

Mundialización contra desarrollo

Diana Hochraich

En diciembre de 2002 apareció en Francia el libro de la argentina Hochraich. Su referencia bibliográfica es Diana Hochraich (2002), *Mondialisation contre développement: le cas des pays asiatiques*, Éditions Syllepse, París (218 pp.) y en su contenido incluye un prólogo del prestigioso economista Robert Boyer.

El libro analiza, en nueve capítulos¹, las crisis de las economías de los países asiáticos conocidos bajo el término general de nuevos países industriales (Corea, Taiwan, Singapur y Hong-Kong) y las de los ex tigres del Asia (Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia). También investiga las recientes modificaciones de la economía china. Realidad Económica presenta una selección del texto*, que comprende partes del prefacio de Robert Boyer, del capítulo 1 sobre la compatibilidad de desarrollo y globalización, los temas de la inversión japonesa, las fusiones, adquisiciones e inversiones nuevas y las inversiones directas en las modificaciones económicas del capítulo 4, como así también el tratamiento del mercado contra el socialismo y la muy poca difundida evolución de la propiedad petrolera china, desarrollados en el capítulo 5 y el análisis de la vía actual de desarrollo del capítulo 9.

¹ Cap. 1. El desarrollo ¿es compatible con las leyes de la mundialización? Cap. 2 ¿Final de un modelo? Cap. 3 La reestructuración de las empresas: destrucción parcial del tejido industrial; Cap. 4 La inversión extranjera después de la crisis: avance de Estados Unidos en detrimento del Japón; Cap. 5 El acceso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC): ¿hacia una normalización? Cap. 6 Las consecuencias sociales de la crisis: aumento de la pobreza; Cap. 7 Los efectos de la crisis sobre las finanzas públicas; Cap. 8 El FMI y el derrumbe del sistema monetario internacional Cap. 9 ¿Existe en la actualidad una vía hacia el desarrollo? y Bibliografía

* Selección: Félix Herrero. Traducción: Lucía Vera. El presente texto ha sido revisado y autorizado por la autora.

EXTRACTO DEL PREFACIO

DE ROBERT BOYER:

**Las lecciones olvidadas
de la crisis asiática**

El mérito de esta obra es establecer un balance, sin concesiones, de la crisis asiática, en cuanto a la pertinencia de las teorías económicas y de las estrategias que se abrieron para los países que buscan desarrollarse en el contexto de la globalización financiera contemporánea. El subtítulo del trabajo de Diana Hochraich también podría ser: **“Autopsia del consenso de Washington”** o **“Las ilusiones perdidas del desarrollo”**. En efecto, en forma resumida, la obra aporta respuestas no convencionales a las preguntas siguientes: ¿Cómo interpretar retrospectivamente los orígenes de la crisis asiática? ¿No es la forma actual de la internacionalización responsable del contagio de las crisis de un país a otro y de un continente a otro? ¿Han logrado las organizaciones internacionales forjar una nueva doctrina más satisfactoria y aplicarla a las crisis posteriores? En particular, poner el acento sobre la calidad de las intervenciones públicas y la organización política, ¿ha mejorado la calidad de los planes de ajuste del FMI y, más generalmente, su concepción de las estrategias de desarrollo? ¿Las crisis se suceden unas a otras y se parecen, de manera que el derrumbe de la Argentina no sería más que la repetición de los avatares de las economías

del Sudeste asiático? Estos son los temas que este prefacio se propone examinar con el fin de señalar el aporte de *Mundialización contra desarrollo*.

DEL CAPÍTULO 1:

El desarrollo ¿es compatible con las leyes de la mundialización?

El capitalismo llamado “competitivo” ha engendrado los grandes oligopolios y produce la acumulación capitalista sobre una base ampliada; eso no ha suprimido la competencia, pero ha introducido la posibilidad de acuerdos entre firmas por fuera de los mercados, que se han vuelto oligopólicos. Desde el comienzo del siglo XX el capital industrial se ha fusionado con el capital financiero, que ha multiplicado su potencia. En consecuencia, los tenedores de esos capitales pueden enfrentar mejor los riesgos de su actividad. Pero todo eso no ha permitido anular las crisis ni los factores que hacen bajar la tasa de ganancia.

La restauración de la tasa de ganancia -cuya tendencia a la baja resulta de la propia acumulación del capital- implica la reducción de la proporción del producto social que reciben los asalariados. Es con ese propósito que las grandes firmas de los países capitalistas avanzados han procedido a deslocalizaciones de partes enteras de la industria hacia países de bajos salarios. Esas deslocalizaciones

han hecho jugar la competencia entre los asalariados de los países desarrollados y los demás países, al mismo tiempo que trajeron desempleo y caída en la participación de los asalariados en el ingreso global de los países desarrollados, salarios que constituyen la gran masa de los ingresos de los hogares. En consecuencia, el ritmo de desarrollo en esos países se ha desacelerado de manera duradera. Para compensar esa desaceleración, los oligopolios buscan permanentemente nuevos mercados. Los países asiáticos han suministrado un mercado considerable a los países industrializados pues han absorbido cantidades crecientes de productos con alto contenido tecnológico.

Los oligopolios se apoyan en el estado, que defiende sus intereses en niveles nacional e internacional. Hace ya más de un siglo y medio los países actualmente industrializados levantaron barreras aduaneras, tarifarias y no tarifarias, para proteger su mercado nacional de la competencia extranjera. Hoy, los dirigentes de los países ricos critican a los países en desarrollo cuando tratan de hacer lo mismo. El hecho de que el Estado haya tomado a su cargo algunas funciones (como los servicios públicos, especialmente en el período de posguerra) tenía el propósito de disminuir las cargas de las empresas. Actualmente el capital reclama el derecho a penetrar en esos sectores que -gracias

al progreso técnico- pueden volverse una fuente de ganancia. Así, la tendencia a limitar las funciones económicas del Estado se afirma pero, al mismo tiempo, éste es siempre requerido por los oligopolios para que defienda sus intereses. Un testimonio de esto es el papel que han desempeñado los gobiernos en el marco de la OMC en las negociaciones multilaterales dirigidas a abrir más los mercados de los países en desarrollo en beneficio de los países industrializados.

Una dependencia creciente

Las últimas crisis muestran la incompatibilidad existente entre las leyes actuales del mercado mundial y el sistema que permitió a los países asiáticos llevar a cabo la industrialización, a saber, la constitución de conglomerados privados gracias al apoyo financiero de los bancos estatales. La apertura a los capitales extranjeros conduce al sobreendeudamiento con el extranjero por medio de los bancos locales. Como el Estado ha perdido el control de los movimientos de capitales, se desarrolla un enorme endeudamiento privado en el extranjero que provoca, cuando la demanda extranjera se debilita, una crisis de liquidez acompañada por una crisis bancaria.

Las medidas adoptadas para salir de la crisis se apoyan sobre la colectivización de las pérdidas, lo que trae consigo un creciente control del Estado sobre la economía

que, sin embargo, es asimilada a la causa de todos los males. Esta etapa, considerada como transitoria, debía terminar con reformas, con los siguientes resultados:

- la desintermediación bancaria, que debía cortar el vínculo entre los conglomerados y los bancos públicos;
- una reforma del derecho de las sociedades que protegiera a los acreedores y a los accionistas minoritarios, lo que subordinaría los planes de producción a los criterios de rentabilidad inmediata y a los mercados financieros;
- la administración de las firmas por asalariados externos, controlados por los comités de dirección.

La crisis ha dejado profundas marcas en estos países. Fue llevando a un vínculo más estrecho con los países industrializados e incrementando la dependencia de sus grandes firmas. Las condiciones de vida de sus poblaciones se deteriorarán, ya que estas medidas conducen al debilitamiento de los países que han sufrido la crisis. Así, los dispositivos implementados después de la crisis, que tenían el objetivo aparente de prevenir nuevas crisis terminan, paradójicamente, favoreciéndolas.

En resumen, la política industrial,

cuyo lugar se había reducido considerablemente, ya no tiene razón de ser. Con el pretexto de introducir la “buena gobernanza”², los conglomerados incapaces de reformarse son objeto de un desmantelamiento -que toma la forma de una reestructuración- o de una liquidación judicial. Sus activos son comprados a bajo precio por firmas extranjeras que proceden a fusiones y adquisiciones. Los inversores estadounidenses encontraron así la forma de volver a entrar en Asia, un continente que habían dejado parcialmente en los años 1970 para dirigirse hacia América latina. Los inversores japoneses, en cambio, están en un proceso de retracción.

En China, donde las reformas avanzan con dificultad a causa de los problemas sociales que plantean, la apertura y la “vuelta a las normas” por parte de las empresas y los bancos serán impuestas por la OMC. Se traducirán en la desestabilización creciente del mercado de trabajo y en la imposibilidad de llevar a la práctica una política de elevación del nivel de calificación de la mano de obra.

Las “redes de seguridad social” implementadas en todos los países asiáticos quedarán reducidas a su más simple expresión, orientadas hacia la atenuación de las consecuencias más graves de las políticas de flexibilización del mer-

² Con este neologismo se indica un conjunto de reglas que garantizarían, en principio, la transparencia en la gestión de las empresas, la defensa de los intereses de los acreedores y de los accionistas minoritarios.

cado de trabajo y no hacia la búsqueda de una verdadera protección social. Las finanzas públicas están profundamente marcadas por la crisis. La participación del Estado en el PIB está en retroceso y la capacidad redistributiva de la política impositiva disminuye, mientras crece el déficit público.

La reforma del FMI -que le confiere nuevas atribuciones en su derecho a intervenir en los asuntos internos de los países en desarrollo- será el principal instrumento de vigilancia y de implementación de las reformas. En estas condiciones, ya no queda lugar para políticas de desarrollo. Los países emergentes, sometidos ahora más que nunca a los grandes países industrializados, deberán abandonar cualquier pretensión de recuperar posiciones, contentándose con el lugar subordinado que aquellos quieran reservarles.

Abandono de cualquier intento de desarrollo

La crisis de 1997-1998 confirma el fracaso de la industrialización por promoción de las exportaciones, estrategia que pretendía corregir los errores de la sustitución de importaciones. Sin embargo, ninguna crítica circunstanciada aparece y tampoco surge ninguna estrategia alternativa. En cambio, asistimos a la desaparición de la problemática del desarrollo, tanto en el ámbito universitario como en las instituciones financieras internacionales. De allí viene la revalorización del papel del mercado

que, por medio de sus propios mecanismos, identificaría las ramas de actividad de mayor rendimiento y determinaría la asignación óptima de los recursos, a condición de que se deje suficiente visibilidad a los inversores.

Ciertamente, los economistas han reconocido que el funcionamiento de los mercados no ocurre siempre conforme con los modelos teóricos. El papel de los mercados debe entonces ser apoyado, en particular por el Estado, que debe contribuir a crear las condiciones de su buen funcionamiento. Esta rehabilitación del mercado, que confirman incluso los informes recientes del Banco Mundial, tanto en la industrialización de los países en desarrollo como en los países que vuelven al capitalismo, no hace más que consagrar el fracaso de los intentos que pretendían ofrecer alternativa al sistema mundial que había terminado en dos guerras mundiales y en la crisis de los años 1930.

Sin embargo, ninguno de los países que sufrió la crisis pudo, al menos por el momento, implementar tales reformas institucionales, consideradas necesarias. Esto resulta muy difícil porque la tarea debe estar asociada con la lucha contra la corrupción generalizada en las instituciones públicas. En efecto, sigue en pie el problema de saber quién llevará a cabo esta lucha: ¿serán los mismos gobiernos acusados de corrupción?

Las fallas del mercado no son exclusivas de las economías en desarrollo. Los escándalos financieros en Estados Unidos aportan una prueba suplementaria. Son la expresión de la etapa que ha alcanzado el capitalismo mundial. Los mercados están controlados por oligopolios todopoderosos y su funcionamiento lleva a la sobreproducción en algunas ramas industriales y a la preeminencia de las finanzas por sobre el capital productivo, lo que termina por producir las burbujas especulativas. Y esto, no porque el mercado no haya dejado suficiente visibilidad, sino simplemente porque el mercado sólo puede sancionar *ex post* los excesos de inversión. En el modo de producción capitalista, las crisis son el modo de regulación por excelencia. A través de las crisis se opera la concentración del capital que lleva a la hipertrofia de las finanzas.

No hay entonces un modelo cuya aplicación conduzca al desarrollo. Cualquiera sea el modelo aplicado, aparecen las mismas dificultades: deterioro de los términos del intercambio, dependencia tecnológica y financiera en relación con los países industrializados. El obstáculo reside en la naturaleza del mercado mundial y de las instituciones que lo regulan.

DEL CAPÍTULO 4:

La inversión extranjera después de la crisis: avance de Estados Unidos en detrimento del Japón

Fuerte disminución de la inversión japonesa después de la crisis

El *stock* de inversión directa japonesa en los países en desarrollo de Asia es cerca de un 30% inferior al de Estados Unidos (OCDE, 2000). En 1997, los flujos de inversiones japonesas en la región habían disminuido a causa de los efectos de la crisis bancaria japonesa, que se agregó a la que ya soportaba Asia. Con 6.500 millones de dólares en 1998, sólo representaba un poco más de la mitad del monto registrado en 1997. Estas inversiones aumentaron en 1999³ en cerca del 10% y retrocedieron en 2000 en alrededor del 20%. La caída de la Inversión Directa Extranjera (IDE) japonesa ha sido más fuerte en los países menos afectados por la crisis. En cambio, en los países en crisis, las firmas japonesas sostuvieron las implantaciones que habían decidido mantener en funcionamiento.

Siguiendo con la tendencia del pasado, la inversión japonesa en Asia estuvo dirigida prioritariamente a la industria manufacturera, donde representa alrededor

³ Las cifras corresponden a años fiscales que terminan el 31 de marzo; tienen, así, casi un año de desfase en relación con las de otros países cuyos datos corresponden al año calendario.

del 60%; en los países europeos y en América del Norte, en cambio, está dirigida mayoritariamente a los servicios. Esto confirma el papel de los países asiáticos como plataforma de exportación para los industriales japoneses

¿Fusiones y adquisiciones o nuevas inversiones?

Desde el inicio de los años 1990 las fusiones y adquisiciones han tenido un rápido crecimiento en el mundo. Su participación en la inversión directa pasó del 55% en 1995 al 90% en 1998 (WIR, 1999). Aunque la mayoría de estas fusiones haya tenido lugar entre firmas de los países industrializados, los países emergentes también han participado en ellas. En efecto, las privatizaciones realizadas en los servicios públicos y los bancos trajeron consigo importantes compras de activos por parte de los inversores extranjeros. Hoy, en el marco de las reestructuraciones de empresas industriales se abren nuevas posibilidades de fusiones y adquisiciones entre firmas locales y extranjeras. Asia está en una situación similar a la de América latina, donde las privatizaciones han brindado a los inversores extranjeros la ocasión de comprar activos después de la crisis de los años 1980. De esta manera, estos países intentaron reducir el monto de su deuda. Las inversiones directas y de cartera correspondían a la cesión de activos, pero la creación de nuevas capacidades de producción fueron reducidas. Así, por ejemplo en la Argentina,

en este período el 50% de los capitales que entraron correspondieron a las privatizaciones, el 30% a transformaciones de deuda en títulos con la forma de inversiones de cartera y sólo el 20% correspondió a inversiones nuevas.

En Asia, con excepción de China, el sector público está ya mucho más reducido que en América latina. Sin embargo, subsiste todavía una cantidad de empresas manufactureras en manos del Estado, especialmente en el sector de la industria pesada. Como estas empresas son presas de dificultades financieras, su privatización, que puede tomar la forma de apertura del capital a los inversores extranjeros, o de ventas puras y simples, está a la orden del día. Como consecuencia, la crisis ha desencadenado una nueva ola de fusiones y adquisiciones en Asia, que han tenido un aumento anual del 16% en 1998, contra un 4% dos años antes. Además, en el marco de OMC, organización a la cual pertenece ahora la mayoría de los países asiáticos, la privatización, aunque sea parcial, de los servicios públicos abre nuevos campos a los inversores extranjeros.

La inversión directa y las reestructuraciones

Los países golpeados por la crisis se supone que implementan profundas reformas que deberían evitarles nuevas crisis. Estas reformas, promovidas por las instituciones financieras internacionales

y denominadas “reformas de segunda generación”, se distinguen de las anteriores -los “programas de ajuste estructural”- en que se refieren a las instituciones propias de esos países (el sistema legislativo, el aparato judicial).

Algunos expertos han pensado que una participación más importante del capital extranjero podría impulsar la implementación de las reformas y que, recíprocamente, la implementación de éstas podría alentar la entrada de capitales. Aunque estas reformas sólo hayan sido aplicadas de manera muy parcial, la IDE ha seguido llegando a Asia. La aptitud de estas inversiones para modificar la gobernabilidad de las empresas locales pasa por la transferencia de los derechos de propiedad de los empresarios locales hacia los acreedores extranjeros.

La simplificación de las condiciones de entrada de los capitales extranjeros en los países asiáticos, proceso que se inició a comienzos de los años 1990, se ha acelerado después de la crisis. Como las inversiones extranjeras no están sometidas a ninguna autorización previa, nuevos sectores de actividad se han tornado accesibles, mientras las restricciones que limitaban la participación extranjera a un cierto porcentaje del capital de una firma se han hecho más flexibles.

En casi todos los países la IDE estaba sometida a restricciones en los sectores bancario y de se-

gueros, así como en la propiedad inmobiliaria, tanto en las zonas urbanas como rurales. Los gobiernos trataban con esto de mantener el control sobre las inversiones extranjeras para hacer de cuenta que seguían siendo compatibles con las políticas industriales que trataban de llevar a la práctica. La autorización previa estaba concebida también como un medio de protección de las industrias nacientes; pero ahora, las medidas proteccionistas han sido desmanteladas. Las oficinas que tenían la función de acordar las autorizaciones previas se han transformado en oficinas de promoción de la inversión extranjera.

DEL CAPÍTULO 5:

**El acceso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC):
¿hacia una normalización?**

El mercado contra el “socialismo”

El conjunto de medidas contenidas en el tratado de acceso a la OMC y sus consecuencias tienden a desmantelar lo que queda de la propiedad colectiva de los medios de producción. En efecto, la puesta en competencia del sector de la economía del estado, cuya organización y cálculo de rentabilidad tienen en cuenta -al menos en principio- los servicios brindados a la colectividad, no puede sostener la competencia de un sistema de producción que busca

comprimir los costos al máximo para obtener una ganancia que sería apropiada por inversores privados. Es cierto que en el sector estatal chino hay mucho despilfarrero, que se debe tanto a la corrupción como a la burocracia, pero la cuestión no está allí. La economía china, evaluada con criterios capitalistas, que deposita en la colectividad grandes recursos de producción, no es rentable pues el bienestar social (la seguridad del empleo, una protección social que garantiza la igualdad ante la salud, posibilidades de educación para todos, según las capacidades de cada uno) no entra en la ganancia.

La inversión extranjera es el principal vector de introducción de la competencia entre el sector estatal y el sector privado, que ha llegado a tener un tamaño considerable en los años 1990.

Desde el inicio de los años 1990, China ha sido el país en desarrollo que ha recibido el monto más elevado de inversión extranjera, en el orden de los 300.000 millones de dólares. Además de la inversión de los chinos de la diáspora y de Hong Kong, la inversión japonesa (que antes había privilegiado las nuevas economías industrializadas asiáticas y de los países de la Asean) se dirigió hacia China, cuya disponibilidad de mano de obra barata parecía "inagotable". Las grandes multinacionales, por su lado, vinieron no sólo por su interés inmediato por

China -ya que en su mayoría dicen perder dinero- sino para ubicarse en el mercado más populoso del planeta. Su estrategia obedece también a la competencia entre las grandes firmas; ninguna de ellas puede estar ausente allí donde están todas las otras. Estas inversiones han sido el origen de exceso de capacidad en los sectores de bienes de consumo, incluyendo al sector automotriz, que se tradujeron en una deflación -que llegó incluso a la guerra de precios- extremadamente desfavorable para las ganancias de las empresas.

Con su entrada en la OMC, China ha visto crecer el flujo de IDE. Sin embargo, la caída de las tarifas aduaneras tendrá un efecto de evicción sobre la inversión industrial, porque los inversores extranjeros ya no podrán gozar de las rentas que esas tarifas elevadas les garantizaban.

Para las autoridades chinas, la IDE constituye una panacea, ya que aportaría el progreso técnico necesario y sería el origen de la creación de nuevos empleos que compensarían los destruidos por la liquidación del sector estatal. Sin embargo, las autoridades deberían esperar efectos contrarios: no solamente no van a garantizar las transferencias tecnológicas, como lo explicitan los acuerdos sobre las TRIM (*Trade-Related Investment Measure*), sino que las inversiones extranjeras en las empresas en reestructuración corren

el riesgo de suprimir paneles enteros de esas empresas para integrarlos a una línea de producción mundial, lo que se traducirá en la pérdida neta de empleos y del control en la fabricación de los bienes. Las esperanzas relativas a la creación de empleos pueden resultar decepcionantes ya que la inversión extranjera no se dirigirá a la industria sino a los bancos, a las telecomunicaciones y a los seguros. En efecto, considerando que el acceso a la OMC brinda garantías suplementarias y posibilidades mayores, los inversores extranjeros han aumentado sus actividades en los ámbitos que tenían vedados hasta ahora. Estas inversiones tendrían como consecuencia una destrucción importante de empleos por la racionalización que se impone.

El sector petrolero, punta de lanza de la explotación minera por el extranjero

En la primavera de 2001 las autoridades chinas abrieron el 10% del capital de PetroChina, que desde entonces cotiza en la Bolsa de Nueva York y en Hong Kong. Por otro lado, decidieron abrir el 15% del capital (es decir, alrededor de 3.000 millones de dólares) de la Sinopec⁴, la segunda compañía petrolera del Estado, en el otoño del mismo año, mientras la tercera sociedad, la Chinese National Offshore Oil Corporation (CNOOC) entró en la Bolsa en

2001. Las grandes compañías petroleras han respondido al llamado: BP Amoco compró el 20% de las acciones de PetroChina colocadas en el mercado: Shell y Exxon Mobil tomaron respectivamente el 14% y el 20% de las acciones de Sinopec. La cotización en bolsa es el montaje financiero para la constitución de *joint ventures* chino-extranjeras. Exxon Mobil proyecta establecer una empresa petroquímica con Sinopec por 1.600 millones de dólares; Royal Dutch Shell anunció que estaba dispuesta a firmar un acuerdo para constituir una *joint venture* por un valor de 4.300 millones de dólares con CNOOC para producir etileno; una *joint venture* con Dow Chemical por un monto de 3.200 millones de dólares está programada en Tinajin; otra en Shangai implicará a BP Amoco, mientras se crearía en Nankin, en asociación con BASF una firma con un valor de 2.700 millones de dólares.

Los progresos de la penetración extranjera en el sector energético son rápidos. En octubre de 2001 Petrochina manifestó su intención de otorgar a las compañías extranjeras el derecho de exploración de petróleo y de gas en el territorio. Este derecho existía ya para la exploración *off shore*. Estas licitaciones de asociación con multinacionales extranjeras corresponden a la búsqueda, por

⁴ PetroChina, la empresa madre, ha sido dividida en tres, con lo cual existen Sinopec, CNOOC y PetroChina.

parte de las autoridades chinas, de capitales frescos y de tecnología para modernizar y aumentar la producción petrolera. Las necesidades de petróleo de China irán en aumento, a causa del crecimiento económico que se da por sentado y del abandono progresivo del carbón como fuente de energía. La apertura de esta rama industrial a las empresas extranjeras tiene un doble propósito: por un lado, asociar a éstas últimas con la exploración de nuevos yacimientos (sobre todo *off shore*); por otro lado, procurarse la posibilidad de estar al abrigo del mercado petrolero mundial en lo que se refiere a esas importaciones que, en algunos años, podrían representar hasta el 50% de sus necesidades, contra el 25% de hoy.

Aunque por el momento las compañías petroleras extranjeras no tienen más que una parte ínfima del capital de las compañías chinas, su apertura conducirá, en un cierto plazo, a su privatización. En efecto, la apertura del capital a tenedores privados -las grandes compañías extranjeras- impone el cambio de las "reglas de juego" por las que ponen la rentabilidad en el centro del sistema. Si la empresa se vuelve efectivamente rentable, nada impedirá su compra por tenedores de acciones de la sociedad. Por el momento, la cotización en Bolsa ha dado aliento para aumentar la rentabilidad: después de haber transformado sus deudas en títulos por un monto de 3.600 millones de dólares,

Sinopec anunció un plan de despidos de cinco años que afecta al 20% del personal, es decir, unas 100.000 personas. También ha habido despidos en Daqin, en el sitio de explotación petrolera, que han dado lugar, en el primer trimestre de 2002, a grandes manifestaciones de trabajadores despedidos.

DEL CAPÍTULO 9

¿Existe en la actualidad una vía hacia el desarrollo?

Desde el final de la segunda guerra mundial han sido múltiples los intentos de desarrollo. Todos ellos tuvieron como hipótesis de partida la idea de que la industrialización era el mejor medio para elevar la productividad y obtener una posición más favorable en la división internacional del trabajo que la permitida por la exportación de productos primarios. En efecto, los economistas que elaboraron los primeros proyectos de desarrollo partieron de la idea de que limitar a los países a la exportación de productos primarios, sometidos a la tendencia a largo plazo de deterioro de los términos del intercambio, era la causa esencial del retraso de los países que se habían especializado en ello.

Para los primeros teóricos del desarrollo el deterioro de los términos del intercambio era una paradoja. Según la teoría clásica, como los productos primarios

eran recursos agotables debían encarecerse con el tiempo, mientras que los bienes industriales deberían sufrir caídas de precio, a causa del incremento de la productividad que irían incorporando con el progreso técnico. Pero los trabajos de Prebisch y Singer⁵, que datan de los años 1950 y que fueron confirmados después por otros numerosos estudios (*Trade and Development Report 2002*), constatan el deterioro de los precios de los productos primarios en relación con los productos industriales desde el comienzo del siglo XX. Prebisch y Singer atribuyeron este deterioro a la propia naturaleza de los productos, teniendo en cuenta la escasa elasticidad del precio de esos bienes en relación con los ingresos y también con la demanda.

En la segunda mitad del siglo XX los países subdesarrollados tuvieron una industrialización que les permitió abandonar su especialización como exportadores de productos primarios. A pesar de eso, siguen sufriendo un deterioro de los términos del intercambio que garantiza una transferencia de las riquezas producidas hacia los países desarrollados. La prosecución de esta tendencia hace pensar

que no es la naturaleza de los productos exportados lo que provoca el deterioro de los términos del intercambio, sino la posición de esos países en el mercado mundial, controlado por oligopolios cuyo poder no es comparable al de los productores de los países en desarrollo. Esto nos lleva a formular la hipótesis de que, a pesar de la creencia fuertemente arraigada en la comunidad de economistas, el desarrollo del intercambio internacional no es sinónimo de optimización de los recursos y no lleva forzosamente al desarrollo.

Una división internacional del trabajo que perpetúa el subdesarrollo

Para los economistas clásicos (Smith y Ricardo, especialmente), al operarse una división internacional del trabajo en función de las ventajas absolutas o relativas, el comercio entre las naciones era el medio de disminuir la diferencia de riqueza entre ellos. Al comerciar, todas las partes ganaban. La teoría neoclásica ha retomado, modificándola, la teoría de la especialización internacional. El teorema de Ohlin-Heckscher-Samuelson proponía una especialización basada, no sobre la productividad relativa asociada con

⁵ Raúl Prebisch y Hans Singer concluían en la existencia de una tendencia de largo plazo a la degradación de los términos del intercambio. Aunque su explicación se basa esencialmente sobre la elasticidad de los precios de los productos primarios en relación con la demanda y al ingreso, Singer introduce la idea de que el carácter oligopólico de los países industrializados les permite conservar la ventaja del incremento de la productividad que normalmente hubiera debido traducirse en una baja de los precios de los productos industriales más fuerte que la de los productos primarios.

los bienes, sino sobre la base de factores de producción disponibles: cada país debía tratar de especializarse en la producción de bienes cuyo contenido en factores de producción fuera el más acorde con la disponibilidad relativa de ellos. Según esta teoría, hay perdedores: los propietarios de factores de producción escasos, cuya demanda *-ceteris paribus-* debe disminuir a causa del cambio de especialización. Esta teoría supone que los factores de producción no pueden desplazarse de un país a otro, una hipótesis fuerte que hoy debe ser levantada. Sin embargo, la nueva especialización no cuestionaba fundamentalmente la división internacional del trabajo existente. En efecto, un país poco dotado en capital debía continuar produciendo bienes intensivos en trabajo, entre los cuales se encuentran algunos productos básicos.

La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) no ha modificado la división internacional del trabajo tradicional, que asignaba a los países en desarrollo, esencialmente, el lugar de exportadores de materias primas. La industrialización en los países en vías de desarrollo estaba destinada únicamente al mercado interno, protegido por barreras aduaneras. La implementación de barreras aduaneras dio lugar a la sustitución parcial de las exportaciones de mercancías por la exportación de capitales provenientes de los países desarrollados,

con el propósito de producir en el territorio de los países en vías de desarrollo lo que ya no podían exportar. Justamente a causa del deterioro de los términos del intercambio y de la erosión de los saldos exportables -pues la industrialización trae consigo un alza de la demanda interna-, aparecen déficits corrientes y un endeudamiento considerable. Una crisis grave, conocida con el nombre de "crisis de la deuda" devastó a los países de América latina en los años 1980 e indicó el final de esas experiencias de industrialización con cierre relativo de los mercados. Al poseer una industria no competitiva, los países que sufrieron esta crisis se encuentran ahora todavía fuertemente endeudados con el exterior; el bloqueo económico que han sufrido está acompañado de una muy fuerte degradación de las condiciones de vida de la mayor parte de la población, de una fuerte contracción del mercado y de un retroceso de la industrialización.

Las teorías del desarrollo formuladas en los años 1950 y 1960 insistían en la industrialización como medio de terminar con el subdesarrollo y, así, con la dependencia. La industrialización es ciertamente una condición necesaria para quebrar la dependencia, pero no es una condición suficiente. Tanto si producen materias primas o productos industriales, los países en desarrollo no pueden controlar las condiciones en las cuales sus economías se vinculan

con el mercado mundial, por la vía del intercambio de bienes, por los movimientos de capitales y por las transferencias de tecnología. Estas condiciones se expresan de manera sintética por tres canales: los tipos de cambio, los términos del intercambio y las tasas de interés. La evolución de estas tres variables les es impuesta por reglas de juego externas a esos países y, con frecuencia, en su detrimento.

Los *términos del intercambio* entre países en desarrollo y países industrializados tienen una tendencia a la baja y no pueden resolverse más que con ventaja para la economía donde el capital es más concentrado y la tecnología más evolucionada.

Los *regímenes cambiarios* actuales son con frecuencia perjudiciales para los países en vías de desarrollo. Desde la implementación de los planes de ajuste estructural, hace casi veinte años, muchos son los países que han abandonado la gestión de un tipo de cambio fijo que protegía su industria⁶. Los regímenes actualmente vigentes excluyen cada vez más la fijación del tipo de cambio, salvo en los casos de *currency boards*. Siguiendo a Stanley Fischer, director del FMI, algunos autores han atribuido al tipo de cambio fijo una responsabilidad prima-

ria en las crisis. En cuanto a los *currency boards*, suponen el alineamiento estricto de las tasas de interés y del conjunto de la política monetaria con la del país al cual está anclada la moneda, que generalmente es Estados Unidos. Actualmente, a causa de la apertura de sus mercados, los países en desarrollo ya no tienen margen de maniobra para elegir un régimen cambiario que convenga a su etapa de desarrollo.

Las *tasas de interés* están comandadas por la necesidad de controlar los tipos de cambio y de inducir la entrada de capitales, dos variables que no son independientes entre sí. Los mercados no aceptan ninguna traba, las autoridades de los países en desarrollo no tienen dominio ni sobre las tasas ni sobre los movimientos de capitales y son incapaces de preservar el menor espacio para la acumulación nacional, contrariamente a lo que era posible cuando esos países practicaban la "sustitución de importaciones".

El juego de estas variables hace que la industrialización siga sometida a los imperativos del mercado mundial y que los países en vías de desarrollo no puedan proseguirla hasta su límite. Los márgenes de maniobra son estrechos en la medida en que las decisiones de inversión y la estrategia perte-

⁶ Este sistema consistía, a veces, en una paridad doble: una permitía importar los bienes complementarios para la industria nacional con una moneda local más cara, mientras la segunda paridad penalizaba las importaciones de bienes que podían competir con la industria local.

necen a firmas que escapan al control de los países en desarrollo. Este margen de maniobra es también limitado en el plano de la política monetaria y fiscal, ya que el mercado de capitales de esos países debe seguir siendo atractivo para los capitales internacionales con ganas de invertir. La implementación de una política industrial se torna entonces imposible.

La crisis asiática ha podido sorprender a quienes creían haber encontrado en la industrialización impulsada por las exportaciones una solución a las insuficiencias y a las fallas de la estrategia anterior, la sustitución de importaciones. En efecto, se le reprochaba a ésta el no incitar el desarrollo de las industrias exportadoras, la insuficiencia del progreso técnico incorporado, debido a la ausencia de confrontación con productores extranjeros y a la estrechez de los mercados locales en los cuales eran poco rentables las instalaciones más intensivas en capital. La industrialización promovida por la exportación debía poner a los países subdesarrollados al abrigo de esos reveses: directamente integrados al mercado mundial, sus industrias estarían confrontadas con la competencia y obligadas a integrar el progreso técnico. De esta manera se superarían los obstáculos mencionados más arriba.

Debilidades comunes a ambas estrategias de desarrollo

La industrialización impulsada por las exportaciones ha demostrado ser incapaz de aportar las correcciones necesarias a la estrategia de industrialización en los países en desarrollo. La relación de subcontratación que ha dominado en este tipo de industrialización ha hecho que, en materia de tecnología, los países donde se practicaba la subcontratación fueran siempre tributarios de las transferencias de los contratantes, es decir, las firmas multinacionales para las cuales el subcontratista trabaja. Ahora bien, esta tecnología era ya de dominio público. Una especialización demasiado grande en una cantidad limitada de productos, y además hacia el final del ciclo de vida, exponía a esos países a los mismos riesgos que corrían los países exportadores de materias primas. Estaban sometidos a las fluctuaciones de la demanda de esos productos, a la obsolescencia y al deterioro de los términos del intercambio.

Si bien algunos economistas habían rechazado la hipótesis de la recuperación del nivel de desarrollo de los países industrializados por los países denominados emergentes (Krugman, 1994), el giro que tomaron los acontecimientos de 1997 sorprendió por su violencia y por su dimensión financiera. Se podrían interpretar

en este sentido las palabras de Michel Camdessus, entonces director del FMI, cuando afirmaba que la crisis asiática era “la primera crisis del siglo XXI”. En efecto, la simultaneidad de la crisis en una gran cantidad de países, el aparente contagio, su carácter acumulativo provocado por la conexión entre los mercados de capitales y los mercados cambiarios, eran una novedad debida a la libertad de circulación de los capitales.

La crisis en Asia reveló la fragilidad del sistema financiero en esos países y, con ella, la de los propios fundamentos del crecimiento. Cualquiera fuera la estrategia adoptada, el impulso venía de un Estado que se hacía cargo del desarrollo, portador de la ambición de una clase impotente para actuar por sí misma y que tampoco disponía de la solidez financiera necesaria para tal empresa. El Estado, promotor de las políticas industriales, financiaba la industrialización directa o indirectamente. La vulnerabilidad financiera se acentuó con la apertura del mercado de capitales: el exceso de oferta de liquidez por los bancos y por los inversores extranjeros ha sido la principal palanca del endeudamiento externo, superior a la capacidad de devolución. Esta capacidad ha sido fuertemente sobrestimada, con el aval de las instituciones de Bretton Woods, a causa de la confianza que había suscitado el crecimiento en esos países. Desde entonces ha resul-

tado claro que los sistemas financieros y, sobre todo, cualquier forma de financiamiento público, eran incompatibles con la mundialización financiera.

La comparación de la crisis asiática de 1997-1998 con la “crisis de la deuda”, que sufrieron los países latinoamericanos en los años 1980, hace aparecer diferencias. Pero no son fundamentales. Es cierto que, a diferencia de los países asiáticos, los de América latina tenían déficits públicos financiados por la liquidez internacional. La oferta de capitales extranjeros, superabundante, había financiado en América latina el consumo, mientras en los países asiáticos había servido para financiar la inversión. Lo que escapó a los analistas de Asia fue el hecho de que esas inversiones eran excesivas en varias ramas de actividad (la electrónica, la industria automotriz, el acero y el sector inmobiliario) y que esos excesos eran producto de la especulación, lo que desembocó en la crisis. Así, las diferencias son menos importantes que las similitudes. Éstas tienen que ver con las características intrínsecas de esos países, es decir, la dependencia respecto de los países industrializados, por medio de sus mercados financieros, las empresas mundializadas y la tecnología que ellas aportan.

Las soluciones propuestas, lejos de romper esta dependencia, la acentúan. En efecto, las modificaciones que se impondrán a largo

plazo en la gestión de las empresas y de los bancos equivalen a un desmantelamiento de las industrias locales y a su reemplazo por asociaciones en las que las filiales de las firmas mundializadas tendrán el control de las empresas locales. Se propiciaba que el corazón del sistema bancario estuviera constituido por bancos internacionales que iban a reemplazar el sistema bancario nacional. Éstos no financiarían más que proyectos rentables a corto plazo. La competitividad estaría siempre basada sobre bajos costos de producción, gracias a la mano de obra barata. La disminución de la presión fiscal de que gozan las empresas limitaría la posibilidad de financiar vastos programas de educación y de protección social, que hubieran permitido mejorar el nivel de formación de la mano de obra y la capacidad de absorción del mercado interno. Ahora bien, éste es portador de externalidades que facilitan la elevación del nivel tecnológico del aparato productivo. En cambio, cuando está segmentado en función de las necesidades de la estrategia global de las firmas contratantes, el progreso tecnológico es desalentado, a causa de la imposibilidad de aplicar tecnologías avanzadas a otras ramas de actividad que aquellas para las cuales han sido inicialmente con-

cebidas.

En realidad, las reformas impulsadas por los organismos financieros internacionales -llamadas reformas de la "segunda generación"-, con el pretexto de estimular las economías de los países en vías de desarrollo, no hacen más que profundizar la espiral de desaceleración del crecimiento y el endeudamiento y borran el camino hacia el desarrollo. Cada crisis, en lugar de marcar una corrección de los defectos anteriores que permita afinar la estrategia de desarrollo, se traduce en una vuelta hacia atrás y en un refuerzo de las restricciones para el aparato productivo y financiero de los países que tratan de alcanzar a los desarrollados. El rápido crecimiento constatado después de las dos últimas crisis (México, Asia) no debe generar ilusiones. Se debió a la inyección masiva de liquidez, luego de acuerdos que apuntaban a salir del callejón sin salida financiero, y corresponden al ajuste del modo de producción, que se volvió tributario de las empresas mundializadas. No es portador de desarrollo y dura tanto, en los países cuyas economías se han comparado, como la fase ascendente del ciclo económico. La posibilidad de crecimiento autónomo de los países subdesarrollados está todavía mucho más restringi-