

ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DESCARROLLO

VOLUMEN V, NÚMERO 8, PRIMER SEMESTRE DE 2015



ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DESARROLLO

VOLUMEN V, NÚMERO 8, PRIMER SEMESTRE DE 2015

ISSN: 2448-5020

Estudios Críticos del Desarrollo, volumen V, número 8, primer semestre de 2015, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”, a través de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Jardín Juárez no. 147, Colonia Centro, Zacatecas, Zacatecas, C.P. 98000, Tel. (01492) 922 91 09, www.uaz.edu.mx, www.estudiosdel-desarrollo.net, revista@estudiosdeldesarrollo.net. Editor responsable: Humberto Márquez Covarrubias. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2014-041111305600-102, ISSN: 2448-5020, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Licitud de título y contenido en trámite. Impresa por la editorial Los Reyes, S.A. de C.V., plazuela de los Reyes No. 45, int. B-102, Coyoacán, C.P. 04330, México, D.F., este número se terminó de imprimir en junio de 2015, con un tiraje de 1,000 ejemplares. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas” a través de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo.

Universidad Autónoma de Zacatecas

UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

CONTENIDO

EDITORIAL	3
---------------------	---

ARTÍCULOS

IMPERIALISMO Y CAPITALISMO: REPENSANDO

UNA RELACIÓN ÍNTIMA	9
<i>Henry Veltmeyer, James Petras</i>	

DESARROLLO, PALEONTOLOGÍA (POLÍTICA)

DE UNA IDEA (NEOLIBERAL).	47
<i>José Francisco Puello-Socarrás</i>	

AMÉRICA LATINA EN LA VALORIZACIÓN MUNDIAL

DEL CAPITAL	83
<i>Jaime Osorio</i>	

NEOLIBERALISMO LOCAL FALLIDO EN LATINOAMÉRICA:

EL CASO DE LA RED AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (ADEL) DEL PNUD.	107
<i>Milford Bateman</i>	

CAPITALISMO, CUESTIÓN AGRARIA Y LUCHAS POLÍTICAS

EN BRASIL (1964-2014)	155
<i>João Márcio Mendes Pereira, Paulo Alentejano</i>	

DEBATE

¿HACIA DÓNDE, CUBA?.	199
<i>Cliff DuRand</i>	

CUESTIÓN DE ESTADO: VIOLENCIA Y CRISIS.	211
<i>Humberto Márquez Covarrubias</i>	

RESEÑA

RELATOS PERIFÉRICOS: UN VOCABULARIO ESTRUCTURALISTA DE CARLOS MALLORQUÍN	245
<i>Monika Meireles</i>	

EDITORIAL

TRAGEDIA GRIEGA: COLONIALISMO, CAPITULACIÓN Y AUSTERIDAD LETAL

Bajo el término «ayuda al desarrollo» los Estados centrales han irrogado fondos a los países periféricos para, supuestamente, abonar a la industrialización y el crecimiento de estas economías insertas en relaciones de intercambio comandadas, al final de cuentas, por los poderosos prestamistas. La dichosa «ayuda» no es más que un eufemismo para ocultar las pretensiones expansionistas del capital excedente emanado de las economías centrales, pues en realidad ha servido para respaldar el arribo de capitales foráneos que se apropian de activos nacionales malbaratados por los programas de privatización. Episodios de endeudamiento crítico devienen de la inyección de los recursos crediticios para que los gobiernos sometidos paguen a los acreedores fielmente adscritos a los mismos Estados nacionales donde tienen su sede los organismos o fondos prestatarios de tal modo que en el circuito dinerario el recurso sale como ayuda de las arcas de los fondos financieros y retorna tarde o temprano a la fuente de origen sin dejar rastro en las economías endeudadas, que seguirán hundidas en una espiral de insolvencia, desempleo, pobreza y desigualdad.

El acontecimiento más inmediato toma como escenario a Grecia, miembro del bloque económico de la Unión Europea que responde a los designios de los Estados más poderosos de la región, Alemania y Francia. En los últimos tiempos Grecia exhibía un cierto crecimiento económico y un alto nivel de vida que pretendió ser exhibido al mundo en el cen-

tenario de los Juegos Olímpicos, en virtud de que Atenas fue la cuna de estas gestas ahora controladas por grandes intereses comerciales multinacionales. Pero más aún el país helénico es reconocido como la cuna de la civilización occidental con una antigüedad de más de 2,500 años (somos deudores de una forma de pensar filosófica, de una forma de hacer literatura como epopeya o tragedia y de una forma de entender la democracia y la política). Sin embargo también ha sufrido grandes embates a lo largo de su historia, como la ocupación de la Alemania nazi que se tradujo en miles de muertes y en nuestros días el episodio funesto de la imposición del programa neoliberal de factura nuevamente alemana, aunque por otras vías. Para los poderes financieros multinacionales de la región europea, el destino de Grecia estaba predeterminado al estar inoculada en su ser interno una deuda impagable, con Alemania como principal acreedor.

Con el vocablo «salvataje», que bien pudiera articular la expresión de salvamento salvaje, es posible describir la respuesta a la crisis griega impuesta por la Troika (integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional): a cambio de un nuevo paquete financiero de «ayuda» o «rescate» (dinero prestado por los bancos europeos para pagar a los bancos europeos), el Estado griego asume la obligación de implementar, o mejor sería decir de profundizar, un programa neoliberal a rajatabla: austeridad (recorte del gasto público y social a fin de reservar recursos líquidos para pagar la vieja y nueva deuda), privatización (cesión de activos estratégicos y rentables al capital foráneo), golpe a la clase trabajadora (ampliación de la edad de jubilación, disminución de las pensiones y desempleo).

El gobierno de izquierda encabezado por Alexis Tsipras, surgido de la Coalición de la Izquierda Radical (Syriza, por su acrónimo en griego) había causado una gran expectación en el mundo por ganar las elecciones a partir de un fuerte respaldo de los movimientos sociales y el ofrecimiento de una política opositora a la inhumana austeridad neoliberal. En un océano turbulento donde campean los tiburones financieros, el arribo de Syriza (una coalición de trece grupos políticos y de políticos independientes de

diversas tendencias ideológicas: marxismo-leninismo, maoísmo, trotskismo, eurocomunismo, ecologismo de izquierda y socialismo democrático), junto a expresiones emergentes como Podemos de España, renovaba los bríos de una emancipación por la vía electoral ante el despotismo de la Troika en el llamado viejo continente y lanzaba mensajes al mundo de que el poder financiero tiene sus límites cuando el pueblo está unido bajo un programa de gobierno claro y liberador. Empero, la tragedia griega estaba escrita por la canciller alemana, Angela Merkel, y sus aliados europeos. Cuando Tsipras se sentó a negociar con los emisarios de los prestamistas terminó por doblegarse ante la hidra financiera de tres cabezas y, lo que es peor, luego de haber ensayado o simulado un referéndum donde el pueblo griego se manifestó mayoritariamente (más del 60 por ciento) a favor de no aceptar el programa de la Unión Europea, Tsipras no tuvo reparos en traicionar el mandato popular y acordar en la mesa el sí a la austeridad. En la cuna de la democracia (poder del pueblo) se representó una tragedia griega de capitulación y entrega a la plutocracia (poder del dinero). Esta izquierda europea, como buena parte de la latinoamericana, termina por claudicar, al no detentar realmente el poder, y por vaciar de contenido los procedimientos democráticos respaldados por el pueblo. Al final de cuentas es una izquierda irrelevante para los intereses de las clases trabajadoras, pues en realidad es una expresión política oportunista y pragmática que adquiere privilegios y riquezas desempeñando el triste papel de agentes serviles de los grandes intereses del poder del gran dinero, aunque simulen representar en el discurso los intereses populares y ser consecuentes con las prácticas democráticas.

El significado de la capitulación del gobierno griego de «izquierdas» que traiciona el mandato popular y se pliega a los dictados de la Troika es el de un colonialismo interno, dentro de la eurozona, donde los Estados imperiales alemanes y franceses, en compañía de un nutrido coro de aliados, someten, dominan, controlan, a los gobiernos y pueblos periféricos, ubicados en el sur de ese continente, que asumen el papel de servidumbre y entregan por completo su precaria soberanía para comprometer su destino en la forma de grandes tajadas del excedente económico

generado con el esfuerzo del conjunto de trabajadores de distintas ramas de la actividad económica, los fondos recaudados por el fisco, los recursos acopiados por la privatización de activos públicos y los ahorros forzados derivados de la austeridad gubernamental para formar grandes bolsas de dinero que se dirigirán a pagar deudas en el largo plazo en detrimento del desarrollo socioeconómico y a costa de los trabajadores, desempleados y pobres.

El chantaje político disfrazado de un llamado a la prudencia y la responsabilidad para justificar la nueva imposición de la austeridad y con ello supuestamente evitar caer en el caos son recursos demagógicos insostenibles; de hecho la larga permanencia de la política de austeridad neoliberal ha precipitado a Grecia a una maléfica situación de caos, desempleo y pobreza. Para los pueblos sometidos la dichosa austeridad tiene nombre y es el de austeridad suicida.

En lugar de someterse a las imposiciones de la Troika, era necesario buscar cauces alternativos. Pero eso era, justamente, lo que buscaba impedirse a toda costa, y lo lograron.

Entre las varias lecciones que arroja la austeridad letal podemos mencionar las siguientes:

- 1) La tragedia griega entraña una patente contradicción entre una crisis financiera global o regional (europea) donde los protagonistas son los capitales financieros especuladores y su tratamiento a nivel de un Estado nacional (Grecia) a quien se le atribuye la responsabilidad y un pueblo sobre el cual se carga el peso de la deuda;
- 2) Los recursos destinados al programa de rescate financiero aportados por la banca europea desde un principio, aunque eso no se declare, están canalizados, en su mayor parte, al pago de la «deuda soberana» a favor de la misma banca y fondos europeos, que no responde a otros intereses sino a los de su propia valorización empeñando un capital ficticio (hacer más dinero con dinero sin importar las consecuencias); el rescate de la economía y sociedad griega es de antemano un hecho nugatorio.

- 3) Los programas ortodoxos de austeridad han atizado la crisis griega que pretende ser abordada con una profundización de las medidas de austeridad, es tanto como reza la conseja popular: «echarle gasolina al fuego». De ahí que la noción de suicidio colectivo, el de un pueblo sacrificado que comienza por ofrendar la calidad de vida, puede ser referido como austeridad criminal, un *populicidio*.
- 4) El gobierno de «izquierda» implementó un referéndum donde sometía a la consideración del pueblo la aceptación o no del plan de austeridad europeo, y no obstante la negativa mayoritaria arrojada por la consulta, el gobierno negoció a puerta cerrada la aplicación de un severo programa de ajuste contraviniendo el mandato popular. La democracia ha sido pervertida una vez más: en lugar de acatar el mandato popular, escucha el canto de las sirenas emitido por el capital ficticio.
- 5) El gobierno nacional de izquierdas, siervo de las derechas multinacionales, además de desobedecer el mandato popular, tomó la resolución de despedir a los funcionarios que se oponían a la ortodoxia europea, un movimiento que incluía la renuncia de funcionarios críticos, como el ministro de finanzas Yanis Varukafis, e hizo un llamado anticipado a elecciones con la finalidad de expulsar del parlamento a los izquierdistas opositores y consolidar un bloque de derechas afín a la austeridad homicida, al *populicidio* en curso.
- 6) Inicialmente el proceso democrático siguió una ruta esperanzadora para el pueblo griego y del mundo respaldado por movimientos sociales y una coalición de izquierdas (Syriza) que votó a favor de un gobierno (encabezado por Tsipras) y un programa declaradamente opuesto a las medidas de austeridad (democracia representativa), y que en un segundo momento ratificó mediante la democracia directa (referéndum) la negativa a aceptar las medidas de la Troika. Así el gobierno aparentaba acumular un poder irrenunciable. Pero a la hora de las grandes decisiones, la democracia, en todas y cada una de sus etapas y procedimientos, fue pervertida por el gobierno de Tsipras, quien no tuvo empacho de capitular el mandato popular y de subordinarse a los imperialistas dictados del Estado alemán y de

- la Troika, esta última un triunvirato financista que practica formas puramente antidemocráticas, hacia adentro y hacia afuera.
- 7) Este episodio, llámese tragedia griega o programa de austeridad letal, es una lección ejemplar, en particular para los griegos que osaron votar gobiernos izquierdistas con programas no ortodoxos y en general para los gobiernos europeos y de otras partes del mundo que pretenden desatender las obligaciones contraídas con los buitres acreedores. Que lo sepa el mundo: «¡no hay alternativa!», pareciera proclamar la Troika y con ella el gran capital financiero.
 - 8) La sociedad griega asume un papel de servidumbre ante el capital financiero, obligada a cubrir onerosas obligaciones contempladas puntualmente en cada ministración del pago de la deuda y una política concomitante de despojo de bienes nacionales. Para subsistir, la economía griega tendrá que echar mano de su esplendoroso pasado, no como una cuna del pensamiento y la democracia, sino como una abaratada economía turística que se prepara a recibir, con una sonrisa en los labios, a los europeos paseantes que admirarán los vestigios de una civilización en ruinas.

Humberto Márquez

IMPERIALISMO Y CAPITALISMO: REPENSANDO UNA RELACIÓN ÍNTIMA

Henry Veltmeyer*

James Petras**

RESUMEN: La literatura sobre el imperialismo sufre una confusión fundamental acerca de la relación entre capitalismo e imperialismo. El objetivo de este trabajo es aclararla. En la primera parte planteamos nuestra posición respecto a la relación capitalismo-imperialismo; en la segunda discutimos algunos puntos importantes del debate marxista sobre imperialismo, y en la tercera revisamos las formas cambiantes que ha tomado el imperialismo en América Latina bajo el desarrollo capitalista. El punto central del trabajo es la forma que asume el imperialismo en la coyuntura de desarrollo capitalista, principalmente el capitalismo extractivo. Esta coyuntura se caracteriza por la degradación del neoliberalismo como modelo económico; la creciente demanda de energía, minerales y otros recursos «naturales» en el mercado mundial; y la economía política de recursos naturales con la inversión a gran escala para adquirir tierras y recursos naturales vinculados y la exportación de materias primas. La dinámica fundamental de lo que llamamos «extractivismo imperialista» es examinada en el contexto de Sudamérica, que representa la forma más avanzada, pero regresiva, que ha tomado el capitalismo, hasta ahora, en el nuevo milenio. Nuestro análisis de esa dinámica se resume en 12 tesis.

PALABRAS CLAVE: capitalismo extractivo, imperialismo extractivo, Estado posneoliberal, saqueo de recursos, resistencia.

* Docente-investigador de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

** Profesor emérito de Sociología de la Universidad de Binghamton, Nueva York, Estados Unidos.

ABSTRACT: The literature on imperialism suffers from a fundamental confusion surrounding the relationship between capitalism and imperialism. The aim of this work is to bring clarification. In the first part, we state our position regarding the capitalism-imperialism relationship; in the second, we discuss some important points in the marxist debate on imperialism; and in the third, we review the various paths imperialism has taken in Latin America under capitalist development. The central point of this work is the way that it places imperialism at the conjuncture of capitalist development, particularly extractive capitalism. This conjuncture is characterized by the decline of neoliberalism as an economic model; a growing demand for energy, minerals and other «natural» resources in the world market; and the political economy of the development of natural resources (large-scale investment to acquire lands and the natural resources they contain, the export of primary products). The key dynamic of what we call «imperialist extractivism» is analyzed in the South American context, which represents the most advanced, but regressive, form that capitalism has taken, so far, in the new millennium. Our analysis of this dynamic is summarized in 12 theses.

KEY WORDS: extractive capitalism, extractive imperialism, post-neoliberal State, resource pillaging, resistance.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos ocupamos de desenmarañar la relación íntima del imperialismo con el capital y de clarificar algo de la confusión que la rodea. Hay dos problemas principales en la forma en que a menudo se entienden y usan estos dos conceptos en la literatura. En la tradición liberal de ciencia política, la proyección del poder imperial y las dinámicas asociadas por lo general están desconectadas del capitalismo y de sus dinámicas económicas; el imperialismo se reduce a la búsqueda de dominación mundial con base en un deseo de poder o en consideraciones geopolíticas de los guardianes del interés nacional de los países más poderosos. Por otro lado, en la tradición marxista de la economía política, entre los teóricos del sistema mundial del nuevo imperialismo se encuentra una tendencia opuesta en la que la especificidad del Estado como instrumento de poder de clase se ignora y el imperialismo se reduce a una dinámica puramente económica, esencialmente se confunde imperialismo con capitalismo. En este trabajo argumentamos que el capitalismo y el imperialismo están conectados íntimamente, pero involucran dinámicas distintas en la geoeconomía y la geopolítica del capital, las cuales tienen que ser claramente diferenciadas. Presentamos este argumento en el contexto latinoamericano, en relación con el proceso de desarrollo capitalista y las dinámicas asociadas en las dimensiones temporal y espacial. Pero primero hacemos frente a varios puntos de discusión entre los marxistas en cuanto al imperialismo. Luego esbozamos las características más destacadas del imperialismo en varias etapas del proceso de desarrollo capitalista en América Latina.

DEBATE MARXISTA SOBRE IMPERIALISMO:
PUNTOS DE DISPUTA

Casi todas las teorías del imperialismo contemporáneo, tanto en su variante (neo)marxista como (neo)liberal, sólo poseen un análisis sociológico crudo del carácter de clase y político de los grupos gobernantes que dirigen

el Estado imperial y sus políticas (Harvey, 2003; Magdoff, 2003; Amin, 2001; Panitch y Leys, 2004; Foster, 2006; Hardt y Negri, 2000). Lo mismo se aplica al planteamiento teórico contemporáneo sobre el Estado imperial, el cual en gran parte está desprovisto de un análisis institucional y de clase.¹ Muchos teóricos del imperialismo recurren a una forma de reduccionismo económico en el que las dimensiones política e ideológica del poder imperial son minimizadas o ignoradas, y categorías como «inversión», «comercio» y «mercado» son descontextualizadas y presentadas como entidades históricamente incorpóreas que son comparables a través del espacio y el tiempo. Los cambios en la configuración de las relaciones de clase y las dinámicas asociadas se explican en términos de categorías económicas generales como «finanzas», «manufactura», «banca» y «servicios», sin ningún análisis de la economía política del desarrollo capitalista y la formación de clase, o la naturaleza y orígenes de la riqueza financiera —comercio ilegal de drogas, lavado de dinero, especulación inmobiliaria, etcétera (Panitch y Leys, 2004)—. En cuanto a los cambios de la orientación política y económica de los políticos capitalistas gobernantes que representan los intereses imperiales de la clase dominante, lo que resulta en la formación de lazos con otros centros capitalistas e imperialistas con consecuencias importantes en la configuración del poder mundial, son pasados por alto en favor de anécdotas abstractas sobre cambios estadísticos en las medidas económicas de los flujos de capital.

La teorización contemporánea sobre el imperialismo por lo general ignora las configuraciones de poder sociopolíticas e ideológicas de la política imperial, al igual que el papel de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial en la conformación del marco institucional y político del nuevo orden mundial, lo cual no sólo proporciona un sistema de gobernanza global, sino también las reglas de combate para una guerra de clases iniciada por la clase capitalista global contra el trabajo en sus

¹ Gran parte del planteamiento teórico marxista sobre el imperialismo tiende a enfocarse en las dinámicas económicas, sin embargo Panitch, al llegar a este punto y argumentar la necesidad de una teoría del Estado imperialista, no estaba consciente de un análisis anterior y más profundo del Estado imperial en Petras y otros (Panitch, 1981: 1-36).

diferentes reductos de resistencia organizada. La mayoría de los estudios contemporáneos y recientes sobre las dinámicas del poder imperial se centra en la proyección del poder militar en el proyecto de proteger y promover los intereses geopolíticos de Estados Unidos y los intereses geoeconómicos del capital monopolista en Medio Oriente y otras zonas de acumulación de capital, o en las operaciones económicas de las grandes corporaciones multinacionales que dominan la economía global. En cuanto a Medio Oriente, el tema principal en estos estudios es la amenaza que representa el islam radical (y sus fuerzas de terrorismo internacional) al acceso de una de las reservas más grandes del mundo de combustible fósil al igual que al proyecto imperialista de dominación mundial. Con respecto a las corporaciones multinacionales que dominan la economía global, los teóricos del «nuevo imperialismo» las consideran como la principal agencia operacional del poder imperial en el sistema capitalista mundial, habiendo desplazado al Estado-nación en el poder para promover el proyecto de acumulación de capital y búsqueda de dominación mundial. Mientras que los teóricos y analistas de la tradición liberal mantienen su interés en las dinámicas de la política exterior de Estados Unidos en la proyección del poder imperial, y los marxistas de la economía política internacional y los estudios críticos de desarrollo continúan concentrando su análisis en las dinámicas del poder estatal, los teóricos del «nuevo imperialismo» se concentran casi totalmente en las dinámicas globalizantes del capital monopolista.

Sin embargo, las dinámicas de las relaciones de poder imperiales son políticas al igual que económicas, e involucran al aparato político del Estado. En cuanto a las dinámicas económicas, como Lenin teorizó en un contexto muy diferente, éstas derivan del capital en busca de ganancias e inversiones productivas al igual que fuentes más baratas de materias primas, trabajo y mercado. En términos de estas dinámicas, en particular las que se relacionan con la fusión del capital industrial y financiero, la exportación de capital y el surgimiento del capital monopolista, Lenin teorizó al imperialismo como la forma más alta de capitalismo, una manifestación de sus leyes de desarrollo fundamentales.

Sin embargo, mientras los teóricos liberales del imperialismo tienden a enfatizar lo político y a aislar la dimensión política del imperialismo de sus dinámicas económicas, viendo al imperialismo meramente en términos de la búsqueda de dominación mundial o persecución de intereses geopolíticos estratégicos y el interés nacional, los teóricos marxistas que siguen a Lenin reconocen que el Estado imperial es una agencia crítica del desarrollo capitalista y una fuente fundamental del poder político militar al servicio del capital, buscado para asegurar su dominio.²

Desde esta perspectiva marxista, el imperialismo se entiende en términos de su conexión con el capitalismo y la agencia del sistema estatal imperial —la proyección del poder estatal— al asegurar las condiciones necesarias para la acumulación de capital. No es que haya un consenso sobre el imperialismo como portador del capital, una agencia de desarrollo capitalista. Por ejemplo, William Robinson amplía el argumento propuesto por Hardt y Negri (2000) y otros teóricos del sistema mundial cuando dice: «las relaciones de clase del capitalismo global ahora están tan profundamente internalizadas dentro de cada Estado-nación que la imagen clásica de imperialismo como una relación de dominación externa es anticuada» (Robinson, 2007: 7).³ Sin embargo, no está claro

² Además de las teorías que ven al imperialismo a través de la lente de intereses geopolíticos o la búsqueda racional de poder por sí misma, los teóricos liberales del imperialismo a menudo recurren a «explicaciones» culturales e incluso psicológicas del imperialismo, y lo ven en términos de un impulso psicológico atribuido al poder o, como en el caso de Razack (2004), de la «idea imperio», «la profunda creencia en [...] el derecho de dominar a otros» (Razack, 2004: 9-10); y se expande en esta algo fantasiosa y totalmente acientífica, sino absurda, teoría en los siguientes términos: «El imperialismo no sólo se trata de la acumulación sino de la *idea* de imperio [...] El imperio es una estructura de sentimiento, una profundamente arraigada creencia en la necesidad y el derecho de dominar a otros *por su propio bien*, otros que se espera sean agradecidos» (énfasis en el original).

³ Esta «imagen» del imperialismo como «dominación externa», que Robinson desacredita, está asociada con una visión que por algún motivo Robinson asocia con teorías de «nuevo imperialismo», principalmente que «el capitalismo mundial del siglo XXI está hecho de capitales domésticos y distintas economías nacionales que interactúan unas con otras, al igual que un análisis realista de las políticas mundiales motivadas por la búsqueda de los gobiernos por su interés nacional» (Robinson, 2007: 11). De hecho, Robinson agrupa a toda clase de teorías contemporáneas sobre el imperialismo, ya sean marxistas, estructuralistas o realistas, simplemente sobre la base de la suposición compartida, la cual Robinson

lo que podrían ser estas relaciones de clase, al igual que la pregunta en cuanto a qué forma toma el imperialismo bajo estas circunstancias (¿el dominio del capital sobre el trabajo?); Robinson argumenta que, en efecto, «los monopolios capitalistas nacionales» ya no necesitan «recurrir al Estado por ayuda». El corolario es que el Estado ya no necesita asumir la responsabilidad de construir el imperio y la proyección del poder imperial ya no está relacionada con las dinámicas de la acumulación de capital.⁴ En la formulación de Robinson, «el sistema de Estado-nación [...] ya no es el principio organizativo del desarrollo capitalista, o el marco institucional primario que da forma a las fuerzas sociales y de clase y a las dinámicas políticas» (Robinson, 2007: 8).

Otra suposición hecha por Robinson, compartida por otros teóricos del sistema mundial de capital transnacional y de la «empresa integrada globalmente», es que «si vamos a llegar a la raíz de las dinámicas sociales y políticas globales del siglo veintiuno», se debe descartar la tradición marxista de la teoría del imperialismo basada en las declaraciones clásicas de Lenin y Hilferding. Apoyándose en la suposición de un mundo de capitales y economías nacionales rivales, el conflicto entre los principales poderes capitalistas, la explotación de regiones de la periferia por estos poderes y «un marco centrado en el Estado-nación para analizar las dinámicas globales», esta tradición teórica es completamente inútil, incapaz —según Robinson— de comprender las dinámicas contemporáneas fundamentales del desarrollo capitalista (Robinson, 2007: 6-7).⁵

problematiza y ridiculiza, de que, en palabras de Meiksins Wood (2003: 23) «la organización nacional de las economías capitalistas ha permanecido obstinadamente persistente».

⁴ Los teóricos del sistema mundial de «capital transnacional(izado)», como William Robinson (2007), y los teóricos del «neoimperialismo», como David Harvey (2003), coinciden en la visión de que el capital «económico» es inherentemente «global» (ya no toma una forma nacional), pero que el Estado es «político» e inherentemente «nacional» (basado territorialmente y «geopolítico»), y que, por consiguiente, buscan «diferentes (no obstante, según Harvey, interconectadas) lógicas de poder».

⁵ En su crítica de la «teoría del neoimperialismo», Robinson combina (y confunde) los puntos de vista de los marxistas en esa tradición, agrupando a «estructuralistas», «realistas» y «neomarxistas».

Si, como sostiene Robinson, el capital ya no necesita al Estado imperial, ¿significa que el imperialismo desaparecerá?, o quiere decir que, como argumentó Klare (2003: 51-52), tomará la forma de «competición geopolítica [...] La pugna entre grandes potencias y grandes potencias ambiciosas de control sobre territorio, recursos y posiciones geográficas importantes como puertos [...] y otras fuentes de riqueza e influencia». ¿O significa lo que Robinson y algunos —incluyendo Amin (2001), Arrighi (2005), Foster (2003) y otros en el torrente de literatura del «nuevo imperialismo» que ha aparecido desde 2001— han sugerido o sostenido en concreto que el imperialismo es promovido, principalmente, si no exclusivamente, en forma económica a través de la agencia de las corporaciones transnacional(izadas) que representan un imperio sin imperialismo, como Hard y Negri lo pondrían, o un capitalismo más allá del imperialismo, como Robinson lo ve?

En oposición a esta algo reduccionista visión del imperialismo, sostenemos que el poder imperial está formado predominantemente por el Estado imperial y sus políticas que dan por sentado que lo que se percibe como el «interés nacional» coincide con las preocupaciones y los intereses, tanto económicos como políticos, de la clase capitalista —del «sector privado», en el discurso oficial—. A pesar de argumentos en sentido contrario, y tomando en consideración sus dinámicas tanto económicas como políticas y sus operaciones actuales (inversiones, producción, ventas), el imperialismo ahora como antes está claramente diseñado y trabaja para promover el proyecto de acumulación de capital en cualquiera y en cuantas formas sea posible —para penetrar mercados existentes y abrir nuevos, explotar el trabajo tan humanamente como sea posible pero tan inhumanamente como se necesite, extraer plusvalía de los productores directos donde sea posible y acceder o procesar materias primas y minerales cuando se necesite—. En lo que concierne a la clase capitalista, el objetivo y la agenda de sus miembros individuales e institucionales es acumular capital. En cuanto al Estado liberal y sus agentes y agencias, incluyendo el Banco Mundial y las agencias de cooperación internacional para seguridad y desarrollo, la agenda es simplemente pa-

vimentar la vía para el capital, crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social. En ninguno de los casos el desarrollo disparado de las fuerzas de producción y sus condiciones sociales (desigualdad social, desempleo, pobreza, degradación social y ambiental, etcétera) están en la agenda; sino más bien, estas condiciones son las consecuencias no planeadas o «estructurales» del desarrollo capitalista, y, como tales, son costos inevitables y aceptables del progreso que necesitan ser manejados y, siempre y cuando sea posible, mitigados en el interés de la seguridad y el desarrollo.

Bajo estas condiciones estratégicas y estructurales, es revelador, pero no particularmente útil, medir el impacto del imperialismo meramente en términos económicos del volumen de ingresos (inversión extranjera directa (IDE), préstamos bancarios, inversiones de cartera, etcétera) y salidas (ganancia, pagos de interés, etcétera) de capital.⁶ Esto se debe a que el imperialismo es una cuestión de clase y poder estatal y, como tal, un asunto de la política y la política económica —cuestiones que no son tomados en cuenta en el análisis de la contabilidad nacional—. Aquí no sólo hablamos de las dinámicas estructurales del desarrollo desigual capitalista (el «desarrollo del subdesarrollo», en la formulación de André Gunder Frank), sino de relaciones de poder sociales e internacionales y competencia entre clases imperiales y locales, entre oficiales y representantes del Estado imperial y el Estado en «economías emergentes» y «sociedades en desarrollo». Bajo las condiciones actuales de rápido crecimiento económico y desarrollo capitalista en la periferia sur del sistema mundial, estas relaciones son muy dinámicas y cambiantes. Hoy en día, en ningún caso pueden ser descritas como relaciones de dominación y subordinación. Además, los miembros de la clase gobernante global (inversores, expertos financieros, grandes banqueros, industrialistas, etcétera) deben competir

⁶ En estudios anteriores los autores de hecho lo hicieron —midieron el impacto y consecuencias del imperialismo estadounidense en América Latina— pero este análisis económico (Petras y Veltmeyer, 2005b, 2007b) fue contextualizado en términos de la proyección del poder estatal estadounidense a nivel de fuerza militar, hegemonía ideológica (globalización), imposición de una agenda política y política exterior.

unos con otros no sólo en el mismo sector, sino en diferentes países dentro del sistema capitalista e imperialista mundial. Esto no sólo es una cuestión de rivalidad intercapitalista e interimperialista, también es una cuestión de desarrollo y política incrustada en la estructura social de la relación capital-trabajo y la estructura económica de las relaciones internacionales dentro del sistema mundial. Por ejemplo, dentro de la dinámica y cambiante estructura de este complejo sistema de clase y relaciones internacionales, los oficiales de los Estados con una posición subordinada en el sistema estatal imperial insistirán en la transferencia de conocimiento tecnológico, administración y mercadotecnia para fortalecer la capacidad de competición de sus capitalistas y para que puedan obtener beneficios, extraer rentas y servir a su «interés nacional».

En cuanto a las relaciones de «dominación» y «dependencia» entre naciones al estilo de una división Norte-Sur, la estructura de la producción global y las relaciones internacionales de «dominio» y «subordinación» son dinámicas y cambian con el tiempo, en parte porque las inquietudes geopolíticas y económicas del Estado-nación sujetas al poder imperial llevan a la búsqueda de una autonomía relativa por parte de los oficiales estatales y políticos en estos países, al igual que la protección del interés nacional. «Desarrollos» en esta línea han resultado en cambios cualitativos en las relaciones entre Estados capitalistas imperiales y emergentes.⁷ Por lo tanto, la teorización que sólo se enfoca en el análisis de entradas y salidas de capital —como si el país «anfitrión» fuera un «factor en blanco»— o en un énfasis en la estructura de la producción global con base en una división internacional del trabajo fija, no puede dar cuenta de las dinámicas del desarrollo capitalista en países y regiones de la periferia del sistema con los del centro.⁸

⁷ China, Japón, Corea del Sur, los países de alto crecimiento del Este asiático son un excelente ejemplo de países que van más allá de la dependencia a economías independientes de alto crecimiento (*Financial Times*, 25 de marzo de 2010 y 22 de febrero de 2010). Sobre China, véase «China da forma al mundo» (*Financial Times*, 21 de enero de 2011).

⁸ *Monthly Review Press*, comenzando con el libro de Paul Baran, *La economía política del crecimiento* (1957), fue notable en destacar el impacto «unilateral» del capital extranjero.

Ni este tipo de teorización economicista puede explicar las características dinámicas del sistema capitalista mundial, por ejemplo el cambio de poder económico de Norteamérica y Europa Occidental a Asia China e India, para ser precisos.

DESARROLLO CAPITALISTA, LUCHA DE CLASE E IMPERIALISMO

Al esbozar su concepción de materialismo histórico, base del marxismo como ciencia social, Marx había argumentado que en cada etapa del proceso de desarrollo capitalista⁹ —el desarrollo de las fuerzas productivas— se puede encontrar un sistema de relaciones de clase y lucha correspondiente. Para Marx, esto era una cuestión de principio básico surgido de un conflicto fundamental entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción; pero podría haber añadido que en cada etapa del desarrollo capitalista también se puede encontrar una forma de lucha de clase correspondiente y distinta basada en las fuerzas de resistencia a este avance, al igual que el imperialismo en una forma u otra y claramente entendido como la proyección del poder estatal al servicio del capital, para facilitar su avance en la esfera de las relaciones internacionales y asegurar su evolución en y como un sistema mundial. Es decir, la proyección del poder estatal en la búsqueda de dominación mundial —establecer hegemonía sobre el sistema mundial— es una condición necesaria del desarrollo capitalista. El capitalismo requiere que el Estado no sólo establezca las condiciones necesarias de un proceso de acumulación de capital, sino que asegure su expansión inevitable —la ampliación de la relación

⁹ El desarrollo puede entenderse en dos formas: *a*) como un *proyecto*, es decir, una idea puesta en práctica a través de un plan estratégico o una estrategia basada en objetivos para producir un fin deseado conscientemente; y *b*) como un *proceso* formado por condiciones que son objetivas en sus efectos sobre las personas y países, según su ubicación en un sistema, y por fuerzas de cambio que se levantan en respuesta a estas condiciones (Veltmeyer, 2010).

capital-trabajo y sus mecanismos de explotación económica (la extracción de plusvalía del trabajo de los productores directos)— en un sistema mundial.

Lenin había teorizado esta proyección de poder estatal al servicio del capital como una etapa más avanzada del proceso de desarrollo capitalista, que incluye una fase de «acumulación originaria» (en la que los productores directos son separados de la tierra y sus medios de producción) y un proceso por el que los pequeños productores agrícolas o los granjeros campesinos son proletarizados, convertidos y remodelados en una clase trabajadora. Como Lenin lo vio, el imperialismo concebido así (como el «estado más alto de capitalismo») presentaba: *a*) la fusión de capital industrial y financiero; *b*) la exportación de capital en busca de mercados rentables en el extranjero; *c*) la división territorial (y colonización) del mundo por poderes capitales europeos dentro del marco institucional y político de *Pax Britannica* (la hegemonía y dominio de Estados Unidos); y *d*) una división internacional del trabajo basada en el intercambio internacional de productos básicos por bienes fabricados en el centro del sistema. Estas características abarcaban una dinámica económica de acumulación de capital, pero esta dinámica y la estructura económica de este sistema obviamente requerían y estaban aseguradas políticamente con la proyección del poder estatal, incluyendo la fuerza militar.

De forma inteligente, Lenin identificó las características estructurales fundamentales del sistema capitalista mundial en esta etapa de desarrollo. Sin embargo, era engañoso caracterizarlo como «imperialismo», ya que la proyección de poder estatal imperial de clases fue una característica marcada del capitalismo en una fase más temprana en la evolución del capitalismo como un sistema mundial, específicamente el mercantilismo, un sistema en el que el capital del comerciante se acumulaba a través de la expropiación de recursos naturales como la explotación del trabajo, al igual que el comercio internacional aprobado y regulado por el Estado. Y el imperialismo también fue una característica marcada y un complemento del proceso de acumulación de capital en periodos posteriores del desarrollo capitalista, como se discute abajo.

IMPERIALISMO EN UNA ERA DE DESARROLLO CAPITALISTA LIDERADO POR EL ESTADO (1950-1980)

Tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como una superpotencia económica, al mando de, al menos, la mitad de la capacidad industrial del mundo y hasta 80 por ciento de los recursos financieros o capital para inversiones productivas. Habiendo reemplazado a Gran Bretaña como el líder de lo que en ese tiempo se describía como «fuerzas (económicas y políticas) de libertad», y para responder a una aparente amenaza potencial proveniente de su aliado ruso durante la guerra, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), que también había emergido de la guerra como un poder industrial pero representando un sistema socialista alternativo para expandir las fuerzas de producción nacional, Estados Unidos lideró la construcción de un orden mundial capitalista en la forma del sistema de Bretton Woods (Bienefeld, 2013; Frieden, 2006; Peet, 2003).

Este sistema incluía dos instituciones «financieras internacionales» —Fondo Monetario Internacional (FMI) y lo que se convertiría en Banco Mundial—, al igual que un Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), un mecanismo institucional para negociar acuerdos de libre comercio que se convertirían en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este sistema proporcionó un conjunto de reglas usadas para controlar las relaciones de comercio internacional —reglas que favorecieron las operaciones y expansión de lo que surgió como un complejo de corporaciones multinacionales predominantemente estadounidenses y, por tanto, a la hegemonía del capital estadounidense—. Sin embargo, también proporcionó el marco institucional de un proyecto de cooperación internacional con los esfuerzos de construcción de la nación y el desarrollo de un gran número de países que se involucraron en una guerra de liberación nacional e independencia de los poderes coloniales que los habían subyugado durante tanto tiempo.

En este contexto, el capitalismo condujo a un proceso de transformación productiva y social —la transformación de un sistema económico basado

en la agricultura y una sociedad agraria y sistema social basados en relaciones de producción precapitalistas a un sistema capitalista industrial moderno basado en relaciones de producción capitalistas, o trabajo asalariado—. ¹⁰ El mecanismo básico de esta transformación fue la explotación del «suministro ilimitado de plustrabajo rural» liberado en el desarrollo capitalista de las fuerzas de producción en el sector agrícola (Lewis, 1954).

Este proceso de desarrollo capitalista, y el proceso de transformación productiva y social asociado, puede ser rastreado en diferentes países y regiones en diversos puntos del tiempo. Pero el proceso se desarrolló en formas distintas, enfrentando diferentes fuerzas de cambio y resistencia en la lucha de clases, en los países al centro del sistema y en aquellos en la periferia. Primero, en las regiones periféricas (América Latina y el Caribe, partes de Asia y África) se encontraban países que luchaban por escapar de la subyugación colonial y la explotación imperialista, al igual que del dominio de clase. Los gobiernos en estos países estaban en una posición de escoger entre un camino capitalista y uno socialista hacia la construcción de la nación y el desarrollo económico, una situación que requirió una respuesta estratégica y política de los guardianes del orden mundial capitalista. La respuesta: contribuir al proceso de desarrollo en estos países. Para los Estados en los países desarrollados y las organizaciones internacionales e instituciones financieras sería proporcionar asistencia técnica y financiera (ayuda exterior, en el léxico del desarrollo internacional) a los países subdesarrollados y menos desarrollados en la periferia del sistema. En este contexto es posible ver la idea y todo el proyecto del desarrollo internacional a través de la lente de la teoría imperialista —una forma distinta de imperialismo (Petras y Veltmeyer, 2005a; Veltmeyer, 2005).

Hay suficiente evidencia para sugerir que los Estados más poderosos dentro del marco institucional y el sistema que ahora puede ser descrito

¹⁰ Los estudios del proceso de cambio social y desarrollo económico involucrados en esta transición al capitalismo en la agricultura y la transformación resultante estaban basados en tres metateorías y narrativas alternativas: industrialización, modernización y proletarianización (Veltmeyer, 2010).

como *Pax Americana* (hegemonía y dominio de Estados Unidos) en la era de posguerra del capitalismo comenzaron a desplegar la idea de desarrollo como una forma de facilitar la entrada y las operaciones del capital en países de la periferia, en el desarrollo de sus fuerzas de producción y la acumulación de capital en el proceso. En este contexto se desplegó presión diplomática y fuerza militar según fuera necesario o lo dictaran las circunstancias, pero sólo en segundo término, es decir, una estrategia y táctica de último recurso. Por tanto, la proyección de fuerza militar para lograr los objetivos del Estado imperial usada predominantemente por Estados Unidos en la década de los cincuenta y principios de los sesenta para mantener el orden imperial en su patio trasero —Guatemala (1954), Cuba (1961), República Dominicana (1963, 1965), Brasil (1964), Guyana (1953) y Chile (1973)—.¹¹ Después del golpe militar orquestado en Chile, esta estrategia de intervención militar directa y golpes militares auspiciados cedió el paso a una guerra subsidiaria, que implicó el financiamiento tanto al aparato de elaboración de políticas relacionadas a programas de desarrollo y sociales como al aparato represivo (las fuerzas armadas) desplegado por sus aliados latinoamericanos.

Del mismo modo que en los años cincuenta, posteriormente se usó el proyecto imperialista de Cooperación Internacional para el Desarrollo para disuadir a aquellos países que buscaban librarse del yugo del colonialismo y de dirigirse a un camino socialista hacia el desarrollo nacional, el gobierno de Estados Unidos como un Estado imperialista recurrió a la idea de «desarrollo» como un medio para prevenir «otra Cuba» y alejar a los «pobres rurales» de la opción del cambio revolucionario proporcionado por los movimientos que habían emergido en América Latina (Petras y Veltmeyer, 2007a).

¹¹ Podría recordarse que el éxito de los inversionistas estadounidenses en Guatemala (1954) hizo que Estados Unidos repita su política con Cuba en 1961 —una política que llevó a la derrota—. Los exitosos golpes militares orquestados por Estados Unidos en Brasil (1964) e Indonesia (1965) y la invasión de la República Dominicana (1965) alentarón a Estados Unidos a profundizar y extender su invasión militar a Indochina, lo que llevó a una derrota histórica pero temporal de los estrategias políticas imperiales y a un profundo debilitamiento del apoyo político local.

En aquel momento (años cincuenta y sesenta) la lucha de clases adoptó dos formas principales. La primera fue una lucha por las tierras iniciada por el campesinado, la mayor parte del cual había sido ya sea proletarizado (convertido en «sin tierra») o semi-proletarizado (forzado a tomar el camino laboral para salir de la pobreza rural).¹² Muchos de los campesinos proletarizados y empobrecidos, separados de sus medios de producción y medios de vida, escogieron emigrar y tomar el camino laboral de desarrollo delimitado por el Banco Mundial (2008) y los teóricos de la modernización. Sin embargo, muchos otros escogieron resistir en lugar de ajustarse a las fuerzas de desarrollo capitalista que incidía en ellos, unirse a los movimientos sociales revolucionarios en forma de «ejércitos de liberación nacional»; por medio de una estrategia y política triple de: *a*) reforma agraria (expropiación y redistribución de tierras para quien la trabaja); *b*) desarrollo rural integrado (asistencia técnica y financiera al pequeño campesino dueño de tierras o granjero familiar), y *c*) represión (uso del puño de hierro de la fuerza armada oculta en los guantes de seda del desarrollo integrado). El Estado imperial, a través de sus aliados en los Estados locales, ha logrado derrotar o «echar a tierra» a los movimientos sociales involucrados en la lucha por las tierras. La única excepción fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que hasta hoy continúan siendo una fuerza poderosa de resistencia contra las incursiones del capital en Colombia.

La segunda forma principal de lucha de clases en ese momento tenía que ver con la relación capital-trabajo, e involucró a la clase trabajadora en un movimiento organizado en busca de salarios más altos y mejores condiciones de trabajo y en contra del capital y el Estado. Esta lucha fue parte de una guerra de clases global lanzada por el capital en los

¹² En teoría —la teoría formulada por economistas y sociólogos del desarrollo como la «teoría de modernización» y por marxistas tradicionales— el desarrollo capitalista de la agricultura podría llevar a la conversión de los campesinos en una clase trabajadora asalariada, pero en condiciones capitalistas de la periferia; en los ochenta, el resultado final fue la semiproletarización, la formación de un proletariado de trabajadores sin tierra y un proletariado urbano de trabajadores callejeros trabajando no por los salarios, sino «por su cuenta» en el sector informal.

años setenta en el contexto de una crisis sistemática de sobreproducción (Crouch y Pizzorno, 1978). Una de las varias armas desplegadas en esta guerra fue el poder estatal, a través de su papel de elaboración de políticas, para debilitar mortalmente al movimiento laboral en su capacidad organizativa de negociar contratos colectivos por salarios más altos y reducir la participación del trabajo en la renta nacional. Este enfoque fue particularmente efectivo en América Latina, donde el Estado imperial, a través de las organizaciones internacionales e instituciones financieras bajo su mando, estaba en posición de imponer al movimiento laboral reformas «estructurales» favorables al mercado. Como resultado de estas reformas, en la relación de capital-trabajo la participación del trabajo (salarios) en la distribución de la renta nacional en muchos países latinoamericanos se redujo hasta 50 por ciento.¹³ Por ejemplo, el poder de compra del salario promedio en Argentina en 2010 fue menor —después de seis años de recuperación económica y rápido crecimiento económico promovido por las exportaciones— a lo que fue en 1970. La pérdida del poder adquisitivo o valor de los salarios fue particularmente marcada a nivel del salario mínimo regulado por el gobierno, lo que a través de los años ochenta y noventa el Banco Mundial argumentó sin descanso era la causa principal de los bajos ingresos, pobreza e informalización en la región. Por ejemplo, en México, el país que siguió las constricciones de Washington y el Banco Mundial con respecto a la desregularización del mercado laboral, de 1980 a 2010, durante tres décadas de neoliberalismo, el salario mínimo perdió hasta 77 por ciento de su valor (Romero, 2014).

Mientras que el Estado imperial estaba involucrado indirectamente en la lucha de tierras a través de un programa de cooperación internacional que fue implementado por el Estado latinoamericano, pero financiado

¹³ Como señala el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en varios años, la participación de los salarios en la renta nacional de 1970 a 1989, después de menos de una década de neoliberalismo, se redujo en los casos de Ecuador y Perú de 34.4 y 40 por ciento a 15.8 y 16.8 por ciento, respectivamente.

por oficiales del Estado imperial, el imperialismo, cara a cara con el movimiento laboral, tomó la forma de una lucha armada en contra de «subversivos» (una gran coalición de fuerzas urbanas de resistencia movilizadas por la «izquierda política»); la lucha fue liderada por las fuerzas armadas del Estado latinoamericano, particularmente en Brasil y en el cono sur de América (Chile, Bolivia, Argentina, Uruguay), aunque financiada por (indirectamente) y bajo el comando estratégico de Estados Unidos, y operando en el marco de una ideología y doctrina (la doctrina de Seguridad Nacional) elaborada dentro del aparato ideológico del Estado imperial. A finales de los años setenta, este movimiento también había sufrido la derrota, sus fuerzas desorganizadas y desarticuladas bajo el peso combinado de la represión estatal y las fuerzas generadas en el proceso de desarrollo capitalista. Con la derrota de los principales frentes de la lucha de clase y el movimiento popular, aunado al resurgimiento de la derecha en forma de un movimiento político contrarrevolucionario y una ideología de capitalismo de libre mercado, el escenario estaba listo para un mayor cambio en la correlación de fuerzas contrarias dentro la lucha de clases. El imperialismo tendría un papel importante en este proceso.

IMPERIALISMO Y CAPITALISMO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL (1980-2000)

El neoliberalismo, como una ideología del capitalismo de libre mercado y doctrina de la reforma política hacia el capitalismo de libre mercado —«el nuevo modelo económico», como fue denominado en América Latina (Cfr. Bulmer-Thomas [2006])—, estuvo en gestación durante unas cuatro décadas, elaborado por un colectivo de pensamiento neoliberal y organizado por Van der Hayek (Mirowski y Plehwe, 2009). No fue sino hasta los años ochenta que las condiciones necesarias para traer estas ideologías al poder estatal, es decir, en una posición para influenciar y dictar políticas, estaban disponibles o creadas. Estas condiciones incluían la no resuelta crisis siste-

mática de sobreproducción, una crisis fiscal en el Norte y una inminente crisis de deuda en el Sur, y la derrota del movimiento popular en la lucha de clase por tierra y trabajo.

Bajo estas condiciones, el Estado imperial, a través de sus organizaciones internacionales e instituciones financieras, movilizó sus diferentes poderes con el fin de mover las fuerzas necesarias para reactivar el proceso de acumulación de capital. El principal problema aquí —desde una perspectiva capitalista e imperialista— fue cómo librar a las «fuerzas de libertad» (para citar el *Informe de Seguridad Nacional 2012* de George W. Bush) de las restricciones normativas del Estado desarrollista de bienestar social. La solución: un programa de «reforma estructural» en la política macroeconómica (el elogiado programa de ajuste estructural construido por los economistas del Banco Mundial y el FMI) dentro del marco del Consenso de Washington (Williamson, 1990).

Para 1990 todos, excepto cuatro países latinoamericanos, habían sucumbido o se unieron al Consenso de Washington en lo que respecta a un programa que les fue impuesto como una condicionalidad de ayuda y acceso a los mercados de capital para renegociar la deuda externa. Y en los años noventa, en un tercer ciclo y generación de reformas neoliberales,¹⁴ los regímenes neoliberales gobernantes en tres de estos Estados —Argentina, Brasil y Perú— hicieron lo mismo, generando condiciones que facilitarían una entrada masiva de capital productivo en forma de inversión extranjera directa (IED) al igual que una entrada sustancial de capital improductivo o ficticio en busca de comprar los activos de empresas estatales lucrativas pero privatizadas (Petras y Veltmeyer, 2004). Lo que siguió fue la denominada «Edad de Oro del Imperialismo Norteamericano» —a saber, la entrada facilitada y operaciones productivas del capital de inversiones a gran escala que busca

¹⁴ El primer ciclo correspondió a las políticas económicas de los regímenes militares establecidos en Chile, Argentina y Uruguay en los años setenta —políticas diseñadas por los *Chicago boys*, según una receta neoliberal de reformas estructurales favorables al mercado (privatización, descentralización, liberalización, desregularización). Sobre los tres ciclos de las políticas neoliberales, véase, entre otros, Petras y Veltmeyer (2001).

ganancias y mercados—, al igual que la formación de poderosos movimientos sociales campesinos e indígenas para oponerse a la ofensiva de la política neoliberal y protestar contra el impacto destructivo de las políticas neoliberales en sus medios de vida y comunidades —movimientos ya no dirigidos en contra de los grandes terratenientes o el capital corporativo y la agroindustria, sino contra las políticas del Estado local e imperial (Petras y Veltmeyer, 2005a, 2009, 2013)—. Para el final de la década, estos movimientos habían desafiado exitosamente la hegemonía del neoliberalismo en la región como modelo económico y agenda política. Lo que resultó fue una marea «roja» y «rosa» de cambio de régimen —un giro a la izquierda en la política nacional y la formación de regímenes orientados hacia el «socialismo del siglo XXI» (Venezuela, Bolivia, Ecuador) o un post-Consenso de Washington ante la necesidad de una forma más inclusiva de desarrollo—, un activismo estatal de inclusión (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay...).¹⁵ Los Estados formados en la llamada «marea roja» de cambio de régimen constituyeron un nuevo frente antiimperialista en la lucha contra la intervención imperialista norteamericana —otro frente formado por los movimientos sociales en resistencia y acción directa.

A nivel de la política nacional, la cuestión principal era la intervención de Estados Unidos en asuntos latinoamericanos, incluyendo el financiamiento de grupos de oposición en Venezuela, el bloqueo económico contra Cuba y el intento del gobierno de Estados Unidos de orquestar un acuerdo de libre comercio, primero entre Estados Unidos y Canadá y México, y después un acuerdo continental (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA). El régimen estadounidense fue exitoso en la primera instancia, pero fracasó miserablemente en la segunda; habían encontrado poderosas fuerzas de resistencia en el sector popular de muchos Estados, al igual que amplia oposición dentro la clase polí-

¹⁵ Sobre el post-Consenso de Washington y los dos tipos de «regímenes post-neoliberales» formados tras el amplio desencanto con el, y el rechazo al, modelo neoliberal, véase Barrett, Chávez y Rodríguez (2008); Petras y Veltmeyer (2009); Van Waeyenberge (2006).

tica y elementos de la clase gobernante y el régimen de gobierno en países como Brasil.

En esta coyuntura de desarrollo capitalista, el imperialismo y la lucha antiimperialista tomaron formas diferentes en distintos países, pero Colombia fue única, ya que el movimiento más poderoso en la lucha por las tierras de los años sesenta no ha sido derrotado. Con la tierra aún al centro de la lucha de clase, la existencia y operaciones a gran escala de lo que podríamos denominar narcocapitalismo permitió al Estado imperial estadounidense moverse con fuerza militar contra el principal obstáculo que queda para el desarrollo capitalista de la agricultura en Colombia —hacer el campo seguro para el capital estadounidense— bajo la fachada de una «guerra contra las drogas» emprendida por el gobierno contra los productores de cocaína y el narcotráfico. El mecanismo de esta ofensiva imperial fue el Plan Colombia, una ayuda militar y diplomática estadounidense dirigida a combatir los cárteles de droga colombianos y los grupos de izquierda insurgentes en el territorio colombiano. El plan fue concebido originalmente entre 1998 y 1999 por las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el presidente estadounidense Bill Clinton, como una estrategia anti-cocaína, pero con el objetivo de terminar el conflicto armado colombiano y hacer el campo seguro para el capital estadounidense (Vilar y Cotte, 2010).

Un tercer frente en la ofensiva imperialista contra las fuerzas de resistencia en el sector popular involucró la cooperación internacional y las agencias de desarrollo internacional. La estrategia usada por estas agencias fue la misma que se usó exitosamente en los años sesenta y setenta para apagar los fuegos de fermentos revolucionarios en el campo: ofrecer a los campesinos desposeídos y a los pobres rurales una alternativa no antagónica a la movilización social y acción colectiva directa (Veltmeyer, 2005). La estrategia tuvo resultados diferentes en países distintos. En Ecuador, hogar del movimiento indígena más poderoso de la región —la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie)— la estrategia de etnodesarrollo orquestada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

resultó en la división y debilitamiento del movimiento, minando su capacidad de movilizar las fuerzas de resistencia popular (Petras y Veltmeyer, 2009). Por ejemplo, en sólo unos pocos años, Antonio Vargas, presidente de la Conaie y líder del levantamiento indígena más grande del siglo xx, había sido convertido en cabeza de una de las organizaciones no gubernamentales (ONG) más poderosas de la región, con la capacidad de desembolsar fondos para microproyectos de desarrollo local y una consecuente disminución en el poder de la Conaie para movilizar las fuerzas de resistencia. Para 2007, cuando Rafael Correa, un economista de izquierda, llegó al poder como el presidente del país, el movimiento indígena liderado por la Conaie no era ni la sombra de lo que había sido antes, permitiendo a la izquierda política, en forma del Movimiento de Ciudadanos de Correa, hacer a un lado a la Conaie y a los movimientos indígenas en el proyecto político de una «Revolución Ciudadana».

El resultado fue bastante diferente en Bolivia, un caso paradigmático de antineoliberalismo y antiimperialismo en la coyuntura actual de la lucha de clases. Mientras que el movimiento popular en Ecuador había sido hecho a un lado en la captura de los instrumentos de poder estatal por la izquierda política, en Bolivia un extenso proceso de conflicto de clase y movilización masiva fue el prelude y la condición del ascenso al poder de la izquierda política en forma del Movimiento al Socialismo (MAS). Las «guerras» del agua y el gas, los choques con el Ejército y la destitución de varios gobiernos corruptos y neoliberales, todos fueron parte de un cóctel que permitió el surgimiento de un nuevo «actor» político o instrumento en la forma del MAS y la subida al poder de Evo Morales, lo que fue apoyado por los «movimientos sociales» —que abarcaban comunidades de «campesinos» indígenas, un proletariado rural de trabajadores sin tierra y diversos sectores de la clase trabajadora organizada (Dangl, 2007; Kohl y Farthing, 2006; Webber, 2010).

IMPERIALISMO Y ANTIIMPERIALISMO EN LA ERA DEL CAPITALISMO EXTRACTIVO

La agenda de «reforma estructural» neoliberal del Consenso de Washington facilitó una entrada masiva de capital en forma de IED dirigida hacia la manufactura no tradicional, servicios financieros, informática de alta tecnología y extracción de recursos naturales. Los años noventa vieron un incremento seis veces mayor en las entradas de IED en los cuatro primeros años de la década y luego otro aumento acusado de 1996 a 2001; en menos de 10 años el capital extranjero acumulado por las multinacionales en la región se había triplicado (CEPAL, 2012: 71), mientras las ganancias se disparaban. John Saxe-Fernández, un conocido economista político con sede en México, determinó que en el transcurso de la década el ingreso de IED había recogido ganancias enormes, reflejadas en la salida neta de 100 mil millones de dólares durante toda la década (Saxe-Fernández y Núñez, 2001).

Otra gran entrada tuvo lugar en la primera década del nuevo milenio en el contexto de una mayor expansión en la demanda mundial de recursos naturales y un consecuente auge de las materias primas en Sudamérica (Ocampo, 2007). Como los datos de la tabla 1 muestran, este auge de la exportación de materias primas en el sector energético de los combustibles fósiles y biocombustibles (aceite y gas), al igual que en minerales y metales, y productos agroalimentarios, afectó principalmente a Sudamérica, lo que llevó a una tendencia mundial hacia la (re)primarización de las exportaciones desde la periferia del sistema y a la expansión del capitalismo extractivo.

Los objetivos principales y puntos de destino para la IED en América Latina durante las dos últimas décadas han sido los servicios (particularmente la banca y finanzas), el sector de los recursos naturales (exploración, extracción y explotación de fuentes de energía fósil y biocombustible, metales preciosos y minerales industriales) y productos agroalimentarios. En la era previa de desarrollo liderado por el Estado, la IED había servido predominantemente como una forma de financiar el desarrollo capitalista de la industria y un proceso de «transformación productiva» (conversión

tecnológica y modernización), que se reflejó en la geoeconomía del capital global y en las dinámicas de los flujos de capital en ese tiempo. Sin embargo, el nuevo orden mundial y dos generaciones de reformas neoliberales mejoraron dramáticamente las condiciones para el capital, abriendo el mercado en América Latina para bienes fabricados en el Norte (Estados Unidos, Canadá y Europa) y proporcionando mayores oportunidades para el capital en busca de recursos —consolidando el papel de América Latina como fuente y proveedor de recursos naturales y exportador de productos primarios, un papel que se refleja en los flujos de inversión productiva en la región hacia las industrias extractivas (véase tabla 2).

Tabla 1
Exportaciones de productos básicos (porcentaje total de exportaciones)

	2004	2006	2008	2011
Argentina	71.2	68.2	69.1	68.3
Bolivia	86.7	89.8	92.8	95.5
Brasil	47.0	49.5	55.4	66.2
Chile	86.8	89.0	88.0	89.2
Colombia	62.9	64.4	68.5	82.5
Ecuador	90.7	90.4	91.3	92.0
México	20.2	24.3	27.1	29.3
Perú	83.1	88.0	86.6	89.3
Venezuela	86.9	89.6	92.3	95.5
Latinoamérica	46.2	51.3	56.7	60.9

Fuente: CEPAL (2012).

Tabla 2
Distribución porcentual de IED por sector en América Latina

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos	10	12	12	11	12	13	12	15	30
Manufactura	25	26	38	35	38	37	36	35	22
Servicios	60	61	51	48	46	48	51	49	47

Fuente: Adaptado de Arellano (2010, tabla 2), basado en datos de CEPAL.

Al entrar en el nuevo milenio, el sector de los servicios representó casi la mitad de los ingresos de IED, pero datos presentados por la CEPAL (2012: 50) apuntan a un flujo constante y creciente de capital hacia el sector de recursos naturales en Sudamérica, en especial la minería, donde el capital canadiense tomó una posición predominante, representando hasta un 70 por ciento de la IED en este sector (2010). En el transcurso de la primera década del nuevo milenio la proporción total de capital «en busca de recursos» en IED se incrementó de 10 a 30 por ciento. En 2006 la entrada de capital de inversiones «en busca de recursos» creció en 49 por ciento para llegar a 59 mil millones de dólares, lo que excedió las entradas totales de IED de cualquier año desde que empezó la liberalización económica en los años noventa (UNCTAD, 2007: 53). A pesar de las crisis financiera y económica global de la época, los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe llegaron a un máximo histórico en 2008 (128.3 mil millones de dólares), un acontecimiento extraordinario considerando que en ese tiempo los flujos de IED a nivel mundial se habían reducido por al menos un 15 por ciento. Esta tendencia contracíclica marcó la continuación del *boom* de productos primarios y la expansión estable del capital en busca de recursos en la región.

La rápida expansión del flujo de IED hacia América Latina en los años noventa fue un reflejo de las incrementadas oportunidades para la acumulación de capital proporcionadas por los regímenes de política neoliberal en la región, pero en el nuevo milenio las condiciones para el desarrollo capitalista han cambiado drásticamente. En este nuevo contexto, que incluyó un importante realineamiento del poder económico y las relaciones de comercio en el mercado mundial, y el crecimiento en la demanda y los precios de productos básicos, el cambio de dirección de IED hacia América Latina significó un cambio importante en la geoeconomía y geopolítica del capital global. Los flujos de IED a América Latina, entre 2000 y 2007, por primera vez excedieron a los que fueron a América, sólo sobrepasados por Europa y Asia. Y la crisis financiera mundial produjo un cambio aún más radical en la geoeconomía del capital global con respecto a su distribución regional (mayores flujos a América Latina)

y distribución sectorial (concentración en el sector extractivo). En 2005, las economías «en desarrollo» y «emergentes» atrajeron sólo 12 por ciento de los flujos mundiales de capital productivo, pero para 2010, teniendo como trasfondo un marcado declive en estos flujos, estas economías fueron el punto de destino de más de 50 por ciento de los flujos mundiales de IED (CEPAL, 2012). En el mismo año los flujos de IED a América Latina se incrementaron por 34.6 por ciento, muy por encima de la tasa de crecimiento en Asia, que era sólo de 6.7 por ciento (UNCTAD, 2012: 52-54).

El flujo de capital productivo hacia América Latina ha sido impulsado por dos factores: precios altos de los productos básicos, lo que atrajo «inversiones en busca de recursos naturales», y el crecimiento económico de la subregión sudamericana, lo que estimuló las inversiones en busca de mercado. Este flujo de IED estaba concentrado en cuatro países sudamericanos —Argentina, Brasil, Chile y Colombia—, lo que representaba 89 por ciento de las entradas totales de la subregión. Las industrias extractivas de estos países, en particular la minería, absorbieron la porción más grande de estas entradas. Por ejemplo, en 2009, América Latina recibió 26 por ciento de las inversiones mundiales en exploración minera (Senafobomade, 2011). Junto con la expansión de los proyectos de petróleo y gas, la explotación mineral constituye la fuente más importante de ingresos por exportaciones para la mayoría de los países en la región.

GEOPOLÍTICA DEL CAPITAL EN AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS DEL IMPERIALISMO EXTRACTIVO

Como se ha señalado, una ola de IED que busca recursos fue una característica principal de la economía política del desarrollo capitalista global al inicio de la primera década del nuevo milenio. Otra fue la pérdida de vigencia del neoliberalismo como una doctrina y modelo económico —al menos en Sudamérica, donde movimientos sociales poderosos se enfrentaron exitosamente a este modelo—. Durante la última década, varios gobiernos en esta subregión, montando una ola de sentimiento antineoliberal producido por estos movimientos,

experimentaron un cambio de régimen —una inclinación hacia la izquierda y lo que ha sido descrito como «extractivismo progresista» (Gudynas, 2010).

Las victorias políticas de estos regímenes «progresistas» elegidos democráticamente abrieron un nuevo capítulo en la lucha de clase y el movimiento antiimperialista, a pesar del hecho de que el gran alcance de la IED en busca de recursos, o capital extractivo, ha generado profundas paradojas para aquellos regímenes progresistas de la región comprometidos a abordar el predicamento de la desigualdad y las condiciones de degradación ambiental que rápidamente alcanzan proporciones de crisis como resultado de las operaciones del capital extractivo.

En este contexto, algunos líderes políticos y movimientos sociales hablan de revolución en el sentido de moverse hacia «el socialismo del siglo XXI» —la revolución «bolivariana» de Venezuela, la «revolución democrática y cultural» de Bolivia y la «revolución ciudadana» en Ecuador—, y junto con varios gobiernos que han aceptado el nuevo desarrollismo (la búsqueda de una forma más inclusiva de desarrollo), efectivamente estos regímenes han dado pasos en la reducción de la pobreza y la inclusión social, usando para este propósito los ingresos fiscales adicionales derivados de los ingresos por recursos. A pesar de eso, al igual que sus vecinos más conservadores —regímenes como México y Colombia, comprometidos con el neoliberalismo y una alianza con el «imperialismo»— los regímenes progresistas de izquierda en la región se encuentran atrapados en un laberinto de una renovada dependencia de extracción de recursos naturales (el «nuevo extractivismo») y exportación de productos básicos («reprimarización»). Además, como argumentó Gudynas (2010), este nuevo extractivismo «progresista» es muy parecido al extractivismo «clásico» en la destrucción del medio ambiente y medios de vida, y la erosión de los derechos territoriales y la soberanía de las comunidades indígenas afectadas directamente por las operaciones del capital extractivo, lo que continúa generando intensas relaciones de conflicto social.¹⁶

¹⁶ Sobre las dinámicas de estos conflictos en el sector extractivo, véase OCMAL (2011), Mining Watch Canada (2009) y los varios estudios de caso por país en Veltmeyer y Petras (2014). Desde finales de los años noventa ha habido una creciente incidencia de protestas

A pesar de que los gobiernos de centro-izquierda «progresistas» usan los ingresos por recursos como un mecanismo de inclusión social y de transferencia directa de efectivo a los pobres, no está claro si son capaces de llevar a cabo medidas revolucionarias en sus esfuerzos por producir una forma de desarrollo más inclusivo y sustentable, o una profundización de la democratización política y económica, permitiendo al pueblo «vivir bien», mientras al mismo tiempo se continúa obedeciendo al capital extractivo y a su asalto global a la naturaleza y a los medios de vida. El problema aquí tiene dos lados. Uno es una continua dependencia de estos regímenes posneoliberales de izquierda (de hecho, todos menos Venezuela) al neoliberalismo («reformas estructurales») en el nivel de política pública macroeconómica. El otro problema tiene que ver con el llamado «nuevo extractivismo» basado en «activismo estatal de inclusión» al igual que la continua dependencia de IED —y por lo tanto la necesidad de llegar a un acuerdo con el capital global en lo que respecta a compartir los ingresos por recursos derivados del proceso de extracción—. El problema aquí es que en esta relación del capital global con el Estado local el primero es dominante y tiene el poder, lo que se refleja en la tendencia de los gobiernos y regímenes políticos formados por la nueva izquierda latinoamericana, incluso en aquellos como Ecuador y Perú que han tomado una «forma populista radical», al ponerse del lado del capital global (las compañías mineras multinacionales) en su relación de conflicto con las comunidades que están afectadas directamente por las operaciones extractivas de estas empresas (véanse los diversos estudios de casos por países en Veltmeyer y Petras, 2014) .

Otro indicador de la relación de dependencia entre el capital extractivo global y el Estado latinoamericano es la incapacidad del último para

locales contra grandes proyectos mineros y petroleros privados (privatizados) basados en capital extranjero, y con respecto a la minería el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) ha registrado 155 conflictos socioambientales importantes en los últimos años, la mayoría de ellos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Véase la página del observatorio (www.olca.cl/ocmal) para mayor detalle sobre estos conflictos.

regular al primero y a las ganancias extraordinarias que logran las empresas que operan en el sector extractivo. Se estima que dadas las bajísimas o, como en el caso de México, inexistentes regalías y el típicamente laxo y bajo régimen tributario sobre explotación de minerales y metales —un factor importante en el régimen de exportación de varios países de la región (en particular Chile, Bolivia, Colombia, Perú)— más de 70 por ciento del valor de estos minerales y metales en el mercado global es tomado por los diferentes grupos de capitalistas en la cadena de producción mundial. Por ejemplo, *Financial Times* informó el 18 de abril de 2013, que desde 2002 hasta 2008, durante el auge de la materias primas, los comerciantes de productos más grandes recogieron 250 mil millones de dólares en ganancias sobre sus «inversiones».¹⁷ Al mismo tiempo, dada la intensidad de producción capital en el sector extractivo, se estima que los trabajadores por lo general recibieron menos de 10 por ciento del valor de los recursos extraídos. Por lo general, los beneficios del crecimiento económico producido por la exportación de la riqueza de los recursos naturales de América Latina se externalizan, mientras que los excesivamente altos costos ambientales y sociales se interiorizan, a costa de las comunidades más directamente afectadas por las operaciones del capital extractivo (Clark, 2002; Veltmeyer y Petras, 2014) .

Depender continuamente del modelo neoliberal de reformas estructurales en el marco del post-Consenso de Washington ante la necesidad de volver a introducir al Estado en el proceso de desarrollo, junto con dirigirse y una continua dependencia al capital extractivo (IED «en busca

¹⁷ En 2000, las empresas y comerciantes del sector hicieron 2.1 mil millones de dólares en ganancias; en 2012 éstas fueron de 33.5 millones de dólares. Y mientras que algunos comerciantes disfrutaron ganancias por encima de 50 o 60 por ciento a mediados de la década de 2000, hoy en día, en el contexto de una «crisis financiera mundial» y una caída en algunos precios de productos, todavía están en un promedio de 20 a 30 por ciento —aún alto para cualquier estándar de negocios—. De hecho, los ingresos netos de las casas comerciales más importantes desde 2003 superan a la de los bancos más poderosos de Wall Street como Goldman Sachs, JPMorgan Chase y Morgan Stanley combinados, o los de un gigante industrial como General Electric. Los comerciantes de materias primas hicieron más dinero que Toyota, Volkswagen, Ford Motor Company, BMW y Renault combinados.

de recursos»), constituyen graves problemas económicos, sociales y políticos para los Estados latinoamericanos que buscan distanciarse de los dictados del capital global y las garras del poder imperial. Sin embargo, el cambio de dirección del Estado en América Latina hacia la regulación en cuanto a las operaciones del capital extractivo, así como la creciente resistencia popular y oposición a los impactos socioambientales destructivos y negativos de estas operaciones, también constituyen problemas importantes para el capital global. La diferencia es que los capitalistas y las empresas que operan en el sector extractivo son capaces de contar con el apoyo y los masivos recursos y poderes del Estado imperial. En lo que respecta a la cuestión de la regulación, los Estados y las organizaciones internacionales que constituyen el imperialismo han sido capaces de movilizar sus inmensos recursos y ejercer sus amplios poderes para crear un sistema de autorregulación corporativo en forma de una doctrina de responsabilidad social corporativa (Gordon, 2010; Minera Canadá, 2009).¹⁸ Con esta doctrina los Estados latinoamericanos que se han dirigido o recurrido a una estrategia de desarrollo de recursos naturales han permanecido bajo una enorme presión para permitir que las empresas que operan en el sector extractivo se regulen a sí mismas. En cuanto a la cuestión de la guerra por los recursos y los conflictos sociales que han rodeado las operaciones del capital extractivo, especialmente en el sector de la minería, en las últimas dos décadas el Estado imperial ha acudido al rescate del capital extractivo una y otra vez. En este sentido, el Estado canadiense ha sido particularmente agresivo en su apoyo incondicional e incansable a las empresas mineras canadienses

¹⁸ En cuanto al régimen normativo establecido para el capital extractivo se han construido dos modelos diferentes, uno por los economistas de la CEPAL, la agencia de la ONU que ha liderado el debate con el neoliberalismo: «activismo estatal de inclusión» o, como Infante y Sunkel (2009) lo ponen, «desarrollo inclusivo». El otro modelo ha sido descrito como «crecimiento inclusivo» y se basa en la agencia del mercado y el «sector privado» en vez del Estado. Una de las formas más definitivas de este modelo ha sido construida por los economistas en el reaccionario (neoliberal) *think tank* canadiense, el Instituto Fraser, y puesto sobre la mesa por un grupo especial del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes de Canadá (2012).

que dominan las inversiones extranjeras en la industria —representando más de 70 por ciento del capital invertido en este subsector en América Latina—. ¹⁹ El apoyo del gobierno canadiense a estas empresas, a través de la presión diplomática ejercida sobre los gobiernos latinoamericanos a favor de la responsabilidad social corporativa, el apoyo financiero y la asistencia en la superación de la resistencia generalizada a las operaciones extractivas de las empresas mineras canadienses en América Latina, ha ido tan lejos como poner a disposición de estas empresas todo el aparato del programa de ayuda exterior de Canadá (Engler, 2012; Gordon, 2010; Gordon y Webber, 2008).

CONCLUSIÓN: TESIS SOBRE EL IMPERIALISMO DEL SIGLO XXI

Las conclusiones que hemos extraído de nuestro análisis de la evolución económica y política de América Latina en las últimas dos décadas se pueden resumir en forma de 12 tesis:

1. Las fuerzas dinámicas del desarrollo capitalista son tanto globales en su alcance como disparejas en sus resultados. Además, el proceso de acumulación de capital involucra la geoeconomía del capital —el avance del capital en tiempo y espacio— y la agencia del Estado imperial al facilitar este avance: la geopolítica del capital.
2. El análisis de clase proporciona una herramienta esencial para comprender las dinámicas económicas y políticas cambiantes del poder imperial en las diversas coyunturas del desarrollo capitalista. Nos permite trazar diferentes etapas en el desarrollo de las fuerzas

¹⁹ Se estima que Canadá representa más de 60 por ciento de las inversiones mundiales en el sector minero de la industria extractiva. En ninguna parte en el extranjero se siente la presencia de la minería canadiense con más intensidad que en América Latina. Más de la mitad de los activos globales de las empresas mineras canadienses, con un valor cercano a los 57 mil millones de dólares canadienses, se encuentran allí.

productivas y las correspondientes relaciones de producción y dinámicas de la lucha de clases. Estas dinámicas, que hemos trazado en el contexto latinoamericano, son tanto internas como internacionales, e implican tanto la relación capital-trabajo como una división Norte-Sur en el sistema capitalista mundial.

3. Mientras que en los años ochenta se acudió al imperialismo para eliminar los obstáculos en el avance del capital y facilitar el flujo de inversiones productivas en la región, en el nuevo milenio se ha acudido a él para ayudar al capital en su relación de conflicto con las comunidades directamente afectadas por las operaciones extractivas del capital, así como para hacer frente al amplio movimiento de resistencia.
4. El cambio en el poder económico mundial en el nuevo milenio y la nueva geoeconomía del capital en la región tienen implicaciones significativas para el imperialismo norteamericano y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, reduciendo tanto el alcance del poder de Estado de Estados Unidos como la capacidad de Washington para dictar políticas o dominar relaciones económicas y políticas. Esto se refleja entre otras cosas en la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), una nueva organización política de Estados que excluye explícitamente a Estados Unidos y Canadá, los dos Estados imperiales del continente.
5. En condiciones de una mayor demanda mundial por recursos naturales, la pérdida de vigencia del neoliberalismo como modelo económico y varios levantamientos populares y movilizaciones de masas, el nuevo milenio liberó nuevas fuerzas de resistencia y un proceso dinámico de cambio de régimen.
6. Los regímenes de centro-izquierda que llegaron al poder bajo estas condiciones exigieron la propiedad pública de la riqueza de recursos naturales de la sociedad, la estratificación y renacionalización de las empresas privatizadas, la regulación del capital extractivo en cuanto a su impacto negativo en los medios de vida y el medio ambiente (la madre naturaleza), y el activismo de inclusión del Estado al asegurar una redistribución progresiva de la riqueza y los ingresos. Al igual que

en los años noventa, la agencia fundamental de este proceso de desarrollo político fueron los movimientos sociales con su base social en las comunidades indígenas de campesinos y un proletariado rural de trabajadores sin o casi sin tierras. Estos movimientos movilizaron a las fuerzas de resistencia contra la agenda neoliberal de «reforma estructural» en la política macroeconómica, el impacto socioambiental negativo del capitalismo extractivo y la proyección del poder imperial en la región.

7. Estas fuerzas de cambio y resistencia no condujeron a una ruptura con el capitalismo. En cambio algunos de los regímenes de «centro-izquierda» tomaron el poder y, beneficiándose de los altos precios de las materias primas, procedieron a estimular una recuperación económica y con ello una mejora en la condición social de la población (pobreza extrema). Pero las políticas de estos regímenes llevaron a la desmovilización de los movimientos sociales y a una normalización de relaciones con Washington, aunque con una mayor autonomía estatal. En este contexto, Washington perdió aliados y clientes colaboradores en Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Venezuela y Ecuador durante este periodo —posteriormente, se enfrentó a una fuerte oposición en toda la región—. Sin embargo, Washington retuvo o recuperó clientes en Panamá, Costa Rica, Honduras, Colombia, Perú, México y Chile. De igual importancia, los regímenes de centro-izquierda que surgieron en la región estabilizaron el capitalismo, conteniendo o bloqueando cualquier intento de revertir la política de privatización de los regímenes anteriores o para moverse sustancialmente hacia lo que el presidente Hugo Chávez llamó «el socialismo del siglo XXI».
8. La fluidez de las relaciones de poder de Estados Unidos con América Latina es un producto de las continuidades y los cambios que se han desarrollado en América Latina. La hegemonía del pasado sigue pesando pero el futuro augura un descenso continuado. Salvo rupturas importantes del régimen en América Latina, la probabilidad es de mayores divergencias en la política y una agudización de las

contradicciones existentes entre la proclamación de retórica y la práctica política de la izquierda política.

9. En la esfera de influencia militar e intervención política, los colaboradores de Estados Unidos sufrieron importantes reveses en sus intentos de golpe en Venezuela (2002, 2003) y Bolivia (2008), y en Ecuador con el cierre de la base militar de Manta; pero tuvieron éxito en Honduras (2009). En 2009, Estados Unidos consiguió un acuerdo para una base militar en Colombia, un importante potencial aliado militar contra Venezuela. Sin embargo, con un cambio en la presidencia de Colombia, Washington sufrió un revés parcial con la reconciliación entre los presidentes Chávez y Santos. Un lucrativo acuerdo comercial de 8 mil millones de dólares con Venezuela superó los acuerdos de Colombia con Washington por una base militar.
10. Es poco probable que los países de América Latina que están llevando a cabo una estrategia extractivista de desarrollo nacional basada en la extracción de recursos naturales y la exportación de productos primarios puedan mantener el rápido crecimiento en el contexto de las contradicciones que son prevalentes en el capitalismo, pero que son más agudas y han tomado una forma particularmente destructiva con el capitalismo extractivo.
11. Las operaciones destructivas del capital extractivo, facilitado y apoyado por el Estado imperial, han generado fuerzas de resistencia poderosas. Estas fuerzas están cambiando los contornos de la lucha de clases, que hoy se centra menos en lucha de tierras y laboral que en los impactos socioambientales negativos del capital extractivo y las dinámicas del saqueo imperialista y la apropiación de recursos naturales.
12. La correlación de fuerzas en la lucha antiimperialista no está clara y es cambiante, pero es evidente que Estados Unidos ha perdido poder e influencia. En conjunto estas continuidades históricas abogan por una mayor cautela al asumir un cambio permanente en las relaciones de poder imperiales con América Latina. Sin embargo, hay razones poderosas para considerar la disminución del poder de Estados Unidos como una tendencia a largo plazo e irreversible.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, Samir (2001), «Imperialism and Globalization», *Monthly Review*, vol. 53, núm. 2.
- ARELLANO, Juan Martín (2010), «Canadian Foreign Direct Investment in Latin America», *Background Paper*, Ottawa, North-South Institute.
- ARRIGHI, Giovanni (2005), «Hegemony Unraveling I» and «Hegemony Unraveling II», *New Left Review*, II, núm. 32/33.
- Banco Mundial (2008), *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- BARAN, Paul (1957), *The Political Economy of Growth*, Nueva York, Monthly Review.
- BARRETT, Patrick, Daniel Chávez y César Rodríguez-Garavito (2008), *The New Latin American Left: Utopia Reborn*, Londres, Pluto Press.
- BIENEFELD, Manfred (2013), «The New World Order: Echoes of a New Imperialism», en Henry Veltmeyer (ed.), *Development in an Era of Neoliberal Globalization*, Oxford, Routledge.
- BULMER-THOMAS, Victor (1996), *The Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Canada's House of Commons (2012), *Driving Inclusive Economic Growth: The Role of the Private Sector in International Development*, Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Ottawa, Public Works and Government Services Canada.
- CLARK, Tim (2002), *Canadian Mining Companies in Latin America: Community Rights and Corporate Responsibility*, Conference Report to the Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) and Mining Watch Canada, Toronto, 9-11 de mayo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL.
- CROUCH, Colin y Alessandro Pizzorno (1978), *Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Londres, Holmes and Meier.
- DANGL, Benjamin (2007), *The Price of Fire: Resource Wars and Social Movements in Bolivia*, Oakland, AK Press.
- ENGLER, Yves (2012), *The Ugly Canadian: Stephen Harper's Foreign Policy*, Halifax, Fernwood Publishing.
- FOSTER, John Bellamy (2003), «The New Age of Imperialism», *Monthly Review*, vol. 55, núm. 3.
- (2006), *Naked Imperialism: The US Pursuit of Domination*, Nueva York, Monthly Review Press.

- FRIEDEN, Jeffrey (2006), *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the 20th Century*, Nueva York, W.W. Norton.
- GORDON (2010).
- GORDON, Todd y Jeffery Webber (2008), «Imperialism and Resistance: Canadian Mining Companies in Latin America», *Third World Quarterly*, vol. 29, núm. 1.
- GUDYNAS, Eduardo (2010), «The New Extractivism in South America: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism», Bank Information Center, en <http://www.bicusa.org/en/Article.11769.aspx>
- HARDT, Michael y Antonio Negri (2000), *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- HARVEY, David (2003), *The New Imperialism*, Nueva York, Oxford University.
- INFANTE, Ricardo y Osvaldo Sunkel (2009), «Chile: hacia un desarrollo inclusivo», *Revista CEPAL*, vol. 10, núm. 97.
- KLARE, Michael (2003), «The New Geopolitics», *Monthly Review*, vol. 55, núm. 3.
- KOHL, Benjamin y Linda Farthing (2006), *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*, Londres, Zed Books.
- LEWIS, Arthur (1954), «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor», *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, núm. 2.
- MAGDOFF, Harry (2003), *Imperialism without Colonies*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Minera Canadá (2009).
- Mining Watch Canada (2009), *Land and Conflict: Resource Extraction, Human Rights, and Corporate Social Responsibility: Canadian Companies in Colombia*, Ottawa, Mining Watch Canada.
- MIROWSKI, Philip y Dieter Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
- O CAMPO, José Antonio (2007), «The Macroeconomics of the Latin American Economic Boom», *CEPAL Review*, núm. 93.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (2011), *Cuando tiemblan los derechos: Extractivismo y criminalización en América Latina*, Quito, OCMAL, en www.rebellion.org/docs/150198.pdf
- PANITCH (1981), pp. 1-36.
- PANITCH, Leo y Colin Leys (2004), *The New Imperial Challenge*, Nueva York, Monthly Review Press.
- PEET, Richard (2003), *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, Londres, Zed Books.
- PETRAS, James y Henry Veltmeyer (2001), *Unmasking Globalization: The New Face of Imperialism*, Halifax, Fernwood Books/Londres: Zed Books.

- _____ (2004), *Las privatizaciones y la desnacionalización en América Latina*, Buenos Aires, Libros Prometeo.
- _____ (2005a), «Foreign Aid, Neoliberalism and Imperialism», en A. Saad-Filho y D. Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, Londres, Pluto Press.
- _____ (2005b), *Empire with Imperialism*, Halifax y Londres, Fernwood Publications y Zed Books.
- _____ (2007a), «Neoliberalism and Imperialism in Latin America: Dynamics and Responses», *International Review of Modern Sociology*, vol. 33 (número especial).
- _____ (2007b), *Multinationals on Trial*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- _____ (2009), *What's Left in Latin America*, Aldershot, Ashgate.
- PETRAS y Veltmeyer (2013).
- RAZACK, Sherene (2004), *Dark Threats and White Knights: The Somalia Affair, Peacekeeping and the New Imperialism*, Toronto, University of Toronto Press.
- ROBINSON, William (2007), «Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State», *Societies Without Borders*, 2.
- ROMERO, Gabriela (2014), «Poder adquisitivo cayó 77 por ciento en 35 años en México», *La Jornada*, 6 de agosto.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John y Omar Núñez (2001), «Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina», en John Saxe-Fernández (ed.), *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires/México, Editorial Lumen.
- SENA-FOBOMADE (2011), «Se intensifica el extractivismo minero en América Latina», Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 02-03, en <http://fobomade.org.bo/art-1109>
- UNCTAD (2007), pp. 53.
- VAN Waeyenberge (2006).
- VELTMEYER y Petras (2014).
- VELTMEYER (2005).
- _____ (2010).
- VILAR y Cotte (2010).
- WEBBER, Jeffery (2010), *Red October: Left Indigenous Struggle in Modern Bolivia*, Leiden, Brill.
- WILLIAMSON, John (ed.) (1990), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- WOOD, Meiksins (2003), *Empire of Capital*, Londres, Verso.

DESARROLLO. PALEONTOLOGÍA (POLÍTICA) DE UNA IDEA (NEOLIBERAL)

José Francisco Puello-Socarrás*

RESUMEN: La impronta colonial del neoliberalismo puede rastrearse desde las reflexiones suscitadas por la Sociedad Mont-Pèlerin, primer escenario oficial neoliberal y cónclave que evoluciona en paralelo al periodo de descolonización de posguerra del siglo xx de la mano de la tesis acerca del *desarrollo colonial* sostenida por los países colonizadores. Gestada inauguralmente bajo esta perspectiva, la idea de desarrollo, sin adjetivos, resultaría ser una idea-guía característica del neoliberalismo, así como el referente crucial para materializar este paradigma socioeconómico, su proyecto político y su hegemonía a nivel global durante el último cuarto del siglo xx e, incluso, hoy en el nuevo milenio. En vista de que dos referencias centrales en este debate, tanto la *arqueología* realizada por Wolfgang Sachs, como la *genealogía* propuesta por Escobar, sobre la idea de desarrollo, fallan en establecer los vínculos estrechos que existen entre la emergencia/procedencia de esta idea y su origen eminentemente neoliberal, esta propuesta pretende ensayar una *paleontología* (politológica) del desarrollo «excavando» con mayor profundidad en las razones y en los argumentos de tal acontecimiento con el fin de reconstruir complementariamente la conceptualización del desarrollo como una construcción propia de la ideología y praxis neoliberales.

PALABRAS CLAVE: desarrollo, subdesarrollo, neoliberalismo, colonialismo, nuevo neoliberalismo.

* Docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia.

ABSTRACT: Neoliberalism's colonial footprint can be traced back to the thinking that originated with the Mont Pelerin Society, neoliberalism's official headquarters and the conclave that evolved in parallel to the 20th Century's post-war period of decolonization with a basis in the thesis of colonial development held by the colonizing countries. Initially conceived from this perspective, the idea of development, without adjectives, would come to be an idea-guide characteristic of neoliberalism. Similarly, the crucial aspects in bringing this socioeconomic paradigm to fruition are its political project and its global hegemony during the last quarter of the 20th Century and now in the new millennium. Given that two key works in this debate, *arqueología* by Wolfgang Sachs and *genealogía* by Escobar on the concept of development failed to establish the strong ties that exist between the emergence/origin of this concept and its eminently neoliberal origin, this article intends to explore a paleontology (political science) of development, «digging» deeper into the reasons and arguments of the issue with the aim of reconstructing, complementarily, the conceptualization of development as a product of neoliberal ideology and praxis.

KEY WORDS: development, underdevelopment, neoliberalism, colonialism, new neoliberalism.

EL DESARROLLO EN SU FRAGUA

Una de la tesis más ensombrecidas sobre el neoliberalismo, en la que existen grandes deficiencias análíticas, es la reflexión sobre su naturaleza colonialista (Puello-Socarrás, 2013).¹ Esta raíz inherente al neoliberalismo se expresa de diversas maneras. Aquí nos limitamos a esbozar dos dimensiones fundamentales: 1) el componente colonial *in vitro* del pensamiento político e ideológico neoliberales (nivel que ampliaremos con mayor detalle); y, subsidiariamente, 2) el neoliberalismo neocolonial *in vivo* en tanto condición concreta.

Desde un principio la impronta colonial del neoliberalismo puede rastrearse en las reflexiones inaugurales suscitadas por la Sociedad Mont-Pèlerin, foro neoliberal *ab origine* que evoluciona paralelo al periodo de descolonización de posguerras en el siglo xx —especialmente en África— y posiciona ideológica y políticamente la tesis acerca del *desarrollo colonial* sostenida por los propios países colonizadores. A través de este marco histórico es posible establecer de qué manera se construye el núcleo colonialista en el interior del neoliberalismo y las modalidades bajo las cuales ha sido difundido.

La expresión más fundamental dentro de este acontecimiento es la creación y recreación de la idea de desarrollo. Omitiendo directamente el adjetivo colonial aunque no su contenido, el desarrollo ha sido presentado como un horizonte liberador, incluso emancipador, que aseguraría la paz social perpetua. Por ello, simultáneamente se ha visto como una fatalidad dentro de los procesos de modernización en el marco de los valores del capitalismo tardío contemporáneo (Boron, 2008: 19-23; Roffinelli y Kohan, 2003).² No sin razón, el aclamado —y también

¹Nos referimos a «colonialismo» en sentido complejo y plural, en términos análogos a los de Prada (2013) y al concepto de *colonialidad múltiple*: colonialidades del poder, cuerpo, género, sobre todo, colonialidades del saber y económica, teniendo también como referencia el colonialismo *externo* e *interno* propuesto por González (1963; 2006).

²Una obra que estilizó ideológicamente estos presupuestos fue la de Walter Rostow, *Las etapas del crecimiento económico*, subtitulada muy suspicazmente: *Un manifiesto no comunista*, publicada en 1960.

supuesto— triunfo definitivo del capitalismo en el ocaso del siglo xx, tras el derrumbe del llamado socialismo real, agitó la sensación según la cual el capitalismo en su variante neoliberal sería la fase superior de la civilización humana, histórica y cualitativamente hablando; *el último hombre* y *el fin de la historia*, según sugirió Francis Fukuyama.³

Más allá de la reflexión estrictamente filosófica sobre este asunto, *el desarrollo* y su correlato, la noción de *subdesarrollo* —eufemismos que actualizan en positivo y en negativo la idea-fuerza más sustancial del capitalismo histórico: el progreso— proceden y emergen originalmente *en el interior y desde* los márgenes del neoliberalismo naciente.

Con el paso del tiempo, la idea/noción/concepto de desarrollo/subdesarrollo se convertiría en un campo de intensas disputas políticas e ideológicas protagonizadas por diversas tradiciones de pensamiento social, en general, y por las teorías económicas, en particular. Por ello, reconocer, rescatar y reincorporar los orígenes del desarrollo como idea permite restablecer y enriquecer todavía más las acaloradas discusiones que, hoy por hoy, giran no sólo alrededor de supuestas *novas* pro-desarrollistas sino, más importante aún, frente a la desestimación y abandono de la idea misma de desarrollo tal y como lo vienen planteando varios enfoques emergentes que autoproclaman un «más allá» del desarrollo, o que también son reconocidos más recientemente como *post-desarrollistas* (véase Escobar, 2005).

Aun cuando existe al día de hoy una larga tradición crítica que ha develado el carácter eminentemente colonialista de la idea de desarrollo (véase Sachs, 1996, 1999; Escobar, 2007), sigue sin enfatizarse con contundencia que el desarrollo y el subdesarrollo son conceptos neoliberales.

³ Dos antecedentes de esta postura se encuentran, primero, en David Ricardo, en los albores del siglo xix y la idea sobre el «estancamiento final» de la civilización *en* el capitalismo y, segundo, en Karl Polanyi —no hay que dejar de subrayarlo, hermano de uno de los cofundadores de la Sociedad Mont-Pèlerin— quien, en *La Gran transformación* (1944), anticipara el *fin de la Historia* humana *en* la sociedad capitalista. Desde luego, esta noción ha estado rondando el pensamiento pro-capitalista muchísimo tiempo antes de que el *best-seller* de Francis Fukuyama «cautivara» al mundo.

Sin ser obtusamente abrasivos respecto a la literatura hasta hoy disponible, un caleidoscopio actualizado sobre este particular permite identificar este déficit (Veltmeyer, Fara y Ampuero, 2011; Parpart y Veltmeyer, 2011). Esta cuestión se torna más sugestiva al comprobar que dos enfoques recurridos e imposibles de omitir en los análisis críticos sobre el desarrollo —la *arqueología* realizada por Wolfgang Sachs y la *genealogía* propuesta por Arturo Escobar como parte de la invención del tercer mundo— fallan en registrar el origen, la evolución y las proyecciones del desarrollo/subdesarrollo como una idea vinculada estrechamente con el neoliberalismo y los trasfondos sociopolíticos que implican sus praxis.

Esta dificultad analítica responde a varias situaciones. Primero, advertimos un obstáculo central que es preciso tener muy presente en relación con la diversidad constitutiva en el interior —al menos— de dos posturas neoliberales: la diferencia entre el fundamentalismo ortodoxo de mercado y aquellos que profesan que el mercado es fundamental bajo una mirada neoliberal aunque heterodoxa. Enseguida, convocamos esta dicotomía ortodoxia/heterodoxia para reconocer las procedencias neoliberales de la idea del desarrollo. Finalmente, proponemos algunas conclusiones respecto a los cuestionamientos sobre esta idea, teniendo en cuenta que los aportes realizados podrían sugerir un *nuevo horizonte de visibilidad* respecto a los aspectos más sustanciales en el «cambio de época» por el cual atraviesa esta discusión y el cuestionamiento de la cuestión del desarrollo en América Latina y el Caribe hoy.

ORTODOXIA/HETERODOXIA NEOLIBERALES: HACIA UNA NUEVA DICOTOMÍA

Comúnmente, los estudios críticos sugieren los vínculos del desarrollo con los enfoques neoclásicos de la teoría económica. Sin embargo, estos enfoques son entendidos bajo una versión que si bien no resulta equivocada sí

resulta demasiado restrictiva, pues agota el universo de «lo neoclásico» en sus núcleos ortodoxos más convencionales (especialmente las escuelas de pensamiento y teorías económicas de raigambre angloamericano), sin considerar la existencia e influencias de todo tipo (teóricas, epistemológicas y, desde luego, político-ideológicas) de variantes heterodoxas de cuño europeo continental de la teoría neoclásica: las escuelas austriacas o alemanas. Esa operación omite las contribuciones que las escuelas heterodoxas han realizado a la constitución del pensamiento neoliberal y, por lo tanto, figuran como claves interpretativas imposibles de perder de vista a la hora de comprender la emergencia del neoliberalismo desde mediados del siglo xx y su ulterior despliegue, incluso hasta la actualidad (Puello-Socarrás, 2008, 2011 y 2014).

Restringir los enfoques neoclásicos exclusivamente a sus variantes ortodoxas reforzaría —sobre todo en el terreno de la teoría y el pensamiento económicos— la falaz dicotomía entre ortodoxia/heterodoxia usualmente invocada para describir el carácter y el contenido ideológico de los enfoques económicos, igualando *lo ortodoxo* con lo neoliberal y relacionando equivocadamente *lo heterodoxo* con enfoques considerados no liberales. Bajo esta división, las corrientes heterodoxas neoclásicas (insistimos: las posturas austriacas o alemanas que hacen parte de la mundovisión neoclásica y del neoliberalismo *in extenso*) podrían estar (con)fundidas indistintamente con enfoques keynesianos o marxistas (véase por ejemplo Cypher, 2011).

En estos términos, la dicotomía antes comentada, además de ambigua, resulta demasiado problemática, en particular por su falta de consistencia analítica (sólo acudiendo aquí a los parámetros de la lógica formal). Para recobrar consistentemente la utilidad analítica de la dicotomía aludida, estimamos que sus extremos (dicotómicos) deben ser adecuadamente reinterpretados respecto a un centro *en común*, el neoliberalismo, advirtiendo la existencia de un neoliberalismo *ortodoxo* y un neoliberalismo *heterodoxo*. Uno y otro se distinguen, en primer lugar, a partir de sus respectivas influencias hegemónicas *en el interior* del neoliberalismo, o lo que es lo mismo: discerniendo entre las corrientes

consideradas principales (*mainstream*) de aquellas que no lo son y, por tanto, estas últimas valoradas como subsidiarias o subordinadas en determinados momentos históricos para la *doxa* neoliberal en su dimensión intra-hegemónica.⁴ Esta operación, en segundo lugar, llevaría a registrar una dicotomía adicional entre teorías, pensamientos, ideologías, etcétera, de carácter *neoliberal* y otros de índole no neoliberal (*v. gr.*, keynesianismo, marxismo).

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de lo documentado recientemente por Plehwe (2009), es posible entonces ensayar —si se permite la homología— una *paleontología* de la idea del desarrollo/subdesarrollo «escavando» sobre las condiciones políticas y los argumentos ideológicos que hicieron parte de su surgimiento y proyección, con el fin de comprender en qué sentido esta idea se constituye en una praxis discursiva neoliberal generada principalmente desde el punto de vista de: *a) proyecto* (político) estratégico: en la forma de un paradigma general y bajo un contenido específico *en* el capitalismo tardío; y, subsidiariamente, *b) trayectorias* (de políticas) tácticas y concretas.

EL DESARROLLO COMO PROYECTO POLÍTICO DEL NEOLIBERALISMO

Si bien es cierto que la invención de la dicotomía desarrollo/subdesarrollo tuvo como momento inaugural la enunciación oficial de la *doctrina Truman* (20 de enero de 1949), según la cual los países «más desarrollados» (del capitalismo central) mostrarían a los países «menos desarrollados» (periferias capitalistas) la vía hacia el progreso, valdría la pena recordar que desde 1947 (12 de marzo) —el mismo año en el cual el presidente estadounidense de ese momento, Harry Truman, exponía las ideas acerca del

⁴Esta distinción también resulta crucial a la hora de analizar las trayectorias del neoliberalismo históricas y actuales, especialmente el papel que cumplen la heterodoxia neoliberal en el más reciente *giro heterodoxo* del neoliberalismo en el siglo XXI (véase Puello-Socarrás, 2013).

Plan Marshall «para proveer ayuda a Europa» — se anticipó en un discurso ante el Congreso en pleno de Estados Unidos, lo siguiente:

[...] To ensure the peaceful development of nations, free from coercion, the United States has taken a leading part in establishing the United Nations, The United Nations is designed to make possible lasting freedom and independence for all its members. We shall not realize our objectives, however, unless we are willing to help free peoples to maintain their free institutions and their national integrity against aggressive movements that seek to impose upon them totalitarian regimes. This is no more than a frank recognition that totalitarian regimes imposed on free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States.

[...]

I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.

I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way.

I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes (Truman, 1963: 178-179).

Un par de años más adelante, en el discurso de toma de posesión presidencial en Estados Unidos (20 de enero de 1949), Truman continuaría reiterando, en forma cada vez más incisiva, el contenido ideológico y político de la emergente idea de desarrollo.

Este acontecimiento ha sido sintetizado así por Esteva (1996: 59):

En la concepción grandiosa del discurso de Truman, no hay lugar para la precisión técnica o teórica. El emblema define un programa consciente de la llegada de Mao, que ve la evolución como antídoto de la revolución (en la tradición de Herder), aunque adopta simultáneamente el ímpetu revolucionario de que Marx *[sic]* dotó a la palabra. La concepción de Truman emplea a veces «desarrollo» en el sentido transitivo de los administradores coloniales británicos, a fin

de establecer claramente la jerarquía de las iniciativas que promueve. Pero a veces pasa también con dificultad al empleo intransitivo el término, en la más refinada tradición hegeliana.

Siguiendo nuevamente la rigurosa documentación y los análisis aportados por Esteva, debe subrayarse otro antecedente fundamental dentro de este debate.

Si bien el primero en emplear la palabra desarrollo/subdesarrollo no fue Harry Truman, sino Wilfred Benson, miembro del secretariado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuando en 1942 se refería al *Progreso económico de las áreas subdesarrolladas*, ciertamente tal designación «sólo adquirió relevancia cuando Truman la presentó como emblema de su propia política. En este contexto, adquirió una virulencia colonizadora insospechada» (Esteva, 1996: 54).⁵ Sin embargo, continúa su relato Esteva, inmediatamente después a Benson, la expresión *áreas económicamente atrasadas* fue difundida teóricamente e introducida técnicamente por Paul Rosenstein-Rodan (también por Arthur Lewis) hacia 1943-1944. Hay que registrar que, cronológicamente hablando, este debut teórico de la idea de desarrollo/subdesarrollo se anticipó en más de media década a las publicaciones seminales de Raúl Prebisch: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* y *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*, las cuales datan de 1949 y 1950, respectivamente.⁶

Escobar (2007: 137), deslizando esta misma indagación, aunque retrocediendo un poco más en el tiempo, señala que otro de los referentes remotos del desarrollo, en tanto idea, es la obra de Joseph Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, publicada por primera vez

⁵ Arndt (1987: 1) inicia su obra *Desarrollo económico: la historia de una idea* utilizando un lenguaje —diríamos— menos provocativo, pero que ilustra la magnitud de la ideología del desarrollo en tanto mundo-visión: «El mundo ha llegado a acostumbrarse a pensarse a sí mismo como dividido en países desarrollados y en vías de desarrollo».

⁶ Puntualmente en una conferencia organizada por el Consejo Nacional de Paz de Gran Bretaña y luego difundida por el informe *Las bases económicas para la paz*.

en 1911, aunque más de 20 años después, en 1934, sería introducida en el mundo académico, intelectual y político anglosajón bajo el título de *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*.

Desafortunadamente, tanto Esteva como Escobar, al describir en sus respectivas narrativas el naciente posicionamiento de la idea de desarrollo, no logran enfatizar ni profundizan lo suficiente el hecho de que Joseph Schumpeter y Paul Rosenstein-Rodan —pioneros teóricos de esta idea— fueron economistas vinculados con las diferentes generaciones neoclásicas continentales y, más puntualmente, con la Escuela de Viena (Newsletter, Austrian Economics, 1993) y, en esa medida, constituyeron referencias intelectuales cruciales en lo que más tarde se denominaría oficialmente como el neoliberalismo austriaco.

SCHUMPETER, ROSENSTEIN-RODAN Y LAS CLAVES DEL DESARROLLO: UNA VISIÓN NEOLIBERAL HETERODOXA

Por una parte, Schumpeter, economista perteneciente a la segunda generación de la escuela austriaca, es un icono sin discusión dentro de la evolución del naciente pensamiento y teoría neoliberales. Su influencia —sobre todo, al día de hoy— resulta determinante para las elaboraciones ulteriores no sólo de la ideología neoliberal, sino del proyecto político y, luego, del programa de políticas que desde 1947 empezarían a ser desplegados por el neoliberalismo *in vitro* alrededor de la Sociedad Mont-Pèlerin (Puello-Socarrás, 2008). Desde la década de 1970 y hasta la actualidad la influencia schumpeteriana se ha tornado progresivamente fundamental y sus referencias han venido siendo materializadas en distintas configuraciones concretas en la economía política global. Vale la pena recordar que la transición hacia el neoliberalismo hoy vigente —desde el régimen de acumulación conocido como Estado keynesiano de bienestar (ЕКВ)— ha sido bautizada como *Estado schumpeteriano de trabajo* (EST) (véase Jessop, 1993: 17-18).

Por otra parte, Rosenstein-Rodan también estuvo vinculado con los núcleos austriacos de la teoría neoclásica pero en una generación posterior

(cuarta) a la de Schumpeter. Durante las décadas de 1920 y 1930 Rosenstein-Rodan fue *habitué* del *Privatseminar* organizado por Mises (tercera generación de los neoliberales austriacos), iniciativa que en paralelo con otros encuentros del mismo tipo promocionados por la Fundación Rockefeller —*Geistkreis* («Círculo de la Mente», fundado por su maestro Hayek), *Nationalökonomische Gesellschaft* (Asociación de Economía Austríaca) y *Osterreichische Institut für konjunkturforschung* (Instituto Austríaco de Investigación Económica fundado por Mises y Hayek)— fueron «sin lugar a dudas la arena de entrenamiento más importante de la Escuela Austríaca» (Shulak y Unterköfler, 2011: 106).

Rosenstein-Rodan es ampliamente reconocido como el pionero de la teoría económica del desarrollo. Sin embargo, se interpreta —apresurada y erróneamente, tal como generalmente viene sucediendo con las interpretaciones convencionales que intentan descifrar el pensamiento neoliberal en general— que sus posturas son ajenas al neoliberalismo. Bajo esta suspicaz hermenéutica se insinúa que el modelo del gran impulso (*big push model* ideado por Rosenstein-Rodan y el cual incorpora cierto tipo de «planeación desarrollista»: programas de industrialización a partir de inversiones públicas que, para el caso de los países subdesarrollados, debían ser encargadas a los gobiernos de los Estados), contradice —y niega, proponen taxativamente algunos exégetas— cualquier vínculo de filiación con las perspectivas neoliberales.⁷

⁷ Escobar apenas registra la influencia de Rosenstein-Rodan aunque enfatiza las implicancias —no menos importantes, desde luego— del trabajo de Lewis. Reconoce, eso sí, la influencia de lo que denomina «las teorías clásicas y neoclásicas» en la construcción del desarrollo, pero nunca se establece explícitamente la idea de desarrollo como propiamente neoliberal; o de otro modo, consideramos que las alusiones e inferencias hechas por él y varios analistas resultan débiles e insuficientes respecto a esta crucial valoración. Lo anterior sabiendo que: «[...] la planeación del desarrollo fue desde un comienzo la hermana melliza del desarrollo económico, lo que era evidente en 1949 cuando el Banco Mundial envió su misión a Colombia», y, al mismo tiempo: «[...] Arthur Lewis fue asesor económico del primer ministro de Ghana y subdirector general del Fondo Especial de Naciones Unidas a finales de los cincuenta. Rosenstein-Rodan fue nombrado director asistente del Departamento Económico del Banco Mundial en 1947» (*resaltado y subrayado del autor*) Escobar (2007: 133 y 136).

No obstante, el tipo de neoliberalismo que profesa Rosenstein-Rodan, así como el asimilado por el sentido común de los contingentes heterodoxos, desde las variantes alemanas (ordoliberalismo y la escuela social de mercado) hasta las posturas austriacas (incluido Schumpeter), es un neoliberalismo de diferente cuño si se lo compara con aquel profesado por las escuelas angloamericanas, estas últimas más ortodoxas en cuanto al (neo)liberalismo de mercado. En ese sentido, el neoliberalismo ortodoxo se encuentra más estrechamente vinculado con versiones consideradas desreguladoras y dogmáticamente anti-intervencionistas del Estado en la economía, lo cual —a primera vista— reñirían con los lineamientos propuestos por el *Big Push model* (véase Puello-Socarrás, 2008).

Ante esta suposición, hay que subrayar —contando con el análisis de Byres (2006: 227)—, como lo hemos explicado respecto a los «disensos» en el interior de la tópica neoliberal (Puello-Socarrás, 2008, 2013), que si bien Rosenstein-Rodan efectivamente tomaba distancia de algunas perspectivas de la ortodoxia neoclásica, sus posicionamientos se contraponían casi exclusivamente a ciertas posturas adoptadas por el neoliberalismo *angloamericano* (sobre todo aquellas expuestas por Marshall),⁸ las cuales a la luz de Lewis y Rosenstein-Rodan resultaban irrelevantes «para el análisis de las economías subdesarrolladas» y, por lo tanto, «la intervención por parte del Estado era esencial».⁹ Ni Lewis

⁸ «[...] Rosenstein-Rodan, when he came to assess his views as one of the “pioneers in development” some forty years after the publication of his celebrated article, entitled his paper, in continuing defiance of the relevance of neoclassical economics, “*Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process*” (1984). *Natura Non Facit Saltum* (Nature does not Make a Jump) was the motto that Marshall placed on the frontispiece of his *Principles*, the first polished statement of neoclassical economics. Rosenstein-Rodan denied this. “Nature” could and would make a jump; and if the jump were to be made, the state would have to intervene» (Byres, 2006: 226). Insistimos en que Byres se refiere a la teoría económica «neoclásica», denominación que en nuestra interpretación se relacionaría con las corrientes ortodoxas de las teorías neoclásicas en economía.

⁹ Las críticas realizadas por parte de uno de los máximos referentes de la teoría del desarrollo y economista perteneciente al *mainstream*, el neoclásico ortodoxo Deepak Lal, de lo que él denomina el «dogma dirigista» —tanto en su versión de antaño (*Big Push* á la Rosenstein-Rodan) como en su nova emergente (los «nuevos dirigistas» de la nueva teoría

ni mucho menos Rosenstein-Rodan «eran despectivos con la teoría económica neoclásica en un sentido general o último. Volverían a ella tan pronto el desarrollo estuviera asegurado» (Byres, 2006: 227).¹⁰

Esta situación, una regularidad presente a lo largo del nacimiento, evolución y consolidación del pensamiento neoliberal, es decir, la presencia de debates y diferencias entre las posturas y corrientes neoliberales (angloamericanas, austriacas y alemanas, nombrando sólo tres de sus fuentes ideológicas), más allá de si estos detalles han permanecido relativamente inadvertidos, aplica plenamente para esta discusión. No hay que olvidar que teórica y epistemológicamente los disensos entre los neoliberales angloamericanos y los neoliberales austriacos —por citar este ejemplo en particular, pues la discusión sobre el desarrollo involucra estas dos variantes *en el interior* del neoliberalismo— son tan profundos que a primera vista podrían parecer horizontes antípodas. Ciertamente, a nivel epistemológico lo son (*cfr.* Puello-Socarrás, 2008: 56-70).

Pero, tal y como lo hemos explicado en otras oportunidades (Puello-Socarrás, 2008, 2011, 2013), cuando las discusiones del neoliberalismo salen del terreno de la abstracta teoría (económica) y entran en el campo estratégico y concreto del *proyecto político* (paradigmático), las diversas posturas, escuelas y posicionamientos neoliberales en principio opuestos convergen al unísono alrededor de un consenso crucial y confluyen en torno —al decir del propio Hayek— a una unidad ideológica

del desarrollo: Gerald Meier y Dani Rodrik, entre otros)— es un buen ejemplo para desatar algunas confusiones. Las críticas de Lal (2012) presentadas con el objetivo de defender la vigencia para el siglo XXI del enfoque contenido en el primer Consenso de Washington (de 1989) —recordemos, un *programa de políticas*—, están próximas a una perspectiva leséferista y, por lo tanto, una visión neoliberal ortodoxa del desarrollo (aunque este debate se mantiene al nivel de la acción instrumental, de las políticas). No supone, pues, ninguna controversia a nivel del *paradigma* del desarrollo neoliberal *vis-a-vis* las versiones heterodoxas de los *nuevos dirigistas*. Es más, varias de sus conclusiones en defensa de la ortodoxia neoliberal recurren a las perspectivas del neoliberalismo heterodoxo de Hayek y Mises, entre otros.

¹⁰ Trasladando nuestra hermenéutica al lenguaje que utiliza Byres, este autor estaría refiriéndose a las corrientes *ortodoxas* paulatinamente dominantes dentro del neoliberalismo naciente de la época.

fundamental (Puello-Socarrás, 2008: 70-78) que unifica consistentemente los criterios del neoliberalismo *in extenso* sin contradicciones.¹¹

Esta situación parecería estar planteada —aún entrelíneas— por Escobar (2007) respecto a Schumpeter sin llegar todavía a reflexionar con mayor énfasis y profundidad sobre el carácter eminentemente neoliberal de las posiciones schumpeterianas sobre el desarrollo/subdesarrollo:

La teoría de Schumpeter debió haberse considerado oportuna para las preocupaciones de los primeros economistas del desarrollo. Schumpeter no sólo se interesaba en los pequeños cambios de la vida económica, sino precisamente en los cambios revolucionarios considerados como necesarios por los economistas en las teorías del «gran empujón» y el «despegue». Sin embargo, adherir al marco schumpeteriano habría significado tomar en serio algunos aspectos que habrían planteado problemas incómodos a la mayoría de los economistas del periodo: por ejemplo, el hecho de que para Schumpeter el crecimiento no significara por sí mismo desarrollo, sino simples «cambios en los datos»; o que «el estado económico de un pueblo no proviene simplemente de sus condiciones económicas precedentes, sino de su situación anterior en su totalidad» (Schumpeter, 1934: 58). ¿Cómo podrían traducirse sus opiniones en modelos y esquemas de planeación razonables?

Enseguida complementa:

Otras influencias desempeñaron un papel en la exclusión de las ideas de Schumpeter. Por ejemplo, el hecho de que la economía del desarrollo fuera casi exclusivamente asunto de las instituciones académicas angloamericanas,

¹¹ Por ello, antes que concebir al neoliberalismo como una *comunidad epistémica* hay que considerarlo una *comunidad ideológica*, en la cual se registran diferentes disensos de orden teórico, epistemológico, de cursos de acción al nivel de las políticas (*policies*), etcétera, en el interior del neoliberalismo sin que ello obstruya que, al nivel de los principios generales y abstractos (paradigma), exista una unidad ideológica común y fundamental. Por ejemplo, Hartwell, ex presidente de la Sociedad Mont-Pèlerin y autor de *A History of Mont Pèlerin Society* (1995) «(...) also notes MPS members, if united on the idea of freedom, have had to deal with sharp internal differences over means. Substantive debates within the society have ranged over social security, public schools, economic development...» (subrayado del autor) (Peterson, 1996: 532-533).

para las cuales el pensamiento sistémico de Schumpeter —**proveniente de una tradición intelectual distinta**— resultaba algo extraño; y el hecho de que su teoría no se prestara fácilmente para el tipo de elaboraciones matemáticas a las cuales se iban aficionando algunos economistas del desarrollo... [resaltado y subrayado del autor] (Escobar, 2007: 138).

La aludida «exclusión» de las ideas de Schumpeter en relación con el debate sobre el desarrollo naufraga analíticamente cuando Escobar ubica a Schumpeter en una «tradición distinta», sugiriendo una suerte de exasperación en las fronteras propias de la tradición neoliberal. Es cierto que las ideas schumpeterianas en ese momento adolecían de un privilegio epistémico superior del cual disfrutaban las tradiciones neoclásicas ortodoxas, es decir, las escuelas angloamericanas y sus instituciones académicas. Por ello, a nivel teórico las ideas heterodoxas de Schumpeter, «alejadas» de la ortodoxia neoliberal y aparentemente en una posición «crítica» frente a las formulaciones específicas del *mainstream*, fueron excluidas de los debates centrales sobre el desarrollo (en especial, las controversias más «técnicas»). Pero este hecho no se explica extramuros al neoliberalismo. Por el contrario, el análisis debe ubicarse *en el interior* de la tópica neoliberal, reflexión que en este caso brilla por su ausencia.

Un cuadro análogo se presenta a lo largo de la trayectoria intelectual de Rosenstein-Rodan en relación con el mismo tema de la *estilización matemática*, la cual para algunos comentaristas es infrecuente e insuficiente en su teorización. Meier, y especialmente Krugman, han señalado al respecto que la falta de persuasión de la («vieja») teoría económica del desarrollo de Rosenstein-Rodan se explicaría debido a que «sus ideas no estaban formalizadas en matemáticas» (citado por Lal, 2012: 495).¹² Aquí debe recordarse que una de las críticas históricas

¹²En vista de que Lal no aporta ninguna información precisa sobre este particular, sería válido pensar que la falta de «persuasión» de las teorías del desarrollo de Schumpeter y Rosentein-Rodan por sus aparentes déficits en la «estilización matemática» se circunscribirían a los círculos intelectuales de economistas académicos del *mainstream* de

interpuestas por las versiones ortodoxas hacia sus contrapartes heterodoxas en los debates epistemológicos que se han desatado en el interior del neoliberalismo es precisamente la incapacidad de los heterodoxos en traducir sus propuestas teóricas al lenguaje matemático y lograr así la estilización lógico-formal de las explicaciones económicas en «modelos». Inversamente, las corrientes menos convencionales — especialmente las austriacas — han denunciado tal pretensión ortodoxa como un «abuso de la razón» y un *cientismo* en la construcción de la ciencia económica (véase Hayek, 1952).

Más allá de esta polémica puntual, una situación similar ocurre en relación con la interpretación de otros tópicos del desarrollo en la obra de Rosenstein-Rodan en particular, y del neoliberalismo heterodoxo en general.

Recientemente se ha venido activando una confusión teórica abstracta pero de importantes consecuencias en términos políticos reales en relación con la acción del Estado y el neoliberalismo. La tesis que prevalece sostiene la incompatibilidad insalvable entre Estado y mercado sin notar que la acción y presencia estatales son y han sido una necesidad (permanente y contingente) para el capitalismo histórico incluyendo, por supuesto, su fase neoliberal.

Esta interpretación soslaya que si bien es cierto que las corrientes ortodoxas del neoliberalismo se han caracterizado por profesar cierta aversión «anti-estatista» (anti-intervencionista, en realidad), esto no significa que sean inconscientes de que la acción del Estado (en su versión *des-regulativa*, por ejemplo) sea considerada indispensable para el funcionamiento del libre mercado. En el caso de las corrientes heterodoxas neoliberales, éstas han reclamado más explícitamente la construcción, al mismo tiempo, de una *sociedad* (no sólo una *economía*) de mercado libre y un Estado fuerte y activo a partir de «intervenciones selectivas», es decir, *regulando* los mercados. Esta modalidad de acción

la época. De lo contrario, no se podría explicar la ascendencia, por ejemplo, en el caso de Rosenstein-Rodan como economista del desarrollo en otros campos profesionales, como aquí se ha reseñado, o la que mantiene al día de hoy Schumpeter.

estatal en particular se aparta celosamente de cualquier pretensión *intervencionista* (a la Keynes) y está taxativamente disociada de la *planificación centralizada* (vinculada con los socialismos llamados «reales»).

En este sentido, inveteradamente la propuesta del neoliberalismo heterodoxo ha sostenido que:

[...] Donde el mercado fuera efectivamente caracterizado como «competencia perfecta» el Estado podría confinar ampliamente su atención a la preparación de las condiciones de un marco legal (como en el caso de la agricultura). **En la industria, donde los mercados estaban caracterizados por la «competencia imperfecta», la estrategia sería minimizar todos los sectores de la economía... mediante «intervenciones selectivas del Estado en la economía»** [resaltado y subrayado del autor] (Rieter y Schmolz, 1933: 100).

No sobra traer a colación que precisamente el primer experimento neoliberal en concreto, mucho antes de establecer su hegemonía global a partir de 1970, estuvo protagonizado por la reconstrucción de la República Alemana Federal. Este primer experimento del neoliberalismo *in vivo* se forjó en torno a la sentencia *Freie Wirtschaft, starker Staat* (“Economía libre, Estado fuerte”), idea-guía concebida y luego cuidadosamente puesta en práctica por las escuelas neoliberales alemanas, del ordoliberalismo a la economía social de mercado, es decir, corrientes del neoliberalismo heterodoxo y que estaban no sólo personificadas, sino directamente personalizadas por miembros alemanes de la Sociedad Mont-Pèlerin (véase Puello-Socarrás, 2008: 32 y 34-42).

Un testigo excepcional y conocedor de este debate, gracias a su proximidad histórica, personal e ideológica con las posturas neoliberales heterodoxas, «críticas» del neoliberalismo ortodoxo, como Karl Polanyi, clarificó varios detalles de esta polémica en 1944, es decir, hace más de seis décadas, en *La gran transformación*, al insistir:

El liberalismo económico, hablando con propiedad, es el principio director de una sociedad en la cual la industria está fundada sobre la institución de un

mercado autorregulador. Es cierto que una vez que este sistema está casi desarrollado, se necesitan menos intervenciones de un determinado tipo; sin embargo, esto no quiere decir, ni mucho menos, que sistema de mercado e intervención sean términos que se excluyan mutuamente ya que, durante el tiempo que este sistema no está en funcionamiento, los representantes de la economía liberal deben pedir —y no dudarán en hacerlo— que intervenga el Estado para establecerlo y, una vez establecido, para mantenerlo. Los representantes de la economía liberal pueden, pues, sin incoherencia por su parte, pedir al Estado que utilice la fuerza de la ley e incluso reclamar el uso de la violencia, de la guerra civil, para instaurar las condiciones previas a un mercado autorregulado [...] incluso los defensores más radicales del liberalismo económico, no han podido evitar la regla que hace del *laissez-faire* algo inaplicable en las condiciones existentes en una industria desarrollada [...] los liberales extremistas tuvieron que solicitar del Estado todo tipo de intervenciones, con el fin de asegurar las condiciones necesarias para el funcionamiento de un mercado autorregulador, enfrentándose a los convenios monopolistas. **El librecambio y la concurrencia, para poder funcionar, exigieron ellos mismos intervención** [resaltado y subrayado del autor] (Polanyi, 1944: 276).

Retomando Rosenstein-Rodan, su pensamiento, y especialmente sus actuaciones, fueron consecuentes con las combinatorias que antes ilustramos. Más puntualmente: la necesidad de *regulación estatal* (un tipo de acción/intervención estatal y situación, insistimos, que no debe ser confundida ni con el intervencionismo estatal ni con la planificación estatal centralizada).¹³

¹³ Por la misma época se sostuvieron posiciones que defendían lo que se ha denominado el *estatismo del Tercer Mundo*, como en el caso de Gunnar Myrdal para quien «las economías del Tercer Mundo estaban plagadas por “círculos viciosos que sólo pueden romperse con una planeación estatal de gran escala y la intervención estatal”» (Myrdal citado por Babb, 2009: 50), y que seguramente generaron este tipo de confusiones. Sobre las diferencias entre desregulación, regulación, intervencionismo y planificación centralizada en tanto diferentes versiones de la acción estatal, véase Puello-Socarrás (2013a; 2013b). Paradójicamente, uno de los teóricos del desarrollo más influyentes, Bauer, miembro de la Sociedad Mont-Pèlerin y fiel representante de los círculos neoliberales ortodoxos, calificó a las posiciones de Myrdal como la «nueva ortodoxia del desarrollo económico» (véase Bauer, 1958).

En este caso, la idea de desarrollo de Rosenstein-Rodan no se restringe a un asunto de «economía pura» ni de «pura economía», perspectiva común presente en las corrientes del *mainstream* que profesan el perfil ortodoxo y que interpretan los problemas como si fueran simplemente cuestiones económicas «técnicas» —por ejemplo, Rostow (1961), quien pretende justificar la cuestión del desarrollo ocultando el núcleo ideológico que lleva consigo su *visión política*—. Debe subrayarse que el desarrollo en la versión heterodoxa en Rosenstein-Rodan significaba ante todo un problema político de la economía y, para ese momento histórico, de la mayor trascendencia para el capitalismo.

Desde sus días como director del Chatham House,¹⁴ entre 1941 y 1943, Rosenstein-Rodan se propuso describir «las características comunes al subdesarrollo». Así, primero se dedicó al estudio de los «Problemas de la industrialización en el este y sureste de Europa» (artículo publicado en *Economic Journal* en 1943) y, luego, al «Desarrollo internacional de las áreas económicamente atrasadas» (publicado en *Foreign Affairs* en 1944), documento que se ocupa, además de Europa, de zonas como el Caribe, África, el Lejano y el Medio Oriente con el fin de enfatizar que «el subdesarrollo se [había] convertido en un problema tanto político como moral» advirtiendo que «la gente preferirá morir luchando [en el momento en el cual] no vean perspectiva alguna de mejor vida». Tal y como lo recuerda Arndt, coequipero de Rosenstein-Rodan en el mencionado ensayo de 1944, el desarrollo de las áreas económicamente atrasadas del mundo sería «la tarea más importante a la que nos enfrentamos para la consecución de la paz». Con ese objetivo, resultaba primordial y urgente proveer amplias facilidades para la formación laboral (en agricultura, especialmente) —«de lejos, el problema más importante en las áreas atrasadas»— mediante esquemas gubernamentales en vista de que, por razones prácticas, alejadas de cualquier dogmática (ortodoxa), tal situación sería insuperable mediante

¹⁴ Instituto Real de Estudios Internacionales, el equivalente británico del *Council on Foreign Relations* estadounidense.

inversiones privadas (en tanto no eran «atractivas»), pero ciertamente posible si se imaginaban como una «buena inversión para el Estado» (Rosenstein-Rodan citado por Arndt, 1972: 28-29).

Una perspectiva equivalente era promovida para el caso de la industrialización de los países subdesarrollados. En los términos de Rosenstein-Rodan, este proceso significaba grandes ventajas, *si y sólo si* era conducido «con la ayuda de inversiones extranjeras de gran escala» (Rosenstein-Rodan citado por Arndt, 1972: 29) lo cual, evidentemente, implicaría que las «ayudas» para superar el subdesarrollo deberían ser canalizadas a través del Estado —no a través de instancias privadas, insistimos— y, prioritariamente, en la forma de endeudamiento *público*. Se trataba de una línea de acción que progresivamente conquistaba un consenso generalizado dentro del pensamiento de esa época, precisamente en los círculos donde se originaban las reflexiones sobre el desarrollo.

En 1939, Eugene Staley, desde el *Council on Foreign Relations* (el equivalente usamericano del Instituto Real de Estudios Internacionales conducido por Rosenstein-Rodan), ya había persuadido sobre la necesidad de crear «un banco de inversión internacional de largo plazo para financiar los servicios públicos mundiales... [y] transferir el conocimiento y sus aplicaciones industriales internacionalmente» (Staley citado por Arndt, 1972: 26). Un par de años más tarde, en la misma publicación donde aparecía el artículo seminal de Wilfred Benson, se anotaba paralelamente: «[...] el hecho es que el préstamo internacional ha sido uno de los motores más poderosos del progreso económico a través del mundo, y esa es una inmensa tarea que nos queda por realizar...» (Durvin citado por Arndt, 1972: 27).

Es imposible soslayar las síntesis e implicaciones de estos acontecimientos en su sentido económico-político y en su significación (neo) colonial; en especial si se advierte la estrecha relación existente entre las orientaciones imperialistas hacia la exportación de capitales (desde el centro hacia las periferias) y los imperativos que supone el endeudamiento externo (es decir, la deuda externa como instrumento de dominación

política y económica, y mecanismo de transferencia de riquezas creadas por el trabajo a favor del capital) *vis-a-vis* la profundización de las dinámicas, las lógicas y, sobre todo, las contradicciones del (sub)desarrollo en el capitalismo tardío durante el siglo xx. Esta tendencia se profundiza precisamente con la configuración originalmente neoliberal de la idea de desarrollo y sus prolongaciones neo-imperialistas actuales en el nuevo milenio (véase Harvey, 2004).

La idea de desarrollo y la Sociedad Mont-Pèlerin

El desarrollo, aunque especialmente el subdesarrollo, son objeto en adelante de reflexiones sistemáticas y permanentes en las agendas neoliberales desplegadas desde la fundación de la Sociedad Mont-Pèlerin en 1947. Y si bien Rosenstein-Rodan o Schumpeter (fallecido en 1950) participaron oficialmente en las reuniones que se propiciaron en este cónclave neoliberal; sus aportes fueron (y siguen siendo) fundamentales para la organización de ideas y acciones en la arquitectura del proyecto político y las trayectorias efectivas del neoliberalismo.¹⁵

Al principio el tema del desarrollo en este marco estuvo relativamente subordinado a otras prioridades (Plehwe, 2009: 238-279), especialmente aquellas relacionadas con la coyuntura política internacional de los años de posguerra. Empero, este tópico se convierte poco a poco en una clave discursiva crucial con la intensificación de la guerra fría.

¹⁵ No se ha valorado suficientemente qué es la Sociedad Mont-Pèlerin en su conjunto (pensamiento colectivo) —y no sólo sus miembros en singular— quien será la plataforma clave para la restauración y posicionamiento de la teoría económica del desarrollo en su sentido inaugural/original en función de la hegemonía neoliberal a partir de la década de 1970. Omitiendo vincularlos con la Sociedad Mont-Pèlerin, Babb (2009: 51) anota: «[...] Yet development economics was never hegemonic. The rise of the subfield was accompanied, at all times, by strong criticism from neoclassical and others who objected to its methods and conclusions. One of the most infamous critics was P. T. Bauer, an economist at the London School of Economics, but there were many others: Jacob Viner, Harry Johnson, Gottfried Haberler, and Hebert Frenkel are some prominent examples».

Cuadro 1
Reuniones de SMP referidas al Subdesarrollo (1951-1964)
 (continúa)

Reunión	Fecha	Lugar	Mesa debate / Tópicos / Lectura
4 ^a	Septiembre 4-16 (1951)	Beauvallon (Francia)	Liberalism and the Underdeveloped Countries Participantes: W.E. Rappard (moderador), F. Benham., S.H. Frankel., L. Baudin, H. Hazlitt., J. Jewkes, W. Röpke., P.T. Bauer.
7 ^a	Agosto 29 – Septiembre 3 (1956)	Berlín (Alemania)	“ <u>Soviet Expansion in the Under-Developed Countries</u> ” por L. Baudin Participantes: L. von Mises (moderador), B.F. Menéndez, T.J.B. Hoff, F. Böhm, F.A. Harper, B. Pfister, J.V. Van Sickle, E. Menéndez, F.A. Lutz, S. Rydenfelt.
9 ^a	Septiembre 8-13 (1958)	Princeton, New Jersey (EE.UU.)	Under-Developed Countries “ <u>Regulated Wages in Under-Developed Countries</u> ” por P.T. Bauer Participantes: A.A. Shenfield (moderador), D.M. Wright, G.R. Velasco, N. Kiuchi, S.H. Frankel, L. von Mises, E. Gudín, R. Ferrero.
11 ^a	Septiembre 5-10 (1960)	Kassel (Alemania)	Under-Developed Countries “ <u>Whom Should We Aid?</u> ” por P.T. Bauer “ <u>Die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Strategie des Ostens bei der Einflussnahme auf die Entwicklungsländer</u> ” por W. Förster. “ <u>Growth Theories - Old and New</u> ” por J. Van Sickle “ <u>Under-Developed Countries</u> ” por G.A. Duncan “ <u>The Goal of Economic Development</u> ” por D.C. Renooij “ <u>Le problème de l’aide aux peuples sous-développés</u> ” por L. Rougier Participantes: D. Villey (moderador), H.O. Wesemann, W. Röpke, A. Rüstow, M. Thurn, W. Förster, E. von Kuehnelt-Leddihn, A. Fredborg, M.A. Heilperin, A. Navarro V., J. Davenport, G.J. Stigler, N. Zuloaga.
12 ^a	Septiembre 3-9 (1961)	Turín (Italia)	The Western Countries and the Under-Developed World “ <u>Western Countries and Under-Developed Countries</u> ” por K. Brandt “ <u>Le monde occidental et ses pays sous-développés</u> ” por G. Leduc “ <u>A Theory of Economic Development</u> ” por G.U. Papi “ <u>Les Pays Occidentaux et les régions sous-développées. Résumé d’une intervention</u> ” por J. Van Offelen Participantes: J. Davenport y L. von Mises (no confirmados). B. Pfister, A. Rüstow, D. Villey. Communism in Italy, France and South America

Cuadro 1
Reuniones de SMP referidas al Subdesarrollo (1951-1964)
(concluye)

Reunión	Fecha	Lugar	Mesa debate / Tópicos / Lectura
			<p><u>"On the Threat of Communism in Latin America"</u> por S. de Madariaga</p> <p><u>"Le communisme en France"</u> por H. Hornbostel</p> <p><u>"Religion and Communism in Latin America"</u> por E. von Kuehnelt-Leddihn</p> <p><u>"Communism in South America"</u> por D.M. Wright</p> <p><u>"Communism in Latin America from an Argentine Point of View and with Reference to the Notion of Underdeveloped Countries"</u> por C.A. Benegas.</p>
14 ^a	Septiembre 7-12 (1964)	Semmering (Austria)	<p>Freedom and Order in the Under-Developed Countries and the Problem of Aid</p> <p><u>"Freedom and Order and Aid to Underdeveloped Countries"</u> por S.H. Frankel</p> <p><u>"Freedom and Order in the Underdeveloped Countries and the Problem of Aid"</u> por N. Kiuchi.</p> <p><u>"Freedom and Order in the Underdeveloped Countries and the Problem of Foreign Aid"</u> por B.R. Shenoy</p> <p><u>"Le problème de l'aide au développement et le cas de l'Algérie"</u> por G. Leduc</p> <p><u>"Suggestions on Economic Cooperation with developing Countries - Redeemable Shares as a Principal Step toward the Facilitation of Private Investment"</u> por S. Nakayama.</p>

Fuente: Autor con base en Mont-Perèlin Society (2004).

Dentro de esta articulación, el papel que jugaría el (libre) comercio internacional, una de las tres grandes preocupaciones dentro de la Sociedad Mont-Pèlerin (los otros dos eran el carácter del Estado y la influencia del socialismo), fue discutido amplia y sistemáticamente en varias conferencias neoliberales con la particularidad de que era tratado en relación con los países *en subdesarrollo* desde los tempranos años de la década de los cincuenta (véase cuadro 1).

En una de las más famosas conferencias de la Sociedad, en la cual precisamente debuta el tema, realizada en Beauvallon, Francia, en 1951, existió un panel titulado: «Liberalismo y los países subdesarrollados».

El objetivo primordial de esta convocatoria —como todas estas aventuras intelectuales— fue provocar un marco ideológico elemental y, luego, referentes para la acción práctica que resolvieran el «acertijo» del subdesarrollo bajo una visión neoliberal y, por consiguiente, una fórmula que cuidadosamente se mantuviera distante técnica y, sobre todo, políticamente de las posturas keynesianas, estructuralistas o socialistas que venían paralelamente aireando este debate.

Desde un principio, el neoliberalismo convino en que:

[...] el principal camino hacia el progreso económico para los países subdesarrollados [proponía Benham en 1951] está en incrementar su producto por trabajador en la agricultura y especializarse en producir para exportar esos bienes y servicios en los cuales ellos tengan ventajas comparativas [...] (citado por Plehwe, 2009: 247).

Tiempo después, durante las discusiones de la 9ª reunión de la Sociedad Mont-Pèlerin, realizadas en Princeton, Nueva Jersey, Estados Unidos, en septiembre de 1958, en las cuales se discutía el tema del desarrollo en el panel “Los países subdesarrollados”, teniendo como referencia base dos escritos enviados con antelación por Bauer («Regulación de salarios en los países subdesarrollados» y, especialmente, «La nueva ortodoxia del desarrollo económico»), John Davenport ampliaba los criterios antes postulados por Behman, aclarando además que:

[...] I do not think we should delude ourselves that just trade and foreign investment will do this whole job. The real advance has to come from the so-called «underdevelopment countries» themselves; trade and foreign investment are marginal to what they can do. And perhaps the greatest task is to persuade them that they can develop normally and naturally by sticking to well-tested economic principles —the principle of sound money, for instance, and the principle of limited versus unlimited government. For what they need most is not gigantic Five-Year or Ten-Year Plans, but rather, renewed faith in the efficacy of the market economy and a system which allows individuals to go to work, and so to contribute to the general welfare (Davenport, 1958).

La respuesta neoliberal desde Sociedad Mont-Pèlerin proponía paradigmáticamente que la idea de desarrollo debía traducirse en una estrategia económica basada en la especialización de la producción tradicional agrícola dirigida «hacia afuera» (exportación) y, por lo tanto, orientada hacia el mercado (es decir, dirigida al libre comercio *internacional*), manteniendo subsidiariamente el presupuesto de la estabilización macroeconómica (elevando el principio monetario de la «moneda sana» vía mercado «limitando» —no eliminando— la acción gubernamental). Por supuesto, se trata de una visión que riñe en casi todos los aspectos frente a la política de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo *nacional* «hacia adentro» en boga en los proyectos capitalistas de esos años. Además, esta postura resulta completamente antípoda si se la compara con los detalles económico-políticos presentes en los regímenes socialistas de planificación centralizada y también con el modelo anfibio del *estatismo del Tercer Mundo* (Myrdal) el cual pretendía combinar selectivamente intervencionismo y planeación estatales.

¿Qué implicaciones conllevaría lo anterior en términos de la significación económico-política del desarrollo y complementariamente en relación con el componente puntualmente colonial que se le inculcaría al neoliberalismo? Primero: la traducción del paradigma neoliberal en la estrategia de desarrollo sugiere:

[...] la concentración recomendada en el sector primario (especialización de las exportaciones en áreas competitivas) [...] [la cual] no podría desafiar la prevaleciente división global del trabajo estando así en línea con los intereses (conservadores) de los países desarrollados aún con el control de los territorios coloniales (asegurando un mejor y continuado acceso a los insumos primarios y evitando potencialmente nueva competencia para sus propias exportaciones industriales a las regiones) (Plehwe, 2009: 247-248).

En segundo término —subraya una vez más Plehwe (2009: 248)— este tipo de argumentaciones estaban plenamente arraigadas en los

«estereotipos típicos de la antropología victoriana prevalecientes en el discurso comparativo del evolucionismo del siglo XIX», es decir, discursos coloniales de la época colonialista (en este caso británica; recordemos las alusiones de Truman sobre los «administradores coloniales» cuando se refería ambigua y selectivamente al «desarrollo») y que marcan un tipo de continuidad que se materializa a través de un *aggiornamento* espacio-temporal de tal cosmovisión ideológica y política.

Bien lo señala Sachs cuando advierte que el desarrollo como idea pretende *actualizar* el colonialismo anterior definiendo ahora el mundo como *arena económica*. Este cambio pretende fetichizar (extrañar, ocultar) su núcleo colonialista, ya que en su versión original éste basaba su dominación en: 1) una «obligación cultural» originada por su supuesta vocación civilizadora (elevar a un nivel mayor de civilización: el doble mandato Lord Lugard), presentando 2) a los colonialistas como *amos* y no *planificadores*, es decir, bajo la figura «técnica» con la que actualmente aparecen:

[...] Los colonialistas llegaron a mandar a los nativos como amos, y no como planificadores a impulsar la espiral de la oferta y la demanda. Los imperios coloniales eran percibidos como espacios políticos y morales en los que las relaciones de autoridad daban el tono, no como pasos económicos articulados en torno a las relaciones comerciales (Sachs, 1996: 3).

A diferencia de la doctrina Truman que lo encubría relativamente, la discursividad sobre el desarrollo mantenida por el neoliberalismo en la Sociedad Mont-Pèlerin es bastante explícita respecto a sus objetivos ideológicos y políticos. Advierte, sin ningún tipo de cortapisas, que «el progreso sólo podía lograrse basándose en la economía de mercado», axioma que justamente justificó los esfuerzos de la naciente Sociedad Mont-Pèlerin, casual o causalmente en el mismo año en que se pronunciaba la doctrina sobre el desarrollo, y bajo las mismas pretensiones de «ayudar» a los países «en desarrollo» y los considerados «subdesarrollados» vía la dinámica del mercado (un principio fuera de toda discusión)

e instrumentalizada con la intervención estatal necesaria y contingente mediante —según sea el caso— la planificación.¹⁶

Este acontecimiento, por otro lado, está bastante lejos de proponer la idea de desarrollo, como lo ha sugerido Sachs (1999): «un concepto lleno de vacío», incluso, «sin contenido» y ambiguo.

Sin ir en detrimento de que efectivamente el desarrollo como idea, concepto, discurso o narrativa ha cumplido una *función* en tanto *praxis* (tal vez el espacio por antonomasia de la batalla de ideas en la hegemonía económico-política durante el siglo xx) hay que consignar también que, desde un principio, es decir, en sus orígenes, existió claridad respecto a los principios abstractos y generales que guiarían *estratégicamente* (en el largo plazo) esta idea-fuerza clave dentro del proyecto político del neoliberalismo. El paradigma de desarrollo —al mismo tiempo, el del subdesarrollo— ha trascendido a lo largo del tiempo.

Las traducciones de la estrategia (económica) convencional del desarrollo durante la hegemonía neoliberal global *in vivo* desde la década de 1970 y hasta la actualidad permiten confirmar este hecho. El núcleo del desarrollo ha venido materializándose sistemática y consistentemente en las fórmulas de gobierno, formas de acción institucional y programas de políticas neoliberales (por ejemplo, el Consenso de Washington, ya sea en su versión original de 1989 o en sus diferentes versiones ulteriores), tal y como lo justifican y confirman sus propios defensores:

[...] Durante los 80s y a principios de los 90s hubo una marcada transformación en el pensamiento económico en América Latina. La visión dominante basada en un pesado intervencionismo de Estado, orientación hacia adentro,

¹⁶ En el prefacio de los archivos de la Sociedad Mont-Pèlerin se anota taxativamente: «Progress can only be made by relying on the market economy [...] The world needs a competitive system for two reasons. First, the Western economies benefitting by this system still have to eliminate remaining aspects of poverty by new social laws and through diminishing environmental pollution. These efforts are expensive and require an increase of the productivity. On the other hand, the free market economy remains necessary in order to aid the developing countries which preferably make an appeal to our know-how and equipment» (resaltado y subrayado del autor) (Mont-Pèlerin Society, 2005: 4).

e inobservancia de los balances macroeconómicos lentamente dio paso a un nuevo paradigma basado en la competencia, la apertura y orientación hacia el mercado [...] El wc es una versión latina de lo que, de hecho, se había convertido el consenso a nivel mundial en los 90. Tenía en común con la versión internacional la convicción de que la prosperidad económica sólo podría ser obtenida mediante la sujeción al poder del mercado [...] El nuevo paradigma animó el libre juego de las fuerzas de mercado para coordinar a través de las señales de los precios [...] decisiones descentralizadas de empresas e individuos, y así permitía una asignación eficiente de recursos y fomentaba un emprendedorismo creativo [subrayado del autor] (Birdsall, De la Torre y Valencia, 2011: 6).

La idea de desarrollo/subdesarrollo no sólo se identificaría con una cuestión abstracta *estratégica* al nivel político-ideológico y, si se quiere, simplemente existe a un nivel paradigmático *actualizada* hoy en el terreno de la economía pura.

Como muestran casos de estudio puntuales, hay evidencia actual sobre políticas concretas que en el pasado reportaron algún tipo de productividad emanada de la funcionalidad política que representa la necesidad de una relación colonial para el capitalismo y que han sido *tácticamente* «trasladadas» (en el tiempo) y «transferidas» (en el espacio) hacia otros contextos. El caso contemporáneo de Argentina durante la década de 1990 con la instalación de políticas económicas neoliberales, específicamente: el régimen de la convertibilidad —de impronta colonialista—, ilustra ampliamente este punto (véase Plehwe, 2011).

A través de lo anterior, el neoliberalismo ha logrado consolidar gran parte de la dependencia y subordinación neocoloniales en la reproducción y acumulación asimétricas necesarias para su proyecto entre centro(s) y periferia(s), o —como más recientemente se ha venido convocando— entre el Norte y el Sur globales (geografías espacio-temporales epistémicas y concretas del capital).

En esta perspectiva *in vitro*, las tesis sobre colonialismo externo (más cercano al imperialismo y nuevo imperialismo) e interno son ple-

namente actuales y válidas. Refuerzan además, en ambos niveles, las lógicas y las contradicciones exacerbadas del capitalismo en términos de dominación, explotación, opresión y alienación de la fase actual, es decir, neoliberal.

LIMINAR

Un reciente y sugestivo escrito de Arturo Escobar (2014: 202) convoca transitar definitivamente del desarrollo al postdesarrollo en América Latina y el Caribe. Allí anima a continuar desatando los cambios de época que últimamente viene observando la región. Esta nueva tendencia histórica —complementa al respecto Coraggio (2014: 167)— no solamente ha venido cuestionando «las políticas de los gobiernos neoliberales, o la relación de dependencia de la periferia, o el sistema capitalista, sino el sistema civilizatorio de la modernidad eurocéntrica, que en el siglo xx se constituyó como proyecto desarrollista».

Sin embargo, la caracterización sobre una posible era *postliberal* (y *post-desarrollista*), es decir, la transformación del liberalismo y el desarrollo como nuevo proyecto basado en un espacio/tiempo que «no estuviese por completo determinad[o] por los constructos de la economía, el individuo, la racionalidad instrumental, la propiedad privada y demás factores que caracterizan al liberalismo y a la Modernidad» (Escobar, 2014: 201) podría resultar incompleta, anacrónica y hasta obsoleta —incluso inane, políticamente hablando—. Perspectivas como la descrita en Escobar corren el riesgo de considerar sólo una de las múltiples facetas del (neo)liberalismo (y, en ese sentido, de la idea de desarrollo) en su existencia contemporánea. De esta manera, *otros* aspectos del neoliberalismo, los cuales en el recambio y renovación neoliberales continúan consolidando la idea de desarrollo y reconfigurando sus prácticas, resultan inadvertidos. En el mejor de los casos, aún se mantienen entre paréntesis o simplemente se ocultan.

La caracterización acrítica del «regreso del Estado» y la supuesta incompatibilidad entre el Estado y el mercado, por ejemplo, en dispositivos que constituyen «nuevas» formas de actuación institucional (*gobernanza*) y de políticas públicas (alianzas público-privadas) incluyendo orientaciones recurrentes en las nuevas políticas «sociales» (transferencias monetarias condicionadas) (véase Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013); el (nuevo) referente emprendedor y el emprendedurismo (*entrepreneurship*) trayendo a colación algunos ejemplos cruciales, son varios aspectos que aún no son reflexionados teóricamente ni tratados políticamente en forma sistemática.

Paradójicamente, si no se incorporan análisis que en forma más amplia reconozcan, introduzcan y articulen las novedades más sustanciales acerca de las realidades claves e inherentes al proyecto social-histórico y político que representa hoy el (neo)liberalismo, convocando la idea de desarrollo sujeta a este marco, podrían reproducir y relegitimar de vuelta esquemas y dispositivos (mentales, políticos, de todo tipo) que sólo permiten llegar a la superficie de los problemas. Buena parte de las «críticas» recientes al neoliberalismo se han concentrado en cuestionar exclusivamente las políticas (*policies*), las cuales por definición son coyunturales, y no el núcleo neoliberal estratégico y estructural al cual las primeras están sujetas (*politics* de la economía política) (Puello-Socarrás, 2011). Esta problemática se puede tornar más polémica si no se apunta a superar el trasfondo de ciertas situaciones y legitimar (sabiéndolo o no) *ciertas* versiones aparentemente críticas del neoliberalismo, las cuales —en medio de la crisis ideológica y epistémica actual— han sido promovidas y apoyadas por círculos neoliberales (heterodoxos) como una forma de renovar las viejas visiones ortodoxas en tanto éstas resultan obsoletas ideológicamente e improductivas e impracticables políticamente para continuar adelante y sostener el proyecto neoliberal.

Activar una crítica radical —entiéndase: de raíz— al (neo)liberalismo resulta entonces una obligación. Existe la exigencia que tanto pronósticos como proyecciones sean articulados simultáneamente bajo una mirada dinámica y actualizada. Las alternativas contra-hegemónicas

muchas veces omiten las capacidades del neoliberalismo, especialmente en el sentido de su reconstitución a partir, sobre todo, de la alienación ideológica y el ocultamiento sistemático de sus contradicciones.

Ensayar entonces una paleontología (politológica) sobre la idea de desarrollo, develando sus orígenes neoliberales más que una curiosidad ociosa, intenta ofrecer, utilizando una expresión de René Zabaleta Mercado, un horizonte de visibilidad renovado en relación con los recursos ideológicos y las praxis discursivas que han constituido la hegemonía neoliberal desde sus inicios y hasta el presente.

La provocación paleontológica pretende, por una parte, reconstruir los referentes ideológicos del neoliberalismo y sus ideas centrales y estratégicas; por otra parte, establecer hallazgos que no queden únicamente como vestigios fijados en la memoria (pre)histórica de un concepto, sino que motiven nuevas interpretaciones sobre la historia actual, al decir de Gramsci: la política.

La construcción de la idea de desarrollo/subdesarrollo no solamente ha activado, parafraseando a Lukes, un *poder para* cambiar situaciones sociales y hacerlas funcionales al modo de producción y reproducción de relaciones sociales (económicas, políticas, culturales, etc.) hoy vigentes *en el* capitalismo; fundamentalmente, el desarrollo ejerce un *poder sobre* las transformaciones de la sociedad *en* las estructuras *del* capitalismo, convocando una dominación compleja y sistémica. Esta idea entonces no ha derivado simplemente en un contenido específico *para* el debate del desarrollo. Adicionalmente, ha impuesto de entrada los márgenes y las reglas (políticas, económicas, discursivas, epistémicas, etc.) *sobre* la discusión del desarrollo y, en esta forma, constriñe notablemente las posibilidades para su superación. Este horizonte significa la decisión de reconstruir socialmente y reconstituir políticamente proyectos alternos y nativos de manera auténtica, *alternativos*, en distintos territorios existenciales del llamado Sur global pero especialmente en nuestra América, des-institucionalizando y destituyendo económico-políticamente el proyecto neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNDT, Heinz (1972), «Development Economics Before 1945», en Jagdish Bhagwati y Richard Eckaus (eds.), *Development and Planning. Essays in Honour of Paul Rosenstein Rodan*, Oxon, Routledge.
- (1987), *Economic Development: The History of an Idea*, Chicago, Chicago University Press.
- BABB, Sarah (2009), *Beyond the Development Banks: Washington Politics, World Poverty and the Wealth of the Nations*, Chicago, Chicago University Press.
- BAUER, Peter (abril de 1958, 1959), Paper presented at the Discussions at the 9th Meeting of the Mont-Pèrelin Society, Princeton, Nueva Jersey, EUA.
- BIRDSALL, Nancy, Augusto de la Torre y Felipe Valencia (2011), «The Washington Consensus. Assessing Damage Brand», en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press.
- BORON, Atilio (2008), *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Buenos Aires, Luxemburg.
- BYRES, Terence (2006), «Agriculture and Development. Towards a Critique of the 'New Neoclassical Development Economics' and 'Neoclassical Neo-Populism'», en Ben Fine y K. S. Jomo (eds.), *The New Development Economics after the Washington Consensus*, Nueva Delhi, Tulika Books.
- CORAGGIO, José Luis (2014), «Presentación de textos latinoamericanos», en José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville (eds.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*, Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.
- CYPHER, James (2011), «Teorías del desarrollo: una perspectiva económica crítica», en Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero (eds.), *Herramientas para el cambio: Manual para los estudios críticos del desarrollo*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.
- ESCOBAR, Arturo (2005), «El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social», en Daniel Mato (ed.), *Políticas de economía, ambiente*

- y sociedad en tiempos de globalización, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (2007), *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial El perro y la rana.
- (2014), «De la crítica al desarrollismo al pensamiento sobre otra economía: pluriverso y pensamiento relacional», en José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville (eds.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*, Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.
- ESTEVA, Gustavo (1996), «Desarrollo», en Wolfgang Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1963), «Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo», *América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 3.
- (2006), «Colonialismo interno (una redefinición)», en Atilio Boron, Javier Amadeo y Sabrina González (eds.), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO.
- HARVEY, David (2004), «El 'nuevo' imperialismo. Acumulación por desposesión», en Leo Panitch y Colin Leys (eds.), *Socialist Register. El nuevo desafío imperial*, Buenos Aires, CLACSO.
- HAYEK, Friedrich (1952), *La contrarrevolución de la ciencia. Estudios sobre el abuso de la razón*, Madrid, Unión Editorial.
- JESSOP, Bob (1993), «¿Towards a Shumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy», *Studies in Political Economy*, primavera, núm. 40.
- LAL, Deepak (2012), «Is the Washington Consensus Dead?», *CATO Journal*, vol. 32, núm. 3.
- Mont-Pèlerin, Society (2005), «Inventory of the General Meeting Files (1947-1998)», en *Inventories of the Liberal Archief*, Ghent, Mont Pèlerin Society.
- Newsletter Austrian Economics (1993), «F. A. Hayek (1899-1992): In Memoriam», *Austrian Economics Newsletter*, vol. 14, núm. 1.

- PARPART, Jane y Henry Veltmeyer (2011), «La evolución de una idea: estudios críticos del desarrollo», en Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero (eds.), *Herramientas para el cambio: Manual para los estudios críticos del desarrollo*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.
- PETERSON, William (1996), «A History of Mont Pèlerin Society by R. M. Hartwell (Book Review)», *The Freeman*, julio.
- PLEHWE, Dieter (2009), «The Origins of the Neoliberal Economic Development Discourse», en Phillip Mirowsky y Dieter Plehwe (eds.), *The Road from Mont-Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
- (2011), «Transnational Discourse Coalitions and Monetary Policy: Argentina and the Limited Powers of The ‘Washington Consensus’», *Journal of Critical Policy Studies*, vol. 5, núm. 2.
- POLANYI, Karl (1944), *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRADA Alcoreza, Raúl (2013), «La colonialidad como malla del sistema mundo capitalista», *Bolpress*.
- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (2008), *Nueva gramática del neoliberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2011), «A Brief History of Antineoliberalism. South American Political Economy and Development Paradigms in the XXITH Century», *Ciência & Trópico Journal*, vol. 35, núm. 1.
- (2013), «Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)», en Hernán Ramírez (ed.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*, São Leopoldo, Oikos-Unisinos.
- (2014), «El capitalismo del buen salvaje. Nuevo neoliberalismo e ‘inclusión social’», *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 23, num. 22.
- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco y Angélica Gunturiz (2013), «¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y

- programas de transferencia monetaria condicionada», *Política y Cultura*, núm. 40.
- RIETER, Heinz y Matthias Schmolz (1933), «The Ideas of German Ordoliberalism 1938-1945: Pointing the Way to a New Economic Order», *The European Journal of the History of Economic Thought* 1, núm. 1.
- ROFFINELLI, Gabriela y Néstor Kohan (2003), «Entrevista a Samir Amin», en www.rebellion.org (consultado en junio de 2014).
- ROSTOW, Walter (1961), *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SACHS, Wolfgang (1996), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec.
- (1999), «The Archaeology of the Development Idea», en *Planet Dialectics: Explorations in Environment and Development*, Londres, Zed Books.
- SHULAK, Eugen-Maria y Herbert Unterköfler (2011), *The Austrian School of Economics. A History of Its Ideas, Ambassadors, and Institutions*, Auburn, Ludwig von Mises Institute.
- TRUMAN, Harry (1963), «Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine. March 12, 1947», en National Archives and Records Administration (NARA) (ed.), *Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman, 1947*, Washington, Best Books on.
- VELTMEYER, Henry, Ivonne Farah e Igor Ampuero (eds.) (2011), *Herramientas para el cambio: Manual para los estudios críticos del desarrollo*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.

AMÉRICA LATINA EN LA VALORIZACIÓN MUNDIAL DEL CAPITAL

Jaime Osorio*

RESUMEN: Tras agudas derrotas al movimiento popular y el contar con abundante mano de obra disponible, el capital ha puesto en marcha una serie de medidas, como la segmentación productiva, auge del capital financiero y ficticio, revoluciones tecnológicas y nuevos patrones de reproducción del capital, con el fin de contrarrestar la caída de la ganancia y encontrar una salida a la crisis. América Latina ha regresado a su vieja condición de región productora de materias primas y alimentos, favoreciendo ahora a China el paso a la plusvalía relativa como forma dominante de generación de valor. Su contracara es la agudización de los procesos de superexplotación en nuestra región.

PALABRAS CLAVE: valorización del capital, superexplotación, biopoder, América Latina, China.

* Docente-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

ABSTRACT: Following key defeats by popular movements, and having abundant labor power at its disposition, capital has put into action a series of measures, such as segmented production, a rushed expansion of financial and fictitious capital, technological advancements, and new patterns of capital reproduction, in order to counteract falling rates of profit and to search for a way out of crisis. Latin America has returned to its previous condition as a region that produces raw materials and agricultural products, giving way to China's status as leader in creating relative surplus value. The hidden side of this effort is a process of overexploitation in our region.

KEY WORDS: capital development, overexploitation, biopower, Latin America, China.

INTRODUCCIÓN

Ante la caída de la tasa de ganancia desde los años setenta del siglo xx y la larga crisis mundial, el gran capital establece un encadenamiento de procesos de muy variada naturaleza que tienen como hilo conductor recuperar dicha tasa y descargar las pérdidas sobre clases sociales, regiones y capitales diversos.

Estos procesos reclaman una mayor supeditación del trabajo al capital, como también de territorios, espacios y recursos naturales, en niveles nunca vistos, tanto en magnitud como en intensidad.

Además se requiere del incremento de los intercambios y movimientos de mercancías a nivel global, de la expansión del capital financiero y del capital especulativo, y de sus desplazamientos por todos los circuitos del sistema mundial.

A este conjunto de procesos, que abren un nuevo estadio de supeditación del trabajo, territorios, espacios y recursos naturales al capital, le llamamos mundialización.

Entre los procesos que permiten este nuevo estadio de dominio del capital se deben mencionar los siguientes.

PROFUNDA DERROTA POLÍTICA DEL MUNDO DEL TRABAJO FRENTE AL CAPITAL

1. Aquí destacan los golpes militares y el establecimiento de gobiernos autoritarios que aplican políticas de contrainsurgencia en América Latina, desde los años sesenta (golpe militar en Brasil) o los años cuarenta (*bogotazo* y muerte de Gaitán en Colombia), con grandes costos humanos y políticos para las organizaciones políticas de izquierda; para las organizaciones revolucionarias, sindicales y movimientos sociales; para el campo teórico y la lucha ideológica.
2. Mención especial merece el derrocamiento de Salvador Allende en Chile (1973), que pone fin a un periodo prerrevolucionario, el inicio de una agresiva y prolongada contrarrevolución y el comienzo de la

- aplicación de políticas neoliberales en el planeta (1975), bajo la dictadura de Augusto Pinochet, por parte de su equipo económico conocido como los *Chicago boys*.²
3. También se debe señalar la seria derrota de los trabajadores mineros del carbón en Inglaterra, Gales y Escocia, con más de 200 mil trabajadores en una larga huelga de casi un año (1984), bajo el gobierno de Margaret Thatcher, lo que permite proseguir la marcha de las políticas neoliberales, las que se extenderán muy rápidamente también a Estados Unidos bajo el gobierno de Ronald Reagan, y posteriormente a otras partes del planeta.
 4. Estas políticas implicaron la venta de numerosas y en muchos casos redituables empresas estatales al capital privado (para fortalecer la concentración y la acumulación del capital, por la vía del despojo de bienes públicos o comunes), y el desmantelamiento de las prestaciones sociales (que implicaron un brutal despojo del salario real para millones de trabajadores).
 5. Pero, sobre todo, en América Latina las políticas y ajustes neoliberales fueron la continuación de las políticas de conrainsurgencia, en su dimensión política, atomizando y desintegrando a la población trabajadora, agudizando el individualismo y la competencia en el seno del mundo del trabajo, alentando la multiplicación de sindicatos en una misma empresa, incrementando el temor a perder el trabajo y, con ello, alentando la desmovilización.

EXTRAORDINARIO INCREMENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO DISPONIBLE

1. Este proceso se ve alimentado por el sustantivo incremento de las mujeres en el mercado de trabajo. La fuerza de trabajo femenina a

²Estudiantes egresados mayoritariamente de la Escuela de Economía de la Universidad Católica y que realizan posgrados en la Universidad de Chicago, desde finales de los años sesenta, en donde enseña Milton Friedman, entre otros neoliberales.

- escala mundial pasó de mil millones, en 1993, a mil 200 millones en el 2003 (OIT, 2005).
2. También por el elevado monto del trabajo infantil. Para 1995, el número de niños entre 5 y 14 años económicamente activos ascendía a 250 millones, concentrados fundamentalmente en Asia (153 millones) y África (80 millones). En América Latina la cifra de niños laborando en aquel año era de 17 millones (OIT, 1999).³
 3. Por el derrumbe del socialismo real y el ingreso al mercado laboral más dinámico de miles de trabajadores altamente calificados (ingenieros, científicos de todas las ramas y trabajadores y obreros con elevada preparación). Muchos miles de estos trabajadores salen y se integran de manera preferente a las economías de la Unión Europea y Alemania en particular.
 4. Por la inserción plena de China al mercado mundial, añadiendo casi 800 millones de trabajadores a las necesidades de valorización del capital, la mayoría con muy bajos salarios en dinero y extensas jornadas. Para 2012 la PEA china (considerando a los mayores de 15 años) ascendía a 787'632,272 trabajadores (OIT, 2012).

Migraciones de la periferia al centro

Este masivo incremento de la oferta de brazos disponibles también se ve potenciado por procesos migratorios de la periferia a los centros imperialistas.

1. Para 2003, el Consejo Nacional de Población (Conapo) en México calculaba en 390 mil los mexicanos que migraban anualmente a Estados Unidos. Para ese mismo año ya residían en Estados Unidos 26.7 millones de mexicanos. De ellos, 9.9 millones habían nacido

³ Para 2004, siempre según datos de la OIT, la cifra total habría descendido a los 191 millones de niños entre 5 y 14 años económicamente activos. De ese total, 74 millones realizaban trabajos peligrosos.

- en México, siendo el resto hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos (Conapo, s/f: 32).
2. La población centroamericana en Estados Unidos subió de 345,655 en 1980, a un millón 220 mil para 1990, siendo para 2009 de 2 millones 915 personas, esto es, más que doblan para este último año las cifras de 1980.
 3. Para 1997 los inmigrados a la Unión Europea sumaban 10'608,594 personas, los que provenían principalmente del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), con 2'262,200 personas; de Rusia, 1'799,474; del este y centro de Europa, con 642,105; y del resto del mundo, 4'608,594 personas, principalmente turcos, y en menor medida latinoamericanos (Ahijado *et al.*, 2004).⁴
 4. Alemania es de lejos la economía que alcanza mayores ventajas de este proceso, ya que percibió una entrada de inmigrantes anuales por encima del millón y medio en 1989 (año de la caída del muro de Berlín), 1990 y 1992, y por encima del millón en 1991, 1993, 1994 y 1995 (Ahijado *et al.*, 2004: 19). De ese total, poco más o poco menos de 50 por ciento provenían de Europa Oriental y Central, fuesen polacos, rumanos, checos, húngaros y búlgaros, con cifras muy por encima del resto de los países miembros de la Unión Europea (Delgado, 2002).⁵ Para 1999, 29 por ciento de los extranjeros en el país eran turcos.

¿Qué puede significar, desde la valorización del capital, este enorme incremento de trabajadores en el mercado laboral, en tan corto plazo?

⁴La Unión Europea es la región del planeta que más inmigrados ha recibido en los últimos años. Entre 1997 y 2008 llegaron a su territorio 14 millones de inmigrados (<http://www.publico.es/detalle-imagen/305978/?c=> Consultado el 7 de octubre de 2014).

⁵Durante los años noventa y a principios del nuevo milenio, los principales destinos de la migración laboral legal de Polonia fueron Alemania (alrededor de 200 mil polacos encontraban empleo anualmente), seguido de Estados Unidos, con 180 mil y Canadá con 50 mil trabajadores polacos anuales. Pero las cifras se incrementan una vez que Polonia ingresa a la Unión Europea. Entre 2004 y 2007, a lo menos dos millones de trabajadores polacos han emigrado y conseguido empleo (Kazmierkiewicz, 2008: 35). Para 1996, Alemania había recibido 276,753 polacos, 109,265 rumanos y 59,112 checos, entre los más importantes de Europa del Este y Centro (Ahijado *et al.*, 2004:19).

En los hechos es una enorme acumulación «originaria», ya que millones de los nuevos vendedores de fuerza de trabajo fueron expropiados de los medios de producción estatales, como ocurrió con los trabajadores de la antigua Unión Soviética, al reconvertirse esas economías al capitalismo.

Una vez colapsado el llamado socialismo real, la propiedad común o la propiedad estatal de esos medios de producción pasa ahora a manos de la antigua burocracia estatal y partidaria, la que se enriquece muy rápidamente con la adjudicación de grandes y rentables empresas (caso paradigmático es el de las petroleras), vendidas prácticamente a precios de regalo.

En el caso chino, si bien las empresas estatales no fueron vendidas, ni tampoco la tierra, se permitió el inicio de actividades del capital en un sinnúmero de actividades productivas y de comercio, y ante la escasez de bienes indispensables y de apoyos para el campo, en las ciudades la población comenzó a ingresar al régimen capitalista que se expandía, abandonando de manera creciente las tierras y alentando el incremento de la población urbana, a pesar de las restricciones. La rápida conversión de China en «fábrica mundial» fue posible a partir de estos procesos, alimentados por la escasez de medios de vida y de condiciones de producción en el campo que permitieran una vida digna.

Incremento de la superpoblación relativa

El agudo incremento de fuerza de trabajo en el mercado mundial abrió las puertas para un acelerado incremento de la superpoblación relativa.

1. Por el traslado de actividades productivas a China y el cierre de plantas en las economías y ciudades en que esas actividades son abandonadas, creándose ciudades fantasmas, como Detroit en Estados Unidos, antigua cuna de la producción de automóviles, lo que elevó el desempleo.

2. En otros casos, la elevada producción de productos de todo tipo en China, con mano de obra educada, pero con bajas tecnologías (industrias de telas y bordados, del juguete, de artesanías etcétera), provocó la quiebra de industrias instaladas en otras economías (caso de manteles y otros productos de tela bordados en Aguascalientes, México), alentando mayor desempleo.
3. Esta enorme masa de población excedente que se fue creando a lo largo y ancho del sistema mundial, favoreció las presiones y descensos de los salarios (alentados a la baja también por los bajos salarios en China en los años ochenta y noventa del siglo xx), la reducción de las prestaciones sociales, prolongaciones de la jornada y de la intensidad del trabajo.
4. De esta forma el capital sumó en las últimas cuatro décadas nuevos elementos para imponer regímenes de superexplotación,⁶ al calor de la crisis, en muchas más regiones que las dependientes.⁷
5. Efectos en la misma dirección propició el incremento del trabajo femenino y el trabajo infantil. En las maquilas los hombres fueron desplazados por trabajadoras que perciben salarios inferiores, a pesar de laborar con mayor calidad. También ocurrió lo anterior allí en donde niños y adolescentes realizan ahora el trabajo anteriormente desarrollado por adultos, como coser balones de fútbol, producir ladrillos o tabiques de barro, o en labores de cosecha en el campo.
6. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el desempleo mundial pasó de 219 a 241 millones de trabajadores entre 2007 y 2009, en tanto el empleo vulnerable ascendió a cerca de 50 por ciento del total del empleo para 2014 (OIT, 2014).
7. Esto creó condiciones para que el capital despliegue agudas formas de explotación y superexplotación. Procesos como la subcontratación, la precarización y la informalidad toman forma aguda. Por otro lado, reverdecen formas como la esclavitud y la semiesclavitud.

⁶ Esto es, de procesos de explotación en que se viola el valor de la fuerza de trabajo (Marini, 1973).

⁷ Sobre las formas de superexplotación y su presencia y consecuencias diferenciadas en el capitalismo desarrollado y en el dependiente, véase Osorio (2013).

8. Nunca como en estas últimas cuatro décadas el capital contó con tan abundante y calificada mano de obra para sus procesos de expansión y de supeditación real del trabajo al capital; y para poner en marcha los más feroces procedimientos de explotación y superexplotación sobre tan amplia población a nivel de todo el sistema mundial capitalista.

CUARTA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

1. Los sustanciales avances en conocimientos y en tecnologías en el campo de la microelectrónica, la biotecnología, la genética, las nanotecnologías y en nuevos materiales permiten hablar de una cuarta revolución científica y tecnológica, proceso que abre nuevos campos a las inversiones y operaciones del capital.
2. Estos procesos modifican las dimensiones espacio/temporales, permitiendo que se reduzcan.
3. Los avances en comunicaciones permiten el control de procesos de trabajo y de circulación de mercancías y dinero en *tiempo real*, en cualquier lugar del mundo.
4. La generación de nuevos materiales, más livianos pero más resistentes, favorece la generación de aviones y barcos más grandes, lo que elevará la capacidad de traslado de mercancías por el mundo.

SEGMENTACIÓN PRODUCTIVA Y CADENAS GLOBALES

1. Estos avances científicos y tecnológicos están en la base que permite la segmentación de los procesos productivos, esto es, la separación de las distintas fases o etapas de la producción de bienes, y su dislocación en diversas regiones y economías del planeta, buscando aprovechar la abundancia de trabajo barato, sea calificado o semicalificado.

2. Los avances tecnológicos permiten también, como ya hemos indicado, el masivo incremento de la circulación de mercancías. Para acercarnos a la expansión de los movimientos mercantiles podemos considerar la situación de los cinco puertos que manejan la mayor cantidad de contenedores para 2004 y 2011: Shangai, en China (que pasó de 14.5 a 31.7 millones de TEUS⁸ en los años señalados); Singapur, en Singapur (de 21.3 pasó a 29.9 millones); Hong Kong, en Hong Kong (de 21.9 a 24.3 millones); Shenzhen, en China (de 13.6 a 22.5 millones), y Busan, en Corea del Sur (de 11.4 a 16.1 millones de TEUS) (*Journal of Commerce*, 2012).⁹
3. Cadenas globales de producción y de comercialización, con grandes capitales y marcas a la cabeza son las que organizan y distribuyen segmentos por el planeta. Desde grandes fábricas hasta pequeños talleres se han debido someter a las decisiones de estas cadenas globales, por su control del mercado y de la tecnología, produciendo en cadenas de subcontratación para las grandes marcas.
4. Mientras más abajo nos encontremos en las cadenas de subcontratación, más reducidas serán las ganancias de los capitales, pero también más precarias y violentas serán las condiciones de trabajo de los obreros que allí se ubican.

NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. La revolución tecnológica y la segmentación de los procesos productivos han hecho posible una nueva división internacional del trabajo (NDIT).

⁸ El TEUS es una unidad de medida que equivale a 20 pies.

⁹ En América Latina los cinco principales puertos que manejan contenedores, para 2010, son Colón, Panamá (2.8 millones TEUS); Balboa, Panamá (2.7 millones); Santos, Brasil (2.7 millones); Kigston, Jamaica (con 1.8 millones) y Buenos Aires, Argentina (con 1.7 millones). Disponible en www.legiscomex.com con datos de CEPAL.

2. En esta *NDIT*, los países centrales monopolizan aquellos segmentos productivos que reclaman elevados conocimientos y tecnología, como el diseño general de bienes y la producción de partes sofisticadas, así como las políticas de comercialización y del *marketing*.
3. Los segmentos con un mayor peso del trabajo y con débiles requerimientos tecnológicos y de conocimientos son los que se instalan a su vez en forma predominante en las economías y regiones dependientes.
4. Para América Latina, lo más significativo de la *NDIT* tiene que ver con su regreso, en nuevas condiciones, a lo que fueron sus orígenes en su inserción al mercado mundial capitalista, en tanto región productora de materias primas y alimentos.
5. Esta situación es acompañada, en pocas economías, como la mexicana y brasileña, con la presencia de algunos segmentos industriales referidos a la producción de partes, en industrias de bienes durables, y también en otras economías, de maquila y ensamble en la de bienes industriales no durables.
6. Con esto, el proyecto de industrialización, en tanto proyecto que cubriera desde bienes de fácil producción hasta bienes intermedios y más tarde máquinas y herramientas, es definitivamente abandonado en la región. Ahora lo que predomina es la presencia de algunos segmentos industriales y no la de un proyecto orgánico y general de industrialización.

NUEVO PATRÓN DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL

1. Con estos cambios se puso fin al antiguo patrón industrial de reproducción del capital y se abrió paso a un nuevo patrón en la región: el exportador de especialización productiva (Osorio, 2012).
2. Este nuevo patrón es mucho más que una simple nueva forma de reproducción del capital. Es la forma que asume la reproducción del capital en América Latina en un estadio del capital mundial de

supeditación real del planeta mismo, de la naturaleza y de la población trabajadora a la lógica y necesidades del capital. El sometimiento y la subordinación del mundo y de todo lo existente, material y simbólico, a esa lógica ha alcanzado niveles inusitados.

3. Con la puesta en marcha del nuevo patrón de reproducción nunca fue más real la condición de sujeto del capital, en tanto valor que organiza, crea y recrea las condiciones para su despliegue y reproducción en tanto valor que se valoriza.
4. También nunca fue más real para los trabajadores que su fuerza creadora, en tanto fuerza apropiada por el capital, se establece frente a ellos como un poder *ajeno* y enajenante (Marx, 1975: xxvii).
5. Y nunca fue más real para América Latina su condición de reservorio fundamental de la valorización del capital a nivel mundial.

SÍNTESIS PRELIMINAR

1. Con los golpes militares, las políticas de contrainsurgencia, la debacle del socialismo real y el abandono de un proyecto socialista en China, nunca *la política fue tanta economía*.
2. Por otro lado, con la puesta en marcha de las políticas neoliberales, la segmentación y dislocación de los procesos productivos, la puesta en marcha de una nueva división internacional del trabajo y el nuevo patrón de reproducción, nunca *la economía fue tanta política*.

AMÉRICA LATINA Y LA VALORIZACIÓN DE CAPITAL EN CHINA EN TORNO A LA PLUSVALÍA RELATIVA

1. La región fue vital en el siglo xix para que el eje de la acumulación en el mundo central pasara de la plusvalía absoluta a la relativa (Marini, 1973: 26-27), con sus masivas exportaciones de alimentos, que permiten elevar la cuota de plusvalía.

2. América Latina fue fundamental con su producción de materias primas, limitando el crecimiento de la composición orgánica del capital, lo que redundó, junto al primer punto, en morigerar las tendencias a la caída de la tasa de ganancia en el sistema mundial.
3. Todo esto tuvo como contracara en la región el incremento de la dependencia, la transferencia de valor y de la superexplotación, exacerbando la negatividad del capital.
4. Bajo el nuevo patrón de reproducción, ahora en el siglo XXI, América Latina vuelve a jugar un papel de importancia central para el capital mundial y su valorización.
5. Este nuevo papel está estrechamente relacionado con la suerte de la economía china, favoreciendo su conversión en la economía mundial más poderosa, en la última mitad de 2014, desplazando a Estados Unidos.
6. Si para 1979, cuando se inician las reformas económicas en China, que implicó «el proceso de industrialización y de urbanización más intenso que haya conocido la humanidad», el PIB chino sólo alcanzaba a 9 por ciento de su similar estadounidense (CEPAL, 2011: 6), a mediados de 2014 ya supera al de Estados Unidos.¹⁰
7. Desde antes de 2000, América Latina comenzó a jugar un importante papel en el comercio exterior chino. Pero es entre 2000 y 2010 cuando la región se constituye en la más dinámica en el crecimiento porcentual del comercio exterior de aquel país. Así, de un crecimiento anual de las exportaciones hacia América Latina de 26.8 para 2000-2005, se pasa a 31.0 por ciento para el periodo 2005-2010, casi doblando los crecimientos anuales frente a la Unión Europea y Estados Unidos (CEPAL, 2011: 12).

¹⁰ Medido por el «poder adquisitivo» (*Purchasing Power Parity: PPP*) el PIB chino, según el FMI, asciende a 17.6 millones de millones de dólares (trillones para el mundo anglosajón), en tanto el de Estados Unidos llega a los 17.4 millones de millones de dólares (FMI, *Perspectiva económica mundial 2014*).

8. Las tasas de crecimiento de las importaciones chinas desde América Latina también son las más elevadas frente a cualquier otra región en esos años, pasando de 12.7 por ciento de crecimiento anual para el periodo 1995-2000, a 27.7 por ciento para el quinquenio 2005-2010, nuevamente por encima del crecimiento sobre las importaciones desde Estados Unidos y la Unión Europea, que les siguen en importancia (CEPAL, 2011: 12).
9. Es relevante hacer notar que a pesar del incremento de los precios de la mayoría de los productos que América Latina exporta, a causa de la elevación de la demanda china, el crecimiento de la economía china no se ve afectada. Por el contrario, es el periodo en que más crece, en cifras de alrededor de 10 por ciento. Y es este dinamismo el que eleva las importaciones desde América Latina.
10. Sin embargo, hasta 2010 existía un desequilibrio en el comercio que favorecía a China, de alrededor de 40 mil millones de dólares, propiciando un déficit comercial de la región con esa economía (CEPAL, 2011: 15). Con el declive de las importaciones chinas en los últimos años, dada la retracción de su crecimiento, es posible que ese déficit tienda a mantenerse o a crecer, si se considera que China es el principal exportador mundial de bienes.¹¹
11. ¿Qué es lo que compra China a América Latina? Destacan de manera relevante alimentos y materias primas, los rubros justamente de mayor peso en las exportaciones de la región. En total las exportaciones de materias primas representan 60 por ciento de las exportaciones totales de bienes de la región, como minerales e hidrocarburos. También tienen un peso destacado los alimentos.
12. Para algunas economías de la región, los principales rubros de exportación a China y su porcentaje en el total de las exportaciones de 2007 a 2009 son: Argentina, soja (53.1 por ciento); aceite de

¹¹ Para 2010 China exportaba 10 por ciento de los bienes en el mercado mundial, muy superior al 4 por ciento que exportaba en 2000. Sin embargo, su posición en la exportación de servicios es más baja, de sólo 5 por ciento, por debajo de Estados Unidos, Alemania y Reino Unido (CEPAL, 2011: 9).

- soja (26.5 por ciento); Bolivia, estaño y aleaciones (23.9 por ciento), concentrados de estaño (22 por ciento) y petróleo crudo (12.6 por ciento); Brasil, concentración de hierro (44.9 por ciento), soja (24.2 por ciento), petróleo crudo (5.86 por ciento); Chile, cobre (55.4 por ciento), concentrado de cobre (24.2 por ciento); Colombia, petróleo crudo (53.8 por ciento), otras ferroleaciones (36.5 por ciento); Ecuador, petróleo crudo (94.7 por ciento); Guatemala, azúcar (59.1 por ciento); México, macroconjuntos electrónicos (14.0 por ciento); Paraguay, otros cueros de bovinos (31.6 por ciento), maderas de no coníferas (28.5 por ciento); Perú, concentrado de cobre (38.6 por ciento), harinas no comestibles (15.7 por ciento); Uruguay, soja (48.1 por ciento), pasta química de madera (23.1 por ciento); Venezuela, petróleo crudo (78.3 por ciento), concentrado de hierro (23.2 por ciento) (CEPAL, 2011: 23).
13. China ha elevado su importancia como socio comercial para un gran número de economías de la región. Entre 2000 y 2009, las exportaciones de Argentina a China pasaron del sexto al cuarto lugar. En iguales años, para Brasil, del doceavo pasaron al primer lugar; en Chile, del quinto también al primer lugar; en Costa Rica, del trigésimosexto al sexto y en Perú, del cuarto al segundo lugar.
 14. En importaciones, en Argentina, entre 2000 y 2009, China pasó del cuarto al tercer lugar; en Bolivia, del séptimo al cuarto; en Brasil, del decimoprimer al segundo lugar; en Chile, del cuarto al segundo; en Colombia, del noveno al segundo; en México, del séptimo al segundo; en Perú, del noveno al segundo; en Uruguay, del séptimo al segundo y en Venezuela del decimoctavo al tercero (CEPAL, 2011: 19).
 15. América Latina ha jugado un papel de primera importancia en los movimientos en el sistema mundial que implican el desplazamiento de Estados Unidos como la principal economía del mundo, aunque ello no signifique su pérdida de hegemonía en el sistema mundial, marcada por su poderío militar, peso del armamento atómico, bases militares por el mundo, avances en ciencia y tecnología, y contar con la moneda universal.

16. La masiva disposición de alimentos y materias primas desde América Latina ha acelerado los procesos para que China se instale en los umbrales del desarrollo. Pero por sobre todo, América Latina ha favorecido el paulatino incremento del paso de la plusvalía absoluta a la plusvalía relativa en las zonas urbanas chinas, con las exportaciones de alimentos, el incremento del mercado interno por la vía de los aumentos salariales,¹² y la expansión de la estructura industrial, con las masivas exportaciones de materias primas.¹³
17. Todo ello ha favorecido el aumento de la tasa de plusvalía en la economía china, así como la reducción de la composición orgánica del trabajo, limitando las tendencias a la caída de la tasa de ganancia.
18. A pesar del desfase entre el sector urbano y el sector rural, en donde permanece todavía una enorme masa de trabajadores en las zonas rurales en condiciones precarias, y que han jugado un papel de primera importancia en la inusitada industrialización china, por la vía del traspaso de valores al sector industrial y urbano, China se encuentra en los umbrales del desarrollo, combinando en magnitudes y dimensiones inusitadas, sectores industriales de muy alto desarrollo tecnológico, con sectores de producción de muy baja tecnología y mayor peso del factor trabajo, lo que convierte a esta economía en una feroz competidora tanto con el mundo desarrollado, como con el sector industrial y artesanal del mundo dependiente.
19. El paso al desarrollo implica reforzar las tendencias al ingreso de China a una fase expansiva imperialista, lo que traerá para los capitales en América Latina beneficios en el corto y mediano plazo, por el incremento de los préstamos y de las inversiones. Pero en la medida

¹² Los salarios en las zonas urbanas de China se han incrementado por tres, de 2000 a 2010, particularmente en las empresas estatales y en menor medida en las privadas.

¹³ A diferencia de Estados Unidos y la Unión Europea, la demanda china de materias primas hacia América Latina es poco diversificada. Se centra en metales (abastecidos por Chile, Perú y en menor medida Brasil). La demanda global china de hierro, cobre, aluminio y carbón, se estima respectivamente cercana a 60, 40, 42 y 45 por ciento (OCDE/CEPAL/CN, 2014: 37-38).

que crezcan las inversiones directas chinas en el exterior,¹⁴ así como las exportaciones de servicio, y el posible establecimiento de monedas que compitan con el dólar, en donde la moneda china tendrá gran peso, los problemas para la región tenderán a incrementarse.

RECRUDECIMIENTO DE LA SUPEREXPLOTACIÓN

1. Todos estos importantes movimientos en los cuales ha incidido la economía latinoamericana en el sistema mundial, lo vuelve a hacer redoblando los procesos que marcan su condición de dependencia y subordinación, y redoblando a su vez el fundamento de la dependencia: la superexplotación de los trabajadores, lo que permite incrementar la masa de valor apropiado por el capital local y transnacional, por la vía de elevar el traspaso del fondo de consumo o de vida de los trabajadores al fondo de acumulación del capital.
2. La expropiación de prestaciones sociales en materia de vivienda, salud, educación, jubilaciones, días de descanso, pagos por número de hijos, etcétera, ha implicado apropiaciones a su vez del salario real indirecto y de violaciones al valor total de la fuerza de trabajo y a su fondo de vida.
3. La extensión de las horas diarias de trabajo, prolongadas también por las horas de transporte para llegar a los centros de trabajo, golpean el valor total de la fuerza de trabajo, al igual la generalización de contratos temporales o el empleo sin contratos, y con jornadas laborales con menos horas o con menos días de trabajo semanal, reduce los salarios e incrementa a su vez el subempleo.
4. Una pobre aproximación a la envergadura de estos procesos nos lo señala el hecho de que los salarios directos en la región sufrieron descensos enormes entre los años setenta e inicios de los noventa,

¹⁴ En 2013, esas inversiones llegaron a 90,200 millones de dólares, sólo por debajo de Estados Unidos y Japón.

- para iniciar, en algunas economías, leves recuperaciones en la primera década del siglo XXI.¹⁵
5. Con ello las transferencias de valor al exterior se elevan vía transferencia de ganancias, en tanto el capital extranjero participa de las principales empresas exportadoras ligadas a la producción de agroalimentos y la minería.¹⁶
 6. La condición exportadora del nuevo patrón hace factible redoblar la superexplotación, en tanto la producción de los ejes exportadores está alejada del consumo de los trabajadores locales.
 7. También debilita la superexplotación la pobre pulsión productivista que caracteriza al capitalismo dependiente. Los focalizados puntos en donde la productividad alcanza alguna elevación ocurren en algunos segmentos de cadenas productivas. Pero dichas innovaciones aparecen altas en relación con el resto de la economía local. Son sin embargo muy bajos en relación con las industrias y segmentos de punta en los centros desarrollados.

BIOPODER Y VIDA EN ENTREDICHO

1. Para el grueso de la población mundial, trabajar en estos días y en estas condiciones, implica entregar la vida al capital en largas horas de transporte, extensas jornadas laborales y salarios que no permiten reponer energías ni capacidades.

¹⁵ De un índice 100 para 1982 de los salarios reales, Brasil presenta 61 para 1971, para ascender a 75 en 1990. Para iguales años, Argentina pasa de 100 a 73, Chile de 123 baja a 96 y México de 88 desciende a 72 (Weeks, 1999). Considerando las dos principales economías de la región y con el mayor monto de trabajadores, tenemos: en Brasil, el porcentaje de trabajadores que percibían menos del salario mínimo asciende a 30.5 por ciento en 1992 y se mantiene en 27.9 en el 2001. Tras el arribo de Lula da Silva a la Presidencia, los salarios comienzan a remontar levemente (OIT, 2009). En tanto, para 2004, en México 23.9 por ciento de los trabajadores perciben menos de un salario mínimo y 22.7 por ciento, entre uno y dos salarios mínimos. Cabe destacar que entre 1970 y 2006 el salario mínimo había perdido poco más de 40 por ciento de su poder adquisitivo (CAM, 2006).

¹⁶ Para 2006, las empresas transnacionales controlan o son propietarias de 30 por ciento de las empresas mineras y de 37 por ciento de las empresas agroindustriales, con lo que sacan cuantiosos beneficios del incremento de los precios mundiales de esos productos en el periodo (CEPAL, 2007).

2. No tener trabajo, por otro lado, significa quedar condenado a la miseria, a la carencia de asistencia médica, a no contar con alimentos y ropa suficientes, sometidos a una vida indigna de ser vivida.
3. En términos biopolíticos, con la agudización de la superexplotación el capital profundiza a su vez las pulsiones a poner la vida de los trabajadores en entredicho. Es decir, refuerza y manifiesta su poder sobre la vida.
4. Establecida la relación mercantil bajo el supuesto del intercambio de equivalentes entre valor de la fuerza de trabajo y salario, el capital, a espaldas del mercado, y de cara a la producción, lleva a cabo procesos que destruyen y denigran la vida humana.
5. Los trabajadores sufren contaminación por minerales y gases de las profundidades de la tierra, o por ácidos empleados en los procesos de producción, y por insecticidas y plaguicidas a la hora de la cosecha; sin salarios suficientes para cubrir necesidades médicas o alimenticias; sumidos otro gran porcentaje en la miseria y el pauperismo, por el desempleo crónico.
6. Es la vida de los *paupers* modernos la que queda en entredicho en cualquiera de las formas antes mencionadas. Nunca fue más cierto que hoy el trabajo es sinónimo de muerte, al agotar o cercenar la vida de los trabajadores, activos o inactivos, empleados o desempleados.
7. Según estimaciones de la OIT, «de un total de 2.34 millones de accidentes de trabajo mortales *cada año*, sólo 321 mil se deben a accidentes. Los restantes 2.02 millones son muertes causadas por diversos tipos de enfermedades relacionadas con el trabajo, lo que equivale a un *promedio diario* de más de 5,500 muertes» (OIT, 2013).¹⁷
8. Nunca fue más real que el moderno *homo sacer* (Agamben, 2013),¹⁸ aquel al que quienquiera puede dar muerte sin ser considerado homicida, lo constituyen los trabajadores en general, ya sea agotando sus fuerzas vitales, atados a maquilas, fábricas, minas, comercios o empresas agroindustriales; o bien elevando el peligro de sus vidas

¹⁷ Disponible en <http://ilo.org/americas/temas/dia-mundial-seguridad-y-salud-en-el-trabajo>

¹⁸ Para una crítica de su concepción de biopoder y de la de Michel Foucault (Osorio, 2012b: 85-108).

en masivas migraciones en la búsqueda de una vida digna; o bien condenados al desempleo y al pauperismo.

9. Como en la Francia revolucionaria e ilustrada del siglo XVIII, en que se ponderaban las virtudes de la libertad, en momentos en que los imperios coloniales, incluido el francés, se sustentaban sobre el trabajo y la muerte de miles de esclavos (Buck-Morss, 2013), hoy el capital nos habla de los derechos a la vida, de cómo preservarla (no fumar, no comer grasas ni azúcares, hacer ejercicios, etcétera), en los mismos momentos en que diaria y cotidianamente es la muerte o la vida en entredicho de los trabajadores lo que predomina.

TERRITORIOS Y DESPOJO

1. En la mundialización, y bajo el nuevo patrón de reproducción de capital en América Latina, cada centímetro cuadrado de territorio es considerado un objeto de apropiación por el capital.
2. No sólo porque esos territorios han sido y siguen siendo escudriñados desde los aires por poderosos equipos que develan sus riquezas en la superficie y en las entrañas de la tierra y de los mares.
3. Apropiación, porque enormes extensiones continentales ya están destinadas a generar soja, frutas, maderas, minerales, petróleo, gas, o constituyen inmensas reservas de aguas.
4. En estas nuevas condiciones, el capital lleva a sus extremos la apropiación de tierras y fuentes de agua, expropiando y expulsando a pueblos y comunidades. Con ello agudiza la separación entre los productores y los medios de vida y los medios de producción.
5. El despojo de tierras y de saberes asume en estos tiempos dimensiones inauditas. Millones de *paupers* desnudos y despojados de todo se ven compulsionados a entrar en relaciones directas con el capital.
6. La libertad de presentarse en el mercado va perdiendo su engañosa ficción, para poner de manifiesto que es la violencia la fuerza que obliga a ponerse a disposición del capital.

ADIÓS A LA INDUSTRIALIZACIÓN

1. Con el nuevo patrón, productor de segmentos industriales, maquila, alimentos y materias primas para demandas externas, el capital local manifiesta su abandono de la idea de proyectos de desarrollo industrial autónomos e integrales. Asume así, sin ocultarlo, su condición subordinada a las decisiones de capitales transnacionales que encabezan cadenas globales de producción o comercialización.
2. Las ideas de desarrollo orgánico o desarrollo nacional quedan en la prehistoria y como proyectos frustrados. Con la producción de materias primas y alimentos, la especialización productiva en marcha, con grandes beneficios en la última década, impide preguntar cómo desarrollar nuevos sectores productivos, cómo ganar en conocimientos y tecnologías. Bajo el nuevo patrón exportador se ha incrementado la dependencia y la subordinación de América Latina.
3. Pero la enorme vulnerabilidad que significa sostener un proyecto económico sobre bases tan frágiles pronto mostrará sus resultados. El descenso en el crecimiento de China y la reducción de la demanda de alimentos y materias primas ya se hace sentir en la región.

AUGE DEL CAPITAL FINANCIERO Y ESPECULATIVO

1. La caída de la tasa de ganancia lanzó a cuantiosos capitales a buscar ganancias fáciles en la esfera financiera y especulativa. Esta tendencia, unida a las nuevas tecnologías de comunicación, han potenciado el poder del capital especulativo, que en tiempo real mueve enormes masas de recursos por casas de bolsa del mundo, comprando y vendiendo papeles gubernamentales, apostando por precios a futuro de materias primas, por el ascenso o caída del valor de acciones de corporaciones, etcétera, en una verdadera economía casino.
2. El enorme peso alcanzado por estos capitales, en donde la privatización de los fondos de pensiones no ha sido ajena, sin regulaciones

sustantivas, permite elevar las cifras de ingreso de capital en la región y eleva también las notas de las empresas calificadoras. Todo ello deja a estas economías expuestas a los vaivenes especulativos, acrecentando la transferencia de valores e incrementando la volatilidad y la vulnerabilidad.

3. En los últimos años crece, a su vez, el crédito hipotecario y de consumo, aunque intentado evitar las operaciones que llevaron a las burbujas que explotaron en 2008 en Estados Unidos. Pero el riesgo de alcanzar ganancias fáciles mantiene latente esos peligros, incrementados además por el discurso que hace reposar en el incremento del consumo de una supuesta clase media las bondades de un nuevo desarrollismo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

1. Si ya desde el siglo XIX, para referirnos al periodo iniciado con los procesos de independencia, la economía latinoamericana jugó un papel central en la valorización del capital mundial y en cambios sustantivos en los ejes de generación de plusvalía, permitiendo el paso de la plusvalía absoluta a la relativa en el mundo central, y frenando las tendencias a la precipitación de crisis, o acelerando su recuperación, en los nuevos tiempos la región vuelve a cumplir un papel de primer orden en esa valorización mundial.
2. Ahora aportando cuantiosos recursos en materia de trabajo y superexplotación para acelerar la recuperación de la tasa de ganancia, al tiempo que con la expansión de sus exportaciones en materias primas y alimentos, permitir en los nuevos tiempos la expansión ahora de la economía china y el paso, también allí, a lo menos en sus sectores industriales urbanos, a sustentar su crecimiento en la plusvalía relativa, favoreciendo con ello la expansión de los mercados internos.
3. La contracara de estos ingentes procesos en América Latina son redoblar los atávicos procesos de subordinación y dependencia, así

- como los centrados en la transferencia de valores al mundo central, y de hacer del fondo de consumo de los trabajadores locales fondos de acumulación del capital. Con ello el capital agudiza su dimensión de barbarie y el autoritarismo para que ellos sean factibles.
4. El pensamiento crítico vive quizá uno de los momentos de menor lucidez. Sólo el trabajo paciente y perseverante nos permitirá estar a la altura de los enormes problemas planteados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, Giorgio (2013), *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-Textos.
- AHIJADO, Manuel, Armando de Lucas, Juan Martínez y Susana Cortés (2014), *Inmigración en la Unión Europea desde una perspectiva global y sus impactos: una evaluación*, UNED-IVE, Universidad Complutense y Universidad Politécnica de Barcelona. Versión con ligeras modificaciones del *Working Paper 2004.4 del Instituto Virtual Europeo*. Disponible en www.european-virtual-institute.org.
- BUCK-MORSS, Susan (2013), *Hegel, Haití y la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) (2006), *Reporte de Investigación*, núm. 70, UNAM.
- CEPAL (2007), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*, Santiago, CEPAL.
- (2011), *La República Popular China y América Latina en el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico*, Santiago, CEPAL.
- (2013), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2013*, Santiago, CEPAL.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (s/f), *La migración mexicana hacia Estados Unidos*, núm. 3. Disponible en www.conapo.gob.mx/works/models/CONAPO/migracion../03a.pdf (consultado el 13 de marzo de 2015).
- DELGADO Godoy, Leticia (2002), *La inmigración en Europa: realidades y políticas*, Universidad Rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas, documento de Trabajo 18.
- FMI, *Perspectiva económica mundial 2014*.

- Journal of Commerce (2012), *The JOC Top 50 World Container Ports*. Disponible en <http://.joc.com/sites/default/files/u48783/pdf/Top50-container-2012.pdf>
- KAZMIERKIEWICZ, Piotr (2008), «Migraciones y redes transnacionales: comunidades inmigradas de Europa Central y del Este en España», *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, núm. 84.
- MARINI, Ruy Mauro (1973), *Dialéctica de la dependencia*, México, Serie Popular Era.
- MARX, Karl (1971), *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858*, México, Siglo XXI Editores.
- _____ (1975), *El Capital*, México, Siglo XXI Editores.
- OCDE/CEPAL/CAF (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y competitividad para el desarrollo*, Santiago, CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2005), «El empleo femenino: tendencias mundiales y acciones de la OIT», ponencia de la OIT 49ª sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer, Naciones Unidas, Nueva York.
- OIT (1999), *Datos y cifras sobre el trabajo infantil*, Ginebra, OIT.
- _____ (2009), *Perfil do Trabalho decente no Brasil*, Brasil, OIT.
- _____ (2013), *Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo 2013*. Disponible en <http://ilo.org/americas/temas/dia-mundial-seguridad-y-salud-en-el-trabajo>.
- _____ (2014), *Población activa, total*, página oficial en internet (consultada el 22 de septiembre de 2014).
- _____ (2014), *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*, Ginebra, OIT.
- OSORIO, Jaime (2012), «El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina», *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, núm. 31.
- _____ (2012b), *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*, Barcelona, Anthropos/UAM.
- _____ (2013), «Fundamentos de la superexplotación», *Razón y Revolución*, núm. 25.
- WEEKS, John (1999), «Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina entre 1970 y 1998», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 2.

Páginas electrónicas:

<http://www.legiscomex.com>

<http://www.publico.es/detalle-imagen/305978/?c=>

NEOLIBERALISMO LOCAL FALLIDO EN LATINOAMÉRICA: AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL PNUD

Milford Bateman*

RESUMEN: Este artículo examina la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) modelo «nuevo paradigma» de apoyo institucional para el desarrollo económico local (DEL), un modelo de DEL que surgió en la década de 1990 como el proyecto político neoliberal que así comenzó su ascenso global. El documento se basa en datos primarios ricos de América Latina para demostrar que el modelo de la ADEL ha sido casi totalmente ineficaz. No obstante, el PNUD ha seguido apoyando el modelo ADEL porque refleja principales imperativos neoliberales: todas las instituciones de desarrollo deben ser (re) estructuradas como impulsadas por el sector y autosostenibles financieramente. Además, una circunscripción de apoyo surgió, integrada por altos funcionarios de carrera del PNUD y consultores externos, que deriven en una carrera específica y los beneficios financieros de la operación continua del modelo de ADEL, y esta circunscripción fue capaz de ocultar la ineficacia del modelo de ADEL. Así, el artículo demuestra que las políticas internacionales de desarrollo ineficaces pueden mantenerse con vida, Zombie-moda, siempre que ayuden a promover los objetivos ideológicos neoliberales básicos.

PALABRAS CLAVE: neoliberalismo, ADEL, desarrollo local, Latinoamérica, PNUD.

* Consultor independiente en desarrollo económico local, profesor invitado en economía en Juraj Dobrila en la Universidad Pula, Croacia y profesor adjunto de estudios de desarrollo en la Universidad St. Mary's, Canadá.

ABSTRACT: This article examines the Local Economic Development Agency (LEDA) «new paradigm» model of institutional support for local economic development (LED), a model of LED that emerged in the 1990's as the neoliberal political project began its global ascendancy. The paper draws upon rich primary data from Latin America to demonstrate that the LEDA model has been almost entirely ineffective. Notwithstanding, UNDP has continued to support the LEDA model because it reflects core neoliberal imperatives – that all development institutions must be (re) structured as private sector-led and financially self-sustainable. In addition, a constituency of support emerged, composed of senior UNDP career officials and external consultants, that derived specific career and financial benefits from the continued operation of the LEDA model, and this constituency was able to conceal the ineffectiveness of the LEDA model. The article thus demonstrates that ineffective international development policies may be kept alive, *Zombie-fashion*, so long as they help to promote core neoliberal ideological objectives.

KEY WORDS: neoliberalism, LEDA, local development, Latin America, UNDP.

*Las ideas que se han probado equivocadas
y peligrosas son difíciles de matar.
Incluso después de que la evidencia
parece haberlas matado,
éstas continúan regresando.*

JOHN QUIGGIN (2010: 1).

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

La Gran Recesión que empezó en 2008 es el peor revés económico mundial para el capitalismo desde la Gran Depresión, y aún podría excederlo en términos del daño económico y social a largo plazo (Krugman, 2012). Al igual que la Gran Depresión, el origen de la actual Gran Recesión se encuentra en la versión «financiarizada» y crediticia del capitalismo que experimentaba un dominio renovado después de 1980 (Galbraith, 1955). Esta reciente versión del capitalismo —neoliberalismo global— fue construida sobre una mezcla de teoría económica neoclásica, desregulación «estatal mínima», imperativos de privatización y liberalización, nociones de maximización del valor para el accionista y mantenida por la llamada «hipótesis de mercados eficientes» (Stiglitz, 2010; Mirowski, 2013; Blyth, 2013; Weeks, 2014). Después del atónito silencio posterior a los eventos catastróficos en Wall Street en 2008, muchos empezaron a estar de acuerdo a regañadientes con el argumento de Hyman Minsky propuesto años antes (1986) de que el capitalismo «financiarizado» era en realidad un sistema sumamente desestabilizante y altamente combustible. En breve el capitalismo mismo empezó a estar bajo ataque continuo. La creciente rabia hacia los niveles estratosféricos de desigualdad que habían surgido desde los años ochenta (Galbraith, 2012; Piketty, 2014), ligada a nuevas formas de

¹ Este trabajo es una versión más corta de un documento publicado en inglés (Bateman, 2014).

movilización social, como el movimiento Ocupa, sugirió que estaban en marcha cambios radicales.

Para usar las palabras del icónico comediante británico Spike Milligan, «¡De repente, no pasó nada!» Después de un corto periodo de silencio y confusión, la misma combinación nociva de ideas y conceptos neoliberales que habían llevado a la economía global hacia un muro de ladrillos en 2008 empezó a tener una recuperación espectacular, y desde 2010 una vez más empezó a dominar el proceso de elaboración de políticas (Quiggin, 2010; Crouch, 2011; Blyth, 2013). Claramente, la élite financiera global estaba a cargo de nuevo.

Esta recuperación dramática no era un accidente, fue el resultado deseado de un gran esfuerzo de movilización que empezó en Wall Street casi inmediatamente después de que empezara la crisis financiera en 2008. El propósito principal era absolver al sector financiero y al capitalismo de cualquier responsabilidad por la debacle global del sector financiero con el gobierno siendo señalado como culpable. Las tácticas usadas para lograr este objetivo y para facilitar un regreso a «lo de costumbre», como documenta Mirowski (2013), incluían disonancia cognitiva, negacionismo, trucos estadísticos, mentiras categóricas y, principalmente, la agnotología —promoción deliberada y programada de la ignorancia—. Al emprender esta crucial (y considerablemente antiética) tarea, las élites financieras en Wall Street recibieron una gran cantidad de apoyo de economistas académicos, especialmente en Estados Unidos; muchos de éstos aceptaron de forma voluntaria torcer la realidad y distorsionar los hechos para apoyar los objetivos concretos del sector financiero.² De ese modo, como Quiggin (2010) describe de forma

² Como Ferguson ha documentado brillantemente de forma escrita (Ferguson, 2012) y en su documental *Inside Job*, ganador del Oscar, en el periodo previo a la catástrofe financiera de 2008 los economistas académicos de Estados Unidos estaban demasiado dispuestos a producir resultados de investigación deliberadamente distorsionados y engañosos que favorecieron al sector financiero y a los intereses específicos de inversión y comercio de la élite financiera de Wall Street. Este valioso servicio fue proporcionado a cambio de grandes honorarios, financiamiento para investigación, ofertas de empleo, pertenencia a directorios, asistencia a eventos prestigiosos y otros beneficios privados. A decir verdad, este último esfuerzo en favor de las élites financieras continúa una larga

brillante, al igual que los zombis de las películas «B» de Hollywood, que nunca pueden ser matados pero siempre son capaces de levantarse de nuevo para moverse pesadamente hacia el pueblo y aterrorizar a la población local, después de 2010 se rescató de la tumba a los conceptos neoliberales fallidos para convertirlos, una vez más, en la sabiduría de la política económica convencional.

La comunidad de desarrollo internacional no está menos influenciada y controlada por las ideas y conceptos neoliberales zombis (Chang y Grabel, 2004; Chang, 2007). Esto se aplica en gran medida a nivel *local*, donde, después de 1980, los servicios públicos regionales —educación, salud, agua, electricidad, manejo de desperdicios, transporte, etcétera— fueron sujetos a privatización, externalización, licitaciones públicas obligatorias o reconstitución en negocios privados comerciales. En muchos sentidos impulsada por el gobierno conservador del Reino Unido que subió al poder en 1979 (Patterson y Pinch, 1995) y llevada adelante por el Banco Mundial en los países en desarrollo (Rama, 1999), esta agenda de «neoliberalismo local» se evidenciaría como un fracaso espectacular en el Reino Unido mismo (Meek, 2014), y también como un serio fracaso en los países en desarrollo (Bayliss y Kessler, 2006; Wainwright, 2014).³ El resultado de todo este daño ha sido un contra-movimiento alrededor del mundo que ha visto un creciente número de gobiernos locales forzados a invertir recursos escasos para «remunicipalizar»

tradición de apoyo de los economistas académicos estadounidenses a las élites financieras y al capitalismo bajo la apariencia de investigación «independiente» (véase Häring y Douglas, 2012).

³ Dejando de lado el típico «periodo de luna de miel» durante el cual las ganancias y los salarios de la administración se mantuvieron a niveles modestos deliberadamente y se hizo un gran esfuerzo para proporcionar rápidamente mucho mejores servicios, se consideró que era necesaria una táctica para proporcionar «cobertura» temporal para aquellos políticos motivados ideológicamente que habían abogado por el cambio en primer lugar; lo que ocurrió casi en todas partes de los países en desarrollo a mediano y largo plazo fue algo completamente diferente: niveles de servicio mucho más bajos (especialmente para los pobres); costos más altos para el contribuyente y la comunidad (debido a salarios y tarifas de gestión generosos y en constante aumento, y la necesidad de pagar dividendos a los cada vez más codiciosos accionistas); peores salarios y condiciones de trabajo para aquellos empleados retenidos después de que se hicieron los cambios, un aumento en la corrupción cuando el deseo por mayores ganancias empezó en serio; y el cierre de la democracia local y todo el planeamiento y coordinación exigidos democráticamente.

servicios privatizados, deficientes y abandonados (Hall, 2012; Hall *et al.*, 2012; Pigeon *et al.*, 2012). Sin embargo, a pesar de los antecedentes y constantes tropiezos, la comunidad de desarrollo internacional *continúa* ejerciendo una presión considerable en todas partes para preservar y extender la agenda «neoliberal regional» (Lappé, 2014). Evidentemente, «el neoliberalismo local» es tanto una política zombi como su equivalente macroeconómico.

Uno de los aspectos más esotéricos de la agenda de «neoliberalismo local» ha sido el impulso de «neoliberalizar» la estructura de desarrollo económico regional. Por infraestructura de desarrollo económico local (a partir de ahora DEL) nos referimos a toda la variedad de unidades de desarrollo económico regional, incubadoras de empresas, instituciones financieras para el desarrollo empresarial, centros de apoyo a los negocios, agencias PYME, parques tecnológicos, servicios de extensión industrial y agrícola, agencias de desarrollo regional (ADR), educación vocacional y organizaciones de entrenamiento, etcétera. Estas importantes iniciativas DEL surgieron en la mayoría de los países desarrollados en la era de posguerra, la mayoría bajo el control público local y financiamiento público, y durante un largo tiempo su estatus de bienes públicos importantes casi no fue cuestionado. Pero en los años ochenta todo cambió; a partir de entonces las instituciones DEL que operaban bajo los auspicios del Estado local fueron atacadas con base en la supuesta «ineficiencia» comparada con las mayormente hipotéticas alternativas comerciales impulsadas por el sector privado. El objetivo de tales ataques era preparar el camino para reconstituir a todas las instituciones DEL siguiendo líneas neoliberales, un enfoque rápidamente codificado como el enfoque institucional de un «nuevo paradigma» de DEL (véase Comisión de Agencias de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, 2001). Dos principios operativos fundamentales de orientación neoliberal fueron de suma importancia para el enfoque del nuevo paradigma de DEL (véase Bateman, 2000): primero, que las instituciones del nuevo paradigma de DEL sean manejadas por el sector privado y respondan a las fuerzas de mercado a corto plazo, erradicando de ese

modo toda posible capacidad para «cambiar» o «guiar» la economía local a nombre de la comunidad en conjunto; y, segundo, que las instituciones del nuevo paradigma de DEL se conviertan de hecho en proyectos empresariales en donde su función primaria sea volverse autosustentables financieramente «ganando su sustento en el mercado».

Empezando con la infraestructura DEL en el Reino Unido (Morison, 1987; Deakins, 1996), desde 1980 las instituciones del nuevo paradigma de DEL fueron introducidas a los países en desarrollo como parte de la asistencia del programa internacional de desarrollo. Después de 1990 también se incluyeron a las economías poscomunistas de Europa Oriental. Sin ninguna evidencia real en cuanto a efectividad e impacto a largo plazo, las instituciones del nuevo paradigma de DEL en poco tiempo eran descritas como la «mejor práctica». Más aún, prácticamente no importa que gobiernos nacionales y locales hayan reflexionado sobre el asunto, la comunidad internacional de donantes tomó pasos para asegurarse de que ningún otro modelo institucional DEL reciba su apoyo financiero o legitimidad. Consecuentemente, se aseguró la proliferación de instituciones del nuevo paradigma de DEL en el mundo en desarrollo y en la Europa Oriental poscomunista.

Antecedentes para este trabajo

Este trabajo es un análisis de una destacada institución del nuevo paradigma de DEL que surgió a principios de los años noventa como parte de la manobra de la comunidad internacional de desarrollo para promover el «neoliberalismo local» alrededor del mundo en desarrollo: la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL). La ADEL ha sido definida como

estructuras sin fines de lucro legales, por lo general propiedad de las entidades públicas y privadas del territorio las cuales actúan como un mecanismo a través del cual los actores locales planean y activan, de forma compartida, iniciativas para el desarrollo económico territorial; identifican

los instrumentos más convenientes para su implementación; y mejoran un sistema coherente para su apoyo técnico y financiero (Canzanelli, 2010: 4).

Aunque adoptado rápidamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, a la larga el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido probablemente el más ardiente partidario del modelo de nuevo paradigma de ADEL. el apoyo del PNUD ha sido guiado a través de dos programas: el programa interno de Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano (ART) y, en segundo lugar, la iniciativa de Enlace Internacional y Servicios para Agencias de Desarrollo Económico Local (ILS-LEDA, por sus siglas en inglés). En gran parte, gracias a estos dos programas desde 1990 el PNUD es responsable de haber establecido y sostenido la red global más extensa del nuevo paradigma de ADEL. Según datos más recientes, hay 52 miembros de la red ILS-ADEL del PNUD, la mayoría de los cuales (46) están ubicados en Latinoamérica y Centroamérica.⁴

Este trabajo examina específicamente la efectividad e impacto de la red nuevo paradigma de ADEL del PNUD usando datos recolectados en tres países de Latinoamérica —Colombia, Ecuador y Bolivia—. Estos datos fueron recolectados en 2012 como parte de una tarea de evaluación realizada bajo un contrato de consultoría de tres meses otorgado al autor por el PNUD. El objetivo de esta asignación de evaluación era informar al PNUD sobre la efectividad e impacto de la red ILS-LEDA en Latinoamérica. Sin lugar a dudas, iba a ser la evaluación más exhaustiva del modelo ADEL del PNUD hasta la fecha.⁵ La validez del estudio fue sus-

⁴ Cifras obtenidas de ILS-LEDA; véase <http://www.ilsleda.org/home/> (último acceso 13 de agosto de 2014).

⁵ La única «evaluación» publicitada que se llevó a cabo en la red ADEL del PNUD parece ser la hecha por Giancarlo Canzanelli (2011), quien ha sido el asesor técnico principal en el proyecto ADEL del PNUD desde su establecimiento. Sin embargo, sorprendentemente, esta «evaluación» asciende a no más de 12 páginas y no contiene datos reales.

tentada más adelante por el hecho de que los datos de campo incluyen principalmente un examen de las operaciones y resultados de un número estadísticamente significativo de ADEL en los tres países latinoamericanos en revisión. Esto incluyó una muestra de cinco de las 13 ADEL en el país —Colombia— donde los oficiales del PNUD y los consultores externos han mostrado consistentemente a la red ADEL como ejemplo de «mejores prácticas» a nivel mundial, el cual todos los otros países en desarrollo deberían seguir (Canzanelli, 2012: 6-7).

Este trabajo hace al menos dos contribuciones importantes. Primero, ayuda a conocer mejor el funcionamiento del modelo de nuevo paradigma de ADEL que está en práctica en varios países y diversas condiciones económicas, políticas y culturales. Por tanto, arroja más luz sobre la cuestión de si el modelo nuevo paradigma de ADEL es o no es una respuesta efectiva a la pobreza y el subdesarrollo. De manera significativa, podemos empezar a comprender si el modelo de nuevo paradigma de ADEL funciona tan efectivamente como una generación previa de instituciones de DEL locales manejadas por el Estado. Al entrar en la era «posneoliberal», y habiéndose hecho mucho más políticamente aceptable la participación estatal en el desarrollo económico, si no absolutamente imperativa (Stiglitz *et al.*, 2013; Kozul-Wright y Salazar-Xirinachs, 2014), un análisis de estas cuestiones de construcción institucional es de vital importancia para los países en desarrollo, quizás más que antes.

Este trabajo también nos ayuda a conocer mejor la ideología y políticas que habitualmente rodean al DEL. Sabemos que con demasiada frecuencia la comunidad internacional de desarrollo ha intervenido en el proceso DEL guiada por sus propias ambiciones políticas e ideológicas mucho más que por la evidencia de verdadero éxito económico (Bateman, 2004). La conclusión principal a la que se llegó en este trabajo es que el modelo de nuevo paradigma de ADEL ha sido absolutamente inefectivo en Latinoamérica al promover el DEL sustentable y en muchos casos ha frustrado y minado las posibilidades de DEL de aquellas comunidades en las que se ha establecido. A pesar de esta poderosa evidencia de fracaso en

Latinoamérica, como en otros lugares (Bateman, 2014, sección 3), el PNUD ha continuado proporcionando tenazmente un fuerte apoyo al nuevo paradigma de ADEL. Por tanto, propongo la tesis de que el fallido modelo nuevo paradigma de ADEL ha sido mantenido vivo de forma artificial por el PNUD, como zombi, en gran parte porque apoya a ciertos imperativos políticos e ideológicos de orientación neoliberal considerados de importancia vital para el PNUD y la más amplia comunidad internacional de desarrollo.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección procedo a delinear los orígenes del modelo básico de ADEL en el periodo de posguerra de recuperación y reconstrucción de los años cincuenta, y después cómo en los años ochenta el modelo ADEL fue transformado luego de la presión para imponer un marco político «neoliberal local». En la sección tres resumo la tarea de recolección de datos realizada por el autor en Latinoamérica en 2012. En la sección cuatro se proporciona un resumen de los resultados. Con base en conocimientos del campo económico institucional y la evidencia proporcionada por la interacción del autor con oficiales del PNUD en 2012, la sección cinco de forma breve propone un marco explicativo para el apoyo continuo del PNUD a lo que la evidencia claramente muestra es una intervención fallida. Una pequeña conclusión viene en la sección seis.

ORÍGENES DEL MODELO ADEL

El modelo ADEL de «mejor práctica» de la posguerra (1950-1980)

Básicamente, el concepto de ADEL surgió en la Europa Oriental de posguerra, Japón y Estados Unidos con base en una comprensión, forjada durante la Gran Depresión, de que en el mejor de los casos los mercados y el sector privado son fuerzas insuficientes para asegurar el éxito en la economía local, especialmente después de conflictos. Las capacidades institucionales locales especiales, operando dentro o en la órbita del Estado local, se consideraron

importantes para, primero, conectarse con iniciativas de desarrollo nacional y, segundo, para proporcionar una amplia gama de intervenciones manejadas localmente que podrían apoyar un crecimiento complementario «de abajo hacia arriba» y una trayectoria de diversificación.

Dado el papel positivo del Estado al planear y ganar la Segunda Guerra Mundial para Reino Unido y Estados Unidos (a menudo llamado «comunismo de guerra») y al reconstruir rápidamente Europa y la Unión Soviética después de eso, la actividad estatal en, y el financiamiento de, infraestructuras «suaves» importantes se aceptó como una actividad poco problemática. Esta actividad incluía un papel importante otorgado al Estado local para establecer y apoyar a instituciones tipo ADEL, lo que se empezó a hacer en Europa desde principios de los años cincuenta y en adelante.⁶ Un primer ejemplo destacado de este movimiento es el caso de la antigua Alemania Occidental, dentro de sus gobiernos *Länder* (regionales) y locales, y a menudo junto con su tradicionalmente fuerte Cámara de Comercio se estableció una gran cantidad de instituciones tipo ADEL para promover la reconstrucción industrial y el desarrollo sostenible de «abajo hacia arriba» (Katzenstein, 1987; Herrigel, 1995). Después, como expone Pyke (1992, 1994), la intensificación del sector industrial local y la adquisición de tecnología «de punta» se acentuaron considerablemente por dos instituciones tipo ADEL sin fines de lucro, los institutos Fraunhofer y las fundaciones Steinbeis. Estas instituciones tipo ADEL jugaron un papel importante al propagar tecnologías de procesamiento y producción importantes a través del sector PYME, y ayudando a PYMES individuales para que logren beneficios de «eficiencia colectiva» considerables generados al cooperar con otros en su propio sector. Notablemente, esas instituciones tipo ADEL fueron diseñadas para trabajar junto con un grupo igualmente sofisticado de

⁶ La única excepción importante aquí es Reino Unido, que estaba visiblemente reacio a apoyar instituciones DEL tipo ADEL en el periodo de posguerra. La mayoría de los gobiernos locales en Reino Unido, desde 1935 en adelante principalmente, estuvieron involucrados en DEL a través del planeamiento de uso de suelos y la provisión de propiedades comerciales en cantidades suficientes y a precios accesibles (Hall, 2007).

instituciones financieras locales/regionales también orientadas a promover DEL.⁷ Aunque la clase política en Alemania Occidental rara vez lo admita abiertamente,⁸ la mayoría de los analistas independientes vieron a esta densa red de instituciones estilo ADEL como decisivas para lograr el «milagro» económico de la Alemania Occidental de posguerra (*Wirtschaftswunder*) (Weiss, 1998), particularmente con respecto al resurgimiento de lo que se convertiría en el corazón de su poderoso sector industrial, las famosas *Mittelstand* (empresas medianas) (Meyer-Stamer y Wältring, 2000).

Partes de la España de posguerra también disfrutaron de un gran éxito de desarrollo económico local y regional gracias al establecimiento de instituciones tipo ADEL. En la región de Mondragón, en el País Vasco, el famoso complejo cooperativo fue en gran medida un producto de una ADEL interna, la División Empresarial. Establecida en 1959 dentro del banco de desarrollo comunitario, la Caja Laboral Popular (CLP) del complejo cooperativo de Mondragón, la División Empresarial fue la fuerza decisiva detrás la creación exitosa y el apoyo continuo a virtualmente cada una de las más de 100 cooperativas dentro del grupo Mondragón (Ellerman, 1982). Gracias a sus redes de empresas cooperativas dinámicas y confiables, toda la región vasca escapó de la pobreza endémica y, para los años 2000, había emergido para convertirse en una de las regiones más ricas de España (Bateman, 2007). Notablemente, en los años setenta el modelo ADEL «interno» de División Empresarial fue adaptado y desplegado por muchas de las otras regiones más

⁷ Instituciones financieras clave aquí incluyen a los *Sparkassen*, que son bancos de ahorro comerciales propiedad de ciudades individuales o grupos de ciudades, y los *Landesbanken*, bancos de desarrollo regional que son propiedad conjunta de los *Sparkassen* y sirven como su institución de compensación central, y los respectivos gobiernos regionales (*Länder*).

⁸ La renuencia a admitir los orígenes estatales del *Wirtschaftswunder* de la antigua Alemania Occidental surgió de un temor de que tal aceptación podría dar amparo a las economías planeadas del Este (incluyendo la antigua RDA) durante los largos años de la Guerra Fría y a sus oponentes ideológicos en las economías occidentales. Muchos neoliberales en Alemania Occidental en privado estaban muy incómodos con el significativo grado de intervención estatal en su país, pero en público adoptaron abiertamente la postura de que «el mercado» era en gran parte responsable por el asombroso éxito de posguerra que el país había experimentado (véase Weiss, 1998, capítulo 5).

pobres en España, también con un gran éxito. Probablemente las copias más exitosas de la División Empresarial surgieron en Almería, en el sur de España, donde el banco cooperativo Cajamar —ahora el banco cooperativo más grande en España— adoptó un papel DEL proactivo muy similar y se convirtió en el centro de innovación social, adquisición y transferencia de tecnología y otras formas de desarrollo social y económico (Giagnocavo *et al.*, 2012). Cajamar fue especialmente exitoso con respecto a su apoyo financiero y técnico a grupos de PYMES agroindustriales atendiendo a un cada vez más intensivo sector agrícola.

Sin embargo, por lo general se acepta que el norte de Italia era la vanguardia europea en términos de desarrollar el modelo ADEL de «mejor práctica». Las ADEL fueron particularmente importantes para producir el éxito de las «regiones rojas» del norte de Italia y en especial la región «más roja» de todas, Emilia-Romagna. Después de 1945, el nuevo gobierno socialista/comunista de Emilia-Romagna empezó a impulsar lo que se denominó un modelo de desarrollo económico «consensual», una forma de reconstruir la economía local con base en la participación democrática mejorada (en especial a través de cooperativas y representación sindical) y la repartición de los beneficios provenientes del crecimiento local gracias a la tributación local progresiva y la provisión extensiva de infraestructura pública. Notablemente, también se introdujeron varias regulaciones y medidas de apoyo sindical para asegurarse de que el históricamente fuerte y mezquino sector empresarial en la región no resurja tan reaccionario y tan explotador de las clases trabajadoras como lo era antes de la guerra. La principal esperanza detrás de estas medidas era reconciliar los prominentes antagonismos de clase, que de hecho llevaron a la élite de negocios y a las pequeñas clases empresariales a apoyar el surgimiento del fascismo en Italia.

El nuevo modelo ADEL construido en el norte de Italia inicialmente se implementó por un grupo de burócratas proactivos, competentes y guiados ideológicamente que estaban establecidos en unidades de desarrollo económico gubernamental local y regional. Estas unidades de desarrollo económico dentro del gobierno local a menudo eran tan

poderosas y tan bien dotadas como los servicios convencionales, como educación y salud. El modelo de ADEL interno evolucionó gradualmente al pasar los años, eventualmente dando paso a una institución más sofisticada y participativa capaz de coordinar el esfuerzo de DEL a nombre de un grupo variado de gobiernos y partes clave interesadas en la comunidad comprometidas por igual a imparcialidad y justicia social. Los *servizi reali* (centros de servicio real) fueron primordiales para este nuevo modelo de DEL, éstos eran instituciones DEL intercomunitarias y multitarea que disfrutaban de un fuerte apoyo de todos los niveles de gobierno, de los sindicatos y de la comunidad de negocios. Con ideas muy claras de lo que se requería de las iniciativas DEL para promover el desarrollo sostenible y equitativo de la economía local, y la capacidad institucional para implementar estas iniciativas, el *servizi reali* se convirtió en el modelo definitivo de ADEL.

Gracias a su obvia contribución a la diversificación y el crecimiento económico, la red de *servizi reali* empezó a expandirse. Con un total de 40 *servizi reali* en operación para mediados de los años noventa, las regiones del norte de Italia habían demostrado efectivamente cómo era posible desarrollar la capacidad institucional para promover proactiva y creativamente el DEL guiado por tecnología e innovación. En particular, el *servizi reali* probó ser importante para la creación de lo que se convirtió en el famoso fenómeno del «distrito industrial» (Pyke *et al.*, 1990). Emilia-Romagna por sí sola respaldó a 15 por ciento de los *servizi reali* italianos y sus distritos industriales se convirtieron en modelos para imitar a nivel mundial. Consecuentemente, las pyme de Italia del norte empezaron a dominar muchos mercados globales, y con trabajos de calidad y altos niveles de equidad, solidaridad y participación (incluso a través del famoso sector cooperativista de la región), las características definitorias de los negocios y la vida privada en la región (Bateman, 2007), quedó claro para todos que la red ADEL había hecho una firme contribución positiva a la reactivación económica, social, política y cultural de la región en la posguerra (Pyke *et al.*, 1990).

Por lo general, se cree que ERVET es el más famoso de los primeros *servizi reali* italianos. Ubicado en Bolonia, la ciudad capital de la región de Emilia-Romagna, ERVET es famoso por haber proporcionado apoyo crucial a los grupos de microempresas industriales innovadoras y PYME de la región, incluyendo a aquellos que operan dentro de sus distritos industriales. Con el gobierno «rojo» en Emilia-Romagna proporcionando apoyo financiero garantizado para sus operaciones, ERVET fue capaz de enfocarse en las intervenciones que se requerían para lograr los objetivos DEL exigidos. Notablemente, los actores y partidarios principales del sector privado trabajando con y junto a ERVET contribuyeron voluntariamente con su tiempo, recursos y experiencia para que éste tenga éxito por el bien común. En los años setenta el éxito manifiesto de ERVET y el llamado modelo Emiliano que ayudó a construir (Brusco, 1982), confirmó al modelo ADEL como el ejemplo a imitar en otras localidades y regiones en Europa y otras partes del mundo.

Aunque al inicio la intención era que todas las ADEL en el norte de Italia apuntarían a ser autofinanciadas tanto como fuera posible, esta misión se abandonó rápidamente. Como Garmise (1994: 152) señala mordazmente,

aunque estos centros (ADEL) fueron ideados para que eventualmente sean autofinanciados, en poco tiempo la administración descubrió que a menudo era costoso iniciar los nuevos servicios, al mismo tiempo los elevados precios por servicios disuadían de su uso a las firmas pequeñas o marginales, los objetivos de muchos programas centrales.

Aunque algunas ADEL lograron atraer un limitado financiamiento adicional del sector privado, desde su establecimiento una gran parte del financiamiento para la red ADEL en el norte de Italia siempre ha venido de recursos públicos, y desde los años ochenta en adelante, también del financiamiento de la Unión Europea (Zini y Signori, 1989). Esencialmente, los *servizi reali* eran organizaciones públicas no distintas de otras importantes organizaciones públicas en educación, salud e infraestructura. De manera notable, debido a su evidente éxito, el gran y

continuo financiamiento público usado para sustentar las operaciones del *servizi reali* estuvo, al menos hasta los años noventa (véanse páginas siguientes), bastante libre de controversia.

En otras partes fuera de Europa, las medidas para apoyar a instituciones tipo ADEL también ganaron terreno en los años que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial. A menudo con ayuda de varias instituciones del gobierno central (por ejemplo, la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de Investigación [DARPA], la Administración de Pequeños Negocios), muchas instituciones tipo ADEL surgieron en los años cincuenta y sesenta para ayudar a Estados Unidos a recuperarse y empezar a prosperar después de la Segunda Guerra Mundial. Tales medidas fueron particularmente importantes para desarrollar aún más el sector industrial de Estados Unidos ayudando a llevar avances tecnológicos financiados por el Estado, en especial aquellos financiados por instituciones dentro del complejo industrial-militar, hacia su uso comercial privado.⁹ Compañías icónicas, como IBM, deben casi todo su éxito a unidades de investigación universitarias financiadas por el Departamento de Defensa que traspasaron innovaciones tecnológicas de vanguardia a compañías cercanas casi gratis (Castells y Hall, 1994: 33-5). De hecho, las instituciones locales/regionales abordando programas para PYMES, los programas de subcontratación local/regional involucrando a empresas grandes y los programas universitarios de transferencia tecnológica fueron una parte importante de lo que Block (2008) llama el «Estado de desarrollo oculto» en Estados Unidos (véase también Block y Keller, 2011). Gran parte de esta actividad en Estados Unidos, desde los años sesenta en adelante, fue incrementada para combatir el patente reto comercial establecido por una totalmente revigorizada economía japonesa.

⁹ El grado de apoyo del gobierno de Estados Unidos a Investigación y Desarrollo traspasada al sector privado fue inmenso en el periodo temprano de posguerra. Como Chang *et al.* (2013: 28) señalaron, «entre los cincuenta y ochenta, la proporción total de financiamiento gubernamental en ID en el supuesto mercado libre estadounidense representó, dependiendo del año, entre 47 y 65 por ciento, contra alrededor de 20 por ciento en Japón y Corea y menos de 40 por ciento en varios países europeos (por ejemplo, Bélgica, Finlandia, Alemania, Suecia).

Muy oportunamente, gran parte del sorprendente éxito de posguerra de Japón también era llevado adelante silenciosamente a nivel local y regional a través de un conjunto de bien financiadas, sofisticadas y variadas instituciones tipo ADEL establecidas en y por gobiernos locales y regionales proactivos e instituciones educativas (Friedman, 1988; Kitayama, 1995; MITI, 1995). Después se ensayó una réplica del modelo japonés involucrando a muchas instituciones estatales tipo ADEL proactivas locales y regionales, con mucho éxito, en Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Singapur y Tailandia (Wade, 1990; Lall, 1996; Meyanathan, 1994; Hutchinson, 2013).

Lo más impresionante de todos los países en desarrollo quizás es la experiencia China, empezando en los años ochenta con ADEL, que operaba proactivamente «de forma interna» dentro de estructuras gubernamentales urbanas y locales (Blecher, 1991; Oi, 1992; Duckett, 1998). El sistema fiscal instaurado por el gobierno central fue decisivo aquí. Sabiendo que los ingresos gubernamentales locales y el empleo local, y por tanto también las oportunidades de progreso profesional, se incrementarían como resultado de cualquier éxito de DEL (Quian y Weingast, 1997), los gobiernos locales recibieron un fuerte estímulo para formar varias ADEL internas que pudieran dedicarse a DEL proactivo. Las empresas que las ADEL internas en China promovieron inicialmente fueron las Empresas Municipales y del Pueblo (EMP), propiedad del gobierno local, cuya rápida expansión básicamente creó los cimientos industriales flexibles sobre los cuales se construyó el «milagro económico» de China (O'Connor, 1998). El financiamiento para el sector EMP fue proporcionado por redes de Cooperativas de Crédito Urbanas y Rurales copropiedad del gobierno local y la más grande comunidad de ahorristas (Girardin y Ping, 1997). Iniciativas posteriores respaldadas por ADEL internas a nivel provincial y urbano, como los Centros de Innovación y Departamentos de Ciencia y Tecnología, incluyeron medidas para apoyar tecnologías de vanguardia en empresas nuevas (Appelbaum *et al.*, 2011), y a programas de agrupaciones industriales promoviendo la producción de ciertos componentes clave intermedios y finales en los llamados «pueblos especializados» (Barbieri

et al., 2012). Gracias a la proliferación y efectividad de instituciones proactivas tipo ADEL internas trabajando dentro de los gobiernos locales y urbanos, Thun (2006) llega al punto de argumentar que China ha construido su éxito industrial sobre un muy exitoso modelo de Estado desarrollista local, llamándolo el Consenso de Shanghai en contradicción al ahora desacreditado Consenso de Washington neoliberal.

Finalmente, el desarrollo económico de Vietnam en los años ochenta también recibió un gran impulso gracias, entre otras cosas, al establecimiento de ADEL internas de estilo chino en gobiernos municipales y locales/regionales. Estas nuevas instituciones DEL probaron ser capaces de desarrollar y administrar una gran gama de programas DEL proactivos e iniciativas de desarrollo industrial y agrícola empresarial. Muy pronto se registraban éxitos importantes, empezando ante todo con el arroz: de ser una gran nación importadora en los años ochenta, para los años 2000 Vietnam era el tercer exportador de arroz más grande del mundo después de Estados Unidos y Tailandia (Van Arkadie y Mallon, 2003). Éxitos complementarios llegaron con el apoyo de DEL a la acuicultura en pequeña escala (camarón, tilapia) y más tarde a la producción de anacardo y café. Mientras tanto, el apoyo institucional DEL fue decisivo al ayudar a PYMES de producción local para que se expandan en una variedad de negocios de crecimiento rápido y áreas importantes de subcontratación que se abrieron desde los años noventa en adelante. Particularmente importante fue la calidad del apoyo infraestructural estilo ADEL establecido alrededor y dentro de las casi cien zonas económicas especiales establecidas por el gobierno vietnamita para promover el rápido, pero balanceado y equitativo, desarrollo industrial. Una gran cantidad de empresas industriales estatales grandes, al igual que el creciente volumen de IED *greenfield*, fue puesto en estas zonas económicas especiales de forma deliberada, lo que a su vez, y como se pretendía, facilitó un mayor agrupamiento local dinámico de PYMES privadas (Howard *et al.*, 2011).

En suma, para los años sesenta el uso de instituciones tipo ADEL en Europa, Japón e incluso Estados Unidos era una rutina e intervención legítima, aunque a veces oculta, diseñada para llevar adelante la trayectoria

DEL. Se registraron muchos éxitos rotundos. Resaltando más la validez del concepto original de ADEL estatal, muchos países del Este asiático siguieron el ejemplo de manera general en los años sesenta e introdujeron sus propias instituciones tipo ADEL impulsadas por gobiernos locales proactivos y ciudades. El evidente éxito de tales ADEL estatales locales también ha contribuido al «milagro» del Este asiático que transformaría tan radicalmente muchas partes de Asia, muy en especial en China.

*La noción de ADEL de «mejores prácticas» cambia
en la era neoliberal (1980-2008)*

El advenimiento de la revolución neoliberal a principios de los años ochenta cambió la estructura del DEL en muchas formas importantes a lo largo del mundo, incluso en cuanto a lo que legítimamente se podría describir como una ADEL de «mejores prácticas». En línea con el nuevo clima político, la comunidad internacional de desarrollo empezó a imponer grandes cambios «neoliberalizantes» a sus políticas y programas de apoyo de DEL. Se fue cualquier apoyo para el tipo de ADEL estatal local y proactiva señalada en la sección precedente, sin importar el éxito decisivo que haya logrado en los países desarrollados desde los años cincuenta y en muchos países del Este asiático desde los sesenta. En su lugar entró un modelo de nuevo paradigma de ADEL que la teoría e ideología neoliberal demostraron que podría ser más capaz de promover DEL sustentable a través de un énfasis en la participación del sector privado y un interés en lograr autosostenibilidad financiera.

El pionero indiscutible detrás de esta nueva generación del nuevo paradigma de ADEL fue el gobierno de Thatcher que subió al poder en Reino Unido en 1979. Con la economía de Reino Unido moviéndose rápidamente hacia una profunda recesión gracias a un radical experimento neoliberal monetarista introducido por el nuevo gobierno de Thatcher, el modelo de nuevo paradigma de ADEL fue su respuesta pública a las peores concentraciones de declive industrial, pobreza en crecimiento y exclusión social, especialmente prevalentes en los viejos

corazones industriales. La ADEL neoliberalizada del gobierno de Reino Unido se denominó Agencia Empresarial Local (AEL). Una AEL era una entidad de apoyo comercial sin fines de lucro manejada por el sector privado que en un principio se pretendía dependiente de financiamiento y honorarios por consultoría provenientes de la industria privada local (en especial, a principios de los años ochenta, de aquellas compañías grandes haciendo despidos a gran escala), un poco de financiamiento de reactivación del gobierno central y algo de apoyo del gobierno local (algunas veces en especie, como propiedades que ya no se usan) (Deakins, 1996; Morison, 1987).¹⁰ En 1998 más de 80 Consejos Empresariales y de Entrenamiento (CET) se unieron a una creciente red de AEL. Los CET fueron diseñados específicamente para reemplazar la capacidad estatal y operar como los principales proveedores de un gran número de servicios de apoyo comercial que anteriormente habían sido llevados a cabo por oficinas locales de los ministerios del gobierno central (Curran y Blackburn, 1994). Al igual que las AEL, el financiamiento a largo plazo vendría de los CET capaces de «ganar su mantenimiento en el mercado», es decir, que los CET eventualmente venderían sus servicios a los negocios locales de modo comercial. Muy pronto cada región y localidad deprimida en Reino Unido tenía su propia AEL o CET.¹¹

Otros varios países europeos también entraron en una grave recesión a principios de los años ochenta y ellos también empezaron a expandir sus redes ADEL. Sin embargo, había muy poco apoyo para el modelo de nuevo paradigma de ADEL (AEL y CET) que se convirtió en la pieza central de la respuesta política AEL de Reino Unido bajo el gobierno de

¹⁰ El financiamiento de la Unión Europea a las AEL también se hizo importante desde 1980 en adelante.

¹¹ También deberíamos señalar que estas actividades, dirigidas en gran parte por el gobierno central, durante un tiempo fueron cuestionadas por una oleada de contrainiciativas a nivel local junto con la oposición de regiones dirigidas por el Partido Laboral, ciudades (en particular Londres) y consejos locales. Estas iniciativas alternativas estilo ADEL tendían a adoptar un enfoque intervencionista y de planificación más abierto basado en una sociedad entre los gobiernos local y regional, sindicatos, grupos sociales y otros, y apoyando estructuras empresariales más heterodoxas como las cooperativas (Geddes, 2004).

Thatcher. De hecho, Pyke (1994) resalta la respuesta principal de, por ejemplo, Francia y Alemania como una respuesta que trata de fortalecer las instituciones DEL financiadas por el Estado existente que operan como unidades de transferencia tecnológica, fundaciones de entrenamiento, unidades de apoyo empresarial e institutos de control de calidad, al igual que proporcionando apoyo adicional para las redes de bancos de desarrollo estatales regionales y locales. Irónicamente, Italia resultó ser el único país de Europa continental que presionó más a sus gobiernos locales y regionales para cambiarse hacia el no probado modelo de nuevo paradigma de ADEL de Reino Unido. Aun cuando, como se señaló arriba, el autofinanciamiento había probado ser un fracaso en las prósperas regiones de Italia del norte, y aun cuando el modelo ADEL local mediado por el Estado había probado ser una intervención extremadamente exitosa, los siguientes políticos y gobiernos nacionales neoliberales en los años noventa y 2000 (especialmente bajo el ultraneoliberal primer ministro Silvio Berlusconi) no estaban convencidos. Se iniciaron gestiones para crear la legislación requerida para reducir gradualmente el financiamiento estatal a las redes *servizi reali* y para incrementar el grado de autofinanciamiento (Mazzonis, 1996: 135). Como resultado, algunos *servizi reali* bien establecidos fueron separados del Estado parcialmente y del financiamiento estatal. Pero, en general, estas gestiones «de arriba hacia abajo» impulsadas ideológicamente demostraron ser inviables en la práctica, al igual que muy impopulares a nivel local, y por tanto la gran mayoría de *servizi reali* en su mayor parte continuaron operando como instituciones DEL financiadas por el Estado.

La reacción de la comunidad internacional de desarrollo estuvo en marcado contraste con el apoyo irregular en los gobiernos de Europa continental para hacer la transición hacia el modelo de nuevo paradigma de ADEL. La comunidad internacional de desarrollo no dudaba de ninguna forma que el modelo de nuevo paradigma de ADEL era el camino que debía seguir. Muy pronto, el nuevo paradigma de ADEL se convirtió en una de las intervenciones DEL más populares y generosamente financiadas que se inculcaba en los países en desarrollo. Todos los cuerpos

internacionales de desarrollo principales subieron a bordo —Banco Mundial, USAID, OCDE, ADB, DFI, ONUDI, BID y la Unión Europea (a través de sus varios brazos de ayuda y asistencia técnica)—. Deliberadamente, incluso las instituciones tradicionalmente más centristas, en particular la OIT y el PNUD, empezaron a comprometerse seriamente con el modelo de nuevo paradigma de ADEL. Casi de inmediato, el modelo de nuevo paradigma de ADEL fue elevado al estatus de «mejores prácticas» en los círculos internacionales de políticas de desarrollo. Se predijo confiadamente que en poco tiempo estaría creando, a casi ningún costo, florecientes economías locales empresariales impulsadas por el desarrollo a lo largo de todo el mundo en desarrollo y poscomunista.

RECOLECCIÓN DE DATOS EN LATINOAMÉRICA

A partir de la recolección primaria de datos llevada a cabo en Latinoamérica en 2012, respaldada por investigación documental realizada un poco más adelante, ha sido posible elaborar una imagen razonablemente precisa de la efectividad e impacto del concepto de nuevo paradigma de ADEL en Latinoamérica. La conclusión general derivada de estos datos es que el modelo de nuevo paradigma de ADEL ha fallado de forma clara en Latinoamérica. Este resultado no llegó como una gran sorpresa, obviamente, ya que el nuevo paradigma de ADEL no ha funcionado en casi ninguna parte del mundo (Bateman, 2014, sección 3). En realidad se podría decir que la verdadera noticia habría sido encontrar que el nuevo paradigma de ADEL en verdad *funcionó* en Latinoamérica como se supone que debería trabajar. El hallazgo clave de este estudio es que se han establecido trayectorias perjudiciales sugiriendo que el modelo de nuevo paradigma de ADEL ha estado ejerciendo un impacto *negativo* sobre todo en perspectiva del DEL sostenible. Permítanme esbozar brevemente los datos recolectados en los tres países examinados.¹²

¹² Esta sección está basada en una más profunda presentación de datos recolectados, incluyendo entrevistas con gerentes de ADEL en Bateman (2014).

Colombia

Para mediados de 2013, había 13 miembros ADEL en la red auspiciada por el PNUD en Colombia, la Red-Adelco, con 10 más que se dice están en proceso de establecerse (véase <http://www.ilsleda.org/news/detail.php?id=123>). Oficiales del PNUD seleccionaron una muestra de cinco de estas ADEL para un análisis detallado: Agencia para el Desarrollo Económico de la Provincia del Oriente Antioqueño (ADEPROA) basada en Río Negro, fundada en 2005; Agencia para el Desarrollo Regional de Antioquia (ADRA) basada en Medellín, fundada en 2007; Agencia de Desarrollo Económico Local Metropolitana (ADEL Metropolitana) basada en Bucaramanga, fundada en 2004; Agencia de Desarrollo Económico Local de Vélez (ADEL Vélez) basada en Vélez, fundada en 2004, y Agencia de Desarrollo Local Nariño (ADEL Nariño) basada en Pasto, fundada en 2002.

Hay al menos cuatro hallazgos principales en Colombia. Primero, con una excepción (ADEL Vélez), las cuatro ADEL examinadas son representativas de una red ADEL en Colombia que es claramente insostenible financieramente y está mal equipada para llevar a cabo incluso la más básica intervención DEL. Por lo general, las ADEL examinadas sólo han sido capaces de sobrevivir al hacer uso de una gran variedad de subvenciones de emergencia extraordinarias, proyectos, financiamiento de donantes y ocasionales servicios de consultoría. Sin embargo, esta precaria existencia del día a día claramente no está de acuerdo con una ADEL capaz de impartir cualquier clase de influencia positiva sobre la economía local. En lugar de trabajar consistentemente con los participantes locales y planear actividades DEL que se sabe son importantes para desarrollar la economía local, las ADEL están atrapadas en una búsqueda desesperada (generalmente infructuosa) de la siguiente oportunidad de financiamiento que pueda mantenerlas vivas. En todos los casos donde el financiamiento para la ADEL individual se ha consumido por completo, el personal simplemente se fue a trabajar de forma privada en otras actividades fuera de la ADEL, esperando regresar a la ADEL una vez que se haya obtenido algo de financiamiento, una ayuda

económica o una oportunidad de gestión de proyectos y lo que significaría que realmente tienen la oportunidad de ser compensados por sus esfuerzos. En tal escenario, para una ADEL es simplemente imposible asegurar la continuidad institucional, construir capacidad organizacional y emprender en la localidad un programa de trabajo DEL diseñado cuidadosamente.

El segundo mayor descubrimiento se relaciona con la casi absoluta ausencia de vínculos productivos entre la ADEL y el gobierno local. De hecho, el estudio encontró principalmente evidencia de algunas relaciones bastante antagónicas entre el Estado local y regional. El establecimiento de un conjunto de socios del sector público, privado y social no parece haber fomentado el tipo de interacción productiva que se vio en los casos de «mejores prácticas» en Europa Occidental y otras partes. Una vez más es bastante claro que aquí la piedra en el camino es la cuestión de sostenibilidad financiera. Por lo general, los gobiernos locales y regionales en Colombia son incapaces o simplemente no están dispuestos a comprometer recursos financieros a las ADEL, al menos a largo plazo, ya que han sido convencidos de que la ADEL será sobre todo una intervención libre de costos, es decir, que «ganará su sustento en el mercado». Cuando se probó que esto no era así, empezó a surgir la recriminación y el enojo. Ni tampoco ayudó que muchos en el gobierno local se resintieran por el hecho de que el PNUD haya escogido establecer una nueva institución DEL unilateralmente —la ADEL— cuando sus propias capacidades de DEL «interna» eran eficientes, sustentables y bien conectadas, y por tanto podrían haber utilizado financiamiento adicional con muy buenos resultados. Más aún, las ADEL «internas» operan bajo mandato democrático, mientras que el nuevo paradigma de ADEL del PNUD fueron diseñadas deliberadamente para *reducir* el contenido democrático de sus operaciones, con un pequeño y no electo grupo de *stakeholders* (parte interesada) del sector de negocios introducido para guiar la ADEL. Varios entrevistados también plantearon la cuestión de un aparente compromiso hecho por el PNUD para proporcionar fondos iguales —“un peso por un peso”— si el gobierno local presentaba algo de

financiamiento. Pero sin financiamiento del PNUD, todos los gobiernos locales se retractaron de su compromiso. El resultado es que en círculos gubernamentales locales y regionales la ADEL habitualmente se discute en términos de ser «un problema apremiante que debe ser resuelto».

El tercer descubrimiento importante de este estudio en Colombia se relaciona con la cuestión fundamental de «adicionalidad», que tiene que ver principalmente con la pregunta de qué capacidades adicionales *que no existen aún* aportan las ADEL al proceso de DEL. Si las ADEL en realidad no aportan nuevas capacidades, entonces es muy difícil justificar su existencia. Este estudio encontró que la red ADEL en Colombia casi no genera adicionalidad. La red ADEL en Colombia ahora está compuesta *de facto* por aspirantes a cuerpos consultivos, todos ellos básicamente tratando de convencer por proyectos/asignaciones pagados a cualquier entidad financiadora dispuesta escuchar. Sin embargo, era bastante evidente que muchas áreas en Colombia ya poseen una serie de capacidades de consultoría y gestión de proyectos relativamente sofisticadas de universidades, el sector privado y de ONG que son perfectamente capaces de realizar virtualmente todas las tareas y proyectos emprendidos por la red ADEL. *En general, no había una necesidad real para que exista un programa ADEL del PNUD.* Por tanto, es completamente justo concluir que el financiamiento del PNUD y de otros, asignado al esfuerzo de construir las ADEL, al igual que los *inputs* relacionados y el esfuerzo proveniente de todas partes en la comunidad local, podría haber sido invertido de una mucho mejor manera al desarrollar las capacidades estilo ADEL *existentes* de Colombia.

Cuarto, incluso en el caso de una ADEL (ADEL Vélez), exitosa y financieramente autosustentable, inevitablemente este resultado precipita la bien conocida trayectoria que la lleva a su completa privatización. Era un secreto a voces que la ADEL Vélez estaba en buen camino en su intento de convertirse en un cuerpo consultivo privado.¹³ Si este proceso terminara

¹³ Muy espontáneamente, esta cuestión (la pretendida privatización de ADEL Vélez) incluso fue planteada más tarde en Ecuador por oficiales ADEL locales cuando la discusión cambió a la cuestión de sostenibilidad y la mejor manera de asegurar que las ADEL permanezcan fieles a su mandato inicial.

en la completa privatización de la ADEL, probablemente acabaría con todo su (ya decreciente) compromiso para llevar a cabo trabajo de DEL en la región en la que está establecida. La razón para esta divergencia de los objetivos originales establecidos para una ADEL se encontrará en la estructura de incentivos dentro del modelo de nuevo paradigma de ADEL, una estructura de incentivos que de hecho prioriza la autosostenibilidad financiera, y el modo de pensar empresarial que le acompaña, por encima de prácticamente todo lo demás. Por lo general, el éxito en alcanzar la autosostenibilidad financiera ayuda a incrementar el deseo por una mayor independencia y compensación financiera individual, llevando en última instancia a la presión interna «para hacer a la ADEL privada».¹⁴

Ecuador

En 2012 había catorce ADEL operando en Ecuador, las cuales eran miembros de la red nacional de ADEL respaldadas por el PNUD en Ecuador (CEDET). Se examinaron cuatro ADEL: Agencia Metropolitana de Promoción Económica (ConQuito) basada en Quito, fundada en 2005; Agencia de Desarrollo Empresarial Loja (Adeloja) basada en Loja, fundada en 2003; Corporación Orense de Desarrollo Económico Territorial (Corpordet) basada en Machala, fundada en 2010, y Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional (Acudir) basada en Cuenca, fundada en 1998.

Los hallazgos principales en Ecuador son un poco más positivos que en Colombia. Primero, el estudio encontró dos ejemplos relevantes de lo que parece ser ADEL muy exitosas. Sin embargo, este «éxito» debe ser clarificado inmediatamente. En el primer ejemplo, ConQuito, en efecto,

¹⁴ Se ha encontrado que existe una dinámica casi idéntica e igualmente destructiva en el sector de microfinanzas. Con las instituciones de microfinanzas también sujetas al mismo imperativo de autosostenibilidad financiera que una ADEL aquellas instituciones de microfinanzas estructuradas como ONG que descubrieron que podrían lograr fácilmente la sostenibilidad financiera casi todas terminaron pasando a ser privatizadas por sus gerentes originales y después de eso se desviaron en algunas trayectorias muy destructivas (véase Bateman, 2010; Sinclair, 2012).

ha logrado una reputación como una de las mejores ADEL en Ecuador, de hecho en toda Latinoamérica.¹⁵ Pero lo que es importante resaltar sobre ConQuito es que en realidad no es una nuevo paradigma de ADEL. De hecho, ConQuito es una unidad del gobierno local. La importancia del papel de ConQuito como una extensión del gobierno local se ve claramente en el hecho de que, a diferencia de virtualmente todas las otras ADEL examinadas como parte de este estudio, el problema de autosostenibilidad financiera simplemente no existe: desde su fundación, ConQuito siempre ha sido capaz de planificar sus actividades con base en apoyo financiero asegurado. Es probable que ConQuito es mantenido en la lista de ADEL asociadas con el programa ILS-LEDA, simplemente porque ha sido muy exitosa. Por lo tanto, existe la necesidad de reflexionar muy cuidadosamente sobre el hecho de que la ADEL más «exitosa» en Ecuador en realidad no es una ADEL del nuevo paradigma, sino una ADEL interna. Adeloja también es una de las ADEL que no es una ADEL del nuevo paradigma; más bien es un cuerpo consultor privado operando bajo el «paraguas» de la ADEL y simplemente compite con otras organizaciones de consultoría del sector privado para generar negocios, financiamiento y ganancias para sus *stakeholders*.

Yendo más allá, también podríamos decir que el tercer ejemplo de ADEL examinado aquí —Acudir— también es muy similar a Adeloja en el sentido de que básicamente también emprende una función de *brokering*, simplemente obteniendo contratos de consultoría en el mercado que, a cambio de una comisión, los traspasa a sus *stakeholders* y a los empleados de sus *stakeholders* para que se lleven a cabo. Ya que en esencia no toma parte en el DEL significativa o proactivamente, también es muy difícil describir a Adeloja como una nuevo paradigma de ADEL. De hecho, el único nuevo paradigma de ADEL en el estudio de caso en Ecuador es Corpodet, y esta ADEL, claramente, no parece ser sustentable. El personal de Corpodet fue bastante abierto sobre no

¹⁵ Varios entrevistados en Colombia y después en Bolivia muy espontáneamente se refirieron a ConQuito como el «modelo a imitar» de ADEL que les gustaría emular si fuera posible.

tener una idea clara de cómo sobreviviría cuando su financiamiento de reactivación proveniente del gobierno provincial se acabe en menos de 18 meses.¹⁶ Por tanto, de forma similar que en Colombia, la principal experiencia del modelo nuevo paradigma de ADEL en Ecuador parece ser, una vez más, una incapacidad de «ganar su mantenimiento en el mercado».

Segundo, aparte del obvio ejemplo de ConQuito, las ADEL en Ecuador parecen tener poco compromiso real y productivo con el gobierno local o provincial. Una vez más, al igual que en Colombia, la forma más prevalente de contacto ADEL-gobierno fue en términos de presión y puja (no muy exitosamente) por proyectos con financiamiento estatal compitiendo con otras entidades privadas.

Tercero, también como en Colombia, hay una clara carencia de adicionalidad real que surge como resultado de la promoción del concepto de ADEL. Tanto en el caso de Adeloja como Acudir, las actividades que llevan a cabo esencialmente no son diferentes de las actividades realizadas por el gran número de compañías de consultoría privadas locales con las que compiten. En otras palabras, la ADEL sólo es un partícipe más en lo que parece ser un mercado local dinámico ya establecido para servicios de consultoría y gestión de proyectos. Por definición, esto significa que casi no se ha generado adicionalidad real gracias a las nuevas ADEL.

Bolivia

Bolivia es un recién llegado al modelo ADEL. Actualmente existen dos ADEL que acaban de empezar operaciones (para 2012), junto con una ADEL tratando de establecerse con asistencia del PNUD. Se examinaron los tres proyectos: ADEL La Paz basada en La Paz, fundada en 2012; Agencia para el Desarrollo Económico Comunitario del Departamento de Oruro (Adecom)

¹⁶ Una búsqueda a través del sitio web de ILSE-LEDA no reveló información sobre el estado actual o actividades de Corpodet, pero quizás dice que su sitio web fue desactivado el 31 de julio de 2014.

basada en el departamento de Oruro, fundada en 2010, y ADEL Tarija, basada en Tarija, en proceso de formación.

Muchas cuestiones clave surgieron en Bolivia. Primero, este estudio encontró que el problema fundamental de sostenibilidad que se encuentra en otras partes de Colombia y Ecuador parecer ser un problema menor. Con un aparente sólido respaldo del gobierno departamental y municipal a la ADEL en La Paz y la ADEL propuesta en Tarija, parece haber pocos problemas en el futuro en términos de sus requerimientos financieros de mediano a largo plazo. Ambas locaciones, por diferentes razones, son locaciones relativamente ricas comparadas con la región de Oruro, que es donde se emplaza el tercer nuevo paradigma de ADEL, la cual está en proceso de formación, y que ya ha encontrado problemas de financiamiento. Este hecho resalta una vez más una de las contradicciones más importantes del modelo nuevo paradigma de ADEL: que las regiones más pobres son las que más necesitan una ADEL que funcione proactivamente, *sin embargo estas locaciones son las locaciones menos probables para ser capaces de respaldar financieramente una ADEL completamente funcional.*

Segundo, del punto anterior se deduce que las ADEL en Bolivia no parecen haber encontrado ningún problema al formar un compromiso constructivo con el gobierno local o departamental. Por el contrario, ADEL La Paz y la propuesta ADEL Tarija en realidad son el resultado directo de una acción decidida y apoyo financiero planificado del gobierno local y departamental en lugar de cualquier impulso generado por el PNUD. A pesar de que esto parecería ser un presagio optimista para el futuro, deberíamos señalar que ambos proyectos ADEL podrían terminar clasificándose como unidades «internas» de gobierno local, en lugar de como nuevo paradigma de ADEL independientes basadas en una asociación público-privada.¹⁷ La tercera ADEL, Adecum, hasta ahora parece haber

¹⁷ Para agosto de 2014 no había registros de ADEL Tarija en ninguna parte en el sitio web de ILSLEDA, lo que podría sugerir que terminó bajo competencia del gobierno local o sino que el proyecto se acabó por alguna razón.

fallado en atraer apoyo gubernamental local o regional, sugiriendo claramente que tienen muy poco apoyo en los círculos del gobierno local.

RESUMIENDO LOS RESULTADOS

Sostenibilidad

A pesar de constantes aseveraciones de relaciones públicas que dicen lo contrario, está perfectamente claro que el talón de Aquiles del modelo del nuevo paradigma de ADEL es su inhabilidad de convertirse en sustentable mientras al mismo tiempo se respeta su mandato inicial de DEL. Es decir que, con una o dos excepciones, las nuevo paradigma de ADEL examinadas en los tres países han sido bastante incapaces de lograr autosostenibilidad financiera en cualquier sentido de la palabra. Casi todas sobreviven en un precario día a día, con una gran porción de su tiempo dedicado sólo a buscar oportunidades de financiamiento, presionando por fondos y reorientando regularmente su ADEL hacia la estructura más «adecuada para los donantes» posible para que pueda recibir financiamiento externo, en lugar de llevar a cabo intervenciones de DEL de forma consistente como era su mandato original. Notablemente, la presencia de varios *stakeholders* en el consejo de administración de cada ADEL no ha resuelto el problema de sostenibilidad, como pensaron que pasaría los que promueven el modelo del nuevo paradigma de ADEL (Comisión de Agencias de Donantes para el Desarrollo de Pequeñas Empresas, 2001), pero en realidad ha intensificado el problema en la mayoría de los casos.¹⁸

Entretanto, no se puede sobreenfatizar que aquellas ADEL examinadas que han sido capaces de lograr autosostenibilidad financiera ya no operan como nuevo paradigma de ADEL, es decir, tales ADEL de hecho ahora son ya sea una consultoría privada o sino una rama del gobierno local. En el primer caso, la ADEL abandona rápidamente su mandato

¹⁸ Como se ha aceptado hace mucho tiempo. Por ejemplo, Unido fue forzada a reportar ya en los años noventa (1997, vol. 1, p. 20) que «simplemente tener representantes de las agencias de *stakeholder* en la directiva de las instituciones de desarrollo empresarial local o nacional no resuelve el problema (de sostenibilidad) y de hecho podría exacerbarlo» (cursivas del autor).

ADEL y se convierte sólo en otra empresa de consultoría privada. Por tanto, se pierden el financiamiento y otras inversiones (tiempo, esfuerzo, etcétera) usadas para crear la ADEL, y casi no existe adicionalidad. En el segundo caso, la ADEL tiene éxito en su objetivo original, pero no es un nuevo paradigma de ADEL, ya que es bastante claro que no está de acuerdo con la definición aceptada de nuevo paradigma de ADEL; la inclusión de ConQuito en la lista ILS-LEDA de ADEL miembro es por tanto (y quizás deliberadamente) engañosa.

La atracción principal del modelo nuevo paradigma de ADEL para casi todos los gobiernos, al igual que para la comunidad internacional de desarrollo, siempre ha sido que sería una institución «sin costo». Pero en la práctica esta afirmación es evidentemente falsa: la mayoría del nuevo paradigma de ADEL simplemente no podrían sobrevivir vendiendo sus servicios a los gobiernos, a los donantes internacionales, al sector privado o a cualquier otro. El motivo principal para la casi completa ausencia de un impacto real en Latinoamérica (al igual que para el altísimo índice de fracaso del nuevo paradigma de ADEL (véase Bateman, 2014), es una incapacidad fundamental para operar dentro de este imperativo (neoliberal) de autosostenibilidad financiera.

Inefectividad al promover diálogo público-privado

En los resultados de la evaluación no existe evidencia que sugiera que el modelo nuevo paradigma de ADEL haya sido capaz de estructurar un significativo diálogo e interacción público-privado para impulsar el desarrollo. En la mayoría de los casos, este estudio encontró que simplemente se asume que una gran cantidad de membresías de *stakeholders* en el papel significa que un proceso de participación con la ADEL está en marcha, y que la articulación conjunta de políticas y programas DEL era un hecho operacional. Simplemente esto no era así. La razón principal para la falta de diálogo público-privado real es que la mayoría de los grupos de *stakeholders* formados alrededor del nuevo paradigma de ADEL en realidad pa-

recen haber entendido mal (o quizás han sido mal informados) en cuanto a la verdadera naturaleza del proceso de diálogo público o privado. En la práctica los *stakeholders* nominados están de acuerdo en colaborar con la ADEL sólo porque esperan extraer de la ADEL algún beneficio financiero u otro para su *propia* institución, como ser subvenciones de los donantes internacionales, contratos gubernamentales, oportunidades de consultoría, etcétera. Sin embargo, el modelo nuevo paradigma de ADEL y su grupo de *stakeholders* en realidad es una estructura que desde un principio se diseñó como una supuesta y excepcional forma eficiente de obtener financiamiento (junto con asesoramiento y asistencia técnica gratuita) de estos miembros colaboradores para apoyar las propias actividades de DEL de ADEL. Por lo tanto, con objetivos tan divergentes no es sorprendente encontrar que en todas las localidades examinadas en el trabajo de campo, los malentendidos, el antagonismo y la inacción en el financiamiento parecen haber sido los resultados del proceso de diálogo público-privado, en vez del consenso, la cooperación y un flujo garantizado de financiamiento para el nuevo paradigma de ADEL.

Casi ninguna adicionalidad

En todas las localidades examinadas en tres países, la locación escogida para el nuevo paradigma de ADEL apoyada por el PNUD poseía ya sea un departamento de desarrollo económico gubernamental local eficiente o un buen número de instituciones locales privadas, universitarias y tipo ONG perfectamente capaces y dispuestas (si no desesperadas) de llevar a cabo la clase de trabajo de consultoría y gestión de proyectos de DEL que el nuevo paradigma de ADEL necesitaba desarrollar para lograr su objetivo principal de autosostenibilidad financiera. Entonces, el problema aquí es que la inserción de ADEL en el marco del nuevo paradigma de DEL involucra la generación de casi ninguna adicionalidad real en absoluto: *la ADEL no contribuye nada que no sea ofrecido por la infraestructura de DEL existente*. De hecho, en los ya atestados mercados de consultoría y servicios de gestión de proyectos en

todas las partes de Latinoamérica en donde se llevó a cabo el análisis (más notablemente en Colombia), *la llegada de nuevo paradigma de ADEL en realidad contribuyó a minar el desarrollo y crecimiento de la infraestructura de DEL*. Logra este desarrollo mal recibido al absorber los escasos recursos financieros que de otra forma podrían haber sido invertidos de forma mucho más productiva en actualizar y expandir la infraestructura de DEL existente.

En resumen, las redes nuevo paradigma de ADEL casi no han creado ninguna adicionalidad. Aún peor, en algunos casos la llegada de ADEL estaba asociada con la *destrucción programada de capacidades de DEL importantes*. Esto fue aparente en los varios casos perturbadores donde los oficiales del PNUD insistieron en que se cierre una institución tipo ADEL existente y adecuadamente funcional y sea reemplazada con su propio modelo nuevo paradigma de ADEL, siendo esto una precondition para que el PNUD acepte apoyar financieramente al más amplio proceso de DEL. Siendo bien sabido que la construcción de instituciones de DEL es un proceso difícil y lento que requiere de paciencia y financiamiento constante (Green y Blakely, 2013), el simple hecho de descartar de esta forma todos los esfuerzos previos de construir una institución de DEL ha minado seriamente todo el proceso de DEL en Latinoamérica.

*Preferencia de trabajar con los clientes más fáciles,
pero equivocados*

Una mayor diferencia que distingue a la nuevo paradigma de ADEL de versiones previas manejadas por el Estado en Europa y Asia reside en que está mucho menos expuesta a comprometerse a llevar a cabo las actividades de DEL más apropiadas. Las actividades de DEL más importantes a menudo son las más complicadas, extensas, intensivas en conocimiento, riesgosas y mal remuneradas (por ejemplo, prestar ayuda a cooperativas, grupos en desarrollo, promover iniciativas de alta tecnología), lo que sugiere que se requiere un mayor compromiso de tiempo y recursos. *Fundamentalmente, tales actividades de DEL por lo general no son lucrativas.*

Una vez más, debido al importante imperativo para un nuevo paradigma de ADEL de ser financieramente autosustentable, el análisis encontró que inevitablemente donde era posible optó por enfocar sus esfuerzos y trabajo en áreas de DEL donde era posible obtener una ganancia. El tipo de actividad de DEL que satisface estos requisitos más fielmente es proporcionar apoyo a empresas informales, lo que es fácil y barato de realizar, además las microempresas informales a menudo pueden atraer financiamiento externo para recompensar a la ADEL por su trabajo de apoyo. Consecuentemente, el análisis encontró que muchas de las nuevas ADEL del nuevo paradigma examinadas en Latinoamérica habían desarrollado en forma oportuna, o estaban en el proceso de desarrollar, un portafolio de actividades más grande, involucrando apoyo financiero y no financiero para el sector de la microempresa informal. Ayudó que junto con los programas ADEL había muchos programas de la comunidad internacional de donantes proporcionando fondos para las instituciones de DEL dispuestas a apoyar a las microempresas informales, incluyendo ayuda para establecer fondos de micropréstamo sobre los cuales se podría cobrar una atractiva comisión de gestión. De hecho, el PNUD mismo ha visto a la dotación de un fondo de préstamos bajo el control de la ADEL como una de las principales formas de resolver la cuestión de sostenibilidad financiera.

El problema que surge aquí se origina en la recientemente reconsiderada noción de qué contribución hacen en realidad las microempresas informales al esfuerzo de DEL. Después de muchos años en los que la microempresa informal fue idolatrada como la máxima expresión del «espíritu empresarial heroico» y de DEL (De Soto, 1986) y en los que el mecanismo financiero correspondiente —microcrédito comercializado— fue elevado a ser una «droga maravilla» en la lucha contra la pobreza (Robinson, 2001; Otero y Rhyne, 1994), últimamente ha habido un gran replanteamiento. La evidencia de hecho parecería sugerir que la expansión programada del sector microempresarial informal ha creado una «trampa de pobreza» de proporciones históricas casi en todas partes (Bateman 2010, 2013, *en prensa*; Bateman y Chang, 2012; Sinclair, 2012). Entonces el problema aquí es que el compromi-

so deliberado de las ADEL con la promoción del sector microempresarial informal a expensas de tipos de proyecto más desarrollistas, como el apoyo a PYMES formales incorporando niveles significativos de tecnología,¹⁹ *en realidad está minando el potencial de desarrollo de la economía local en la que opera*. En general, promover el desarrollo de la microempresa informal es una estrategia subóptima, si no muy dañina, para que se involucre un nuevo paradigma de ADEL, sin embargo, es una en la que todas participan de muy buena gana debido a los impactos rápidos, honorarios generosos y la popularidad residual.²⁰

EXPLICANDO EL PERPETUO ENCANTO DEL MODELO ADEL

Contrario a todas las evaluaciones internas previas llevadas a cabo por el PNUD y sus consejeros técnicos externos (en particular Canzanelli, 2011; véase también Milio, 2009), las cuales manifestaron que las ADEL estaban haciendo una «gran contribución» al proceso de DEL en Latinoamérica y otras partes, el análisis exhaustivo presentado aquí más bien ha revelado

¹⁹ Algunos analistas han emitido aseveraciones relevantes sobre el gran número de empleos sustentables que han sido creados en la comunidad local gracias a las ADEL. Por ejemplo, Milio (2009) proporciona algunas cifras bastante impresionantes para la creación de empleos gracias a varias ADEL en Colombia, incluyendo varias de las ADEL mencionadas como ejemplos en esta evaluación. A pesar de repetidas solicitudes, resultó imposible para el personal del PNUD localizar el sondeo empírico primario relevante o datos sobre los cuales Milio hizo estas importantes aseveraciones. Y, de todas formas, incluso si se crearon algunos empleos gracias a los esfuerzos de las ADEL usando fondos extraordinarios como una ayuda para empezar, eso no tiene nada que ver con la interrogante de su sostenibilidad a largo plazo y otras cuestiones clave.

²⁰ De hecho, en la tarea original realizada en 2012, a petición de sus homólogos del gobierno boliviano ante el PNUD se pidió adicionalmente al autor elaborar en una sección breve el reporte final comentando sobre el impacto de desarrollo de microcrédito en Bolivia. Los oficiales gubernamentales de alto rango aparentemente se hacían bastante escépticos del impacto del modelo de microcréditos sobre el desarrollo y el crecimiento de Bolivia, y había preocupación de que las ADEL también se involucraran en la promoción de microempresas informales. Además, se solicitó una lectura pública sobre el tema de «microcrédito y su impacto en Bolivia», que tuvo lugar el 19 de mayo en la residencia oficial del vicepresidente de Bolivia

que la red de nuevo paradigma de ADEL del PNUD ha demostrado ser una intervención casi totalmente inefectiva y no viable. El modelo nuevo paradigma de ADEL no sólo ha fracasado en promover el DEL sustentable, lo más probable es que haya minado seriamente el más amplio proceso de DEL en ejecución en todas partes.

Entonces se plantea la pregunta de que deben haber razones importantes del porqué una intervención tan manifiestamente *fallida* es mantenida por el PNUD a pesar de todo y, de hecho ha sido considerada de tanto valor estratégico, que ha llevado a lo que sólo se puede describir como la construcción deliberada de una narrativa de éxito completamente falsa para justificar el apoyo continuo. ¿Qué podría explicar este engaño y la persistencia a lo zombi del fallido modelo del nuevo paradigma de ADEL? Sugiero dos explicaciones interrelacionadas en el contexto actual.

Una de las percepciones más importantes que provienen del nuevo campo de economía institucional es que el proceso de desarrollo institucional, y la evolución de modelos organizacionales particulares, dependen en gran parte de una compleja interacción de economía, política, ideología, intereses propios, ética y el ejercicio de poder. Al menos desde el tiempo de Marx, y más recientemente reenfanzado por el teórico institucional conservador Douglas North (1990), durante mucho tiempo es sabido que se ha permitido sobrevivir a las instituciones «malas», e incluso podrían ser alentadas a *proliferar*, simplemente porque está en los intereses de los poderosos que esto suceda. Es decir, no existe un proceso darwiniano de evolución que constantemente posibilite «mejores» instituciones y organizaciones al pasar el tiempo. En lugar de eso, el interés personal, el poder y la política se combinan para desarrollar una variedad de instituciones y organizaciones que no podrían lograr su objetivo propuesto —por ejemplo, el desarrollo económico o reducción de la pobreza—, pero logran un gran número de objetivos ocultos considerados importantes para grupos en particular. Consecuentemente, se podría argumentar que el modelo nuevo paradigma de ADEL sigue siendo una intervención popular, desafiando su inviabilidad manifiesta,

simplemente porque respalda los imperativos centrales exigidos por el nuevo proyecto de «neoliberalismo local», que a su vez es un producto derivado del extremadamente poderoso proyecto neoliberal mundial (Harvey, 2006). Como se señaló antes, las dos cuestiones centrales incorporadas en el modelo nuevo paradigma de ADEL —necesidad de lograr autosostenibilidad financiera y de involucrar al sector privado en el DEL y al mismo tiempo distanciar al gobierno local del DEL tanto como se pueda—, son cuestiones de una enorme importancia estratégica dentro de toda la agenda neoliberal. Primero, estas cuestiones analizan la cuestión de responsabilidad financiera y el presunto «desperdicio» que el sector privado supuestamente puede evitar al actuar según las reglas cardinales neoliberales de «recuperación total de costos», lo que antes eran funciones del sector público. Minimizar los desembolsos económicos a varios servicios básicamente proporciona espacio fiscal para permitir la reducción de impuestos a las élites de negocios, casi siempre es el objetivo programado de los políticos neoliberales, sin importar el contexto, realidad o impacto sobre otros grupos sociales (es decir, los pobres).

Segundo, se aborda el odio visceral de los políticos neoliberales a todas las formas de planeación al asegurarse de que el nuevo paradigma de ADEL sea manejada tanto como sea posible por el sector privado y de acuerdo con *sus* necesidades y requerimientos a corto plazo en lugar de las prioridades de la comunidad local como un todo. Intentar planificar el DEL en una forma lógica con visión de futuro usando cualquier recurso que esté a la mano, incluyendo la promoción de ventajas comparativas nuevas al igual que existentes, a menudo es visto por los neoliberales simplemente como una forma ligeramente revisada de planeamiento central estilo soviético; por consiguiente debe ser expurgado tanto de la práctica gubernamental local como del gobierno central. En pocas palabras, para los políticos neoliberales es aceptable que el nuevo paradigma de ADEL apoye los objetivos específicos de rentabilidad del sector privado, si es necesario incluso a expensas de los contribuyentes, pero no es aceptable que promueva —aún menos «planifique» para lograr— los objetivos a largo plazo del DEL que podrían ser benéficos *para la comunidad como un todo*.

Por tanto, cuando se hizo claro para el PNUD que el modelo nuevo paradigma de ADEL en realidad no funcionó como lo prometido, esto no importó mucho, dado que de todas formas aún estaba ayudando a legitimar y validar estos imperativos neoliberales clave. De ese modo, se permitió que los que estaban a cargo de evaluar el progreso hecho por el modelo nuevo paradigma de ADEL continuaran aseverando falsamente que éste estaba funcionando. Básicamente, como demostró la negativa del PNUD a publicar los datos originales esbozados en este trabajo, el PNUD incluso concedió a sus oficiales la libertad de tomar pasos importantes para asegurarse de que se pueda marginar o destruir cualquier evidencia emergente que muestre que tales imperativos neoliberales eran inoperables.²¹

Por tanto, lógicamente aquí se podría especular que el PNUD, como una institución, ha estado dispuesto a continuar con una intervención de orientación neoliberal claramente fracasada simplemente para evitar más conflictos dentro la comunidad internacional de desarrollo, sino es que probarle su valía en términos de su adherencia a los imperativos neoliberales centrales (al menos en algunas áreas).²² Esta estrategia no representa ninguna clase de «conspiración», simplemente una aceptación

²¹ Después de que se presentaron oficialmente las conclusiones del estudio al plantel del PNUD en Ginebra en mayo de 2012, la reacción inmediata al final de una reunión difícil fue solicitar al autor que enmiende significativamente sus conclusiones para mostrar que las ADEL en realidad habían sido bastante efectivas al realizar sus objetivos de desarrollo, ofreciendo al autor el *quid pro quo* de una cantidad bastante generosa de días de consultoría adicionales para regresar a Latinoamérica a aconsejar sobre implementar algunos cambios a la red ADEL para mejorar su rendimiento. El autor rechazó esta oferta por razones éticas. La reacción del PNUD a este rechazo fue tomar pasos inmediatos para «enterrar» la evaluación. Primero, no permitiendo más discusiones sobre sus contenidos dentro del PNUD o entre las partes, y, segundo, rechazar publicar el informe a pesar de haberse comprometido en un inicio a publicar la evaluación en un futuro y sin importar las conclusiones (como es una práctica estándar en el PNUD). En julio de 2014, una búsqueda documental interna realizada por un oficial del PNUD en funciones encontró que no sólo no había una versión disponible de la evaluación en los archivos del PNUD, sino que no habían registros fáciles de conseguir de que el ejercicio de evaluación de 2012 hubiera tenido lugar alguna vez.

²² El PNUD es una de las instituciones internacionales de desarrollo que en años recientes ha tenido que luchar duro para mantener su existencia y su financiamiento central ante la gran resistencia del gobierno de Estados Unidos, el Banco Mundial y otros cuerpos de orientación neoliberal insatisfechos con el apoyo del PNUD a la intervención estatal limitada y la promoción de reformas sociales que van en contra de los intereses comerciales privados.

de que al construir una organización grande y que funcione sobre ruedas, a veces es necesario comprometerse con *stakeholders* más grandes y aceptar ciertas intervenciones por motivos ideológicos-políticos en lugar de por motivos de efectividad de desarrollo. Más aún, hay un claro precedente para tal estrategia de compromiso en forma de la intervención financiera paralela al modelo del nuevo paradigma de ADEL no financiero —el modelo de microcrédito comercializado «nuevo paradigma».²³

Yendo más lejos, se debe señalar que la estrategia de «ceguera deliberada» adoptada por el PNUD claramente recibió todo el apoyo posible de oficiales del PNUD individuales y consultores externos. ¿Por qué alguien aceptaría voluntariamente la poco ética creación de lo que claramente era una narrativa de éxito completamente artificial? Una vez más, la economía institucional proporciona una posible explicación a esta pregunta. Heydemann (2008: 32) expone que las instituciones y modelos organizacionales a menudo son instados a cambiar, o son impedidos de cambiar «como resultado de acciones intencionales de las élites políticas y

²³ Exactamente como en el caso del modelo ADEL, los años noventa vieron un avance determinado a «neoliberalizar» completamente el sector de microcrédito y convertir tanto a las instituciones de microcrédito coordinadas por el Estado como a las estilo ONG independientes en negocios comerciales guiados por el mercado que fueran independientes del gobierno y pudieran «ganar su mantenimiento en el mercado». No obstante, sin lugar a dudas este cambio ha dañado profundamente a los pobres en todas partes (Bateman, 2010; Bateman y Chang, 2012; Sinclair, 2012; Bateman y MacLean, en prensa). Sin embargo, el apoyo al modelo comercial de microcrédito se ha mantenido fuerte (habría que resaltar que incluso dentro del PNUD). La razón para esto es ideológica-política: El movimiento de microcrédito era considerado una forma tan importante de «llevar el capitalismo a los pobres» y transferir la responsabilidad de reducir la pobreza a los mismos individuos pobres que simplemente debía ser protegida de sus propios defectos y fallas (Bateman, 2014). Explícitamente, una de las formas principales para hacer esto era que la comunidad de desarrollo internacional y las instituciones de microcrédito subcontrataran cualquier evaluación a partidarios del microcrédito favorables, quienes tenían suficiente talento para exprimir hasta la última gota de buenas noticias de la evaluación, limitar todas las posibilidades de registrar malas noticias, para, como se pretendía, llegar a una conclusión optimista en cuanto a la efectividad del microcrédito —véase Milford Bateman, 2013 «El arte de las engañosas e injustificadas evaluaciones del impacto del microcrédito», *Governance Across Borders*, 29 de mayo. <http://governancexborders.com/2013/05/29/the-art-of-pointless-and-misleading-microcredit-impact-evaluations/> último acceso el 15 de septiembre de 2014.

económicas para preservar el orden institucional que les proporciona ventajas distintivas significantes». Se podría decir que las instituciones tienen un propósito público loable, pero la *verdadera* razón de su existencia, y para que cambien o no, se debe a las «ventajas distributivas» —típicamente ventajas financieras— que se añaden a individuos y grupos clave asociados con, o empleados por, estas instituciones. Entonces, quizás las acciones de una pequeña camarilla de oficiales del PNUD y consultores externos ha sido tolerada, si no es que promovida, ya que de este modo ellos son capaces de mantener la narrativa de «éxito» que se requiere mientras son recompensados por hacer eso en forma de ventajas financieras u otras. Y, de hecho, esto es lo que se expuso durante el ejercicio de análisis en 2012. Primero, considérese que la cabeza del programa ART del PNUD al momento de escribir estas líneas había estado en esa posición por casi 10 años, y durante este periodo nunca había registrado formalmente ningún problema específico con el modelo del nuevo paradigma de ADEL.²⁴ Se podría especular que entonces habría sido bastante incómodo para este oficial superior el tener que explicar por qué un estudio independiente en 2012 era el primer indicio para el PNUD de que el modelo del nuevo paradigma de ADEL, después de más de 20 años de supuesta «exitosa» operación, era de hecho una intervención inoperable.²⁵ De forma similar, sería difícil de entender por qué un gru-

²⁴ En la presentación final de las conclusiones del estudio ante este alto oficial en el PNUD en Ginebra, él se retiró después de sólo una hora exclamando: «ya no puedo escuchar esta clase de cosas». Inevitablemente aquí se nos recuerda el famoso dicho de Upton Sinclair: «Es difícil hacer que un hombre entienda algo, cuando su salario depende de que no lo entienda». Se pasó el manejo del resto de la presentación a su delegado, que de hecho estuvo de acuerdo en gran parte con el eje principal de las conclusiones, pero después argumentó que las conclusiones aún no podían ser aceptadas, aún menos actuar según éstas, ya que cuestionarían seriamente la administración y operación de todo el programa ADEL desde principios de los años noventa. Nótese que las conclusiones a las que eventualmente se llegó de hecho fueron comunicadas al PNUD cada semana durante la etapa de trabajo de campo y se discutieron extensamente a través de conferencias Skype. Por tanto no había indicaciones al autor durante el trabajo de campo que las conclusiones que salían a la luz serían tan controversiales cuando eventualmente se presentaron en Ginebra.

²⁵ Tal vez es revelador que el único oficial del PNUD dispuesto a aceptar verbalmente que el modelo ADEL ciertamente poseía los defectos fatales que el autor describió en su informe final, también era el más nuevo recién llegado al PNUD y tenía muy poca asociación profesional previa con el modelo

po de consultores externos generalmente capaces y experimentados habrían estado dispuestos a diseminar sistemáticamente impresiones falsas y engañosas sobre la efectividad del programa ADEL aparte de que había un importante factor de interés personal involucrado al actuar de este modo. Es decir, se podría argumentar que estos individuos estaban dispuestos a «mantener viva» una intervención fracasada, ya que les proporcionaba varios beneficios (por ejemplo, días adicionales de lucrativos honorarios por consultoría, oportunidad para viajes al extranjero, etcétera) que ellos no estaban dispuestos a renunciar voluntariamente, al menos sin dar pelea.²⁶ Hay que destacar que este grupo se podría identificar con los objetivos ideológicos-políticos principales del PNUD porque éste les concedía el pretexto y la libertad de operación para también aferrarse a sus propios beneficios privados sin importar el impacto negativo del programa de ADEL sobre la comunidad local o sobre la reputación del PNUD si se descubría.²⁷ Esta forma de transgresión ética que es fomentada por motivos privados es, desafortunadamente, un caso bastante común en el mundo de consultoría para el desarrollo (Sinclair, 2012).

ADEL. Más aún, fue sólo debido a la intervención de último minuto de este individuo en el PNUD en Ginebra (al igual que una defensa enérgica del proyecto por el oficial superior del PNUD en Bolivia) que el consultor técnico externo fue denegado en la exigencia de abandonar la evaluación antes de que haya empezado (véase siguiente nota al pie) y se permitió que la evaluación continúe con el autor empleado como el consultor principal.

²⁶ En 2012 el consultor externo principal para el proyecto LEDA había intentado arduamente asegurarse de que el proyecto de evaluación nunca tenga lugar. En varios e-mails al grupo del PNUD planificando la evaluación (que incluyó al autor en esa etapa), él señaló que no había necesidad de ninguna evaluación, ya que «todos sabían y aceptaban que las ADEL estaban trabajando perfectamente bien» y que los fondos necesarios para esta evaluación serían «mejor invertidos en mejorar las LEDA en lugar de perder el tiempo de todos haciendo más preguntas y demandando más reuniones» (varios e-mails circularon entre el grupo de planeación). El consultor externo principal fue rechazado y la evaluación siguió adelante sólo con un pequeño retraso.

²⁷ Una de las cuestiones éticas más controversiales aquí, al menos en mi opinión, fue que altos oficiales del PNUD habían estado pidiendo regularmente más apoyo financiero para la red ADEL a muchos países en desarrollo exigidos fiscalmente (por ejemplo, Colombia) basándose en que esta red había hecho una «contribución importante al desarrollo» a pesar del conocimiento pleno de su casi completo fracaso. Puesto de otra forma, los oficiales del PNUD estaban buscando desesperadamente apoyo financiero externo adicional para el modelo ADEL *precisamente* porque estaban conscientes de que estaba fallando.

CONCLUSIÓN

Este documento ha examinado el verdadero, en oposición al imaginado, funcionamiento de una de las intervenciones de DEL más importantes de la comunidad internacional de desarrollo en años recientes: la nuevo paradigma de ADEL. La contribución principal hecha por este trabajo es demostrar que el modelo nuevo paradigma de ADEL ha sido una intervención totalmente inoperable siguiendo varios indicadores importantes. Se ha encontrado que el modelo del nuevo paradigma de ADEL en Latinoamérica ha fallado en impartir cualquier impacto de DEL positivo, y de hecho habría frustrado la búsqueda de resultados de DEL importantes en aquellas comunidades locales en donde ha sido introducido por el PNUD. Este descubrimiento enfatiza más la debilidad fundamental en el concepto de «neoliberalismo local». Sugiero que el modelo nuevo paradigma de ADEL ahora ha logrado el estatus de una política económica zombi; un modelo de política de DEL muerto que a pesar de todo es mantenido con vida artificialmente, no debido a cualquier contribución positiva real al DEL, sino principalmente debido a su utilidad estratégica político-ideológica para el proyecto neoliberal global y, se podría argumentar en cierto grado, para defender los logros profesionales personales y el acceso a recompensas financieras de un pequeño grupo de oficiales y consejeros técnicos del PNUD. En la era posneoliberal a la que ahora estamos entrando, con el Estado en todas partes tomando un papel más proactivo en el desarrollo después de un exceso de altamente dañinos mercados libres, esta poderosa invalidación de los modelos de DEL «neoliberalizados» impulsados por el mercado es un indicador importante de la necesidad de redescubrir y reevaluar críticamente las muchas instituciones de DEL y modelos de ADEL más tempranos y exitosos, en especial aquellos que forman parte de lo que podríamos llamar el «Estado desarrollista local» (Bateman, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

APPELBAUM, Richard, Rachel Parker, Cong Cao y Gary Gereffi (2011), «China's (not so Hidden) Developmental State», en Fred Block y Mathew Keller (eds.),

- State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*, Boulder, Paradigm Publishers.
- ARBONA, Juan Manuel y Benjamin Kohl (2004), «City Profile: La Paz-El Alto», *Cities*, vol. 21, núm. 3.
- ATHERTON, Andrew y David Smallbone (2010), «State Promotion of SME Development at the Local Level in China: An Examination of Two Cases», *Journal of Chinese Entrepreneurship*, vol. 2, núm. 3.
- BARBIERI, Elisa, Marco de Tommaso y Stefano Bonnini (2012), «Industrial Development Policies and Performances in Southern China: Beyond the Specialised Industrial Cluster Program», *China Economic Review*, núm. 23.
- BATEMAN, Milford (2000), «Neo-liberalism, SME Development and the Role of Business Support Centres in the Transition Economies of Central and Eastern Europe», *Small Business Economics*, vol. 14, núm. 4.
- _____ (2004), «Imposing Ideology as 'Best Practise': The Problematic Role of the International Financial Institutions in the Reconstruction and Development of South East Europe», en F. LeBarre y P. Jureković (eds.), *Regional Stability in South East Europe: Through Economy to Democracy and Security? An Integrated Approach to Stability in South East Europe*, Vienna, National Defence Academy.
- _____ (2007), «Financial Co-operatives for Sustainable Local Economic and Social Development», *Small Enterprise Development*, vol. 18, núm. 1.
- _____ (2010), *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Londres, Zed Books.
- _____ (2013), «La era de las microfinanzas: destruyendo las economías desde abajo», *Ola Financiera*, núm. 15.
- _____ (2014), «The Zombie-Like Persistence of Failed Local Neoliberalism: The Case of UNDP's Local Economic Development Agency (LEDA) Network in Latin America», *IDS Working Paper (forthcoming)*, Halifax, Canadá, St. Marys University.
- BATEMAN, Milford y Ha-Joon Chang (2012), «Microfinance and the Illusion of Development: from Hubris to Nemesis in Thirty Years», *World Economic Review*, vol. 1, núm. 1.
- BATEMAN, Milford y Kate MacLean (en prensa), *Seduced and Betrayed: Exposing the Contemporary Microfinance Phenomenon*, Santa Fe, Sar Press.
- BAYLISS, Kate y Tim Kessler (2006), «Can Privatisation and Commercialisation of Public Services Help Achieve the MDGs? An Assessment, International Poverty Centre», *Working Paper*, núm. 22, julio, Brasilia, United Nations Development Programme International Poverty Centre.

- BLECHER, Mark (1991), «Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guangan County», en Gordon White (ed.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform: the Road to Crisis*, Londres, MacMillan.
- BLOCK, Fred (2008), «Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States», *Politics & Society*, junio, vol. 36, núm. 2.
- BLOCK, Fred y Matthew R. Keller (2011), *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*, Boulder Eds.
- BLYTH, Mark (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- BRUSCO, Sebastiano (1982), «The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration», *Cambridge Journal of Economics*, núm. 6.
- CANZANELLI, Giancarlo (2010), «State of the Art Review on Local Economic Development Agencies», *ILS-LEDA Paper*, núm. 12, Ginebra, ILS-LEDA, UNDP.
- _____ (2011), «Evaluation of Local and Territorial Development Agencies for Human Development: The ILS LEDA Case», *ILS-LEDA Paper*, núm. 15, Ginebra, ILS-LEDA, UNDP.
- _____ (2012), «Specificity of Local Economic Development Processes and Strategies in Development Countries», *ILS-LEDA Paper*, núm. 16, marzo.
- CASTELLS, Manuel y Peter Hall (1994), *Technopoles of the World: the Making of 21st Century Industrial Complexes*, Londres, Routledge.
- CHANG, Ha-Joon (2007), *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*, Londres, Random House.
- CHANG, Ha-Joon e Ilene Grabel (2004), *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*, Londres, Zed Books.
- CHANG, Ha-Joon, Antonio Andreoni y Ming Leong Kuan (2013), «International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK», *Future of Manufacturing Project: Evidence Paper*, núm. 4, Foresight UK Government Office for Science.
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001), *Business Development Services for Small Enterprises. Guiding Principles for Donor Intervention*, Washington, World Bank.
- CROUCH, Colin (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity.
- CURRAN, Jim y Robert Blackburn (1994), *Small Firms and Local Economic Networks*, Londres, Paul Chapman.
- DEAKINS, David (1996), *Entrepreneurs and Small Firms*, Londres, McGraw Hill.
- DE SOTO, Hernando (1986), *El otro sendero*, Lima, Editorial Barranco.
- DUCKETT, Jane (1998), *The Entrepreneurial State in China*, Londres, Routledge.

- ELLERMAN, David (1982), *The Socialization of Entrepreneurship: The Empresarial Division of the Caja Laboral Popular*, Somerville, Industrial Cooperative Association.
- FERGUSON, Charles (2012), *Inside Job: The Financiers who Pulled off the Heist of the Century*, Oxford, Oneworld Publications Ltd.
- FRIEDMAN, David (1988), *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*, Nueva York, Cornell University Press, Ithaca.
- GALBRAITH, James K. (2012), *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, Nueva York, Oxford University Press.
- GALBRAITH, John K. (1955), *The Great Crash 1929*, Nueva York, Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- GARMISE, Shari (1994), «Economic Development Strategies in Emilia-Romagna», en Martin Rhodes (ed.), *The Regions and the New Europe*, Manchester, Manchester University Press.
- GEDDES, Mike (2004), *Linking Local Economic Development to Anti-Poverty Strategies: Experiences in the United Kingdom and the European*.
- GIAGNOCAVO, Cynthia, Luis Fernández-Revuelta y David Uclés Aguilera (2012), «The Case for Proactive Cooperative Banks in Local Development: Innovation, Growth, and Community Building in Almería, Spain», en Silvio Goglio y Yiorgos Alexopoulos (eds.), *Financial Cooperatives and Local Development*, Londres, Routledge.
- GIRARDIN, Eric y Ping Xie (1997), «Urban Credit Co-operative in China», *OECD Development Centre Technical Paper*, núm. 125, París, OECD.
- GREEN, Nancey y Edward Blakely (2013), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, 5ª ed., Thousand Oaks, Sage Publications.
- HALL, David (2012), *Re-municipalizing Municipal Services in Europe*, Londres, Public Services International Research Unit, University of Greenwich.
- HALL, David, Emanuelle Lobina y Phillip Terhorst (2012), *Re-municipalization in Europe*, Londres, Public Services International Research Unit, University of Greenwich.
- HALL, Peter (2007), «Evolution of Strategic Planning and Regional Development», en Dimitriou Harry y Robin Thompson (eds.), *Strategic Planning for Regional Development in the UK*, Londres, Routledge.
- HÄRING, Norbert y Niall Douglas (2012), *Economists and the Powerful: Convenient Theories, Distorted Facts, Ample Rewards*, Londres, Anthem Press.
- HARVEY, David (2006), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HERRIGEL, Gary (1995), *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

- HEYDEMANN, S. (2008), «Institutions and Economic Performance: the Use and Abuse of Culture in New Institutional Economics», *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, núm. 1.
- HOWARD, Emma, Carol Newman y Jacco Thijssen (2011), «Are Spatial Networks of Firms Random? Evidence from Vietnam», *Working Paper*, núm. 2011/87, diciembre, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- HUTCHINSON, Francis (2013), *Architects of Growth? Sub-national Governments and Industrialization in Asia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- KATZENSTEIN, Peter (1987), *West Germany: Growth of a Semi-Sovereign State*, Philadelphia, Temple University.
- KITAYAMA, Toshiya (1995), «Local Government and Small and Medium-Sized Enterprises», en H. Kim, M. Muramatsu, T. J. Pempel y K. Yamamura (eds.), *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*, Oxford, Clarendon Press.
- KOZUL-WRIGHT, Richard y José Manuel Salazar-Xirinachs (eds.) (2014), *Growth, Productive Transformation and Employment: New Perspectives on the Industrial Policy Debate*, Ginebra, ILO.
- KRUGMAN, Paul (2012), *End this Depression Now*, Nueva York, W. W. Norton and Company.
- LALL, Sanjaya (1996), *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*, Londres, MacMillan Press.
- LAPPÉ, Anna (17 abril de 2014), «El Banco Mundial quiere privatizar el agua, a pesar de los riesgos», *Al Jazeera*, en <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/4/water-managementprivatizationworldbankgroupifc.html> (consultado el 21 de septiembre de 2014).
- MAZZONIS, Daniele (1996), «The Changing Role of ERVET in Emilia-Romagna», en Francesco Cossentino, Frank Pyke y Werner Sengenberger (eds.), *Local and Regional Response to Global Pressure: The Case of Italy and its Industrial Districts*, Ginebra, ILO.
- MEEK, James (2014), *Private Island: Why Britain Now Belongs to Someone Else*, Londres, Verso Books.
- MEYANATHAN, Saha Dhevan (ed.) (1994), *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages: Examples from East Asia*, Washington, World Bank.
- MEYER-STAMER, J. y F. Wältring (2000), *Behind the Myth of the Mittelstand Economy: The Institutional Environment Supporting Small and Medium-Sized En-*

- terprises in Germany*, INEF Report 46/2000, Institute for Development and Peace at the Gerhard-Mercator-University Duisburg.
- MILIO, Vincenzo (2009), *Las ADELS y el desarrollo humano: Una investigación de ILS-LEDA*, Ginebra, ILS-LEDA, UNDP.
- MINSKY, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.
- MIROWSKI, Phillip (2013), *Never Let a Serious Crisis go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*, Londres, Verso.
- MITI (1995), *Outline of Small and Medium Enterprises Policies of the Japanese Government*, Tokyo, Small and Medium Enterprise Agency, Ministry of Trade and Industry.
- MORISON, Hugh (1987), *The Regeneration of Local Economies*, Oxford, Clarendon Press.
- NORTH, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'CONNOR, David (1998), «Rural Industrial Development in Vietnam and China: A Study in Contrasts», *Moct-Most*, vol. 8.
- OI, Jean C. (1992), «Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China», *World Politics*, núm. 45.
- OTERO, Maria y Elizabeth Rhyne (1994) (eds.), *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Institutions for the Poor*, Londres, IT Publications.
- PATTERSON, Alan y Phillip Pinch (1995), «'Hollowing Out' the Local State: Compulsory Competitive Tendering and the Restructuring of British Public Sector Services», *Environment and Planning A*. 27: 1437-1461.
- PIGEON, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto (2012), *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam, Transnational Institute.
- PIKETTY, Thomas (2014), *Capital in the Twenty First Century*, Cambridge, Mass., Belknap Press.
- PYKE, Frank (1992), *Industrial Development Through Small-Firm Cooperation*, Ginebra, ILO.
- _____ (1994), *Small Firms, Technical Services, and Inter-Firm Cooperation*, Ginebra, ILO.
- PYKE, Frank, Giacomo Becattini y Werner Sengenberger (eds.) (1990), *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, Ginebra, ILO.
- QUIAN, Yingyi y Barry Weingast (1997), «Institutions, State Activism and Economic Development: A Comparison of State-Owned and Township-Village Enterprises in China», en Masahiko Aoki, Kim Hyung-Ki y Masahiro Oku-

- no-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press.
- QUIGGIN, John (2010), *Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk Among Us*, Princeton, Princeton University Press.
- RAMA, Martin (1999), «Public Sector Downsizing: An Introduction», *The World Bank Economic Review* (Special Symposium Issue on Efficient Public Sector Downsizing), vol. 13, núm. 1.
- ROBINSON, Marguerite (2001), *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington, World Bank.
- SINCLAIR, Hugh (2012), *Confessions of a Microfinance Heretic: How Microlending Lost Its Way and Betrayed the Poor*, San Francisco, Berrett-Koehler.
- STIGLITZ, Joseph (2010), *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*, Londres, Allen Lane.
- STIGLITZ, Joseph, Justin Lin Yifu y Célestin Monga (2013), «The Rejuvenation of Industrial Policy», *Working Paper*, 6628, World Bank.
- THUN, Eric (2006), *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Government, and Autosector Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNIDO (1997), *A Comparative Analysis of SME Strategies, Policies and Programmes in Central European Initiative Countries* (3 vols.), Vienna, Unido.
- VAN ARKADIE, B. y R. Mallon (2003), *Viet Nam: A Transition Tiger?*, Canberra, Asia Pacific Press at the Australian National University.
- WADE, Robert (1990), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.
- WAINWRIGHT, Hilary (2014), *The Tragedy of the Private: the Potential of the Public*, Amsterdam, Transnational Institute.
- WEEKS, John (2014), *Economics of the 1%: How Mainstream Economics Serves the Rich, Obscures Reality and Distorts Policy*, Londres, Anthem Press.
- WEISS, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in the Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- ZINI, A. y A. Signori (1989), «La politica dei servizi reali alle imprese in Emilia-Romagna: Alcune riflessioni sull'esperienze dei centri di servizio del sistema ERVET», en ERVET (ed.), *Politica industriale e servizi reali: Riflessione su alcune esperienze ERVET e sulle prospettive degli anni'90*.

CAPITALISMO, CUESTIÓN AGRARIA Y LUCHAS POLÍTICAS EN BRASIL (1964-2014)

João Márcio Mendes Pereira*

Paulo Alentejano**

RESUMEN: Este artículo analiza las luchas sociales y políticas que configuraron las relaciones de poder en el campo brasileño en los últimos 50 años, entre 1964 y 2014, cubriendo tanto la dictadura como el régimen democrático. Se enfatizan los procesos organizacionales de los principales actores, las dinámicas de la correlación de fuerzas en la sociedad civil y las acciones del Estado brasileño para preservar o transformar la estructura agraria y la agricultura. El texto empieza viendo las luchas sociales desde el inicio de los años sesenta hasta el golpe de 1964 y la política agraria de la dictadura, enfatizando el proceso de modernización de la agricultura y sus contradicciones principales. Después, se enfoca en disputas sobre la reforma agraria durante el periodo de transición democrática. Seguidamente, se estudiarán las administraciones de Fernando Collor e Itamar Franco, un periodo que marcó un momento de transición al neoliberalismo. Luego el análisis se concentra en las luchas que tuvieron lugar durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, llegando finalmente a la administración de Dilma Rousseff.

PALABRAS CLAVE: reforma agraria, movimientos sociales, dictadura, democracia, Brasil.

* Profesor de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil.

** Profesor adjunto en el Departamento de Geografía de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil.

Traducción del inglés de Igor Ampuero.

ABSTRACT: This article analyzes the social and political struggles which shaped the relations of power in the Brazilian countryside over the last fifty years. Organizational processes of the key actors, the dynamics of power relations within civil society, and the actions of the Brazilian state aimed at preserving or transforming the agrarian structure and agriculture are emphasized. The text begins by looking at social struggles from the beginning of the 1960s until the 1964 coup and the agrarian policy of the dictatorship, emphasizing the process of the modernization of agriculture and its principal contradictions. Next, it focuses on disputes over agrarian reform during the democratic transition period. Following this, the Collor and Itamar Franco administrations are examined, a period which marked the transition to neo-liberalism. Then the analysis will concentrate on the struggles which occurred during the two mandates of Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva, and finishing with the Dilma Rousseff administration.

KEY WORDS: agrarian reform, social movements, dictatorship, democracy, Brazil.

DEL CRITICISMO DEL *LATIFUNDIO* A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES (PRE-1964)

Entre 1945 y 1964, los campesinos ganaron visibilidad en el espacio público y aparecieron políticamente en el escenario nacional en forma de varias organizaciones. En las luchas por la tierra, mejores condiciones de trabajo y derechos, resistieron intentos de ser expulsados de propiedades grandes, realizaron marchas y protestas en las ciudades, organizaron sus propios congresos, acamparon fuera de ranchos grandes y empezaron a ocupar algunos de ellos para forzar al gobierno federal a expropiarlos. En esta trayectoria estaba involucrada la competencia entre agentes que se disputaban la representación de estos grupos sociales, como la Iglesia católica y los partidos políticos, en particular el Partido Comunista Brasileño (*Partido Comunista Brasileiro* —PCB—). Durante dos décadas estas luchas se tradujeron a un lenguaje común entre varios actores sociales y convergieron en la defensa de la ampliación de la legislación laboral al campo y la reforma agraria general en el campo (Camargo, 1981; Ianni, 1984; Medeiros, 1989; Welch, 1999).

En efecto, la crítica del *latifundio* —grandes plantaciones o granjas— estaba en el corazón de las discusiones para superar los problemas estructurales de la nación al inicio de la década de los sesenta. Muchas corrientes de pensamiento consideraron la alta concentración de posesión de tierras como el principal responsable del escenario de baja productividad, atraso tecnológico y relaciones laborales arcaicas que caracterizaron a la agricultura, también se la consideró como un obstáculo para la industrialización. Más que esto: desde el punto de vista político, el *latifundio* fue visto como la base de un sistema de dominación que despojó a los campesinos de derechos y condiciones de vida digna.¹

Esto no fue una cuestión restringida a las fronteras nacionales. Después del inicio de la guerra fría, Washington usó la promoción del

¹ La legislación laboral creada en los años treinta durante la primera administración de Getúlio Vargas (1930-1945) no se extendía al campo. Mientras Brasil se industrializaba, el *latifundio* permanecía como territorio de gobierno personal fuera del universo legal.

desarrollo en los países del tercer mundo como una política para contener al comunismo. En 1949, como parte de esta estrategia, la administración Truman lanzó el programa de cuatro puntos, que permitió el suministro de ayuda técnica y financiera para países considerados subdesarrollados. La modernización de estructuras agrarias consideradas atrasadas e ineficientes se manifestó como una directiva, aunque en la práctica las acciones reformistas fueron combatidas por el gobierno de Estados Unidos y sus aliados. Con la victoria de la Revolución cubana, este criticismo se añadió a la preocupación de que la agitación social podría comprometer el orden político de la región. En 1961, a cambio de asistencia económica, la Alianza por el Progreso propuso que los gobiernos lleven a cabo reformas agrarias moderadas. Se logró muy poco con esta iniciativa, pero la posición de Washington ayudó a apoyar la discusión sobre la necesidad de reformar las estructuras agrarias nacionales para lograr eficiencia económica e igualdad social.

Aun a nivel internacional, en ese periodo un referente con fuerte influencia sobre el pensamiento económico latinoamericano fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La superación del subdesarrollo tuvo lugar a través de la industrialización por sustitución de importaciones, lo que dependió de la remoción de «obstáculos», como una estructura agraria dual basada en la división latifundio-minifundio. Por tanto, la reforma agraria fue vista como la responsable de distribuir la posesión de tierras de una forma más balanceada.

En otras palabras, durante ese periodo hubo una confluencia de distintos conceptos de desarrollo y perspectivas políticas impulsadas por factores externos e internos, que convergieron en la crítica de la concentración privada de tierra y la defensa de la reforma agraria por varios sectores de la sociedad brasileña como una medida de justicia social y progreso económico, y parte de las «reformas estructurales» que se suponía resolverían los importantes problemas nacionales.

En 1962, la administración João Goulart creó la Superintendencia de Reforma Agraria (Supra) y en el año siguiente el Congreso brasileño aprobó el estatuto del trabajador rural (*Estatuto do Trabalhador Rural*

—ETR—), extendiendo la legislación laboral al campo, 20 años después de las ciudades. También en 1962 el sindicalismo rural fue regulado, llevando a la rápida expansión de sindicatos de trabajadores rurales en todos los estados brasileños.² Este proceso culminó a finales de 1963 con la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (*Confederação Nacional de Trabalhador na Agricultura* —Contag—), que centralizó la representación sindical de los «trabajadores rurales», una categoría legal impuesta por la legislación que cubría los diferentes tipos de campesinos *parceiros*, *meeiros*, *arrendatários* (los tres son tipos de aparceros), *posseiros* (ocupantes ilegales), pequeños granjeros, trabajadores empleados permanente y temporalmente, entre otros. En el mismo periodo, se formó el Movimiento de Agricultores sin Tierra (*Movimento dos Agricultores sem Terra* —Master—) en Río Grande do Sul, y las Ligas Campesinas (*Ligas Camponesas*) en el noreste.

Las organizaciones de empleadores, como la Sociedad Nacional de Agricultura (*Sociedade Nacional de Agricultura* —SNA—) y la Sociedad Rural Brasileña (*Sociedade Rural Brasileira* —SRB—) abogaron por la defensa del «derecho sagrado a la propiedad».³ Su principal argumento contra la crítica del latifundio fue que el sector agrícola había sido abandonado por el Estado y era penalizado por la política económica favorable a la industrialización (Medeiros, 1983; Tapia, 1986).

El 13 de marzo de 1964, el presidente firmó un decreto que permitía la expropiación para la reforma agraria de tierras ubicadas a 10 kilómetros de caminos, vías férreas y presas construidas por el gobierno

² Ya que la ley sólo autorizaba un sindicato de trabajadores por municipalidad, había una carrera entre varias fuerzas políticas (principalmente el PCB y sectores vinculados a la Iglesia) buscando reconocimiento legal para «sus» sindicatos (Medeiros, 1989: 78).

³ Fundado en Río de Janeiro en 1896, SNA tenía una base social nacional y representaba los intereses de grandes terratenientes ligados a las cadenas productivas menos dinámicas en el país, que se disputaban el liderazgo entre la clase dominante con la burguesía del café de São Paulo. Entre 1930 y 1964, SNA se convirtió en una fuerza hegemónica en el aparato estatal. A su vez, la SRB fue fundada en la ciudad de São Paulo en 1919, tenía una base social regional y representaba a la burguesía de café de São Paulo, al igual que intereses comerciales de los sectores exportadores, procesadores de productos agrícolas e industriales (véase Mendoza, 2011).

federal. Dos días después, en medio de intensas movilizaciones populares y sindicales, Goulart envió un mensaje al Congreso proponiendo cambios legales dirigidos a la reforma agraria. Fue una respuesta moderada a las movilizaciones campesinas que demandaban reforma agraria «por ley por garrote» (Bruno, 1997: 97; Mendonça, 2011: 40). Unos días después el golpe cívico-militar tuvo lugar,⁴ producto de una asociación política que tenía el apoyo ostensivo de organizaciones de empleadores rurales.

DICTADURA Y MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA (1964-1985)

El golpe interrumpió violentamente un ciclo de luchas populares que demandaban la implementación, consolidación y expansión de derechos laborales y sociales en el campo y las ciudades, al mismo tiempo que confirmaba la hegemonía del capital monopólico internacional (Mendonça, 2011). Sin embargo, la represión no fue suficiente para eliminar la crítica al latifundio y las expectativas populares de reforma agraria. Aunque anuló inmediatamente el decreto de expropiación de tierras, el gobierno hizo redactar el Estatuto de Tierra (*Estatuto da Terra* —ET—), que fue aprobado por el Congreso en noviembre de 1964. Además, el Congreso también aprobó un cambio en el artículo de la constitución de 1946 que requería un pago en efectivo adelantado como indemnización en el caso de expropiación, permitiendo hacer el pago en bonos gubernamentales canjeables a largo plazo. Esta medida había sido una de las principales demandas de los campesinos en años anteriores (Gomes da Silva, 1987; Medeiros, 1989).

Después de catorce diferentes versiones, el ET fue definido oficialmente más como una ley de desarrollo rural que como reforma agraria. Lleno de una ideología de planeamiento y racionalidad técnica, contenía

⁴ Ese término fue acuñado por René Dreifuss (1989) y designaba un golpe de clase, con un perfil comercial militar apoyado por Washington.

dos partes diferentes, una dirigida al desarrollo y la otra a la reforma (Graziano da Silva, 1985; Gomes da Silva, 1996; Martins, 1981, 1984; Bruno, 1997). Las propiedades rurales se tipificaron como *minifundios* (con área menor que un módulo rural,⁵ por lo tanto insuficiente para mantener una familia), *latifundios por explotación* (entre uno y 600 módulos, con un índice de explotación económica menor al del promedio regional), *latifundios por tamaño* (superior a 600 módulos, sin tomar en cuenta su actividad económica), y *compañías rurales* (entre uno y 600 módulos, caracterizados por el uso adecuado del suelo, explotación racional, conformidad con la legislación laboral y preservación de recursos naturales). El objetivo de la reforma fue «asegurar una mejor distribución de la tierra [...], para cumplir con los principios de justicia social y el incremento de la productividad». El camino a esto sería la extinción gradual de los minifundios y latifundios. El ideal era la «compañía rural», que estaba exenta de expropiación y de la cual surgieron todos los otros conceptos. El latifundio iba a ser convertido en compañías a través de tributación progresiva, soporte técnico y asistencia financiera, o expropiación (en el caso de conflicto social).⁶

Este marco proporcionó una infraestructura conceptual y legal que llegó a servir como los cimientos no sólo para la acción (federal y a veces estatal) gubernamental y judicial, sino también para las luchas de los campesinos,

⁵ Modelo rural es una unidad de medición, expresada en hectáreas, que busca reflejar la interdependencia entre las dimensiones, la situación geográfica de la pobreza rural y las condiciones de su uso económico. Por tanto, un módulo se presenta en tamaño variable que debe tener una unidad para permitir subsistir a una familia.

⁶ En 1996, la Constitución Federal creó los Bonos de Deuda Agraria (*Titulos da Dívida Agrária — TDAS—*) como valores gubernamentales para la deuda interna a través de los cuales el Estado indemnizó el valor de la tierra expropiada, mientras que las mejoras tenían que ser pagadas en dinero. Después de un periodo de gracia de dos años, éstos podrían ser reclamados anualmente por los portadores en porcentajes variables, dentro un periodo máximo de 20 años. De acuerdo con el Decreto 554 de 1969, el valor de la compensación se vinculó a los valores declarados por los propietarios para el pago del Impuesto de Tierras Rural (*Imposto Territorial Rural — ITR—*). Sin embargo, este decreto no fue seguido por las cortes estatales, que juzgaron que el valor de la compensación debería estar de acuerdo con los precios del mercado. En 1979 una corte federal encontró el Decreto 554/69 inconstitucional, restaurando el criterio de valor de mercado para el pago de indemnización por tierra expropiada (véase Gomes da Silva, 1987 y 1989; Graziano da Silva, 1982).

configurando no sólo una manera de categorizar y clasificar el ambiente rural, sino también un campo de disputas políticas y legales. La noción genérica actual de «trabajador rural» impuesta por la legislación terminó desdiciéndose de otras atribuciones para el reconocimiento de demandas por el Estado, convirtiéndose en crucial para las acciones de la Contag durante los años setenta y ochenta (Palmeira, 1985; Medeiros, 1989).

Junto a la aprobación del ET, se eliminó a Supra y se crearon dos nuevas agencias: el Instituto Brasileño de Reforma Agraria (*Instituto Brasileiro de Reforma Agraria* —IBRA—), subordinado a la Presidencia de la República, y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (*Instituto Nacional de Desenvolvimento o Agrário* —INDA—), vinculado al Ministerio de Agricultura. La duplicidad de agencias institucionalizó la división política entre «reforma» y «desarrollo».

Aunque el ET permitió que se llevara a cabo la reforma agraria con una inclinación modernizadora y productivista, lo que fue apoyado en parte por el gobierno en sus primeros meses, la política de la dictadura terminó siguiendo el camino de la modernización conservadora de la agricultura, prescindiendo de la reforma agraria (véase Graziano da Silva, 1982; Ianni, 1979 y 1979a; Delgado, 1985; Gonçalves, 1997; Palmeira y Leite, 1997). Este camino llevó a un cambio significativo en la base técnica y productiva del sector agrícola a través de la adopción de la mecanización intensiva y el uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos y semillas seleccionadas, favoreciendo la concentración de la producción en grandes propiedades.

Se usaron varios instrumentos para hacer factible esta modernización, notablemente los créditos subvencionados, a través del Sistema Nacional de Crédito Rural, creado en 1965, concedió grandes sumas a los negocios agrícolas en el centro y sur del país, privilegiando productos destinados a la exportación o vinculados a programas energéticos, como el Programa Nacional de Alcohol (*Proálcol*), creado poco después de la crisis de petróleo de 1973. Además de crédito, el Estado también financió la investigación agrícola, asistencia técnica y educación técnica y de tercer nivel, necesaria para el entrenamiento de profesionales especializados.

Otro instrumento usado ampliamente fue el de los incentivos fiscales dirigidos a subsidiar la compra de grandes pedazos de tierra e implementar proyectos agrícolas grandes para los empresarios urbanos, en especial en las regiones del norte y el noreste. Estas operaciones fueron estimuladas a través de una exención fiscal del impuesto sobre productos industrializados y el impuesto sobre ingresos, al igual que subsidios para agencias de desarrollo regionales. Además, hubo una transferencia masiva de tierras públicas a agentes privados a través de subastas y licitaciones públicas que beneficiaron a grandes terratenientes y grupos industriales y financieros.

El gobierno también usó la política de precio mínimo garantizado, favoreciendo las unidades productoras (más grandes), como las cooperativas y agroindustrias, lo que contribuyó a consolidar cadenas de producción y el sector de la agroindustria.

Después de tomar en cuenta todo lo anterior, no es difícil concluir que, más que el simple mediador de los intereses, el Estado fue protagonista de este proceso. A través de agencias y agentes estatales,⁷ las tierras rurales se convirtieron en un negocio altamente rentable durante la dictadura.

La ruta conservadora a la modernización de la agricultura brasileña habría sido impensable sin el extremadamente favorable escenario internacional, debido tanto a la alta demanda por exportaciones agrícolas como a la abundancia de créditos baratos. Su trayectoria mostró que la reforma agraria no era una condición indispensable para el desarrollo del capitalismo en el campo. Aunque en esta ruta millones de hectáreas permanecieron estáticas o sin uso, hubo un incremento significativo de la producción y productividad en el ambiente rural, una creciente tecnificación de la agricultura, la expansión de la agroindustria brasileña y extranjera, la ampliación de la frontera agrícola al medio oeste y norte del país (frecuentemente en tierras indígenas o campesinas) y un incremento en la diferenciación social del campesinado. Aún más, el capital financie-

⁷ El aparato estatal sufrió algunas modificaciones, como el reemplazo del IBRA e INDA por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* — INCRA—) en 1970.

ro también interfirió con fuerza en la esfera productiva, favoreciendo la integración del capital industrial y de la banca en la esfera agrícola.

Los efectos socioambientales de esta ruta de desarrollo sobre la población rural fueron dramáticos. Entre ellos los más importantes fueron la mayor concentración de posesión de tierras, la concentración de los ingresos, la aceleración del éxodo rural (alrededor de 30 millones de personas entre 1960 y 1980), la mayor explotación de la fuerza laboral, la expansión del proceso de expropiación de los campesinos (tanto como aquellos que vivían como dependientes dentro de propiedades grandes como los productores autónomos), deterioro ambiental —expresado en erosión del suelo, deforestación y la contaminación química del suelo, agua, comida y trabajadores— y una reducción en las condiciones de vida de la mayoría de los trabajadores.

En el campo, la dictadura encarceló, torturó y asesinó a activistas de las ligas campesinas, sindicatos comunistas y la izquierda católica, al igual que intervino en los sindicatos rurales en varias formas, incluso clausurando muchos de ellos (Carneiro y Ciocari, 2010).⁸ Sin embargo, el régimen no logró acabar con los sindicatos ni la Contag, sin mencionar la legislación laboral. Muchos de los sindicatos que habían sido formados por la Iglesia católica para retar la influencia del comunismo y la izquierda católica fueron relativamente excluidos de la intervención, mientras que en 1965 el gobierno federal suspendió la intervención en la Contag. Gracias a las acciones de estos sindicalistas, y sobre todo de la Contag, después de 1968 resurgió una red nacional sindical, la cual se fortaleció al año siguiente (Martins, 1981; Palmeira, 1985; Medeiros, 1989; Novaes, 1991; Ricci, 1999).

En un contexto represivo, las acciones de la Contag fueron fundamentales para diseminar y enlazar referencias comunes dentro del vasto y diferenciado universo de sindicatos rurales. El legalismo que había

⁸ Cabe resaltar que información relevante sobre la violencia en el campo durante la dictadura es descubierta cada vez más debido al trabajo de la Comisión Nacional para la Verdad, creada por ley federal en mayo de 2012, los cuerpos estatales similares y la Comisión Campesina para la Verdad, instituidos por movimientos sociales, reabriendo una línea de investigación que parecía agotada.

caracterizado al sindicalismo cristiano antes del golpe sobrevivió y marcó profundamente sus acciones en el siguiente periodo. ETR y el ET se usaron como instrumentos para implementar derechos laborales que los empleadores reusaban cumplir. Apelando al Poder Judicial como un espacio para resolver conflictos y hacerlos públicos, la mediación sindical significó que la ley fue aplicada más ampliamente, permitiendo un avance, lento y con muchos conflictos, en la institucionalización de relaciones entre empleadores y empleados, causando tensión en —y a veces rompiendo con— formas tradicionales de dominación. Buscando controlar a los sindicatos, la dictadura los unió al Ministerio de Trabajo, y después de 1972 usó a estas organizaciones como vehículos para la extensión de asistencia social, transformándolos en agentes de mediación para acceder a beneficios como pensión de retiro y otros beneficios, asistencia funeraria y servicios de salud, que expandieron su presencia entre los campesinos, pero también atraieron el interés de fuerzas locales para apoyar la creación de estas entidades y mantenerlas bajo su control.

Además de la aplicación de derechos laborales, la Contag defendió el derecho a la tierra, también estipulado en la legislación, manteniendo viva de este modo la crítica al latifundio y la defensa de la reforma agraria. Mientras la modernización de la agricultura avanzaba, los campesinos fueron presionados para abandonar sus tierras. Una vez más los conflictos agrarios empezaron a incrementarse. Como resultado, la Contag recomendó medidas administrativas y legales y apeló a los miembros del Congreso y autoridades en Brasilia, pidiendo que las áreas en litigio sean expropiadas, mientras las federaciones sindicales municipales y estatales actuaban en escala local. Esta práctica consolidó un perfil activo, aunque en realidad resultó en algunos logros concretos.

El gobierno respondió a la gradual intensificación de conflictos en el campo con varias iniciativas, al igual que represión. Una de éstas fue fomentar proyectos de asentamientos para expandir la frontera agrícola en las regiones centro, oeste y norte, con el objetivo de reducir la presión

por tierras que había empezado a crecer una vez más (Ianni, 1979; Martins, 1981, 1984).

Inscrita en el proyecto político de ocupar fronteras supuestamente «vacías», la colonización fue usada como propaganda por el Ejército como un sinónimo de reforma agraria y a menudo tuvo lugar junto a grandes proyectos de desarrollo (como autopistas, presas hidroeléctricas y de extracción de minerales). Dentro y alrededor de estos proyectos había una cada vez mayor apropiación privada de tierras públicas y tierras en posesión de campesinos y personas indígenas, frecuentemente involucrando el uso de la violencia.

En este periodo, las acciones de la Iglesia católica se hicieron fundamentales en la lucha por tierras en Brasil. Siguiendo el cambio de actitud de la Iglesia en favor de «los pobres y oprimidos», simbolizado en la Conferencia de Medellín y la Teología de la Liberación, se llevaron a cabo varias iniciativas para impulsar transformaciones en el ambiente rural. En particular, el papel de la Comisión Pastoral de Tierra (*Comissão Pastoral da Terra* —CPT—) fue de gran importancia. Fundada en 1975, estaba involucrada en la denuncia, mediación y la vocalización y organización de los grupos sociales sometidos a condiciones de explotación y violencia. Basándose en lecturas bíblicas, condenó la propiedad privada con propósitos de ganancia y especulación. En 1980, esta visión fue formalizada en un documento por la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (*Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil* —CNBB—) que condenó la «tierra de negocios» en defensa de la «tierra de trabajo» (sin recurrir a la explotación del trabajo ajeno).

Al final de los años setenta y al inicio de la siguiente década, las luchas sociales en el campo tomaron una nueva configuración y magnitud. La modernización de la agricultura y las otras políticas implementadas por el régimen de excepción habían producido o acelerado transformaciones profundas en el mundo del trabajo y la vida social, al mismo tiempo que los canales existentes de unión o representación política no eran capaces —o suficientes— para procesar y dirigir las demandas. Después de las luchas se formaron nuevos sujetos sociales,

como los *atingidos por barragens* (víctimas de las represas), *seringueiros* (extractores de goma), los sin tierra, trabajadores rurales y pequeños granjeros (Martins, 1984; Medeiros, 1989).

En particular, el sindicalismo rural fue presionado desde dentro y desde fuera. La Contag fue criticada cada vez más por su excesivo legalismo, por no estimular una movilización y organización de base, por su baja capacidad de ejercer presión y por el asistencialismo de muchos sindicatos. El liderazgo de muchos sindicatos fue disputado por grupos de oposición, que propusieron nuevas formas de lucha. CPT y sindicatos cercanos a la Teología de Liberación fueron agentes importantes en la crítica del sindicalismo tradicional. Esas disputas originaron dos efectos importantes: por un lado, la Contag tuvo que adaptarse. En 1979, la organización reafirmó la reforma agraria que tenía como su principal eslogan «variada, general, masiva, inmediata y con la amplia participación de los trabajadores». Por otro lado, las disputas dentro la Contag estaban conectadas con el movimiento que era crítico de la estructura sindical corporativista y de las prácticas de esa época en el sindicalismo en su conjunto, conocido como «nuevo sindicalismo.» En 1983, de este movimiento surgieron la Central Única de Trabajadores (*Central Única dos Trabalhadores* —CUT—) —estrechamente relacionada con el Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores* —PT—), fundado en 1980— y los muchos sindicatos rurales vinculados con ella, igualando sindicatos en disputa con la Contag.⁹ En 1986, la CUT creó la Secretaría Nacional de Trabajadores Rurales (*Secretaria Nacional dos Trabalhadores Rurais*), dos años después se transformó en el Departamento Nacional de Trabajadores Rurales (*Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais* —DNTR—), para organizar a los sindicatos «Cutistas» (Medeiros, 2010).

En el mismo contexto, en 1984 se fundó el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem*

⁹ La base del nuevo sindicalismo consistía en la defensa de la libertad y autonomía en relación con el control del Estado. Por otro lado, la Contag defendía el mantenimiento de unicidad sindical (un sindicato por categoría profesional por municipio), como establecía la legislación.

Terra —MST—). Resultando de una confluencia de procesos económicos y experiencias sociales, el MST pronto se distinguió por el énfasis que daba a las ocupaciones de tierra, que movilizaban a familias enteras (y no sólo la cabeza de familia), no requería ningún tipo de afiliación formal (a diferencia de los sindicatos) y cuyo objetivo era presionar al Estado para expropiar propiedades rurales y asentar a las familias movilizadas, con la negociación con el Estado, basada en presión colectiva y no a través de arreglos legales o acuerdos entre líderes. «La tierra no se obtiene, se gana» y «la ocupación es la única solución» eran los eslogans que se evocaban entonces. Basándose en ocupaciones, el MST desarrolló métodos de organización que darían forma a su propia identidad política (véase Caldart, 2000; Fernandes, 2000; Carter, 2014).

CRISIS DE LA DICTADURA Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1979-1989)

El inicio de la transición democrática en Brasil tuvo lugar en medio del giro neoliberal internacional dirigido por Estados Unidos, la crisis de la deuda externa que explotó en 1982 y la subsecuente adopción de programas de ajuste estructural por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El colapso del modelo económico y la administración de la crisis impactó negativamente en la economía brasileña durante los años ochenta. Rápidamente, el centro de atención de la política económica se dirigió a la reducción del déficit en transacciones corrientes, a través de la generación de grandes cantidades de excedentes en el balance de pagos comerciales, principalmente mediante la exportación de productos primarios. Entonces los balances comerciales se convirtieron en las fuentes principales de cambio de divisas del gobierno para transferir a acreedores extranjeros.

La política de devaluación monetaria compensó, en moneda brasileña, la pérdida de ingresos en dólares de los exportadores brasileños causada por la caída en los precios internacionales de productos agrícolas, lo que garantizó un incremento en la producción durante la década.

Al mismo tiempo, los subsidios al sector agrícola continuaron siendo significativos, aunque más selectivos, priorizando cadenas agroindustriales determinadas (como azúcar alcohol y trigo). Finalmente, casi hasta el final de los años ochenta, el sector agrícola se benefició del mantenimiento de tasas de interés real negativas (Leite, 2001: 60). En otras palabras, la acción del Estado en el sector agrícola ocurrió en una forma aún mucho más efectiva en favor de algunos agentes económicos grandes, a costo de la estrangulación financiera del Estado mismo.

Mientras el modelo económico entraba en colapso, en el campo y las ciudades la presión popular se incrementaba no sólo para el retorno del régimen democrático, sino para la democratización social efectiva. Los límites de la transición se hicieron visibles con el «pacto desde arriba» que derrotó la campaña por elecciones directas para presidente en 1984 (Fernandes, 1985).

A pesar de los límites del proceso en curso, la coalición gubernamental terminó incorporando fuerzas políticas heterogéneas e incluso contradictorias. Por lo tanto, dado el drama de la violencia en el campo,¹⁰ el incremento en conflictos y movilizaciones campesinas, en 1985 el gobierno federal creó el Ministerio de Reforma y de Desarrollo Agrario (*Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário* —MIRAD—). Nelson Ribeiro, vinculado al sector progresista de la Iglesia católica, fue puesto a cargo del MIRAD y nominó a José Gomes da Silva, fundador de la Asociación Brasileña de Reforma Agraria (*Associação Brasileira de Reforma Agrária* —ABRA—) y uno de los redactores del ET, como presidente del INCRA.

En mayo de 1985, durante el cuarto congreso de la Contag, el Presidente la República propuso el Plan Nacional de Reforma Agraria (*Plano Nacional de Reforma Agraria* —PNRA—). Al mismo tiempo que se selló el apoyo de la Contag al gobierno, el anuncio hizo parecer que había llegado la hora de la reforma agraria (D’Incao, 1990; Graziano da

¹⁰ En 1985 fueron asesinados 211 campesinos y arrestados 326. Entre 1979 y 1988 fueron asesinadas 1,304 personas involucradas en la lucha por las tierras, según ABRA.

Silva, 1985; Gomes da Silva, 1987). ¿Qué se propuso?: la expropiación como el instrumento principal para obtener tierras, en lugar de un recurso excepcional; el pago por indemnización de tierras expropiadas estaría basado en el valor de la propiedad declarado por los propietarios para propósitos impositivos;¹¹ la centralidad del programa de asentamientos para las familias sin tierra, relegando otras acciones (como la colonización, el otorgamiento de títulos y tasación) a medidas complementarias; el establecimiento de un objetivo de asentamientos de 7 millones de los estimados 10,5 millones de campesinos sin tierra o con tierras insuficientes en un periodo de 15 años; el establecimiento de «áreas prioritarias» para la reforma agraria, en las cuales había una concentración de asentamientos que rompieron con el patrón de intervención ocasional en focos de conflicto; la participación de organizaciones que representaban a los trabajadores rurales en todas las fases del proceso.

El MST estaba en contra de la propuesta. Cuatro meses antes, en su primer congreso, ya había propuesto una reforma agraria «bajo el control de los trabajadores», involucrando la expropiación de todas las propiedades rurales arriba de 500 hectáreas, la inmediata redistribución de tierras públicas y la expropiación de tierras de las compañías multinacionales. Más aún, en la misma ocasión, el MST condenó al ET como un instrumento legal creado por la dictadura para modernizar el latifundio, considerándolo no apto para hacer la reforma agraria factible. Esta posición fue compartida por la CUT. Cuando la propuesta del PNRA se anunció, el MST llevó a cabo una serie de ocupaciones en el sur del país, buscando no sólo afirmar independencia del gobierno, sino también consolidar sus posiciones como el principal portavoz de los *sem terra* y la causa de la reforma agraria.

A su vez la Contag, aun cuando apoyó la propuesta, criticó los límites del ET, sin embargo, creía que renunciar a ellos resultaría en un vacío legal perjudicial. Algunas de las resoluciones del cuarto congreso también

¹¹ Ya que esta declaración siempre era mucho menor que el valor de mercado para que de ese modo el impuesto sea más bajo, la medida significaba que los propietarios serían penalizados por no cumplir la «función social» de la propiedad, como estaba estipulado en el Estatuto de Tierras.

se apartaron de los parámetros establecidos por la legislación que estaba en vigor. Una de éstas era la propuesta de expropiar empresas rurales; otra era el pago de mejoras en TDAS; también se demandó la preparación de una nueva ley de reforma agraria para ser presentada a la futura asamblea constituyente (Medeiros, 1989: 170). Sin embargo, como parte del apoyo al gobierno, la Contag descartó llevar a cabo ocupación de tierras.

En el PNRA se propuso enfatizar el uso de expropiación a través de pagos compensatorios en TDAS y bajo el valor declarado por los propietarios con fines de recolección de ingresos —lo que redujo el valor de las indemnizaciones en 60 por ciento— (Gomes da Silva, 1987: 65). Éste había sido el punto central de los conflictos políticos en vísperas del golpe de 1964 y dos décadas después regresó a la palestra. Sin embargo, los tiempos eran diferentes. El punto central de la propuesta era la expropiación de latifundios «improductivos», mantenidos con propósitos de especulación, de acuerdo con una visión productivista que perdonaba los latifundios «productivos». Se esperaba que la fuerza de los propietarios «atrasados» sería menos que en los años sesenta, debido a la modernización de la agricultura. Sin embargo, fue en el sureste, particularmente en el estado de São Paulo —el más rico e industrializado del país— donde surgió la reacción más intransigente contra la propuesta (Veiga, 1990: 130). Como uno de los involucrados en ese tiempo dijo: «precisamente porque disparamos directamente contra la especulación, impactamos el corazón del sistema» (Palmeira, 1994: 56).

Los grandes vehículos de comunicación iniciaron su campaña anti-reformista, con la intención de aterrorizar a la población con la idea de una inminente «convulsión social» en el campo y el «caos» en agricultura, acusando a la propuesta «socialista» de pretender «confiscar la propiedad privada» (Veiga, 1990: 82; Gomes da Silva, 1987: 74).

La Confederación Nacional de Agricultura y Pecuaria de Brasil (*Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil* —CNA—)¹² tuvo

¹² Creado en enero de 1964, el CNA era parte de la estructura del sindicato corporativo en el país por parte de los empleadores. Esta estructura consiste en más de 2,000 sindicatos de empleadores rurales con una base municipal, representados por 27 federaciones estatales (una en cada estado).

un congreso poco después de la propuesta, demandando al final el despido del ministro Ribeiro. Sin embargo, durante el congreso surgieron diferencias con un grupo asumiendo la inevitabilidad de la reforma agraria y buscándose anticipar y dirigir el proceso según sus intereses, contra otro grupo, que estaba radicalmente en contra de la ocupación de tierras y muchas otras propuestas de la reforma (Bruno, 1997: 51). De este grupo nació la Unión Democrática Ruralista (*União Democrática Ruralista* —UDR—), uniendo principalmente a rancheros del sureste y centro oeste (Mendonça, 2011: 61). Rápidamente, la UDR se hizo un nombre para sí misma en el escenario internacional al llamar a los propietarios a armarse contra las ocupaciones de tierra. Con su defensa intransigente de la propiedad, la entidad logró organizar a propietarios de todo el país —modernos y atrasados, grandes, medianos y pequeños—. Con el objetivo de garantizar libertad de acción, la UDR no se institucionalizó como las otras entidades de empleadores, disputándose con éstas la condición de ser el principal portavoz de los «los productores rurales» en el país (Dreifuss, 1989: 69; Bruno, 1997: 56).

La categoría «productor rural» surgió en el vocabulario político durante este periodo como un instrumento de combate y la formación de identidad social, buscando sustituir la imagen negativa del latifundista, con una positiva asociada con la imagen genérica de producción. Por tanto, la referencia al monopolio privado de la tierra se suprimió. Ocultando la desigualdad entre propietarios, la categoría forjó una horizontalidad falsa entre los productores. Las entidades empleadoras diseminaron el discurso de competencia técnica y eficiencia económica, presionando al gobierno federal con políticas agrícolas adecuadas.

Las presiones fueron tan intensas que entre mayo y octubre de 1985, cuando se aprobó la versión final del PNRA, la propuesta original había sido modificada significativamente después de 12 versiones.¹³ Las posi-

¹³ Las principales modificaciones fueron: un énfasis en la negociación con los propietarios en lugar de expropiación, transformando la expropiación en una medida excepcional y por tanto minando la idea de la penalización del *latifundio*; la imprecisión en la definición de propiedad productiva, preservando todos los *latifundios*, ya sea por exploración o extensión, una vez que una pequeña parte ha

ciones del ministro y el presidente del INCRA fueron minadas, resultando en sus renuncias. En esta ocasión se instituyeron varias normas legales que restringían aún más el proceso de expropiación, como el Decreto número 2.368/87 que eximió de expropiación a «áreas en producción», sin considerar su tamaño (Ferreira *et al.*, 2009: 162). En 1989 se cerró MIRAD. En relación con la implementación del PNRA, el objetivo de asentamientos para 1985-1989 era de 1'400,000 familias en 43'090,000 hectáreas. Sin embargo, sólo se obtuvo 10.5 por ciento de las tierras y sólo 6.4 por ciento de las familias se asentaron (Leite y Ávila, 2007: 83).

Después del fracaso del PNRA, las organizaciones campesinas movieron sus energías a las disputas en la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988). De hecho, el tema de la «reforma agraria» condensó los conflictos de clase más amargos en todo el proceso legislativo. Varias organizaciones estuvieron involucradas en la Campaña Nacional por la Reforma Agraria,¹⁴ proponiendo una enmienda popular para la cual se recolectaron más de un millón doscientas mil firmas. El corazón de la propuesta constituía la idea de la «función social» de la propiedad, no cumplir con ésta podría resultar en sanciones yendo de la pérdida sumaria de la propiedad a la compensación por el valor declarado con fines fiscales. También se propuso el establecimiento de un límite máximo de propiedad que un individuo o compañía podría poseer, para ser calculado según parámetros regionales.

Los grupos de empleadores también se movilizaron. Por ejemplo, la UDR realizó marchas, concentraciones, campañas de propaganda en escuelas y universidades, publicitando en los medios de comunicación,

estado en producción (de ese modo surgió la bizarra figura judicial de latifundio productivo); el empobrecimiento de la discusión sobre la función social de la propiedad, dado el énfasis en si la tierra era productiva o no; la exención de la expropiación de propiedades rurales donde había una gran incidencia de *parceria* y contratos de *arrendamento* —contradiendo la lectura del ET y las demandas de las organizaciones campesinas, que condenaban estas relaciones como expresiones de la explotación del trabajo y las fuentes de conflicto—; y la no definición de áreas prioritarias de reforma agraria (véase Fachin, 1985; Graziano da Silva, 1985; Gomes da Silva, 1987).

¹⁴ En total la propuesta fue acordada por 17 entidades, incluyendo Contag, CNBB, CUT y ABRA.

cooptó líderes locales y presionó al Congreso, al igual que organizó milicias en propiedades amenazadas por la «invasión» (Dreiffus, 1989; Bruno, 2008). Por otro lado, para desligarse de la imagen de truculencia de la UDR y para disputarse la hegemonía entre los empleadores rurales, la OCB¹⁵ patrocinó el Frente Amplio de Agropecuária Brasileña (*Frente Ampla da Agropecuária Brasileira* —FAAB—), involucrando a la CNA y SRB. Al final la FAAB y la UDR convergieron en la defensa incondicional del «derecho a la propiedad» y la «libre empresa» para bloquear cualquier posibilidad de reforma, con el apoyo de representantes de negocios industriales urbanos y el capital internacional. Como en los años sesenta, no hubo evidencia de apoyo desde los sectores «progresivos» y «modernos» de la burguesía brasileña para la reforma agraria.

Aunque la constitución de 1988, debido a presión popular, había expandido la esfera de derechos ciudadanos en Brasil,¹⁶ no se podía decir lo mismo en relación con la democratización del acceso a la tierra. Por primera vez la expresión «reforma agraria» apareció en un texto constitucional y se definió que la propiedad debía cumplir su «función social», entendida como uso racional, adaptada a los recursos naturales y a la preservación del medio ambiente, el cumplimiento de la legislación laboral y explotación que favorezca el bienestar de los trabajadores y propietarios. Sin embargo, la definición de los criterios de cumplimiento con la función social permaneció ambigua (con la excepción de referencias a la legislación laboral). Todas las referencias al latifundio fueron borradas del texto, no se estableció un límite máximo para la posesión

¹⁵ Fundada en 1969 por personas de São Paulo, la Organización de Cooperativas Brasileñas (*Organização das Cooperativas Brasileiras* —OCB—) se convirtió en la única entidad representativa nacional del cooperativismo agroindustrial después de la Nueva Ley de Cooperativismo de diciembre de 1971. Tomando ventaja de sus relaciones con la dictadura, se benefició de acuerdos con cuerpos públicos que le proporcionaron recursos decisivos para su ascenso. Usando hábilmente la ideología de democracia e igualitarismo entre cooperativas de varios tamaños, jugó un papel fundamental en la construcción del proyecto político de la modernización empresarial y la internacionalización de los agrobusiness brasileños durante los años noventa (véase Mendoça, 2011).

¹⁶ Con la expansión, entre otras medidas importantes, del derecho al voto a los analfabetos.

de tierras, y los trabajadores asentados no se definieron como un público prioritario para la política agrícola, en contraste con lo que las organizaciones campesinas habían exigido. Más aún, la decisión sobre posesión de tierras con propósitos de expropiación permaneció con el Poder Judicial, permitiendo retrasos legales y, por tanto, retrasando la creación de asentamientos.

En relación con las expropiaciones, se establecieron compensaciones por adelantado y justas en TDAs, canjeables hasta en 20 años, después del segundo año, con la preservación garantizada del valor real. De esta forma, se fortaleció la tendencia de remunerar a los propietarios con base en valores de mercado, recompensando en lugar de castigar a los propietarios que no cumplieron con la función social.¹⁷

El texto constitucional previno la expropiación de propiedades rurales pequeñas y medianas (menos de 15 módulos fiscales),¹⁸ al igual que propiedades productivas. Se suponía que la «propiedad productiva» sería regulada en legislación complementaria, la cual sólo sería promulgada cinco años más tarde. Mientras tanto, el vacío legal hizo las expropiaciones irrealizables.

Siguiendo la aprobación de la Ley Agraria en febrero de 1993, los modestos mecanismos constitucionales de reforma agraria fueron regulados, sin embargo, sólo en relación con los aspectos económicos, por lo tanto, haciendo irrealizable la expropiación por motivos sociales y ambientales.

Más aún, a diferencia de la expropiación por utilidad pública (pagada en dinero), en la cual el propietario sólo podría cuestionar el valor de la compensación en las cortes, en el caso de expropiación para

¹⁷ Esta tendencia empeoró después de 1995, cuando los TDAs fueron aceptados como medios de pago en la privatización de compañías públicas, siendo convertidos en una moneda paralela y bien financiero con buena liquidez.

¹⁸ El modelo fiscal es una unidad de medida expresada en hectáreas. Fue establecido para cada municipalidad tomando en cuenta varios criterios y sirvió como un parámetro para la clasificación de la propiedad rural en términos de su tamaño de la siguiente forma: *a*) minifundio (menos de un módulo); *b*) propiedad pequeña (entre uno y cuatro módulos); *c*) propiedad mediana (entre cuatro y 15 módulos); *d*) propiedad de grande (arriba de 15 módulos).

propósitos de reforma agraria el dueño de la propiedad podía cuestionar el mérito del caso, lo que le permitiría manipular los procedimientos en su favor y retrasar el inicio del proceso de asentamientos por un periodo indeterminado, o en casos extremos revertir la expropiación, incluso después de la creación de asentamientos.

La legislación estableció mecanismos que atribuyeron al Poder Judicial la autoridad de toma de decisiones en varios puntos de la puesta en práctica de cualquier política de tierras, creando condiciones para la creciente judicialización de la cuestión agraria. Esto resaltó el hecho de que la predominante socialización jurídica entre los operadores de la ley en Brasil estaba —y aún está— en la visión del derecho de la propiedad como algo inviolable y absoluto (Fachin, 1993), lo que alimentó una postura desfavorable para los sin tierra entre la mayoría de los jueces, presidiendo juicios que involucraban conflictos agrarios en el campo.

La correlación de fuerzas institucionalizadas en la constitución de 1988 y en la legislación subsecuente minó la posibilidad de implementar una reforma agraria a gran escala en Brasil. El marco legal permitió como mucho una política de asentamientos limitada, susceptible de fluctuaciones cíclicas.

Después de la lucha constitucional, el siguiente capítulo en la lucha de clases en Brasil fue la elección presidencial de 1989. Durante la campaña electoral, de 22 candidatos, la disputa terminó polarizada entre Collor de Mello y Lula da Silva. Los movimientos populares retornaron a las calles, al mismo tiempo que las huelgas explotaron por todo el país, demandando reformas sociales profundas. Mientras tanto, el sector de negocios y el Ejército usaron lemas como anticomunismo, la modernización del campo, la lucha contra la corrupción y los «privilegios» de los empleados públicos. Se organizó una campaña de terrorismo ideológico para crear la idea de que el país estaba experimentando una «guerra interna» (Dreifuss, 1989: 266-294). El resultado electoral representó la derrota de un proyecto popular democrático alimentado por una década de lucha en el campo y las ciudades. Al mismo tiempo la guerra fría terminó y surgió el Consenso de Washington.

ADMINISTRACIONES DE COLLOR E ITAMAR (1990-1994)

El gobierno de Collor (1990-1992) introdujo el neoliberalismo en Brasil. Entre otras medidas, implementó una política económica que empeoró severamente las condiciones de vida y empleo en el campo y las ciudades. A nombre de la lucha contra los privilegios en la administración pública y la modernización administrativa, el desmantelamiento del modelo de intervención estatal en la agricultura, que había estado en uso desde 1980, se llevó a cabo a través de la reducción drástica del volumen de recursos para política agrícola, la finalización de la política de reservas públicas de alimentos, apertura comercial unilateral y el cierre de Embrater. El INCRA fue prácticamente paralizado debido a la ausencia de recursos y el latifundista vinculado a la UDR fue designado como su cabeza.

El tratamiento a las luchas populares se resumió en represión y criminalización. Aún más, este gobierno no hizo ninguna expropiación nueva con fines de reforma agraria debido a la falta de voluntad política y a la ausencia de la regulación de medidas constitucionales. A su vez, los asentamientos existentes fueron abandonados a su propia suerte (Medeiros, 2002; Ferreira *et al.*, 2009).

Durante la administración de Itamar (1992-1994) hubo una inflexión en el trato de los movimientos sociales en el campo. Por primera vez un presidente brasileño se reunió con representantes del MST, reconociendo a la organización como un interlocutor legítimo. Personas que habían estado involucradas y tenían credibilidad con movimientos sociales fueron designadas al comité del INCRA a inicios de 1993. Más aún, después de la aprobación de la Ley Agraria en mayo de ese mismo año, las modestas medidas constitucionales relacionadas con ésta fueron reguladas, permitiendo que se lleven a cabo expropiaciones. La cuestión retomó espacio en la agenda gubernamental debido a la presión de los movimientos sociales y debido a su asociación con la lucha contra el hambre. Sin embargo, en el contexto de la implementación del Plan Real (el programa de estabilización monetaria), gran cantidad de presión política dentro y fuera del gobierno minó la ejecución de este

tímido programa de «reforma agraria». Sólo 23,000 familias se asentaron en 152 proyectos (Stédile y Fernandes, 1999; Medeiros, 2002; Ferreira *et al.*, 2009).

GOBIERNO DE CARDOSO Y CUESTIÓN AGRARIA (1995-2002)

Al frente de un proyecto radical de transnacionalización de la economía brasileña, el gobierno consideró al gran volumen de capital en el mercado financiero internacional como un sinónimo del final de la restricción externa que marcó al capitalismo dependiente. Como resultado se abandonó la política de crear balances comerciales en la década previa (Delgado, 2010: 92). Por un lado, la enorme liquidez internacional, el mantenimiento de altas tasas de interés internas y la sobrevaluación de la moneda practicada hasta 1998 —los tres pilares del «éxito» del Plan Real—, combinadas con la liberalización comercial unilateral y el desmantelamiento del modelo regulatorio agrícola, provocaron efectos drásticos en el sector agrícola brasileño. El volumen de importaciones agrícolas se disparó, llegando a niveles sin precedente (Delgado, 2009: 20). Por otro lado, el declive acelerado de los precios agrícolas no fue contrabalanceado por las políticas de apoyo a los precios, impactando severamente a los ingresos agrícolas y llevando a varios establecimientos a la bancarrota.

La reforma agraria sólo apareció en forma lateral en las elecciones de 1994. Sin embargo, los candidatos principales (Lula y Cardoso) estaban a favor de la medida, pero le dieron un contenido distinto (Carvalho, 2001). El programa de Lula la percibió como una política con una naturaleza estructural y propuso el asentamiento de 800,000 familias sin tierra en cuatro años, aunque fue vago sobre el origen de los recursos para esto. La expropiación figuró como el principal instrumento de redistribución de tierras. Por otro lado, el programa de Cardoso prometió asentar a 280,000 familias en cuatro años, sin ninguna pretensión de cambio estructural, lidiando con la cuestión en una forma bienestarista, como un medio de aliviar la pobreza rural.

Sin embargo, la convergencia de tres factores entre 1995-1997 ayudó a modificar el escenario agrario. El primero era la repercusión nacional e internacional de la violencia policiaca en acciones contra campesinos en Corumbiara (agosto de 1995) y más específicamente en Eldorado dos Carajás (abril de 1996). Ambos episodios resultaron en docenas de campesinos muertos y alimentaron una serie de protestas en Brasil y el extranjero en contra de la violencia del campo y en favor de la reforma agraria.

El segundo factor fue el incremento en las ocupaciones de tierras prácticamente en todo el país. El MST fue la principal fuerza organizacional en este proceso, pero en algunos estados los sindicatos unidos a Contag también cumplieron este papel, en particular ocupaciones en Pontal do Paranapanema —una región caracterizada por el *grilagem* (reclamo ilegal de tierra) de tierras públicas en el estado de São Paulo—. Varios líderes del MST fueron arrestados y se incrementaron las tensiones sociales con la violencia de la policía y grupos armados al servicio de los latifundistas.

Otro factor decisivo fue la celebración de la exitosa Marcha Nacional por la Reforma Agraria, Empleo y Justicia. Organizada por el MST, la marcha duró tres meses, partiendo desde varias partes del país y alcanzando la capital el 17 de abril de 1997, un año después de la masacre en Eldorado dos Carajás. La marcha logró ganar la simpatía de una parte de la opinión pública urbana. Junto con los «sin tierra» estaban los «sin techo» y «desempleados», entre otros, juntando alrededor de 100,000 personas en las calles de Brasilia en la primera demostración masiva contra las políticas neoliberales.

Estos eventos no sólo dieron una gran visibilidad a las ocupaciones de tierra y las demandas por reforma agraria, también propulsó al MST a la prominencia en los escenarios políticos nacionales e internacionales. En este punto, este movimiento ya no podía ser tratado como un simple «caso policial», ni se podían ignorar sus demandas.

La respuesta del gobierno federal vino poco después de la masacre de Eldorado dos Carajás, con la creación del Ministerio Extraordinario

de Política de Tierras (*Ministério Extraordinario de Política Fundiária —MEPF—*). El MEPF se encargó de la responsabilidad del INCRA —hasta que se subordinó al Ministerio de Agricultura— y ambos estaban relacionados directamente a la Presidencia de la República (Medeiros, 2002). El MEPF inició una serie de iniciativas dirigidas a reducir la tensión en el campo y debilitar el surgimiento político del MST.

En primer lugar, en 1996 se tomaron medidas para alterar el impuesto territorial rural (*imposto territorial rural —ITR—*), argumentando que la reforma agraria se lograría a través de la tributación progresiva. Sin embargo, debido a la fuerza política de los latifundistas en el Estado esto no sucedió, mientras la evasión fiscal permaneció muy alta (90 por ciento en 1997).

Segundo, en 1997 se promulgaron una serie de medidas para hacer más rápido el proceso de expropiación, para reducir las compensaciones pagadas a los dueños y acelerar el asentamiento de familias (MEPF, 1998). No todas se aplicaron y algunas no tuvieron efectos relevantes, pero se mostró que el gobierno estaba preocupado por acelerar su capacidad de responder la presión social (Medeiros, 2002).

En tercer lugar, comenzó la desfederalización de la reforma agraria, transmitiendo a los estados y municipios la competencia de conducir procesos para acceder a tierras y asentamientos, por tanto convirtiéndolos en objetos de regateo negociado localmente (MEPF, 1997). Esta política estaba en contra de la posición de todas las organizaciones campesinas. Más aún, estaba combinada con otras medidas, permitió la incorporación de organizaciones sindicales y excluyó al MST de la participación en algunas políticas públicas, dividiendo el universo de organizaciones campesinas y estimulando su operación manual.

Estas iniciativas tuvieron lugar en un contexto de represión de luchas sociales en el campo, en las cuales la policía federal se usó para monitorear a los sin tierra, se llevaron a cabo desalojos de una forma truculenta e ilegal. Incluso la derecha agraria extrema empezó a reformarse en algunas regiones, movilizando instrumentos privados de violencia, reforzados frecuentemente por el Poder Judicial estatal y la policía (Carvalho,

2001). Los grupos de negocios empezaron a defender el uso de la fuerza contra las ocupaciones.

Al mismo tiempo, los principales medios de comunicación empezaron a diseminar una imagen positiva de la administración de Cardoso en relación con la reforma agraria y una imagen negativa de los movimientos sociales, en particular el MST. En general, los medios eran afines a los datos oficiales que resaltaban —y también inflaban— el incremento en el número de familias asentadas, mientras el MST era asociado con disturbios, violencia, corrupción y una falta de vocación por la agricultura.

Finalmente, el gobierno inició la «reforma agraria asistida por el mercado» (RAAM). Propagada por el IBRD, esta propuesta prescribió la concesión de préstamos a los campesinos pobres para comprar tierras negociadas en forma voluntaria y directa con los dueños. Para esta transacción los dueños deberían ser pagados previamente en dinero al precio de mercado, mientras los compradores asumían los costos de la adquisición de tierras. Junto con el préstamo, los compradores recibieron un monto variable de subsidios para inversiones en infraestructura y producción. Este mecanismo permitió el regateo de propiedades, ya que a más bajo el precio de la tierra, más fondos quedaban para inversiones (Van Zyl y Binswanger, 1996). En otras palabras, el MALR fue una operación para comprar y vender tierras entre agentes privados financiados por el Estado, con la adición de un subsidio variable. Políticamente, este modelo era parte de las estrategias del IBRD para aliviar la pobreza rural, complementario a las políticas de ajuste macroeconómico.

Según los especialistas del IBRD, Brasil ofrecía condiciones ideales para el MALR, debido a una política económica que estaba en ejecución, lo cual impactó regresivamente en el tejido social rural, existió una enorme demanda por tierras y una tendencia a caer en los precios de propiedades rurales de algunas regiones. A su vez, en el lado del gobierno era necesario responder al incremento en la presión social por tierras, pero también guió la forma en que la cuestión agraria debía procesarse política e institucionalmente. Fue esta convergencia de intereses lo que permitió la posibilidad de introducir al MALR en Brasil (Pereira, 2007).

El primer proyecto de este tipo empezó en agosto de 1996 en el estado de Ceará. De esta pequeña experiencia nació el proyecto piloto Banco de Tierras *Cédula da Terra* (PCT), extendido a otros cuatro estados en un nuevo préstamo aprobado por el IBRD en abril de 1997. El PCT financiaría la compra de tierras para 15,000 familias en cuatro años, pero la expectativa era financiar después a un millón de familias en los próximos seis años (IBRD, 1997). Se escogió como objetivo la región noreste, ya que la población pobre rural del país estaba concentrada ahí. De este modo, dada la creciente «demanda» de tierras, se estima que su implementación tendría lugar rápidamente. El proyecto financió la compra de cualquier propiedad rural, incluyendo aquellas que podrían ser expropiadas, y fue criticado por el MST y la Contag como una expresión de neoliberalismo e incapaz de democratizar la estructura agraria.

Entretanto, la mayoría gubernamental en el Congreso aprobó la creación en febrero de 1998 del Banco de Tierras, un fondo público capaz de juntar fondos de diversas fuentes, incluso internacionales, para financiar la compra de tierras por los campesinos pobres y los sin tierra (MEPF, 1999). En otras palabras, sin ninguna evaluación de las experiencias en curso y en contra de la posición de todos los movimientos campesinos, el Congreso aprobó la creación de un instrumento para implementar MALR a nivel nacional.

El gobierno federal hizo un uso intensivo de propaganda para divulgar las supuestas ventajas del nuevo modelo, mientras al mismo tiempo se criminalizaban las ocupaciones de tierra. Basada en la idea de acceso «negociado» y «sin conflictos», la propaganda estaba dirigida al público movilizado en ocupaciones y campamentos, al igual que a los que podrían potencialmente movilizarse.

Al mismo tiempo, en respuesta a la presión de los movimientos sociales que demandaban una política de educación en asentamientos de la reforma agraria, en abril de 1998 el gobierno federal creó el Programa Nacional de Educación en Reforma Agraria (*Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária* —Pronera—), dirigido inicialmente a la educación de personas jóvenes y adultos, después sus actividades fueron

extendidas a educación técnica y fundamental, secundaria y niveles altos de educación. Sin embargo, se destinaron pocos recursos para financiarla.

El segundo mandato de Cardoso empezó en 1999 con la crisis del Plan Real y la adopción de un programa de ajuste fiscal acordado con el FMI. En este contexto, la política de ajuste externo se ajustó una vez más. De regreso a la estrategia adoptada en 1994, una vez más se implementó una política de generación de balance comercial externo para satisfacer el déficit de cuenta corriente. Como había ocurrido en la crisis de 1982, se llamó a los sectores exportadores de productos primarios para generar este balance. En ese momento, una palabra hizo eco con fuerza en los medios tradicionales: *agronegocios*, un término genérico creado y diseminado por organizaciones de empleadores —especialmente ABAG—,¹⁹ y entonces agronegocios se elevó a la oposición de «salvador» de la economía brasileña. Sin embargo, en una interpretación crítica agronegocios señalaba «una asociación de capital agroindustrial grande con grandes propietarios. Esta asociación hizo una alianza estratégica con el capital financiero, persiguiendo ganancias e ingresos de la tierra bajo el auspicio de las políticas estatales» (Delgado, 2010: 93).

La estrategia adoptada por el gobierno consistía en una combinación de cuatro iniciativas: *a*) inversión prioritaria en infraestructura territorial, medios de transporte y rutas para transportar la producción al extranjero; *b*) la reorganización del sistema público de investigación agrícola para armonizar con las grandes empresas agroindustriales; *c*) baja regulación del mercado de tierras, para permitir el control privado de los recursos de tierra necesarios para la expansión de la agricultura; *d*) devaluación monetaria que elevó la rentabilidad de los sectores exportadores (Delgado, 2010: 94).

¹⁹ La Asociación Brasileña de Agronegocios (*Associação Brasileira de Agribusiness* —ABAG—) fue creada en 1993 por los líderes de la OCB con el fin de juntar a todos los grupos de empleadores rurales. Jugó un papel central difundiendo la noción de agronegocios como un sector de la economía marcado por atributos como vocación, excelencia técnica y modernidad. La ABAG involucró a varias entidades, como los bancos públicos y privados y los vehículos de comunicación más grandes en el país, lo que ilustra cuánto se han expandido los agronegocios (Mendoza, 2011: 214).

Junto con esa estrategia, el gobierno se concentró en: *a*) descentralizar el programa de reforma agraria a los estados y municipios; *b*) subcontratar y privatizar servicios técnicos de actividades ligadas a los asentamientos (como la asistencia técnica); *c*) dar a los colonos titularidad de sus tierras en tres años, para hacerles pagar por la propiedad rural expropiada; *d*) transferir a los colonos la responsabilidad de varias atribuciones sobre las que el INCRA había tenido jurisdicción previa (como la topografía, marcado de lotes, etcétera); *e*) mantener el programa de reforma agraria como una política para aliviar la pobreza rural, sin ninguna intención de cambio estructural; *f*) reprimir la ocupación de tierras y estrangular económicamente al MST, prohibiendo la liberación de recursos públicos para las actividades que realizaba; *g*) implementar MALR a gran escala, a través del Banco de Tierras (véase MEFPE, 1999 y 1999a; Alentejano, 2000).

Debido a la represión de las luchas por tierras y la implementación del MALR, los movimientos campesinos vieron una unidad política más grande en el Foro Nacional de Reforma Agraria y Justicia en el Campo.²⁰ En octubre de 1998, el Foro envió una solicitud de investigación al panel de investigación del IBRD, con una serie de críticas y acusaciones contra el PCT. En mayo de 1999, el panel encontró que todos los argumentos del Foro eran infundados y no recomendó a la junta del IBRD que se lleve a cabo la investigación solicitada. El gobierno brasileño usó esto como una prueba de la eficiencia del proyecto. Tres meses después, con base en documentos que contenían varias irregularidades y evidencia de corrupción en la administración del PCT, el Foro pidió una nueva investigación al panel, recibiendo una vez más una respuesta negativa.

Fue entonces que el liderazgo de la Contag decidió negociar con la IBRD y el gobierno federal en la creación de un nuevo programa de crédito de tierras, similar a los anteriores, pero con algunas modificaciones. Después de esto, la Contag continuó clasificando al PCT y al Banco de Tierras como

²⁰ El Foro fue creado en 1995 y en ese tiempo involucraba a más de 30 organizaciones, incluyendo al MST y Contag.

MALR, pero diferenciándolos de «su» propio programa, considerándolo como una línea de crédito «complementario» a la reforma agraria. Por consiguiente, el préstamo del IBRD prometido al Banco de Tierras fue redirigido a un nuevo programa. La unión política del foro contra el MALR se rompió y después de varios conflictos internos se abandonó el tema.

Varias evaluaciones mostraron la incapacidad de MALR para estimular el desarrollo económico y la justicia social en el campo brasileño y en otras naciones, por lo que este modelo no sustituyó la reforma agraria redistributiva (véase Borrás, 2003; Sauer, 2009; Pereira, 2007 y 2012). A pesar de avances técnicos que mejoraron los programas de este tipo —por ejemplo, incrementando mecanismos de participación y transparencia a través de mediación sindical— las medidas no fueron suficientes para superar los límites estructurales de este modelo, como la dependencia de la oferta de tierras en propietarios y la incapacidad de democratizar la estructura de tenencia de tierras y lograr esta escala social, debido al pago previo en dinero a precios de mercado.

En 2001-2002, la administración de Cardoso llevó a cabo dos acciones importantes. La primera fue registrar las solicitudes para acceso a tierras en las oficinas postales en todo el país. Con una propaganda intensa en los medios de comunicación, la campaña prometió «reforma agraria sin conflictos». El número de personas registradas llegó a 839,715, pero ninguna se asentó. La segunda acción consistió en la paralización por dos años de las inspecciones del INCRA de años ocupados, lo que minó la conclusión de los procesos de expropiación.

Mientras, como una categoría política, los «sin tierra» ganaron notoriedad durante los años noventa, la de «agricultura familiar» tuvo un mayor impacto. Algunos factores fueron decisivos en este surgimiento, incluyendo: *a)* el incremento en la diferenciación social del trabajo en agricultura; *b)* el declive del peso político de los asalariados rurales; *c)* disputas dentro de los movimientos sindicales campesinos, en particular entre Contag y DNTR-CUT; *d)* la evaluación de los efectos de la modernización de la agricultura y el neoliberalismo y la creciente convicción en la necesidad de un modelo alternativo para el desarrollo rural,

más «democrático» e «inclusivo», aunque en el marco del capitalismo; e) reflexión dentro el movimiento sindical sobre el rol de la agricultura familiar en el desarrollo, tomando la experiencia europea como referencia principal (Favareto, 2006; Medeiros, 2001 y 2010).

La movilización liderada por la Contag y la DNTR-CUT y la convergencia progresiva entre ellas resultó en la afiliación de la Contag a la CUT en 1995 y la extinción de la DNTR. También resultó en la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* —Pronaf—) en 1996, consagrando la «agricultura familiar»²¹ como una categoría política. La diseminación de esta categoría reconfiguró los términos de debate sobre políticas públicas o relacionadas con la producción y comercialización, crédito, agroindustrialización, cooperativismo, al igual que la reforma agraria misma — que perdió su posición central para el movimiento sindical—. Sin embargo, las divergencias entre el sindicalismo de CUT y Contag continuaron en una disputa permanente sobre quién era el portavoz de los «agricultores familiares» como un grupo, lo que también resultó en el surgimiento de otra organización, la Federación de Trabajadores Agrícolas Familiares (*Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar* —Fetraf—) (Medeiros, 2010; Picolotto, 2011).

Por otro lado, la fuerza que este grupo adquirió en el campo de la política de identidad de la aprobación estatal, se sumó a su movimiento hacia el análisis del mundo rural, resultando en el abandono del concepto de campesinado en los años noventa. El MST y Vía Campesina estaban interesados en rescatar ese concepto como una identidad política y un

²¹ Después, la ley 11.326/2006 definiría al agricultor familiar como al productor que no poseía un área superior a cuatro unidades fiscales y que usaba mayormente trabajo familiar en actividades en el establecimiento, obteniendo de esas actividades su fuente de ingreso principal y dirigiéndolas con su familia. Se debe enfatizar que el IBGE incorporó la definición de «agricultura familiar» de esta ley, lo que permitió por primera vez en el censo agrícola de 2006 (llevado a cabo cada 10 años) la identificación de su tamaño y distribución espacial. Sin embargo, categorías como «agronegocios» o «agricultura de empleador» no tenían definiciones oficiales. Por tanto, para el IBGE, los establecimientos agrícolas que no encajan en la definición de «agricultura familiar» simplemente son denominados como «agricultura no familiar».

instrumento de análisis durante los años 2000, a veces de una forma complementaria, a veces compitiendo con el concepto de agricultura familiar, dependiendo del antagonista, lo que claramente denotó la existencia de una disputa por la representación de los segmentos del mundo de trabajo rural y la forma de clasificarlos (*cfr.* Vía Campesina, 2002; MST, 2013).

ADMINISTRACIONES DE LULA DA SILVA (2003-2010) Y DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

La victoria de Lula en las elecciones de 2002 fue un hecho histórico en la historia de Brasil. Después de tres derrotas, el candidato del PT finalmente logró la Presidencia, apoyado por una variada coalición política que incluyó fuerzas populares y conservadoras. «La esperanza derrotó al miedo», decía la frase de Lula, quien una vez electo señaló un cambio de ruta después de más de una década de neoliberalismo. Sin embargo, los compromisos de campaña, las promesas de que no habría «ruptura de contratos», la composición de los ministerios, el perfil del apoyo del gobierno en el Congreso, las primeras medidas adoptadas —como la reforma del seguro social que era socialmente regresivo en términos de derechos— y, sobre todo, la política económica implementada, pronto mostrarían que no habría una ruptura en la estructura del poder del país.

Sin embargo, el inicio del gobierno estuvo marcado por una enorme expectativa por parte de los campesinos y movimientos sociales por la realización de una reforma agraria efectiva. El número de ocupaciones y familias en campamentos organizados por el MST se disparó, regresando la cuestión al centro de la agenda política. Individuos apoyados por la organización fueron nominados al comité de la INCRA.

La reacción de los empleadores fue inmediata en forma de violencia contra campesinos activistas, que retornó a los niveles de los años ochenta (IPEA, 2011: 238). El Poder Judicial también fue llamado a la acción en los estados, emitiendo órdenes de arresto y notificaciones de desalojo,

que alcanzaron niveles récord. Una campaña en los principales medios de comunicación criminalizó a los movimientos sociales, en particular al MST, y acusó fuertemente al gobierno federal de omisión o complicidad.

Mientras tanto, a pedido del gobierno, un equipo de investigadores coordinados por Plínio de Arruda Sampaio preparó una nueva propuesta para un Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA). Basada en estudios consistentes, la propuesta mostró la existencia de tierras disponibles para la reforma agraria en todos los estados de la Federación. Aún más, mostró la existencia de una demanda potencial estimada en seis millones de familias sin tierra o desde minifundios, una demanda de emergencia de alrededor de 180,000 familias en campamentos, y una demanda explícita de alrededor de un millón de familias, compuestas por el público registrado en la oficina postal en 2001 y en campamentos. La propuesta también estableció un objetivo de un millón de familias asentadas entre 2004-2007 y regresó a la idea de «áreas reformadas» con el propósito de sobrellevar la naturaleza ocasional de la política de asentamientos y promover sinergia entre las políticas públicas. Los cotos para financiar esto —y los medios— también se detallaron, reforzando su factibilidad.

La propuesta fue enviada al gobierno en octubre de 2003 y contaba con el apoyo total de los movimientos campesinos. Sin embargo, el gobierno federal rechazó el documento, y en su lugar anunció el 2º PNRA, con objetivos mucho más bajos. Unos días antes el presidente del INCRA y su equipo habían sido despedidos, en el nombre de la gobernabilidad.

Entre otros objetivos, el 2º PNRA estipulaba el asentamiento de 400,000 familias para 2006; las de regularización de la tenencia de tierras de 500,000 familias; la expansión de créditos de tierra a 130,000 familias a través del recientemente creado Programa Nacional de Crédito de Tierras (*Programa Nacional de Crédito Fundiário* —PNCF—), financiado por el IBRD; la provisión de asistencia técnica, entrenamiento, crédito y políticas de comercialización, para todos los asentados en áreas de la reforma agraria; la promoción de igualdad de género en los asentamientos; y dando a todos aquellos que viven en los remanentes

de los quilombos título de sus tierras.²² También estaba prevista la actualización de los índices productivos agrícolas.²³

Incluso con los objetivos más modestos, inferiores a los rechazados por el gobierno, el segundo PNRA se desempeñó peor de lo que se pretendía. Esto es lo que se puede comprender de las posiciones tomadas por las principales partes involucradas. En una carta enviada al presidente Lula en octubre de 2005, el MST criticó la política agraria vigente, denunciando el incumplimiento de los objetivos de asentamientos, el abandono de miles de familias en campamentos, y la no actualización de los índices de productividad. Al mismo tiempo, criticaron el apoyo político y financiero otorgado a los agronegocios.

En marzo de 2006, seis organizaciones evaluaron la política agraria de la administración de Lula (MST *et al.*, 2006).²⁴ De las 39 medidas evaluadas, 10 fueron consideradas positivas y 29 negativas. La mayoría de las medidas evaluadas como positivas fueron consideradas secundarias y parciales, mientras que las negativas eran estructurales.

El desempeño de la política agraria de la administración de Lula demostró en la práctica lo que indicaban los documentos oficiales: el debilitamiento de la reforma agraria como una política estructural y

²² Los quilombos eran áreas donde los fugitivos o esclavos liberados vivieron antes del fin de la esclavitud en 1888. La brecha abierta por la Constituyente de 1988 estimuló un movimiento que involucraba a más de 2,000 comunidades rurales negras, que ahora demandaban su reconocimiento como remanentes de los quilombos.

²³ Todas las propiedades rurales que eran más grandes que 15 módulos fiscales eran susceptibles a la expropiación con fines de reforma agraria, una vez que no hayan cumplido simultáneamente con los requerimientos de explotación económica racional, observar la legislación laboral y cumplir con la legislación ambiental. De hecho, sólo se tomaron en cuenta los requerimientos de explotación económica, ya que los índices de productividad fueron establecidos en 1975 y reflejaban los estándares en ejercicio en esa época, existieron menos áreas susceptibles a la expropiación en concordancia con los criterios económicos. La revisión de estos índices es una medida demandada por la legislación en ejercicio y por la cual el único responsable es el Ejecutivo, pero no se aplica. Todas las organizaciones de empleadores tomaron posiciones en contra de esta medida.

²⁴ Además del MST, fue firmado por el Movimiento de Pequeños Agricultores (*Movimento de Pequenos Agricultores —MPA—*), el Movimiento de Mujeres Campesinas (*Movimento de Mulheres Camponesas —MMC—*), el Movimiento de Personas Afectadas por las Represas (*Movimento dos Atingidos por Barragens —MAB—*), CPT y ABRA.

su transformación en una medida de reducción de la pobreza rural y la presión social. Un análisis de la documentación elaborada por el gobierno y el PT hasta 2006 mostró que la concepción de reforma agraria existente fue debilitada desde un punto de vista conceptual y pragmático hasta convertirse en una acción residual y periférica de compensación social, al extremo de que: *a)* el establecimiento de objetivos anuales de asentamientos se detuvo; *b)* el concepto de áreas reformadas perdió importancia; *c)* la expropiación ya no se consideraba como el instrumento principal para obtener tierras; *d)* el crédito de tierras ganó importancia como un instrumento innovador; *e)* desapareció la mención de la actualización de los índices de productividad como una medida indispensable para expandir la tierra disponible para la reforma agraria (Carvalho, 2007). La promesa de una «reforma agraria extendida, masiva y de calidad, como una parte fundamental de un nuevo proyecto de desarrollo nacional», como dijo el manifiesto de Lula durante la campaña de reelección de 2006, no fue más que retórica electoral. En los años siguientes, este debilitamiento marcaría la agenda del segundo mandato de Lula, siendo consolidado durante la administración de Dilma Rousseff (véase IPEA, 2013: 336-374; MST, 2013a y 2014).

Por otro lado, el gobierno federal adoptó políticas públicas importantes para apoyar la producción y comercialización, lo que benefició a las familias agrícolas y a aquéllos asentados por la reforma agraria, como el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos* —PAA—), la Política Nacional de Asistencia Técnica y Expansión Rural (*Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural* —PNATER —) y la ley que dispuso 30 por ciento de los fondos de la Política Nacional de Alimentación Escolar (*Política Nacional de Alimentação Escolar* —PNAE—) para la compra de productos de familias agrícolas y de asentamientos. Estas políticas tuvieron un alcance limitado y sufrieron la ausencia de recursos para hacerse masivas, pero representaron mucho más de lo que habían hecho los gobiernos anteriores (IPEA, 2011 y 2012).

El debilitamiento de la reforma agraria en la agenda política federal fue uno de los resultados del poder de los agronegocios en la economía y política brasileña. Su expansión durante los años 2000 fue propulsada por el incremento en los precios internacionales de productos agrícolas, y muy en especial por la demanda de China, el socio comercial más importante de Brasil. Más aún, los agronegocios se beneficiaron de la política económica, las recurrentes renegociaciones de la deuda de los grandes prestatarios, y la canalización de recursos públicos para apoyar estrategias de conglomeración e internacionalización de negocios. La acción estatal, a través de varios instrumentos y agencias, priorizó la promoción de los cultivos para exportación y la producción de alimentos para animales, agrocombustibles, papel y celulosa, fortaleciendo los agronegocios como una estructura de poder (Delgado, 2010).

Desde el inicio de los años 2000, las organizaciones comerciales buscaron expandir el volumen de tierra para la expansión de la producción de productos agrícolas y bloquear la reforma agraria, usando las siguientes medidas: *a)* redefinición de la Amazonia Legal,²⁵ excluyendo los estados de Mato Grosso, Tocantins y Maranhão, por tanto, permitiendo la incorporación inmediata de 145 millones de hectáreas, debido a la reducción del área usada para preservación ambiental; *b)* reducción de 80 por ciento a 50 por ciento del área de la reserva legal de la Amazonia; *c)* provisión de crédito para aquellos que cometieron crímenes ambientales; *d)* privatización de tierras públicas hasta 1,500 hectáreas sin licitación pública en la región amazónica; *e)* reducción de la región fronteriza donde los extranjeros tienen prohibido comprar tierra de 150 a 50 kilómetros; *f)* revocación de la cláusula constitucional permitiendo a los vestigios de los *quilombos* titular sus tierras; *g)* eliminación de los índices de productividad que apoyaban la expropiación con fines de reforma agraria; *h)* la transferencia de responsabilidad del Ejecutivo al Legislativo para actualizar

²⁵ La Amazonia Legal es un área que corresponde a 50 por ciento del territorio brasileño y cubre ocho estados y parte del estado de Maranhão, con un total de cinco millones de kilómetros cuadrados. Viviendo ahí en 2005 estaba 56 por ciento de la población indígena del Brasil (alrededor de 250,000 personas y 80 etnicidades).

índices de productividad y llevar a cabo expropiación con fines de reforma agraria; i) eliminación del grado de utilización de tierras (*grau de utilização da terra* —GUT—), uno de los parámetros técnicos usados para medir la productividad de las propiedades rurales, de ese modo sólo se utilizaría el grado de eficiencia de explotación (*grau de eficiência de exploração* —GEE—), algo que mide la eficiencia del área cultivada *sin* tomar en cuenta qué tanto del total de la propiedad representa; j) transferir la competencia de demarcar tierras indígenas del Ejecutivo al Congreso (PEC, núm. 215) (Cfr. Almeida, 2010; IPEA, 2012 y 2013).

En relación con la política ambiental, la principal iniciativa consistió en hacer más flexible la legislación en vigencia, oponiendo a aquellos que defendían la regulación pública y la función socioambiental de la tierra y a aquellos que defendían el derecho absoluto de la propiedad y la mercantilización de la naturaleza. Los conflictos se concentraron en la aprobación del nuevo código forestal, que reemplazó al anterior, de 1965. El caucus ruralista (bancada ruralista) defendió: a) la amnistía de los propietarios rurales que no habían cumplido con la legislación ambiental; b) la reducción de las áreas que debían ser preservadas en cualquier propiedad rural (la llamada Reserva Legal); c) la expansión de la frontera agrícola a través de la apertura de áreas donde esto no podría suceder de forma legal. Después de una disputa intensa el resultado fue muy favorable para los intereses de los agronegocios (IPEA, 2013: 332-336; Sauer y França, 2012).

CONCLUSIÓN

A pesar de las ganancias en productividad en las ramas de producción intensivas en los últimos 50 años, el modelo agrícola brasileño se ha autosostenido y expandido a través de la apropiación extensiva de nuevas áreas. Es un modelo que depende de la oferta elástica de tierras, que requiere del mantenimiento de un inventario de tierras sin uso y sin explotación, careciendo de cualquier restricción en su uso. El proceso de modernización de la agricultura, en lugar de atenuar, empeoró este rasgo estructural. El resultado de esto

fue el veto de la clase dominante a cualquier reforma agraria, la presión para hacer las leyes ambientales más flexibles, y el rechazo a cualquier mención de control social sobre el derecho a la propiedad. Igualmente, se dio lugar a la criminalización de los movimientos sociales por los medios y el Estado.

La concentración de posesión de tierras siguió jugando un papel fundamental en la producción y reproducción de justicia y la desigualdad de poder, ingresos y riqueza en el país. Lejos de la imagen de «eficiencia» que los intereses comerciales deseaban transmitir, el «éxito» de los agronegocios estaba basado en la explotación de los campesinos, devastación ambiental, el uso indiscriminado de agrotóxicos y violencia contra los campesinos, pueblos indígenas y quilombolas, bajo el auspicio directo e indirecto del Estado. Estos rasgos son constitutivos del modelo agrario dominante y no excepciones.

A pesar de la reinención y activismo de los campesinos, sindicatos y movimientos populares, los agronegocios se han ratificado como la principal fuerza en la estructuración de las relaciones sociales en agricultura brasileña. Medio siglo después es evidente que la cuestión agraria que existe en Brasil no es la del capital, sino más bien la del mundo laboral. Contrario a lo que el portavoz de los agronegocios afirma, la reforma agraria no es un eslogan anacrónico en Brasil; al contrario, sigue siendo actual y asume un nuevo contenido y significado, estando cada vez más asociado por campesinos con alimentación más saludable (el país se ha convertido en campeón en el uso de agrotóxicos), preservación ambiental y soberanía alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ALENTEJANO, Paulo (2000), «O que há de novo no rural brasileiro?», *Terra Livre*, núm. 15.
- ALMEIDA, Alfredo (2010), «Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios», en Alfredo Almeida et al. (eds.), *Capitalismo globalizado e recursos territoriais*, Río de Janeiro, Lamparina.

- BORRAS Jr., Saturnino (2003), «Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa», *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, núm. 3.
- BRUNO, Regina (1997), *Senhores da terra, senhores da guerra*, Rio de Janeiro, Forense/Edur.
- _____ (2008), *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*, Rio de Janeiro, Mauad/Edur.
- CALDART, Roseli (2000), *Pedagogia do Movimento Sem Terra*, Petrópolis, Vozes.
- CAMARGO, Aspásia (1981), «A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-64)», en Bóris Fausto (ed.), *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano*, São Paulo, Difel, vol. 3, tomo III.
- CARNEIRO, Ana y Marta Ciocari (2010), *Retrato da repressão política no campo: Brasil (1962-1985)*, Brasília, MDA.
- CARTER, Miguel (ed.) (2014), *Challenging Social Inequality: The Landless Rural Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil*, Durham, Duke University Press.
- CARVALHO Filho, José Juliano (2001), «Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária», en S. Leite (ed.), *Políticas públicas e agricultura no Brasil*, Porto Alegre, Edufrgs.
- _____ (2007), «O governo Lula e o esvaziamento da reforma agrária», *Reforma Agrária*, vol. 34, núm. 2.
- DELGADO, Guilherme (1985), *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*, São Paulo, Ed. Unicamp.
- _____ (2010), «A questão agrária e o agronegócio no Brasil», en M. Carter (ed.), *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*, São Paulo, UNESP.
- DELGADO, Nelson Gordiano (2009), *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*, Rio de Janeiro, IICA/MDA.
- D'INCAO, Maria Conceição (1990), «O governo de transição: entre o velho e o novo projeto político agrícola de reforma agraria», *Lua Nova*, núm. 20.
- DREIFUSS, René (1984), *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis, Vozes.
- _____ (1989), *O jogo da direita na Nova República*, Petrópolis, Vozes.
- FACHIN, Luiz Edson (1985), «O Direito e o avesso na reforma agrária da Nova República», *Reforma Agrária*, num. 3.
- _____ (1993), «Depois da Lei Agrária: o que muda no campo brasileiro?» *Democracia na Terra*, núm. 10.

- FAVARETO, Arilson (2006), «Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, núm. 62.
- FERNANDES, Bernardo (2000), *A formação do MST no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- FERNANDES, Florestan (1985), *Nova República?*, Rio de Janeiro, Zahar.
- FERRANTE, Vera Lucia (1994), «Os herdeiros da modernização: grilhões e lutas dos bóias-frias», *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, núm. 3.
- FERREIRA, Brancolina et al. (2009), «Constituição vinte anos: caminhos e desca-
minhos da reforma agrária - embates (permanentes), avanços (poucos) e de-
rrotas (muitas)», *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (IPEA), vol. 2,
núm. 17.
- GOMES DA SILVA, José (1987), *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova
República*, São Paulo, Busca Vida.
- _____ (1989), *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*, São Paulo, Paz e
Terra.
- _____ (1996), *A reforma agrária na virada do milênio*, Campinas, ABRA.
- GOÑÇALVES Neto, Wenseslau (1997), *Estado e agricultura no Brasil*, São Paulo,
Hucitec.
- GRAZIANO DA SILVA, José (1982), *A modernização dolorosa*, Rio de Janeiro, Zahar.
- _____ (1985), *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*, São Paulo,
Brasiliense.
- IANNI, Octavio (1979), *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*, Petró-
polis, Vozes.
- _____ (1979a), *Ditadura e agricultura*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (1984), *Origens agrárias do Estado Brasileiro*, São Paulo, Brasiliense.
- IBRD (1997), *Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty
Alleviation Pilot Project*, Washington, Report núm. 16342-BR.
- IPEA (2010), «Desenvolvimento rural», *Acompanhamento e Análise de Políticas
Sociais*, núm. 18.
- _____ (2011), «Desenvolvimento rural», *Acompanhamento e Análise de Políticas
Sociais*, núm. 19.
- _____ (2012), «Desenvolvimento rural», *Acompanhamento e Análise de Políticas
Sociais*, núm. 20.
- _____ (2013), «Desenvolvimento rural», *Acompanhamento e Análise de Políticas
Sociais*, núm. 21.
- LEITE, Sergio (2001), «Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Bra-
sil», en S. Leite (ed.), *Políticas públicas e agricultura no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS.

- LEITE, Sergio y Rodrigo Ávila (2007), *Um futuro para o campo*, Rio de Janeiro, Vieira & Lent.
- MARTINS, Jose de Sousa (1981), *Os camponeses e a política no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- _____ (1984), *A militarização da questão agrária no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo (1983), *A questão da reforma agrária no Brasil (1955-1964)*, Master's Thesis, São Paulo, USP.
- _____ (1989), *História dos movimentos sociais no campo*, Rio de Janeiro, FASE.
- _____ (2001), «Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros», en N. Giarraca (ed.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO.
- _____ (2002), *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ y UNRISD.
- _____ (2010), «Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política», en M. Manzanal y G. Neiman (eds.), *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus.
- MENDONÇA, Sonia (2011), *O patronato rural no Brasil recente*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- MEPF (1997), *Diretrizes do processo de descentralização da reforma agrária*, Brasília.
- _____ (1998), *Mudanças legais que melhoraram e apressaram as ações da reforma agrária*, Brasília.
- _____ (1999), *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*, Brasília.
- _____ (1999a), *A nova reforma agrária*, Brasília.
- MST (2013), *Programa agrário do MST - Texto em construção para o VI Congresso Nacional*, São Paulo, abril.
- _____ (2013a), *Carta da Direção Nacional do MST à Presidenta Dilma Rousseff*, Arapongas, 4 de febrero.
- _____ (2014), *Carta à Presidenta Dilma Rousseff*, Brasília, 14 de febrero.
- MST et al. (2006), *Balanço das medidas do governo Lula (2002-2006) em relação à agricultura camponesa e reforma agrária no Brasil*, São Paulo.
- PALMEIRA, Moacir (1985), «A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato», en V. Paiva (ed.), *Igreja e questão agrária*, São Paulo, Loyola.
- _____ (1994), «Burocracia, política e reforma agrária», en L. Medeiros et al. (eds.), *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*, São Paulo, UNESP.
- PALMEIRA, Moacir y Sergio Leite (1997), *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária*, Rio de Janeiro, Debates CPDA, núm. 1.

- PEREIRA, João Márcio Mendes (2007), «The World Bank's 'Market-Assisted Land Reform' as Political Issue: Evidence from Brazil (1997-2006)», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 82.
- ____ (2012), «Evaluation of the *Cédula da Terra* Project (1997-2002)», *Estudos Avançados*, vol. 26, núm. 75.
- PICOLOTTO, Everton (2011), *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*, PhD Thesis, Río de Janeiro, UFRRJ-CPDA.
- RICCI, Rudá (1999), *Terra de ninguém: sindicalismo rural e crise de representação*, Campinas, Unicamp.
- SAUER, Sérgio (2009), «Market-Led Agrarian Reform in Brazil: the Costs of an Illusory Future», *Progress in Development Studies*, vol. 9, núm. 2.
- SAUER, Sérgio y Franciney França (2012), «Código Florestal, Função Socioambiental da Terra e Soberania Alimentar», *Caderno CRH 25*, núm. 65.
- STÉDILE, João Pedro y Bernardo Mançano Fernandes (1999), *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- TAPIA, Jorge (1986), *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil (1946-64)*, Master's Thesis, Campinas, Unicamp.
- VAN Zyl, J. y H. Binswanger (1996), «Market Assisted Rural Land Reform: How will it Work?», en J. Van Zyl, J. Kirsten y H. Binswanger (eds.), *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*, Nueva York, Oxford University Press.
- VEIGA, José Eli da (1990), *A reforma agrária que virou suco*, Petrópolis, Vozes.
- Via Campesina (2002), *Histórico, natureza, linhas políticas internacionais e projeto para a agricultura brasileira*, São Paulo, Via Campesina-Brasil.
- WELCH, Cliff (1999), *The Seed Was Planted: The São Paulo Roots of Brazil's Rural Labor Movement, 1924-1964*, Pennsylvania, Penn State Press.

¿HACIA DÓNDE, CUBA?

Cliff DuRand*

RESUMEN: Desde la década de los sesenta, Estados Unidos implementa una estrategia para descarrilar la Revolución cubana. La administración de Barack Obama ha aceptado que esa línea dura no ha funcionado, no obstante la política continúa interesada en que Cuba regrese al sistema capitalista. Obama pretende cambiar a Cuba no mediante un cambio de régimen sino apoyando a la pequeña burguesía cubana. El reconocimiento del gobierno cubano no implica la aceptación del sistema económico socialista. Esa estrategia aprovecha la apertura a los pequeños emprendimientos privados dentro de las recientes reformas cubanas. Si bien no se abandona el papel central del Estado, las reformas implican un desplazamiento del modelo del Estado socialista hacia un modelo con una sociedad civil mucho más activa.

PALABRAS CLAVE: socialismo, sociedad civil, cooperativas, Cuba, Estados Unidos.

* Investigador asociado del Centro para la Justicia Global y autor/editor del libro *Recreating Democracy in a Globalized State*.
Traducción por Ercilia Sahores.

ABSTRACT: Beginning in the 1960s, the United States has implemented a strategy to derail the Cuban Revolution. The Administration of Barack Obama now accepts that this approach has not worked, although the policy continues to seek Cuba's return to the capitalist system. Obama intends to change Cuba not through regime change but rather by supporting Cuba's petty bourgeoisie. The USA's recognition of the Cuban government does not imply an acceptance of the socialist economic system. This strategy seeks to take advantage of the opening to small private entrepreneurs within recent Cuban reforms. While not abandoning the central role of the State, the reforms imply a displacement of the State socialist model toward a model in which civil society is more active.

KEY WORDS: socialism, civil society, cooperatives, Cuba, United States.

La estrategia de Estados Unidos para desarticular la Revolución cubana fue desplegada durante la era de Eisenhower, en abril de 1960, y en los Lineamientos del Departamento de Estado, de la siguiente manera:

Se deben tomar con la mayor celeridad todas las medidas posibles para debilitar la economía de Cuba [...] [;] una vía de acción que de manera hábil y discreta, progrese hacia la negación de dinero y suministros a Cuba, que disminuya el salario real y nominal, que traiga consigo hambre, desesperación y el derrocamiento del gobierno (Oficina del Historiador, Oficina de Asuntos Públicos, Departamento de Estado de los Estados Unidos; John P. Glennon *et al.*, 1991: 885).

Ahora, 55 años más tarde, la administración de Barack Obama ha aceptado que esta línea dura no ha funcionado en Cuba. En todo caso, el cambio de régimen no tendría como resultado una sociedad estable (basta ver el caso de Irak, Afganistán, Libia, etcétera).

Sin embargo, el objetivo básico de la política estadounidense continúa siendo el mismo, es decir, lograr que Cuba regrese a la órbita del capitalismo. Lo novedoso en la estrategia del presidente Obama es cambiar a Cuba no a través de una transformación del régimen, sino mediante el apoyo a la pequeña burguesía cubana. El reconocimiento del gobierno cubano no implica la aceptación del sistema económico socialista. Nuestra élite aún se cree con derecho a reformular la sociedad cubana según sus propios deseos.

Esta estrategia se aprovecha de la apertura a los pequeños emprendimientos privados dentro de las recientes reformas cubanas. Si bien no se abandona el papel central del Estado, las reformas implican un desplazamiento del modelo del Estado socialista hacia un modelo con una sociedad civil mucho más activa. La sección de apertura de los *Lineamientos* sobre el Modelo de Administración Económica sacan a la luz el cambio de relación entre Estado y sociedad.

El modelo administrativo reconoce y promueve, al igual que la empresa estatal socialista, que es el método principal de la economía nacional, las modalidades autorizadas legalmente de inversión extranjera (empresas mixtas, acuerdos contractuales internacionales, entre otros), cooperativas, campesinos agricultores, arrendatarios de tierras pertenecientes al Estado, trabajadores cuentapropistas y otras modalidades, las cuales, en su conjunto, deben contribuir a incrementar la eficiencia [*Lineamientos*, núm. 2].

Lo que Cuba busca es una economía mucho más mixta; 84 por ciento de la fuerza laboral cubana ha trabajado para el Estado. Esto ha llevado a una falta de motivación y exceso de personal. El Estado cubano ha sido el mayor empleador de última instancia; podría decirse, en realidad, que de primera instancia. Como resultado, al menos 1 millón de trabajadores estatales resultan redundantes y el Estado no puede afrontar sus costos. De esta manera, los despidos son masivos y esta fuerza laboral busca volver a colocarse en el sector no estatal de la economía. Este creciente sector abarca a los cuentapropistas y las cooperativas. El pequeño sector de emprendimientos privados, que fuera expropiado en 1968, está siendo recreado para absorber a los trabajadores estatales. Hay un reconocimiento de que existe un lugar para la pequeña burguesía dentro del socialismo; el Estado no debe ni puede hacerlo todo. Muchas actividades económicas pueden quedar libradas a emprendedores individuales en tanto estén regulados y paguen sus impuestos de manera que la pequeña burguesía no se convierta en una gran burguesía. Tal como está expresado en los *Lineamientos*: «En las formas de gestión no estatales, no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales».

La renovación del socialismo que está teniendo lugar en Cuba es un esfuerzo por revitalizar la sociedad civil y abrir espacios para la iniciativa fuera del Estado. Se calcula que en los próximos años, el sector no estatal de la economía, consistente en cooperativas y negocios privados, brindará 35 por ciento del empleo y constituirá, junto con empresas extranjeras y fusiones, 45 por ciento del producto bruto interno.

Dirigiéndose al problema de la falta de iniciativa de los trabajadores bajo el socialismo de Estado, estas reformas están desencadenando nuevas energías productivas que levantarán la economía. Pero más allá de eso, reemplazarán la participación pasiva del socialismo de Estado con una participación proactiva, más apropiada para un socialismo democrático. Esto implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil.

La distensión de las relaciones entre Obama y Cuba representa un nuevo desafío para la Revolución. Si bien el tardío reconocimiento de que Cuba posee su propio gobierno es elogiado, existe otro aspecto que pasa inadvertido de la nueva política de Estados Unidos hacia Cuba. Ésta se basa en numerosas medidas para ayudar en el desarrollo de una incipiente clase capitalista del sector financiero privado. Una lectura cuidadosa de las nuevas regulaciones de Estados Unidos revela un esfuerzo consensuado de dirigir recursos a emprendedores dentro de Cuba a través de remesas, ayuda material, capacitación e intercambio.

Por ejemplo, el nivel de remesas permitido ha sido aumentado de manera que brinde un mayor financiamiento para la iniciativa privada. Un comunicado de prensa de la Casa Blanca del 17 de diciembre de 2014 dice: «Los niveles de remesas se incrementarán de 500 a 2,000 dólares por cuatrimestre en concepto de donativo general de remesas hacia los nacionales de Cuba (quedan excluidos ciertos funcionarios del gobierno o del partido comunista)». De igual manera, el Departamento de Comercio de Estados Unidos anunció en marzo que las exportaciones de equipo y el abastecimiento hacia Cuba están permitidos, de la misma manera que las importaciones desde Cuba, en tanto y en cuanto la entidad cubana sea *independiente del gobierno*. Estados Unidos busca aumentar las «oportunidades para el empleo cuentapropista y la propiedad privada [...] fortaleciendo la sociedad civil independiente». La Casa Blanca explícitamente dice: «Nuestros esfuerzos están dirigidos a promover la independencia del pueblo cubano, para que no tengan que depender del Estado cubano».

Muchos observadores esperan una invasión de empresas estadounidenses en Cuba; pero se olvidan que el embargo continúa. Obama ha hecho más laxos algunos de sus aspectos, pero terminarlo requeriría una

acción de parte del Congreso, algo poco probable en el futuro cercano. En todo caso, Cuba ha estado muy abierta a la inversión extranjera en los últimos 20 años. Recientemente, promulgó una nueva ley sobre inversión extranjera diseñada para atraer inversiones del exterior. Las corporaciones estadounidenses esperan poder conseguir un pedazo del pastel que con el embargo les fue negado. Pero una vez que logren entrar, Cuba les aplicará, sin dudas, las mismas limitaciones que aplica a toda inversión extranjera. Esto implica que las corporaciones deberán asociarse con el Estado cubano por un periodo específico; Cuba no va a abandonar su soberanía.

Lo que posiblemente sea el factor que transforme a la sociedad cubana es el creciente flujo de dinero hacia emprendedores privados individuales con el afán de crear el germen de una nueva clase capitalista. Este método se aprovecha de la apertura cubana hacia un sector económico no estatal.

Pero este sector no estatal incluye también a las cooperativas, que son una forma socialista de propiedad. Si bien Cuba ha contado con cooperativas desde los primeros años de la Revolución, éstas habían sido limitadas al sector agrícola. Como parte de las reformas, en diciembre de 2012, la Asamblea Nacional promulgó una ley de cooperativas urbanas que sienta las bases legales para éstas. He aquí algunas de sus principales disposiciones:

- ✦ Una cooperativa debe estar compuesta por al menos tres socios, pero puede tener hasta 60 o más. A cada socio le corresponde un voto. Como toda empresa autogestionada, las cooperativas deben contar con mecanismos democráticos de toma de decisiones.
- ✦ Las cooperativas son independientes del Estado. Responden al mercado. Esto es para sobrepasar algunos obstáculos limitantes de las antiguas cooperativas agrícolas.
- ✦ Las cooperativas pueden hacer negocios con compañías privadas y estatales. En la mayoría de los casos fijarán sus propios precios, excepto cuando dichos precios sean fijados por el Estado.

- ✦ Algunas cooperativas serán empresas estatales convertidas, como por ejemplo los restaurantes. Podrán tener contratos de arrendamiento renovables de 10 años y no pagarán renta durante el primer año si realizan mejoras.
- ✦ Otras serán cooperativas de nuevos emprendimientos.
- ✦ Habrá cooperativas de segundo grado, que son asociaciones de otras cooperativas.
- ✦ Se capitalizarán a través de préstamos bancarios, un nuevo Ministerio de Finanzas financiado por las cooperativas y contribuciones de sus socios. Las contribuciones de los socios serán tomadas como préstamos (no acciones) y no generarán votos adicionales. Los préstamos se pagarán con el producto de las ganancias.
- ✦ Las cooperativas deberán pagar impuestos sobre el lucro y pagarán el seguro social a sus socios.
- ✦ La distribución de las ganancias será determinada por los socios una vez que hayan apartado un fondo de reservas.
- ✦ Las cooperativas pueden contratar empleados asalariados de manera temporal (hasta 90 días). Luego de 90 días, al empleado temporal se le debe ofrecer una membresía para que se convierta en socio o dejarlo ir. El tiempo de trabajo temporal total no puede superar el 10 por ciento del total de días laborables del año. Esto da a las cooperativas una flexibilidad para contratar trabajadores extra por temporada o como respuesta a un aumento de la demanda del mercado, pero previene cualquier tipo de explotación colectiva de trabajadores asalariados.

A partir de julio de 2014 se han autorizado 498 cooperativas urbanas. Existen otras cooperativas que se encuentran en funcionamiento pero no han sido reconocidas como entidades legales. Este es un gran paso hacia delante para Cuba. Los socios de una cooperativa tienen un incentivo para lograr el éxito. La cooperativa está librada a su propia suerte y puede prosperar o hundirse. El ingreso y la seguridad de cada socio depende del colectivo y cada uno posee el mismo derecho a voto en la Asamblea General, en la cual se determinan las políticas de la

cooperativa. En un estudio realizado en 29 nuevas cooperativas (Piñeiro Harnecker, en prensa, a) encontró que los ingresos han aumentado en promedio tres veces y tanto como siete veces más.

Una de las nuevas cooperativas que visité en junio de 2014 fue un pequeño bar y restaurante en una sección pobre del centro de La Habana. La cooperativa bar Okinawa, antiguamente una empresa estatal, posee cinco socios. Se había constituido como cooperativa ocho meses atrás y el presidente me dijo que uno de los principales beneficios era poder tomar sus propias decisiones; fue elegido para su puesto por sus compañeros trabajadores. Resulta interesante que el antiguo administrador, también integrante de la cooperativa, no fue elegido para liderar la nueva cooperativa.

La motivación suscitada por este empoderamiento fue demostrada radicalmente por los socios de una cooperativa de construcción auto-organizada con los que me reuní en el Instituto de Filosofía. Estaban haciendo reparaciones en el edificio del Instituto, que debido al colapso de su cielorraso en el primer piso dos años atrás, hacía imposible el usufructo de la mayor parte de la propiedad. Una compañía de construcción estatal había trabajado en el edificio por dos años, con muy poco éxito. Pero en poco tiempo y gracias a esta nueva cooperativa, el edificio del Instituto ya se veía mucho mejor. Nuestro grupo tenía cita en el Instituto el lunes por la mañana. Entre el jueves anterior y esa mañana, el cableado en el cielorraso había sido renovado y ya estaba revocado. A la siguiente semana, el personal del Instituto regresó a las oficinas en el segundo piso. Los 20 socios de la cooperativa están motivados por el hecho de que por primera vez, controlan su trabajo. Toman sus propias decisiones. Ésta es una poderosa demostración de la fuerza de las cooperativas.

Con la promoción de las nuevas cooperativas en Cuba, estamos siendo testigos de cómo el poder constitutivo del Estado alimenta el poder constitutivo de la sociedad civil. Las cooperativas son una forma socialista de propiedad bajo una gestión democrática; como tales, tienen la virtud de promover valores socialistas, responsabilidad, toma de decisiones democráticas, coo-

peración y solidaridad social. Son *pequeñas escuelas de socialismo*. Incorporan el socialismo en la vida diaria de la gente trabajadora, engendrando una sociedad civil socialista.

Es de este modo que contrastan con la nueva pequeña burguesía, con las pequeñas y medianas empresas privadas que ahora también están siendo formadas por los cuentapropistas. Una pequeña burguesía es vista como compatible con el socialismo; compatible en tanto sea regulada y sujeto de impuestos para evitar que se convierta en gran burguesía. Las grandes desigualdades, producto del ingreso y la acumulación de la riqueza deben ser evitadas, ésta es una nota de advertencia hecha en los *Lineamientos*. Pero si es claro que una pequeña burguesía es compatible con el socialismo cuando se la limita, no por ello es socialista.

Las cooperativas sí son socialistas. Representan a los productores asociados uniéndose, a pequeña escala, para gobernar su vida laboral de manera democrática. Es a este tipo de transición socialista a la que debe apuntar Cuba. Con la apertura de nuevas cooperativas, el socialismo de Estado cubano está encontrando un nuevo camino. El socialismo no se puede construir de arriba hacia abajo exclusivamente con el poder estatal; tiene que estar enraizado en la base de la sociedad, con la gente común y corriente. Sus valores, prácticas y relaciones sociales deben estar cimentadas en la vida cotidiana de la gente, en los lugares donde viven y trabajan. Ésta es la virtud de las cooperativas. De esta manera, las cooperativas pueden ayudar a construir un socialismo que sea irreversible.

Si un orden social pretende ser sustentable en el largo plazo, debe estar arraigado en el carácter de las personas. Sus valores, sus sensibilidades, sus entendimientos tácitos, su misma subjetividad debe estar en consonancia con las instituciones. La transición socialista es un proceso que necesita de personas con un carácter socialista para poder continuar. Las relaciones sociales de las cooperativas ayudan a construir este tipo de carácter entre sus integrantes.

Es por esto que es sumamente importante la promoción de las cooperativas. Los beneficios de las mismas deben ser publicitados y se debe poner a disposición diferentes tipos de capacitación en cooperativismo.

Debe existir una red de promotoras que comuniquen a la sociedad, a la manera de los trabajadores de alfabetización a principios de la década de los sesenta, para que enseñen sobre la vía cooperativa. Esto es precisamente lo que está haciendo el Instituto Cubano para la Filosofía en el centro de la Habana, en colaboración con nuestro Centro para la Justicia Global, que desde hace años ofrece talleres sobre cooperativismo en México.

En este punto de inflexión en los esfuerzos cubanos para construir el socialismo con audacia, existe una carrera por el alma de Cuba entre el movimiento cooperativo y la creciente iniciativa privada. ¿Cuál de los dos empleará la mayor parte del tercio de la población que no está empleada por el Estado? ¿Serán empresas socialistas o protocapitalistas? El gobierno cubano está favoreciendo el desarrollo de cooperativas. Obama está promoviendo la iniciativa privada, lo cual es una estrategia política inteligente de su parte. Pero como me dijo un amigo cubano, «la nuestra es una revolución inteligente, también. Somos un pueblo inteligente».

Existen claramente nuevos desafíos para la Revolución cubana. ¿Cómo puede limitarse a una pequeña burguesía y al mismo tiempo aprovechar su dinamismo? Existen algunas medidas que pueden aplicarse, como:

- ✦ Promoción de la responsabilidad social por parte de la iniciativa privada, quizás regulada por la comunidad local.
- ✦ Un impuesto gradual sobre las ganancias de las empresas.
- ✦ Derechos de importación elevados sobre suministros para empresas privadas.
- ✦ Requerimiento de un salario mínimo generoso.
- ✦ Sindicalización de empleados y regulación fuerte de derechos de los trabajadores.
- ✦ Limitación del número de trabajadores asalariados permitidos en emprendimientos privados.
- ✦ Establecer que cuando una iniciativa privada crezca hasta alcanzar un determinado tamaño, se convierta en cooperativa para que todos los empleados puedan compartir las ganancias y la toma de decisiones.

Es necesario desarrollar un régimen regulatorio para el sector privado. El Estado parece no tener ninguna urgencia en hacer esto y algunos se quejan de que la cancha está abierta para todos y no hay reglas. Otros ven esta falta de regulación como una virtud, señalando hacia las pequeñas y medianas empresas privadas y a la inversión extranjera como los elementos claves para el necesario crecimiento económico. Existen tendencias en conflicto hoy en día entre los hacedores de políticas y sus asesores (Piñeiro, 2012).

Pero existen también fuertes defensores de las cooperativas como la clave para el futuro de Cuba. Camila Piñeiro, del Centro de Estudios para la Economía Cubana de la Universidad de La Habana es una defensora, quien argumenta que:

estas organizaciones socioeconómicas están mejor preparadas que la iniciativa privada para llevar a cabo una gestión económica que satisfaga las necesidades sociales y las relaciones sociales [...] [;] facilitan la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de sus integrantes, su desarrollo humano pleno, permiten relaciones sociales socialistas basadas en igualdad, solidaridad, democracia y justicia.

Es por estas razones que el Estado le da un trato preferencial a las cooperativas sobre otros emprendimientos no estatales (Piñeiro Harnecker, en prensa, b).

Es por ello que el objetivo de Obama es ayudar a que los emprendimientos privados ocupen la mayor cantidad posible del espacio económico no estatal. Sin embargo, sus nuevas regulaciones se aplican a cualquier entidad que sea «independiente del gobierno», esto incluye las cooperativas. Por ello es que ahora es legal que las organizaciones en Estados Unidos envíen donaciones a las cooperativas cubanas, así como material de ayuda o impartan capacitaciones o cursos educativos e inclusive que importen bienes procedentes de cooperativas cubanas, otorgándoles así un mayor mercado para sus productos. Quienes se consideran progresistas deben pensar seriamente acerca de cómo podemos apoyar el crecimiento de cooperativas genuinamente democráticas y

gestionadas por los trabajadores. Cuba está lista para ello y Obama ha abierto el camino para que aceptemos esta oportunidad única.

La estrategia de Obama es cambiar Cuba; no a través de un cambio de régimen, sino a través de la promoción del capitalismo dentro del país, con el apoyo de una pequeña burguesía. Después de todo, el objetivo fundamental de las políticas de Estados Unidos siempre ha sido lograr que Cuba regrese a la órbita del capitalismo. Hoy nos encontramos ante un escenario único; un Estado socialista está promoviendo de manera activa el desarrollo de cooperativas, regresando así el poder económico al pueblo, a nivel de base. Existe un rejuvenecimiento de la sociedad civil, de una sociedad civil socialista. Es un llamado a nuestra solidaridad para que la ayudemos a moverse hacia el camino de un socialismo para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Oficina del Historiador, Oficina de Asuntos Públicos, Departamento de Estado de los Estados Unidos; John P. Glennon *et al.*, (eds.) (1991), *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, vol. VI, Cuba-Washington, GPO.
- PIÑEIRO Harnecker, Camila (2012), «Visiones sobre el socialismo que guían los cambios actuales en Cuba», *Temas*.
- (en prensa), *Un acercamiento a las cooperativas en Cuba*.
- (en prensa), «Cuba's Cooperatives: Their Contribution to Cuba's New Socialism», en Cliff DuRand (ed.), *Moving Beyond Capitalism*.

CUESTIÓN DE ESTADO: VIOLENCIA Y CRISIS

Humberto Márquez Covarrubias*

RESUMEN: El proceso histórico de formación del Estado corresponde a un proyecto de sociedad emanado de las luchas y contradicciones sociales. En función de los intereses que enarbola, el Estado mexicano moderno adquiere una composición política que troquela el marco institucional y el conjunto de políticas que implementa de modo que alienta energías colectivas acordes a la correlación de fuerzas que soportan al poder y la dinámica de acumulación. Las políticas económica, social, política y cultural corresponden al proyecto de sociedad estatal enmarcado en el sistema mundial capitalista. Con la implantación del modelo de desarrollo neoliberal se agudizan las desigualdades y contradicciones sociales, y el Estado entra en una profunda crisis de legitimidad. Para continuar implementando el ciclo de reformas neoliberales el Estado recurre al uso de la violencia como dispositivo de control social y factor de preservación del régimen de acumulación articulado por capitales rentistas y predadores que desvanecen el tejido social y agudizan la conflictividad social. Los sectores populares ofrecen respuestas variadas, desde el consentimiento y la indiferencia hasta posiciones críticas y la resistencia.

PALABRAS CLAVE: Estado, política, violencia, crisis, México.

*Docente-investigador y responsable del programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

ABSTRACT: The process of State formation entails an historic societal project arising from the conflict found in social contradictions. In its historical and political formation, the modern Mexican State and with it the institutions within it, the interests that defend it, the policies it applies and the collective energies that propel it become a balance of power that sustains it, embodying a societal project to which it is committed and directed, through economic, social, governmental and cultural policies. With the adoption of the neoliberal capitalist development model, inequalities and social contradictions were made more acute, and the State arrived at a crisis of legitimacy. To continue implementing the cycle of neoliberal reforms, the State turned to the use of violence as a method of social control and a element of the preservation of the regime of accumulation practiced by predatory capital that tore at the social fabric and aggravated social conflict. The popular sectors offered various responses, from acquiescence and indifference through critical postures and resistance.

KEYWORDS: State, policy, violence, crisis, Mexico.

DEVENIR DEL ESTADO MEXICANO

En el proceso histórico de formación del Estado se confrontan las visiones e intereses de las clases sociales hasta que un determinado bloque social logra institucionalizar su proyecto y entonces dispone de la capacidad para dirimir los diversos conflictos e intereses de la sociedad (Oliver, 2015). El entramado de instituciones, leyes y mediaciones, en conjunción con el sistema político, partidos y procesos democráticos, conforman un Estado que representa el proyecto del bloque social dominante y teje las relaciones de poder que reproducen el orden social vigente cuyo cometido principal es que el andamiaje institucional legitime y sostenga los mecanismos económicos y sociales de la acumulación de capital en una espiral orientada a maximizar las ganancias.

En el espacio de la subalternidad se moldea a los gobernados como una masa social dispuesta a otorgar el consentimiento a los procesos vertebradores de la sociedad contemporánea, la valorización de capital y los procesos de la democracia burguesa. Para el común de la ciudadanía la configuración estatal aparece como un intrincado andamiaje institucional provisto de un poder invencible que promulga leyes, pronuncia discursos rectores, difunde la ideología oficial, troquela la ciudadanía, organiza rituales cívicos, acota la participación política y detenta el «monopolio legítimo de la violencia» (Oliver, 2015). Un complejo de instituciones legales, administrativas y políticas cumplen la función de controlar a la población mediante el ejercicio de las atribuciones ejecutiva, legislativa y judicial al cargo de las cuales se encuentra la burocracia política, la tecnocracia y los dirigentes políticos. La formación ideológica acorde a la visión dominante es cultivada en el sistema educativo, moldeada por intelectuales orgánicos y difundida por los medios de comunicación. La observancia de orden y disciplina está encomendada a las fuerzas policiales y militares que disponen del reducto de los centros de detención y las cárceles. Determinaciones verticales inducen la toma de decisiones y suponen un carácter obligatorio, en consecuencia su implementación va de arriba abajo, aunque presuntamente están sancionadas

por la carta constitucional y el andamiaje legal, o en su caso obedecen a decisiones inmediatas, contingentes o coyunturales, incluso puede tratarse de acuerdos secretos y discrecionales, pero en todo caso se invocan metas irrenunciables como el bien de la nación, la democracia, el respeto a la legalidad, el crecimiento económico, la generación de empleo y la seguridad pública. La razón de Estado es apelada en consideración a cálculos sobre la coyuntura política y la correlación de fuerzas. Los actos de poder y las enmiendas normativas son justificadas en el marco de un impoluto Estado de derecho, pese a que en casos como el mexicano la ausencia de un poder judicial independiente impide hablar con veracidad de un estatuto con esa catadura.

El discurso del poder ha presentado al propio Estado mexicano como la fiel cristalización de un proyecto nacional que reivindica los intereses y aspiraciones de la mayoría de la población, y no como la concreción del proyecto de la clase dominante. En esa narrativa mitológica el origen del Estado se remonta a la Revolución mexicana de 1910, que a la postre sería la primera revolución social del mundo en el siglo xx. Una gran justificación ideológica que perdurará en el imaginario social y se petrificará en el sistema político en las décadas postreras. Sin embargo, el Estado ha sido la agencia portadora del proyecto de la elite posrevolucionaria y la burocracia política enquistada en la administración pública la operadora del pacto populista y ejecutora del proyecto desarrollista. El proyecto pretende organizar una sociedad capitalista moderna plagada de contradicciones: en el frente externo estará marcado por la dependencia económica y subordinación política; en el plano interno podrá conformar una estructura social basada en las relaciones entre capitalistas y trabajadores con el acompañamiento de un sector popular ampliado y el campesinado. Esas clases sociales tendrán representación política en el partido de Estado, mecanismo que permitirá evadir la aparición del régimen dictatorial militar, como ocurrió en gran parte de América Latina, pero no podrá escapar al dictamen de que encubre una «dictadura perfecta» (Vargas Llosa *dixit*). Cuando el proyecto desarrollista alcanzó su esplendor con el modelo de industrialización por sustitución de

importaciones (ISI), los ciclos de crecimiento económico y la red de protección social, entonces se habló del «milagro mexicano» (Carmona, Montaña, Carrión y Aguilar, 1970). En buena medida el auge económico nacional se explica por el impulso de la llamada «época de oro del capitalismo», entre la segunda posguerra mundial y la crisis de los setenta, durante la cual las grandes potencias capitalistas como Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido registran altas tasas de crecimiento. En ese marco los trabajadores mexicanos ocuparon una posición subalterna, tutelados por el Estado y controlados por la política corporativa y clientelar. La subordinación política impidió que la mayoría de los obreros y campesinos tuvieran una formación político-cultural de clase que les otorgará la conciencia y autonomía necesarias para impulsar un proyecto de emancipación y cambio social (Otero, 2006). Mientras el Estado mexicano mantenía las riendas políticas y económicas se sabía omnipotente. Sin embargo, la crisis del capitalismo mundial en los setenta y la llamada crisis de la deuda mexicana en los ochenta dieron al traste con el proyecto desarrollista y entonces se adoptó un nuevo modelo de acumulación llamado neoliberal, pero centrado en el papel del Estado como gestor del capital monopolista, lo cual acrecienta la subordinación del Estado al poder económico del capital global (Osorio, 2004).

A partir de la necesidad de colocar el excedente económico acumulado durante las décadas doradas de crecimiento de las economías centrales y de romper los límites espaciales para la valorización del capital (Harvey, 2012), los organismos financieros y comerciales internacionales imponen programas económicos de ajuste estructural que responden a la lógica expansiva de los capitales monopólicos multinacionales. El Estado mexicano asume el modelo de desarrollo capitalista neoliberal y se reconvierte en una forma de poder político que representa un proyecto histórico sin asidero en la mitología nacional ni en el pacto populista que articulaba a las principales clases sociales de la nación; ahora el discurso del poder y el programa de gobierno se trasciben desde las nuevas tablas de Moisés, las cartas de intención del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que condicionan el acceso al crédito. Más que

antes, las fuentes de sustentación del nuevo modelo provienen del exterior por lo que el capitalismo mexicano se inserta en una matriz de pura dependencia económica y subordinación política, con el agravante de que se ajusta por entero a los intereses imperialistas de Estados Unidos (Guillén, 2012).

Las instituciones son reorientadas para que garanticen las múltiples exigencias de los capitales financieros, industriales y comerciales que buscan acaparar el excedente económico, apropiarse de los activos y sectores públicos estratégicos y rentables, saquear los recursos naturales y explotar la abundante fuerza de trabajo barata que ha liberado el régimen populista.

El desmantelamiento del modelo desarrollista de corte nacionalista y la ruptura del pacto populista provocaron una acelerada descomposición del tejido social. Al no disponer de ningún relato que le brindara la legitimidad requerida, pues la falaz promesa de que por fin el país entraría al primer mundo no podría sostenerse por mucho tiempo, y para que pudiera ser funcional, eludiera el estallido social latente y mantuviera un mínimo de gobernabilidad, el Estado abrió las «válvulas de escape» por vías que acrecentaban la degradación social: informalidad, migración y criminalidad, además implementó programas asistencialistas para mantener con dádivas a los pobres que incrementaban su presencia en la escena social y endureció las medidas autoritarias de control social que incluían la cooptación, la censura y la represión, mientras tanto simulaba una apertura democrática y la defensa de los derechos humanos mediante la formación de instituciones supuestamente autónomas.

RECONVERSIÓN CONSERVADORA

El Estado que emerge en el periodo posrevolucionario y campeará en gran parte del siglo xx despliega el proyecto nacionalista que convierte a las clases subalternas en una masa social carente de autonomía, sobre todo el campesinado (Villafañe, 1986). Con la asunción del neoliberalismo el modelo eco-

nómico-político termina por desconectarse de las necesidades y expectativas populares. El desvanecimiento del paternalismo propicia una sociedad civil que va perdiendo los tenues rasgos de heteronomía que la dibujaban (Bayle, 2008). La decadencia de la hegemonía del nacionalismo revolucionario y la imposición del proyecto neoliberal no representan una transición automática, pues entraña múltiples contradicciones, como la subordinación hacia las potencias del exterior y el autoritarismo hacia adentro. Para imponerse tiene que afrontar la resistencia de varios sectores sociales que reivindican postulados del desarrollo nacional, pero también de quienes proponen cambios sociales sustantivos. En lugar de alcanzar el consenso o la aceptación, el nuevo proyecto enfrenta una conflictividad social expresada en diversas formas de lucha y resistencia en el medio rural y urbano, que no obstante su amplitud también se caracterizan por la fragmentación. La oposición política se alimenta desde entonces de una amplia gama de organización y movimientos sociales que enarbolan diversas reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales que, pese a no haber logrado sus objetivos, al menos han impedido la legitimación del proyecto neoliberal (Bartra y Otero, 2007).

Desde la implantación del nuevo patrón de acumulación a principios de los años ochenta del siglo pasado, la clase política dominante adquirió la consistencia figurativa de un gran partido del dinero y el orden (Oliver, 2012), una amplia coalición volcada en la nueva configuración estatal que inclinó la balanza del sistema de partidos al flanco derecho, divulgó la ideología neoliberal y copó los espacios del poder político en las diversas esferas gubernamentales y legislativas, además de que permeó con su discurso a los medios de comunicación hasta disolverse en el sentido común popular. Esta fuerza política emergente y triunfante tuvo el arrojo suficiente para derrocar el programa plasmado idealmente en la carta constitucional y de implantar un proyecto neoliberal plagado de contradicciones: periférico debido a la supeditación al capital global e intereses imperiales, conservador por derogar los principios mínimos de la revolución social, y reaccionario al afianzar puramente los intereses oligárquicos, atacar a las organizaciones de trabajadores y la calidad de vida del grueso de la población.

El modelo neoliberal decreta la extinción de la organización económica derivada del pacto populista, en particular el descarrilamiento de los sectores obrero y campesino con medidas como el embate a los sindicatos independientes y el respaldo a los sindicatos de protección empresarial, la política de flexibilización del mercado laboral, la contención de los salarios, la precarización de los trabajadores y el deterioro de las condiciones de vida. Deroga la institucionalidad que respaldaba la economía campesina con dotación de tierras, subsidios, créditos, precios de garantía, canales de comercialización y, en contraste, fomenta la apertura comercial indiscriminada y el apoyo preferente a la agroindustria y los cultivos no tradicionales de exportación. Promueve la especialización productiva exportadora, sobre todo en las maquiladoras del sector automotriz, electrónico, aeroespacial y textil. Un capítulo subrepticio es la exportación de trabajadores que amortiguaba el problema del desempleo estructural y abría una dependencia de las remesas para cubrir la subsistencia de familias vulnerables, amén de consentir la operación de organizaciones criminales y tolerar la corrupción política con fuertes nexos empresariales. El programa de reformas neoliberales avanzaría progresivamente mediante el desmantelamiento y privatización del sector público y la ruptura del sector social vía el despojo de bienes comunes y derechos para abrir múltiples espacios al capital privado rentista que se alimenta de los recursos saqueados y la explotación del trabajo liberado para generar ganancias superlativas. El derrocamiento del modelo nacionalista y la adopción del proyecto neoliberal reorganizan la trama interna de relaciones sociales y políticas para favorecer a la nueva oligarquía y al capital multinacional que toma posesión de los sectores estratégicos y más rentables de la nueva configuración económica orientada a la exportación y transferencia de excedente bajo formas más severas de intercambio desigual. En conjunto se refuerzan los lazos de subordinación y dependencia hacia la principal potencia económica y política del orbe, Estados Unidos (Gandásegui y Castillo, 2010), en un contexto donde la gobernabilidad continuaba por cauces autoritarios, pese a la simulación de la apertura de procesos de-

mocráticos y la defensa de los derechos humanos, hasta terminar en el extremo de militarizar la vida social, como sustituto del debate político y la construcción del consenso.

En comparación al modelo desarrollista impulsado por las clases dominantes del antiguo régimen nacional popular, el modelo neoliberal está incapacitado para al menos impulsar el crecimiento y generar suficientes fuentes de empleos formal (Calva, 2011). En contraste, se han multiplicado fenómenos lacerantes como la llamada heterogeneidad estructural, la pobreza, la migración y la violencia. No obstante, al ser un proyecto de clase, el proyecto neoliberal sí ha logrado cumplir el propósito primordial de concentrar poder y riqueza en una delgada elite social, pero a costa de una crisis humanitaria de enormes proporciones que aún no registra un desenlace final.

Un factor clave en la construcción de la coalición neoliberal fue la alianza estratégica de las fuerzas políticas de derecha y centro izquierda, éstas últimas dispuestas a asumir como suyas las políticas conservadoras y subordinadas a los requerimientos de la nueva oligarquía mexicana, las exigencias del capital global y los intereses geoestratégicos de Estados Unidos. Dicha convergencia se va tejiendo en las altas esferas del poder a partir del año axial de 1982 cuando estalla la crisis en el país y se agrava la disputa por el poder entre las fracciones nacionalistas y neoliberales que coexisten en la burocracia política estatal (Cordera y Tello, 2010). El diferendo es ganado por los neoliberales representados por políticos tecnócratas apoyados por los organismos financieros internacionales gestores de la crisis de la deuda. El proyecto neoliberal y la nueva camada de políticos toman las riendas del Estado durante las tres décadas posteriores. En algunos momentos han tenido que superar procesos electorales competidos mediante el consabido recurso del fraude electoral a nivel federal (1988, 2006, 2012) para evitar a toda costa el arribo de políticos de corte nacionalistas propuestos por formaciones partidarias de centro izquierda. Esos episodios de prueba han generado una efervescencia y crispación social que no han podido ser capitalizadas por la oposición en la construcción de un proyecto alternativo consistente

y realista, pero en cambio han servido para que el núcleo duro de la derecha dirigente amarre los lazos de unidad y afiance los espacios de poder para proyectarse hasta el presente y el futuro.

Con la reconversión del régimen político basado en el partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y una órbita de partidos satélites que jugaban el papel de comparsas o testigos de las determinaciones centrales del presidencialismo autoritario, la supuesta apertura democrático-electoral abre espacios de representación a los partidos emanados de aquella configuración inicial y paulatinamente reparte puestos en los gobiernos estatales, las presidencias municipales y los cabildos, en las cámaras de diputados y senadores a nivel federal y estatal, además de que en la presidencia de la República permite la alternancia electoral sólo por el flanco derecho del espectro ideológico. En dos sexenios consecutivos (2000-2012) arriba el Partido Acción Nacional (PAN) al poder Ejecutivo federal con Vicente Fox y Felipe Calderón. Los procedimientos democráticos se reducen a la vía electoral pero sólo benefician a un sector conservador derechista liderado por empresarios y políticos del PAN vinculados al conservadurismo y la extrema derecha. La supuesta transición política fue más de fachada, pues la concesión de la presidencia de la República a este partido político no puso en riesgo el modelo de acumulación neoliberal ni los intereses oligárquicos. En cambio nunca se reconoció el triunfo electoral del frente de centro-izquierda representado sucesivamente por el Frente Democrático Nacional, la Coalición por el Bien de Todos y el Movimiento Progresista con las candidaturas de Cuauhtémoc Cárdenas en el primer frente y Andrés Manuel López Obrador en las últimas dos coaliciones. Distintas prácticas fraudulentas como la compra y coacción del voto, las campañas de odio y desinformación, la turbiedad en los organismos electorales, el gasto millonario de las campañas, entre otras corruptelas, alteraron los procesos electorales hasta vaciarlos del contenido democrático que presumían. No obstante, la secuencia de fraude-alternancia-fraude no detuvo la continuidad del proyecto económico y político trazado por el partido del dinero y el orden. Ahora con el retorno del PRI

al gobierno federal para el periodo 2012-2018 asciende una fracción política conocida como el grupo Atlacomulco que rearticula a la tecnocracia, la burocracia política y los jefes de los partidos políticos para favorecer a los intereses exclusivos de la elite social mexicana asociada al capital multinacional, y como medidas iniciales destraba el procesamiento legislativo de las reformas neoliberales que de alguna manera quedaron entrampadas en el paréntesis de la alternancia electoral, pues el panismo no supo erigirse como clase política dirigente y más bien dio muestras de diletantismo político, autoritarismo y corrupción.

El reagrupamiento de la clase política dirigente derivado del retorno del PRI al gobierno de la República toma carta de naturalización en la esfera parlamentaria y extraparlamentaria. Predomina el triunvirato de derechas integrado por el PRI, el PAN y el PRD, además de otros partidos comparsas, cuyo cometido es preservar y profundizar el proyecto neoliberal para terminar de privatizar y en gran medida desnacionalizar la economía mexicana y favorecer a los capitales monopólicos mediante la cesión de los recursos nacionales y los bienes comunes, además del despojo de derechos sociales y económicos, mecanismos que pueden ser denominados genéricamente como acumulación por despojo (Harvey, 2012). La coalición partidaria de derechas es la cara visible del partido del dinero y el orden que mantiene una unidad de propósitos en torno al proyecto neoliberal y controla al Estado y sus instituciones. El Pacto por México formado por el Ejecutivo y los jefes de los partidos políticos forman el frente extraparlamentario que dicta las reformas neoliberales que aprobarán automáticamente las cámaras de diputados y senadores controladas por la triada de derechas. Bajo este mecanismo se han pactado las reformas neoliberales de tercera generación (trece reformas legislativas que incluyen la privatización de la renta petrolera, la precarización laboral, la evaluación punitiva del magisterio y demás) y se han distribuido los principales puestos y cargos, tanto los de representación electoral como los magistrados, consejeros y fiscales de organismos supuestamente autónomos como ocurre en el Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral (IFE, ahora INE),

entre otros. En la línea de mando aparece subordinado el ámbito parlamentario y gubernamental donde figuran políticos formalmente electos en los comicios, aunque algunos como los legisladores plurinominales son designados indirectamente, no por el voto directo sino por la votación proporcional, lo cual permite que la burocracia de los partidos coloque a sus operadores políticos predilectos, quienes tomarán las grandes decisiones electivas de los grupos parlamentarios.

No obstante, la crisis de legitimidad que caracteriza al modelo económico-político propicia que el poder del dinero haga un fuerte llamado al orden para garantizar la seguridad del capital y el Estado, más que la seguridad de la ciudadanía y menos la de los sectores subalternos. Pero no es una autodeterminación de la oligarquía, pues sigue los lineamientos del poder imperial. La Iniciativa Mérida (antes Alianza por la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN), programa hermano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es la carta de navegación de la política de seguridad nacional. Los gobiernos neoliberales adoptan la política de seguridad basada en los principios de la «guerra contra las drogas» de Estados Unidos para declarar la «guerra contra el narcotráfico» que señala a un enemigo interno (los narcotraficantes) y justifica la militarización del país. La espiral de violencia asciende vertiginosamente sin lograr el objetivo de desarticular a las organizaciones criminales, más bien consolida la economía criminal, que se diversifica en el rango de actividades ilícitas y en la cobertura territorial, y se consolida como una fuente de ganancia extraordinaria, una renta criminal, al inhibir la competencia en el marco del prohibicionismo y la violencia armada, y al controlar los mercados con altos precios y el respaldo del sector financiero, empresarial y político para lavar fuertes sumas de dinero negro. El miedo colectivo se esparce hasta alcanzar grados de esquizofrenia y se justifica la política de mano dura en un círculo vicioso de violencia, corrupción y degradación social que, sin embargo, es aprovechado virtuosamente para restañar la legitimidad perdida por el Estado.

Los procesos democráticos forman parte del mecanismo de sustentación política del régimen y sus personeros, pero lo hacen mediante el autoritarismo electivo (Oliver, 2015). En esa lógica perversa las alusiones al Estado de derecho se esgrimen para justificar la aplicación de «todo el peso de la ley» a los opositores, lo cual incluye formas encubiertas de amedrentamiento y represión, cuando no encarcelamiento por motivos políticos e implementación de tácticas de contrainsurgencia; en contraste los grupos aliados y los sectores potentados tienen reservados de antemano espacios exclusivos para entablar negociaciones amistosas y condescendientes.

Las instituciones promotoras de la democracia burguesa liberal reciben grandes tajadas de recursos públicos y una enorme propaganda mediática pese a que su desempeño institucional es severamente cuestionado por la falta de transparencia e imparcialidad. Más allá de las pasiones desatadas, los procesos electorales no han ganado confianza ni certidumbre. En diversos hechos, de manera frecuente, se han documentado elecciones, en los distintos niveles, plagadas de irregularidades. Los comicios ni siquiera cumplen mínimamente las propias reglas del juego acordadas por los participantes y, a la vez, beneficiarios del sistema de partidos políticos. Entre otros aspectos se reitera el tráfico de dineros que exceden escandalosamente los límites permisibles sin esclarecer su procedencia, la tolerancia de diversas infracciones procedimentales que pudieran significar incluso la cancelación del registro a candidaturas y partidos, la persistencia de campañas de denostación y odio, la carencia o simulación de debate político y confrontación de ideas, la censura y la mercantilización de la información en los medios de comunicación, la práctica sistemática de compra y coacción del voto y la resolución de controversias acorde a las determinaciones oficiosas. Estos aspectos se refieren sólo a la violación a las normas electorales, pero el fondo del asunto estriba en que el sistema de partidos políticos representa exclusivamente los intereses del poder del dinero y el orden, no reivindica los intereses reales de las clases y sectores subalternos, llámese trabajadores asalariados y no asalariados, campesinos, pueblos

originarios, estudiantes, afectados por el despojo, la precarización, el desempleo y la migración, etcétera. A final de cuentas el llamado Estado de derecho es un estatuto creado por grupos políticos coaligados alrededor de un proyecto histórico de dominación y la puesta en práctica atiende a criterios de interpretación que facilitan el control social y la manipulación institucional de conformidad a la visión e intereses emanadas de las altas esferas del poder estatal. Las demandas sociales de mayor calado no son incrustadas en el proyecto estatal y los partidos, sindicatos y movimientos que hacen llamados al cambio son férreamente acotados. Bajo el rediseño constitucional y normativo la carta de derechos tiende a estrechar las libertades civiles y los derechos ciudadanos, a privilegiar los intereses del capital corporativo, a justificar el llamado al orden y la disciplina social, y a castigar a los adversarios y líderes considerados como agentes peligrosos por los estrategas del régimen político.

CONTRADICCIONES DEL NUEVO BLOQUE DE PODER

La nueva oligarquía prohijada por el neoliberalismo y la burocracia política rectora tejen relaciones de poder diferenciadas: afuera se subordinan a los capitales multinacionales y las directrices políticas que representa Estados Unidos; adentro despliegan una gestión del despojo y sometimiento de las clases subalternas.

La subordinación a los intereses económicos, políticos y militares de Estados Unidos impulsan a la clase política mexicana a fijar una agenda de contrarreformas que está alineada con el proyecto geoestratégico de reordenar el continente americano (Gandáségui y Castillo, 2010). El papel de México en el mundo, y en particular en América Latina, se deteriora a pasos agigantados, al punto en que se le considera como el «patio trasero» de Estados Unidos. México se convierte en ariete del proyecto de configuración de un supra Estado virtual en América del Norte dirigido por Estados Unidos que paulatina-

mente busca absorber a los Estados clientes de Centroamérica, Colombia y el Caribe mediante acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio y seguridad (Oliver, 2015). Aún en el contexto de grandes transformaciones políticas en América del Sur, con la asunción de gobiernos de centro izquierda, también llamados progresistas, que reivindican un cambio de políticas en el horizonte posneoliberal (Veltmeyer, 2010), proyectos no exentos de controversias, la clase política mexicana renuncia a una política autónoma y nuevas formas de integración regional no asimétricas; en lugar de ello acepta subordinarse a las determinaciones de los grupos de poder estadounidenses que prescriben las políticas económicas, políticas, ideológicas y militares.

El desmantelamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones, que permanecía en un orden periférico y dependiente, fue suplido por uno modelo peor que conducía a la franca desindustrialización nacional, donde México aparece como un contenedor de industrias del sector automotriz, electrónico, textil y aeroespacial, pero en condiciones operativas de ensamblador a partir de la abundancia de trabajadores baratos y desorganizados. De hecho gran parte de la «economía mexicana» se ha convertido en un atado de actividades rentistas subordinadas a distintas expresiones del capital predador: ficticio, extractivo y criminal.

El régimen político neoliberal implementa una gestión por el despojo y la militarización que no puede ser caracterizada sino como una gobernabilidad autoritaria (Oliver, 2015). La alta burocracia formada o persuadida por las ideas tecnócratas de corte neoclásica y neoliberal concibe el ejercicio de gobierno como una esfera alícuota al sector empresarial por lo cual considera que la administración pública debe adoptar prácticas gerenciales orientadas por criterios del mundo empresarial, promueva esquemas de asociación público-privada para la implementación de obra pública, proyectos de infraestructura y servicios; al mismo tiempo crea un ambiente institucional favorable a los grandes negocios que incluye la exención, evasión y regreso de impuestos, un marco legal para el acaparamiento de tierras y aguas, y la precarización del trabajo; además de garantizar la seguridad de la inversión, diseña políticas de

control de la población para contener o disuadir a opositores de los megaproyectos en curso.

La conducción política sigue una ruta vertical cuya línea de mando comienza en las altas esferas, donde se acuerdan las macropolíticas neoliberales con los organismos internacionales según lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington y que en el país se traducen fielmente bajo las reformas de ajuste estructural, que ya tienen un camino recorrido de tres generaciones. En el ámbito nacional las elites económicas y políticas celebran acuerdos no declarados pero que son determinantes para la conducción de las instituciones estatales. La implementación de las grandes decisiones sigue la directriz del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial; las determinaciones avanzan en sentido vertical en la estructura de mando para llegar a los grupos parlamentarios que están atentos a las indicaciones centrales del Estado y del empresariado, no a las demandas de sus electores; también alcanzan a los organismos autónomos, permean a los gobiernos estatales y municipales; finalmente se aplican de manera irrestricta en los sectores subalternos.

En ningún momento se cumple el principio teórico democrático de que la soberanía popular dimana del pueblo. En lugar de ello el poder político toma la forma de fetiche y se encarna en quienes detentan los puestos de poder (Dussel, 2006). Una vez desaparecido el pacto populista, la cadena de mando-obediencia modifica el tratamiento sobre los sectores subalternos, para ello se reeditan las formas de control corporativo y se asume el trato clientelar. Los grandes medios audiovisuales, principalmente las televisoras privadas, pero cada vez más los dispositivos digitales y sus redes de comunicación, emprenden una tarea primordial de enajenar a la población, de sujetar al sujeto. La conciencia colectiva es colonizada para formar una subjetividad acorde a las pautas del mercado y de la política convencional. Incluso se llega al extremo de infantilizar a las grandes audiencias con la programación de espectáculos degradantes y la difusión de campañas que demonizan o criminalizan los movimientos sociales y las protestas que cuestionan la gestión autoritaria y la dinámica predatoria de los

capitales, encima atemorizan a la población a través de la difusión descarada de espiral de violencia desatada por la supuesta guerra contra el narcotráfico.

EMPRESARIADO PROHIJADO POR EL ESTADO

El proyecto neoliberal privilegia los intereses empresariales de la elite a costa de dismantlar la economía nacional y contrariar las necesidades populares. No obstante los empresarios potentados no son innovadores ni generadores de empleos formales de calidad, por lo contrario son rentistas que se apropian de bienes comunes y nacionales, imponen formas severas de flexibilización y precarización del trabajo, controlan mercados cautivos y reciben cuantiosos recursos públicos de manera continua. La enorme polarización social tiene un registro evidente en la plutonomía y el precariado. Actualmente, sólo 16 familias en México amasan una fortuna que suma 144 mil 500 millones de dólares equivalente al 15.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de una economía considerada la número 16 más grande del mundo y en el otro extremo coexisten, según cifras oficiales, 55.3 millones de pobres. Los multimillonarios mexicanos no han surgido del esfuerzo propio, como suele argumentar la ideología empresarial, sino que han sido engendrados por el Estado y siguen viviendo de la depredación de los recursos públicos. Las grandes empresas gozan de exenciones fiscales: las principales 450 empresas dejan de pagar un equivalente a 400 mil millones de pesos al fisco, pese a que las grandes empresas apenas generan el 33 por ciento de los empleos, mientras que el conjunto de medianas y pequeñas empresas generan el 66 por ciento de empleos y están condicionadas a cumplir todas sus obligaciones fiscales y tienen una alta tasa de mortandad. Las grandes empresas pueden llegar a pagar tasas mínimas de impuestos, hasta un exiguo 1.7 y hasta 1.5 por ciento, en cambio los trabajadores pagan 35 por ciento. Además de las facilidades y favores fiscales, el empresariado paraestatal dispone de otros medios de enriquecimiento, claramente tiene su base en el programa de privatización de empresas y activos públicos donde se forman grandes

consorcios, como ocurre recientemente con las concesiones mineras a Grupo México, Peñoles, Carso y otros; y de manera continua acceden concesiones de obra pública y proyectos de infraestructura, en tanto que los bancos privados, como Banorte e Interacciones, grupos financieros emparentados con el Estado, otorgan créditos a los gobiernos estatales y municipios en condiciones que dejan en la astringencia a las arcas públicas. El dinero público se mina para favorecer a los grandes grupos empresariales mexicanos. El enriquecimiento de la nueva oligarquía neoliberal tiene un mecanismo de seguridad, la socialización de las pérdidas. Cuando los nuevos empresarios entran en fase crítica, el Estado acude a rescatarlos. En los años ochenta las 20 principales empresas estuvieron al punto de colapsar, pero el gobierno destinó 12 mil millones de dólares iniciales para apoyarlos; otro tanto ocurrió con el llamado rescate carretero de los empresarios que se habían apropiada de las autopistas construidas por el Estado, para ellos se destinaron 180 mil millones de pesos; los bancos privatizados que incluían a las principales empresas entraron en curso de quiebra también fueron rescatados con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ahora Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que generó un pasivo de 712 mil millones de pesos. En estos casos se trata de fondos públicos sustraídos de los contribuyentes para acrecentar las arcas de empresarios multimillonarios y enriquecerlos aún más. En las crisis económicas recurrentes gran parte de la población pierde sus empleos, ahorros y patrimonio familiar sin que se active ningún programa de rescate.

De manera complementaria a la alternancia electoral acordada por las élites políticas a principios del siglo actual han saltado a la palestra pública diversos grupos delictivos en varias regiones del país. A partir de la narrativa oficial se han hecho más que visibles las organizaciones de traficantes de drogas y en especial los cabecillas que son iconos de una cierta cultura popular. Estas mafias aumentan su dominio territorial en la medida en que se descompone el Estado y surge una especie de proto Estado en el que campea la corrupción, no necesariamente por vacíos del poder estatal sino que en muchos casos opera la connivencia de los poderes locales y regionales con los grupos criminales. No obstante, estos

grupos alcanzan una cobertura nacional y transnacional. La expansión de sus capitales ocurre en momentos en que se deteriora la economía y el conjunto de la sociedad, se profundiza la crisis orgánica de la economía nacional y la pérdida de control político de las clases dominantes, así como la descomposición social provocada por el patrón de acumulación. El hecho significativo es la procreación de un capital criminal articulado a otras formas de capital que actúan entre la ilegalidad y la ilegalidad, más que de narcotraficantes envilecidos aflora un empresariado, la narcoburguesía, que obtiene una renta criminal, una ganancia extraordinaria.

ESTADO NARCOTIZADO

Actualmente México está compenetrado por el narco-capitalismo. La dinámica de acumulación de capital articulada por la economía criminal gira en torno a las drogas, que figuran como una de las mercancías emblemáticas de los mercados de consumo global con mayores márgenes de rentabilidad. Los grupos empresariales que se benefician con el sistema financiero y las inversiones extranjeras, en una economía de especulación, rentismo, sobreexplotación y despojo, interactúan en espacios contiguos donde se alternan formas legales e ilegales.

En gran parte del territorio nacional se expande el dominio de la economía criminal especializada en la producción, distribución y comercialización de drogas, el lavado de dinero y otros delitos que atentan contra la dignidad de la vida humana, tales como el homicidio, el secuestro, el robo, la extorsión, la trata de personas. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, con amplia injerencia en materia de seguridad en México, el fenómeno del narcotráfico cubre con amplitud a 21 estados del país (Sin embargo, 2015).

El mayor grado de putrefacción institucional aflora cuando el Estado mexicano en su etapa neoliberal decadente adquiere los rasgos de un Estado narcotizado donde se confunde la «guerra contra el narcotráfico» con la colusión, en distintos planos y niveles, entre instancias

estatales y los grupos criminales, al punto en que adquieren notoriedad gobernadores y políticos señalados como partícipes de la economía criminal (Solís, 2013). El sometimiento de las instituciones regionales y locales a los grupos criminales y la tolerancia o connivencia de las autoridades y elites locales con el crimen organizado profundizan la crisis de representación y envilecen el sistema político. En todos los niveles se propaga la corrupción de las instancias oficiales (Pérez, 2008) por la tolerancia de las instituciones a las actividades ilícitas de los grupos criminales, el enriquecimiento súbito de esos grupos, las políticas de exclusión neoliberales y la falta de alternativas económicas populares. Adquiere preponderancia la formación del proto Estado criminal.

Paradójicamente la política prohibicionista y la guerra contra las drogas mantienen a buen resguardo el lucrativo negocio de las sustancias psicoactivas. La violencia desatada alienta diversos tipos de corrupción, la violación masiva de derechos humanos y la criminalización de sectores sociales marginados. En esa medida la espiral de violencia letal no podrá contenerse en tanto persista el modelo neoliberal, la oligarquía, la derechización política y la militarización.

EMBATE ESTATAL

A mitad del periodo de alternancia panista, en momentos en que el régimen político se resquebrajaba, debido a la ilegitimidad del gobierno que asumió el poder luego de un proceso electoral turbio con múltiples muestras de fraude, antes, durante y después de la jornada electoral, y ante la ola de protestas e inconformidad social, el gobierno toma la decisión de aplicar una política de mano dura, no dirigida directamente en contra de los opositores, pero sí para generar un clima de miedo donde la población se sintiera inermes y pidiera la acción del Estado, a la sazón la instancia que ejerce «el monopolio legítimo de la violencia». Es una estrategia de ingeniería sociopolítica y jurídica de populismo punitivo donde los estrategas políticos esparcen el

temor entre las sociedad desinformada e impávida, se identifica un supuesto enemigo que amenaza la seguridad pública y se sugieren medidas extremas de exterminio, mano dura o tolerancia cero en contra de los supuesto infractores. Ante el clima de esquizofrenia grandes sectores de la población, impelidos por los medios de comunicación y líderes de opinión, se pronuncian paulatinamente por la intervención del Estado y la aplicación de mano dura contra aquel enemigo público (como en un tiempo lo fue el fantasma de la Mara Salvatrucha y ahora los son los narcotraficantes). El Estado plantea el problema, ofrece una solución y gana el respaldo de amplios sectores populares, de modo que si tenía un problema estructural severo, como la ilegitimidad, con ese apego pretende restañarlo y pavimentar el camino para continuar implementando las reformas neoliberales que siguen pendientes en su programa de gobierno.

El ejercicio del miedo colectivo ya se había ensayado con la supuesta epidemia mortífera de la influenza por el virus A (H1N1) que anunciaba una oleada inusitada de mortandad, pero en realidad inculcó y propagó un virus más poderoso, el miedo colectivo, el cual abrió una rendija a las grandes farmacéuticas para colocar enormes volúmenes de medicamentos que habían sido descatalogados de los mercados por ineficientes, como el Tamiflú. El Estado probó exitosamente en el terreno estrategias de control social, en este caso mediante la proclamación de la dictadura sanitaria (Márquez, 2014a). Después vendría la declaración de guerra interna.

La «guerra contra las drogas» proclamada por un Estado mexicano caído en una profunda crisis de ilegitimidad en realidad siguió los dictados de la doctrina de seguridad estadounidense basada en el anacrónico principio prohibicionista de las drogas —que criminaliza a los productores y traficantes de los países del sur, tolera a los consumidores del norte y preserva un nicho de mercado con altos márgenes de retorno para empresarios y financieros que incluso gozan de reputación social— y la esquizofrénica construcción de un «enemigo interno», en este caso los «narcotraficantes» (Calveiro, 2012). Aflora la contradicción entre dureza y docilidad: hacia adentro el Estado mexicano extiende la

mano dura y hacia afuera muestra sumisión a la política estadounidense. Entorno a los discursos deterministas de una guerra interna gravita el perímetro de seguridad estadounidense que extiende sus fronteras hasta cubrir el territorio mexicano, su «socio comercial», para convertirlo en el patio trasero de operaciones industriales, vía maquiladoras, y policiales, a través de la militarización del territorio nacional.

La Iniciativa Mérida prescribe políticas de seguridad y suministra financiamiento para que un envalentonado presidente Calderón declare una guerra interna en contra de los mal llamados «cárteles del narcotráfico», con la aquiescencia de los legisladores, gobernadores y medios de comunicación, cuyas víctimas propiciatorias no serán precisamente individuos abstractos condensados en indicadores estadísticos, como el recuento diariamente actualizado lo señala, el necrófilo «ejecutómetro», en cuya lectura pretende resumirse el principio y fin de la problemática. Al final de cuentas, las víctimas reales de la violencia estatal y criminal son las clases y sectores sociales sometidos por la estrategia conjunta de despojo, sobreexplotación, rentismo y depredación que consolida el poder de la clase dominante y capitaliza a los grandes monopolios.

Una cifra imprecisa de miles de muertes (unas 150 mil) ha sido reconocida como el parte de guerra, un ascendente dato mortífero que en momentos de euforia era publicitado por las instancias oficiosas como signo inequívoco de que se estaba «ganando» la guerra. Empero, lo que realmente sucede es el desgarramiento del tejido social y la ruptura del principio de convivencia pacífica, sin que se afecte en realidad la producción, tráfico, venta y consumo de las drogas ni la comisión de otros delitos afines. Los impactos nocivos se multiplican: comunidades desplazadas, la desaparición forzada de más de 26 mil personas, los feminicidios y los atentados contra migrantes indocumentados en tránsito.

En ese marco, un par de acontecimientos cimbraron a la sociedad nacional e internacional: la matanza de los 72 migrantes indocumentados centroamericanos y la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero. El segundo acto ha despertado un nuevo ciclo de protestas a nivel nacional sin que se aclaren los hechos.

Representa un hecho emblemático de la profunda fractura entre la sociedad política y la sociedad civil; también significa la síntesis de la acumulación de la indignación colectiva que hace trizas el Estado de derecho y la legitimidad de las instituciones.

LIBERAR EL CAPITAL, CRIMINALIZAR A LOS TRABAJADORES

Adictos al credo neoliberal, los gobiernos derrumban obstáculos a los grandes flujos de capital y erigen barreras a los trabajadores. No obstante, la dinámica predatoria del capital precipita avalanchas humanas cuyo avance es cerrado para que no se aproximen al suelo patrio de las grandes corporaciones. En una abigarrada mezcla de asuntos de «seguridad nacional» aparece la migración de personas sin papeles y el tráfico de drogas. En el mundo, los espacios geográficos preñados de mayores peligros para los migrantes indocumentados son el mar Mediterráneo y las rutas mexicanas. Por esos corredores transitan personas forzadas a buscar un trabajo asalariado en las sedes operativas de la economía mundial, Europa y Estados Unidos.

En México, la crisis migratoria está aparejada con los estragos del neoliberalismo y la violencia, pero adquirió preponderancia internacional con la noticia de la matanza de 72 migrantes indocumentados, en su mayoría centroamericanos, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Conforme la indagación sobre la hecatombe fue aumentando se fue develando la práctica recurrente de violencia criminal y el acoso de las autoridades en contra de los migrantes sin papeles que buscan llegar a Estados Unidos (Márquez, 2014b). Otro capítulo terminó de enturbiar el panorama: el hacinamiento de menores indocumentados centroamericanos y mexicanos en centros de detención del sur de Estados Unidos, que fueron capturados por la policía estadounidense (Márquez, 2013a).

Para evitar que migrantes centroamericanos, sudamericanos y extracontinentales intenten arribar al territorio estadounidense, el gobierno mexicano implementa el programa Frontera Sur en el marco de la Iniciativa Mérida con financiamiento y asesoría estadounidense.

Esa tarea se cumple con la militarización de la frontera sur de México, el aumento de la velocidad del tren carguero a fin de impedir el abordaje de la máquina en movimiento y el incremento sustancial de detenciones y deportaciones. Ahora el presidente mexicano Enrique Peña Nieto es reconocido como el «jefe deportador», mote que recientemente ostentaba su homólogo estadounidense Barack Obama. Con esas acciones el gobierno mexicano brinda un servicio de policía auxiliar.

AUTORITARISMO GENERALIZADO

La cultura política dominante corrompe el significado de nociones como desarrollo, democracia, derechos, ciudadanía, público y común. Al vaciarlas de contenido difunde el discurso ideológico y la ética empresarial emparentada con la visión de la modernización capitalista globalizante. La ideología proempresarial exalta el individualismo, el emprendedurismo, el consumismo, el sector privado, el mercado y la competencia (Márquez, 2013b). Esta concepción ideológica anhela la utopía del mercado total, el Estado mínimo y la libre concurrencia. Los empresarios son presentados como la imagen ideal del hombre de éxito, los consumidores compulsivos imprimen bríos a la forma de socialización cosmopolita y las intervenciones neocoloniales de los capitales predatorios representan instalaciones de la modernidad generadoras de riqueza y prosperidad. Los excluidos son motejados como los perdedores, incluso habrían nacido para perder, una justificación que propicia la reaparición de discursos y prácticas racistas, discriminatorias y xenófobas. Claro, para sostener este discurso es imprescindible ocultar los mecanismos económicos, sociales y políticos generadores de exclusión, pobreza y pauperización de la mayoría de las clases sociales. Entonces el éxito y riqueza de la plutocracia puede ser cínicamente exaltada.

Desde distintas posturas analíticas se reconoce que las sociedades modernas han conquistado el derecho a organizarse libremente y a ejer-

cer los derechos políticos, pero es menos atendido el hecho de que la democracia burguesa se constriñe en la práctica a la emisión periódica del voto para que los sectores subalternos puedan elegir a quienes presumen representarlos en los órganos mediadores a sabiendas de que a la postre sólo serán representantes fieles y efectivos del Estado y los empresarios, no en balde la mayor parte de la clase política debe sus estatus a los poderes económicos y políticos preexistentes. La institucionalidad electoral se pavonea de la vigencia de los derechos políticos y los procedimientos democráticos, pero en los hechos promueve la pasividad del ciudadano, pues la mayoría de ellos permanece como espectador en las prolongadas temporadas donde no se celebran contiendas electorales, y cuando aparecen conflictos sociales son minimizados y tergiversados, o en su defecto encausados a instancias de negociación arbitradas por las mismas instancias estatales que suelen emitir dictámenes favorables a los grandes intereses corporativos. La misión es cancelar cualquier resquicio que signifique un triunfo social o una conquista que se traduzca en jurisprudencia progresista.

Las relaciones autoritarias y verticales articulan a la sociedad política, pero también dimanan sobre la sociedad civil (Oliver, 2012). La visión del empresariado pujante pauta las relaciones políticas que se expande al conjunto del sector social. El discurso emprendedor es un discurso simplista del engranaje social, pero funciona como mitología del ascenso social, sobre todo para los sectores populares y capas medias de la sociedad que se mueven por objetivos aspiracionales. No por nada la literatura de superación personal es la de mayor venta en el mercado librero. Desde ese mirador se establecen las directrices de los más diversos campos sociales, económicos, políticos y culturales. Sin embargo, el síndrome del autoritarismo crónico modula las relaciones asimétricas de poder y violenta las formas de convivencia en los ámbitos sociales subalternos.

Desde el estatismo autoritario, la producción de subjetividad subalterna está condicionada por las variantes de la política neocorporativa y la violencia. En su mayoría, los procesos de construcción de

subjetividad social tienen como punto de referencia postulados y prácticas autoritarias, enajenadas y despolitizadas. Están permeando los más diversos ámbitos de la vida social (Oliver, 2015): patronal, sindical y gremial; científico, académico y educativo; artístico, cultural, religioso y deportivo; popular y étnico. Las relaciones sociales que persisten entre los de abajo también están compenetradas por las imposiciones y el autoritarismo, además de que se encuentran severamente lesionadas por el despojo y la desnacionalización, aunque también hay brotes significativos de indignación, protesta y rebelión.

ESTADO DECADENTE

La cuestión del Estado aparece entreverada por el proyecto histórico, las instituciones y las leyes que articulan la formación estatal, y por el pensamiento, la organización y la politización que configuran a la sociedad. Los procesos de formación del Estado atraviesan diversos momentos de lucha en pos de la preservación de los intereses creados o de la afectación de dichos intereses con miras al cambio social, pero en momentos de crisis las contradicciones se ahondan y las respuestas políticas de los bloques dominantes endurecen sus posiciones y recurren a la violencia para contener las pretensiones renovadoras.

Los componentes económicos y políticos del modelo de desarrollo capitalista neoliberal, a la sazón el proyecto del bloque de poder en México, están empantanados en una crisis. El andamiaje estatal pasa por un periodo de ilegitimidad y descomposición política. El sistema político articula una serie de instituciones que se han ganado el descrédito, desde los partidos y organismos electorales hasta las cámaras legislativas y el sistema judicial. La formación estatal entraña una contrariedad entre el discurso ideológico que contiene, por una parte, la médula del individualismo egoísta y el mito de la libre empresa y, por otra parte, ostenta una pesada formación estatista que confiere a la gestión pública la función de crear y administrar los mercados aunado

a una abultada burocrática que estrangula y controla la vida social recurriendo a exceso de coercitivos y punitivos. El régimen político es neoliberal, burocrático y autoritario.

La descomposición institucional adquiere rasgos de mayor descaro en el ámbito regional y local. Luego del desmoronamiento del régimen de partido de Estado, un prolongado reinado del presidencialismo priista, y dada la carencia de reformas institucionales y judiciales durante el aciago periodo de alternancia electoral de las presidencias panistas, la mayoría de los gobernadores de las entidades federativas y los presidentes municipales de la triada conservadora (PRI, PAN, PRD) fueron tejiendo relaciones de complicidad que les permitiera gobernar sus territorios bajo una trama de corrupción, impunidad y despojo. Extendieron lazos dentro de la sociedad política para ejecutar de manera territorializada el programa neoliberal y estrategias electorales que asegurara la perpetuación de los grupos de poder político local con el concurso de financiadores empresariales y criminales. Engendraron nuevas capas de ricos, beneficiarios de los programas gubernamentales, y apuntalaron a empresarios afines al proyecto político con la derrama selectiva de recursos públicos. Abarcaron también la órbita de la economía criminal donde el signo del dinero fácil y la violencia cruda siguen sus propias reglas del juego. Una amalgama de millonarios, nuevos ricos y criminales emerge a la superficie como la nata de una sociedad en proceso de fermentación.

Existe una correspondencia entre la dinámica de concentración del poder político y el deterioro de la reproducción social. Al tomar la forma de Estado servil del gran capital toma preponderancia la clase política neoliberal, los pactos políticos colaboracionistas, las medidas burocráticas antisociales, los discursos dirigentes demagógicos y las agresivas políticas de securitización. Los mecanismos del poder omnímodo están destruyendo aceleradamente el tejido social y ponen en predicamento el ciclo de producción y reproducción de la vida humana digna.

PURA SUBALTERNIDAD

Durante la mayor parte del siglo xx, el esquema de mando-obediencia desplegó relaciones de poder asimétrico entre las elites políticas y las masas populares. La cultura política cristalizaba el aparente consenso social mediante la negociación, el pacto, la cooptación y la represión. Los acuerdos eran fraguados al calor del marco ideológico nacionalista y populista que permitía ciertas formas de participación de los grupos políticos institucionales en las mediaciones estatales. Las masas populares eran convocadas a participar, pero en condiciones de acendrada subalternidad (Oliver, 2015).

Bajo el modelo neoliberal la cultura política nacional populista es borrada para impulsar los intereses del gran capital privado y el concomitante autoritarismo político empresarial; en contrasentido, surge una oleada de luchas de resistencia a cargo de movimientos y sectores de la sociedad civil que reivindican la autonomía, la democracia y los derechos. La negociación política entre el Estado y la sociedad civil organizada es suspendida por la burocracia política y la tecnocracia, pero sin proponer un mecanismo alterno de diálogo público para dirimir los conflictos acrecentados por el despojo neoliberal. La cultura de derechas sólo está interesada en abogar por el proyecto oligárquico. Ante las movilizaciones y protestas la incompetencia política de la derecha gobernante deriva en la imposición de una lacerante cultura autoritaria obstinada en resguardar el orden en un contexto social caótico para catapultar los intereses económicos de los empresarios beneficiarios del régimen político.

Pese a la ruptura del pacto populista persisten amplios espacios y formas de subalternidad que disponen de elementos socioculturales que les confiere una cultura, identidad, valores, concepciones del mundo y vínculos con el sector público, asimismo mantienen vigente un papel funcional para el nuevo orden institucional y el sistema político. Los grupos subalternos que ahora contribuyen al sostenimiento del proyecto oligárquico neoliberal provienen del antiguo régimen político; en ese sentido se caracterizan como una masa amorfa, subalterna

y despolitizada (Roux, 2005). No es extraño que añoren el régimen paternalista que los ha dejado en el abandono y pese a todo aún los sigue utilizando como base electoral o carne de cañón.

UN LUGAR PARA LA RESISTENCIA

Ante el poder reconcentrado del capital, el dinero y el poder político, que forman un agente colectivo promotor del proyecto histórico estatal dominante, el movimiento popular crítico aún permanece en etapa embrionaria. Está compuesto de movimientos minoritarios de incidencia local del medio rural y urbano interesados en temas muy acotados de los campos económico, político y cultural (Olvera, 2003). A menudo los métodos de lucha son reiterativos: marchas, plantones, manifiestos y mítines. Las mayores expresiones están concentradas en determinadas avenidas de las grandes ciudades, como la ciudad de México, epicentro del poder político y de las manifestaciones de protesta. Las llamadas megamarchas se han convertido en escenificaciones rituales que pretenden sintetizar la inconformidad social pero no logran afectar las fibras íntimas del poder establecido; en cambio son aprovechadas por los medios de comunicación para propagar la inconformidad y confusión entre los espectadores inmóviles para acentuar el divisionismo y generar el rechazo hacia los manifestantes. Así se expresa el poder comunicacional.

Es verídico el hecho de que las prácticas de resistencia popular actúan en el horizonte local y la acción directa, sin lograr avanzar, por el momento, a una articulación política más compleja donde la lucha de posiciones esté vinculada a un horizonte político nacional más amplio, incluso conectado al plano transnacional, donde en efecto se mueve el capital monopolista que comanda ahora la dinámica de acumulación reinante a nivel nacional. No se ha conformado tampoco un poder social, una fuerza política, dotada de una visión estratégica y un talante contrahegemónico que proponga una política democrática integral. Un dato sintomático es que persiste una subjetividad alienada en la gran mayoría

que justifica una visión del mundo en tonos fatalistas que inhibe los ánimos formativos de un poder popular interesado en confrontar los ataques predatorios de los capitales rentistas, especulativos, extractivistas y explotadores.

Con todo, la cultura popular crítica representa la plataforma de lanzamiento de cualquier organización y movimiento que pretenda impulsar principios y prácticas democráticos y autonómicos en el seno de la sociedad civil y articular un gran movimiento social que reconstruya al Estado (Márquez, 2013b) bajo pautas democráticas que permitan al movimiento popular disolver la separación entre gobernantes y gobernados, afirmar el derecho a tener derechos (Rodotá, 2014) y asumir la tarea crucial de elevarse a una potencia social siguiendo el principio del poder obedencial (Dussel, 2006).

Desde una visión dinámica de la cultura popular crítica puede advertirse que los movimientos sociales son múltiples y diversos, inconexos y monotemáticos, episódicos y emergentes. Pero constituyen el espacio social autónomo y el lugar de la práctica social alternativa, donde a la vez que actúan, imaginan mundos posibles (Echeverría, 2010). En ese amplio espacio de construcción social se encuentran, por ejemplo, los movimientos urbanos que reivindican el derecho a la ciudad, los derechos sociales y ciudadanos, la paz y la seguridad humana, contra la corrupción y la impunidad, igual convergen movimientos sociales defensores de los bienes comunes naturales y en contra del despojo. Tiende a disolverse la división tajante entre el mundo urbano popular de los sindicatos, intelectuales, profesionistas, académicos y estudiantes del mundo rural que anuda las expresiones campesinas, indígenas y comunitarias. El cúmulo de violencias estatales y las víctimas del capital depredador actúan como factores de unidad de diversas organizaciones y movimientos que retoman imaginarios solidarios, aunque también la gestión del despojo y la violencia activan agresivos mecanismos de fragmentación y diferenciación de las víctimas que dificultan su encuentro y articulación en movimientos sociales de mayor calado. A pesar de todo están aflorando distintas vertientes de una emergente y autonómica cultura de la lucha

social y la reivindicación de derechos que presagian la paulatina construcción de un movimiento social impulsor de nuevas formas de hacer política dentro y fuera de la órbita estatal bajo postulados como la democracia popular participativa y la autonomía comunitaria.

Nuevos sectores emergen en el ámbito social popular interesados en desplegar organizaciones y actividades autónomas frente al Estado e independientes de los partidos políticos (Otero, 2006). Actúan en la sociedad civil, pueblos y comunidades originarias de diversas regiones y entidades federativas. Se distinguen por una resistencia ciudadana y popular de tono crítico. Al estar desconectadas de la herencia paternalista y la pasividad despolitizada, adquieren nuevos rasgos ideológicos y culturales que les permite reivindicar sus derechos desde posiciones autónomas y formas organizacionales horizontales. Incluso algunas organizaciones y movimientos, más allá de formas de participación e inclusión, proponen otro tipo de relaciones sociales. Disponen de un bagaje político para ampliar y articular las formas de la democracia representativa con la democracia participativa, al propio tiempo que imprimen relevancia a la resistencia y la lucha social, amplían los horizontes de la política de la ciudadanía y los espacios públicos y comunitarios.

Una compleja cultura popular, progresista y emancipatoria coexiste entre trabajadores formales y precarizados, comunidades campesinas, pueblos originarios y grupos progresistas (Oliver, 2015). Preñada de viejas y nuevas ideologías y valores, considera entre sus reivindicaciones procesos de cambio en los campos económico, político e institucional, inquietudes intelectuales y éticas, además de otras coordinadas para la organización y concientización de la sociedad civil (González Casanova, 1983).

Esta subjetividad no está exenta de un debate sobre el carácter excluyente o complementario de las formas de lucha reformista y revolucionaria en un horizonte preñado de utopías y aspiraciones de cambio social (Bartra, 2011). En el variopinto espectro de organizaciones y movimientos sociales anida un poder potencial cuya proyección aún es difusa, pero

abriga la esperanza de articular un movimiento popular que construya un Estado democrático, aunque algunos movimientos optan por la autonomía y la comunidad autogestionaria sin buscar relacionarse de ninguna forma al Estado.

REFERENCIAS

- BARTRA, Armando (2011), *La utopía posible*, México, La Jornada Ediciones.
- y Otero, Gerardo (2007), “Rebeldía contra el globalismo neoliberal y el TLCAN en el México rural: ¿del Estado corporativista a la formación político-cultural del campesinado?”, *Textual*, núm. 50.
- BAYLE, Paola (2008), Biagini, Hugo y Roig, Arturo (dirs.), “Autonomía”, *Diccionario del pensamiento alternativo*, Buenos Aires, Biblos.
- CALVA, José Luis (2011), “La economía mexicana en perspectiva”, *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 1.
- CALVEIRO, Pilar (2012), *Violencia de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI.
- CARMONA, Fernando, Montañón, Guillermo, Carrión, Jorge y Aguilar Alonso (1970), *El milagro mexicano*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- CORDERA, Rolando y Tello, Carlos (2010), *México: la disputa por la nación*, México, Siglo XXI.
- DUSSEL, Enrique (2006), *20 tesis de política*, México, Siglo XXI.
- ECHEVERRÍA, Bolívar (2010), *Modernidad y blanquitud*, México, Era.
- GANDÁSEGUI, Marco A. y Dídimo Castillo (2010), *Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Buenos Aires, CLACSO-Siglo XXI.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1983), “La cultura política en México”, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.
- GUILLÉN, Arturo (2012), “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios avanzados*, vol. 26, núm. 75.
- HARVEY, David (2012), *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal.
- MÁRQUEZ, Humberto (2013a), “El redoble de la migración forzada: inseguridad, criminalización y destierro”, *Migración y desarrollo*, vol. 11, núm. 21.
- (2013b), “Malestar en la cultura: hegemonía neoliberal, indignación y cambio social”, en Delgado, Raúl y Márquez, Humberto (coords.), *El labe-*

- rinto de la cultura neoliberal. Crisis, migración y cambio*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2014a), "Sociedad en terapia intensiva: renta farmacéutica y sujeto medicado", *Observatorio del desarrollo*, vol. 3, núm. 12.
- _____ (2014b), "En lomos de la bestia: travesías migratorias por los infiernos mexicanos", *Observatorio del desarrollo*, vol. 3, núm. 9.
- OLIVER, Lucio (2015), "Aproximaciones a la crisis del Estado mexicano", *Memoria*, núm. 255.
- _____ (2012), "Las formas espectrales de un régimen autoritario sin hegemonía y la nueva lucha por la construcción democrática popular", *Bajo el volcán*, vol. 11, núm. 18.
- OLVERA, Alberto (2003), "Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios Públicos y democratización: los contornos de un proyecto", IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica.
- OSORIO, Jaime (2004), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OTERO, Gerardo (2006), "Formando democracia: formación político-cultural y vinculación desde abajo", *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 26.
- PÉREZ, Carlos (2008), "El proceso de descomposición de las instituciones y el sentido de lo comunitario en los proyectos de sociedad", *El Cotidiano*, núm. 152.
- RODOTÁ, Stefano (2014), *El derecho a tener derechos*, Madrid, Tortta.
- ROUX, Rina (2005), *El Príncipe mexicano: subalternidad, historia y Estado*, México, Era.
- Sin embargo (13 de abril de 2015), "EU lanza nueva alerta para viajar a 21 estados en México; preocupan secuestros, dice", *Sin embargo*, en: <http://www.sinembargo.mx/13-04-2015/1311782>
- SOLÍS, José Luis (2013), "Neoliberalismo y crimen organizado en México: el surgimiento del Estado narco", *Revista Frontera Norte*, vol. 25, núm. 50.
- VELTMEYER, Henry (2010), "La crisis global y Latinoamérica", *Problemas del desarrollo*, vol. 41, núm. 160.
- VILLAFANE, Víctor (1986), *La formación del sistema político mexicano*, México, Siglo XXI.

RELATOS PERIFÉRICOS: UN VOCABULARIO ESTRUCTURALISTA DE CARLOS MALLORQUÍN

Monika Meireles*

*O contrapeso da originalidade nativa
para inutilizar a adesão acadêmica*

OSWALD DE ANDRADE,
Manifesto da Poesia Pau-Brasil, 1924

El vocabulario propio. Uno de los principales ejes articuladores de los distintos capítulos del copiosamente documentado libro que nos presenta Carlos Mallorquín (2013) es la imperiosa necesidad de que nosotros, los economistas latinoamericanos, sigamos en la tarea colectiva de pensar nuestro devenir social bajo una construcción teórica clavada firmemente en un vocabulario propio. Ese es esencialmente el hilo argumentativo que funge como amalgama entre los relatos que nos trae el autor; cada uno de los cuales puede ser leído de forma bastante independiente —dado que fueron originalmente fruto de artículos académicos autónomos, previamente puestos en circulación o inéditos—, pero cuando son revisados en su conjunto dejan evidenciar su intencionalidad primordial: ofrecer un recuento de los elementos brindados por el estructuralismo latinoamericano para que se cuestione de manera contundente la pertinencia de una teoría que ambiciona ser general para la explicación del fenómeno social y se pueda definitivamente «deconstruir el pensamiento eurocéntrico y/o anglosajón que nos arropó como camisa de fuerza por mucho tiempo» (Mallorquín, 2013: 11). El libro se inserta justamente en el contexto de esa disputa por «corazones

* Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

y mentes», donde cada punto bordado en esa historia intelectual marca el ritmo de avance del pensamiento económico heterodoxo de matiz propio y va conformando un entramado, de colorido impar, para pensar el desarrollo de la región desde la misma región. Además, el autor destaca que ese original «entramado teórico tropical» se diferencia por tener siempre presente la problematización del poder en su horizonte de análisis y buscar incesantemente entender las causas e implicaciones de las asimetrías de poder en sus distintas manifestaciones —sectoriales, regionales, sociales y nacionales— que conforman la *heterogeneidad*¹ que nos caracteriza.²

Una ruta apacible para destacar las diferencias metodológicas entre los planteamientos del estructuralismo latinoamericano de posguerra de aquel marco teórico ofrecido por la «ciencia económica tradicional» es mirar con más detalle a un importante episodio de fisura en la historia del pensamiento económico, que tuvo lugar en un acalorado debate en Estados Unidos en los años veinte y treinta del siglo pasado. El primer capítulo se dedica a revisar el embate académico de ese entonces, protagonizado entre «institucionalistas» y representantes del pensamiento «neoclásico» —que perfiló la artificial separación entre la economía y la sociología imperante en los años subsecuentes—, dando el contexto en el cual emerge el trabajo de importantes figuras del institucionalismo estadounidense como Talcott Parsons y John Commons, cuyas principales aportaciones son ahí discutidas. Mallorquín pone en relieve la similitud de argumentos de ambos autores al distanciarse del «individuo maximizador» —que se encuentra en el núcleo mismo del análisis neoclásico— y proponer una explicación de la acción social que prime por llevar en consideración los aspectos históricos, geográficos y

¹Una explicación más detenida sobre la noción de *heterogeneidad estructural* emanada de la CEPAL es justamente el objeto central del capítulo tres del libro y la abordaremos a continuación.

²En las palabras del propio autor: «La problemática del poder es de primer orden en la teoría del desarrollo latinoamericano, toda su perspectiva teórica se construyó reflexionando sobre la manera en que las “economías” de la periferia se constituyeron confrontando lógicas comerciales y financieras fuera de su alcance y estrategias de reforma, para impedir la generación y ampliación de las asimetrías existentes de poder intrarregionales y extrarregionales» (Mallorquín, 2013: 16).

culturales en la cadena de decisiones tomadas por los distintos agentes.³ Es en ese aspecto que se encuentra una clara intersección entre las propuestas metodológicas oriundas del institucionalismo con aquellas que de forma independiente surgieron en el debate sobre el desarrollo, llevadas a cabo por los estructuralistas latinoamericanos: más que la construcción de una teoría general que tenga la ambición de prever las acciones de un individuo pasteurizado dedicado a solucionar un complejo sistema de ecuaciones maximizadoras que en el agregado conformarían lo «social», ambas tradiciones proponen una reflexión teórica a partir de la heterogeneidad social, entendiéndola como fruto de las asimetrías de poder que históricamente la conformaron.

En el capítulo dos se discute otra puerta de provechoso diálogo. Aquella que fue abierta entre las aportaciones de Albert O. Hirschman y los clásicos cepalinos, ambas contribuciones pisando en el firme terreno común de poner énfasis en las relaciones sociales y de poder entre los diversos agentes para el entendimiento de una trayectoria económica específica. A pesar de resaltar elementos que harían de Hirschman una especie de «abuelo» de algunas de las tesis defendidas por el estructuralismo latinoamericano y de especial difusor-crítico de la perspectiva sobre el desarrollo que se gestaba en el seno de la región, el autor demuestra que no sólo de pacíficas confluencias está hecha la historia de ese diálogo. Tras presentar una síntesis de los trabajos iniciales de Hirschman sobre el desarrollo y sus primeras consideraciones sobre la macroeconomía latinoamericana, Mallorquín discurre sobre un ejemplo de esa salubre

³De forma aquí algo apretada, afirma el autor: «Creemos entonces poder “traducir” ciertas nociones comunes entre Parsons y Commons y que desafortunadamente solamente pueden percibirse *a posteriori*. La idea de las condiciones de los valores últimos para la acción puede ser el análogo de las pautas de trabajo en Commons, y también podemos realizar la misma identidad cuando se piensa en la acción como un acto volitivo o voluntarista pensado hacia el “futuro”. [...] Las posturas de Parsons y Commons facilitan actualmente poder pensar a los agentes/actores y sus respectivas decisiones en términos de que hacen posible desplazar la dicotomía “individualismo-social”. Siempre y cuando no busquemos construir a su vez lo que Parsons intentó realizar — como hemos mencionado — en su obra posterior a *La estructura de la acción social...: una teoría general del “sistema social”* o el de la “personalidad”» (Mallorquín, 2013: 47-48).

discordancia a través del análisis de la principal contribución del autor: el «crecimiento desbalanceado» entre los diversos sectores en el presente —más que la «planeación global» para fomentar una especie de industrialización generalizada, atribuida a los primordios de los escritos de la CEPAL— como estrategia de desarrollo que debe ser perseguida para asegurar el crecimiento balanceado en el futuro.⁴ Otras notas disonantes entre el discurso de Hirschman con el de los estructuralistas latinoamericanos son: *a*) la interpretación sobre el proceso inflacionario, Hirschman es más reticente en distanciarse de las explicaciones tradicionales sobre la inflación mientras que en el seno de la propia CEPAL, sobre todo en los trabajos de Noyola, Furtado y Sunkel, se da la concepción de las hipótesis de la *inflación estructural*;⁵ y *b*) más que valerse de las nociones *centro-periferia* o *desarrollo-subdesarrollo*, Hirschman hace uso de la perspectiva «Norte-Sur» para disertar sobre el efecto de polarización que emana a partir del tipo de crecimiento del Norte y las políticas que el Sur necesitaría para aminorar esa dinámica.

La minuciosa reconstrucción y discusión de un carísimo concepto de la tradición del pensamiento latinoamericano —la *heterogeneidad estructural*— es el tema central del cuarto capítulo. Sin embargo, más que definir y remontar la historia que enmarca la noción de *heterogeneidad*

⁴El argumento del «crecimiento desbalanceado» es así sintetizado por Malorquín: «Lo que hace de Hirschman algo mucho más que un “desarrollista tradicional” de la época es el hecho de que está dispuesto a reconstruir una serie de categorías para rellenar el vacío que queda una vez que se cuestionan las nociones básicas del agente maximizador. Por lo tanto, el proceso de industrialización no tiene un orden secuencial predeterminado ya sea en términos de sectores o empresas. Dentro de los sectores DPA (Directly Productive Activities), la demanda derivada puede pensarse en términos de los *efectos de encadenamiento hacia atrás* (Hirschman, 1958: 100), esto es, en términos de los insumos requeridos para dicha unidad de producción, o el uso del output de la producción, *los efectos de encadenamiento hacia adelante*, en otras palabras, los insumos intermedios requeridos por otros sectores o unidades de producción. Por consiguiente, las tradicionales complementariedades y economías externas, acumulación causal circular, etcétera, no son muy útiles para pensar la “trayectoria del desarrollo” aunque tengamos a la mano las estadísticas de la matriz insumo-producto» (Mallorquín, 2013: 77, cursivas del original).

⁵En otro capítulo nos dice el autor: «Lo que sí se introduce en el argumento estructuralista, ampliamente reflejado en la tesis de la inflación estructural, es la variada posibilidad estratégica y asimétrica que poseen los agentes/unidades productivas heterogéneos para defender su nivel de ingreso» (Mallorquín, 2013: 109).

en su acepción cepalina, el trabajo tiene por fin recuperar un aspecto del concepto que con los años quedó algo ensombrecido, equivocadamente desconectando el hecho de que al hablarse de heterogeneidad se habla esencialmente de un resultado de relaciones de poder asimétricas. Así, en la primera parte del capítulo se lee críticamente la actual producción teórica evolucionista en su peculiar forma de apropiación de la noción de heterogeneidad en la discusión sobre los Sistemas Nacionales de Innovación para la pretensa superación de ésta. A continuación el autor discurre sobre cómo la noción de heterogeneidad surge en los textos cepalinos clásicos con especial destaque para las aportaciones de Furtado —incluso mencionando las ambigüedades alrededor del término encontradas en ese rastreo—, reivindicando que desde sus orígenes, más que dictaminar desigualdades en los niveles de productividad de los distintos sectores de un economía periférica que marcha de forma claudicante rumbo a su industrialización, el concepto hace referencia a específicas formas productivas que son resultado de una *sui generis* forma de distribución del poder en el interior de esas sociedades. O sea, la heterogeneidad estructural no puede ser acotada únicamente a una cuestión de endeble acceso tecnológico en la producción de determinados sectores o ramas, en el origen mismo del fenómeno se demanda que ése sea visto como la manifestación de las «asimetrías de poder existentes entre las unidades productivas y que en último caso son las que limitan cierto tipo de organización y transformación del proceso de trabajo» (Mallorquín, 2013: 96). En consecuencia a ese diagnóstico, la superación de la heterogeneidad se convierte en algo bastante más complejo; una vez que se involucra en esa agenda altera radicalmente las estructuras de poder, reconociendo la multifacética dominación que es ejercida entre países, regiones y actores sociales, que acaban por condicionar la típicamente concentrada distribución del ingreso latinoamericana y que se anhela ver corregida en ese proceso.⁶

⁶ En forma definitiva: «El problema crucial entonces concierne a los plazos y “tiempos” que implicarían las distintas políticas para realizar las “transformaciones estructurales” en y entre las unidades productivas para generar los empoderamientos igualitarios y sinergias necesarias para

La reconstrucción del camino por el cual se va conformando en el estructuralismo de la CEPAL el vocabulario propio para pensarse el desarrollo latinoamericano tiene en el examen detallado de la obra de Prebisch una tarea obligada. El quinto capítulo del libro constituye un verdadero «prólogo» en ese recorrido, al narrar minuciosamente las inquietudes intelectuales y políticas del economista argentino en el comienzo de su carrera, en la etapa que precedió a la escritura del célebre texto de 1949. Mallorquín arranca con el recuento de la vida estudiantil del futuro secretario ejecutivo de la CEPAL, su relación impaciente con varios profesores —con excepción de Alejandro Bunge—, su vocación de polemizar y, más que una temprana incomodidad con algunos de los preceptos de la teoría neoclásica, sus primeras publicaciones «revelan poco más que la promesa de un joven estudiante excepcionalmente talentoso y tradicional, que escribía con estilo con confianza y fluido» (Dosman, 2011: 51). Al alzar la mirada más allá de la vida académica, tempranamente entra a trabajar en la Sociedad Rural Argentina y de allí al Banco de la Nación, periodo en el que «se puede observar la manera en que la terminología adquiere un tono ligeramente más “positivista”, sin perder ninguna de la beligerancia anterior, confesando su convencimiento de la poderosa fuerza del discurso cuando éste se presenta guiado por la “ciencia experimental”» (Mallorquín, 2013: 115). Para 1934-1935, cuando oficialmente se crea el Banco Central de la República Argentina, Prebisch —encabezando a la oficina de investigaciones y en la coordinación de su informe anual— se muestra aún más interesado en reflexionar sobre la naturaleza del ciclo económico, sus características bajo el patrón oro y su impacto en economías periféricas, pero aún sin «saltar la valla» en términos de lograr crear un vocabulario

relativizar la heterogeneidad. [...] Como tal, la noción de “heterogeneidad” es fundamentalmente el reflejo de las asimetrías de poder que pueden reproducirse y ampliarse o reducirse dependiendo de las estrategias y las luchas políticas. No supone una dirección necesaria ni inexorable hacia una meta del desarrollo en particular (producto de la lucha política), pero sí alguna política que implique estrategias de empoderamientos democráticos hacia los agentes productivos» (Mallorquín, 2013: 111-112).

genuinamente propio.⁷ Sin embargo, la radicalización en su postura política y teórica se acelera y se conforma como la marca de su producción en los años cuarenta.⁸ Además, cabe mencionar que es en esa época —en la mera antesala de su vinculación institucional a la CEPAL— que los escritos del economista argentino se convierten en más incisivamente cuestionadores al supuesto carácter de «estabilizador automático» para las economías periféricas que un sistema monetario internacional anclado en el patrón oro tendría; posteriormente el tono de su opinión sobre el tema sube de forma significativa, recalcando el desfase entre los ciclos vividos por el centro y su incidencia en la periferia.

El último capítulo del libro se dedica a la reflexión del vocabulario teórico específico, urdido por la CEPAL para impulsar a la integración regional y la apreciación crítica del destino del movimiento de integración experimentado por América Latina. Tras un repaso acerca de los proyectos de unión regional del siglo XIX, el autor nos introduce a la problemática de la integración en clave cepalina como inserta en el contexto de emergencia de Estados Unidos como país hegemónico y de respuesta latinoamericana imbuida de espíritu con vocación nacionalista. Sin embargo, él nos alerta sobre cómo la discusión del tema «integración regional» no es inmediatamente intuitiva a la argumentación del desarrollo en perspectiva del estructuralismo latinoamericano, o sea,

⁷ En palabras de Mallorquín: «Como se ha dicho, no surge un vocabulario nuevo, pero insiste que el movimiento cíclico del pasado y el actual son distintos» (2013: 148). Ese lugar entre la discordancia con la «teoría corriente» y no concretización plena de su vocabulario tampoco significa que hubo un «acople» acrítico del planteamiento de Prebisch al argumento keynesiano, de hecho la historia de relación entre estructuralismo latinoamericano y la difusión de la obra de Keynes en la región es mucho más intrincada de lo que normalmente se supone. Para empezar a discutir ese baile entre heterodoxia latinoamericana y pensamiento keynesiano véase el texto de Esteban Pérez y Matías Vernengo (2012) publicado en un número anterior de esta misma revista.

⁸ De tal forma que «es fascinante observar en sus escritos del año de 1944 con qué mesura va ofreciendo indicios de que hay que alejarse de la “buena doctrina”, sin ofrecer un vocabulario teórico alternativo, así como el meditado cálculo de las recomendaciones en materia de política económica y política monetaria y a veces no tanto, realizando saltos teóricos inadvertidos cuando empieza a especular sobre cómo transformar las explicaciones reinantes sobre los países de la periferia que ofrece la disciplina económica “clásica”, y que para entonces Prebisch encuentra francamente insuficientes» (Mallorquín, 2013: 155).

nos ofrece más bien un recorrido sobre cómo el tema fue surgiendo en el horizonte de preocupación de los textos de algunos autores cepalinos. Así, se puede vislumbrar cómo fue siendo conformado en el vocabulario propio del estructuralismo latinoamericano sobre la integración regional, enmarcando como su característica esencial la extrapolación de su justificativa como forma de profundización del proceso de industrialización. En una palabra, a diferencia del cómo es defendido el proceso de integración económica en otros discursos, en la narrativa del estructuralismo latinoamericano la integración definitivamente no está amarrada con una secuencia predeterminada y dura de «pasos» previamente dibujados para su implementación, es más bien vista como importante herramienta de apoyo en la construcción de las estrategias de desarrollo nacionales que deben atender al llamado de cada momento histórico para su peiródico realineamiento.⁹

BIBLIOGRAFÍA

- DOSMAN, E. (2011), *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*, Río de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- MALLORQUÍN, Carlos (2013), *Relatos contados desde la periferia: el pensamiento económico latinoamericano*, México, Plaza y Valdés.
- PÉREZ, Esteban y Matías Vernengo (2012), «¿Una pareja dispareja? Prebisch, Keynes y la dinámica capitalista», *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 3.

⁹ Como afirma el autor: «Lo que debe enfatizarse desde la perspectiva estructuralista latinoamericana es que no hay una ley o lógica necesaria de que las estrategias “comerciales” estén necesariamente en contradicción con las de integración “productiva”, o de la misma manera con patrones de comercio ya sean “abiertas” o “cerradas”, incluso cuando haya una relativa ausencia de participación gubernamental. La perspectiva no tiene una noción general sobre la manera de construir una economía más equitativa o inclusiva. La diversidad de las relaciones de poder y sus asimetrías, dentro y entre las unidades de producción, regiones, y sectores: hace de cada conglomerado social un ámbito para pensar la especificidad de las estrategias de transformación. Por la misma heterogeneidad, generada por las asimetrías de poder, no existe un proseo unilineal premeditado» (Mallorquín, 2013: 205).

COLABORADORES

Paulo Alentejano. Doctor y maestro en Desarrollo, Agricultura y Sociedad por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), graduado en Geografía por la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Río de Janeiro. Actualmente se desempeña como profesor adjunto en el Departamento de Geografía de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), campus de São Gonçalo y profesor-investigador visitante de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Fiocruz. Tiene experiencia en el campo de geografía con énfasis en geografía agraria, actuando en los siguientes temas: reforma agraria, asentamientos rurales, lucha por la tierra, pluriactividad y educación rural. Correo electrónico: paulinhochino@gmail.com

Milford Bateman. Consultor independiente y profesor visitante de Economía en la Universidad de Juraj Dobrila de Pula, Croacia, y profesor adjunto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de St. Mary's, Halifax, Canadá. Su principal área de investigación abarca la política y programación del desarrollo económico local, con particular intereses en el papel del financiamiento local del desarrollo empresarial, la política industrial local, el desarrollo cooperativo y la teoría del “estado de desarrollo local”. Es consultor regular de las

principales agencias internacionales de desarrollo, entre las cuales la UNCTAD es la más reciente. Autor del libro *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism* publicado por Zed Books en 2010. Su producción más reciente fue como editor invitado de una edición especial sobre el microcrédito en la revista *Forum for Social Economics*.

Cliff DuRand. Investigador asociado del Centro para la Justicia Global. Activista político de toda la vida y profesor jubilado de filosofía. En 1982 fundó el Progressive Action Center como un hogar para la izquierda en Baltimore, Estados Unidos, y fue también uno de los fundadores de la Radical Philosophy Association. Desde 1990 ha organizado y dirigido viajes educativos anuales a Cuba, por lo cual fue nombrado profesor invitado en la Universidad de la Habana. En 2004 ayudó a fundar el Centro para la Justicia Global en México. Es coautor y coeditor de *Recreating Democracy in a Globalized State* (Clarity Press, 2013). Asimismo, es reconocido popularmente como orador y ensayista. Sus artículos han sido publicados en Truthout.org, en *Z Magazine* y *Monthly Review*, así como en el sitio www.globaljusticecenter.org. Correo electrónico: global.justice.cliff@gmail.com

Humberto Márquez Covarrubias. Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Docente-investigador y responsable del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Director de las revistas *Estudios Críticos del Desarrollo* y *Observatorio del Desarrollo*, además de editor de la revista *Migración y desarrollo*. Miembro de la Red Internacional de Migración y Desarrollo y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Autor de varios libros, entre ellos *El mundo al revés. La migración como fuente de desarrollo*, además de diversos artículos sobre capital, Estado, movimientos sociales, crisis y alternativas.

Monika Meireles. Profesora de asignatura en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora por el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la UNAM, con maestría por el Programa de Pos-Graduação em Integração de América Latina de la Universidade de São Paulo (PROLAM-USP) y licenciada en economía por la Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de la misma institución (FEA-USP). Dirección electrónica: meireles@usp.br

João Márcio Mendes Pereira. Doctor en Historia por la Universidad Federal Fluminense (UFF). Profesor de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ). Profesor del programa de posgrado en Historia de UFRRJ y profesor colaborador del programa de posgrado en Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe (UNESP). Su actividad investigadora se centra en la histórica contemporánea, la economía política internacional, los estudios críticos del desarrollo y la sociología política. Entre los temas de interés están el Banco Mundial, las organizaciones financieras multilaterales, la reforma agraria, los movimientos agrarios y las políticas agrarias transnacionales, entre otros. Correo electrónico: joao_marcio1917@yahoo.com.br.

Jaime Osorio. Graduado en Sociología por la Universidad de Chile, realizó estudios de Filosofía en la Universidad Católica y se doctoró en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Autor de diversos libros relacionados con el tema del Estado y la política. Sus trabajos se centran en pensar desde América Latina la pobreza y la violencia. Autor de varios libros entre los que se encuentran: *Crítica de la economía vulgar* (Miguel Ángel Porrúa-UAZ, 2004), *El Estado en el centro de la mundialización* (FCE, 2004), *Explotación redoblada*

y *actualidad de la revolución* (UAM-Itaca, 2009) y *Estado, biopoder, exclusión* (Anthropos-UAM, 2012).

James Petras. Sociólogo estadounidense especialista en imperialismo, lucha de clases y conflictos latinoamericanos. Ha sido profesor de la Binghamton University de Nueva York, la Universidad de Pensilvania y profesor adjunto en Saint Mary's University de Halifax, Canadá. Autor de más de 62 libros publicados en 29 idiomas y más de 600 artículos en revistas especializadas. Ha publicado más de 2,000 artículos en revistas no profesionales y su comentario es ampliamente difundido en internet. Tiene una larga historia de compromiso con la justicia social, trabajando en particular con el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil durante 11 años. En 1973-1976 fue miembro del Tribunal Bertrand Russell sobre la Represión en América Latina. Ente sus publicaciones se encuentran: *Unmasking Globalization: Imperialism of the Twenty-First Century* (2001), coautor de *The Dynamics of Social Change in Latin America* (2000), *System in Crisis* (2003), coautor de *Social Movements and State Power* (2003), coautor de *Empire With Imperialism* (2005) y coautor de *Multinationals on Trial* (2006).

José Francisco Puello-Socarrás. Politólogo. Maestro en Administración Pública y doctorando en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo en la maestría en Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Igualmente, en la maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos y en la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido docente en la Escuela de Política y Gobierno en la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina) y del departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Entre 2006-2008 se desempeñó como asesor en asuntos políticos y económicos en el Senado de la República de Colombia y en la Comisión Accidental de Paz y Acuerdo Humanitario. Autor

de *Nueva gramática del Neoliberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas* (2008). Contacto: josephco@yahoo.com / <http://puello-socarras.webnode.com.ar/>.

Henry Veltmeyer. Docente-investigador de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Durante tres décadas ha sido profesor de sociología del desarrollo. Fue fundador de los programas de Estudios del Desarrollo en Saint Mary's University y en la Universidad Autónoma de Zacatecas. Fue presidente de la Asociación Canadiense para los Estudios del Desarrollo (CASID) y editor en jefe de la revista *Canadian Journal of Development Studies*. Es especialista en teoría del desarrollo, economía política de la globalización y desarrollo local, desarrollo capitalista en el contexto de América Latina, con énfasis en el desarrollo rural y movimientos sociales. Es fundador de la red de Estudios Críticos de Desarrollo (Critical Development Studies). Autor y compilador de más de 40 libros y numerosos artículos publicados en diversas revistas prestigiadas. Muchos de sus libros, publicados en Canadá, Estados Unidos, Europa y América Latina han sido traducidos en varios idiomas. Unos de sus libros con James Petras *Enmascarando la Globalización* está traducida a más de 20 idiomas. Algunas de sus publicaciones recientes son *The New Extractivism in Latin America* (Zed Books) y coautor de *Imperialism and Capitalism in the 21st Century* (Ashgate publishing).

NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

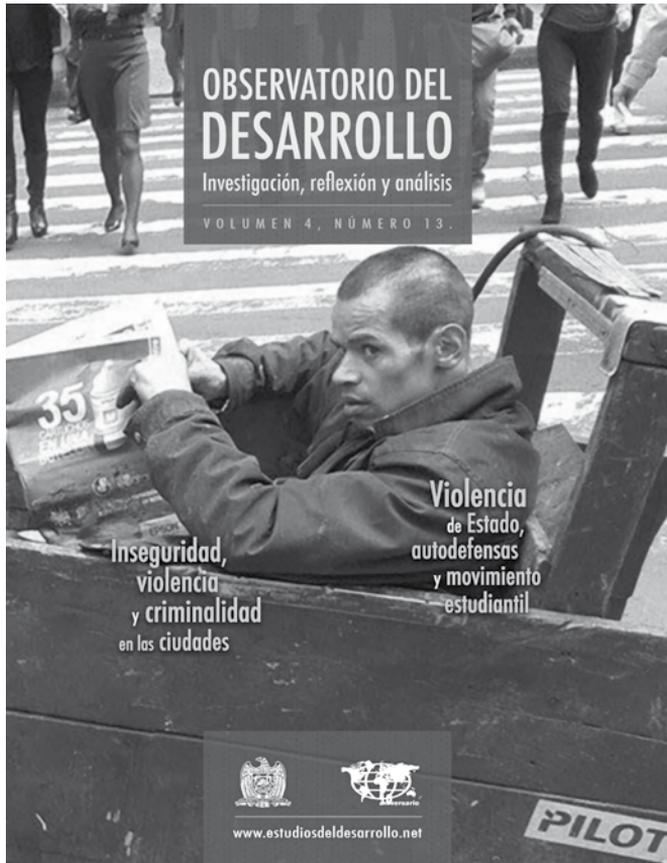
1. *Estudios críticos del desarrollo* es una revista semestral de investigación científica arbitrada y publicada por la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo (UAED) de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ).
2. Los trabajos deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en las Ciencias Sociales y las Humanidades enfocados en la problemática y alternativas del desarrollo. Pueden enviarse trabajos en español y en inglés; los cuales serán publicados en esos idiomas. Los autores conceden su autorización para que sus artículos sean difundidos a través de medios impresos y electrónicos por la UAED–UAZ.
3. Los autores deberán remitir los originales en formato compatible con los programas estándares de procesamiento de textos (Word) en tamaño carta, a doble espacio y por una sola cara, con tamaño de letra de 12 puntos en fuente Times New Roman.
4. Considerando que una cuartilla tiene 27 renglones y entre 60 y 64 caracteres con espacios e interlineado doble, los trabajos tendrán una extensión de entre 20 y 25 cuartillas; los textos destinados a la sección «Debate»; y las colaboraciones para «Reseña» entre 3 y 5.

5. Los trabajos deberán acompañarse de los siguientes datos, con una extensión no mayor de diez líneas: nombre completo del autor o los autores, nacionalidad, máximo nivel de estudios alcanzado, institución, centro de adscripción y línea de investigación, cargo que desempeña, número telefónico, dirección postal, dirección electrónica, dos o tres referencias bibliográficas de las publicaciones recientes o relevantes y otra información de interés académico.
6. Anexo al artículo, deberá enviarse un resumen de 150 palabras (o diez renglones) en el idioma en que esté escrito y cinco palabras clave, que faciliten su inclusión en los índices y bases de datos bibliográficos. *Estudios críticos del desarrollo* traducirá, en su caso, el resumen al inglés y utilizará esa síntesis para su difusión en el portal de Internet de la UAED.
7. Los cuadros, mapas y gráficas deberán presentarse en formato Excel con claridad y precisión; invariablemente deberán incluir la fuente o el origen de procedencia, y en el texto deberá indicarse su colocación exacta.
8. Las notas se presentarán a pie de página y deberán estar escritas a renglón corrido (a un espacio) y numeración corrida (progresiva), e incluirse al pie de la página correspondiente. Las llamadas deberán ser numéricas. Las citas deberán insertarse en el texto abriendo un paréntesis con el apellido del autor, el año de la publicación y la página.
9. Para siglas, acrónimos o abreviaturas, la primera vez que se usen deberá escribirse el nombre completo o desatado; luego, entre paréntesis, la forma que se utilizará con posterioridad. Ejemplos: Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas (ONU), producto interno bruto (PIB).
10. Los textos originales podrán entregarse a la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo o enviarse por correo a la siguiente dirección: Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Campus Universitario II, Av. Preparatoria s.n., Colonia Hidráulica, Zacatecas, Zacatecas, México, código postal 98065. También podrán enviarse por correo electrónico a la dirección: revista@estudiosdeldesarrollo.net.

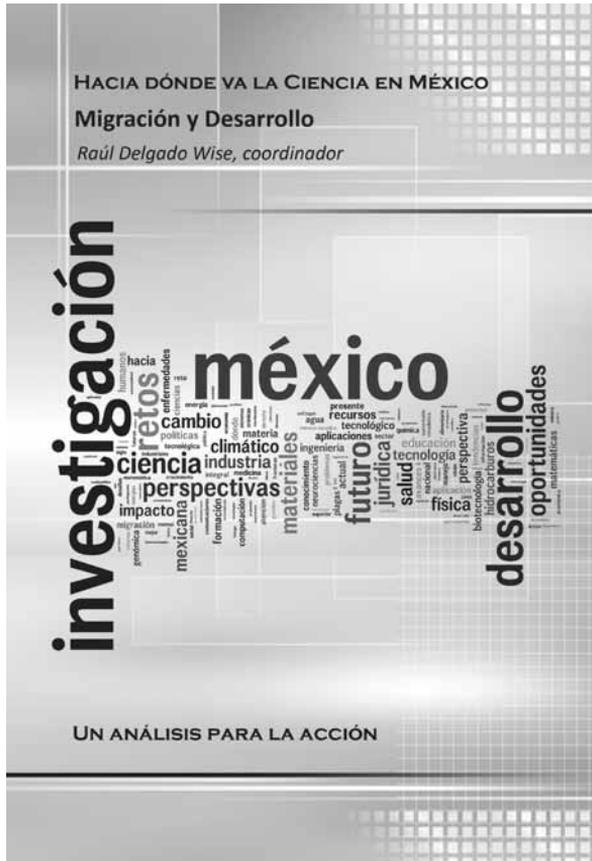
11. Los originales serán dictaminados por evaluadores anónimos seleccionados entre expertos del tema tratado por el artículo. En razón de lo cual, los nombres de los autores u otra forma de identificación sólo deberá figurar en la página inicial.
12. Los dictámenes serán comunicados a los autores en un plazo no mayor a 60 días después de la recepción del artículo. El principio de confidencialidad será la guía.
13. Las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo y su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número. *Estudios críticos del desarrollo* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales que considere pertinentes.
14. En ningún caso se devolverán originales.

PUBLICACIONES









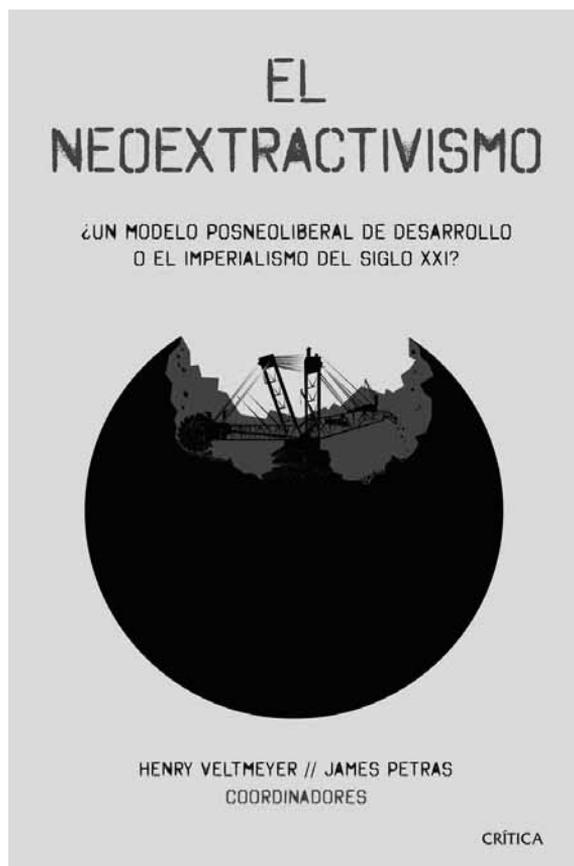
Victor López Villafañe coordinadores Carlos Uscanga

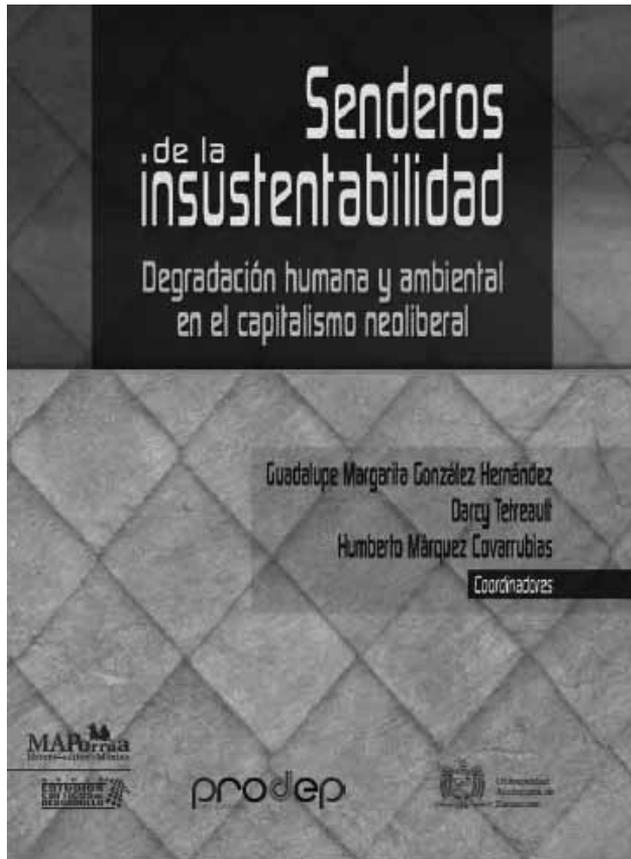
Japón después de ser el número uno

Del alto crecimiento al rápido envejecimiento



 siglo veintiuno
editores





Estudios Críticos del Desarrollo, vol. v, núm. 8
ISSN: 2448-5020

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS

Imperialismo y capitalismo: repensando una relación íntima

Henry Veltmeyer

James Petras

Desarrollo. Paleontología (política) de una idea (neoliberal)

José Francisco Puello-Socarrás

América Latina en la valorización mundial del capital

Jaime Osorio

Neoliberalismo local fallido en latinoamérica: el caso de la red
agencia de desarrollo económico local (ADEL) del PNUD

Milford Bateman

Capitalismo, cuestión agraria y luchas políticas en Brasil (1964-2014)

João Márcio Mendes Pereira

Paulo Alentejano

DEBATE

¿Hacia dónde, Cuba?

Cliff DuRand

Cuestión de Estado: violencia y crisis

Humberto Márquez Covarrubias

RESEÑA

Relatos periféricos: un vocabulario estructuralista
de Carlos Mallorquín

Monika Meireles