEILPIETTE/CONICET // Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social // Correo electrónico: emiliano\_lopez@speedy.com.ar

### **MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA**

Doctora en Sociología. Profesora Investigadora de la Facultad de Economía de la BUAP. Imparte clases en la licenciatura en Economía, la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional y en el Doctorado en Economía Política del Desarrollo. Profesora invitada en la licenciatura en Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Miembro del SNI, nivel I; Perfil PROMEP; Integrante del padrón de investigadores de la VIEP-BUAP.

### **JAIME ORNELAS DELGADO**

Investigador Nacional, Nivel 2, y tiene el perfil PROMEP. Actualmente, sus investigaciones giran en torno a las teorías del desarrollo en América Latina y es docente–investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala e integrante de la planta académica del doctorado en “Economía Política del Desarrollo” del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la BUAP. Sus libros más recientes: *Historia de la Economía. Desde los griegos a los pensadores latinoamericanos*, 2ª edición); *Educación y Neoliberalismo en México* (2ª edición); *El siglo XX mexicano: economía y sociedad*. Tres tomos.

**TOMÁS PÉREZ ROSA**

Maestro en Cooperación Internacional y Desarrollo Económico por la Universidad de Murcia (España). Realizó una estancia de investigación en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la BUAP en el marco del proyecto de Cooperación Interuniversitaria BUAP-UMU con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**SUSANA EDITH RAPPO MIGUEZ**

Maestra y Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es especialista en temas agrarios y de economías campesinas en la región de Puebla. Profesor-Investigador del CEDES, Facultad de Economía, BUAP en la planta docente del Doctorado en Economía Política del Desarrollo y de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional.

**LAURA ROMERO ARCE**

Egresada de la Facultad de Economía de la BUAP. Desde el año 2010, asistente de investigación para el Proyecto Redes Internacionales de Producción en las secciones de Industria Automotriz e Industria Aeroespacial. Becaria del Departamento de Investigaciones Estratégicas de la UAW-Detroit para el período 2010-2013.

**GERMÁN SÁNCHEZ DAZA**

Académico de la Facultad de Economía, de la BUAP. Doctor en Economía por la UNAM. Sus investigaciones se centran en la línea de estudios sobre el trabajo y la tecnociencia, en el ámbito latinoamericano y regional. E-mail: [german.sanchez@correo.buap.mx](mailto:german.sanchez@correo.buap.mx).

**HÉCTOR SOTOMAYOR CASTILLA**

Maestro en Historia y tiene estudios doctorales en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es especialista en procesos del desarrollo histórico del capitalismo. Profesor-Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Facultad de Economía, BUAP en la planta docente de la

Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional.  
E-mail: sotomayor\_castilla@yahoo.com

**ROSALÍA VÁZQUEZ TORÍZ**

Doctora en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana y especialista en temas de sustentabilidad y vida campesina. Profesor-Investigador del CEDES, Facultad de Economía, BUAP en la planta docente del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, es actualmente coordinadora de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional. E-mail: rosaliavt@hotmail.com

*Volver al desarrollo o salir de él.*  
*Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*  
se terminó de imprimir en mayo de 2013  
en los talleres de Idea, papel y color, S.A. de C.V.  
con domicilio en Cerrada Techichicastitla No. 3-403B  
Col. Sta. Úrsula Xitla, Del. Tlalpan  
C.P. 14420, México, D.F.  
El tiraje consta de 1000 ejemplares.



