

La revista del Plan Fénix  
año 1 número 4  
Noviembre 2010

# voCES

en el Fénix



## Un lugar en el mundo

La crisis agrieta la hegemonía de los países centrales. Nuestro país tiene el desafío de consolidar la integración latinoamericana, en el camino de construir un mundo donde quepan todos los mundos.

**Diálogos políticos: Lozano + Díaz Pérez + Gil Lavedra**

# Sumario

- 04** **EDITORIAL**  
*Por Abraham L. Gak*
- 06** **INTEGRACIÓN FINANCIERA REGIONAL**  
*Por Roberto Felletti*
- 12** **EL CAMBIO DE PARADIGMA ECONÓMICO POST CRISIS**  
*Por Alejandro Vanoli*
- 18** **¿HERRAMIENTA ESTRATÉGICA O INSTITUCIONALIDAD INERCIAL?**  
*Por Gustavo Grinspun*
- 22** **REALIDAD Y VIABILIDAD DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA**  
*Por Alberto D. Cimadamore*
- 27** **PENSAR DESDE LA PERIFERIA**  
*Por José Miguel Amiune*
- 30** **LA REFORMA FINANCIERA INTERNACIONAL**  
*Por Carlos Weitz*
- 34** **ENTRE LO CONCEPTUAL Y LO POLÍTICO**  
*Por Mónica Hirst*
- 39** **EL ORDEN CAMBIANTE DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL**  
*Por Federico Merke*
- 42** **LA ARGENTINA Y LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS**  
*Por Jorge Iturriza*
- 45** **LA SIESTA DE LAS NEGOCIACIONES**  
*Por Diana Tussie*
- 48** **TENDENCIAS, ESTRATEGIAS Y EFECTOS**  
*Por Fernando Porta y Cecilia Fernández Bugna*
- 52** **LA FUGA DE CAPITALES**  
*Por Jorge Gaggero*
- 58** **BOOM EXPORTADOR Y CAMBIOS MARGINALES EN LA ESTRUCTURA**  
*Por Carlos Bianco*
- 64** **MÁS ALLÁ DE LOS MITOS**  
*Por Alberto Müller*

---

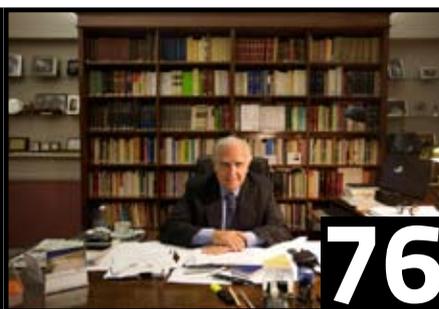
## Diálogos políticos



*“Abrir la puerta a la participación popular”*  
**Claudio Lozano**



*“Organización para avanzar”*  
**Darío Díaz Pérez**



*“Consolidar el proceso democrático”*  
**Ricardo Gil Lavedra**

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

### VICEDECANO

Luis Pérez Van Mórlegan

### SUBSECRETARIO GENERAL

Walter Berardo

### SECRETARIO ACADÉMICO

José Luis Franza

### SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

Juan Carlos V. Briano

### SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

### SECRETARIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

César Humberto Albornoz

### SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Emiliano Yacobitti

### SECRETARIO DE BIENESTAR ESTUDIANTIL

Federico Saravia

### SECRETARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Jorge Brugnoli

### SECRETARIO DE GRADUADOS

Catalino Núñez

### DIRECTOR GENERAL DE LA ESCUELA DE POSGRADO

Catalino Núñez

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### CLAUSTRO DE PROFESORES

#### TITULARES

Humberto Luis Pérez Van Morlengan

María Teresa Casparri

José Luis Giusti

Enrique Luis Scalone

Leopoldo Halperin Weisburd

Walter Fabián Carnota

Gerardo Fernando Beltramo

Pablo Rota

#### SUPLENTES

Héctor Chyrikins

Heriberto Horacio Fernández

Juan Carlos Aldo Propatto

### CLAUSTRO DE GRADUADOS

#### TITULARES

Luis Alberto Cowes

Rubén Antonio Arena

Jaime José Korenblum

Álvaro Javier Iriarte

#### SUPLENTES

Héctor Molina

Guillermo Seyahian

Juan Carlos Jaite

Fernando Juan Franchi

### CLAUSTRO DE ESTUDIANTES

#### TITULARES

Juan Manuel Oro

Pablo Martín Belluscio

María Laura Fernández

Schwaneck

Natalia Guidolin

#### SUPLENTES

Mayra Daniela Trujanovich

Arturo Pozzali

Bruno Razzari Brion

César Agüero

# VOCES

en el Fénix

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Rubén Berenblum

Aldo Ferrer

Benjamín Hopenhayn

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Federico Schuster

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Fernando Porta

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Tomás Eliashev

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Martín Fernández Nandín

Erica Sermukslis

Tomás Villar

### JEFE DE ARTE

Cristian Delicia

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

**Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix.**

[www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires. Teléfono 4370 6135

Registro de la propiedad intelectual en trámite.

Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

EDITORIAL

# *Un mundo donde quepan todos los mundos*

Por Abraham L. Gak  
Director



**E**n lo que va del presente siglo, nuestro país ha enfrentado distintos problemas, muchos de ellos vinculados a su inserción internacional. Si bien las distancias prácticamente han desaparecido gracias al avance de la tecnología, los países han tendido a organizarse en bloques aislándose del resto y, en consecuencia, ignorando las necesidades de los otros.

La Argentina no es ajena a estas circunstancias, y hoy, tras haber recuperado ciertos niveles de autonomía en la definición y aplicación de políticas –tanto económicas, como científicas y sociales– se encuentra embarcada en una empresa mucho más ambiciosa: la consolidación de un nuevo bloque regional, la Unasur.

Sería necio pensar que sólo se trata de acuerdos, relaciones y conveniencias de carácter económico. Por lo contrario, es la problemática política y social la que debería orientar y direccionar, cada vez más, las políticas de cada uno de los países miembros, a pesar de sus asimetrías.

En pocas palabras, sentimos que la inserción de la Argentina en el mundo debe hacerse a partir de su pertenencia a un bloque regional amplio, generoso e independiente de las presiones de los países centrales y de sus multinacionales.

La crisis mundial que continúa causando estragos en los países desarrollados logró ser atenuada en sus efectos en Latinoamérica gracias a la actitud común de defensa adoptada por los países de la región.

De todos modos, el impacto de las circunstancias precedentes no nos libera de la responsabilidad de aprovechar esta oportunidad, más que atrayente, de avanzar y consolidar la presencia de nuestro país y nuestra región en el mundo.

El mercado latinoamericano, en la medida en que logre eliminar los indignantes perfiles de subdesarrollo que presenta, podrá convertirse en el gran mercado interno de nuestros productos y, al mismo tiempo, en la punta de la lanza de una común inserción en los mercados mundiales.

Obviamente, estos enunciados son mucho más fáciles de expresar que de convertirlos en realidad.

Para lograrlo, no debemos olvidar las ruinosas políticas aplicadas por los países centrales para apropiarse impunemente de nuestros recursos, digitando para ello las políticas que debían adoptar nuestros países. Es por esto también que se vuelve fundamental contar con la fortaleza de un bloque político de naciones que acuerden objetivos comunes para actuar.

Es expresión de esa fortaleza la notable reacción de los países del sur de este continente frente al reciente conato de deposición del presidente de Ecuador; reacción que se inscribe en una serie de actitudes previas que hicieron retroceder otros intentos golpistas –como en Paraguay, Bolivia y Venezuela–, e incluso dejaron sentada una posición de vigorosa resistencia al golpe en Honduras.

La inserción de los países de nuestra región, incluido el nuestro, en el G-20, y la presidencia de la Argentina pro tempore del G-77 son no sólo señales de la importancia creciente del área, sino también el reconocimiento de la necesidad de contar con la voz latinoamericana en el concierto mundial.

Desde luego que siguen presentes en el escenario el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio y demás personeros de los intereses financieros internacionales que continúan, cuando se lo permiten, con sus recetas repetidamente fracasadas.

Justamente para esto sirve la independencia y la soberanía de un país, para enfrentar las múltiples formas de sometimiento a las propuestas que sólo benefician a los poderosos.

La voz de América latina deberá ser pensante vanguardia para que este mundo sea cada vez más ancho y menos ajeno.



Las puertas que abre la Unión de Naciones Suramericanas

# INTEGRACIÓN FINANCIERA REGIONAL

Por Roberto Felletti  
Viceministro de Economía

El contexto es de posibilidades inéditas para los países de América del Sur. Para superar los problemas estructurales de la región hay que consolidar los consensos entre los países que la integran. El primer paso ha sido dado. La cooperación reemplazó a la competencia.



**S**udamérica se encuentra en la actualidad en una situación desconocida respecto de su historia reciente, y se halla ante un contexto de posibilidades inéditas para sí misma. En este escenario se han conjugado las condiciones necesarias para desarrollar la iniciativa de una integración regional amplia. En ese sentido, cumpliendo con su objetivo original de promover una integración comercial y financiera -con todos los países de la

región-, se constituyó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que complementa aquella meta con el propósito de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los países que la integran.

En el contexto actual, la integración regional (concebida como una fase en donde interactúen la política, el comercio, las finanzas y la producción, y donde cada



la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

### **Nuevos gobiernos progresistas**

A inicios del año 2000, la región comenzó a presentar transformaciones profundas, debido a que los nuevos gobiernos electos en la mayoría de los países sudamericanos desecharon las políticas neoliberales, que primaron en la década de los '90 y cuyo efecto más visible fue una profundización de la desigualdad social.

La novedad que presentaron los nuevos gobiernos progresistas fue la rapidez con que apuntalaron los cambios y mejoras en la economía. Las principales modificaciones percibidas fueron de un impacto tal que, a mediados de esta primera década, la región se encontraba con una situación externa holgada. En ese sentido, la mayoría de los países presentaban tres características comunes:

1. Superávit sostenido en la cuenta corriente.
2. Reducción del coeficiente de endeudamiento en relación al PBI.
3. Un elevado stock de reservas internacionales.

Ante esta situación de solvencia externa, los gobiernos impulsaron políticas públicas, sin temor a los impactos negativos que las crisis mundiales pudieran ocasionar. La consistencia externa –aunada en la mayoría de los casos al equilibrio de las cuentas públicas– posibilitó la reconstrucción del espacio soberano del territorio nacional, con autonomía sobre las decisiones rentísticas de las finanzas internacionales, neutralizando cualquier ataque especulativo contra las monedas locales. La novedad que planteó este nuevo escenario en la región se constituyó, por una parte, en la recuperación de autonomía de decisión sobre la política económica nacional frente a la globalización financiera, y por otra, en que mientras la región había encontrado una mejor inserción a escala mundial –en el marco de los desbalances globales–, se iba avanzando en los procesos de integración e intercambio.

### **La profundización de la integración**

El cuadro de solvencia externa descripto instó a los líderes sudamericanos a revisar los mecanismos de integración financiera regional, para que consolidaran dicho escenario, en el marco de las urgencias planteadas por la reciente crisis.

Ante esta situación, y dada la fortaleza macroeconómica de la región, se percibieron mejoras en las condiciones para llevar adelante políticas monetarias y fiscales contracíclicas, amortiguando así los efectos de golpes externos adversos, en contra de los argumentos

según los cuales la región era vulnerable a las variaciones de la coyuntura internacional.

En este marco, la situación política actual y las perspectivas económicas positivas deben ser aprovechadas para dotar al proyecto de integración regional de un nuevo enfoque estratégico, dirigiendo los ejes fundamentales hacia materias que conformen una agenda más profunda de integración: infraestructura, asimetrías, institucionalidad, salud, defensa, integración productiva y social y conformación de una nueva arquitectura financiera regional. Entonces, el impulso de una serie de

políticas anticíclicas para sostener la actividad en la región y las actuales tasas de crecimiento registradas hacen pensar que la Unasur debe servir para generar espacios propios de cooperación, acumulación y reproducción económica. Como parte fundamental de este proceso, es preciso desarrollar instrumentos financieros que sirvan de apoyo a emprendimientos asociativos, o a modalidades de conglomerados que permitan lograr una mejor competitividad. Por ello, se ha decidido trabajar desde la Unasur en la revisión de los mecanismos de integración financiera regional, avanzando en una metodología de análisis y modernización de las instituciones multilaterales de pagos y de créditos existentes. Además, se decidió avanzar en la creación del Banco del Sur y revisar los bancos de desarrollo locales y el conjunto de iniciativas de cooperación, dando cuenta de los cambios en los flujos comerciales y financieros mundiales. Estos principios de acción, pues, constituyen el camino por el cual la América del Sur debe insertarse en el escenario que plantea la salida de la crisis. Con ese espíritu, en el ámbito de la Unasur se ha intentado establecer una agenda de núcleos de consensos básicos, con la intención de ir avanzando en la construcción de un Sistema Financiero Regional. Estos núcleos se basan en:

- Trabajar en el desarrollo de un sistema multilateral de pagos asentado en el uso de las monedas locales, que sea abarcativo de la mayor parte del volumen de transacciones comerciales intrarregionales que se realicen.
- Evaluar la posibilidad de coordinar los fondos

**El armado de mecanismos y dinámicas que permitan resguardar al bloque sudamericano del caótico escenario internacional tendrá que formar parte de la agenda diaria de los gobiernos nacionales.**



internacional ha tenido un impacto directo sobre estos organismos, ya que tuvieron que dar respuestas de corto plazo a las demandas de préstamos de los países de la región, contrayendo los recursos destinados para los años subsiguientes. Esta circunstancia extraordinaria logró que se aceleraran los procesos de aumento de capital, con la expectativa de que tanto el BID como la CAF pudieran continuar cumpliendo su rol anticíclico como las fuentes de financiamiento más importantes de la región, a lo que se suma la necesidad de hacer frente a la futura demanda de préstamos para apoyar el desarrollo en el largo plazo.

Pero aunque Sudamérica cuenta con el apoyo de aquellos organismos multilaterales de crédito, debe pensarse en una nueva arquitectura financiera, basada sobre las nuevas iniciativas y en las instituciones ya creadas, entendiendo que la creación de nuevas instituciones requiere, siempre, de un esfuerzo suplementario.

Teniendo en cuenta lo antedicho, siete países sudamericanos han considerado oportuno construir una nueva institución multilateral que han denominado Banco del Sur, en el entendimiento de que la misma contribuirá a profundizar el crédito de fomento en toda la región.

En lo atinente a la búsqueda de mecanismos regionales para la estabilización de desequilibrios transitorios en la balanza de pagos regionales, se ha considerado la existencia de experiencias regionales internacionales que dan cuenta de ese mecanismo.

En la historia de las diversas crisis que se han presentado a partir de la década de los '90 hasta nuestros días, la asiática dejó como aprendizaje a los países de aquella región que debían protegerse ante eventuales sucesos como los acontecidos en el año 1997. Esto trajo como principal consecuencia el cuestionamiento del FMI como organismo proveedor de fondos para salir de la crisis. Ante tal disyuntiva, en la región ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) + China + Japón + Corea se decidió trabajar en una iniciativa que tuviera por objetivo fundamental la creación de un fondo común para que, en caso de crisis financiera en uno de sus países miembros, se pudiera recibir un préstamo de manera rápida y sin condicionamientos, que sirviera para apoyar sus reservas internacionales, hasta tanto el país pudiera recuperarse de la misma. Esta iniciativa fue la denominada Chiang Mai.

La coordinación en la administración de las reservas internacionales sudamericanas es otro tema

Se percibieron mejoras en las condiciones para llevar adelante políticas monetarias y fiscales contracíclicas, amortiguando así los efectos de golpes externos adversos, en contra de los argumentos según los cuales la región era vulnerable a la coyuntura internacional.

crucial para la región. Al respecto, se han comenzado a estudiar varias posibilidades, entre las que se encuentra examinar el funcionamiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). El análisis de la utilización de este fondo tiene el propósito de estudiar la capacidad que el mismo posee para funcionar como un fondo de reserva regional, que actúe sobre el impacto de las perturbaciones externas. Los países, al incorporarse a un fondo de estas características, obtienen beneficios por acceder a un mayor volumen de reservas y, según el caso, a una posible reducción de la volatilidad de las mismas.

Para profundizar la integración financiera es necesaria una mayor coordinación macroeconómica. El progreso de los países latinoamericanos en esta materia hasta el momento ha sido limitado, pero se podría estimular mediante una coordinación que reconozca que el proceso debe de ser gradual, pero con objetivos que apunten a la convergencia de una serie de variables macroeconómicas, tal como lo plantearon José Luis Machinea y Daniel Titelman, en el artículo "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", en la revista CEPAL de abril 2007.

Los objetivos del FLAR son:

1. Apoyar la balanza de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros.





Deuda externa

# EL CAMBIO DE PARADIGMA ECONÓMICO POST CRISIS





**Del modelo neoliberal y la dependencia externa impuestos por la dictadura, a la recuperación de la autonomía y la solvencia vía desendeudamiento, nuestro país recorre un camino distinto al del FMI, que en Grecia y otros países demuestra nuevamente su fracaso.**

Por Alejandro Vanoli

Licenciado en Economía (UBA), presidente de la Comisión Nacional de Valores

**D**esde hace más de tres décadas, la Argentina se encuentra inserta en un mundo financieramente globalizado. Sin entrar en detalle de los sucesos que dieron comienzo a este fenomenal crecimiento de la esfera de las finanzas a escala mundial, es importante recapitular la experiencia que ha tenido nuestro país con referencia al mentado proceso.

Con la imposición a sangre del modelo neoliberal bajo el último gobierno de facto iniciado con el golpe militar de 1976, la Argentina contrajo niveles sustanciales de endeudamiento público a través del Estado y empresas estatales, endeudamiento que rara vez tuvo como correlato el financiamiento y la ampliación de la capacidad productiva, sino que tuvo como destino principal financiar déficit comerciales propiciados por el atraso cambiario sumado a obras de infraestructura que implicaron ineficiencia y envolvieron varios episodios de corrupción. La investigación sobre la legitimidad de parte del endeudamiento público contraído entre 1976 y 1982 fue convalidada por el Congreso nacional, mediante distintas leyes de Presupuesto Nacional, a pesar del trabajo de una Comisión Investigadora creada a tal efecto. Además existió un pronunciamiento judicial que determinó la comisión de delitos en el manejo de la deuda pública de ese período, pero que fueron declarados prescriptos.

El endeudamiento público se vio agravado con la estatización de la deuda privada entre 1982 y 1983, propiciada por Domingo Cavallo. Este proceso culminó en una cesación de pagos a principios de los '80 debido a la abrupta suba de tasas en los países centrales que incrementó los servicios de la deuda a niveles insostenibles, hecho que desencadenó la llamada crisis de la deuda en muchas economías latinoamericanas.

El impasse obligado que significó el cierre de los mercados externos para nuestro país no significó una ruptura de la inserción financiera internacional, sino que marcó un período en el cual las transferencias netas de activos fueron desde la Argentina hacia los acreedores mundiales.

Luego de la renegociación encarada por la Argentina y muchas economías de la región hacia fines de los '80

bajo el llamado Plan Brady, una segunda ola de neoliberalismo fue instaurada –signada por un rápido proceso de apertura comercial y financiera, privatizaciones y reducción del gasto público– bajo el marco ideológico del Consenso de Washington.

En los '90 se retomó la lógica de endeudamiento público interno y externo, propiciada por la aplicación a rajatabla del modelo neoliberal. El crecimiento de la deuda fue inversamente proporcional a la capacidad de pagos externa, deteriorada por un proceso de desgravamiento arancelario unilateral e indiscriminado, junto a un marcado atraso cambiario y convertibilidad, lo que se combinó con un equilibrio fiscal nunca logrado a pesar de la reducción cada vez más recesiva del gasto público.

Este proceso llevó a la destrucción de gran parte de la industria nacional, a niveles desmesurados de desempleo y pobreza, a la creciente limitación de la capacidad financiera del Estado, a sucesivas crisis y ataques especulativos, a una gran depresión, al derrumbe financiero externo e interno, y al colapso de instituciones fundamentales de la sociedad argentina.

El proceso de endeudamiento en la Argentina, si bien similar al de otros países subdesarrollados en cuanto a sus orígenes, fuentes y cuantía, se caracterizó por una muy baja contrapartida en aumento de la inversión pública y privada.

La inversión en los '90 estuvo fundamentalmente ligada a sectores de servicios no transables, por lo que se generaron condiciones estructurales de insolvencia. Un proceso de endeudamiento es justificable si financia proyectos cuya rentabilidad económica y/o social supera los costos de su obtención, lo que genera recursos netos en el mediano y largo plazo. Un sector no transable y de bajo crecimiento de la productividad como los servicios no condujo a un sendero de crecimiento que hiciera al endeudamiento sustentable en el tiempo.

Con el transcurrir de la década, se hizo cada vez más evidente que la Argentina no podría mantenerse bajo un modelo basado en asistencia financiera externa. Nuestro país entró –con la connivencia de importantes organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional– en un perverso juego de señalamiento hacia los mercados, a pesar de que en aquel momento ciertos sectores insistían en la solvencia de nuestro país haciendo referencia a que cumplía el criterio de Maastricht, que establecía una relación deuda pública/PBI inferior al 60 por ciento.

Lo cierto es que la deuda pública no solo creció significativamente en monto en los '90, representando un 97 por ciento la deuda en moneda extranjera, sino que se generó una pesada carga en el servicio de la deuda tanto en concentración de pagos de capital e intereses como en términos relativos al PBI, recaudación y exportaciones, tornando inviable la capacidad de pago del país. Se generó un sendero de insolvencia agravado por lo insostenible del ajuste que ya en 2001 suscitó que un 25 por ciento del presupuesto nacional se destinara al pago de la deuda, en detrimento de la inversión y los bienes públicos nacionales, provinciales y municipales incluyendo reducciones de sueldos y jubilaciones.

La realidad mostraría que las variables fundamentales de la Argentina, con especial énfasis en el tipo de

El proceso de endeudamiento en la Argentina, si bien similar al de otros países subdesarrollados en cuanto a sus orígenes, fuentes y cuantía, se caracterizó por una muy baja contrapartida en aumento de la inversión pública y privada.



aceptación, una reducción del 65,6 por ciento del valor nominal de la deuda y del 39,25 por ciento del valor presente neto. El canje se llevó a cabo mediante una operación nacional e internacional para la que se facultó la emisión de nuevos instrumentos de deuda por un valor nominal máximo de US\$ 41.800 millones, junto con los valores negociables vinculados al PBI adjuntos a ellos y, a cambio, podrían ser recuperados US\$ 81.836 millones de deuda elegible, repartidos en 152 bonos.

### La soberanía económica y el pago cancelatorio de deuda al FMI

Si existe una institución financiera internacional que ha tenido una particular influencia en el devenir económico de nuestro país, esa es el FMI. Desde su ingreso en 1956 hasta la fecha, la Argentina ha firmado más de veinte acuerdos con el organismo.

La regularidad que uno encuentra en los acuerdos que ha suscripto nuestro país es la adopción sistemática de políticas económicas de tipo ortodoxo que implicaban ajuste fiscal (suba de impuestos y descenso del gasto), restricción monetaria, lo cual elevaba las tasas de interés, estabilidad en el tipo de cambio y liberalización de las transacciones de capital y comerciales. La combinación de estas políticas, acompañadas generalmente con devaluaciones implementadas con anterioridad, traía como resultado una baja del salario real y una contracción de la economía en su conjunto.

Muchas veces, los países en vías de desarrollo acuden al FMI como forma de legitimar sus programas económicos de tipo liberal, o bien para entrar en el juego perverso de “convencer” a los mercados de que las políticas que el país en cuestión está siguiendo –en muchos casos recomendadas por el mismo FMI– son atinadas, y que el desembolso solicitado al organismo es una simple prueba de que el modelo económico descansa sobre bases sólidas. El blindaje financiero de finales de la convertibilidad es un muy buen ejemplo de este último punto.

En particular, a partir del acceso de nuestro país a los mercados internacionales de crédito hacia finales de los '70, el FMI tomó cierto sesgo –cuando no total– hacia los grandes bancos internacionales, quienes fueron los encargados de reciclar los llamados petrodólares, actuando en forma de lobbista internacional de los intereses del sector financiero, diseñando y recomendando planes de ajuste que permitieran el repago de los compromisos adquiridos en desmedro de cualquier otro objetivo deseable de política doméstica (crecimiento, empleo, inversión

Los países en vías de desarrollo acuden al FMI como forma de legitimar sus programas económicos de tipo liberal, o bien para entrar en el juego perverso de “convencer” a los mercados de que están siguiendo políticas atinadas.

productiva, etc.).

Las relaciones de la Argentina con los organismos financieros internacionales estuvieron también vinculadas a una elevada dosis de cesión de soberanía política y económica, ya que eran los “expertos” de los organismos los que diseñaban los planes de estabilización a ser implementados, sin reparar en los costos sociales de los ajustes. Nuestro país es un perfecto ejemplo en este punto, ya que durante los '90, con la desocupación trepando al 20 por ciento, nuestro país era presentado en los foros internacionales como alumno ejemplar del FMI. En enero de 2006, finalmente se canceló las obligaciones con el FMI, pero ante el advenimiento de una nueva crisis desde mediados de 2007 y con la recesión mundial que aún hoy muestra sus secuelas, muchas veces se alzan a favor de acceder a alguna de las líneas de crédito que ofrece el organismo.

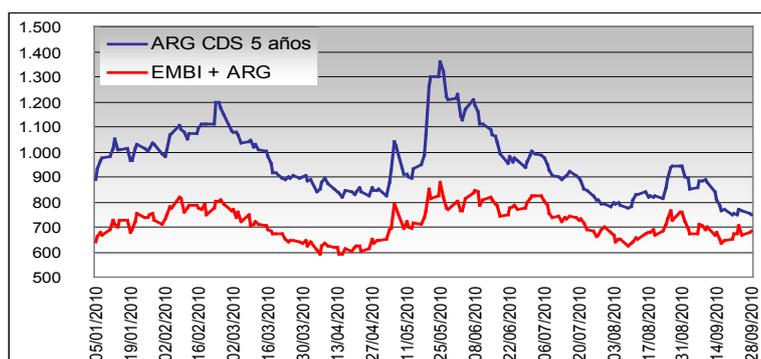
Es importante analizar detenidamente si el organismo ha verdaderamente experimentado un cambio respecto de lo que han sido las experiencias de nuestro país desde su ingreso en 1956. El FMI señala que ya no aplica condicionalidades ex post, sino que viró a un esquema de condicionalidades ex ante, donde los países precalifican en base al seguimiento de políticas sólidas.

Basta con observar los requerimientos que realizó el FMI recientemente a países que han accedido a alguna de sus líneas crediticias para darse cuenta de que la visión de base, la ideología que subyace al mismo, se

encuentra intacta, y que sus recomendaciones de corte ortodoxo hacia los países en vías de desarrollo persisten.

Tal vez estas condicionalidades ex ante, eufemismo de la negativa del organismo a otorgar financiamiento a países que, como la Argentina, siguieron en los últimos años una trayectoria de crecimiento económico autónoma, sean en definitiva un aliciente. Retornar al organismo en las mismas condiciones que dominaron las relaciones con nuestro país en las últimas décadas parecería a todas luces un error.

Canje



Fuente: Bloomberg



Algunas reflexiones sobre el Mercosur

# ¿Herramienta estratégica o institucionalidad inercial?

La escasa institucionalidad desarrollada como bloque y la subordinación de la integración a la gran reforma económica y de apertura comercial deben ser superadas por un nuevo paradigma integracionista con un horizonte estratégico que dé paso a una identidad supranacional.

Por Gustavo Grinspun

Licenciado en Economía (UBA); Master of Arts in Applied Economics - American University. Instituto de Políticas Públicas; Coordinador de equipos técnicos de UCR - Prov. de Buenos Aires

**L**a circunstancialidad temporal de asumir la Argentina la presidencia del llamado Grupo de los 77 en el contexto del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, y venir de ejercer la presidencia del Mercosur, lleva a reflexionar sobre la actualidad del proceso integrador regional y sus posibilidades de proyección como herramienta estratégica, en el contexto del realineamiento de la correlación de fuerzas entre el mundo en desarrollo y el desarrollado.

La Argentina ejerce ahora por primera vez el sitial presidencial del G-77 (que nos llevará a representar al Grupo ante el G-8), pero tuvo una intervención fundante en la conformación del Grupo, como la tendría, veinte años después y junto al Brasil, en la creación del Mercosur.

La visión estratégica del gobierno de Arturo Illia llevó a la República a desempeñar una acción relevante en las reuniones preparatorias de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) -la II Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA y reuniones siguientes de Expertos en Política Comercial, en Brasilia, donde la delegación argentina ejerció la presidencia del Comité I - "Productos Básicos", y la III Reunión del Comité Preparatorio de aquella UNCTAD, en Nueva York-. La delegación argentina expuso un discurso que definía la acción de coordinación y alineamiento de los países en desarrollo frente al concierto de naciones, tendiente a lograr un tratamiento justo por parte de las grandes potencias mundiales en sus relaciones económicas con los países de menor desarrollo. Aquella posición quedaría concretada en la "Carta de Alta Gracia", documento liminar de la Conferencia Especial de Coordinación Latino Americana (CECLA), celebrada por iniciativa argentina. Se consagraron los preceptos universales de soberanía económica,

que por primera vez en la historia nacional tuvieron expresión concreta en un documento político internacional que fue luego adoptada por todos los países en desarrollo que constituyeron el Grupo de los 77, como su plataforma común, en la UNCTAD I.

Veinte años después, aquella visión estratégica nacional de inserción económica con el mundo volvió a tener una manifestación explícita, con el advenimiento de la democracia política en el país y la concreción, no casual, del ideario integrador, en la relación bilateral con el Brasil, y más tarde, del ideario regional, con el Tratado de Asunción. En un contexto internacional evolucionado cada vez más dramáticamente en la composición, distribución y relaciones políticas de su comercio internacional y en la circulación globalizada -a partir de la revolución informativa "en tiempos de mercado"- de los flujos financieros internacionales, las relaciones comerciales y financieras han requerido concebir la geopolítica económica desde la formulación de acciones comunes bilaterales y en los grandes bloques comerciales.

## Las asimetrías del Mercosur

Transcurrido medio siglo, aquella concepción de la geopolítica de inserción mundial inspiradora del G-77 de concebir la relación Sur-Norte como un bloque de intereses emergentes convergentes a ser coordinados globalmente, se reveló dispersa, diferenciada y deshilvanada (cuando no, focalmente antagónica). La evolución del Mercosur muestra que es una herramienta válida de pertenencia regional y de potenciación de los flujos nacionales de comercio, pero insuficiente como mecanismo común, tanto para un desarrollo económico simétrico entre sus miembros, como de plataforma de lanzamiento de una estrategia consecuente de inserción internacional, como lo exhiben las divergencias en los foros de negociación comercial,



*en la Ronda de Doha, y de reordenamiento financiero global, en el seno del G-20, y la escasa institucionalidad desarrollada como bloque en su relación con otros bloques comerciales del mundo.*

*Esto sucede por la incapacidad de sus Estados partes (en particular, la Argentina y Brasil, aunque este le sobreimprima una estrategia global propia de inserción mundial) de terminar de superar la inercia restringente de viejas políticas de integración, originarias de la década del '90, que cuadraron un paradigma integrador basado principalmente sobre el incremento de los flujos nacionales de comercio. Con el advenimiento de las democracias en los años '80, la Argentina y Brasil comenzaron a integrarse en un sendero productivo, de cooperación y coordinación intrasectorial, con la suscripción del Acta de Buenos Aires, que definiera la creación de un Mercado Común entre Argentina y Brasil en el término de cinco años, a los que luego en 1991 se sumarían Paraguay y Uruguay en el Tratado de Asunción. Pese a esto, se definió un sesgo rotundo de paradigma integracionista, subordinando el mecanismo de la integración a la gran reforma económica y de apertura comercial, principalmente en la Argentina, en un contexto internacional impregnado por el Consenso de Washington. Buena parte de esta rémora no ha sido aún totalmente revertida por el diseño actual de la estrategia de integración.*

*Dado aquel viejo paradigma, las dificultades de armonización tienen como base la necesidad de cada país de mantener sus instrumentos nacionales para mejorar su competitividad relativa en la región. Esta es una característica que se ha hecho más acuciante a partir de la alta volatilidad del dólar emergente de su tendencia*

*devaluacionista originada en los grandes déficit gemelos norteamericanos, luego revertida por la depreciación del euro, a partir de las manifestaciones más explícitas en Europa de la crisis mundial reciente. Nadie entre los socios del Mercosur quiere ceder, y cada uno sólo puede avanzar en instrumentos comerciales comunes únicamente cuando estos reflejan la normativa nacional. A lo largo de estos últimos veinte años se han hecho esfuerzos de armonización arancelaria y de administración del comercio, pero no se avanzó lo suficiente en su complementación necesaria sobre la compatibilización de normas técnicas y sanitarias, a través de reglamentos técnicos comunes o por acuerdos de reconocimiento mutuo, y otras restricciones para arancelarias, que han venido protegiendo así nichos de proteccionismo residual.*

*El contexto es de desatención sucedánea de las asimetrías que afectan la localización de inversiones y la competitividad dentro del Mercosur, provocadas por incentivos, subvenciones y financiamientos promocionales específicos –que favorecen siempre la radicación de valor agregado en el mercado de mayor tamaño relativo–. Esto es una restricción severa a profundizar la integración comercial plena del bloque.*

*Aun si tal armonización se completase, su insuficiencia paradigmática está dada por el reconocimiento generalizado de que la política comercial exterior, correlacionada como está con la evolución del PBI, no responde a los requerimientos del desarrollo igualitario y sustentable. No ataca, por sí sola, las restricciones estructurales que imponen las diferencias de escala relativa de mercado y de productividad. Es inaceptable un proceso de integración desequilibrado que reproduce, al interior de la región, un*

sistema centro-periferia. Se concentra en ciertos puntos del sistema a las actividades de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y se relega al resto de los eslabones comerciales a ser proveedores de menor valor agregado relativo, en la forma de bienes primarios o poco elaborados y servicios de baja complejidad técnica.

### Un nuevo paradigma integracionista

El viejo paradigma se alimenta de una concepción común de la identidad nacional, exacerbada por la priorización del resultado comercial propio por encima de toda aquella asociada a instituir el concepto de supranacionalidad.

Como contraprestación, esta conceptualidad supranacional refiere al estadio fundante de un nuevo paradigma integracionista, superador de la sola reunión colectiva de identidades nacionales, y a partir del cual se dé forma a una institucionalidad que tienda a instrumentar el desarrollo paulatino de una cultura y una ciudadanía regionales, conjuntamente con la construcción común de un desarrollo supranacional progresivo de espacios focales interrelacionados de integración. Esto implica la formación de economías nacionales diversificadas y complejas, y una división del trabajo intra-bloque basada en la especialización y complementación intra-industrial, y significa un desafío de magnitud.

Su consecución debería ser un proceso explícito, consistente, administrado en común y suficientemente flexible, que atienda las asimetrías preexistentes, acumule con efecto creciente vectores de integración horizontal de las fuerzas productivas y las cadenas de valor, e internalice el fomento de las iniciativas plurinacionales. Como dimensión estratégica, debería orientarse a resolver las necesidades de todos los países miembros consistentes con su propio desarrollo interno, que incluyen la observancia de un desarrollo cualitativo y armónico, la generación de empleo, la desfragmentación social y productiva, y la reversión de la desigualdad.

Este nuevo paradigma debería volver, de manera revisionista, sobre varios de los preceptos inspiradores de la relación originaria con el Brasil, de donde se pueden extraer algunas experiencias válidas. Además de la importancia asignada al retorno democrático y la superación de la hipótesis de conflicto, la consideración de las asimetrías entonces existentes fueron los aspectos más destacados sobre los cuales dicha relación se construyó. Los primeros acuerdos bilaterales –el Acta de Foz de Iguazú (1985), el Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986) y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988)– definían un modelo de integración basado en un desarrollo endógeno y abierto, a través de acuerdos sectoriales e intra-industriales y de cooperación, así como de liberalización comercial. Los Protocolos bilaterales negociados en esos años aportaron resultados importantes, principalmente en materia de generación de comercio y conocimiento mutuo.

Las asimetrías de tamaño entre ambos países fueron tomadas en cuenta, tratando de resolver estas diferencias

sector por sector, aunque sin el efecto derrame al resto del aparato productivo. He aquí un punto a revisar: el proyecto estratégico originario consistía en una integración intra-sectorial, basada en la modernización y el desarrollo conjunto de sectores existentes, pero que mostraban una pérdida de competitividad global.

Contemplaba, también, la inclusión de sectores “nuevos”, de mayor contenido tecnológico (área nuclear, biotecnología, comunicaciones), de estructura

más vertical. En aquellas instancias de origen, los resultados iniciales fueron favorables para la Argentina, que logró revertir diez años de balanza deficitaria con el Brasil, logrando en 1989 un superávit de cerca de 500 millones de dólares, duplicando las exportaciones de años anteriores, y aumentando el componente de manufacturas industriales, en buena medida gracias al Protocolo más emblemático de toda la

época, que fue el de Bienes de Capital.

Luego de aquellos primeros avances de entonces, la dinámica disminuyó a medida que los temas por resolver se tornaron más complejos. Fracásó la armonización de políticas y los mecanismos de ajustes previstos ante desequilibrios en el intercambio sectorial.

Es necesario ajustar con una aproximación focal más específica los componentes de una complementación productiva y microeconómica dentro del bloque. Utilizar el Mercosur, en tanto mercado ampliado, como instrumento de desarrollo de la competitividad frente a terceros, coordinando políticas entre socios y desarrollando nuevas cadenas de valor.

### Institucionalidad política supranacional

Es por vía de la institucionalidad política supranacional que se debería alcanzar tal coordinación de políticas micro, como por ejemplo la implementación actual (aunque por ahora incipiente) de Fondos Estructurales, a imagen referenciada en los Fondos homónimos o los de Cohesión de la experiencia comunitaria europea. Se pueden extraer tres objetivos diferenciados de uso de estos Fondos para atacar proyectos de integración específicos o requerimientos integradores en enclaves diferenciales de productividad sectorial relativa:

1. La convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados.
2. La competitividad regional y el empleo, que persigue la anticipación a los cambios económicos y sociales, y la promoción de la innovación.
3. La cooperación territorial, que refuerza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, así como del desarrollo de las relaciones económicas y de la integración de las pequeñas y medianas empresas en redes asociativas.

En similar dimensión, cabe mencionar los esfuerzos comunes tendientes a institucionalizar las acciones coadyuvantes de promoción de exportaciones, enfocadas a revertir la alta concentración de exportaciones en pocas empresas y en pocos mercados y la baja presencia exportadora de las pymes, que no tienen acceso ágil a los mecanismos de promoción. Hay que determinar criterios



La institucionalización necesaria

# *Realidad y viabilidad de la integración sudamericana*

Por Alberto D. Cimadamore

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)  
Investigador del Conicet. Miembro del Plan Fénix

**Las corrientes principales del pensamiento teórico y la evidencia empírica nos muestran que con la voluntad política no alcanza: se precisan instituciones para resolver colectivamente los conflictos y consolidar el proyecto más importante de la historia contemporánea de Sudamérica.**



# UNASUR



## UNION DE NACIONES SURAMERICANAS

Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas  
y Jefes de Estado y de Gobierno  
Buenos Aires - Argentina  
4 de Mayo de 2010



**L**a Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) aparece a principios del siglo XXI como un paso decisivo y posible del histórico proyecto de integración latinoamericana que apunta al desarrollo de estos países y la mejora de su inserción internacional.

Unasur se gestó como un proyecto de integración, cooperación y concertación entre los doce países sudamericanos y se formalizó en 2008 con la firma del Tratado Constitutivo (TCU). Sus objetivos apuntan a ampliar el espacio de referencia económica y política de los países, un cambio profundo en las relaciones sudamericanas e internacionales.

Una pregunta que surge a partir de las metas incumplidas de la integración latinoamericana tiene que ver con la viabilidad de este ambicioso proyecto internacional, quizás el más ambicioso en el horizonte de las naciones sudamericanas.

### **Objetivos y medios de la integración sudamericana**

El análisis se concentra en la consistencia observable entre las metas (objetivos) y los recursos dispuestos para alcanzarlos en los instrumentos jurídicos (tratados) que verbalizan el compromiso de los Estados involucrados. Este tipo de ejercicio es pertinente de cara a la historia de la integración latinoamericana, plagada de incumplimientos de objetivos y plazos pactados. Existen muchas explicaciones posibles sobre el incumplimiento de objetivos y plazos en los distintos procesos de integración subregional y regional: una gran parte de las mismas se concentra en variables como la “voluntad política”, difícilmente explicitadas y operacionalizadas. Este tipo de variables tiene la virtud de simplificar (quizás excesivamente) interpretaciones sobre el éxito o fracaso de la integración en América latina.

La relación entre objetivos y fines establecidos en los instrumentos formales de integración (que podríamos denominar como “la variable tecnológica”) tiene varias ventajas sobre la “voluntad política”: es fácil de definir, de visualizar y observar pues está (o debería estar) explicitada en los tratados constitutivos; puede ser medida con relativa sencillez; no está sujeta normalmente (o no debería estar) a interpretaciones antojadizas o subjetivas; marca (o debería marcar) una clara guía para la acción política y el análisis académico, entre otras virtudes.

Según el artículo 2 de su Tratado Constitutivo, la Unasur tiene como objetivo “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Los objetivos son amplios, variados e indeterminados. ¿Qué significa un “espacio de integración y unión”? En la teoría de la integración regional existe consenso en

relación a que la integración regional es un proceso de ampliación del espacio económico mediante la eliminación de barreras a los intercambios de bienes y servicios –Zona de Libre Comercio (ZLC)–, que puede evolucionar en el establecimiento de políticas comunes –como la política aduanera común, típica de la Unión Aduanera (UA)– y el libre movimiento de los factores de la producción –característico de los Mercados Comunes (MC)–. La “unión” haría referencia a estadios de integración mucho más profundos, donde prácticamente desaparecen barreras económicas en un proceso de construcción, por ejemplo, de una unión monetaria y financiera.

¿Es hacia estos modelos de integración adonde tiende la Unasur? No resulta claro de la letra del Tratado Constitutivo de la Unasur (TCU). En el Preámbulo del TCU se postula que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”. Se sugiere que la convergencia se produciría en algún punto de un continuo que en su mínimo tendría una ZLC (incompleta, si se tiene como referencia el punto histórico actual) y como máximo un eventual mercado común (incluyendo la unión aduanera). No hay referencias de cómo se lograría tal convergencia y en qué marco temporal.

Más importante es la ausencia de provisiones para articular una institucionalidad regional con suficientes poderes delegados que permita impulsar sistemáticamente la iniciativa y generar un marco apropiado (jurisdiccional, incluso) para la administración de la integración y resolución de los conflictos que naturalmente emergen. Esto no es observable en la letra ni en el espíritu del TCU, a pesar de que está claro en la teoría y práctica de la integración que para alcanzar los objetivos fijados por modelos de integración profunda, es necesaria la transferencia de ciertos aspectos de la soberanía a instituciones regionales con capacidad de resolver colectivamente los conflictos inevitables por el incremento de la interacción entre diversos actores, propia de los procesos de integración exitosos. Este elemento distintivo de cualquier proceso exitoso de integración profunda ha sido reconocido incluso por las vertientes más sofisticadas del Intergubernamentalismo, al igual que por diversas vertientes del Neofuncionalismo y el Institucionalismo.

No obstante, la letra del artículo 2 del TCU muestra un camino sustancialmente diferente, afirmando que el eventual tránsito hacia la integración se hará “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. Se reafirma una de las versiones más elementales del Intergubernamentalismo que ha estado –y está– detrás de la ideología oficial de la integración en esquemas subregionales como el Mercosur, que ha mostrado evidentes limitaciones para alcanzar los objetivos pactados y avanzar hacia estadios profundos de integración. Una hipótesis plausible es que el Mercosur no ha podido avanzar en tiempo y forma hacia sus objetivos fijados por el Tratado de Asunción –de manera relativamente más precisa que los de la Unasur– por las



que el camino más adecuado es avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada país, con lo cual el proyecto queda atado a los vaivenes de las situaciones nacionales o de los gobiernos de turno. Se pretende alcanzar un conjunto de fines muy ambiciosos (políticas comunes, que típicamente se dan en estadios profundos de integración regional como el mercado común) a través de una estrategia que privilegia de manera incontrastable los tiempos y la multiplicidad de intereses nacionales por sobre los regionales. Un proyecto de largo plazo queda enteramente sujeto a la variabilidad de las políticas nacionales que se definen principalmente en el corto plazo. Es difícil encontrar soporte lógico e histórico para esta estrategia de integración en las principales corrientes del pensamiento histórico y teórico de la integración regional.

La tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin una tecnología adecuada para concretarlos tiene correlación con la postergación de la agenda propiamente comercial. Esta pérdida de foco ha sido característica de los procesos de integración en la región y ha contribuido a hacerlos cada vez más irrelevantes en su impacto económico. Los objetivos económicos permanecen postergados, indefinidos o imprecisos, lo que dificulta la concepción e implementación de los medios requeridos para alcanzarlos y evaluar su impacto sobre el conjunto social de la región. Un proceso de integración exitoso se asienta sobre las bases de la integración económica que permite consolidar la infraestructura sobre la que evolucionan múltiples procesos de cooperación y articulación social y política. Una sólida integración económica es el gran incentivo para mantener sentados en una misma mesa a todas las partes involucradas, obligándolos a acordar, cooperar y concertar también en política, social y estratégicamente. Es importante concentrarse –tanto en el diseño como en la implementación de un proceso regional– en la integración económica, para administrar los conflictos derivados –entre otras cosas– de la distribución de costos y beneficios de la integración e incrementar la equidad y legitimidad del proceso en su conjunto.

La agenda de la Unasur no puso todavía en un primer plano estos temas que merecerían ser el eje del debate de la construcción regional sudamericana. La existencia de voluntades políticas integradoras (condición necesaria pero no suficiente) que parecen predominar en el presente necesita ser complementada con una clara readequación de objetivos y medios que impidan incurrir nuevamente en errores verificados en la historia de la integración latinoamericana.

### Reflexiones finales

La construcción del espacio económico, social y político sudamericano –la tarea histórica más importante de nuestra generación– está siendo impulsada visiblemente

por varios líderes de la región y sus objetivos de política internacional son cada vez más claros. Este impulso no se ve acompañado de una teoría y una tecnología de la integración que viabilice y sustente el proyecto en el largo plazo. Sin esta guía es difícil imaginar cómo se podrá avanzar más allá de distintos niveles de cooperación y concertación, valiosos por cierto pero que distan mucho de ser equivalentes a la integración regional profunda según los parámetros de la teoría convencional.

El incremento de la interdependencia económica –donde hay muchísimo espacio para aprovechar en América del Sur– y la adecuada administración de sus costos y beneficios, es una condición necesaria para la sustentabilidad de la integración sudamericana. Los niveles actuales de interdependencia de los principales bloques subregionales sudamericanos –definidos como coeficiente del comercio intrarregional medido por exportaciones– son relativamente bajos. En el período 2005-2007, los niveles de interdependencia fueron para la CAN del 9,1 por ciento y para el Mercosur del 13,8 por ciento, perceptiblemente menores a los registrados en idéntico período por el conjunto de América latina y el Caribe (18,2 por ciento), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (25,2 por ciento) y la Unión Europea (67,1 por ciento). Los niveles de interdependencia son relevantes puesto que inducen a una gradual coordinación macroeconómica, de políticas y normas que naturalmente trascienden el terreno comercial, incluyendo infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación y medio ambiente. En el caso de mayor interdependencia (la UE) se incluyen políticas activas para reducir las asimetrías, estimular la cohesión social y articular una institucionalidad comunitaria que refleje de manera balanceada los intereses del conjunto de los países miembros.

El tema de la integración económica, el incremento de la interdependencia y sus derivaciones políticas, sociales e institucionales requiere de una seria discusión y la incorporación de sus resultados en una estrategia viable de construcción del espacio sudamericano. Es aconsejable repensar en este estado embrionario de la integración sudamericana una estrategia basada sobre una clara identificación de objetivos, medios, mecanismos de monitoreo y evaluación de costos y beneficios que permitan legitimar y viabilizar el proceso en el largo plazo. Esta estrategia –asentada en las lecciones extraídas de las corrientes principales del pensamiento teórico y la evidencia empírica– demanda una adecuada institucionalización del proceso de integración a nivel regional, con capacidad de resolver colectivamente los conflictos y desafíos típicos de un proceso de integración profunda. Sin estas condiciones, es difícil imaginar la integración y unidad sudamericana que responda al mandato histórico que se enunció en la primera década de este siglo. ☁

Economía internacional y distribución del poder mundial

# Pensar desde la periferia

Para Estados Unidos, las relaciones internacionales sirven para administrar el poder mundial. Tenemos que dar un giro epistemológico y ver nuestra realidad con ojos propios. Ser heterodoxos, creativos, innovadores, identificar nuestros intereses y defenderlos.

Por José Miguel Amiune

Director Ejecutivo de la Fundación Raúl Prebisch y del Instituto de Estudios Brasileños de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



**C**ómo analizar la inserción de la Argentina en el mundo? Hay una sola opción, verla desde la tradicional mirada desde el centro, o dar un giro epistemológico y replantear el examen desde la periferia.

Las relaciones centro-periferia han sido uno de los aportes fundamentales del estructuralismo latinoamericano. Acuñada la teoría por Raúl Prebisch, la desarrollaron ilustres economistas como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y Aldo Ferrer, por sólo mencionar algunos. Esas categorías de análisis se expandieron a la sociología y a la ciencia política.

Aún queda por llenar un vacío teórico en el terreno de las relaciones internacionales.

El objeto de este artículo es iniciar un camino crítico que permita vincular la estructura del sistema internacional y la distribución del poder mundial, como marco de análisis de la inserción de la Argentina en el mundo.

El estudio de las relaciones internacionales no tuvo su origen en la Academia ateniense, ni tampoco –como se repite– en los Tratados de Westfalia de 1648, momento en que surge el Estado moderno.

Son un orden de conocimiento que adopta entidad de disciplina académica como resultado de un fenómeno inédito: la Primera Guerra Mundial. Tras la firma del Tratado de Versalles, aparecen como un campo de estudios que tiene una clara especificidad británica, con la creación del Royal Institute of International Relations.

En 1919, la primera cátedra de Relaciones Internacionales fue creada por la Universidad de Aberystwyth, gracias a un donativo de David Davies. La iniciativa británica respondía a una demanda práctica: formar a los diplomáticos vinculados a la Sociedad de las Naciones. Así, impulsaron la creación del Instituto de Altos Estudios Internacionales fundado, en 1927 en Ginebra, por William Rappard. Este instituto fue uno de los primeros en expedir doctorados en Relaciones Internacionales.

Dicho de otra manera, las disciplinas científicas no nacen de una mera especulación teórica sino que son el producto de fenómenos sociales nuevos que demandan un orden de conocimiento que no tiene registro en el academicismo clásico. La Revolución Industrial, la urbanización creciente y la aparición de nuevas clases sociales dieron origen a la Sociología con Augusto Comte; y la sociedad vienesa de la segunda mitad del siglo XIX fue el marco histórico en que nace el psicoanálisis.

Sin “historizar” las condiciones en que se genera, estructura y desenvuelve un orden del conocimiento, se tiende a “universalizar” erróneamente sus postulados originales, sin pasarlos por el tamiz de nuestras propias perspectiva y necesidades.

### **La reacción estadounidense**

Cuando los estadounidenses advirtieron la hegemonía del pensamiento británico en la formulación de la nueva disciplina, unido a su recelo sobre el futuro de la Sociedad de las Naciones, reaccionaron rápidamente.

La Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown fue la más antigua facultad dedicada a las Relaciones Internacionales de Estados Unidos. Casi simultáneamente el Comité de Relaciones

Internacionales de la Universidad de Chicago fue el primero en expedir diplomas universitarios en este campo.

En la medida que Estados Unidos vislumbraba el derrumbe de la Sociedad de las Naciones, la posibilidad de una Segunda Guerra Mundial y la creación de un orden internacional hegemonizado por ellos, fueron creando nuevas instituciones y escuelas de Relaciones Internacionales.

Entre ellas podríamos citar: la School of International Service de la American University; la School of International and Public Affairs de Columbia University; la School of International Relations de St. Andrews University; la Elliot School of International Affairs de George Washington University; la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University y la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de Princeton University.

La hegemonía académica británica era desafiada por el vigoroso impulso intelectual estadounidense, que debía preparar a sus diplomáticos para la expansión que se venía, disputar la hegemonía mundial, preparar los cuadros adecuados, desde el Departamento de Estado hasta la futura CIA y, luego, ofrecer su doctrina a los jóvenes diplomáticos que fundarían la Organización de las Naciones Unidas, en reemplazo de la moribunda Sociedad de las Naciones.

Al redactarse la Carta de San Francisco que creó las Naciones Unidas el predominio intelectual se había trasladado a Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con los Tratados de Bretton Woods, que dieron nacimiento a la actual estructura financiera internacional. Allí, el modelo propuesto por White (representante de EE.UU.) se impuso sobre las tesis de John Maynard Keynes (representante del Reino Unido) y, aún hoy, preservan la hegemonía estadounidense en los órganos clave del sistema financiero y económico internacional.

### **Una herramienta para el desarrollo**

Tenemos que entender que la disciplina de las Relaciones Internacionales cumple un papel diferente en el centro que en la periferia. Mientras que para Estados Unidos es un instrumento para administrar y distribuir el poder a escala mundial, para nosotros debería ser la herramienta política para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, nuestras universidades, académicos y especialistas, muchos de ellos formados en universidades norteamericanas, repiten y enseñan las últimas teorías surgidas de los laboratorios intelectuales del centro hegemónico.

Un ejemplo patético de ello es que la seguridad ha desplazado al desarrollo de la agenda internacional y hemisférica. Basta repasar las prioridades impuestas para advertir que se corresponden con los intereses de la Doctrina de Seguridad Nacional del hegemón: no proliferación, amenazas nucleares, terrorismo, narcotráfico, etcétera.

Adicionalmente, se ha acuñado el concepto “multi-dimensional de la defensa” que no reconoce límites y desplaza al campo de la seguridad materias que, tradicionalmente, fueron temas de la teoría del desarrollo:



Actores, temas en discusión y resultados

# LA REFORMA FINANCIERA INTERNACIONAL

Por Carlos Weitz

Economista

**L**a crisis financiera desatada en el año 2007 puso de manifiesto la urgente necesidad de lograr una mayor coordinación y armonización de la regulación financiera a nivel internacional, llevando al rediseño de las principales instituciones y organismos internacionales. El marco regulatorio vigente a ese momento evidenció una excesiva segmentación y demostró encontrarse profundamente compartimentado, tanto dentro de cada país como a nivel internacional, mostrándose ineficaz frente a la realidad de sistemas financieros altamente interconectados y crecientemente globalizados.

Para abordar esta problemática, en noviembre del 2008 se realizó la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los países del G-20, donde se determinaron las bases para una acción que debía ser coordinada, a partir de tres pilares:

1. La implementación de políticas macroeconómicas expansivas que contribuyeran a reactivar el crecimiento económico.
2. El diseño de programas de rescate de los sistemas financieros.
3. El rediseño de la arquitectura financiera internacional.

Desde una perspectiva institucional, el carácter global de la crisis y la intensidad y rapidez con la que se propagó pusieron de manifiesto las limitaciones del G-7/G-8 que funcionaba previamente como foro de coordinación y toma de decisiones en materia económica a nivel internacional, planteando la necesidad de alcanzar una concertación entre un grupo más amplio de países que incluyera a algunos emergentes. En este contexto se decidió revalorizar el rol del G-20 considerando su composición y la necesidad de poder brindar respuestas en períodos relativamente cortos de tiempo.

Sin embargo y pese a lograrse una mayor participación que la que brindaba el G-7/G-8, el diseño del G-20 continúa planteando limitaciones en términos de su representatividad, ya que si bien agrupa cerca del 80 por



**La regulación de las finanzas a nivel mundial requiere rediseñar los organismos internacionales. El marco regulatorio vigente durante la crisis demostró encontrarse profundamente compartimentado, frente a sistemas financieros globalizados.**

ciento del producto bruto interno mundial y más del 60 por ciento de la población, sólo incorpora un porcentaje cercano al 10 por ciento del total de países, quedando excluidas la mayoría de las naciones menos desarrolladas. Sólo tres países de nuestra región, Argentina, Brasil y México, forman parte de este organismo.

Si bien algunos de los países emergentes participantes en el foro, como la Argentina, han expresado con convicción puntos de vista que hacen a una mirada más abarcativa de los fenómenos financieros, la necesidad de



*mejorar la representatividad de estos organismos es esencial si lo que se busca es que los países menos poderosos puedan participar más activamente en el rediseño de la arquitectura financiera internacional, apuntando a que tanto su problemática como sus propuestas sean escuchadas y tenidas en consideración.*

**La democratización de los organismos internacionales**

*La necesidad de democratizar aún más estos organismos no se limita al G-20 sino que también se hace*

*extensiva a los organismos financieros internacionales, en especial al Fondo Monetario Internacional donde se siguen debatiendo ideas para mejorar su estructura de gobierno, entre las que se encuentra la posibilidad de conformar un directorio con una composición más equilibrada entre economías avanzadas, emergentes y en desarrollo.*

*Desde el punto de vista técnico, los principales soportes del G-20 provienen del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y del FMI, que elaboran los estudios*

solicitados. La creación del FSB como institución de referencia para la regulación financiera internacional se complementa con los organismos que agrupan a los reguladores financieros.

Entre los foros de reguladores que participan en estos temas pueden señalarse al BCBS (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria), a IOSCO (Organización Internacional de Reguladores de Valores), y a la IAIS (Asociación Internacional para los Supervisores de Seguros). Complementariamente a la labor regulatoria desplegada por el FSB, se mantiene el papel de los órganos encargados de la fijación de estándares contables internacionales, como la IASB (Consejo Internacional de Normas de Contabilidad) o la FASB (Consejo de Normas de Contabilidad Financiera de Estados Unidos).

En relación con otras instituciones multilaterales, se impulsa la vigilancia del cumplimiento de las normas internacionales de comercio de servicios financieros por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se llama al Grupo de Acción Financiera (GAFI) para que fortalezca el proceso de evaluación de cumplimiento de los estándares sobre blanqueo de capitales y para evitar la financiación del terrorismo. En el marco del BIS, el Comité del Sistema Financiero Internacional (CGFS) y el Comité de Mercados han incorporado entre sus tareas regulares un seguimiento de los programas de rescate financiero. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mantiene un papel central como foro de análisis y examen de políticas económicas.

### Las discusiones que nos deja la crisis

El G-20 ha segmentado las iniciativas vinculadas al fortalecimiento del sistema financiero en tres áreas: perímetro de la regulación, regulación prudencial y regulación macro-prudencial.

En relación con el perímetro de la regulación, la crisis ha revelado que no todas las instituciones financieras con potenciales impactos sistémicos estaban reguladas y supervisadas, o que algunas que sí lo estaban lo hacían sujetas a una supervisión insuficiente, como es el caso de los bancos de inversión norteamericanos. La regulación precrisis no calibraba adecuadamente la importancia del riesgo sistémico derivado de la actividad de un amplio grupo de intermediarios no regulados. En la práctica, las instituciones financieras sacaron provecho de la existencia de arbitrajes regulatorios (segmentos de negocios con reducida o inexistente regulación estatal), de forma que muchos de los derivados financieros asociados a los procesos de titulización han permitido a los bancos participar en actividades de intermediación en mercados no regulados (sin la necesidad de integrar capital por los mismos).

En este terreno se inscriben las distintas iniciativas para reforzar o incluir en el marco regulatorio a las

agencias de calificación de riesgos y a los fondos de cobertura hedge funds. En forma tímida se están discutiendo para estas instituciones compromisos nacionales de registro y requisitos informativos a reguladores y supervisores. En algunos casos, se establece también el compromiso de cooperación e intercambio de información internacional en el seno del FSB. Otro aspecto importante relacionado con el perímetro de la regulación es la problemática de las denominadas "jurisdicciones no cooperativas" que ha provocado una llamada a los paraísos fiscales a que adopten la normativa internacional sobre estándares impositivos y sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, bajo la advertencia de recibir represalias en acuerdos económicos con países del G-20.

La crisis también ha puesto en evidencia algunas deficiencias regulatorias en relación con los riesgos asociados con las operaciones denominadas fuera de balance. En este terreno, el G-20 está impulsando el establecimiento de nuevas medidas de gestión prudencial de los recursos, incluyendo iniciativas como la introducción de ratios de liquidez más exigentes (para situaciones de turbulencias de corto plazo y para alcanzar un fondeo de mediano plazo más estable en las entidades financieras), requerimientos vinculados a exposiciones fuera de balance y al fortalecimiento del capital de las entidades (en calidad y en la implementación de colchones para hacer frente al ciclo económico).

Una tercera área es la de la regulación macro-prudencial. La regulación se ha centrado en la solidez de las entidades individuales, pero la

crisis ha demostrado que la suma del riesgo de las entidades no es equivalente al riesgo a nivel del sistema. La regulación y supervisión de cada entidad por separado no es suficiente para controlar el apalancamiento y las interconexiones entre entidades. El G-20 está impulsando mecanismos para incorporar un enfoque macro-prudencial de la regulación y la supervisión, de forma que se tengan en cuenta, por un lado, el posible riesgo sistémico que pueda producir la entidad (más allá de su posición financiera y contable) y, por otro, los puntos de presión macroeconómicos y canales de transmisión entre países que se estén acumulando en el sistema (asociados, por ejemplo, a excesos de liquidez, desequilibrios sectoriales, riesgos cambiarios o caídas en los precios de los activos).

Junto a la regulación, el G-20 está fomentando medidas específicas en el marco de la disciplina de mercado. Entre ellas, destacan los llamados estándares que apuntan a mejorar la contabilidad y transparencia de las actividades fuera de balance y avanzar hacia un marco unificado de estándares internacionales. Por otro lado, el FSB ha elaborado principios aplicables a los esquemas de remuneración de los directivos, de forma que

La necesidad de mejorar la representatividad de los organismos internacionales es esencial si lo que se busca es que los países menos poderosos puedan participar más activamente en el rediseño de la arquitectura financiera internacional.



Países de renta media y la cooperación Sur-Sur

# Entre lo conceptual y lo político

La cooperación para promover el desarrollo y combatir la pobreza presenta nuevas configuraciones que favorecen la identificación y profundización de intereses comunes entre los países que conforman "la clase media global". La Argentina y su potencialidad como fuente de bienes públicos.

Por Mónica Hirst

Profesora de Política Internacional de la Universidad Torcuato di Tella





**E**n sus diferentes formatos, la Cooperación Internacional (CI) corresponde a un campo relevante de la agenda multilateral sea por su instrumentación en el relacionamiento Norte-Sur por vía de las determinaciones normativas aplicadas a los donantes bilaterales, su centralidad para la definición de responsabilidades y tareas de un conjunto de organismos internacionales en temas de paz y desarrollo y su valor para la construcción de puentes de transmisión de conocimiento, lealtades políticas y solidaridad entre los países en desarrollo.

La definición de estrategias de ayuda a partir de la identificación del segmento de los Países de Renta Media (PRMs) pretende introducir un enfoque diferenciador para el Norte y dentro del Sur. Se trata de un concepto más benevolente que el de “graduación”, pero que también trae aparejada la idea de que “ya es tiempo”, sosteniendo que la CI debe ser una doble vía para esta categoría de países. Es precisamente por este motivo que el concepto de PRMs comenzó a incidir sobre las consignas globales de la CI. Sin embargo, el número representativo de naciones (47 por ciento de los miembros de la ONU) que se encuadran en esta categoría –una especie de clase media global– dificulta la creación de normas que uniformen criterios y expectativas realistas. Se trata de un grupo que reúne realidades muy diversas y que agrega en una misma categoría micro-estados, países medianos y naciones continentales.

Paralelamente a las normativas globales sobre las responsabilidades del grupo de Países de Alta Renta (PRA) para que mantengan y amplíen sus compromisos de apoyo al grupo de Baja Renta (PRB), los PRMs representan un eje de vinculación entre ambos extremos. La expectativa es que su actuación podría ampliarse en el campo de la formulación de políticas y de articulación de dinámicas cooperativas de múltiples direccionamientos Norte-Sur y Sur-Sur. Sin embargo, se ha generado una “lógica” suma-cero para los PRMs, en la cual la ampliación de sus responsabilidades como donantes conduciría a la superación de posición como receptores. Analizar el caso argentino podrá ser útil para deconstruir este tipo de argumentación que, además, es propicio a una cultura de premios y castigos en el ámbito de la asistencia para el desarrollo.

Si bien se limita a ser una terminología técnica, la categoría PRMs se inscribe en la tendencia, acentuada desde el fin de la Guerra Fría, por parte de la literatura académica y técnica, de utilizar rotulaciones que indican nuevas formas de agrupaciones inter-estatales con base en los indicadores económicos y políticos, roles y funciones. Existiría un cierto paralelismo entre los conceptos de PRMs y de países intermedios; ambos aglomeran países más fácilmente identificados por lo que no son antes que por lo que son. La heterogeneidad entre estos países es un factor sobresaliente y su identificación tiende a ser difusa y a veces subjetiva.

La utilización de la categoría de PRM es de por sí problemática para abordar el tema de la CI. Su faceta simplificadora puede ser interpretada como

un camino legitimador para el abandono de compromisos previos de los PRAs. Por lo contrario, el apoyo al desarrollo debe contemplar políticas sustentadas que eviten procesos de reversión, mismo en aquellos casos que presentan una tendencia a la mejoría en los indicadores sociales e institucionales. Existe también el riesgo de que los cuestionamientos políticos sobre los desvíos interpretativos de esta categorización, debido a la artificial homogeneidad a la cual alude, motive reacciones defensivas desde la “vereda” receptora, más aún cuando se trata de los PRMs. De hecho, esta perspectiva puede conducir a una noción segmentada de la CI, contraproducente para los PRMs, más aún cuando estos son identificados como “donantes emergentes”. De hecho, los PRMs comprometidos con la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) pretenden:

1) Construir una visión dinámica y maleable entre la condición de receptor y donante.

2) Evitar que se confunda la cooperación que pueden ofertar para fortalecer la Cooperación Sur-Sur (CSS) con su identificación como potenciales donantes subordinados a normativas predeterminadas aplicadas a los PRAs.

La capacidad de oferta de bienes públicos, particularmente en el campo de la cooperación técnica, tanto regionales como internacionales, de estos países es crucial. Para esto es importante que se elaboren instrumentos que otorguen visibilidad y especificidad a la CSS, lo cual no existe aún en el sistema multilateral de apoyo al desarrollo. Este déficit genera imprecisiones e interpretaciones erróneas –tanto en el plano normativo como discursivo– en la actual economía política de apoyo al desarrollo.

### Un camino de aprendizaje

Existe una vinculación positiva entre los nuevos formatos de articulación inter-estatal de países intermedios –que pueden o no ser poderes regionales– y la valorización de la agenda de CSS, en la cual se destaca un grupo de PRMs. Además de apoyarse en oportunidades comerciales, la cooperación representa un camino de aprendizaje político, económico y cultural. También puede constituirse en un medio para el fortalecimiento recíproco de la gobernabilidad democrática.

Esta cooperación viene presentando nuevas configuraciones que favorecen la identificación y profundización de intereses comunes entre PRMs; abren campos de colaboración con los países de renta alta y estimulan la ampliación de las expectativas de la CI de los PRBs.

En términos políticos, algunos PRMs donantes han asociado la ampliación de sus compromisos con la CSS con la necesidad de su participación e influencia en las políticas globales de cooperación para el desarrollo.

La reflexión sobre la CI vinculada a los PRMs no puede ser disociada del cuadro de cambios e incertidumbres observado en el sistema mundial, agravados en el período más reciente. En el área de la CI se constata un agotamiento del modelo de asistencia concebido desde la posguerra frente al escenario de carencias e insuficiencias por parte de los PRBs, que sufren las conse-



## El escenario internacional viene estimulando la generación de nuevas percepciones y estrategias de acción para lidiar con la agenda social global, en relación con la necesidad de combatir o aliviar las manifestaciones más dramáticas de las carencias del mundo en desarrollo.

Esto constituye un desafío para los países del Sur en los años venideros que deberán lograr influenciar los procesos de reestructuración institucional global y de redefinición de los mandatos de las agencias multilaterales.

Para los PRMs, la cooperación triangular corresponde a un nuevo camino para el fortalecimiento de sus capacidades de ofertante de bienes públicos internacionales desde el universo de la CSS, lo cual debería suponer una articulación inter-pares Norte-Sur-Sur. Se considera que la cooperación es triangular cuando involucra a actores institucionales en las tres “puntas” de la acción; una articulación trilateral basada sobre aportes y atributos diferenciados que son “competitivos” en el universo de la CI. Pero mantener este equilibrio significa prever una serie de cuidados para evitar posiciones desequilibradas en el diseño y conducción de la acción cooperadora, lo cual debe llevar a una distribución equitativa de las responsabilidades económicas. El desafío para los PRMs será evitar que sus acciones donantes sean confundidas con la de un PRA.

Uno de los mayores déficit de la cooperación internacional, sea cual fuere su formato, es respecto de los mecanismos necesarios para asegurar una coordinación eficiente inter e intra donantes y receptores. La dispersión y la superposición son problemas compartidos en el terreno operacional y de la gestión política y burocrática –en el Norte y el Sur– que nacen y se multiplican alrededor de los programas de asistencia internacional. Más allá de los problemas de coordinación, la comunicación entre los actores locales y externos –gubernamentales y multilaterales– y la competencia política son frecuentemente responsables por resultados contraproducentes y frustrantes que contribuyen a comprometer los nobles propósitos de la CI. La CSS gestionada por los PRMs no sólo está expuesta a este tipo de falencia, sino que a veces es doblemente afectada por ella debido a los escasos recursos económicos y humanos con los cuales opera. Por esto mismo, ampliar la capacitación para la cooperación en el ámbito de las agencias de los Estados con condiciones de oferta a la cooperación internacional corresponde a una meta crucial.

### Reflexiones finales

1. El actual contexto de crisis económica global puede representar un estímulo para la construcción de nuevos consensos Norte-Sur y Sur-Sur de cooperación internacional. Se trata de una coyuntura en la cual inevitablemente serán ampliadas las responsabilidades de los organismos multilaterales ya que estos disponen de la legitimidad política y capacidad técnica para encauzar nuevos enfoques y la definición de nuevas líneas de actuación para afrontar el impacto de la crisis en el mundo en desarrollo.

2. Este escenario presenta desafíos pero también genera oportunidades para los PRMs –la Argentina en particular– para reevaluar las estrategias de la CIPD. Este tipo de esfuerzo podrá ser promovido con los países y organismos donantes interesados en profundizar su presencia en iniciativas de cooperación triangular y fomentar programas de intercambio de experiencias y capacidades en la región y fuera de ella.

3. La Argentina, como otros PRMs que se destacan en la configuración de una nueva agenda de CSS, tendrá elementos para aportar y absorber en el proceso de revisión y construcción de consensos mínimos de la comunidad mundial en lo que respecta a la CIPD. Se trata de un actor comprometido con los ideales del desarrollo desde que esta temática se instala en la agenda mundial; un activo participante de la tercera ola democrática que pudo transformar su propio padecimiento en una herramienta para la diseminación en los ámbitos interamericanos y global de la lucha por los derechos humanos; un productor destacado de bienes agrícolas que deberá unirse a los esfuerzos tan necesarios para evitar una crisis de alimentos en los países de menor desarrollo relativo, y una pieza indispensable del proceso de construcción de un espacio de regional de integración y cooperación en América del Sur.

4. La formulación de una política de CI en y para la Argentina debe tener presente la situación particular de este país como PRM. La potencialidad de sus atributos como fuente de bienes públicos, severamente afectados en los años '80 y '90, se ha recuperado poco a poco en lo que respecta a estrategias de desarrollo, instrumentos sustentables de producción y políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, el aprovechamiento de sus recursos humanos, naturales, materiales y de conocimiento social y científico-tecnológico carece aún de acciones que potencien capacidades institucionales y de gestión en todos los niveles de la organización del Estado. Además, las carencias institucionales argentinas podrán verse afectadas por un nuevo ciclo de adversidades, en el cual se combine una excesiva exposición a los condicionantes políticos internos con el impacto de las graves turbulencias económicas internacionales. La recuperación económica de la Argentina está fuertemente vinculada a su desempeño como productor de bienes agrícolas en un contexto reciente de notable expansión de la demanda internacional. Este hecho por sí mismo ofrece al país la oportunidad de ampliar y diversificar su oferta de bienes públicos internacionales en un área especialmente sensible para los PRBs. 🌐

El orden cambiante de la sociedad internacional

# Las responsabilidades de la política exterior argentina

En un orden político mundial cambiante donde la hegemonía estadounidense está en cuestión y hay una nueva distribución del poder, donde el Sur tiene otro lugar, nuestro país tiene que responder a sus connacionales, a la comunidad de Estados y a la humanidad.

Por Federico Merke

Profesor en la Universidad del San Andrés.



**Q**ue el orden político internacional está cambiando es algo poco cuestionado. Basta con leer declaraciones de líderes políticos o acercarse a la literatura especializada para observar las cambiantes tendencias globales y cómo distintas interpretaciones asoman para dar cuenta de los movimientos en marcha. En los '90 el tema dominante fue la hegemonía norteamericana, el ascenso de un capitalismo más globalizado y la institucionalización de amplios sectores de la política internacional. También fueron años en donde

se habló de un cambio en el poder, desde los Estados hacia los mercados y la sociedad civil. Luego del 11/9 el tema dominante fue el imperialismo estadounidense, la ideología neoconservadora, el terrorismo, las guerras en Afganistán e Irak y las cambiantes formas en que la religión volvió a ocupar un lugar prominente en el debate político internacional. Aunque ninguno de estos temas ha desaparecido de la discusión política y académica, se observa en los últimos años un giro en la atención hacia una supuesta nueva distribución de poder. Expresiones como el "Sur global", las "potencias emergentes", la

“cooperación Sur-Sur”, los grupos IBSA –India, Brasil y Sudáfrica–, BRIC –Brasil, Rusia, India y China– y el “ascenso pacífico” de China, entre otros, dan cuenta de esta movida política e intelectual. Esta tercera ola de debate internacional luego de la Guerra Fría podría ser sintetizada en tres puntos centrales:

1. Existe un triple proceso de difusión. Difusión del poder, desde Estados Unidos y Europa hacia nuevas o viejas potencias (re)emergentes, como el caso de Rusia, China, India, Brasil y Sudáfrica. Difusión de preferencias, en donde la democracia y la globalización han multiplicado la cantidad de demandas de actores públicos y privados buscando ser escuchadas en distintos foros formales e informales. Difusión de ideas y valores que cuestionan la legitimidad de determinados órdenes políticos nacionales e internacionales en un mercado de ideas e intereses cada vez más fragmentado en torno a las distintas combinaciones de “Gs” que se han venido conformando. Hay dos interrogantes centrales en este proceso de difusión. Primero, si Estados Unidos es una potencia declinante o si hay unipolarismo para rato. Segundo, de qué modo las potencias emergentes acomodarán sus intereses materiales y preferencias ideológicas no sólo en relación con Estados Unidos sino con los cambiantes patrones del orden internacional.

2. Las respuestas al 11/9 y a la crisis financiera interna-

**Por el lado de los países más avanzados, existe una agenda que promueve cada vez más una suerte de homologación y convergencia doméstica de instituciones en torno a la democracia, el mercado, los derechos humanos y el cuidado ambiental.**

cional han venido convergiendo en torno del regreso del Estado, la soberanía y la seguridad como valores altamente apreciados por las sociedades. Que el nacionalismo está detrás de esto es bastante claro. Como ideología política ha sido actualizada, tanto desde la derecha como desde la izquierda y ha sido puesta en marcha en distintos países y bajo diferentes modos, como muestran los casos de China, Rusia, Estados Unidos, Japón o Venezuela, Brasil y la Argentina, para mencionar países de la región. También los interrogantes son dos. De qué modo se articularan estos valores westfalianos con mayores demandas de democracia y derechos humanos, cada vez más dispersas en distintos tipos de actores y cada vez más institucionalizadas en cartas democráticas, normas jurídicas y distintos regímenes regionales e internacionales. Y si el regreso de Westfalia, sumado al cuadro de potencias emergentes, terminará erosionando el orden liberal internacional a través de la constitución de regionalismos cerrados buscando mayores márgenes de autonomía.

3. Este orden global atestigua un regreso a problemas que durante los años '90 parecían superados pero que hoy han vuelto a instalarse de manera altamente problemática cuando no conflictiva. En síntesis, se trata de todas las cuestiones vinculadas con lo territorial, incluyendo recursos naturales, energía y alimentos, que han sido colocadas como prioritarias en gobiernos y organismos internacionales. El interrogante central es si el orden internacional podrá incorporar con eficacia esta agenda a las lógicas de la gobernanza global y de la cooperación institucionalizada o si por el contrario serán temas que fragmenten el espacio público internacional en lógicas de autoayuda.

Lo que tenemos entonces es un orden internacional que parece presentar un regreso a una sociedad internacional caracterizada por dinámicas de balance global y regional, nacionalismo ascendente, retorno del Estado, de la soberanía y la seguridad y retorno de preocupaciones territoriales. Claro que todo esto tiene lugar bajo el sol de un orden internacional liberal en construcción desde la Segunda Guerra Mundial y por lo tanto es necesario evitar caer en la tentación de que este tercer debate anula los otros dos. Dicho de otro modo, un debate sobre la cambiante polaridad del sistema internacional que incorpore la complejidad en su análisis debería incluir en su diagnóstico el hecho de que la actual difusión de poder, preferencias y valores tiene lugar sobre el suelo de la hegemonía norteamericana y sobre el trasfondo de un programa de gobernanza global fuertemente liderado por las visiones institucionalistas liberales. En la práctica, lo que tenemos es la convivencia casi a diario de dos fuerzas estructurales que serán un dato crucial por los próximos años. Por el lado de los países más avanzados, existe una agenda que promueve cada vez más una suerte de homologación y convergencia doméstica de instituciones en torno a la democracia, el mercado, los derechos humanos y el cuidado ambiental. Por el lado de los países emergentes, existe una demanda también mayor por el cultivo de las diferentes identidades políticas, la democracia a nivel internacional y la reforma del orden internacional basada en la justicia y la equidad.

### **La Argentina en la sociedad internacional**

La orientación internacional de la Argentina ha estado determinada por sus asuntos domésticos y por el cambiante orden internacional. No es intención en este artículo hacer un balance de esta historia ni explicar por qué la política exterior argentina se desplegó del modo en que lo hizo. Lo que me propongo es ofrecer un esquema de inserción internacional que responda a la sociedad internacional arriba analizada.

La sociedad internacional está sujeta a lógicas de poder y geopolítica, a lógicas de diálogo normativo entre Estados y a lógicas transnacionales, cosmopolitas y humanitarias. Esto implica que la política exterior de la Argentina no puede pretender fijar una política exterior urbi et orbi sino que debe poder articular distintas responsabilidades en distintos planos. Esto no implica de ningún modo relativismo moral ni doble estándar. Que vivimos en la sociedad interna-



Un mundo desigual

# La Argentina y las negociaciones agrícolas

Aunque los países desarrollados ponen barreras a la comercialización de alimentos, se puede pasar de la exportación de commodities a la de alimentos procesados, con la prioridad de satisfacer las necesidades internas de toda la población.

Por Jorge Iturriza

Economista. Director de Negociaciones Regionales. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

**E**l comienzo del presente siglo encuentra al mundo en general y al sector agrícola en particular afectados por cambios significativos. Iniciada en noviembre de 2001, la Ronda de Negociaciones multilaterales de Doha, con sus promesas de liberalización del comercio agrícola, no finalizó todavía y su futuro es incierto. Emergieron vigorosamente países con muy altos niveles de consumo y crecimiento, especialmente China y luego India, algunos del sudeste asiático, de África y Latinoamérica. La crisis financiera se originó en la liberalidad del crédito hipotecario de los mercados más desarrollados. La innovación y el cambio tecnológico continuaron a ritmo vertiginoso. Y subsiste un mundo marcadamente desigual con el contraste entre hambre y sobreabundancia. Estos son los aspectos sobresalientes que enmarcan el análisis de las perspectivas del sector agrícola argentino en una proyección de su inserción en el mercado internacional

La Ronda multilateral de negociaciones comerciales denominada del Desarrollo o de Doha se planteó como objetivos profundizar la liberalización del comercio en general y lograr equidad y reglas de mercado para el comercio agrícola. Para este sector, específicamente se pro-

puso mejorar sustancialmente el acceso a los mercados; especialmente mediante la reducción de los aranceles de importación; reducir y acordar la eliminación de los subsidios a las exportaciones y reducir sustancialmente los subsidios a la producción y de sostén de precios, en el marco de un trato más beneficioso a otorgarse a los países en desarrollo.

La Ronda no concluyó satisfactoriamente debido a resistencias de los países desarrollados respecto de la reducción de los subsidios y a la percepción de algunos países en desarrollo de que el sacrificio que se les pedía en el campo industrial no era compensado suficientemente en el agrícola.

## La demanda por alimentos y la crisis financiera

Salvo contadas excepciones fue una constante a lo largo del siglo XX la permanente pérdida de precio relativo de los alimentos respecto de las manufacturas de origen industrial. Esta tendencia que se presumía inamovible se vio paulatinamente modificada por la emergencia de países con economías de tamaño significativo y que desarrollaron políticas de crecimiento exitosas, haciendo su irrupción como interlocutores necesarios de la economía



medio ambiente que generó ese modo de desarrollo, proyectando interrogantes sobre su sustentabilidad.

### **Barreras ambientales y laborales**

El conjunto de los países desarrollados se encuentra en la actualidad con una masa de población estable, con altos niveles de desarrollo, innovación tecnológica permanente y solvencia suficiente como para adquirir recursos primarios (hidrocarburos, minerales, alimentos y mano de obra barata) en virtud de la desigualdad de desarrollo de los mundos que entran en contacto.

En respuesta a estas preocupaciones se comenzaron a elaborar normas de producción y de comercialización para productos de origen vegetal y animal, de salarios y de condiciones de empleo, de creciente exigencia para con el cuidado del medio ambiente y de los trabajadores. Dichas normas impuestas en los países desarrollados intentan ser de cumplimiento generalizado, requiriendo sean observadas en países y condiciones sustancialmente distintas.

Las exigencias o estándares privados surgen en el seno de las grandes cadenas de comercialización como consecuencia de querer presentarse ante la masa de consumidores como líderes en la protección de la salud humana y el respeto medioambiental. En tal carácter estarían asumiendo una representatividad del consumidor para abastecerse de alimentos de inocuidad asegurada y exhibir un alto grado de conciencia en la protección del medio ambiente y el bienestar animal.

La característica notable de tales estándares es que son más exigentes que los estándares establecidos por los organismos internacionales de referencia que rigen la comercialización, y que por consenso científico-técnico multilateral garantizan suficientemente la salud de los consumidores y la preservación del medio ambiente. Esa mayor exigencia presiona fuertemente sobre las condiciones de producción y comercialización, proyectando efectos fuertemente negativos sobre las pequeñas empresas, especialmente sobre la producción originaria del subdesarrollo, con consecuencias concentradoras en la producción y en la propia comercialización, al constituirse en nuevas barreras al comercio de alimentos.

### **De las commodities a los alimentos procesados**

La posibilidad –muy remota– de que la Ronda Doha concluya, tendría elementos de interés para la Argentina: reducción arancelaria generalizada (aunque podría haber excepciones); plazo cierto para la eliminación de los subsidios a las exportaciones y disciplinamiento de toda forma de ayuda equivalente; reducción general de los subsidios internos más claramente distorsivos y el pasaje de dichos fondos a la modalidad desacoplada.

En caso de no concluir la Ronda, continuarían las condiciones del comercio internacional como al presen-

te, con aquellas distorsiones y muy altas protecciones arancelarias, seguramente acompañadas con frecuentes medidas de defensa comercial que protejan de subsidios y de la necesidad de colocar excedentes, aunque sin mejorar las condiciones de acceso a los mercados.

Para la Argentina, y para el Mercosur, un paliativo desde el punto de vista agrícola sería la conclusión satisfactoria de la negociación del Área de Libre Comercio con la Unión Europea, dado que le abriría el mercado de mayor poder adquisitivo actualmente existente. Sin embargo, ambas cuestiones pueden ponerse en duda: que concluya la negociación y, en tal caso, que sea satisfactoria para los intereses argentinos, especialmente si estos se observan desde la integralidad de su economía.

El mercado internacional seguramente continuará tonificado en el rubro alimenticio y más aún en el de los productos primarios. Como contraparte, es esperable una intensa competencia en el sector industrial, donde Asia hará sentir su presencia competitiva.

También se espera un fuerte crecimiento de la demanda de alimentos elaborados, lo que concretaría posibilidades de pasar de la exportación de commodities a la de procesados: del poroto y la harina de soja y el maíz a la carne de pollo, de cerdo o bovina; de la leche en polvo a los quesos; del trigo al gluten, las pastas y las galletitas; de la cebada a la malta; del azúcar a los caramelos, los

chocolates y los alimentos edulcorados naturalmente. Simultáneamente, fortalecer los productos competitivos de las economías regionales: frutas de clima templado en todas sus variedades, sus procesados, vinos, hortalizas, legumbres y tabaco, concentrando esfuerzos para generar el mayor procesamiento posible en la zona de producción.

Para lograrlo se debería recorrer el difícil camino de la acción conjunta, tanto con los empresarios en la búsqueda de diversificación, mayor agregado de valor y aseguramiento de la calidad, como en el ámbito

externo, avanzando en el plano técnico (cuestiones sanitarias y de calidad) y en el comercial, de apertura de mercados, con el necesario apoyo estatal en la negociación y en la promoción.

La Argentina tiene los recursos y los medios para iniciar esa etapa. El carácter y la cuantía de su producción alimentaria son suficientes para alimentar varias veces a una población como la suya. Las ideas propuestas aquí no indican la selección de una estrategia exportadora que ignore las necesidades internas. En la Argentina hay pobreza y hay pobres insuficientemente alimentados. Pero esto deviene de una deficiente distribución de la riqueza, no de la falta de alimentos. En esta línea, cualquier estrategia exportadora debe preservar la atención de las necesidades alimenticias de nuestra población, en particular apoyando aquellos instrumentos que coadyuvan a una distribución más igualitaria de los alimentos y de la riqueza que los sustenta. ☺



La Argentina frente a la OMC y la Ronda Doha

# La siesta de las negociaciones



Tras la crisis y sin el liderazgo estadounidense, nadie quiere buscar acuerdos en cuanto a la eliminación de subsidios agrícolas. La Ronda Doha se proclamó y fue aceptada como la "Ronda del Desarrollo", pero las negociaciones se estancaron precisamente porque no era lo que proclamaba.

Por Diana Tussie

Directora del Programa de Instituciones Económicas Internacionales de la FLACSO y de La Red Latinoamericana de Comercio (LATN)

**L**as negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) hoy duermen una tranquila siesta. Por primera vez en muchos años, el mes de julio pasó sin siquiera un esfuerzo de forzar acuerdos en la Ronda Doha. La crisis económica y el creciente desempleo dejan a Estados Unidos con escasas cartas en la mano para tomar iniciativas en este ámbito en el que sin su liderazgo nadie puede ni quiere moverse. El presidente Barack

Obama carece de una Ley de Autoridad para Promoción Comercial, sin la cual no tiene credibilidad en el mundo negociador. Con la ley el Ejecutivo negocia dentro del marco de la ley y luego somete a un voto de aceptación o rechazo del paquete. Por el contrario, sin dicha ley los acuerdos que el Ejecutivo firme pueden ser alterados por el Congreso, lo que anula el interés de negociarlos.

Como en cualquier batalla para disfrazar sus debilidades y atribuir la culpa a otros, Estados Unidos exige

más apertura de mercado sabiendo que no la puede ofrecer ni la va a conseguir. El embajador chino ante la OMC sentenció que "EE.UU. es el único miembro que insiste en que estamos lejos de concluir la ronda... tiene alto nivel de ambición, [lo que] equivale a reiniciar la ronda y es una desviación flagrante del mandato de negociación original".

Por el contrario, después de nueve años de negociaciones, el director general de la OMC, Pascal Lamy, dice que hay consenso sobre el 80 por ciento de los temas. Por lo visto, es el otro 20 por ciento lo que cuenta. Ese 80 por ciento no tiene nada sobre eliminación de subsidios agrícolas, el corazón del mandato de Doha. Estados Unidos (como Europa) ha aumentado los aplicados. Pretende que con recortar sobre un nivel tope que le da amplio margen de maniobra se puede cerrar el tema. En este contexto encuentra pocos compañeros de ruta.

Mientras tanto la crisis ha tornado obsoleto el marco de la negociación. La Argentina, con el respaldo de Ecuador, Cuba, Brasil, India y China, ha solicitado que se estudie el efecto de los rescates y los paquetes de estímulo. Consideran que dichos paquetes han desnivelado el terreno de juego, desviando inversiones y aumentando los incentivos para la producción en los países centrales. Pero los miembros del organismo comercial acordaron mantener sus informes regulares, pidiendo uno para junio y otro para noviembre de este año. Estados Unidos y Japón bloquearon las propuestas de mayores análisis de la OMC a las medidas comerciales dentro de los paquetes de estímulos. La Unión Europea no rechazó la propuesta por completo pero argumentó que requería mayores estudios para que pudiera realizarse de una manera realista y pragmática. En síntesis, pidió más

estudios para hacer estudios.

La siesta en la OMC alimenta comentarios sobre lo que sucedería si la Ronda de Doha se declara muerta (altamente improbable) o se la deja agonizar. Desde la irrupción de la crisis no ha habido ningún avance pero sí llamados a revivirla en cada cumbre del Grupo de los 20. Desde su primera reunión en Washington a fines del 2008, los jefes de Estado exhortan a sus ministros a concluir la ronda. Pero la OMC no puede ser mandada desde fuera y por lo tanto la aguja negociadora ni se mueve.

### Estado de la negociación

En Ginebra, las negociaciones prosiguen en el barro a nivel técnico. El Comité de Agricultura tiene una brecha de diez "cuestiones de fondo". Hay otros asuntos no menores que debieran estar en el borrador TN/AG/W/4/rev. 4, tales como topes de subsidios específicos para las cajas ámbar y azul de los países desarrollados, los equivalentes ad valorem de aranceles específicos y las

Desde la irrupción de la crisis no ha habido ningún avance pero sí llamados a revivirla en cada cumbre del Grupo de los 20. Desde su primera reunión en Washington a fines del 2008, los jefes de Estado exhortan a sus ministros a concluir la ronda.





# Tendencias, estrategias y efectos

La cooperación para promover el desarrollo y combatir la pobreza presenta nuevas configuraciones que favorecen la identificación y profundización de intereses comunes entre los países que conforman “la clase media global”. La Argentina y su potencialidad como fuente de bienes públicos.

Por  
Fernando Porta y  
Cecilia Fernández Bugna

Integrantes de REDES Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior

**L**a intensificación de los flujos de inversión extranjera directa (IED) es una de las características constitutivas de la actual fase de globalización. Las casas matrices de las empresas transnacionales (ETs) tienden a organizar la producción y el comercio a escala global mediante la operación de la manera más eficiente posible de sus redes de empresas relacionadas (subsidiarias y empresas aliadas estratégica o tácticamente). Estas estrategias se despliegan en una lógica global, o a veces

regional, de modo de poder explotar especificidades de mercado, aprovechar economías de aglomeración y saltar las barreras no arancelarias y medidas de efecto equivalente al comercio internacional. En este marco, la IED hacia los llamados “países en desarrollo” o “países emergentes” ha crecido vigorosamente desde los primeros años '90, en una trayectoria que, si bien ha atravesado diferentes coyunturas, se ha mantenido hasta la actualidad. La economía argentina ha formado parte activa de estas tendencias del proceso de internacionalización





*productiva, especialmente como receptora de capitales y empresas extranjeras.*

*A principios de los '90, la estabilización de la economía local tras el proceso hiperinflacionario y la implementación de las denominadas reformas estructurales –principalmente, la desregulación de diversos mercados, la privatización de las empresas estatales, la apertura comercial y financiera y la integración en el Mercosur– potenciaron el favorable contexto internacional resultando en un dinámico proceso de inversiones. En esos años, las*

*sucesivas oleadas de IED ingresada respondieron a patrones sectoriales particulares fuertemente influidos por el régimen macroeconómico y comercial predominante. Posteriormente, en el marco del colapso del régimen de convertibilidad y la crisis recesiva inmediata, los flujos anuales de IED retrocedieron significativamente. La recuperación de los niveles de actividad y el dinámico crecimiento económico registrado desde 2003 impulsaron en los últimos años nuevos ingresos importantes de IED; en este caso, han aparecido algunas novedades*

importantes, tanto en lo que se refiere a la estructura sectorial de las inversiones como al origen predominante de los nuevos capitales que se han instalado.

La primera oleada de IED registrada en la Argentina en los años '90 está predominantemente asociada al proceso de privatización –y extranjerización– de empresas y servicios públicos; entre 1990 y 1993, cerca de la mitad de los recursos ingresados en concepto de IED al país se destinaron a la adquisición de activos públicos. A partir de ahí, en consonancia con el progresivo agotamiento del parque de empresas a privatizar, la mayor parte de los nuevos flujos de IED se encaminaron principalmente hacia los sectores manufactureros y de servicios comerciales, financieros o empresariales; de cualquier manera, la desnacionalización de activos continuó siendo el rasgo predominante, ya que tales flujos fueron en gran medida dirigidos a la compra de empresas privadas nacionales. Así, el llamado proceso de “cambio de manos” o de “fusiones y adquisiciones” –sólo una de las formas posibles de IED– explica casi el 60 por ciento de la IED ingresada a la Argentina entre 1990 y 1999.

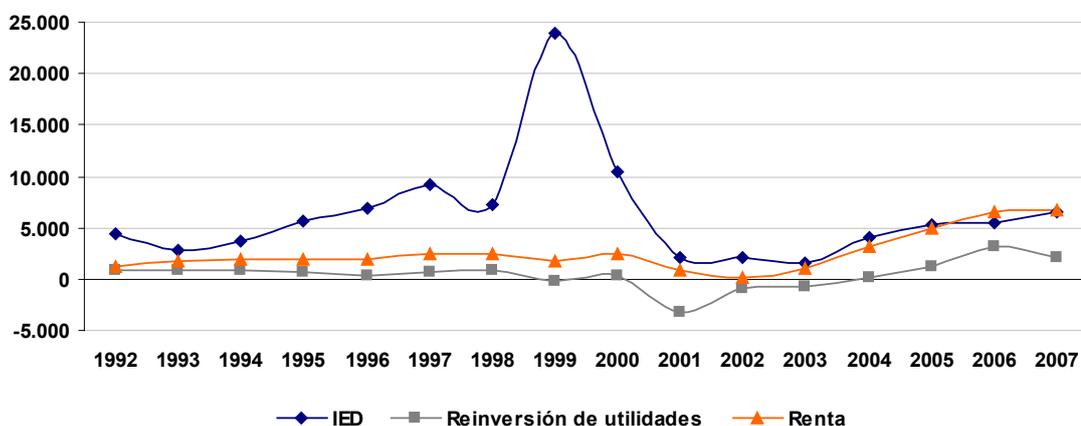
Los incentivos explícitos o implícitos propios del cuadro de políticas macroeconómicas, comerciales y promocionales vigentes en ese período influyeron decisivamente sobre la distribución sectorial de aquellos flujos de IED. En este contexto, pueden distinguirse tres grupos receptores principales: gran parte de las actividades no transables, las actividades extractivas y algunos segmentos de la industria manufacturera. Entre las primeras, los sectores de servicios públicos, infraestructura, transporte, comunicaciones, comercio y finanzas se beneficiaron de las oportunidades abiertas por el proceso de privatizaciones y las condiciones de un mercado interno generalmente cautivo y con demandas postergadas y en expansión. En relación con las actividades extractivas, la desregulación del sector energético y la Ley de Minería (destinada al desarrollo de la gran minería metalífera) promovieron un importante caudal de nuevas inversiones; en este último caso, a diferencia de los anteriores, el componente exportador de los proyectos ha sido significativo. La IED dirigida al sector manufacturero, por su parte, tendió a concentrarse en las industrias alimenticia, química y automotriz, a favor del crecimiento del mercado interno y de los incentivos instalados en la conformación del Mercosur.

En este período, por primera vez las inversiones originadas en España ocuparon un lugar destacado, superando en cuantía a las de los capitales norteamericanos, tradicionalmente predominantes hasta esta etapa. Empresas de otros países europeos –Francia, Italia e Inglaterra, principalmente– registraron también inversiones importantes, al igual que capitales chilenos, los que inauguraron tempranamente un proceso de fuerte expansión de inversiones cruzadas entre países latinoamericanos. La escasa participación de la reinversión de utilidades de ETs ya instaladas en el financiamiento de la IED –menos del 10 por ciento– es otra de las características distintivas del proceso de inversión en este período. Si bien las llamadas “rentas de la IED”, es decir las ganancias de las empresas de capital extranjero, registraron un considerable crecimiento, los inversores privilegiaron una estrategia de maximizar la remisión de utilidades a sus accionistas externos. Esta tendencia y la simultánea preponderancia del proceso de compra de empresas y activos nacionales debilitaron en estos años el potencial aporte de la IED a la formación de capital.

Hacia finales de los '90 se registra un quiebre en la tendencia expansiva de la IED en la Argentina, explicado por la concurrencia de dos factores: una declinación general de los flujos de IED mundiales –derivada de las tendencias recesivas en la economía internacional– y el inicio de un proceso contractivo en la economía argentina que se profundizará hasta desembocar en la crisis de 2001-02. Como parte de ese proceso, las empresas transnacionales aceleraron y profundizaron la estrategia de remisión de utilidades, al tiempo que mantuvieron un perfil elevado de endeudamiento en moneda extranjera. En este contexto, la devaluación de la moneda local y la pesificación de los ingresos erosionaron su posición financiera de corto plazo, especialmente en aquellas empresas fuertemente vinculadas al mercado interno. Consecuentemente, los flujos de IED se desplomaron hasta alcanzar un valor mínimo en 2003.

La reactivación de las inversiones externas se produjo de la mano de la recuperación de la economía local y, al mismo tiempo, de la aparición de nuevas oportunidades de compra de empresas nacionales, en este caso aprovechando la desvalorización de sus activos en moneda internacional, luego de la crisis y la maxidevaluación.

Flujos de IED, renta y reinversión de utilidades en la Argentina. 1992-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.





ONE HUNDRED  
FEDERAL RESERVE NOTE  
AE 11160313 L  
E3



THIS NOTE IS LEGAL TENDER  
FOR ALL DEBTS, PUBLIC AND PRIVATE

W. R. Johnson  
Treasurer of the United States



ONE HUNDRED  
AE 11160313 L

El escenario global (2002-2010)

# LA FUGA DE CAPITALALES

Los poderes fácticos del Norte sacan ventaja de la crisis global. Para los países del Sur, es el peor de los mundos. Para pensar en un planeta más equitativo es necesaria una regulación financiera, limitar las operaciones que se valen de los paraísos fiscales y poner en marcha una organización tributaria mundial.

Por Jorge Gaggero

Integrante del Plan Fénix e investigador en el CEFID-AR



**E**l presente curso de la globalización y la sustancial desregulación del flujo de los capitales financieros tienen –a través de las inevitables crisis a las que someten periódicamente a nuestros países– impactos desestabilizadores sobre el crecimiento y efectos regresivos en el plano sociopolítico que han sido destacados en la literatura económica.

Los temas cruciales son de alcance supranacional y global y por lo tanto sólo pueden ser abordados con eficacia si se opera también en los niveles supranacional y global: la regulación financiera pendiente, por ejemplo; el intercambio efectivo de información crucial para el control fiscal nacional, impracticable en la actualidad; en relación con los dos temas precedentes, la necesidad de la sustancial limitación de las operaciones económico-financieras que se valen de los denominados “paraísos fiscales”; la indispensable (y posible) puesta en marcha de una organización tributaria mundial; y muchos otros, entre los cuales se destacan los ligados a una cuestión tan crítica como la ambiental.

Sin embargo, la presente crisis y desorganización del sistema global parece por el momento y a pesar de las nuevas amenazas que se ciernen –una posible crisis descontrolada en la zona del euro, por ejemplo– tan ventajosa para buena parte de los poderes

fácticos del mundo desarrollado –al menos en el sentido de que no ha acarreado, por el momento, ajustes estructurales que los afecten–, en especial para los grandes bancos globales, que cualquier cambio positivo de significación en las cuestiones de la mencionada agenda parece hoy muy difícil de alcanzar. El grave problema es que buena parte de las ventajas y privilegios que logran conservar los poderes fácticos del norte del mundo operan a costa del crecimiento, la fiscalidad y los niveles de equidad en el resto del planeta.

En una perspectiva optimista, la agenda de los problemas más significativos debería tender a ser una agenda global. En especial, en los campos financiero y fiscal. Esto no quiere decir que, entretanto, los Estados nacionales de los países en desarrollo (o del Sur) no puedan hacer nada en estas materias. Sí pueden actuar, usualmente bastante más de lo que intentan. La mayor parte de ellos suele autolimitarse, sin embargo, en el impulso de sus políticas y gestiones político-administrativas respectivas (locales, regionales y globales) de un modo tal que no les permite acercarse siquiera a los límites que les fija el sistema globalizado para el despliegue de su acción soberana (tanto a los límites de hecho como a los de derecho). En otras palabras, las acciones gubernamentales no suelen apuntar en el Sur, en general, a tantear los límites que la cruda realidad global plantea a los Estados-nación menos poderosos. Parece verificarse en el Sur entonces el peor de los mundos, debido a:

1. Una insuficiente acción nacional que no tantea los límites. En las cuestiones financieras así como en el caso de los temas tributarios, tanto las normativas como las prácticas político-administrativas suelen estar bastante lejos de las fronteras que plantea la asimétrica situación global vigente.

**El grave problema es que buena parte de las ventajas y privilegios que logran conservar los poderes fácticos del norte del mundo operan a costa del crecimiento, la fiscalidad y los niveles de equidad en el resto del planeta. En una perspectiva optimista la agenda de los problemas más significativos debería tender a ser una agenda global.**

2. La ausencia o debilidad de iniciativas comunes (regionales) de verdadera significación. En el mejor de los casos, las acciones comunes planteadas tienen carácter limitado, cuando no marginal. La cuestión de la regulación de los flujos de capital parece mostrar problemas de falta de convicción y/o coordinación en la aplicación de las políticas posibles, que son desalentadas por la persistencia de las recetas de tipo ortodoxo que todavía brindan los organismos multilaterales (y suelen tener mucha influencia en organismos nacionales de relevancia, tales como los bancos centrales).

3. Las muy escasas y poco significativas iniciativas de carácter supranacional o global con alguna perspectiva de concreción en estos campos (salvo quizás en el caso de algunas regulaciones bancarias, como la reciente reforma de la regulación financiera en los Estados Unidos impulsada por el presidente Barack Obama, de difícil consistencia y coordinación global, y –eventualmente– la posible imposición futura a las transacciones financieras, todavía sujeta a grandes desacuerdos entre las naciones más poderosas).

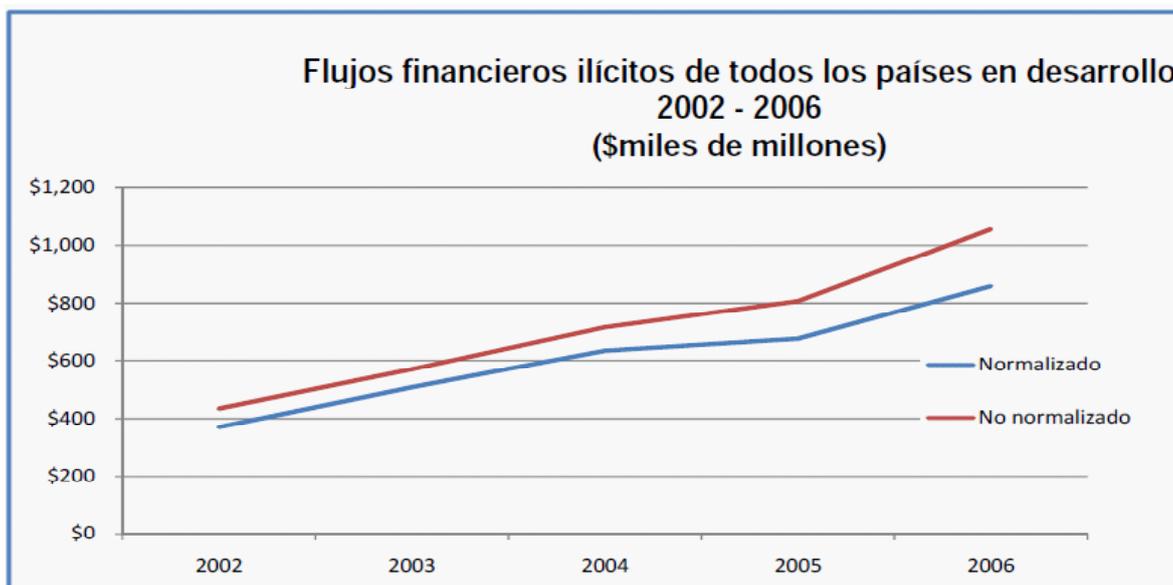
### La fuga de capitales y las “jurisdicciones del secreto” (2002-2006 y después)

En este marco han emergido de modo inocultable durante la crisis dos cuestiones cruciales: la fuga de capitales y su indispensable instrumento, los paraísos fiscales (jurisdicciones del secreto), que se expresan en:

1. Las enormes transferencias Sur-Norte que suelen alcanzar su pico en períodos de crisis como el presente; y
2. La sustancialmente libre y opaca actuación de las firmas multinacionales (en particular, de las corporaciones financieras globales) y de los denominados “ricos globales”, que hacen uso y abuso de los paraísos fiscales.

El análisis de estas operaciones resulta central para

Gráfico N° 1



Fuente: Global Financial Integrity, “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006”, 2008. Las dos curvas presentadas resultan de sendos métodos alternativos de aproximación.



	Total de filiales	5400	100,0%	
	<b>Filiales en “paraísos”</b>	<b>1260</b>	<b>23,30%</b>	<b>100,00%</b>
1	Islas Caiman	262		20,80%
2	Jersey	170		13,50%
3	Hong Kong	141		11,20%
4	Irlanda	119		9,40%
5	Guernsey	68		5,40%
6	Bahamas	63		5,00%
7	Holanda	53		4,20%
8	Islas Virgenes Británicas	51		4,00%
9	Luxemburgo	49		3,90%
10	Isla de Man	46		3,70%
11 a 33	Otros paraísos	238		18,90%

Fuente: Elaboración propia en base a Tax Justice Network, 2009.

dificultades graves en las casas matrices de esas firmas que, de otro modo, hubieran terminado por perjudicarlo.

#### Los flujos financieros ilícitos (2002-2006)

La mejor estimación disponible de los flujos financieros ilícitos (brutos) –entendidos como el movimiento transfronterizo de dinero que resulta ilegalmente obtenido, transferido o utilizado– desde los países en desarrollo durante el período 2002-2006 puede ser observada en el Gráfico N° 1. Se ha verificado en el quinquenio un crecimiento sostenido, desde alrededor de 400.000 millones de dólares al año en 2002 hasta el orden del billón de dólares al año en 2006.

Se trata de un cálculo muy conservador que, además, no incluye a las importantes extracciones de valor desde los países del Sur que no implican transferencias monetarias (por ejemplo, sobre y subfacturación en el comercio exterior, contrabando y otras transacciones con bienes y activos con manipulación de sus precios).

Los más importantes países de origen de las transferencias financieras ilícitas han sido, en orden de importancia: China, Arabia Saudita, México, Rusia, India, Kuwait, Malasia, Venezuela, Polonia y Hungría.

China continental lidera claramente el ranking con un promedio anual precrisis estimado que superó los 250.000 millones de dólares, seguida por el par Arabia Saudita/México, cuyo drenaje osciló alrededor de los 50.000 millones de dólares cada uno. Estos tres países,

*Resulta notable la medida en que la composición global de estos flujos contradice a la versión que ha sido impuesta a través de los medios masivos de comunicación e, incluso, de muchos enfoques académicos.*

más Rusia (con fugas anuales promedio del orden de los 40.000 millones de dólares) explicarían entonces alrededor del 60 por ciento del total de las fugas ilícitas de capitales desde el Sur del mundo del período en análisis.

La Argentina no aparece registrada en este ranking de las top ten debido a que durante el quinquenio 2002-2006 sólo promedió entre 12.000 y 13.000 millones de dólares de fuga ilícita anual. El período en análisis coincide con la fase de fuerte y sostenida recuperación económica posterior al derrumbe del régimen de convertibilidad.

En cuanto a las regiones de América latina y el Caribe y América del Sur, los promedios anuales del período sumaron alrededor de 100/123.000 millones de dólares y 41/58.000 millones, respectivamente. Estos valores representaron algo más del 17 por ciento y del 8 por ciento, respectivamente, de las fugas totales provenientes de los países en desarrollo. La Argentina participó con el 2 por ciento de este total.

#### La estructura de los flujos ilícitos globales

Analizadas las cuestiones de los órdenes de magnitud, tendencia y procedencia de los flujos ilícitos globales generados en los países en desarrollo, importa analizar ahora su estructura.

Resulta notable la medida en que la composición global de estos flujos contradice a la versión que ha sido impuesta a través de los medios masivos de comunicación e, incluso, de muchos enfoques académicos. En general, la literatura generada en los organismos multilaterales de crédito y –también– la acción de ONGs tales



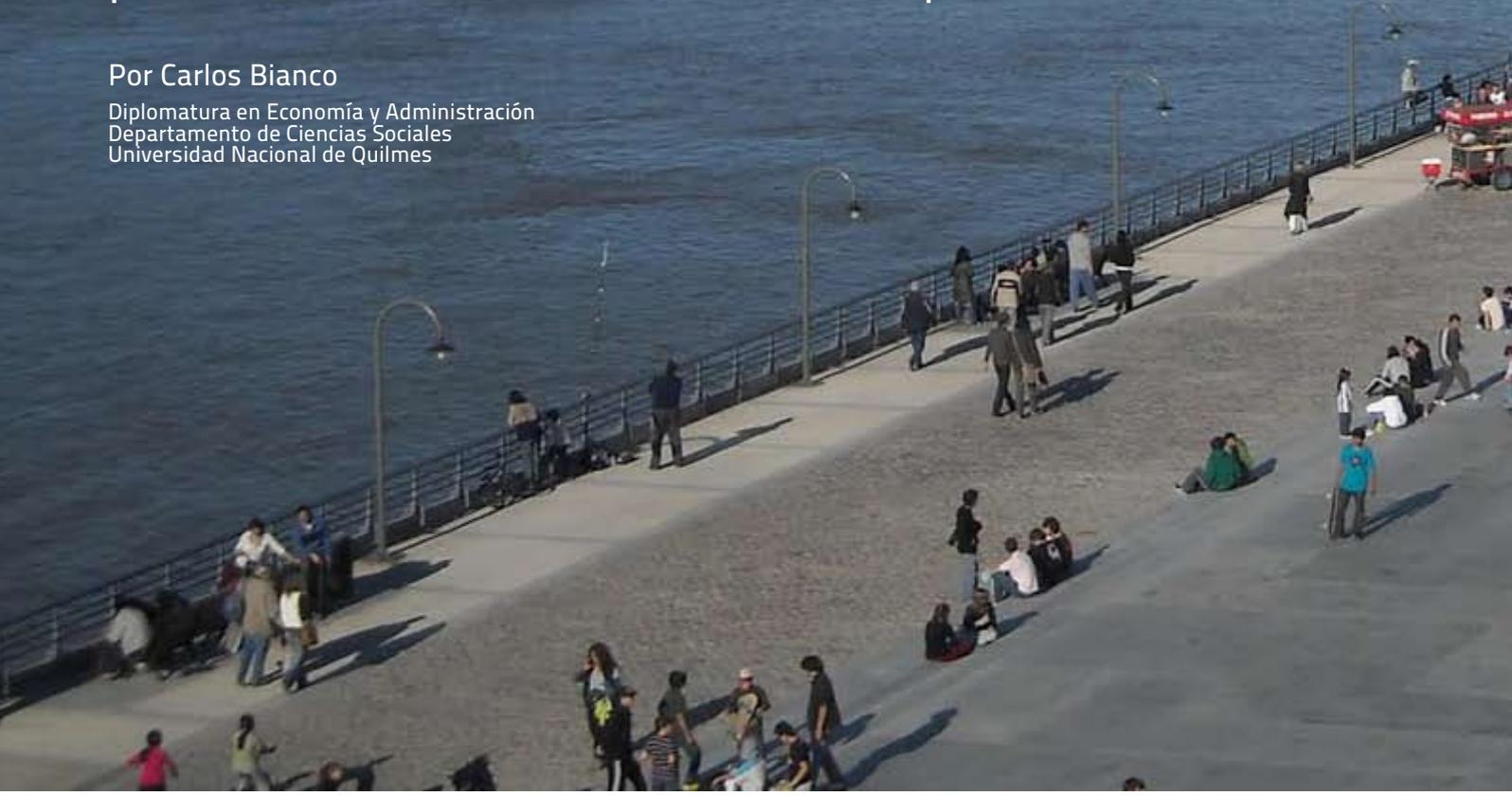
La inserción externa argentina en la posconvertibilidad

# Boom exportador y cambios marginales en la estructura

En la medida en que se sostenga el esquema de precios relativos, el mercado interno conserve su robustez y se articulen políticas de transformación estructural del aparato productivo, las tendencias de cambio se profundizarán.

Por Carlos Bianco

Diplomatura en Economía y Administración  
Departamento de Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Quilmes





**L**a traumática salida del régimen de convertibilidad, si bien sumergió a la economía argentina en la peor de las crisis de su historia, recreó las condiciones que hicieron posible un proceso de crecimiento acelerado a partir de entonces. En el marco de este nuevo patrón de crecimiento a tasas chinas, la existencia de recurrentes saldos positivos de cuenta corriente, junto a la obtención de superávit fiscales estructurales, se constituyeron en los principales pilares del modelo económico. Los superávit estructurales de cuenta corriente se explican, fundamentalmente, por el excelente desempeño de la balanza comercial de bienes en el marco de una economía mucho más integrada comercialmente al mundo. Esa buena performance responde, a su vez, a dos situaciones distintas: por el lado de las exportaciones, se profundizó la tendencia creciente de largo plazo; en cuanto a las importaciones, la recesión de 1999-2001 y la crisis de 2002 generaron un desplome de una magnitud tal que, una vez ingresada la economía en régimen de crecimiento y a pesar de su dinámico incremento, nunca pudieron dar alcance al nivel de los envíos al exterior, consolidándose el saldo comercial superavitario. Este artículo caracteriza la evolución y los cambios en la composición de la canasta exportadora argentina en el período de la posconvertibilidad (2002-2009). A ese respecto, en primer lugar, se da cuenta de la magnitud y evolución de las exportaciones argentinas. En segundo lugar, se presenta su composición de modo de observar la estructura y sus cambios más relevantes.

## El boom de exportaciones en la posconvertibilidad

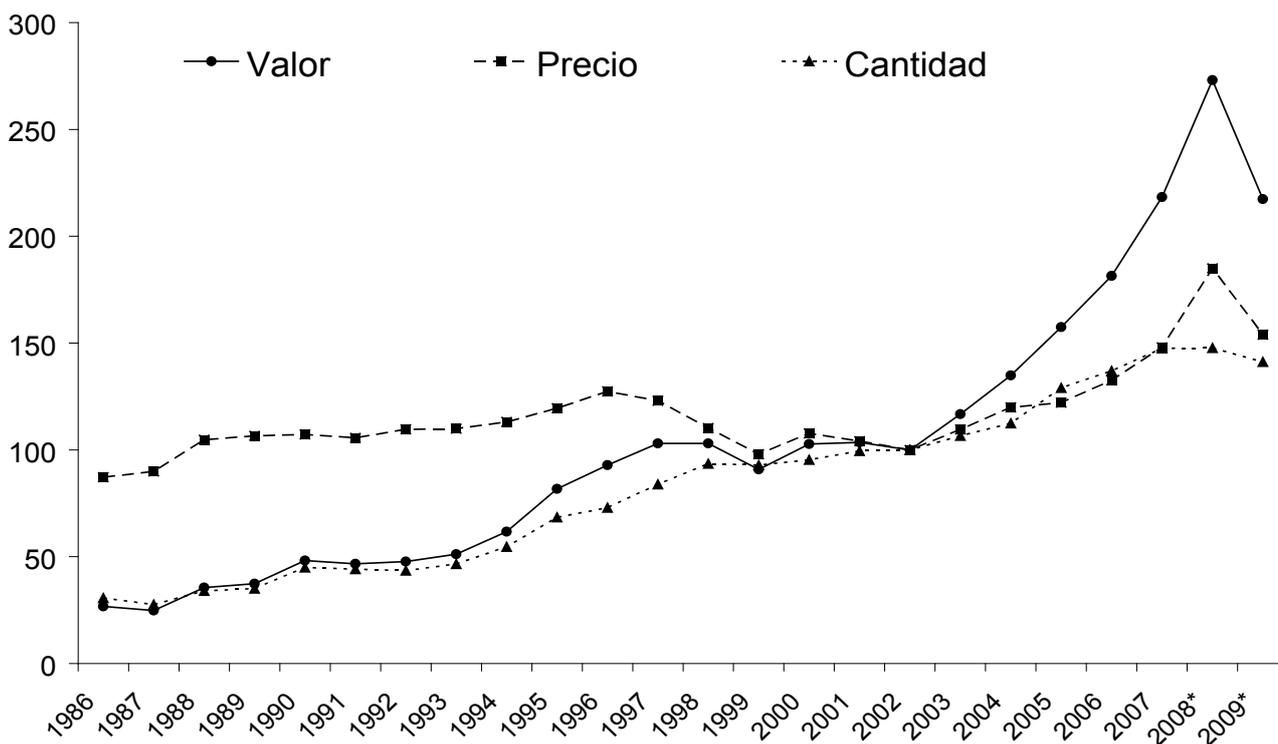
La devaluación del peso hacia 2002, en el contexto de un mercado interno fuertemente deprimido, hizo posible un importante aumento de los envíos al exterior. Sin embargo, se debe destacar que la aceleración del ritmo exportador tuvo lugar en medio de una tendencia creciente de largo plazo. Las exportaciones de bienes se expandieron entre 2002 y 2008 a una tasa promedio del 18 por ciento anual, impulsadas por el aumento tanto de los precios (11 por ciento) como de las cantidades (7 por ciento) despachadas (Gráfico N° 1).

Las razones por las cuales se produjo este buen desempeño de los envíos al exterior son variadas:

1. Cabe señalar la mejora de la competitividad-precio de la producción local ante la variación de los precios relativos originada en el aumento del tipo de cambio y su posterior sostenimiento en niveles competitivos. No obstante, el repaso de la evidencia reciente pone en duda la potencia de la devaluación y el mantenimiento del tipo de cambio como único acicate de las exportaciones. Por un lado, la evolución de las ventas externas argentinas revela un proceso de expansión de largo plazo, en cuya trayectoria han convivido distintos niveles de tipo de cambio real. Por el otro, durante la presente década no sólo las exportaciones argentinas se mostraron dinámicas, sino también las del resto de los países de América latina, donde pueden encontrarse niveles sumamente disímiles de tipo de cambio real.

Gráfico N° 1.

Exportaciones de bienes. Índices de valor, precio y cantidad, 1986-2009. En número índice base 2002 = 100.



\* Cifras provisionarias

Fuente: elaboración de CENDA sobre la base de INDEC



la moneda local, el buen contexto internacional caracterizado por una demanda externa dinámica y excelentes términos de intercambio y las ganancias de escala y productividad obtenidas genuinamente, permitieron una aceleración de la tendencia de largo plazo de crecimiento de las exportaciones argentinas en un contexto de fortalecimiento del mercado interno, dando cuenta de una respuesta inédita de la economía nacional frente al aumento brusco del tipo de cambio nominal. La rápida reacción de las exportaciones ante la devaluación y el aprovechamiento de las condiciones del mercado internacional, a diferencia de lo sucedido en otros períodos, tuvo que ver con dos fenómenos. Al momento de la última devaluación, la Convertibilidad había hecho ya su tarea, dejando un aparato productivo manufacturero escuálido pero relativamente eficiente. Y el sector agropecuario gozó desde mitad de los '90 de precios relativamente elevados, al tiempo que fue sujeto de un significativo cambio técnico (maquinización acelerada; uso intensivo de agroquímicos; difusión de variedades transgénicas) y organizacional (propagación de la siembra directa; desarrollo de contratistas; aparición de pooles de siembra; aumentos de escala por concentración de la propiedad).

La tendencia creciente de las exportaciones culminó abruptamente en 2009 como consecuencia de la crisis

mundial. Desde finales de 2008, el rápido desenvolvimiento de la crisis trajo como una de sus consecuencias más sobresalientes la abrupta caída del comercio mundial. El canal comercial comenzó a operar como principal vía de contagio para la economía argentina a causa de:

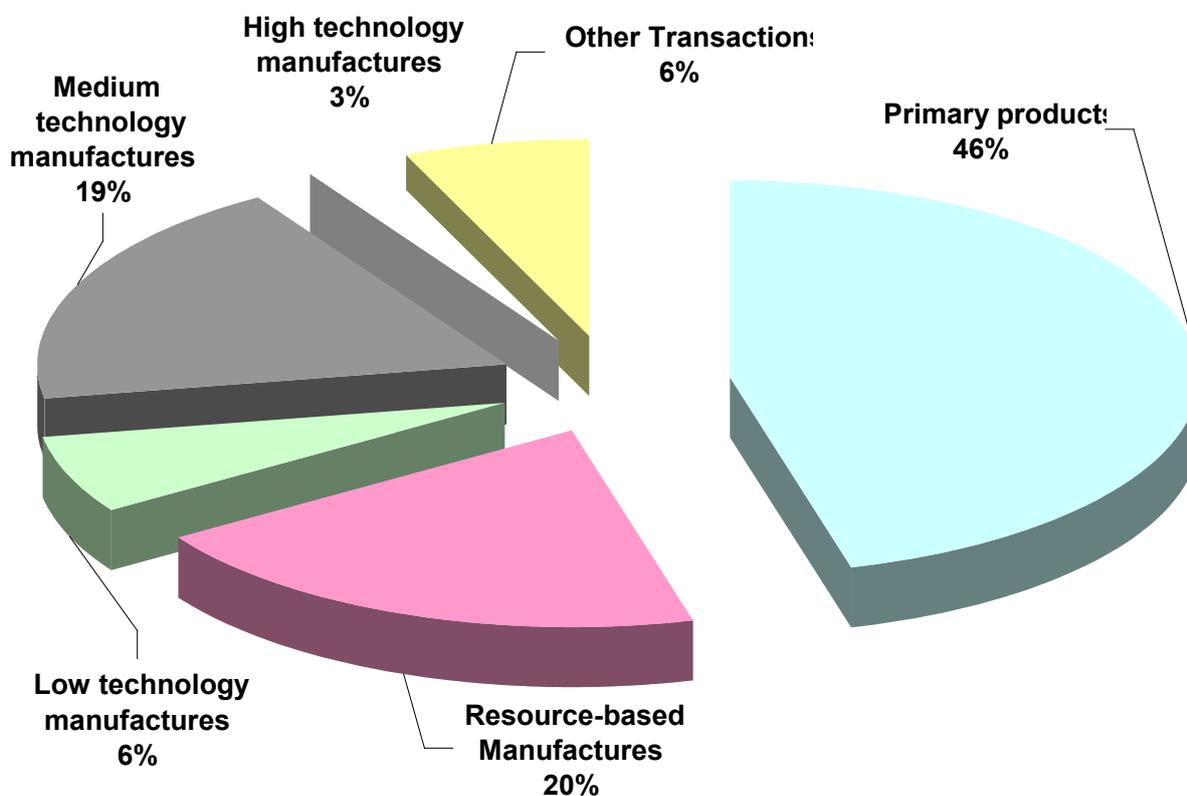
- \* Una menor demanda de importaciones de los países centrales.
- \* El derrumbe de los precios de los productos primarios.
- \* La menor disponibilidad de financiamiento de las operaciones de comercio exterior.
- \* La apreciación del peso hacia fines de 2008 y comienzos de 2009.
- \* Una serie de medidas de carácter proteccionista que se desplegaron alrededor del mundo.

Como resultado global de estas tendencias durante 2009 se verificó una caída en los valores de exportación de la Argentina del orden del 20 por ciento, asociada a una reducción tanto de los precios (17 por ciento) como de las cantidades (4 por ciento).

#### La canasta exportadora en la posconvertibilidad: composición y cambios

El análisis de las exportaciones argentinas para el período 2002-2009 muestra que los dos principa-

Gráfico N° 3. Exportaciones según Contenido de Tecnología (metodología Lall), 2002-2009.



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.



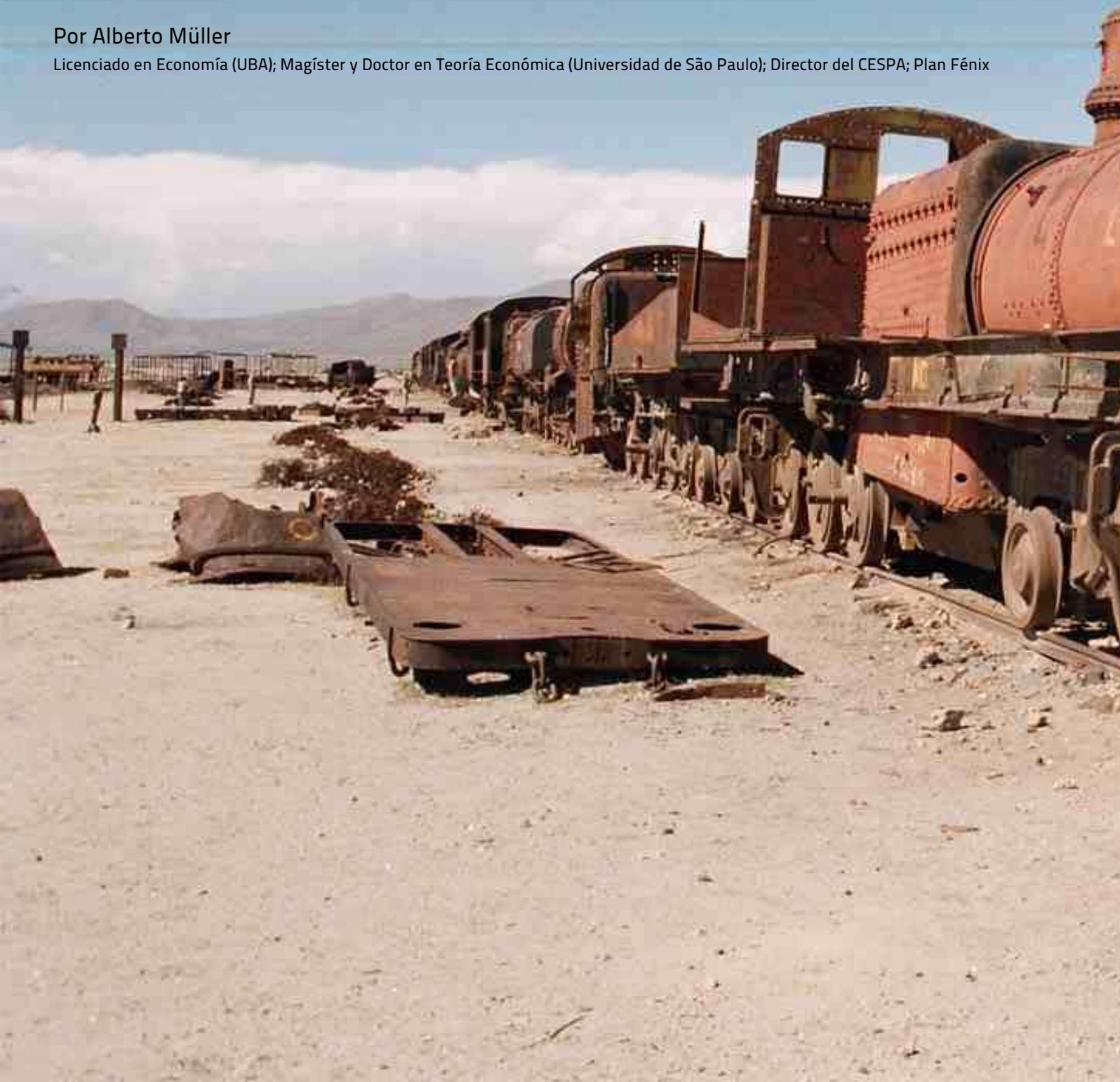
Infraestructura e integración

# Más allá de los mitos

La vía marítima sigue siendo mucho más barata que promover la conectividad a través del sistema ferroviario, pese a la creencia de que los trenes, por sí mismos, aseguran el desarrollo de un territorio no ocupado.

Por Alberto Müller

Licenciado en Economía (UBA); Magíster y Doctor en Teoría Económica (Universidad de São Paulo); Director del CESPA; Plan Fénix





**E**s un lugar común la creencia en América latina de que la infraestructura vial y ferroviaria tiene capacidades para desarrollar actividades, vigorizar procesos productivos y en general abrir perspectivas antes cerradas. Esta creencia encuentra sustento en la narrativa histórica de nuestros países.

Y efectivamente, hubo casos de territorios vacíos donde la llegada de sistemas de transporte modernos se asocia a un proceso de acelerada implantación de población y actividades. La región pampeana argentina, la región cafetalera del Estado de San Pablo, el interior del Uruguay, son aducidos como ejemplos de territorios “vacíos” que se ocupan a partir del sistema ferroviario, por caso.

Esto ha dado lugar a una suerte de mitología, que indica que la mejoría de la conectividad per se asegura el desarrollo; esto es, todo territorio no ocupado es susceptible de serlo a partir del sistema de transporte, poniendo en marcha el proceso virtuoso que señalamos.

Espacios “vacíos” por cierto sobran en América latina, aun hoy día. Las densidades demográficas no son muy elevadas, y la concentración poblacional es importante. No todas las principales ciudades son puertos; pero la población ha tendido a nuclearse sobre los litorales o zonas próximas a estos, en función originariamente del desarrollo primario exportador, y luego merced a la industrialización que ha tenido lugar, en buena parte de nuestros países.

Por otro lado, existen formidables barreras naturales que obstaculizan la ocupación territorial y la vinculación entre países; la principal de ellas es la Cordillera de los Andes. Pero también la Amazonia es hoy día un territorio a la vez poco poblado y barrera, por la gran presencia de su sistema fluvial, el más grande del mundo.

A partir de estas constataciones, ha sido recurrente la apelación a “ocupar los vacíos” y a establecer conectividades, superando estas barreras; y en este proceso, el transporte ha sido convocado a cumplir el papel que se espera de él. Este llamado se ha acentuado en las últimas tres décadas, al calor del importante acercamiento que se ha dado entre los países, apuntando a crear zonas de libre comercio o uniones aduaneras. “Ocupar los vacíos” y establecer nuevas vinculaciones entre áreas ya ocupadas es entonces explotar oportunidades.

## Desarrollo: las experiencias

Los ensayos más tempranos de vinculación entre

países han sido los cruces ferroviarios de la Cordillera entre la Argentina y Chile, el primero de los cuales fue concretado en 1910. Veamos cómo el periodismo de 1910 comentaba la inauguración del servicio: “El 5 de abril no sólo será gloriosa fecha histórica para Mendoza, sino también marcará una nueva vida para esta provincia, un nuevo sendero de indiscutible provecho, por el cual marchará a grandes pasos hacia el progreso. (...) Si el comercio y la industria argentina y chilena, ven realizada esa empresa titánica, cuyo resultado de gran trascendencia será de muchísimo provecho para ambos países, estos puedan encontrar en este acontecimiento un nuevo vínculo, un puente de oro tendido a la paz y al trabajo, eslabón fuerte y grande que unirá más y mejor dos pueblos hermanos” (Diario Los Andes, 5 de abril de 1910).

Lo que logró este Ferrocarril Trasandino no conformó sin embargo estas expectativas. Los tráficos fueron débiles, y sobre todo de interés local (en particular, movimiento de hacienda hacia zonas de veranada). Más allá de su indudable valor simbólico, la significación efectiva de esta línea fue muy baja. Según testimonios de la época, los movimientos de carga entre Buenos Aires y Valparaíso/Santiago de Chile se realizaron mayormente por vía marítima, a través del Estrecho de Magallanes. Y 50 años después de su creación, esta línea –hoy clausurada– contaba con sólo tres servicios semanales de pasajeros.

Un segundo hito fue la construcción del puente Paso de los Libres-Uruguayana, concretado en 1945, como fruto de un acercamiento entre la Argentina y Brasil durante la década de los '30. Es interesante señalar que este puente fue la

primera unión fija que tuvo la Mesopotamia argentina; razones geoestratégicas bloquearon el desarrollo de la infraestructura en esa región hasta la década de 1970. Esta segunda vinculación tuvo ya un mejor desempeño. Permitted un vínculo local de importancia entre las dos ciudades; a la vez, se constituyó que el principal cruce para el transporte terrestre entre la Argentina y Brasil, y en el punto de mayor movimiento de carga terrestre internacional en Sudamérica. Aun así, el grueso del tráfico de cargas entre la Argentina y Brasil opera hoy día por vía marítima.

Estos eventos –más allá de su éxito o fracaso– constituyen más la excepción que la regla en América del Sur. Son pocos los casos donde existe una frontera viva, con fuerte intercambio. El más visible seguramente es el constituido por las fronteras entre Brasil y Uruguay, que ha dado lugar a ciudades gemelas, aglomerados urbanos atravesados por una línea fronteriza; en menor medida, la frontera argentino-brasileña ha desarrollado vinculaciones de cierto volumen, aunque obstaculizadas por



**EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS ES POR LEJOS EL MÁS BARATO. EN DISTANCIAS LARGAS –DONDE LA INCIDENCIA DE LOS COSTOS PORTUARIOS Y LOS FLETES COMPLEMENTARIOS SE DILUYE– ESTE TRANSPORTE ES SENCILLAMENTE IMBATIBLE.**



Por esta razón, además, la popular noción de “Corredor Bioceánico” carece de cualquier fundamento, si la idea que subyace es la de vincular por vía terrestre dos puertos, a efectos de abreviar recorridos marítimos. Por más que dichos “corredores” se implementen, no habrá demanda relevante para ellos. No tiene mayor objeto, por ejemplo, enviar cargas de Brasil a puertos de Chile o Perú en el Pacífico, para su posterior embarque hacia el Este de Asia, salvo el caso de orígenes muy próximos a las fronteras con esos países, orígenes que como sabemos tienden a generar tráfico exiguo, por la baja densificación de población y actividades.

¿Implica esto que debe abandonarse también la noción de corredores de integración? Ella ha sido propuesta por la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Entendemos que es deseable apuntalar ámbitos que promuevan el intercambio de opiniones y la coordinación de acciones. Asimismo, la idea de una “marca” Mercosur o Unasur que se plasme en los diversos segmentos de infraestructura tiene un poder importante a nivel del imaginario colectivo, al dar identidad y sentido de pertenencia. Obras en algunos corredores de integración podrán eventualmente fructificar en nuevas oportunidades, resultantes de

**LA IDEA DE QUE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE TERRESTRE ES UN INSTRUMENTO CRÍTICO PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR ES DE RELATIVA VALIDEZ. EL TRANSPORTE MARÍTIMO SEGUIRÁ TENIENDO UNA IMPORTANCIA CENTRAL.**

la mayor conectividad; esta posibilidad debe quedar abierta.

Pueden concretarse proyectos que permitan abrir estas perspectivas, aun con bajas demandas reales. Tal parece ser el caso, por ejemplo, del recientemente concluido proyecto de Paso de Jama. Pero este camino debe ser seguido con cautela, porque es poco probable que la integración justifique por sí misma la concreción de proyectos de gran talla.

Por ejemplo, el actual proyecto de nexo ferroviario entre Mendoza y Los Andes –reedición del antiguo Trasandino– debe ser cuidadosamente evaluado. Se trata de una obra valuada preliminarmente en 3.000 millones de dólares; incluye un túnel de 50 kilómetros de extensión, que sería así el segundo más largo del mundo. Parece demasiada obra para un corredor por el que hoy día transitan menos de 2.000 vehículos diarios (60 por ciento camiones); esto justificaría no más de dos trenes por día y sentido, cuando en el Túnel del Canal de la Mancha transitan 15-20 servicios diarios. Podrá argumentarse que se trata de una inversión privada; pero ello, al margen de si efectivamente tiene este carácter, no quita que pueda tratarse de una mala decisión, vista en términos sociales.

En general, las inversiones en infraestructura vial y ferroviaria se verán justificadas sobre todo por sus beneficios a los propios países, antes que a las interconexiones que ellas permiten con otros países.

Una integración regional sobre bases sólidas no debe apoyarse en mitos, sino en las realidades concretas, que son las que nuestras sociedades construyen diariamente. Sobre todo, si tales mitos son muy costosos 🌀



Diálogos políticos: buscando consensos / Claudio Lozano

# “Abrir la puerta a la participación popular”

**El diputado señaló los principales déficit del proceso actual: la falta de control público sobre los recursos naturales y la ausencia de reformas que permitan que la población se involucre directamente en las decisiones.**



**E**l diputado Claudio Lozano, de Buenos Aires para Todos-Proyecto Sur brindó en una entrevista con Voces en el Fénix su visión sobre la realidad nacional y latinoamericana. Reconoció aciertos oficialistas a la vez que realizó críticas filosas. “Vivimos un momento de oportunidad en medio de la crisis que vive el sistema capitalista en sus centros más desarrollados, como Estados Unidos y Europa. Los que formamos parte de la periferia, en particular América latina, tenemos la posibilidad de generar mayores márgenes para enhebrar una estrategia de inserción en el mundo diferente

a la que hemos venido teniendo hasta ahora”, explicó el dirigente. Para Lozano, “América latina vive un proceso de avance popular, con desiguales tonalidades, pero con la existencia de gobiernos que se plantean procesos de mayor inclusión a la vez que discuten nuestro lugar en el mundo. Se abren condiciones para que la integración regional supere lo declamativo”.

**–¿Considera que hay un enfrentamiento entre dos modelos de país, uno inclusivo y otro neoliberal?**

–Afirmar esto supondría que existe un modelo alterna-

tivo acabado. Yo no percibo esto. Percibo que está claro que hay un proceso de avance popular, con desiguales niveles de acuerdo a los países que se analice. Hay una discusión abierta dentro del campo progresista y la experiencia popular, respecto de cómo se traduce en términos de proyecto una propuesta que suponga recuperar autonomía, profundizar la igualdad y garantizar un proceso de mayor democratización institucional. Por ahora hay distintas experiencias, que en ningún caso todavía configuran un modelo determinado. De hecho, uno podría decir que existe una suerte de rumbo de América latina, que tiene dos claves, que no se cumplen de igual manera en todos los países. La primera es la apuesta constituyente. La idea de que con el sistema institucional existente no se puede gobernar una sociedad en dirección a la igualdad, la soberanía y la democratización. Es importante afrontar el desafío de transformar las instituciones e incorporar mecanismos de participación directa de la población en las decisiones, como en Venezuela, Bolivia y Ecuador. No sucede en nuestro país o en Chile. Habría que discutir el caso de Brasil. La otra clave importante, que determina en qué lugar está puesta cada experiencia, es el tema de retomar el control público sobre la explotación de los recursos naturales. También allí hay un eje entre Venezuela, Bolivia y Ecuador, aunque aquí a, diferencia de lo anterior, Brasil también tiene una política mucho más precisa. En este punto la Argentina no sólo tiene retrasos considerables, sino que en algunos casos hay una profundización de los rumbos que se venía teniendo en décadas pasadas.

#### **-¿Qué reconocen del actual gobierno como una ruptura con el neoliberalismo, y qué continuidades destacan respecto de los '90?**

-Hay diferencias en términos de gestión macroeconómica. El dispositivo de política económica que caracterizó los '90 no tiene demasiado que ver con el que rige hoy. Igualmente, la gestión macroeconómica no cambia a partir del gobierno de Néstor Kirchner, sino que es un cambio previo. Los marcos más importantes ya quedan instalados en la gestión de Eduardo Duhalde. Hay cambios en el terreno político y social, a la vez que hay continuidades muy fuertes en términos de la estructura económica en general. Cuando hablo de cambios políticos y sociales, me refiero a que la experiencia de Kirchner es el resultado de un proceso de avance y cuestionamiento popular que se da en los años 2001 y 2002. A partir de la aparición de Kirchner, que no era de las experiencias dominantes al interior del justicialismo, se reorienta el rumbo del justicialismo en los primeros años. Reconocemos determinados logros institucionales que se expresan en la Corte Suprema, la política en materia de derechos humanos, el replanteo de las relaciones con el resto de América latina. Y que se expresan en un conjunto de definiciones discursivas, que luego van a tener una traducción mucho menos concreta en el plano económico. Ese proceso comienza a limitarse a partir del 2005, momento en el cual el gobierno, y Kirchner en particular, comienza a dar una discusión por el control de la estructura del Partido Justicialista. De ahí en más, en lugar de seguir abriéndole la puerta al proceso de cambio que la Argentina venía viviendo, fue actuando como tapón de ese proceso de manera creciente.

#### **-¿Cómo repercute esto en la situación económica?**

-La Argentina vive una fase de crecimiento importante sin cambios estructurales significativos. Entre las continuidades con el neoliberalismo está la concentración de la economía, la transnacionalización de la economía, y el mantenimiento de un patrón de desigualdad significativo. Esto no implica decir que no ha habido mejoras relativas en materia social respecto de lo más profundo de la crisis. Pero si se compara el 2007, que es el último año de crecimiento pleno de este esquema, además del último año con estadísticas confiables, con 1997, que es el último año de crecimiento pleno de la convertibilidad, se observa que el producto bruto de la Argentina está más de 30 puntos por encima de lo que estaba en el '97 mientras que los niveles de desempleo son prácticamente los mismos. La situación de ilegalidad laboral está por encima de lo que estaba en el '97. El ingreso promedio en valores reales de quienes están ocupados está 22 por ciento por debajo de lo que estaba en aquel momento. Los niveles de pobreza están por encima de lo que estaban en el '97 y los niveles de indigencia están muchísimo más por encima todavía. La pobreza está 3 por ciento arriba y la indigencia está 53 por ciento arriba de lo que estaba en aquel momento, a pesar de la fase de crecimiento vivida. En términos de la propia cúpula empresarial, mientras las 200 primeras firmas de mayor facturación de la Argentina representaban el 31 por ciento respecto del PBI en el año '97, pasan a representar el 51 por ciento en el 2007. Mientras la participación del capital extranjero en esas 200 firmas era del 64 por ciento en el '97, en el 2007 pasa a ser el 78 por ciento. Está claro que el momento más importante de agravamiento del cuadro de concentración y transnacionalización se da en el proceso de la crisis, pero también está claro que del 2003 al 2007 eso no se atenúa sino que se profundiza. Esto tiene que ver con que las herramientas de gestión macroeconómica que se han venido manteniendo no están inscriptas en una estrategia de reforma estructural que suponga revertir las condiciones que se implantaron desde mediados de los '70 en adelante. Y han aparecido como límites muy precisos desde el 2007 en adelante, para poder profundizar el proceso de cambio que la Argentina precisa.

#### **-Las retenciones tenía la intención de ser un mecanismo redistributivo. Esto generó una cierta oposición. Cualquier elemento redistributivo genera rechazo de los sectores afectados. ¿Cómo se generan las herramientas para efectivamente poder hacer esos cambios estructurales? ¿La disputa en torno de la 125 tuvo que ver con eso?**

-No hay una estrategia seria de transformación que esté convocando al pueblo argentino en sus diferentes expresiones. En todos los aspectos que uno podría señalar como parte de un ideario progresista, encontramos el mismo problema que en la 125. En el caso de la estatización de las administradoras, que era un paso indispensable para poner en marcha una reforma del sistema previsional, en la práctica, se transformó en la posibilidad de disponer de una caja auxiliar al Tesoro para financiar la estrategia de política económica del gobierno nacional. ¿Qué es lo que le hace el juego a la reconstrucción del



## “Organización para avanzar”

**Del otro lado del mostrador de lo que llama el “antipueblo”, el dirigente bonaerense explica cómo construye el progresismo kirchnerista a nivel municipal, en el marco de una visión del país.**



**E**l intendente de Lanús, Darío Díaz Pérez, es uno de los referentes oficialistas del conurbano que encarna planteos progresistas muy alejados de la tradicional imagen que se tiene de los intendentes peronistas. En conversación con Voces en el Fénix destacó los avances del kirchnerismo y planteó de seguir “empoderando” a los sectores populares. Además, reconoció las “deudas pendientes” en cuanto a la redistribución de la riqueza así como las herencias del neoliberalismo aún presentes en los partidos mayoritarios.

**-¿Hay una disputa de dos modelos?**

-Tal vez sea demasiado ampuloso decir que hay dos modelos acabados, lo que siempre hubo es dos inten-

ciones. Hay que tener en cuenta el devenir del tiempo, las crisis y las terribles pérdidas de valores humanos. Contamos en nuestro debe con una pieza fundamental: los 30 mil desaparecidos de la Argentina. Con dolor, nos enorgullecemos de pertenecer al mismo espacio, que hayamos estado defendiendo las mismas ideas, aun con variantes de partidos políticos. Los nombro porque esto muestra que siempre hubo dos valores en pugna. Viene del fondo de la historia esta posibilidad de que haya dos instancias que se están peleando y que cada una de ellas pretende llevar adelante la constitución de un modelo. Lo que llamamos antipueblo, corporaciones: todas las variables de dominación están en el otro lado del mostrador.

**-¿El Gobierno encarna un modelo contrario al antipueblo?**



es un concepto neoliberal, del demoliberalismo burgués: comprar un partido político y enclaustrarse ahí adentro, creer que ahí se consolida la democracia. Ese es un rasgo del neoliberalismo: la imposibilidad de construir asociaciones mayores. Respetamos los partidos políticos, por la democracia, la Constitución y las elecciones. Es necesario el cumplimiento por supuesto de la parte legal e institucional. Pero el avance popular no se ha logrado a partir de los partidos políticos. Perón lo hizo a partir de ese gran movimiento que rompió y atravesó todas las estructuras.

**-¿Qué consideración hace sobre el rol de las corporaciones mineras?**

-El neoliberalismo echó raíces. Ni se fueron, ni están descansando, ni están durmiendo la siesta. Están atentos, alertas y vigilantes para ver en qué pueden quebrarnos. Intentan infiltrar y aprovechar las grietas que presentan estructuras como las nuestras, los partidos políticos mayoritarios o los espacios oficialistas. Es una deuda pendiente el salto a la unidad de concepción, que podamos pensar lo mismo en Tierra del Fuego que en La Quiaca. No existe la posibilidad de adoctrinar con el látigo. La democracia y la libertad nos exigen un aprendizaje constante. Tenemos rémoras del pasado, no las vamos a negar. Pertenezco un sector que alguna vez lo tuvo a Carlos Menem en el medio. En nombre de la defensa popular terminamos incluidos en la Internacional neoliberal. Esto demuestra a las claras que el neoliberalismo no se



fue de las estructuras partidarias. De a poco, con una persistencia en los objetivos grandes, se está avanzando. Es muchísimo. A cada paso que damos vamos haciendo acciones. Nos juntamos, debatimos. Con la gran cantidad de compañeros que nos juntamos a debatir, siempre escucho que comentan cómo se te abre la cabeza con la militancia. Los militantes se van constituyendo en cuadros políticos. La formación de cuadros políticos es una deuda de la democracia.

**-¿El progresismo no tiene respuestas para la llamada "inseguridad"?**

-El progresismo tiene una deuda en ese sentido. No hay que hacerse los tontos. Más allá de que los medios, formadores de opinión pública, instalen la sensación, la seguridad pública es el tema principal que le preocupa a la gente. Hay que darle tranquilidad a la gente porque ahí no están solamente los burgueses en riesgo. Hoy les preocupa esto a los vecinos más comunes, los más pobres. Dentro de las villas es uno de los reclamos más sentidos. Es doloroso el reclamo por la seguridad. Está cruzado por el problema de la droga, de los pibes en situaciones complejas. El progresismo se quedó corto. No podemos estar tan retrasados en este tema. Nos llenamos la boca hablando del tema de prevención, que es lo que más tenemos a mano, para decir que no queremos represión, ni judicializar la pobreza. Provenimos de la defensa de esos sectores. Y cuando aparecen estas voces donde se dice "con los militares estábamos mejor", o que lo que falta es el servicio militar obligatorio, es porque está presente la concepción de una etapa militarizada de la sociedad, dictatorial. Yo creo que hay dirigentes que no se la sacaron de encima. Pero en la gente no cuadra eso. Hay que prevenir con la organización popular, trabajar por la promoción humana priorizando el trabajo y la inclusión para evitar los otros males. En el medio tenemos medios de comunicación que no son cualquier enemigo. Tienen armas mucho más poderosas. Los medios promueven la sensación de inseguridad de forma virulenta. En Lanús, han llegado hasta a convocar a manifestaciones.

**-¿Qué opina de la regulación del delito que hace la policía?**

-No tenemos jurisdicción sobre la policía. Sólo podemos hacer propuestas, llevarle al gobernador nuestras opiniones, contarles que tenemos el dato que en tal barrio pasa algo. Hasta allí podemos llegar. Una de las cosas que es muy importante, a la que hay que darle forma de verdad, es la presión social como método de control. Los históricos foros de seguridad que imaginó (el ex ministro de Seguridad bonaerense) León Arslanian se fueron muriendo por el cansancio de la población. Sin embargo, esa es la única forma que tenemos para ayudar a depurar una fuerza que no viene de buenas actividades. Todos sabemos que es una fuerza que tiene un poder muy fuerte. El portar armas, poder hacer una carátula, inscribir un expediente con un nombre determinado, le da a la policía mucho poder sobre un detenido: peden decidir sobre su futuro. Solamente el control social puede funcionar, lo otro termina enmarañándose en una cosa dudosa



## “Consolidar el proceso democrático”

El jefe de los diputados radicales planteó que para el futuro el país tiene cuatro ejes a abordar en su agenda: la reparación institucional, el desarrollo económico, la inclusión social y la inserción en el mundo.



**P**ara Ricardo Gil Lavedra –presidente del bloque de diputados de la Unión Cívica Radical–, la Argentina tiene que aprovechar el contexto internacional. En conversación con Voces en el Fénix, criticó al oficialismo porque “en el momento de mayor crecimiento no consiguieron disminuir la pobreza y la desigualdad”. El objetivo es alcanzar “un mínimo de calidad de vida decente para todos los argentinos”.

**–¿Qué modelo de país se aspira a construir desde el radicalismo?**

–No me gusta la palabra modelo, está muy gastada. Prefiero pensar en cuál es el arquetipo, la forma, en la que se tiene que desenvolver el país. ¿Qué es necesario en la Argentina para poder consolidar el proceso democrático? Porque entiendo que la posibilidad de alcanzar una democracia sustantiva, una democracia plena, es lo que va a permitir que alcancemos a ser como los países inclusivos, con imperio de la ley, con



porque parte de la base de un derecho humano. Todos los derechos del hombre son universales, los tienen todos por su sola condición de tales. Es de una enorme importancia el debate que hubo acerca de la Asignación Universal por Hijo. Podría plantearse que ha sido un paso adelante, pero no es universal. Es una extensión de los beneficios de la seguridad social, a los trabajadores que no estuvieran registrados, pero lleno de condicionalidades y precariedades. La senda a recorrer tiene que ver con atacar la indigencia. No creo en los programas focalizados, desnaturalizan el rol central de un derecho.

**-¿Qué medidas distributivas proponen que no hayan sido tomadas hasta ahora?**

-La cuestión de la fiscalidad es un capítulo central. Tenemos una enorme cantidad de impuestos regresivos, que no gravan a la manifestación directa de la riqueza, sino que lo hacen de manera lateral, a todos por igual, con lo cual pagan igual los ricos y los pobres. El IVA es enormemente regresivo. La posibilidad de gravar directamente la renta es una cuestión pendiente. Para esto no hacen falta cosas muy extraordinarias. Esto ya ocurre en el mundo desarrollado. Los sistemas fiscales apuntan a capturar las rentas. Es un capítulo esencial en materia de distribución.

**-¿Cómo generarían la fuerza ante las resistencias que generaría una decisión de este tipo?**

-Las sociedades tienen que desarrollarse económicamente. Hay que entrar en una obsesión por el desarrollo económico. Esto no es incompatible con que

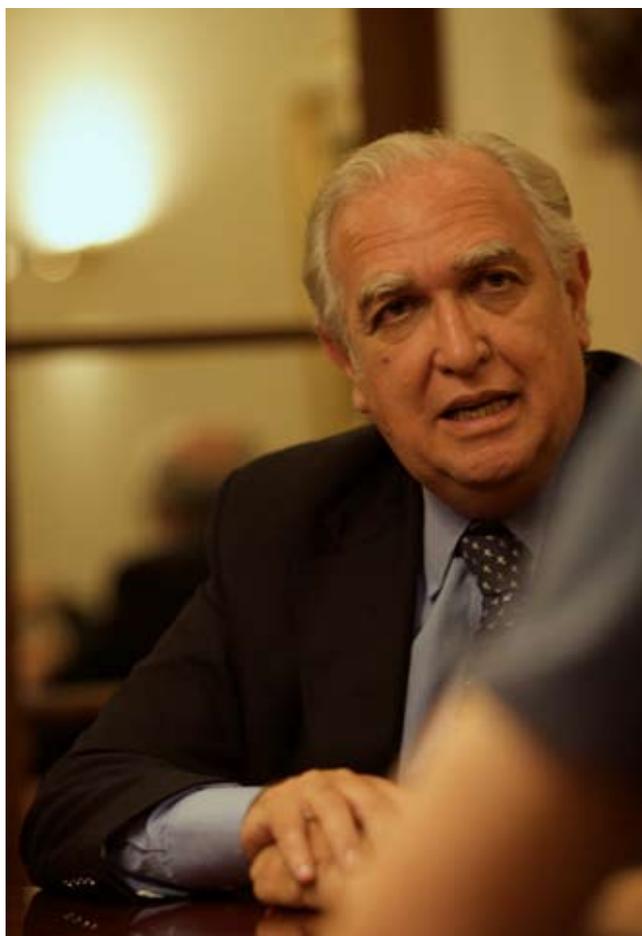
el desarrollo económico, a la vez, traiga aparejada una distribución más justa y equitativa de los ingresos. Un dato de la Argentina y de la región es que los gobiernos democráticos han tenido poca capacidad de dar respuestas con sus políticas públicas, en sus programas de gobierno. Esto es porque hay, como bien se apunta en la pregunta, grupos concentrados de riqueza, sectores económicos o sindicales sumamente poderosos, poderes fácticos, que en realidad impiden u obstaculizan a los gobiernos populares que intentan llevar adelante sus propuestas. ¿Cuál es la solución? Más democracia. El poder del voto. La posibilidad de que las sociedades puedan cambiar el poder del gobierno. En democracia, la fortaleza de los gobiernos es el voto del pueblo. Las transformaciones que tenemos que hacer tienen que venir acompañadas por el respaldo democrático de la sociedad. El consenso tiene que ser popular. Cualquier fuerza política va a estar en capacidad para aplicar su programa de gobierno si tiene un apoyo muy fuerte.

**-¿Sienten que se reconcilió el radicalismo con la sociedad?**

-Se percibe una muy fuerte recuperación del partido, en el interior del país, en los actos, en la calle. Hay una expectativa social. Espero que estemos a la altura y que podamos dar una alternativa que la sociedad acepte. En definitiva, el pueblo decide con su voto. La recuperación del radicalismo es un elemento muy benéfico para todo el sistema político. No puede haber por definición una democracia representativa sin partidos políticos. Y no es por conveniencia o utilidad. La crisis de los partidos políticos abarca a la sociedad en su conjunto. Necesitamos partidos más fuertes, creíbles.

**-¿Hay más pasión en los debates políticos?**

-Es muy buena la deliberación pública, que supone el intercambio sobre la base de un mínimo ideal de información común. Lo que no le hace falta a la sociedad es el discurso divisor que plantea todo en términos de amigo y enemigo, blanco o negro, el discurso que alimenta la segmentación constante, la pelea por la pelea, las riñas inútiles. Se olvida para qué se discute: para llegar a un consenso. La democracia es la búsqueda de acuerdos a través de la discusión y la deliberación. El demócrata busca poder arribar a un acuerdo, a un consenso. Para eso discute con el otro. No es para humillarlo, para sojuzgarlo. En la Argentina se instaló la descalificación permanente al otro. Esto no responde a un espíritu democrático. Y esto le hace mal al conjunto de la sociedad. Hay que aprovechar todo lo bueno que se ha venido haciendo: todos los gobiernos tienen cosas buenas. Lo que necesita la Argentina es cordialidad. Un período de mayor unidad nacional, para tratar de forjar acuerdos básicos, que son los que permiten tener un horizonte más prolongado que da legitimidad a las políticas públicas: políticas de largo alcance que se extiendan mucho en el tiempo. Esto lo va a decidir la sociedad, sin duda. La gente está esperando vivir en paz y que nos pongamos de acuerdo en algunos puntos básicos. Y atender a estas dos grandes cuestiones: desarrollarnos, pero a la vez con inclusión.





**vocesenelfenix.com**

Un espacio para el debate