

América Latina: progresismo y después

Latin America: Progressivism and Beyond

Héctor Tajám Cabrera¹ <https://orcid.org/0000-0003-3625-1222-2332>

Gabriela Cultelli^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-3625-2619>

¹Programa de investigación, asesoramiento y formación Economiapolítica.uy, Montevideo, Uruguay.

*Autor para la correspondencia. gcultelli@gmail.com

RESUMEN

En este trabajo se evalúan resultados de las políticas aplicadas en América Latina y el Caribe, a partir del estudio de diversos indicadores económicos y sociales de dos grupos de países, uno de ellos integrado por aquellos que formaron parte de la denominada «ola progresista» del siglo XXI (Grupo 1) y, el otro, por los países cuyos gobiernos respondieron a la ortodoxia liberal manteniendo un modelo económico neoliberal (Grupo D). Se analizan los cambios estructurales ocurridos y su posterior desarrollo.

Palabras clave: América Latina, desarrollo, sostenibilidad.

ABSTRACT

This paper evaluates the results of the policies applied in Latin America and the Caribbean, based on the study of various economic and social indicators in two groups of countries, one of which is made up of those that formed part of the so-called "progressive wave" of the 21st century (Group 1) and the other of those whose governments responded to liberal orthodoxy by maintaining a neo-liberal economic model (Group D). The structural changes that occurred and their subsequent development are analyzed.

Keywords: Latin America, development, sustainability.

Recibido: 03/01/2020

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la realización de la plusvalía es un aspecto que tiene que ver especialmente con un tema hoy muy discutido: la ampliación sin límites del consumo (la enajenación en el mismo). Este consumo avanza sobre espacios excluidos; de hecho, el período progresista reciente en América Latina lo impulsó con todas las implicancias del caso. ¿Qué pasa cuando el sistema pone límites a ese propio avance?

Se comenzará el artículo demostrando los cambios sustanciales que se dieron en el continente. En el análisis presentado las transformaciones estructurales coinciden más con los cambios en las formas de propiedad que con la estructura sectorial de la producción.

El estudio observa la pobreza, indigencia, mercado de trabajo y distribución de los ingresos, además, se tratan algunos indicadores de forma comparativa. Para ello, se conforman dos grupos de países con similar cantidad de población en uno y otro grupo.

- Grupo I: está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Todos ellos han sido parte de lo que se denominó la «ola progresista» hasta el año 2015 del siglo XXI en América Latina, continuando luego con referencias específicas a los que dejaron de serlo.
- Grupo D: está integrado por Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. Incluye aquellos países con gobiernos que respondían a la ortodoxia liberal, en la política doméstica y en su inserción internacional. Recientemente, México parece despegarse del grupo, aunque es muy temprano para afirmarlo a cabalidad. De igual manera, cabe recordar que Argentina promete retomar el camino, sin embargo, Bolivia y Uruguay salen del primer grupo hacia fines del 2019 y principios de 2020.

Una segunda parte presentará el desarrollo de determinadas formas de propiedad, la transnacionalización o el flujo de capitales hacia América Latina, así como los cambios estructurales ocurridos. A continuación, se muestran los posibles efectos sobre las cuentas públicas, el balance de pagos y la deuda externa, y en un último capítulo se exponen, someramente, los efectos del advenimiento de la derecha en varios de los países del Grupo 1 y los efectos derivados del propio desarrollo.

1. LA DISTRIBUCIÓN Y EL MERCADO DE FUERZA DE TRABAJO

Las izquierdas latinoamericanas sacaron de la pobreza a más de 50 millones de personas y de la indigencia a más de 20 millones entre 2005-2006 y 2013-2014. No fue igual en el otro grupo de países (Tabla 1).

Tabla 1. Variación de la pobreza e indigencia en la región

(Millones)	POBREZA		INDIGENCIA	
Países	2004-2014	2014-2017	2004-2015	2014-2018
Argentina	-7,0	1,4	-4,2	1,1
Bolivia	-1,7	-0,1	-1,4	0,1
Brasil	-35,9	3,3	-16,1	1,9
Ecuador	-3,5	0,0	-1,8	0,1
Uruguay	-0,4	-0,1	-0,1	0,0
Venezuela	-2,8	10,3	-3,1	12,2
Grupo I	-51,1	14,8	-26,8	15,3
(Millones)	2004-2014	2014-2017	2004-2015	2014-2018
Chile	-1,8	0,0	-0,1	-0,3
Colombia	-9,0	-0,4	-3,2	-0,2
Costa Rica	0,1	-0,1	-0,1	0,0
México	6,5	0,5	11,5	-1,5
Panamá	-0,3	-0,1	-0,2	0,0
Perú	-8,4	-0,1	-4,1	-0,1
Grupo D	-12,9	-0,2	3,8	-2,2

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020).

Algo similar sucedió con otros indicadores de distribución. En el caso de los países del Grupo I, el 10 % peor remunerado en el 2005 se apropiaba del 0,8 % de los ingresos, pero en el 2013 pasaba al 1,4 % (64,5 % más). Por otra parte, en el Grupo D los porcentajes fueron de 1 y pasaron al 1,3 % (28,8 % más). También el Grupo I disminuyó notoriamente la participación del 10 % mejor remunerado en los ingresos; sin embargo, entre 2005 y 2013 pasó de un 40 % a un 35 %, mientras que el Grupo D mantuvo prácticamente constante este indicador que solo aumentó en Costa Rica (de la Torre *et al.*, 2015). Asimismo, el mercado de trabajo se desarrolló en total correspondencia con la mejor evolución de los niveles de vida y la distribución del ingreso. Entre 2004 y 2015, la baja del desempleo fue prácticamente el doble en los progresistas, al mismo tiempo que los salarios reales se recuperaban (CEPAL, 2016). En el otro grupo de países la caída en promedio del

desempleo fue diferenciada y sustanciada en el incremento para México (17,5 %) y Costa Rica (40,8 %). Se agrega que el salario mínimo promedio aumentó casi un 50 % más con los gobiernos de izquierda entre el 2005 y 2012 (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020).

El Índice de concentración del ingreso (GINI) tuvo mayor reducción en el Grupo I. Asociar el crecimiento económico a una distribución del ingreso más justa fue uno de los desafíos más importantes para las izquierdas en el gobierno. Esto fue posible por el reconocimiento de los derechos laborales, políticas de empleo, un mayor gasto público social y reformas tributarias progresivas. Cuando estos componentes dejaron de actuar, la relación se revirtió. Al comparar los quinquenios 2000-2005 y 2005-2010 los indicadores: esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad en menores de cinco años y tasa de analfabetismo tuvieron un mejor comportamiento en los países del Grupo I que en los del Grupo D (de la Torre *et al.*, 2015; CEPAL, 2016;). Para ello, fue sustancial la evolución del gasto social. En los países con gobiernos progresistas, el peso del gasto social en el producto interno bruto (PIB) se situó en más de 18 %, mientras que en los otros llegó al 15. El gasto promedio en educación en relación con el PIB fue de 36 %, mayor en el Grupo I que fluctuó entre 4,3 % (Uruguay) y 11,6 % (Venezuela); y en el Grupo D varió entre 3,1 % (Perú) y el aislado caso de Costa Rica con 7 %. En vivienda, con menos fluctuaciones, el Grupo I superó en 4 % al segundo; mientras que en seguridad social el progresismo casi duplicó la participación del gasto en el producto que en el otro grupo. En salud el comportamiento fue a la inversa (24 % más en el grupo D) por el gran apoyo estatal a la salud privada y su alto costo.

2. EL CAPITAL Y SU MOVIMIENTO

Luego de años de crecimiento de los flujos de la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina, disminuyeron las entradas un 9,1 % entre 2014 y 2015. Esto era de esperar al revertirse el ciclo en las economías desarrolladas, pues además de lo atractivo que resultara el precio de los *commodities* en años pasados (fenómeno que también se trastocó), la recuperación económica en los países desarrollados, principalmente en EEUU,¹ hizo que, estos capitales regresaran a sus países de origen. Su relevancia en el período fue similar para ambos grupos, no solamente en lo financiero, sino también en la tendencia hacia la primarización de la región. En los países del Grupo I, comparando el 2007 con los años

2014-2015, resultó que el destino de la IED se incrementó hacia los recursos naturales (del 14,4 al 15,7 % del total) y servicios (del 41 al 46 %), mientras disminuía en la industria manufacturera (de 44,7 a 38,1 %). En Argentina, la IED perdió peso en recursos naturales, mientras creció en manufactura y servicios; en Bolivia perdió participación hacia los servicios, pero creció en recursos naturales y manufactura. Por otra parte, en Brasil la estructura mostró mayor peso hacia servicios y recursos naturales; sin embargo, en Ecuador incrementó notoriamente su peso en recursos naturales, pero en detrimento de las otras dos categorías, mientras que en Uruguay fueron los servicios quienes más las atrajeron. No se encuentran datos para Venezuela.

En los países del Grupo D el crecimiento se da en la manufactura, el destino de las IED en recursos naturales y servicios baja su peso porcentual en el total de estas en igual período. Por ejemplo, en Chile aumentó la participación en manufacturas; en Colombia se mantuvo en manufacturas y creció en servicios; en Costa Rica llama la atención el salto hacia los recursos naturales. Para México aumentó la participación del destino hacia las manufacturas y en Panamá el comportamiento es igual al de Costa Rica. No se encuentran datos para Perú.

En general la remisión de utilidades en relación con la entrada de IED mostró cifras superiores en el conjunto de países del Grupo D (Tabla 2), coherente con una participación de la IED más elevada en sus PBI.

Tabla 2. Flujo de rentas al exterior e inversión extranjera directa (%)

IED/PBI							
Año	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	ECUADOR	URUGUAY	VENEZUELA	GRUPO I - TOTAL
1999	7,8	12,2	4,9	3,3	1,1	2,9	5,5
2004	2,5	0,7	2,7	2,3	2,4	1,3	2,5
2014	0,9	2,0	4,0	0,8	3,8	0,1	3,0
2017	1,8	1,9	3,4	0,6	-1,9	-	2,6
	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	GRUPO D- TOTAL
1999	11,3	1,5	5,1	2,3	6,2	3,9	3,2
2004	6,7	2,7	8,3	2,6	6,8	2,4	3,1
2014	9,1	4,2	5,8	2,4	8,9	2,2	3,7
2017	2,3	4,5	5,0	2,8	7,4	3,2	3,2
REMISIÓN DE UTILIDADES/IED							
	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	ECUADOR	URUGUAY	VENEZUELA	GRUPO I - TOTAL
1999	8,8	0,0	18,0	38,4	28,9	30,4	14,7
2004	90,0	707,4	38,0	115,2	65,7	235,9	63,0
2014	160,2	273,4	36,8	85,9	153,2	921,6	49,6
2017	84,2	180,9%	42,9	59,6	293,6	-	54,7
	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MÉXICO	PANAMÁ	PERÚ	GRUPO D- TOTAL
1999	16,7	19,1	103,0	26,1	95,8	0,0	22,7
2004	125,3	78,1	53,7	20,5	94,9	160,5	56,4
2014	59,8	72,1	65,9	69,2	93,7	179,3	74,2
2017	115,0	54,3	83,6	53,3	102,3	-	58,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2020) y de la Torre *et al.* (2015).

En casi todos los casos y en ambos grupos, a los aportes de capital correspondía la mayor parte los componentes de las IED y, en menor medida, la reinversión de utilidades. No se comportaron así los de Argentina, Bolivia y Venezuela, pues en 2014 pesaría más la reinversión de utilidades; mientras que en Chile tendría mayor peso los préstamos entre compañías. En este análisis no se puede omitir el proceso casi generalizado de concentración y extranjerización de la tierra en el continente, en algunos casos, por el *Land grabbing* u otros procesos de transnacionalización en la tenencia.

La Tabla 3 demuestra un proceso de crecimiento generalizado de las IED en los recursos naturales desde el 2005. Las proporciones mayores corresponden a los países del Grupo D.

Tabla 3. Inversiones extranjeras directas (IED) en recursos naturales

Países	2008	2012	2017
Argentina	23	23	10
Bolivia	52	77	52
Brasil	20	13	9
Ecuador	-11	43	31
Uruguay	18	17	-18
Venezuela	--	--	--
GRUPO 1	21	16	10
Chile	38	50	12
Colombia	44	53	32
Costa Rica	1	1	1
México	7	15	4
Panamá	-3	36	5
Perú	--	--	--
GRUPO D	22	38	12

Fuente: CEPAL (2020).

Al respecto, una recopilación de la FAO (Murmis *et al.*, 2012) señaló para el primer grupo que en 2012 Argentina² tuvo una importante expansión en el tamaño de los establecimientos agropecuarios y casos notorios de compra de tierras por extranjeros, incluido el acaparamiento de tierras (*Land grabbing*). Ese mismo trabajo planteó que carece de evidencia empírica suficiente en Bolivia y hace alusión a una posible expansión de la extranjerización y concentración de la tierra hacia la zona de Santa Cruz; aquí vale recordar la particular Reforma Agraria de 1953 y la Ley de Reconducción Comunitaria (Gobierno de Bolivia, 2006). Además, menciona la nueva Constitución que prohibió el latifundio improductivo y las relaciones serviles de explotación de fuerza de trabajo (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009). Por otra parte, en Brasil se dio tanto un proceso de

concentración como la existencia de *Land grabbing* (Murmis *et al.*, 2012). La ley 5709 de 1971 reglamentaba la compra de tierras por extranjeros, pero recién en 2007 se limitarían áreas de protección de fronteras y, en general, la tenencia (Presidencia de la República, 1971).

En el caso de Chile, tanto el Grupo D como el trabajo citado destacan la concentración de la tierra en los últimos 35 años posteriores a la Reforma Agraria, por la compra de parcelas, aunque no se ha restituido el latifundio, sino que han emergido nuevos modelos de explotación (sector forestal). En Colombia se ha operado en medio de un mercado caracterizado por el despojo violento, donde se ha gestado un mercado fraudulento de tierras. La alta concentración de la tierra es una constante histórica para Panamá, pero en Perú se señalan fuertes procesos de concentración y extranjerización, vinculados a la exportación de frutas y verduras, de etanol y caña. Sin embargo, en México factores históricos vinculados al «agrarismo mexicano» y la larga tradición de la reforma agraria que se realizó por más de 80 años, se tradujo en una legislación restrictiva hacia el funcionamiento del mercado de tierras que parece haber limitado tal proceso (Murmis *et al.*, 2012).

3. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS, CUENTAS FISCALES Y DEUDA

Se observó la existencia de cambios (más o menos graduales) en las formas de propiedad. Por un lado, el desarrollo de las formas típicamente capitalistas, fundamentalmente transnacionales; y, por el otro, el desarrollo de formas socialistas o al menos socializantes, representadas por la propiedad pública y la colectiva (autogestionadas). Cada modo de producción ha echado sus simientes en el precedente y este podría ser también el caso, incluso reconociendo que el desarrollo alcanzado en la región resultó insuficiente para contrarrestar la volatilidad de la economía de mercado. Por el otro, se admiten los cambios acaecidos en las estructuras productivas que desempeñaron un papel importante en el sostenimiento del nuevo modelo, en virtud de la forma de capital que tomó el timón de la acumulación e impactó en los procesos redistributivos, sin pretender, con ello, establecer una correlación exacta.

3.1. Estructura económica. Cambios en las formas de propiedad

Negar los cambios en las formas de propiedad en todos y cada uno de los países progresistas es negar su realidad. Otra cosa es plantearse si fueron suficientes para el desarrollo y la transformación sistémica. La dialéctica del desarrollo último implicaría, por un lado, el desarrollo de la transnacionalización, incluso en la propiedad de la tierra; y, por el otro, el avance de la propiedad social y colectiva, a través del impulso a las empresas públicas y la utilización de diversas herramientas en la autogestión de empresas por colectivos de trabajadores.

En cada país progresista existieron diferencias. Por ejemplo, en Argentina se sucedieron reestatizaciones, se suspendieron concesiones y, en algunos casos, los propios concesionarios privados solicitaron retirarse del mercado en cuestión; además, en el sector de la energía, el gobierno creó en noviembre de 2004 una empresa mixta. En Bolivia, el Estado productor duplicó su participación en un PBI creciente pasando en solo 6 años del 16 al 34 %. En Brasil, si bien no se incrementó el número de empresas públicas ni se recuperaron otras antes privatizadas, se puede afirmar que el proceso de privatizaciones fue detenido. Las empresas públicas reafirmaron su peso en el conjunto económico, empleando medio millón de personas. Sus actividades están concentradas en los sectores del petróleo y gas natural, finanzas, electricidad y servicios. Por su parte, en el año 2013 Ecuador contaba con 25 empresas públicas, más 3 subsidiarias mixtas (51 % de acciones públicas).

Según García Lineras (2013), «es increíble cómo se ha dinamizado la actividad bancaria, la financiera, la de la construcción. La inversión extranjera está abajo, aparte, como debe ser, no necesita apoyo del Estado. Lo de los bolivianos para los bolivianos y la empresa extranjera que gane en función de su inversión, pero sin recibir dinero, subvención ni riqueza que le pertenece al Estado boliviano» (p. 110).

Uruguay fue un caso atípico: el proceso de privatizaciones fue detenido por el propio pueblo –tras diversos plebiscitos– durante la década de los 90 y principios de este siglo. Desde 2005, se destacó el incremento sustantivo de la inversión en esas empresas públicas, que llegó a ser parte fundamental del cambio en las estructuras productivas, mediante la sustitución de importaciones con la diversificación de la matriz energética. Asimismo, alcanza un desarrollo destacado en el mundo de la industria inteligente a través de la empresa Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), así como en el incremento de la conectividad, la fibra óptica y otros rubros de la informatización y las telecomunicaciones. Se agregó también el establecimiento y desarrollo de 60 empresas públicas subsidiarias de las grandes.

En Venezuela se manifestó la magnitud ascendente que fue tomando la empresa pública que llegaba al 34 % del PBI, en el tercer trimestre de 2015, pero que, además, se fue convirtiendo en sostén del crecimiento, aún en épocas de recesión y crisis como sucedió a partir de 2010. Desde el 2006, con el afianzamiento del proceso que implicó el segundo gobierno de Hugo Chávez, el proceso de estatización se profundizó. Al mismo tiempo, sus trabajadores dieron un empuje muy importante a las formas de producción autogestionadas. En Brasil, el impulso a estas formas de propiedad y producción se dio desde el liderazgo de Olivio Dutra en Porto Alegre y se amplió a todo el país, a partir de 2004 con el gobierno de Lula da Silva, quien creó la secretaría de economía solidaria en el Ministerio de Trabajo. Por más que en la práctica estos proyectos resultaron de la defensa de los puestos de trabajo ante el cierre de empresas y que el valor de lo producido alcanzó partes muy bajas del PBI, no se puede negar el desarrollo ulterior y el accionar de la izquierda en este gobierno.

3.2. Estructura económica. Cambios en las formas productivas

La inserción internacional en tiempos de globalización capitalista y de expansión económica china, salta a la vista la coexistencia del crecimiento económico de los países progresistas, con un grado de especialización en la producción hacia la extracción de recursos naturales.

Las exportaciones de productos primarios predominaron cada vez más, excepto Argentina, todos los países tuvieron una fuerte tendencia en ese sentido. Su contrapartida fue una importancia menor de la exportación de productos manufacturados (nuevamente con la excepción de Argentina donde hubo una política industrial explícita), con tintes dramáticos en Brasil por el agudo proceso de primarización de sus exportaciones. Estos países se insertaban comercialmente, a expensas de sus ventas, con menor contenido tecnológico y exportando dinamismo para que otros construyeran mayores valores agregados.

La estructura productiva, presente en la participación sectorial en el PBI, se mostró coherente con las apreciaciones sobre el comercio exterior. El promedio del grado de industrialización para los países del Grupo I, pasó de 14,2 en 1999 a 10,4 % en 2017, y en el Grupo D pasó de 18 a 14,5 %. El promedio de América Latina y el Caribe saltó de 15,4 en 1999 a 11,9 % en 2017 (de la Torre *et al.*, 2015; CEPAL, 2020;). En esto, Argentina ya no fue la excepción, sino que constituyó la regla. Los países con intereses comunes para constituirse en integrantes de la Alianza Pacífico marcaron una situación que no es muy disímil. México fue el líder en cuanto a grado de desindustrialización, pues desde que se

inició el milenio y hasta el 2015 perdió más de tres puntos porcentuales en esa materia. Costa Rica y Panamá redujeron a la mitad la importancia de su industria. Esta situación tuvo cierta asociación al grado de apertura (Tabla 4).

Tabla 4. Grado de apertura de la economía (% sobre la base de cifras en dólares corrientes)

Países	1999	2003	2014	2017
Argentina	19,7	37,5	28,4	25,0
Bolivia	44,2	52,0	85,3	56,7
Brasil	20,2	28,1	24,7	24,1
Ecuador	49,2	47,2	57,7	42,0
Uruguay	37,0	50,1	49,1	40,0
Venezuela	42,1	50,6	55,7	--
GRUPO I	23,2	33,3	30,4	29,6 *
Chile	53,3	64,7	65,3	55,7
Colombia	30,5	38,5	37,5	34,3
Costa Rica	87,9	83,7	67,0	67,6
México	50,6	50,2	65,0	77,5
Panamá	126,7	114,7	119,1	76,0
Perú	33,2	37,6	46,8	46,9
GRUPO D	49,1%	51,0	60,0	64,6
A. Latina y Caribe	36,6%	44,2	42,4	41,4

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2020)

*El color rojo representa un estimado del valor

Argentina mostró un fuerte crecimiento económico entre 2002 y 2015 (76,3 %), con una tasa de crecimiento acumulativa anual (TCAA) del 4,5 %. Los sectores con mayor incidencia en esa variación fueron: el comercio, restaurantes y hoteles, la industria manufacturera y los servicios brindados por la administración pública. Asimismo, la construcción se destacó en la estructura sectorial.

Bolivia tuvo un proceso más unificado, con un crecimiento en el período 2005-2015 de 63,5 % (TCAA, 5 %), fundamentalmente, en actividades vinculadas a la minería y los servicios de la administración pública que aumentaron su participación sectorial, así como la intermediación financiera.

El menor crecimiento de Brasil (44,3 %) redundó en una TCAA de 2,9 %. Los sectores que más incidieron fueron el transporte y las comunicaciones, la intermediación financiera y la administración pública.

La evolución positiva para Ecuador entre el 2005 y 2015 –de los sectores de la intermediación financiera, el transporte y las comunicaciones, y administración pública–

determinó un crecimiento de 46,3 % (TCAA = 3,8 %), con un aumento significativo del sector de la construcción en la estructura sectorial del PBI.

En Uruguay entre el 2005 y 2015, el crecimiento fue de 58,7 % (TCAA de 4,7 %), teniendo en cuenta los sectores vinculados a las telecomunicaciones, la industrias manufactureras y el comercio, que cambiaron la estructura sectorial del producto, en torno a la participación de la administración pública, la industria de la construcción y del turismo (hoteles y restaurantes).

Desde 1998, en Venezuela hubo un crecimiento económico del orden del 34,1 % (muy afectado en los últimos años por el precio del petróleo y la inestabilidad política), con una TCAA de 2,2 %. Incidieron, en mayor proporción, la intermediación financiera, la administración pública, el transporte y las comunicaciones. En el marco de la estructura sectorial del PBI el rubro que aumentó su participación en forma aislada fue la minería, con fuertes retrocesos en la industria manufacturera, electricidad, gas y agua.

El papel renovado de la participación estatal en los gobiernos progresistas, además de probar que se puede repartir y crecer, demostró que ello está asociado a un estado activo, que estuvo presente tanto por su incidencia en el crecimiento económico, como por ser uno de los sectores que más aumentó su participación en el valor agregado nacional. Este sector constituyó un cambio estructural en sí mismo, en la medida del avance realizado sobre la propiedad de medios de producción, sin dejar de reconocer la escasa incidencia en la estructura económica sectorial vinculada a la producción material.

La mayor continuidad en el crecimiento económico del Grupo D estuvo asociada a un ascenso también sostenido en la tasa de explotación promedio de sus economías (medida por el cociente entre excedente bruto de explotación/masa salarial). En el Grupo I, en cambio, el mantenimiento de las políticas salariales, de empleo y gasto público social, así como en algunos casos una mayor presión fiscal, significaron un menor grado de explotación de la fuerza de trabajo que hasta 2014 convivió con el crecimiento económico. A partir de 2015 la tasa de plusvalía comenzó a aumentar en un escenario de enlentecimiento del nivel de actividad económica (Figura 1).

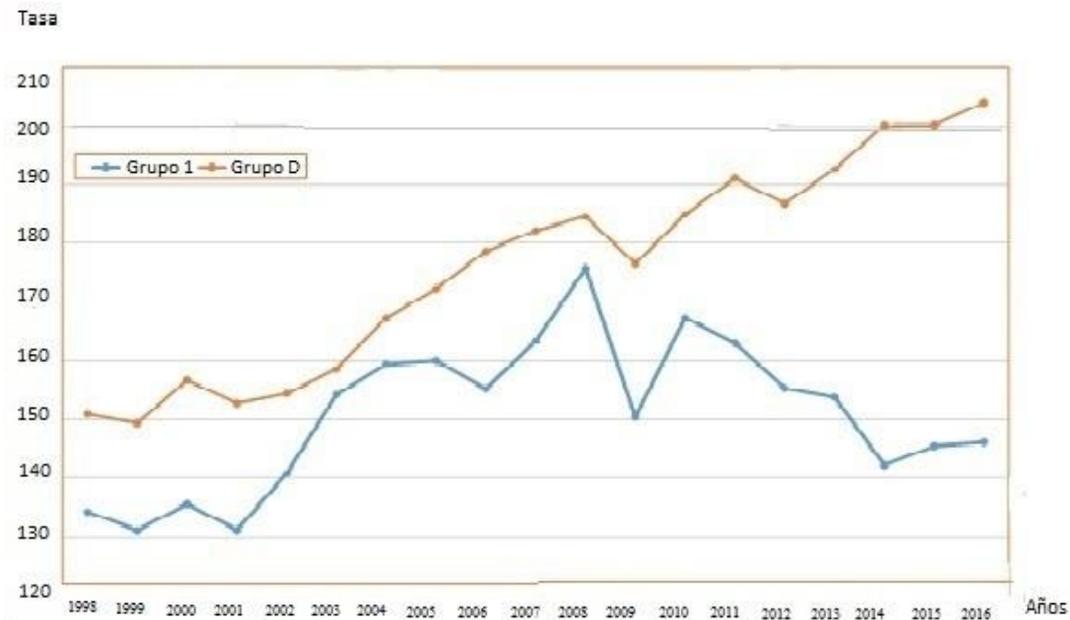


Figura 1. Tasas de plusvalía (1998-2016). Cálculo sobre valores en moneda nacional, precios corrientes.

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2016) y EconomíaPolítica.uy (2020).

3.2.1. Cuentas fiscales, balanza de pagos y deuda externa

En ambos grupos de países continuó sin resolverse la cuestión del autofinanciamiento público, lo que de hecho demostró que los avances en término de distribución de los ingresos y la riqueza no empeoraron la situación. Los saldos de cuenta corriente del balance de pago también fueron negativos, con mayor deterioro en los países del Grupo D. Hubo un crecimiento diferenciado del endeudamiento externo pues, en términos relativos, tuvo una sustancial mejora en todos los países del Grupo I, a partir de los gobiernos de izquierda. En el segundo grupo el deterioro relativo de la deuda en porcentaje del PBI (con PBI crecientes) sucedió tanto en Costa Rica como en Panamá, por lo que la mejoría observada en el resto no alcanzó los niveles del Grupo I.

4. PROGRESISMO Y DESPUÉS

Todos los indicadores de distribución de los ingresos indicaron un mejor comportamiento en los países de gobiernos progresistas, aún quedaban más de 52 millones de pobres y más de 16 millones en situación de pobreza extrema. Esta cuenta no saldada con el 23 % (casi la cuarta parte) de nuestros pueblos –luego de una década o más de gobiernos de izquierda–

pudo haberse constituido en un elemento más de pérdida de base social, recordando que fueron los sectores más vulnerables y afectados por el neoliberalismo de otrora quienes acercaron su voto para poder alcanzar, al menos, el gobierno. A ello se sumó la precariedad aún existente en muchos trabajadores, a pesar del mejoramiento de sus niveles de vida y consumo. Esto encontraría su explicación, en buena medida, en la permanencia de elementos que configuraron una debilidad productiva.

El advenimiento de la IED conformó ya, en algunos casos, saldos negativos en relación con la remisión de utilidades. En otros, la relación empeoró constantemente (excepto en Ecuador y Brasil) y mostró una fase diferente en su ciclo. La IED se vinculó también al fenómeno de la primarización de la producción, así como a la transnacionalización y concentración de la tierra, donde las medidas tomadas en los últimos años no parecen haber tenido los resultados esperados. En tal sentido, se constató un retroceso generalizado en el grado de industrialización, como consecuencia del predominio de la inversión extranjera en la formación de capital que obviamente acudió por los recursos naturales que demandaba el taller de mundo, situado en el continente asiático. Tampoco se logró romper con lo que la «vieja CEPAL» llamó «homogeneidad y heterogeneidad de la producción», elemento constitutivo de la periferia económica.

Los cambios estructurales acaecidos pudieron conformarse como respaldo de las formas de distribución de ingresos y riqueza. Estos cambios –en lo que se refiere a las formas de propiedad pública– resultaron, incluso, sostén del conjunto económico al presentarse la última fase de crisis del ciclo económico, pero duraron poco, ante las arremetidas neoliberales como fue el caso, después de 2013-2015, cuando la derecha asumiera los gobiernos de la Argentina de Macri, del Brasil de Temer y Bolsonaro o del Ecuador de Moreno. Súmense a ello que los proyectos de autogestión obrera no lograron un peso destacado en la producción total, más allá de la profunda discusión que se dio en torno a la forma de gestión de lo público y la factibilidad de una democratización en su conducción, en relación estrecha al grado de conciencia social que aguantaran los cambios.

Es indiscutible la existencia de un proceso de profundos cambios estructurales en todos y cada uno de los países del Grupo I; pero resulta discutible si se dieron o se están dando con la aceleración necesaria.

Atado a la cuestión productiva y distributiva, la cuestión del financiamiento para el desarrollo continuó sin resolverse. En general los gobiernos de izquierda no ahondaron en este tipo de dependencia, pero el proceso de integración regional se estancó y el Banco del Sur quedó a la espera de un nuevo impulso. La debilidad de esas acciones pudo observarse

en la Argentina de Macri o el Ecuador de Moreno, donde volver al paquete de condicionamientos del FMI, que gustosamente impulsaron los nuevos gobiernos de derecha, trajo consigo el reciente cambio electoral en Argentina y las sublevaciones populares en Ecuador (con un saldo de 11 muertes).

El desarrollo capitalista, necesario en la mayoría de estos países, impulsó el consumo y con él la compleja hegemonía individualista de la ideología del capital, como lo destacara Gramsci. Ello fue otro factor que diera al traste con varios de estos procesos, sumado al proceso de burocratización de las izquierdas y la unidad popular insuficiente, entre otros fenómenos que superan los alcances de este análisis, tales como los robustecimientos de las derechas con el poder sobre los medios de comunicación y los millonarios recursos dispuestos para eso.

CONSIDERACIONES FINALES

La década 2004-2014 fue un período donde el contexto internacional favoreció al continente. Pero no todos los pueblos se beneficiaron de la misma manera; en gran medida, se demostró el peso de las decisiones internas. Sin duda, la política económica desplegada por los gobiernos progresistas y la acción del Estado significó mejoras en las situaciones de empleo, salarios y distribución del ingreso y la riqueza (distintivas respecto al Grupo D). Estos cambios fueron muy importantes en el nivel de vida de la población, indicadores de que por primera vez se conciliaba el crecimiento económico con la distribución social, a tal punto que el consumo interno se fue integrando a los componentes principales que explican la tasa de crecimiento del PIB, llenando el «casillero vacío» de la CEPAL. Se avanzó en lo que se denominó «la etapa fácil» del posneoliberalismo, a través de los espacios de menor resistencia, donde el neoliberalismo era más antipopular. Pero la necesaria profundización hacia eslabones más fuertes implicaba enfrentar intereses más poderosos para sostener los cambios, no factibles en un escenario de «administración del capitalismo».

Según Furtado (2016), «las importantes modificaciones estructurales requeridas no se hacen sin un proyecto político apoyado por amplios sectores sociales [...] de otra forma un proyecto bien elaborado no será viable [...] la lucha contra el subdesarrollo no se hace sin contrariar intereses ni herir preconceptos ideológicos» (p. 19). Pero a su vez, en tiempos que se ha avanzado en torno a grados de libertad o, al menos, en los que el sistema del

capital pudiera permitir, no parece presentarse otra alternativa posible en el mediano plazo, que profundizar los cambios estructurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA (2009): *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 7 de febrero, El Alto.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2020): «Sociometro-BID», <<https://bit.ly/3nvnqfL>> [08/09/2020].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2016): «La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2016», Naciones Unidas, Santiago de Chile, <<https://bit.ly/35hieX3>> [08/09/2020].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2020): «Cepalstat. Base de datos y publicaciones estadísticas», <<https://bit.ly/32M3OfB>> [08/09/2020].

DE LA TORRE, A.; T. DIDIER; A. IZE; D. LEDERMAN y S. SCHMUKLER (2015): «América Latina y el ascenso del sur: nuevas prioridades en un mundo cambiante», Banco Mundial, Washington D. C., <<https://bit.ly/35jHGvc> consultado> [18/12/2019].

ECONOMIAPOLITICA.UY (2020): «Grados de explotación en América Latina en las primeras décadas del siglo XXI», septiembre, <<https://bit.ly/3kGbTIG>> [20/12/2019].

FURTADO, C. (2016): «O subdesenvolvimento revisitado», *Economía e sociedade*, n.º 1, Instituto de Economía da UNICAMP, Campinas, pp. 5-19, <<https://bit.ly/3hdcOi0>> [08/09/2020].

GARCÍA LINERAS, A. (2013): *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del Estado boliviano*, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, La Paz.

GOBIERNO DE BOLIVIA (2006): «Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria», noviembre de 2006, <<https://www.marxists.org/espanol/tematica/agro/bolivia/28nov2006.htm>> [12/09/2019].

MURMIS, M. *et al.* (2012): «Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización», Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <<https://bit.ly/35jyJlh>> [08/09/2020].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2020): «Ilostat. La principal fuente de estadísticas laborales», <<https://bit.ly/2H72qMS>> [08/09/2020].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1971): «Ley 5709 del Congreso Nacional», 7 de octubre, Brasilia, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm> [10/09/2019].

Notas aclaratorias

¹Cabe destacar que si bien EE. UU. (como país de origen) estuvo en primer o segundo lugar para los países del Grupo D, en el Grupo I solo se encontró, en primer lugar, para Argentina y, en segundo, para Brasil. EE. UU. fue el quinto país inversor en Uruguay y Bolivia, y no figuró en los primeros cinco para el caso de Ecuador (2007-2015), aunque ocurrieran cambios posteriormente (2015-2017).

²La Ley 26 737 que legisló sobre la tenencia y compraventa de tierras es de diciembre de 2011 y fue reglamentada en febrero de 2012 (por tanto, el estudio no pudo observar sus efectos, si es que los tuvo).

³Empresas: Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y Administración Nacional de Puertos (ANP).

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución autoral

GABRIELA CULTELLI: originó la idea del artículo, realizó los análisis, la discusión y la redacción general.

HÉCTOR TAJÁM: originó la idea del artículo, realizó los análisis, la discusión y la redacción general.