





La revista DEP – Diplomacia, Estrategia y Política es un periódico editado en portugués, español e inglés, sobre temas sudamericanos, publicado en el marco del Proyecto Raúl Prebisch, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE/Funag – Fundación Alexandre de Gusmão y su Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales – Ipri), de la Constructora Norberto Odebrecht S. A., de la Andrade Gutierrez S. A. y de la Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.

Editor  
Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia:  
Revista DEP  
Caixa Postal 2431  
Brasília, DF – Brasil  
CEP 70842-970

[revistadep@yahoo.com.br](mailto:revistadep@yahoo.com.br)  
[www.funag.gov.br/dep](http://www.funag.gov.br/dep)

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch n. 10 (octubre/diciembre 2009)  
–. Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2009.

Editada en portugués, español e inglés.

ISSN 1808-0480

1. América del Sur. 2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. I. Proyecto Raúl Prebisch.

---

CDU 327(05)

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 10

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Octubre / Diciembre 2009

## Índice

- 
- 05** La integración suramericana  
*Celso Amorim*

- 
- 26** Argentina: economía y política internacional.  
Los procesos históricos  
*Mario Rapoport*

- 
- 51** La transformación del Estado boliviano  
*Luis Tapia*

- 
- 74** La construcción del modelo industrialista brasileño  
*Amado Luiz Cervo*

- 
- 87** Economía y sociedad en Chile. Un bosquejo histórico  
*Luciano Tomassini*

- 
- 116** Avances y retos en la Colombia de hoy  
*Alfredo Rangel*

- 
- 129** Formación socio-económica de Ecuador  
*Marco P. Naranjo Chiriboga*
- 

- 149** Guyana: historia y desarrollo económico  
*Tota C. Mangar*
- 

- 161** Paraguay: los desafíos de una economía mediterránea  
*Juan Carlos Herken Krauer*
- 

- 180** Nuevas miradas sobre la formación económica peruana  
*Manuel Burga*
- 

- 203** Una perspectiva de la economía de Suriname  
en el siglo XIX y XX  
*Jerome Egger*
- 

- 217** Uruguay, región e inserción internacional  
*Gerardo Caetano*
- 

- 269** Desafíos de Venezuela en el siglo XXI  
*Jorge Pérez Mancebo*
- 

- 287** Juventud en las plantaciones  
*Sylvia M. Gooswit*
-

# La integración suramericana\*

*Celso Amorim\*\**

**Q**uiero comenzar con algunas reflexiones y algunos hechos relativos a la integración de América del Sur, en el marco más amplio de la integración de América Latina y el Caribe. Evidentemente, no pretendo hacer una historia de todos los esfuerzos de integración que hubo desde las utopías bolivarianas y de otros libertadores en los comienzos de nuestra vida independiente hasta los primeros ensayos concretos con la Alalc, en los años 60 y con la Aladi más tarde. Voy a detenerme en la parte más reciente, en la que tuve experiencia personal y sobre la cual puedo agregar algo que talvez no se encuentre en los libros: una visión específica de quién tuvo la suerte, la casualidad, o la coincidencia de participar en varios momentos de esa integración en los años más recientes. Me refiero propiamente al proceso de creación del Mercosur hasta nuestros días.

No voy a extenderme excesivamente sobre cada uno de estos procesos de integración, pero querría hacer una breve referencia a cada uno de los que

\* Conferencia de apertura del VI Curso para Diplomáticos Suramericanos, organizado por la Fundación Alexandre de Gusmão (Funag) y su Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales (Ipri). Rio de Janeiro, 9 de abril de 2009.

\*\* Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

[celsoamorim@mre.gov.br](mailto:celsoamorim@mre.gov.br)

estuvimos involucrados. Primero, el Mercosur. ¿Cómo se inició? Ustedes ya habrán sabido de todo esto por otras personas, ya se encontraron con el embajador Samuel Pinheiro Guimarães que fue muy activo en este proceso, incluso antes del inicio del Mercosur propiamente dicho, en el proceso de aproximación Brasil- Argentina. Esto es crucial. Los argentinos y brasileños lo saben muy bien, y pienso que los otros miembros del Mercosur lo saben también pero quizá para otros países no esté tan claro.

En realidad, el gran impulso al acercamiento Brasil-Argentina fue de naturaleza política. Cuando los dos países salían de gobiernos militares, gobiernos autoritarios, se entendió que era necesario crear una comunidad de intereses y que esa comunidad de intereses no debería parar en los contactos políticos. Era importante que esa comunidad de intereses tuviera un lastre económico. Fue por eso que en el proceso de reacercamiento Brasil-Argentina, desde el primer momento, se dio tanto énfasis al aspecto comercial. Me refiero al año 1985, cuando el presidente Alfonsín – recientemente fallecido, lo que todos lamentamos y sentimos profundamente porque fue un gran demócrata en la región – y el presidente Sarney – que no por coincidencia nos representó en los homenajes después de la muerte del presidente Alfonsín – iniciaron un proceso de diálogo que tuvo diferentes vertientes.

No existió tan solo la vertiente económica, hubo, por ejemplo, una vertiente muy importante en el área de energía nuclear. Hasta entonces se decía que Brasil y Argentina competían, que querían tener la bomba atómica y que la bomba atómica brasileña serviría para tirarla en Buenos Aires y la de Argentina serviría para tirarla en Río de Janeiro, o en São Paulo o en Brasilia. Como fuere, había esa idea de una gran rivalidad, de una gran competitividad. Este esfuerzo tuvo también ramificaciones en otras áreas, como en ciencia y tecnología y en el área cultural, y se concretizaron varias iniciativas importantes. Por cierto, poco antes de la inauguración del puente Tancredo Neves por parte de los Presidentes Alfonsín y Sarney, se realizó, en Foz de Iguazú e Iguazú en Argentina, un encuentro sobre biotecnología. En ese momento, yo trabajaba en el área de ciencia y tecnología y estuve también involucrado en el proceso de alguna forma.

Hubo un gran esfuerzo de aproximación económica que fue muy importante, sobre todo por la dinámica política que generó. Si estudiamos las estadísticas entre 1985 y 1990, comprobamos que hubo un gran esfuerzo,

un gran movimiento entre los dos países pero los resultados propiamente comerciales fueron pequeños. Debo agregar que hacia el final del proceso, en 1988 y 1989, Uruguay comenzó a participar de alguna manera ya que en los encuentros entre Brasil y Argentina, el presidente Sanguinetti era invitado.

A partir de 1990, curiosamente, incluso paradójicamente, cuando Brasil y Argentina tenían gobiernos de cuño neoliberal, en un período de gran apertura de mercados de Brasil hacia el mundo, y también por parte de Argentina, en ese período, se registró algo muy interesante en el plano de la integración regional. Es importante señalar esto porque así se percibe el papel de las burocracias de Estado. Muchas veces, pensamos que los acontecimientos ocurren solamente en un plano, o solamente en el plano burocrático, o sólo en el plano político. Es obvio que el impulso político es indispensable porque sin él nada ocurre, pero las burocracias de Estado también juegan su papel. En el caso de la integración Brasil-Argentina, y luego enseguida del conjunto del Mercosur, con Uruguay y Paraguay, en ese momento crítico en el que los países realizaban una amplia apertura comercial hacia el mundo, fueron principalmente las burocracias de Estado las que percibieron que a pesar de los riesgos que podría haber en dicha apertura, había también una oportunidad para la integración, desde que supiéramos aprovechar ese momento, que ya se caracterizaba por cierta apertura en relación a terceros países, para realizar una apertura más rápida entre nosotros mismos.

En el mismo comienzo de los años 90, ese proceso se refleja en el Acuerdo de Complementación Económica nº 14, que es un acuerdo comercial entre Brasil y Argentina que prevé de manera más clara, con tablas y cronogramas, la eliminación de aranceles entre Brasil y Argentina, en un plan bastante ambicioso de cinco años. Vimos después que muchas cosas no pudieron ocurrir como se había previsto. Pero ese voluntarismo, tal vez característico de los políticos de la época, y al mismo tiempo, con una visión de las burocracias de Estado de que era el momento para llevar adelante el objetivo de mayor acercamiento entre Brasil y Argentina, la conjugación de esos factores permitió que realmente comenzase un proceso dinámico e irreversible. Posteriormente, se unió al proceso Uruguay y poco después, Paraguay.

Voy a mencionar brevemente la circunstancia en que esto se dio. Existía ya una coordinación política con Uruguay. Por su lado, Paraguay se encontraba todavía en una transición política hacia un gobierno democrático,

al consolidarse, se aproximó a nosotros y fue incorporado al proceso. Pero hay un factor muy interesante que va a llevar a que esta negociación, inicialmente entre Brasil y Argentina y luego enseguida ampliada a Paraguay y Uruguay, se convirtiese en algo más ambicioso que un acuerdo de libre comercio. El ACE 14 es esencialmente un acuerdo de libre comercio. Cuando Uruguay y Paraguay se unen – y esto coincide con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por parte del presidente George Bush, padre – existe la percepción de que es necesario tener una posición conjunta, no sólo de Brasil y Argentina sino que también de Uruguay y Paraguay, ya involucrados, en ese momento, en la negociación para la liberación del comercio entre los cuatro países. ¿Por qué es importante este hecho? Porque fue la necesidad de esa negociación conjunta con Estados Unidos que condujo a la evolución de una idea de liberar el comercio a la idea de una política comercial común. Por eso, llevó también a un arancel externo común, que es una característica del Mercosur. Con todas las imperfecciones que tiene el arancel externo común, define una unión aduanera, define un nivel de integración, que es mucho más grande que una simple área de libre comercio. Ese factor fue muy importante.

Podría mencionar varios episodios, que son muy largos, pero hay uno que me parece relevante porque tendrá efectos en procesos subsecuentes. En un primer momento, ya que Paraguay era un país que venía recientemente de un gobierno no democrático, la primera idea que surgió para la coordinación de posiciones en relación a Estados Unidos, involucraba cuatro países: Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. En ese momento, era Director de Asuntos Económicos y acompañé el proceso de cerca. En la primera reunión que tuvimos en el Palacio de Itamaraty de Brasilia – en la sala que hoy llamamos “Salón Rui Barbosa”, en homenaje a un político diplomático, multilateralista, que tuvo Brasil – se comprobó que no era posible una posición conjunta porque Chile tenía ya una política comercial establecida en bases diferentes. Chile había adoptado una política en la que los aranceles eran sistemáticamente más bajos que los de los demás países que vendrían a constituir el Mercosur. Aunque la reunión haya sido muy útil para el intercambio de impresiones y de ideas, quedó claro que no era posible, en ese momento, una coordinación plena de posiciones. Ese momento, coincidió aproximadamente con las gestiones de Paraguay para integrarse a nuestro proceso de negociación. Hubo entonces una coincidencia en el tiempo, que es la incorporación de Uruguay y después de Paraguay, a ese proceso Brasil-Argentina, de liberalización

comercial entre los países, y la necesidad de tener un frente común para negociar con Estados Unidos. Ese es un proceso que va a redundar en un acuerdo conocido como Acuerdo 4+1, o Acuerdo Jardín de Rosas, en alusión al jardín de rosas de la Casa Blanca donde fue firmado el acuerdo entre el Mercosur y los Estados Unidos.

Una peculiaridad de las negociaciones que llevaron a este acuerdo es que fue la primera vez que hubo un ejercicio de coordinación efectiva, lo que causó sorpresa a Estados Unidos. Cuando hablamos de coordinación no es una figura retórica, fue algo real. Causó sorpresa a Estados Unidos, en primer lugar porque eran renuentes a discutir con los cuatro países. Pensaban que deberían discutir con cada país por separado, o con el conjunto de las Américas, digamos así. Finalmente aceptaron, pero incluso después de aceptar, pensaron que era una reunión de cinco países y tuvimos que explicarles que no era una reunión de cinco países sino de 4+1. Voy a narrar un pequeño episodio diplomático porque, ustedes que estudian historia diplomática saben como, a veces, es importante el formato de una mesa – como se vio en las conversaciones del fin de la guerra de Vietnam, o en las conversaciones del ALCA. Esto se reflejó en la forma de la mesa porque en vez de ser una mesa de cinco, pentagonal, como habían pensado los Estados Unidos, fue una mesa de dos lados: de un lado el Mercosur, de otro lado los Estados Unidos. Eso fue posible gracias a un intenso ejercicio de coordinación. Como había varios temas para tratar (servicios, propiedad intelectual, bienes, antidumping, entre otros), organizamos la reunión de manera que cada país fuese responsable de la exposición de un tema. Quedó claramente establecido entonces que no estábamos negociando individualmente con Estados Unidos. En el pasado, todo el proceso de integración en la región era *hub-and-spoke*. ¿Qué es *hub-and-spoke*? Es el centro y el aro de una rueda, o sea, uno se integra a otro pasando por la gran potencia. En definitiva, de haber una integración entre Uruguay y Guyana tendría que pasar por Estados Unidos, entre Brasil y Argentina, también tendría que pasar por Estados Unidos. En esa negociación no fue así, porque estábamos claramente actuando como un bloque único. Este pequeño episodio tiene su interés para la historia de las negociaciones. Pero lo más importante es el hecho de que el tener que establecer ese frente común nos impuso la tarea de, muy rápidamente, llegar a la definición de tener un arancel común entre los cuatro países y de ser una unión aduanera.

En 1991, se firmó el Tratado de Asunción y tres años después, se concluyó el proceso de unión aduanera propiamente dicho. El proceso de desgravación comenzó antes, a partir del Tratado de Asunción, pero la aplicación del arancel externo común comenzó solamente a partir de 1994. Vale la pena señalar que, ya entonces, los países trataban de coordinarse incluso en sus políticas relativas a la OMC. El caso de Paraguay era un poco diferente porque el país estaba negociando al mismo tiempo con el Mercosur y negociando su adhesión a la OMC, recibía entonces demandas un poco diferentes. Como era un proceso que ya estaba encaminado, hubo que respetarlo. Como también hubo que respetar el hecho de que tanto Argentina como Brasil y Uruguay ya habían hecho concesiones arancelarias que constaban en la lista de la OMC y esas no podían cambiar sin entregar compensaciones en otras áreas, lo que hubiera sido complicado. Lo importante es que ya en ese momento, Uruguay, Argentina y Brasil tuvieron el cuidado de coordinar sus posiciones en relación a la consolidación de aranceles en la Ronda Uruguay. Ustedes pueden comprobar que gran parte de los aranceles de los tres países, el *ceiling binding*, o sea, el techo arancelario era de 35%. Conseguimos algunas excepciones en el área agrícola, en la que algunos productos llegan a 55%, pero son pocas. En realidad, ese era el techo arancelario y esto nos permitía seguir discutiendo nuestro arancel externo común.

Este proceso de discusión del arancel externo común, una vez que se le dio el impulso político y que se reconoció la necesidad de una unión aduanera para poder actuar frente al mundo y para profundizar la integración, concluyó básicamente en 1994, cuando fue firmado el Protocolo de Ouro Preto. En realidad, el Protocolo de Ouro Preto no trata estos aspectos sino que versa sobre el aspecto institucional del Mercosur, aunque por coincidencia en esa ocasión se acordaron las bases del arancel externo común y las bases del régimen automotor. Todo esto fue evolucionando, cambiando, pero se sentaron las bases en esa ocasión.

Voy a mencionar dos episodios que me parecen importantes en este proceso. Había en Brasil y ciertamente también en Argentina, en Uruguay y en Paraguay mucho escepticismo con respecto al Mercosur. Era muy frecuente que las personas se preguntaran: “¿Por qué perder tiempo con países en desarrollo? Brasil debería estar negociando separadamente con los Estados Unidos, Brasil debía buscar una negociación con la Unión Europea. Está bien que se tenga

un acuerdo comercial con Argentina, con Uruguay o Paraguay, eso no causa problemas, pero por qué el esfuerzo para crear una unión aduanera y un arancel externo común?”. Esa era la percepción, el escepticismo.

Participé en la negociación del Tratado de Asunción. Salí y fui embajador en Ginebra y regresé primero como Secretario General y después como Ministro de Relaciones Exteriores. Volví con la idea de ampliación, de trabajar algo para el conjunto de América del Sur, pero quise poner a prueba un poco a los empresarios brasileños y trabajar con la idea de un área de libre comercio suramericana. Por cierto, esa idea fue planteada por primera vez por el presidente Itamar Franco, en una reunión del Grupo de Rio en Chile, en 1993 – más adelante explicaré por qué un área de libre comercio y no una unión aduanera. Quise entonces probar esa idea y como había un Consejo Empresarial en el Ministerio de Relaciones Exteriores – creado por mi antecesor que posteriormente fue presidente, Fernando Henrique Cardoso – tuve entonces una reunión con los empresarios. Estaban presentes grandes banqueros, hombres de industria, incluso Olavo Setúbal que era una figura importante en el sector financiero y otros. Planteé la idea de que creía que era importante tener un proyecto no tan sólo para el Mercosur sino que para toda América del Sur. Sobre todo porque en esa época frecuentemente se confundía el Mercosur con el Cono Sur. El Mercosur es el Mercado Común del Sur, es abierto a otros países. Los mismos medios de comunicación brasileños e incluso analistas que estudian el tema, dicen que es el “Mercado del Cono Sur”, cosa que no es ni nunca fue. El hecho es que Brasil no se resume al Cono Sur. Mismo que lo pretendamos, no podemos nos reducir a eso. Recuerdo que en esa reunión se adelantaron diversas ideas, el embajador Jerônimo Moscardó, que fue embajador en la Aladi, antes de ser Ministro de Cultura, sugirió que se elaborara también un proyecto para el Norte. La idea es correcta pero no podemos cortar Brasil en dos y dejar una parte para el Merconorte y otra parte para el Mercosur. Teníamos que tener un proyecto que fuera al mismo tiempo compatible con la existencia del Mercosur y que pudiese abarcar el conjunto de América del Sur. La idea de esta área de libre comercio suramericana surgió, entonces, en ese contexto y resolví ponerla a prueba con los empresarios. La misma clase empresarial que había manifestado tanto escepticismo dos o tres años antes de la firma del Tratado de Asunción planteó que se debería proceder con cautela para no perjudicar al Mercosur. Ya en esa época, el Mercosur se había transformado en una fuente de ingresos muy importante para empresarios

brasileños, argentinos, uruguayos y paraguayos. Lo que había sido considerado con recelo era ahora algo que debía ser preservado.

Quise enfatizar el nacimiento del Mercosur y su característica del arancel externo común y de unión aduanera porque tengo la convicción de que el Mercosur es el núcleo dinámico para la integración de América del Sur, con todo respeto a la Comunidad Andina, que como sabemos fue pionera en América Latina. El Pacto Andino fue un acto de valentía desde el punto de vista político, pero desde el punto de vista práctico, el núcleo dinámico para la integración de América Latina está en el Mercosur porque fue el núcleo que creó mayor densidad. Esta densidad está relacionada con el hecho de que no es tan solo un área de libre comercio sino que también una unión aduanera, sin hablar de otras características que se fueron desarrollando en el área social, política, con el Parlamento. Pero la unión aduanera es el verdadero cimiento del Mercosur.

Cuando me preguntaban por la diferencia entre las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras, respondía que la historia nos la revela: las áreas de libre comercio van y vienen, las uniones aduaneras permanecen, es un hecho histórico. La Unión Europea está basada en una unión aduanera que fue creciendo, llegando a tener políticas comunes. Hoy gran parte de los países tiene una moneda común. En sus comienzos, cuando el Mercado Común Europeo fue creado, había un grupo de países que no deseaba formar parte de una unión aduanera en aquel momento, ser parte de una unión aduanera impone ventajas y limitaciones, no se puede negociar libremente con otros sin oír a los socios. En esa época, se creó la European Free Trade Association (EFTA), el área europea de libre comercio. No sé si muchos alrededor de esta mesa recuerdan lo que fue la EFTA. En realidad, todavía existe pero hoy en día está reducida a cuatro países: Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein. Sin desmerecerla hay que señalar que su relevancia como bloque es poca. Obviamente, la relevancia de la Unión Europea es mucho mayor, por lo tanto la importancia de la creación de este núcleo de integración, que es la unión aduanera, fue muy grande.

Ya en la época del presidente Itamar Franco se pensó que no sería posible conseguir una unión aduanera de toda América del Sur, incluso porque había países que estaban comenzando a negociar acuerdos de libre comercio o tenían estructuras arancelarias más bajas, como Chile, o pensaban negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos u otros países fuera de la región, así que al no ser posible tener una unión aduanera de toda América

del Sur, podríamos, por lo menos, tener un área de libre comercio. No era el mismo nivel de integración pero era un nivel de integración. Esa fue entonces la propuesta y tuvo diferentes reacciones por distintas razones. Recuerdo que había países poco entusiastas con la propuesta. Uno de ellos era Colombia, tal vez porque ya estuviese pensando en tener un acuerdo con Estados Unidos, lo que es legítimo y natural. No había entusiasmo. Otros países tampoco percibían, en ese momento, razones para buscar una integración mayor. La relación entre los países suramericanos era muy escasa, en el mismo Mercosur, antes del ACE 14 y el Tratado de Asunción. Desde el punto de vista brasileño el conjunto de las exportaciones al Mercosur era de aproximadamente 4%. Con América del Sur debía ser de 7%. Había, entonces, muchas dudas.

Daré un salto en el tiempo porque después vino el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, hubo varias crisis internacionales que tuvieron fuertes consecuencias en la región, incluso cambiarias, y que dificultaron el proceso de integración. Cabe señalar que el presidente Fernando Henrique Cardoso tuvo una iniciativa importante que fue la realización de la I Cumbre de Países de América del Sur, en Brasilia, en el 2000. Ahí nació la Iirsa. No fue entonces el caso de que la idea hubiera sido abandonada del todo, pero no tuvo la dinámica que se esperaba en función de otras razones.

Otro factor que, en esa época, terminó quitándole fuerza al proyecto de un área de libre comercio suramericana – que fue muy embrionario porque no llegó a desarrollarse – fue el lanzamiento del ALCA. Éste fue realizado por el presidente Clinton a fines de 1994, con mucha fuerza política. De una manera u otra, todos terminaron adhiriendo al ALCA, aunque con visiones distintas sobre el camino a seguir. Pienso que los países tenían la preocupación de no dejarse asimilar totalmente en un tipo de integración cuyos beneficios eran discutibles, sobre todo para los países con una base industrial mayor. Por lo menos, conseguimos establecer un plazo de diez años y no cinco, como fue la propuesta original, después el plazo se alargó hasta desaparecer. También conseguimos colocar algunos temas que eran de interés nuestro, como la agricultura y el antidumping que nos permitirían tener algún instrumento de negociación en las discusiones. El hecho es que el lanzamiento del ALCA fue un factor *overwhelming* que concitó todas las atenciones.

Reconociendo la importancia de la convocatoria de la I Cumbre de América del Sur y de la Iirsa, en el inicio del gobierno del presidente Lula, con la libertad que éste permite a sus asesores, le dije:

- Presidente, ¿nuestra prioridad en materia de integración es el Mercosur, no?
- Sí.
- Presidente, lo voy a decepcionar porque no lo es. Hay 10 o 12 personas aquí en los Ministerios que trabajan con el Mercosur y hay 40 o 50 personas que trabajan en el ALCA. Entonces, la prioridad no es el Mercosur, la prioridad es el ALCA.

O sea, sabemos que la fuerza de una propuesta estadounidense es muy grande y terminó sumergiendo el resto. Teníamos una postura que inicialmente era muy defensiva, hubo una sucesión de muros que fueron cayendo, pero el ALCA era un proceso avasallador. Cuando se discute y se compara lo que se negoció en la OMC o lo que se puede negociar en la OMC con el ALCA, se percibe que las bases son completamente distintas. Se había aceptado que las negociaciones arancelarias para productos industriales se harían a partir del arancel aplicado y no del arancel consolidado. Para quién no es especialista en el asunto, ésta es la diferencia: el arancel consolidado es aquel que es internacionalmente obligatorio porque así fue declarado en la OMC y se torna una obligación jurídica, el arancel aplicado es la que un país aplica y que puede variar un poco. En el caso del Mercosur es el arancel externo común – AEC. Para que ustedes tengan una idea, en el caso del Mercosur, el arancel consolidado podría ser 35%, el promedio de 26% o 27% y el aplicado es de 11%. Así, en vez de negociar a partir de 35%, negociamos a partir de 11%, lo que es mucho más difícil y complicado y que nos situaba en un proceso de liberalización frente a la mayor economía del mundo, de manera casi arrolladora. Esto provocó dificultades para que los temas de interés nuestro como agricultura y antidumping fuesen tratados de manera adecuada en ese contexto. Como fuere, el ALCA era un proceso avasallador y dominó todo, contribuyendo a que el Mercosur aflojase el paso y a que otras iniciativas, como el área de libre comercio suramericana – Alcsa, no se desarrollaran.

A principios del gobierno, el presidente Lula tomó la decisión de caminar en dos sentidos: uno era fortalecer el Mercosur y otro fue retomar el proyecto de integración de toda América del Sur. Con relación al Mercosur, ya en una de las primeras reuniones, en Uruguay, pasamos a aceptar el concepto de asimetría. Las soluciones que se encontraron pueden incluso no haber funcionado plenamente pero fueron las que, básicamente, pedían Uruguay y Paraguay en

ese momento. Hubo un esfuerzo para fortalecer el Mercosur en más de una manera: reconocimos las asimetrías y de a poco fuimos creando un instrumento financiero para ayudar a los países. Este instrumento es el Focem, para el cual Brasil contribuyó con cerca de 70%, Argentina con aproximadamente 20% y los países menores contribuyen con un poco, la mayor parte de los fondos son destinados a Uruguay y Paraguay. Es un reconocimiento de que es necesario recompensar las asimetrías con mayores inversiones en esos países. La parte social y de movimiento de personas se desarrolló marcadamente en esos años, así como la parte política con la instalación del Parlamento del Mercosur y parcialmente el área de servicios. En suma, se produjeron importantes avances, aunque, en ciertos aspectos, algunos países se quejen de que no avanzamos lo suficiente.

Al mismo tiempo que tratábamos de profundizar el Mercosur, se buscó también retomar la idea de un proceso de integración para el conjunto de América del Sur. Teníamos ya la Iirsa que tuvo que adaptarse a nuevas prioridades, como obras de infraestructura en varios países que, por primera vez, van a unir el Atlántico al Pacífico de manera efectiva y en varios puntos: en la mitad del norte del continente, saliendo por Perú o por Ecuador y más al sur, pasando por Bolivia, Argentina y Chile. Por primera vez, América del Sur tendrá conexiones efectivas entre el Atlántico y el Pacífico, cosa que ocurrió en América del Norte en el siglo XIX. Tardamos casi un siglo y medio para hacer lo que fue hecho hace mucho tiempo en América del Norte, y que fue una de las bases del desarrollo del mercado interno norteamericano. Pienso que algo en que debemos pensar es en un mercado interno suramericano.

El conjunto de América del Sur es un enorme mercado, somos casi 400 millones de habitantes, con un PIB de alrededor de 3 billones de dólares y tendríamos que tener un proyecto para el conjunto de la región. En su gran mayoría (con excepción de Guayana y Suriname) tenemos poblaciones que hablan lenguas que permiten una comunicación razonable. Era necesario retomar ese proceso. Teníamos la parte de infraestructura y volvimos a la idea de un acuerdo de libre comercio. Esta vez, con un poco más de pragmatismo, en vez de plantear un esquema abarcador, que siempre despierta un poco de escepticismo e incluso temores, propusimos acuerdos del Mercosur con otros países. Existía ya un acuerdo con Chile, porque Chile, y debemos decir en justicia, aunque no pudiese participar en el Mercosur por su estructura arancelaria, también es un país muy interesado en la integración comercial con otros países de la región.

Habiendo ya un acuerdo con Chile y Bolivia, debíamos implementar un acuerdo con el conjunto del Pacto Andino, este fue un esfuerzo que significó una gran inversión de tiempo para nuestra diplomacia y para el propio Presidente. El Presidente Lula recibió visitas de todos los presidentes suramericanos en el primer año de gobierno y visitó todos los países suramericanos en dos años de gobierno, incluyendo, naturalmente, Guyana y Suriname.

Como Ministro de Relaciones del gobierno de Itamar Franco, aunque solamente por año y medio, nunca visité Perú, ni Ecuador, Guyana o Suriname. En dos años del gobierno Lula, estuve seis veces en Perú, unas tres o cuatro veces en Ecuador, muchas veces en Colombia, en definitiva, hubo un cambio en la dinámica.

Colombia fue de cierta forma el punto de inflexión que nos permitió llegar a un acuerdo. Había todavía cierta resistencia, no ideológica, incluso porque estábamos proponiendo un acuerdo de libre comercio, que no presentaba limitaciones para nadie. Aunque se pudiese seguir negociando con otras áreas existía cierto recelo. Recuerdo un diálogo con el entonces Ministro de Comercio Exterior de Colombia, Jorge Botero, que terminó siendo denso, interesante y profundo, que me ayudó a ver un poco más cuales eran las preocupaciones. En determinado momento manifesté al ministro Botero: “No consigo entender algo y necesito que me lo expliquen. ¿Por qué los empresarios colombianos tienen miedo de la competencia de la industria brasileña y no tienen miedo de la competencia de la industria norteamericana? Me cuesta entenderlo”. Realmente, no era fácil entenderlo. Sé que seguimos profundizando la discusión, afinando el proceso de negociación, incluyendo cláusulas que reconociesen las asimetrías que variaban de país a país. Si consideramos el caso de Colombia, por ejemplo, observamos que el proceso de liberalización de Brasil en relación a Colombia es más rápido que el de Colombia en relación a Brasil y que el número de excepciones para Colombia es mayor que el número de excepciones para Brasil. Fuimos reconociendo estas asimetrías, pero hubo resistencias, también en Brasil. Con Perú iniciamos una negociación separadamente, y el primer gran paso se debe, en justicia, al presidente Toledo porque tenía gran interés en el proceso. Pero, en verdad, fue el último país que concluyó el acuerdo por problemas en el área agrícola que se resolvieron finalmente a través de concesiones por ambas partes.

Al fin, se consiguieron los acuerdos de libre comercio y cuando las líneas generales fueron establecidas, el *framework* de los acuerdos de libre comercio, fueron incorporados a la Aladi. Tuvo lugar una reunión de la Aladi – el proceso ocurrió bajo el amparo de la Aladi, ya que es un requisito para que sea legal frente a la OMC. Fuimos a una reunión de la Aladi y lo más interesante fue la declaración de la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, país que había demostrado un cierto recelo diez años antes. Fui cauteloso en mi discurso para no dar la impresión de que pretendíamos avanzar en áreas que pudiesen ser consideradas más sensibles. Pero la Ministra declaró: “Con la firma de estos acuerdos, en la práctica, estamos creando un área de libre comercio de América del Sur”. Claro que el caso de Guyana y Suriname siempre fue especial, no sólo porque pertenecen al Caricom pero también porque son países con economías más frágiles que tendrán un tratamiento diferente en este proceso de integración. Con relación a la mayoría de los países, la declaración de la Ministra era verdad. Estábamos creando un área de libre comercio de América del Sur.

Teniendo esos dos pilares de la integración suramericana establecidos, aunque no sea una integración tan profunda como la del Mercosur, con un área de libre comercio y una de integración física de infraestructura, faltaba la vertiente política. El orden no es necesariamente cronológico, porque esto ocurre simultáneamente, pero faltaba la vertiente política. Cuando se firmó el Acuerdo Marco entre el Mercosur y Perú, el presidente Toledo anunció que este acuerdo se extendería, probablemente, al conjunto de la Comunidad Andina. Así las cosas, estábamos creando una Comunidad Suramericana de Naciones – CASA, como se conoció ese esfuerzo de unión suramericana, hasta cerca de dos años atrás, cuando se propuso designarlo como Unasur.

Esa reunión lanzó el proceso y tardó algún tiempo para que se llegase a una reunión fundadora de la CASA, lo que también ocurrió en Perú. Era todavía un proceso de naturaleza política. La CASA no tenía una institucionalidad jurídica, ésta sólo se implementa con la Unasur. Tuvimos unos dos años de discusiones hasta que el año pasado, finalmente, fue concluido el Tratado de la Unasur, incluyendo varias vertientes: la de libre comercio, la de integración comercial; la vertiente de infraestructura; la vertiente energética que ha ganado mucha fuerza estos años; la vertiente de defensa, que, en realidad, sólo vino a materializarse un poco más tarde con la creación del Consejo de Defensa; y ahora tenemos el Consejo de Salud y otros que están desarrollándose.

La Unasur es un proceso muy vital e importante que permite que la región se coordine y se presente frente al mundo. Suelo decir que algo que llama la atención es que nunca estos países habían firmado un tratado, un instrumento jurídico entre ellos, por lo menos de carácter amplio. Puede ser que exista alguno en un área específica, como turismo, pero no creo. Por consiguiente, el tratado constitutivo de la Unasur es un gran paso.

Naturalmente, hay varios temas pendientes. Nadie puede querer sobreponer la técnica a la política porque la política sigue existiendo. Ésta resuelve muchos problemas pero también crea otros. Hay cuestiones que deben resolverse, pero el hecho es que la Unasur, antes de estar consolidada jurídicamente – incluso porque han sido pocos los países que la han ratificado, creo que Bolivia fue el primero y Brasil ni siquiera la ha ratificado – es ya una realidad.

Voy a citar rápidamente dos ejemplos. El primero es la reunión que hubo en Santiago de Chile, en el momento de una importante crisis en Bolivia. La Unasur funcionó como un foro real de pacificación y de solución de conflictos en la región. En este caso fue un conflicto interno y a pedido de Bolivia fue llevado a la Unasur, se encontró una salida que permitió que hubiese un referéndum y elecciones. Ése fue un caso.

El segundo caso, más reciente – claro que es una situación menos dramática pero importante de subrayar – ocurrió en la II Cumbre de los Países de América del Sur con los Países Árabes. Todos los presidentes hablaron, el presidente Lula habló porque Brasil fue el país sede de la primera cumbre, pero quién habló en nombre de América del Sur fue la presidenta de Chile, porque preside la Unasur. Por tanto, aunque la Unasur no tenga una personalidad jurídica totalmente consolidada, porque es necesaria la ratificación para la plena vigencia de los acuerdos, la Unasur ya es una realidad política aceptada por otros interlocutores, y ese es un paso muy importante.

Quiero hacer una importante distinción. El Mercosur es un proceso de integración que se encuentra en una etapa más avanzada, más profunda. En América del Sur, tenemos un proceso de integración posible que parte del reconocimiento de que los países tienen políticas comerciales distintas. Tampoco es el caso de que las políticas del Mercosur sean idénticas, pero nuestra estructura arancelaria, con algunas excepciones, es razonablemente homogénea y hay un esfuerzo para eliminar cobros duplicados y distintos

aspectos de la política de incentivos que se discuten en el Mercosur. En la Unasur, esto no existe pero tenemos un acuerdo de libre comercio, tenemos la infraestructura y tenemos una estructura política que permite también una cooperación intensa en algunas áreas como defensa, energía, salud, educación, cultura, etc. En este proceso Guyana y Suriname están plenamente integrados. Por cierto, creo que es uno de los pocos foros en que el neerlandés es una lengua oficial. Se utilizó no sólo en la reunión de Brasilia como en los propios documentos que firmamos debido a la presencia de Suriname. Claro que, en el caso de Guyana, el inglés es una lengua más conocida, además del portugués y del español.

Quería hacer un último comentario sobre la dinámica entre América del Sur, América Latina y el Caribe. Esto es importante para todos porque tenemos relaciones intensas con países como México, Cuba e incluso América Central. En el caso de Guyana y Suriname es aún más evidente ya que son miembros del Caricom. ¿Cómo conciliar estos procesos? Voy a volver a la inspiración política y a la realización diplomática. La inspiración política, incluso por nuestro mandato constitucional, es la integración con América Latina y el Caribe. Entendemos que América Latina es en realidad América Latina y el Caribe, a veces para abreviar, hablamos de América Latina pero hay que aclarar que el Caribe está contenido en ese concepto. Omití un hecho muy importante. A lo largo de este proceso con la Comunidad Andina, Venezuela decidió ser miembro pleno del Mercosur, lo que, en mi opinión, fortalecerá todavía más al Mercosur y eliminará de una vez por todas, la idea de que el Mercosur es un acuerdo del Cono Sur. El Mercosur pasa a ser algo que va del Caribe a Tierra del Fuego. Este proceso está en desarrollo y espero que el Senado brasileño vote la adhesión de Venezuela en breve. Tenemos que respetar las formas y los rituales de la democracia. Creo que Paraguay también está en fase final de aprobación y tengo la esperanza de que podamos en breve tener a Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Había esa idea de que en el Mercosur se podía avanzar más en ciertos aspectos. O sea, es más fácil hablar de una cadena productiva y efectivamente discutir cadenas de valor en el Mercosur que en el conjunto de América del Sur porque el anterior es una unión aduanera, donde es más fácil tratar el tema. Una cosa es que el empresario brasileño sepa que está compitiendo con un producto hecho en Argentina, parcialmente, pero cuyos insumos pagaron un arancel externo común. Otra cosa es que un empresario argentino o brasileño se encuentre frente a un

producto de Paraguay, de Uruguay o de Brasil que entró en esos países pero con un insumo que no paga el arancel externo común, como puede ser el caso de productos que entraron en otros países de América del Sur. Hay entonces una diferencia práctica en la capacidad de evolución entre una unión aduanera y otros mecanismos. Teníamos ese proceso, y de todas maneras, teníamos la conciencia de que a pesar de que el objetivo de largo plazo fuese la integración de América Latina y el Caribe como un todo, la integración posible y operativa era la de América del Sur.

¿Por qué? Porque la mayoría de los otros países de América Central sino todos, y el mismo México, estaban en procesos de apertura muy rápida en relación a Estados Unidos. Algunos estaban negociando también con la Unión Europea. No podríamos tener un proceso de integración de América Latina como un todo, ni los otros países lo deseaban porque estaban concentrados en otros temas. A modo de ejemplo, menciono el hecho de que tuvimos tres o cuatro reuniones ministeriales Mercosur-SICA, que es el proceso de integración de América Central, pero hasta hoy no hemos conseguido iniciar una negociación. En parte porque existen los mismos temores que había en América del Sur, en parte porque las atenciones se dirigían a Estados Unidos y ahora a la Unión Europea. Es comprensible que así sea pero no podríamos atrasar nuestro proceso de integración para adaptarlo a otras realidades. Por consiguiente, tuvimos que hacer entender a nuestros amigos mexicanos, cubanos, de América Central y el Caribe que América del Sur era fundamental. No es que quisiésemos abandonar la idea más amplia de una integración latinoamericana y caribeña. Así, después de muchas conversaciones en la región y fuera de ella, después de amplias consultas a todos los países de la región, Brasil decidió realizar de forma inédita una gran Cumbre de los Países de América Central y del Caribe. Nunca antes tuvo lugar una reunión de ministros, menos de presidentes, de toda América Latina y el Caribe que no fuese patrocinada por alguna potencia de fuera. América Latina y el Caribe podían reunirse con Estados Unidos, sin Cuba; con Cuba pero sin el Caribe, y con España y Portugal, en el ámbito iberoamericano; toda América Latina con la Unión Europea; pero no se reunía completa sin la convocatoria de otros. Era una especie de círculo de tiza, una limitación que nosotros mismos nos trazamos. Era como si no tuviésemos la valentía de asumir el hecho de que podíamos discutir nuestros problemas, sin perjuicio de mantener otros vínculos. Continuaremos las conversaciones con la Unión Europea, con la Cumbre Iberoamericana y vamos continuar con el

proceso de la Cumbre de las Américas, que espero, algún día sea totalmente inclusivo. Siempre he sostenido que es una anomalía hoy en día la ausencia de Cuba, independientemente de lo que se piense del gobierno de Cuba. Es anómalo porque todos los países del hemisferio, incluso Canadá, tienen relaciones con Cuba, a excepción de Estados Unidos.

En consecuencia, realizamos la gran Cumbre de América Latina y el Caribe – CALC para buscar puntos comunes en el proceso de integración, y la asistencia fue un éxito para una reunión de ese tipo. Se realizaron cuatro cumbres seguidas: Mercosur, Unasur, Grupo de Rio y la Cúpula de América Latina y el Caribe. Inmediatamente surgieron ofertas por parte de México y de Venezuela para realizar una segunda y tercera CALC. Esta dinámica está en curso. Lo que siempre procuré aclarar a nuestros amigos de México, de América Central e incluso de Cuba, que cuestionaban el énfasis que le otorgábamos a América del Sur, es que fortalecer a América del Sur es indispensable para la integración de América Latina y el Caribe. Incluso porque es necesario crear un polo magnético alternativo que pueda ser también un polo de atracción, económico, cultural, empresarial, etc. Eso es lo que realizamos.

Ahora, estamos viviendo desafíos importantes. No me gustaría usar la expresión “círculos concéntricos” porque no serían concéntricos, ni geográficamente, ni temáticamente. Pero hay tres niveles de integración: (1) el Mercosur, una unión aduanera, con Parlamento, con políticas comunes en muchos aspectos; (2) América del Sur que vive un proceso de integración bastante fuerte – desde el punto de vista de la política externa, de política internacional, tiene un papel tan grande o mayor que el Mercosur debido a que los grandes temas que existen en la región, en general, trascienden el ámbito del Mercosur – ; (3) y a un nivel un poco menos cerrado se encuentra el conjunto de América Latina y el Caribe en el que se reconocen los distintos grados de desarrollo entre los países.

Todos estos procesos no existen en el vacío. El proceso de integración del Mercosur y de la Unasur tuvo resultados espectaculares. El comercio del conjunto de los países de América del Sur, en los últimos seis años, aumentó alrededor de 600%; las exportaciones de Brasil a América del Sur constituyen casi el 20% del total de nuestras exportaciones. Es posible que este año caigan por los factores que conocemos, pero en 2008 eran el 20% del total de nuestras exportaciones, o sea, 60% más que las exportaciones de Brasil a Estados Unidos. Son resultados realmente extraordinarios. Pero súbitamente,

cambiaron las condiciones en el escenario internacional debido a la crisis financiera. No sabemos cuales serán las consecuencias. En la reunión del G-20, en la que participaron Brasil, Argentina, México y otros países de América Latina, hubo decisiones importantes, en mi opinión. Tal vez el hecho más significativo haya sido el reconocimiento de la importancia de los países en desarrollo. Sabemos que muchos no están satisfechos con el nivel de inclusión del G-20 pero es un adelanto. Pienso que paralelamente, debido a que hay otros esfuerzos en la Naciones Unidas, será posible tener discusiones en foros más amplios y más democráticos. Pero el gran avance es el reconocimiento de los países en desarrollo, además de algunas medidas concretas relacionadas a financiamiento, al aumento de liquidez internacional, al control bancario, a los controles financieros – incluyendo los *budge funds*.

No me gustaría repetir aquí el lugar común de que toda crisis tiene riesgos y oportunidades, pero la verdad es que así ocurre. Toda crisis tiene desafíos y el gran desafío para América del Sur en este contexto de crisis es intensificar su integración. Vale la pena hacer el paralelo, con todas las diferencias, con los años 1930-40. Durante la crisis de la Depresión y después con la Segunda Guerra Mundial que también interrumpió el comercio, muchos de nuestros países iniciaron su proceso de industrialización o desarrollaron lo que habían iniciado antes. Claramente, ahora no haremos lo mismo porque estamos en otro periodo y no se puede trabajar de la misma forma. Algunas industrias hoy en día están inevitablemente globalizadas. No hay como pensar actualmente en un proceso de substitución de importaciones como existió hace 60 o 70 años atrás. Con todo, es posible pensar de manera más creativa en un mercado interno suramericano como fuerza impulsora de nuestro desarrollo. Esto vale para Brasil como para Guyana; vale para Uruguay, vale para Ecuador. Todos tenemos mucho por ganar, la evolución del comercio en los últimos años demostró claramente el gran potencial que existe en el comercio regional. El comercio en la región creció inmensamente y hay que decir que aunque Brasil tenga un superávit con casi todos los países con excepción de Bolivia (debido a la importación de gas) para el conjunto de los países ese superávit disminuyó. En algunos casos, disminuyó en términos absolutos y en algunos casos en términos relativos, o sea, nuestras exportaciones siguen creciendo aunque menos que las importaciones. Como estas son muy grandes, el valor absoluto del superávit siguió aumentando, es el caso del comercio con Argentina y Perú. En cambio, en algunos casos, muy marcadamente, hubo disminución

del superávit brasileño. Creo que Chile es uno de esos casos. Esto es positivo porque demuestra que los otros países de América del Sur también están usando el potencial del mercado interno de los otros países, incluyendo Brasil, que es muy grande. En relación a la crisis quería quedarme con esa idea. No es decir que vemos la crisis como oportunidad porque una crisis es una crisis. Algunas personas pasan hambre y otras no. Pero, los que no pasan hambre, pasan angustias, miedo de perder el empleo, pasan dificultades, deben rehacer sus planes de inversión, en fin, una crisis es una crisis. No vamos a esconderlo. Pero, sin duda alguna, un desafío que debemos enfrentar es el de intensificar la integración y utilizar plenamente, en beneficio de nuestros productores industriales y agrícolas, el potencial del mercado interno suramericano, sin la preocupación de cerrarnos al resto del mundo.

Llegarán otros desafíos. Tenemos una nueva administración en Estados Unidos con obvios aspectos positivos, a mi entender. También nos plantea un desafío. De alguna manera, en Brasil tuvimos una buena relación con el presidente Bush, del punto de vista económico e incluso político. En un comienzo, el gobierno Bush insistió mucho en el ALCA pero cuando se dio cuenta de que no podía seguir fue capaz de desistir sin presiones. Los países que quisieron llevar adelante acuerdos con Estados Unidos lo hicieron, como fue el caso de Colombia, Perú y otros. Los que no quisieron tampoco sufrieron presiones, por lo menos, no fueron presiones insopportables. Por lo tanto, se puede decir que el presidente Bush mantuvo un diálogo con nosotros. Ahora estamos frente a una nueva situación, a un nuevo presidente que tiene en contra una fuerte crisis interna y sus efectos internacionales pero tiene a su favor el hecho de que representa un cambio social importante, un cambio cultural importante para Estados Unidos.

No sé si ustedes saben, pero hace unos 80 años, un escritor brasileño, conocido también en Argentina por sus libros infantiles (incluso la presidenta Kirchner leyó sus libros de niña), escribió un libro interesante. Era Monteiro Lobato. Estuvo exiliado en Argentina cuando salió de Brasil durante la guerra, el vivir allá facilitó la traducción de algunos de sus libros en Argentina. Monteiro Lobato escribió también libros para adultos, uno de ellos se llamaba “El Presidente Negro”. Era un libro sobre un presidente negro que resulta elegido en Estados Unidos. En aquella época era algo que parecía fabuloso y fuera de cualquier posibilidad. Es curioso que en el libro termine ganando la elección

porque los blancos se dividen entre hombres y mujeres y el presidente negro alcanza la mayoría. No es lo mismo, pero es semejante.

El Presidente Obama es un presidente que llega con propuestas de cambio, abierto al diálogo, ya lo mostró en relación al Oriente Medio, en relación a Irán y también en relación al desarme nuclear. Hace mucho tiempo que no oigo a un presidente norteamericano – si es que hubo alguno – decir que es necesario partir de una visión de un mundo sin armas nucleares. Claro que por ahora, estos propósitos están en el discurso pero el discurso es la primera etapa para cambiar las políticas. En muchos años, por primera vez, oigo un discurso que no se limita a hablar de no proliferación pero habla también de desarme. Esto es importante y una oportunidad que los diplomáticos no deben perder, cada uno en su terreno. Estoy seguro de que va a innovar en relación a América Latina y el Caribe también, aunque no sé como. Brasil ha dicho públicamente que la gran prueba para juzgar los cambios es Cuba. Claro que no ignoramos las dificultades internas que existen en relación a ese tema, pero, será la prueba para el cambio. Por más que haya otros temas en la Cumbre de las Américas como energía, gobernanza, desarrollo sostenible, es inevitable que las atenciones se centren en lo que los Estados Unidos dirán sobre Cuba. En suma, es un presidente con capacidad de innovar y creo que es algo bueno. Tenemos que usar esto positivamente, sin perder los avances que realizamos en materia de integración suramericana y en la medida de lo posible, también en la integración latinoamericana y caribeña. Especialmente porque esa integración nos posibilita negociar mejor con Estados Unidos propuestas futuras. Este es otro desafío importante, y no pienso que van a proponer tan pronto otra ALCA ni nada parecido. Estados Unidos está planteando un gran programa energético. Yo mismo, en los contactos que tuve con la Secretaría de Estado, le dije: “Pienso que Estados Unidos debe desistir de la idea de tener un programa general para América Latina y el Caribe”. Esa época pasó. Eso no existe más. Se pueden adoptar actitudes y después reconocidas las diferencias ver en qué campo se puede cooperar con otros países. Algunos se interesarán por cooperar en el área de energía renovable; otro puede querer cooperar en la mejor utilización de energías tradicionales; nosotros ciertamente vamos a querer cooperar en biocombustibles, incluso cooperación trilateral con países menores, en fin cada uno lo hará a su manera. Creo que es importante sí, que tengamos claro que no hay como elaborar un programa en Washington y después con una

pequeña adaptación convertirlo en un programa para toda la región. Eso no existirá más, habrá otros programas.

Todo lo anterior es positivo pero no debe mermar el impulso en relación a la integración de América del Sur y a la integración de América Latina y el Caribe. Por eso es importante finalizar los trámites para que la Unasur entre en vigor y para que el Secretario General de la Unasur sea nombrado. El Mercosur debe continuar a realizar los progresos necesarios, como la eliminación del doble cobro del arancel externo común para que se transforme en una verdadera unión aduanera, con las compensaciones adecuadas para los países más pobres. Fue lo que se hizo en Europa. El Presidente Lula anunció que Brasil está dispuesto a doblar su contribución al Focem. Estamos dispuestos a pagar compensaciones por la pérdida de ingresos aduaneros que pueda ocurrir en algún país de la región. Es importante mantener este ánimo integracionista, sin perder de vista que vivimos en un mundo que continuará a ser globalizado después de la crisis. No podemos mantener la ilusión de que cada uno de nosotros va a construir una economía totalmente cerrada. No ocurrirá, el estado de la tecnología no lo permite. Por consiguiente debemos encontrar nichos adecuados y salir a competir en el mundo, usando como base ese gran mercado que tenemos y que progresivamente, no solamente del punto de vista de las reglas comerciales sino que también de las conexiones físicas, va convirtiéndose en un mercado único. El camino es este: insistir en la integración frente a los riesgos de la crisis económico financiera, así como frente a otras propuestas que puedan aparecer, que incluso podemos aceptar, pero sin desviarnos de nuestro objetivo principal. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

# Argentina: economía y política internacional

## Los procesos históricos

*Mario Rapoport\**

### I. Introducción

**D**esde fines del siglo XIX hasta comienzos del XXI, la Argentina ha tenido etapas económicas bien definidas: la agroexportadora; la de industrialización basada en la sustitución de importaciones; y la de apertura, endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera que culmina con la más formidable crisis de su historia. Comienza allí una cuarta etapa de reindustrialización, desendeudamiento y desarrollo económico que todavía estamos transitando. En cuanto a la política exterior, también es posible establecer etapas vinculadas a las anteriores. Lejos de las visiones que destacan el carácter “errático” u “oscilante!” de la política exterior argentina, se observan tendencias dominantes en cada una de ellas, explicadas por los condicionamientos de las diferentes estructuras económicas y sociales. El objetivo del presente ensayo será el de analizar la relación entre las etapas económicas y las políticas exteriores, teniendo en cuenta las características particulares de los distintos gobiernos y regímenes políticos.

\* Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Universidad de Buenos Aires.  
[mariorapoport@ciudad.com.ar](mailto:mariorapoport@ciudad.com.ar)

## II. La Argentina agroexportadora, el liberalismo económico y el vínculo privilegiado con Gran Bretaña

La Argentina agroexportadora se sustentaba en una estructura socio-económica en la cual la propiedad de la tierra, el bien abundante, estaba concentrada en un núcleo reducido y poderoso de terratenientes; y en donde los capitales externos, si bien ayudaron a montar el aparato agroexportador tenían, por lo general, su rentabilidad garantizada por el Estado o se invertían con fines especulativos, creando un creciente endeudamiento externo y problemas en la balanza de pagos. Todo ello presidido por una ideología rectora: el liberalismo económico. En palabras de Juan Bautista Alberdi, uno de sus expositores más lúcidos, la Constitución argentina “más que la libertad política” había tendido a procurar “la libertad económica”.

El país llegó a formar parte así, en forma destacada, en tanto exportador de alimentos y materias primas e importador de bienes de capital y productos manufacturados, de una división internacional del trabajo, basada en el libre cambio, que tenía por eje a Gran Bretaña, el principal poder económico de la época. Durante el período agro-exportador los ciclos económicos obedecían, por un lado, a las relaciones entre la inversión, la producción y las exportaciones y, por otro, al movimiento favorable o adverso de los flujos de capital, influenciados desde el Banco de Inglaterra a través de una baja o una suba de las tasas de interés. Existió una notable expansión económica pero también una dependencia de los mercados externos y de esos movimientos de capital y cuando éstos se detenían, como en 1885, en 1890 o en 1913 o los mercados se contraían drásticamente, como en 1930, las crisis estallaban.

En lo que se refiere al sistema político interno, hacia 1880 se conforma la unidad nacional bajo la dirección de gobiernos oligárquicos. Esos gobiernos guardan las formas constitucionales, aunque excluyen a los sectores opositores del posible ejercicio del poder y eligen a sus sucesores. Al mismo tiempo, abren las puertas a los nuevos inmigrantes pero no les facilitan su conversión en ciudadanos ni el acceso a la propiedad de la tierra.

La política exterior del “orden conservador” (1880-1916) tenía como objetivo dar garantías a los inversores extranjeros, asegurar la financiación externa del Estado y ampliar los mercados europeos, donde la Argentina colocaba su producción agroexportadora. Esta política, atlantista, liberal y

“abierta al mundo” – sobre todo a Europa –, daba la espalda a América del Sur y desdeñaba las alianzas con los países de la región. Argentina profundizaba sus relaciones diplomáticas con el viejo continente en general y con Inglaterra en particular, a la vez que intentaba obstruir los intentos estadounidenses de consolidar su hegemonía continental.

Este “consenso conservador” se manifestó a través de diversas corrientes ideológicas. La predominante, de matriz “comercialista” liberal, que intentaba reducir al mínimo la aparición de conflictos, y la de la “real politik” del nacionalismo territorial, que impulsaba políticas de fuerza frente a las naciones vecinas y alentaba la espiral armamentística. A su vez, en la política exterior impulsada por cada grupo se manifestaban los alineamientos de los distintos sectores de la élite con intereses de origen británico o de otros países europeos. Esa conformación de los sectores dirigentes se expresó, por ejemplo, en la oposición al intento estadounidense de establecer una unión aduanera y una moneda común, en la primera conferencia panamericana de 1889. Frente a la consigna esgrimida por los Estados Unidos de “América para los americanos”, el representante argentino Roque Sáenz Peña expresaba una diferente: “América para la humanidad”. Por otra parte, la conciencia de la problemática del endeudamiento externo se manifiesta en la Doctrina Drago de 1902, que condenaba la intervención militar de países europeos en Venezuela para obligar a este país a cumplir con sus compromisos financieros.

Tras el fin del régimen oligárquico, llegó al poder el radicalismo (1916-1930), gracias a una nueva ley electoral que garantizaba los derechos ciudadanos y establecía un sistema más democrático instaurado por la Ley Sáenz Peña, con el voto secreto y obligatorio para la población masculina en 1912. Si bien, en términos generales, existió una continuidad en cuanto a la estructura productiva y al modelo económico basado en la agroexportación, se produjeron algunos cambios respecto al período anterior: se implementó una política fiscal que acentuó las cargas directas sobre las tierras y el capital; se expandió el gasto estatal – fundamentalmente el empleo público – y hubo una cierta redistribución de ingresos a favor de los salarios, las pensiones y la administración; aunque muchas leyes propuestas se frenaron en el Congreso de la Nación porque la mayoría de la Cámara de Senadores estaba en manos de la oposición conservadora. El concepto de “reparación” era utilizado para fundamentar estos cambios, basados en una política que se cuidó en no afectar

los núcleos de interés sobre las cuales se sostenía el esquema agroexportador. Sin embargo, esta política hizo que el aumento del gasto creciera a un ritmo mayor que el de los recursos disponibles, generando un desequilibrio fiscal agravado en los períodos recesivos.

La política exterior radical mostró, a su vez, una mayor autonomía respecto a la que sustentaba el régimen oligárquico. En la Primera Guerra, tras el ascenso de Yrigoyen como Presidente, se pasó de la neutralidad “pasiva” decidida por el conservador Victorino de la Plaza – funcional a los intereses británicos, que pretendían mantener el comercio bilateral con Argentina – a una neutralidad “activa”, que cuestionaba los fundamentos de la guerra entre las potencias, resistiendo, desde 1917, la ofensiva de Washington sobre el continente americano para que los países de la región abandonen la neutralidad. Por el contrario, el gobierno radical auspició un congreso de países neutrales del continente y luego retiró a la delegación argentina de la Sociedad de las Naciones, sosteniendo el principio universal de que todas debían tener igualdad de derechos. Estos elementos muestran el carácter más independiente de la política exterior, pero manteniendo siempre la inserción internacional que se había establecido en la etapa anterior y el vínculo privilegiado con Gran Bretaña.

Sucedió a Yrigoyen un gobierno radical con una orientación más conservadora, el de Marcelo T. de Alvear, que presidió el país en momentos en que retornaba cierta prosperidad, manteniendo externamente una firme vinculación con Europa. En cambio, la vuelta de Yrigoyen, en 1928, no fue bien vista por las élites tradicionales, que comenzaron a preparar un golpe de Estado en el que participaron civiles y militares. Este se produjo en septiembre de 1930 marcando el retorno al poder de la vieja oligarquía conservadora.

Desde el punto de vista económico, en la década del '20 se pudo observar un incremento del comercio y de las inversiones provenientes de EEUU. Comenzó a desarrollarse allí un triángulo de relaciones comerciales y financieras anglo-argentino-norteamericano, en el que Inglaterra seguía siendo el principal mercado para los productos argentinos, pero los flujos de capitales y las manufacturas más sofisticadas venían del país vecino del norte. Sin embargo, este último mantenía o aumentaba sus barreras para la entrada de productos agropecuarios argentinos, que consideraba competitivos para su propia economía, creando fuertes desavenencias con las élites económicas predominantes en el país.

### III. La industrialización sustitutiva, las nuevas formas de dependencia y los intentos autonómicos

La etapa de la industrialización sustitutiva puede subdividirse, a su vez, en tres períodos diferenciados: la industrialización “espontánea” (1930-1945), el proyecto industrializador peronista (1946-1955) y la industrialización “desarrollista” (1955-1976). Las características de cada uno de estos subperíodos generaron condiciones distintas para la política exterior y la inserción internacional de la Argentina.

Los efectos de la crisis desatada en 1929 afectaron las bases sobre las que se apoyaba la economía agroexportadora. Los países que tradicionalmente compraban la producción argentina comenzaron a proteger e impulsar su propia producción de bienes primarios (Inglaterra, por ejemplo, firmó el Tratado de Ottawa, de preferencias imperiales, en 1932). En este contexto, la Argentina vio reducidas sus exportaciones en volumen y en precio, situación que ocasionó una falta de divisas en el país y redujo su capacidad de compra en el mercado internacional. Esta escasez de divisas originó la necesidad de fabricar internamente muchos productos que antes se importaban, estimulando lo que se dio en llamar “industrialización basada en la sustitución de importaciones” (ISI). También se reforzó la presencia del Estado en la economía con la creación de diversas Juntas Reguladoras (Granos, Carnes, etc.), la implementación del control de cambios y la creación del Banco Central.

Sin embargo, siguió prevaleciendo el objetivo de favorecer a la élite terrateniente, siendo el ejemplo más claro el Tratado Roca-Runciman, de 1933, por el cual Inglaterra mantenía la cuota argentina de exportación de carnes, a cambio de lo cual se le otorgaban una serie de contrapartidas; como exenciones en el recién implementado control de cambios, disminución de aranceles y un tratamiento preferencial a las inversiones británicas. Este pacto ilustra el tipo de intereses predominantes, algo que se expresaba en el plano comercial en la consigna de “comprar a quien nos compra” esgrimida por la Sociedad Rural Argentina. En cuanto a la política exterior, el “consenso” dentro de la coalición en el poder, mantenía la subordinación hegemónica a Gran Bretaña, lo cual implicó que Argentina ingresara en la Sociedad de Naciones y se opusiera, en las conferencias panamericanas de la década del ’30 a la estrategia panamericanista estadounidense.

El inicio de la Segunda Guerra Mundial no generó un conflicto al interior del grupo gobernante. La neutralidad era funcional a los intereses británicos, que necesitaban asegurarse el abastecimiento de alimentos argentinos y que compraban sin abonar de inmediato, con libras bloqueadas en Londres con garantía oro, lo que iba a traer luego consecuencias negativas para el país. Pero en diciembre de 1941, tras el ingreso de Estados Unidos a la guerra, la ofensiva estadounidense a favor de la ruptura de relaciones con las potencias del Eje se vio en parte frenada por el neutralismo conservador del Presidente Castillo y de su canciller Ruiz Guiñazú, en la Conferencia de Río de Janeiro de 1942. La opción entre mantener la neutralidad y sumarse a los aliados puso en evidencia la rivalidad entre Inglaterra y Estados Unidos por incidir en la economía y la política argentinas, que se venía manifestando a través de las relaciones triangulares, desde hacía dos décadas. Por lo general los británicos se opusieron, en la medida de lo posible, a la política norteamericana hacia la Argentina.

En los tres años del régimen militar, desde el golpe de Estado de junio de 1943, el eje de la política exterior, cuando el desarrollo de la guerra comenzó a ser favorable a los aliados, se transformó paulatinamente en la expresión de un conflicto bilateral entre los gobiernos de Buenos Aires y Washington. Fueron gestores del golpe un grupo de coroneles en el seno de los cuales se destacaba el carismático coronel Perón, que centró su trabajo en la captación de los sindicatos de trabajadores y comenzó a proponer y desarrollar reformas sociales y a contactarse con fuerzas y dirigentes políticos. Su figura se fortaleció aún más desde enero de 1944, cuando el gobierno abandonó finalmente la política de neutralidad y asumió el cargo de Presidente el general Farrell acompañado de Perón como vicepresidente.

En esas circunstancias se desnuda más claramente que el propósito principal de Cordell Hull, el secretario de Estado norteamericano, no era que Argentina rompiera relaciones con el Eje, sino, lisa y llanamente, procurar el derrocamiento del régimen militar y, en particular, el desplazamiento de Perón. Un objetivo compartido con la mayoría de la oposición política, que acusaban al coronel de pro-nazi, pero que se oponían, ante todo, a su ascendente liderazgo y a sus medidas sociales. El conflicto con EEUU pasó a constituir así un elemento clave de la política interna.

Sin embargo, a fines de 1944, se produjeron cambios en el Departamento de Estado que proyectaron a nuevos funcionarios dispuestos a modificar

una política que algunos sectores de interés del país del Norte interpretaban como errónea. Esto se tradujo en conversaciones secretas con Perón y otros miembros del gobierno argentino a principios del año siguiente. De resultas de las mismas, se llegó a un acuerdo por el que la Argentina se comprometía a cumplir con los compromisos que iban a establecerse en la Conferencia de Chapultepec (Méjico), en febrero de 1945; se reintegraría al concierto de las naciones latinoamericanas y declararía la guerra al Eje, estando así en condiciones de entrar en las Naciones Unidas. A cambio de ello, Washington abandonaba su política de coerción, en particular las sanciones económicas y diplomáticas que había impuesto a la Argentina. Algo que efectivamente comenzó a efectivizarse.

Este interregno amistoso entre ambos países se vio interrumpido con un nuevo cambio en la diplomacia norteamericana como consecuencia de la muerte de Roosevelt, que se había inclinado hacia una postura más “flexible”, y el retorno de sectores vinculados con una “línea dura” hacia la Argentina. El mismo se materializó en mayo de 1945 con la llegada a Buenos Aires del embajador Spruille Braden, que se planteó como objetivo una cruzada destinada a derrocar al régimen “dictatorial y fascista del coronel Perón”. Tratando de eliminar a éste antes de que las elecciones previstas pudieran consagrar su triunfo, Braden comenzó a intrigar para lograr su deposición: negoció con oficiales del Ejército opuestos a Perón y se transformó prácticamente en líder de los sectores políticos que se oponían al régimen militar, organizados en la denominada “Unión Democrática”, pronunciando discursos contra el gobierno ante el cual estaba acreditado.

Perón fue forzado a renunciar hasta que la movilización popular del 17 de octubre de 1945 revirtió la situación, pues los trabajadores temían perder las conquistas ganadas en esos años y entregar el gobierno a la desacreditada élite política tradicional y a los sectores que aceptaban la intromisión estadounidense en los asuntos internos. A principios de 1946, un eje de la campaña electoral del coronel fue justamente “Braden o Perón”, que levantando sentimientos nacionalistas facilitó al nuevo líder político su triunfo en las elecciones.

La década en que gobernó Perón marcó una nueva etapa en el proceso de industrialización y un cambio en la política exterior argentina. La política económica peronista preveía profundizar la industrialización sustitutiva ampliando el mercado interno a través de una redistribución de los ingresos

(los asalariados llegan a percibir el 50% de la renta nacional), de leyes sociales y de una mayor intervención del Estado. Los medios para estimular la industria fueron la creación de instituciones como el Banco de Crédito Industrial (1944) y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio – que transfería recursos del agro a la industria – y la nacionalización del Banco Central (1946), entre otros. El gobierno establecía un círculo de transferencia sectorial de ingresos coherente con la conformación de su apoyo político. Por otra parte, se nacionalizan los principales servicios públicos y se rescata la deuda externa.

Este plan económico entró en crisis en 1949, cuando los términos de intercambio comenzaron a ser desfavorables para el comercio exterior y las exportaciones argentinas disminuyeron sensiblemente. Pero, sobre todo, cayó la disponibilidad de divisas disponibles luego de la guerra (en parte por los problemas que trajo la inconvertibilidad de la libra cuando el principal proveedor era EEUU), lo cual generó dificultades a los empresarios industriales para importar maquinaria y materias primas. Se evidenció así la debilidad de los cimientos de la industrialización peronista y el comienzo de los ciclos económicos propios del desarrollo industrial en los países periféricos.

La crisis de 1949-1952, agudizada por dos sucesivas sequías, mostró que había llegado la hora de la austeridad, eje del Plan económico de 1952, entre cuyos objetivos estaba el de detener la inflación y resolver el problema del déficit en la balanza de pagos. Se recibió un préstamo del Eximbank, se apeló al capital extranjero (incluyendo concesiones petrolíferas a empresas norteamericanas) y se puso énfasis en la productividad del trabajo.

La política industrialista, redistribucionista y de mayor autonomía económica llevada a cabo por el peronismo se vio posibilitada por un escenario internacional particular. El rol de Europa y, sobre todo de Gran Bretaña, resultó afectado por las nacionalizaciones y la disminución del intercambio comercial, al mismo tiempo que en Argentina se debilitaban los grupos de la oligarquía favorecidos durante décadas como socios e intermediarios de las distintas potencias europeas. En el contexto de un mundo bipolar, y con la idea del posible estallido de una nueva guerra mundial que no se produjo aunque dio lugar a varios episodios bélicos (en esos momentos el de Corea), la Argentina de la “tercera posición” intentaba balancear el peso creciente de Estados Unidos, impulsando el protagonismo de América Latina, tratando de

no perder los vínculos con Europa y sumando ahora a los países del bloque socialista, con quienes se fueron estableciendo relaciones diplomáticas.

Sin embargo, la confrontación con Estados Unidos y la afirmación nacionalista fueron por momentos dejados de lado, desarrollando una estrategia de negociación más “pragmática”. Esto puede observarse, fundamentalmente, a partir de la segunda presidencia de Perón, cuando, paralelamente al cambio de orientación económica se produjo un acercamiento con Estados Unidos, aunque también se intentó recrear el ABC, mediante acuerdos con Chile y Brasil (en este último caso frustrado), y se realizó el primer tratado comercial de un país latinoamericano con la Unión Soviética.

De todos modos, en septiembre de 1955, y en el marco de un enfrentamiento creciente con la Iglesia Católica y sectores opositores, que le reprochaban la existencia de un Estado omnipresente y una creciente restricción a las libertades públicas y al accionar de las otras fuerzas políticas, Perón se vio desplazado del poder por un golpe de Estado cívico-militar, a pesar de que contaba todavía con un amplio apoyo popular. Este hecho inaugura una etapa de inestabilidad política en la Argentina que va llevar finalmente a la dictadura militar de 1976.

Esa inestabilidad se debía, en parte, al péndulo económico que siguió sin resolverse en estos 20 años. Después de la caída de Perón, entre 1955-1976 se sucedieron períodos de avance de la industria con otros de estancamiento, producidos por políticas de “estabilización” que favorecían a los sectores agroexportadores a través de los conocidos ciclos de *stop and go*. En la etapa de auge, ante el aumento de la producción industrial vinculada al consumo local, se incrementaban las importaciones, para comprar bienes de capital e insumos básicos, y se reducían las exportaciones, por la mayor demanda interna originada en la suba del salario real y de los niveles de ingresos. Pero el déficit en la balanza comercial y la disminución de las divisas llevaban a una devaluación que provocaba un aumento del precio de los productos agrarios exportables y de los insumos importados. Todo esto se traducía en crisis del sector externo, inflación y políticas monetarias restrictivas. La puja intersectorial se expresaba, además, en sucesivos golpes de Estado.

Durante el breve gobierno de la autodenominada “Revolución Libertadora”, se intentó la “desperonización” de la sociedad argentina, proscribiendo al partido en ese entonces mayoritario. En materia económica

se adoptaron medidas de liberalización de la economía con el objetivo de incorporar al país al mercado internacional. El gobierno adhirió al FMI y los organismos financieros internacionales, a lo cual el peronismo se había rehusado, y se redujo en gran medida el grado de intervención del Estado en la economía nacional. En resumidas cuentas, la “Revolución Libertadora” significó una vuelta a la ortodoxia económica.

La política exterior y la inserción internacional del período 1955-1966 se entremezclaron con los vaivenes políticos y con los golpes de Estado. El golpe de 1955 acercó a la Argentina a los lineamientos de la política exterior impulsada por Estados Unidos para todo el hemisferio en el marco de la Guerra Fría.

En cambio, desde 1958, el gobierno de Frondizi, apoyado en las elecciones por el proscrito peronismo, reorientó la política exterior en función de su proyecto desarrollista. Se puso en marcha una nueva política económica que apuntaba al despegue de las “industrias básicas” (energía, acero, química, papel, maquinarias y equipos, automotores), para el cual era fundamental el autoabastecimiento petrolero y la tecnificación del agro. A fin de alcanzar estos objetivos el gobierno decidió apelar al capital extranjero, sancionando las Leyes de “Radicación de capitales extranjeros” y de “Promoción Industrial” y se firmando polémicos contratos petroleros con empresas estadounidenses. El proyecto desarrollista, inspirado en las ideas de Rogelio Frigerio, concordaban, de hecho, con los planes de expansión e inversión en América Latina de grandes compañías transnacionales. Esto permitió un fuerte crecimiento del sector industrial y, hacia 1962, se logró el autoabastecimiento de petróleo. Pero, para Frondizi, el costo político fue muy alto, perdió el apoyo del sindicalismo peronista con sus políticas de estabilización, se enajenó el apoyo de sectores políticos y debió enfrentar planteos militares que terminaron en su deposición tras haber aceptado, en elecciones parciales, la participación electoral del peronismo.

Su política exterior, basada en la idea de la “inevitabilidad de la coexistencia pacífica”, estuvo sujeta a controversias. Si mejoró los vínculos con EEUU, buscó también una mayor diversificación de las relaciones internacionales, especialmente hacia Europa Occidental y la Unión Soviética. Impulsó, asimismo, un acercamiento con Brasil, a través del Tratado de Uruguaya con el Presidente Quadros, criticó la Alianza para el Progreso y tuvo una actitud “comprensiva” con Cuba, negándose a seguir a Estados Unidos en su planteo de expulsarla de la OEA y recibiendo la visita secreta en Buenos Aires del

Che Guevara, un hecho que tuvo rápida difusión y provocó un gran revuelo entre los militares.

Esa política ambivalente, que tuvo que soportar varias conspiraciones militares, derivó finalmente, en la caída del gobierno por otro golpe de Estado, dando lugar al breve gobierno de Guido, un político que se prestó como pantalla de los golpistas y cuyo equipo de economistas liberales intentó retornar sin éxito a medidas económicas ortodoxas en medio de una profunda crisis del sector externo, mientras en política exterior se aceptaba nuevamente el liderazgo norteamericano.

Lo siguió un gobierno elegido con la proscripción del peronismo, el del radical Arturo Illia, que adoptó, por el contrario, una política nacionalista moderada cuyos objetivos eran limitar la presencia de capital extranjero (anuló los contratos petroleros firmados por Frondizi), alentar el mercado interno (hubo aumentos salariales, impuestos a las importaciones y disminución de las tarifas de los servicios públicos) y redistribuir ingresos.

Contó con una buena coyuntura económica -grandes exportaciones y balanza comercial positiva-, lo cual permitió disminuir la deuda externa y dinamizar la economía. Intentó también diversificar la inserción internacional y abrir nuevos mercados, como el chino. Pero todo esto no sirvió, sin embargo, porque el gobierno radical era políticamente débil y los militares terminaron derribándolo en 1966 por un nuevo golpe militar, liderado por el general Onganía, que se autodenominó “Revolución Argentina”.

El Departamento de Estado, para mantener cierta retórica democrática de la Alianza para el Progreso, no apoyó inmediatamente a la nueva dictadura, aunque dentro de las fuerzas golpistas había hegemonía de sectores pronorteamericanos. De todos modos, desde el punto de vista político los militares se propusieron disciplinar a la sociedad argentina adhiriendo a la *Doctrina de Seguridad Nacional*, impulsada por Estados Unidos en toda América Latina y que tenía por principal objetivo combatir al “enemigo ideológico interno”.

En el terreno económico, sin embargo, existía una fuerte tensión en el interior del gobierno entre dos alas: una más corporativa y desarrollista y otra liberal, imponiéndose finalmente esta última con el nombramiento, en diciembre de 1966, como ministro de Economía de Adalbert Krieger Vasena,

un economista muy vinculado con la banca y las empresas multinacionales, que profundizó la modernización industrial a través de nuevas inversiones de capitales externos. Sin superar algunos de sus principales problemas la economía argentina creció y el sector industrial comenzó a exportar sus productos pero la inestabilidad política, engendrada esta vez por la radicalización de los sectores populares y levantamientos obreros y estudiantiles, como el “cordobazo”, llevaron a la renuncia del Presidente en 1970, reemplazado por poco tiempo por el general Levingston y luego por el general Lanusse hasta que el gobierno militar llegó a su fin en 1973, cuando retornó el peronismo al poder. Sin embargo, en los últimos años del régimen militar la política exterior experimentó un vuelco al abandonarse la idea de las “fronteras ideológicas” – que caracterizó la gestión de Onganía –, establecerse relaciones con China Popular y Cuba y firmarse un convenio comercial con la Unión Soviética. Entre los factores que alentaban esos cambios puede mencionarse a los intereses agroexportadores, afectados por las restricciones que encontraban en los mercados mundiales.

Durante el tercer gobierno peronista, entre mayo de 1973 y marzo de 1976, con el breve y más radical gobierno de Cámpora, y luego el regreso al poder de Perón, se pretendió alentar nuevamente una política económica en pos del pleno empleo y la redistribución de ingresos a través del llamado Pacto Social, bajo la conducción del ministro de Economía, José Ber Gelbard. Sin embargo, luego de cierto éxito inicial sobrevino una situación crítica: a un contexto externo muy negativo -crisis del petróleo, caída de los términos de intercambio, proteccionismo europeo-, se sumó un agudo conflicto político interno. Este estuvo marcado por la existencia de movimientos guerrilleros de izquierda y fuerzas paramilitares de derecha amparadas por otro ministro, José López Rega, con un reguero de acciones armadas, secuestros y asesinatos, y con el no respeto de las condiciones del acuerdo por parte de los empresarios y los propios sindicatos. Todo esto llevó al derrumbe del mencionado Pacto, a lo que contribuyó también la muerte de Perón, en julio de 1974. Un año más tarde, con el débil gobierno de Isabel Perón, asumió la cartera económica Celestino Rodrigo, que devaluó fuertemente el dólar provocando un shock hiperinflacionario, el llamado “Rodrigazo”. Pero la resistencia sindical hizo caer al ministro y los salarios recuperaron parte de su valor. Los meses siguientes, provocaron el desgaste del gobierno y la preparación de un golpe “anunciado”.

En cuanto a la política exterior, en la primera etapa de este breve período peronista, especialmente con Cámpora y Perón, y más allá de las disputas internas, se intentó diversificar las relaciones económicas y diplomáticas, sobre todo con el bloque de países del Este. Se realizaron importantes ventas a Cuba, otorgando generosos créditos y procurando ayudarla frente al bloqueo norteamericano. También se profundizaron las relaciones con la Unión Soviética, adonde se envió una importante misión encabezada por Gelbard. Pero esas políticas comienzan a abandonarse después de la muerte del líder popular, en el gobierno de su esposa Isabel, con la ascendente influencia de López Rega y la derecha peronista y la agudización de las disensiones dentro del partido en el poder.

Desde el punto de vista económico y con una visión de largo plazo, el balance de este período de industrialización de más de 40 años fue, sin embargo, positivo. Entre 1949 y 1974 el PBI argentino creció un 127% y su PBI industrial un 232% mientras el PBI per cápita aumentó un 42%. Por otra parte, el nivel de endeudamiento externo era bajo, la desocupación no pasaba del 6% en promedio y la participación de los asalariados en el Ingreso Nacional se acercaba al 40%. Con intermitencias, la política exterior mantuvo, a su vez, en mayor o menor medida, posiciones relativamente autonómicas, salvo los períodos de la “Revolución Libertadora”, Guido y Onganía.

#### **IV. La etapa de endeudamiento externo y auge de la actividad rentístico-financiera. La dictadura militar y el retorno de la democracia. El “realismo periférico”. La crisis económica y política de 2001-2002**

El golpe militar de marzo de 1976 produjo una transformación sustancial en la estructura económica argentina. Se terminó con el proceso de sustitución de importaciones y se inició un nuevo modelo basado en la acumulación rentística y financiera y en una “reprimarización” de la economía. La principal forma en la que se instaló este modelo, que afectó y afecta aún hoy el desarrollo de los países latinoamericanos, fue a través del endeudamiento externo, facilitado por la amplia disponibilidad de liquidez internacional y por el carácter transnacional que adoptaban las instituciones bancarias. La crisis económica mundial que se desata en los años ’70, por la caída del dólar primero, que se desvincula del oro,

y el aumento de los precios del petróleo más tarde, origina la existencia en los países centrales de grandes masas disponibles de divisas en busca de mayores rentabilidades y dispuestas a colocarse en otros lados a bajas tasas de interés y con fines especulativos. El endeudamiento creado de esa manera contribuyó para que las dictaduras militares del sur del continente, como las de Pinochet y Videla, pudieran financiar los primeros experimentos de políticas económicas neoliberales en el mundo. Así, en 1980 el total de la deuda externa de América Latina ascendía ya a más de 200.000 millones de dólares, siendo Argentina el tercer país más endeudado, luego de Brasil y México.

Las políticas del gobierno militar del período 1976-1983 produjeron una serie de cambios drásticos en la sociedad argentina. Este proyecto tenía determinantes sociopolíticos y económicos. Por un lado, se proponía inclinar el “péndulo político” a favor de las élites agrarias y de grandes grupos económicos locales e intermediarios de capitales externos, cercenando la industria nacional y el mercado interno, sede de la fuerza del movimiento obrero y de los sectores empresarios partidarios del nacionalismo económico y base de sustentación principal de las “alianzas populistas” que habían contribuido, según los mentores ideológicos del nuevo esquema, a la radicalización de vastos sectores de la población. Por el otro, el ministro Martínez de Hoz buscó readaptar la economía en los marcos de un tipo de división internacional del trabajo que se presentó como un retorno a las fuentes: a la Argentina “abierta al mundo” de la época agroexportadora que había construido la generación de 1880.

La liberalización de los movimientos de fondos y de las tasas de interés provocó un cambio en la rentabilidad de los distintos sectores de la economía, perjudicando a las actividades productivas y alentando la especulación. Además, se favoreció el proceso de fuga de capitales: entre 1976 y 1983 salieron del país 28.000 millones de dólares. En síntesis, el gobierno militar produjo una transformación profunda de las reglas de funcionamiento del sistema financiero, una apertura irrestricta al mercado internacional y un acelerado proceso de desindustrialización. El endeudamiento externo tenía varias causas: la especulación financiera, los autopréstamos, los gastos militares y la corrupción. Gran parte de ese endeudamiento era privado y fue beneficiado sobre el final del régimen militar con un seguro de cambio que lo transformó en deuda pública. Cuando volvió la democracia se hizo una presentación ante la justicia denunciando la ilegitimidad de gran parte del endeudamiento en este

período y el dictamen de un juez federal le dio la razón, aunque no se pudo enjuiciar a los culpables.

En el plano de las relaciones internacionales, durante el gobierno militar se generó un nuevo tipo de relaciones triangulares: con Estados Unidos en el plano financiero y tecnológico, con la Unión Soviética en el comercial. Esto último, se puso en evidencia luego de la invasión soviética a Afganistán y de la negativa del gobierno de Videla a sumarse al embargo cerealero hacia la URSS impulsado por Washington, pues aquel país era el principal cliente de la Argentina con el 30 % de las exportaciones totales. Por este motivo algunos califican de “heterodoxa” a la política exterior de la dictadura con respecto a la de otros regímenes militares latinoamericanos, como el chileno. En realidad, la aparente contradicción de un gobierno que se definía como “occidental y cristiano” y la profundización de las relaciones económicas con la principal potencia “enemiga” se explica por la dualidad de los intereses económicos dominantes, ligados financieramente e ideológicamente a los EEUU pero entre los que tenía influencia el sector agroexportador, necesitado de ampliar sus mercados hacia el Este ante el proteccionismo norteamericano y de la Comunidad Europea. Esos vínculos comerciales con Moscú se extendieron también a aspectos políticos y estratégicos.

En cuanto a la guerra de Malvinas no fue sólo un ejemplo de la incompetencia de los militares desde el punto de vista profesional. Con ella pretendieron utilizar una justa reivindicación de los derechos argentinos sobre las islas, en lo que constituye una rémora del colonialismo imperial, con el propósito de ganar popularidad ante el seguro derrumbe del régimen. Pero, también, se subestimó militarmente a los británicos, no se comprendió la posición norteamericana y no se obtuvo el apoyo esperado de los soviéticos. Sólo los países latinoamericanos fueron solidarios con la causa argentina.

La derrota en las Malvinas constituyó el comienzo del fin de la dictadura, que culminó con el retorno a un régimen constitucional mediante elecciones presidenciales ganadas por el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín.

Pero las “herencias” recibidas limitaron el accionar del nuevo gobierno, que no supo responder al desafío que se le presentaba de convalidar la democracia y salir de la crisis económica. En el terreno político, luego de realizar juicios a las cúpulas militares que terminaron condenándolas, tuvo que soportar

levantamientos armados y cedió finalmente ante la presión militar decretando las leyes del perdón, ahora derogadas. En el campo económico, a pesar de algunos esfuerzos iniciales por trazar un rumbo diferente, los problemas generados por el endeudamiento externo, el estancamiento económico y la inflación no pudieron resolverse. Se creó una nueva unidad monetaria, el austral, que fracasó en el intento de dar mayor confianza a los agentes económicos y se desató, en cambio, un proceso hiperinflacionario agudo que derrumbó al gobierno. Alfonsín dejó el poder en 1989 con una deuda externa que superaba los 60 mil millones de dólares y una economía en estado crítico.

En política exterior, todavía en los marcos de la bipolaridad mundial, la búsqueda de apoyos al nuevo régimen democrático entre los gobiernos europeos, particularmente los de orientación socialdemócrata, la continuación de las relaciones argentino-soviéticas en los planos económico y diplomático y un acercamiento a los países latinoamericanos fueron algunos de sus ejes principales. También se procuró establecer lo que se catalogó como “una relación madura “con los EEUU, cuya administración aparecía favoreciendo el retorno de los países del hemisferio a sistemas democráticos de gobierno.

Esta estrategia “heterodoxa “(en términos de una línea ya tradicional en las clases dirigentes argentinas) que al principio se manifestó en intentos de una negociación política de la deuda externa con la banca occidental, particularmente estadounidense, pronto encontró también sus propios límites: el apoyo de gobiernos europeos no fue óbice para evitar la presión de los acreedores externos y de los organismos financieros internacionales.

Por otra parte, el escenario internacional se transforma en el mismo momento en que se producen cambios políticos en la Argentina. A comienzos de los años '90, con la euforia provocada por la caída del muro de Berlín y del bloque soviético y el proceso de globalización financiera, impulsado por nuevas tecnologías y la expansión de los mercados especulativos, se verifica otra sobreabundancia de capitales en el norte. Esto coincide, a su vez, con las políticas liberalizadoras propugnadas por el llamado Consenso de Washington y con la llegada al poder en la Argentina de Carlos Menem. Y allí se advierte la confluencia entre el líder político de un partido popular como el peronismo, basado históricamente sobre un eje de justicia social, con sectores de la derecha neoliberal. Estos sectores nunca conformaron un partido o fuerza política que pudiera imponerse electoralmente sin utilizar

maniobras fraudulentas, y se valieron repetidas veces de los regímenes militares o de su presión sobre gobiernos civiles para poner en práctica sus propósitos. Pero ahora ganan con sus ideas y sus intereses al liderazgo justicialista de los años '90, el llamado menemismo.

El gobierno de Menem, que había accedido al poder con un discurso populista – prometía el “salarioazo” y la “revolución productiva” – pronto mostró que su política económica se alinearía con los postulados del Consenso de Washington y seguiría los consejos del FMI y de otros organismos financieros internacionales.

La clave del nuevo programa económico, que se implementa con el pretexto de eliminar para siempre la inflación, consistió en un sistema que combinaba la libre convertibilidad del peso con un tipo de cambio fijo sobrevaluado (un dólar igual a un peso), y que funcionaba como el patrón oro del siglo XIX. En un sistema así, con apertura irrestricta de los mercados, la única forma de controlar el déficit externo y el déficit fiscal era un continuo flujo de capitales o, si esto no se diera, la aplicación de políticas de ajuste recesivas para lograr bajar los costos laborales y obtener competitividad. Se trata de una economía que crece sólo con el endeudamiento externo público y privado y cuya contrapartida es el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda y la fuga de capitales. A esto se agregaba la venta de las empresas públicas, que se suponía daban pérdidas, a capitales extranjeros y locales, lo que sin embargo no alivió la situación económica, agravada por un persistente déficit comercial. Al final del gobierno de Menem la deuda externa superaba los 140 mil millones dólares y la fuga de capitales los 120 mil millones.

Las consecuencias sociales no fueron menos graves: una tasa de desempleo que llegó al 23% de la población activa y la caída del 50% de la población bajo la línea de la pobreza. Afectada ya por la crisis mexicana en 1995, desde 1998 la economía argentina comienza a dar muestras de una crisis inevitable que va a estallar tres años más tarde.

Por su parte, la política exterior menemista, inspirada en la teoría del “realismo periférico”, giró en torno al alineamiento “automático” con Washington. Este alineamiento se materializó en el envío de naves a la Guerra del Golfo, el desmantelamiento del misil Cóndor II y de los proyectos de industria aeroespacial y de defensa, el retiro de la Argentina del grupo de los países No Alineados, el voto contra Cuba en la Comisión de Derechos

Humanos de la ONU y la inclusión de la Argentina como aliado “extra Otan”. Todo lo cual, transformó al gobierno argentino en un ejemplo a imitar por otros países en desarrollo en la “era” de la post-Guerra Fría. Para Estados Unidos resultaba, además, importante porque se trataba de una nación que había obstaculizado sistemáticamente, desde fines del siglo XIX, su política en América Latina.

¿Qué planteaba la doctrina del “realismo periférico”? Partía del supuesto de que el vínculo estrecho con la potencia hegemónica permitiría el desarrollo económico y la estabilidad política en un país periférico, que la “globalización” tendería a eliminar las diferencias entre los países más y menos desarrollados y a difuminar las fronteras y los espacios nacionales, y que el alineamiento permitiría “maximizar” los beneficios resultantes de la no confrontación y la distancia en el terreno diplomático, dando por supuesta la irrelevancia económica y estratégica de la Argentina en el concierto de las naciones.

La alternativa política que se presentó en 1999 con la Alianza radical y frepasista fracasó en tanto no planteó una revisión del “modelo” y evitó todo cuestionamiento de fondo a un régimen de convertibilidad, que si bien perjudicaba al sector productivo por la sobrevaluación de la moneda local, contaba con el apoyo de las empresas privatizadas, los bancos extranjeros y las transnacionales, que de esa forma podría remitir al exterior succulentas ganancias en dólares. El FMI intentó sostener el sistema a través del llamado “blindaje” financiero (creando más endeudamiento y facilitando la fuga de capitales) y aconsejó nuevos ajustes, pero fue imposible impedir la crisis: el nivel de reservas no era suficiente para sostener una corrida de los depósitos en dólares y se produjo la bancarización forzosa a través del llamado “corralito”, que congelaba los haberes de los ahorristas en divisas, aunque las grandes empresas se cubrieron anticipadamente de esa medida retirando sus capitales del país. A la crisis económica se sumó la social y política en diciembre de 2001, cuando se juntaron las acciones de los desocupados, organizados en los movimientos de “piqueteros”; los saqueos de supermercados por parte de sectores de la población desesperados; la protesta de sectores medios afectados por el “corralito” bancario que los privaba de sus ahorros; el descontento general hacia los partidos políticos y las instituciones sospechadas de corrupción (cristalizado en la consigna “que se vayan todos”); y la incapacidad para enfrentar la situación del propio gobierno. Hechos que llevaron a la renuncia del Presidente De la Rúa.

Los resultados económicos de esta etapa, que arranca con la dictadura militar son elocuentes. Entre 1974 y 1999, en 25 años, el PBI argentino creció un 55%, el PBI industrial sólo un 10% y el PBI per cápita permaneció estancado. Por otra parte, la deuda externa aumentó de 8000 millones de dólares a 170 mil millones de 1975 al 2002 y la diferencia entre el 10% de la población de mayores ingresos y el 10% de la población de menores ingresos se agrandó 40 veces en el mismo período. Si a esto lo agregamos que entre el 2000 y el 2002, en plena crisis, el PBI cayó otro 16%, podemos darnos una idea, incluyendo lo que muestran otros indicadores sociales que brindamos más arriba, de lo negativo que resultó este período.

## V. La Argentina y el proceso de integración regional

El avance más significativo en política exterior desde principios de los años '80 fue el acercamiento con Brasil, que permitió sentar las bases del Mercosur. La creación y consolidación de este proceso de integración constituyó un tema que corresponde, sobre todo, al período de retorno a la democracia, en momentos en que el escenario internacional se tornaba favorable para esta iniciativa. Las dos superpotencias mundiales se estaban alejando de América Latina, lo que posibilitaba a la región adquirir mayores grados de autonomía. Esto fue bien comprendido por los principales dirigentes de la Argentina y Brasil, que agregaron a ello una fuerte voluntad política. Así, en noviembre de 1985, el Presidente Sarney se reunió con Alfonsín durante la inauguración del puente internacional “Tancredo Neves”, sobre el río Iguazú, oportunidad en la que se decidió la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre las dos naciones. Como consecuencia de ello, en julio de 1986 se firmó un Acta para la Integración Argentino-Brasileña, con la idea de transformar ambos territorios en un espacio económico común. La remoción de barreras comerciales y la armonización de las políticas a aplicar se concretarían mediante acuerdos específicos. El resultado de este acuerdo, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), constaba de doce protocolos referidos a distintos sectores económicos como bienes de capital, energía, trigo, biotecnología, asuntos financieros, expansión del comercio y empresas binacionales, entre otros.

El paso siguiente, en abril de 1988, fue la aprobación de una nueva etapa del PICE con la incorporación de dos importantes protocolos sectoriales:

industrias automotriz y de la alimentación. Luego, en noviembre de ese mismo año se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil, que se basaba en la eliminación gradual de los obstáculos al comercio, la armonización de diversas legislaciones, medidas aduaneras y comerciales, y la coordinación de políticas macroeconómicas. De esta manera, el proceso de integración comenzaba a hacerse realidad.

Los acuerdos fueron refrendados el 6 de julio de 1990, por los Presidentes Menem y Collor de Mello en el Acta de Buenos Aires. Allí se acortaron los plazos fijados en el PICE para conformar un espacio común en diez años, estableciéndose la intención de reducirlo a cuatro. Además, el desmantelamiento de las barreras comerciales, más que el cumplimiento de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración interindustrial, pasó a ser el objetivo central del proceso de integración. Este proceso de acuerdos y negociaciones – que incluyeron también a Uruguay y Paraguay – culminó el 26 de marzo de 1991. Entonces, los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción, que fijó como fecha de conformación definitiva del Mercosur el 1º de enero de 1995, acordándose además un conjunto de medidas para el período de transición. Los instrumentos con los que se constituyó el mercado común fueron en esencia: un programa de liberalización comercial, la idea de coordinar las políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales.

Sin embargo, la nueva estrategia resultó radicalmente distinta a la planteada en los años ‘80. El esquema de los ‘90 se basaba, sobre todo, en la liberación lineal y automática del intercambio. El mercado asumió entonces la conducción del proceso y las decisiones políticas desaparecieron prácticamente de las negociaciones bilaterales. La pérdida de peso de Argentina en la estrategia brasileña también fue perceptible. En ese contexto, la relación con Brasil se sostuvo sólo en la fuerzas de la vecindad geográfica y en los intereses privados –especialmente de un puñado de empresas multinacionales- vinculados a la expansión del intercambio bilateral. La iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista.

El eje principal del concepto de “regionalismo abierto”, que presidía el modelo de los ‘90, apuntaba especialmente al carácter ofensivo de la integración; el objetivo no era proteger una economía en pleno proceso de despliegue y diversificación, sino utilizar el mercado regional para potenciar

las ventajas comparativas, convirtiéndolo en una plataforma para la inserción en la economía mundial. Por eso, en el Mercosur se privilegió la reducción de las barreras internas por sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. Más aún, ese desarme arancelario complementó una reducción unilateral de tarifas frente al resto del mundo.

A pesar de ello, y como resultado de la propia dinámica del proceso, desde 1985 hasta 1997 la tasa de crecimiento anual del comercio intraregional fue entre un 15% y un 27% anual, quintuplicando la del comercio extrazona. En consecuencia, la participación del intercambio de cada uno de los miembros en el intercambio con las otras naciones del Mercosur en el comercio exterior creció en promedio del 5 % al 20 %. Esto se complementó con diversos proyectos privados como asociaciones, *joint-ventures* e inversiones directas intraregionales que vincularon los sectores productivos de los distintos países. Los cambios en el comportamiento de los gobiernos constituyeron también un elemento destacado, aumentando las consultas y la coordinación permanentes en todos los niveles de las respectivas administraciones nacionales.

El avance registrado concitó el interés de potenciales nuevos socios y es así como se incorporaron Bolivia y Chile como miembros asociados. Por último, en la VII Reunión del Consejo del Mercado Común se suscribió el Protocolo de Ouro Preto, estableciendo que el Mercosur comenzaría el tránsito hacia la unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995. Desde esta fecha se unificaba el arancel externo común (AEC) para el 85 % del universo arancelario, con un promedio del 14 % y un máximo del 20 %. Para el 15 % restante de los aranceles cada uno de los países estableció tarifas distintas entre el 0 y el 35 %.

Varios fueron, sin embargo, los obstáculos que impidieron la consolidación de ese mercado común: la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), la ausencia de políticas macroeconómicas comunes, las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, textiles, arroz, etc.) y el no poner el acento en la institucionalización del proceso de integración o en acuerdos sectoriales productivos apostando al “comercialismo” y al “regionalismo abierto”. Entre los hitos siguientes del sinuoso camino del Mercosur, se destacan la devaluación del real, en enero de 1999 -que dificultó los términos de intercambio entre

ambas economías, debido a la convertibilidad aún vigente en la Argentina; el “relanzamiento” del Mercosur en 2000, para intentar superar el freno a la integración que se había producido a partir de la devaluación brasileña y la recesión argentina; la crisis que convulsionó a la Argentina en diciembre de 2001; y la elección de Lula, Kirchner y otros gobiernos de un perfil político e ideológico diferente que los anteriores, que condujeron a cambios significativos en el escenario regional. Esto se tradujo en el pedido de incorporación de Venezuela al Mercosur, la creciente participación de Bolivia en actividades comunes y la cada vez más cercana presencia de Chile, Ecuador y demás países sudamericanos, que amplían las posibilidades del proceso de integración y potencian el desarrollo de la región así como su poder de negociación frente a otros bloques y poderes externos.

## VI. Después de la crisis. El gobierno de Kirchner

Con la crisis del 2001 las pregunta que se hacían muchos argentinos era si podían reunirse las condiciones objetivas y subjetivas, es decir, en las estructuras económico-sociales y en el liderazgo político, para realizar los cambios necesarios a fin de recuperar al país económica y políticamente.

En el plano económico los hechos más destacados fueron la caída en el *default* y una gran devaluación del peso y, en el plano político, un interregno de sucesivos y breves gobiernos que culminaron con el mandato provisorio de Eduardo Duhalde. Finalmente, llegó a la presidencia, gracias a un nuevo llamado a elecciones, Nestor Kirchner, que asumió en mayo de 2003 después de haber obtenido en la primera vuelta sólo el 22% de los votos (no hubo segunda vuelta por el retiro de la candidatura de Menem). El nuevo gobierno tomó de inmediato algunas iniciativas importantes en el orden político y jurídico, como en el terreno de los derechos humanos. Debido a ese impulso, la renovada Corte Suprema de Justicia anuló las “leyes del perdón” para los militares, así como los indultos otorgados por Menem a las cúpulas dirigentes de la última dictadura. También se plantearon desde un principio posiciones de mayor autonomía en el terreno de las relaciones internacionales, incluyendo el rechazo del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas propuesto por EEUU y el reconocimiento del Mercosur como un proyecto estratégico de la política exterior argentina.

Quedaba por ver si era posible superar plenamente la crisis económica y volver a un esquema productivo y a un sendero de crecimiento sostenido. La respuesta fue positiva. Entre 2003 y 2007 el PBI aumentó en forma notable, casi un 9% anual, empujado por el auge del sector industrial y de las exportaciones, mientras que la desocupación descendió sensiblemente y se redujeron los niveles de pobreza. Por otra parte, se terminó el *default*, con el canje de la deuda, que fue aceptada por más del 70% de los deudores, y se pagó el total de los compromisos pendientes con el FMI (cerca de 10 mil millones de dólares), aunque el nivel de endeudamiento que queda, a plazos más largos e intereses más bajos, es aún considerable: 125 mil millones de dólares.

Además, los balances favorables del comercio exterior, basados en un alza de los precios de los productos exportables, como la soja; en la mejora de los niveles competitivos producida por la devaluación del peso; y en una mayor demanda internacional, permitieron aumentar en forma notable las reservas internacionales. La aplicación de retenciones, a su vez, ayudó a la contención de los precios internos de productos esenciales y a incrementar los ingresos fiscales, engrosados ya por la reactivación económica. El superávit fiscal resultante de todas estas circunstancias garantiza así, por el momento, el pago de la deuda.

Se inició, por otra parte, un nuevo proceso de industrialización basado en el mercado interno y ayudado por una capacidad productiva disponible, aunque subsiste todavía el gran tema pendiente de la deuda interna: disminuir drásticamente los niveles de pobreza y, sobre todo, mejorar la distribución de los ingresos. En este sentido, se incrementaron salarios y jubilaciones, se reformó de nuevo el sistema provisional, privilegiándose la participación estatal, y se procuró una concertación de empresarios y sindicatos. El amplio superávit fiscal, si bien es preciso mantenerlo en lo esencial con fines anticíclicos, debe usarse con más intensidad para la realización de obras públicas, la creación de empleos y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Otro problema que surge es un proceso inflacionario todavía moderado pero que es preciso controlar. Más que tratarse de un exceso de demanda, el problema consiste en la existencia de factores oligopólicos, pero resulta peligroso con una población acostumbrada a manejarse en contextos de este tipo.

En política exterior la Argentina ha adoptado una dirección distinta a la prevaleciente en los años '90, teniendo por eje una conducta que reconoce

la igualdad de las naciones y mira de nuevo a Latinoamérica, y en la que se incluye prioritariamente la profundización, ampliación e institucionalización del Mercosur y un avance en el proceso de integración sudamericano. Es esencial, en este sentido, que Brasil y Argentina actúen en conjunto en las negociaciones estratégicas más sensibles y coordinen sus políticas macroeconómicas e internacionales, pues constituyen el núcleo principal de esa integración.

Las relaciones con Estados Unidos se movieron al compás de las negociaciones por la deuda, pero se criticó la invasión a Irak y se planteó el reconocimiento de las instituciones internacionales como una esfera necesaria para la resolución de cualquier tipo de conflictos. A pesar de las presiones de los bonistas, se mantuvieron buenas relaciones con los países de la Unión Europea; aunque se volvieron a reiterar, sin embargo, los derechos argentinos sobre las islas Malvinas. Al mismo tiempo, se ampliaron los vínculos económicos y políticos con países asiáticos como China y Corea del Sur y se realizó una activa agenda internacional con participación en numerosas cumbres presidenciales hemisféricas y mundiales. En cuanto a las rondas comerciales de la OMC, se actuó en consonancia con Brasil y otros países en desarrollo criticando el doble lenguaje que emplean las grandes potencias, que pretenden una apertura plena para sus capitales y servicios y mantienen un cerrado proteccionismo para sus productos agrarios y algunos bienes industriales.

Se contribuyó también a constituir la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que constituye un hecho de gran importancia simbólica: es la primera vez desde el siglo XIX que se retoman las ideas bolivarianas y sanmartinianas. Pero, por otro lado, han aparecido conflictos porque en cada país de la región se plantean políticas nacionales -de desarrollo económico, de mayor distribución de los ingresos, de mejor uso de recursos propios- lo que en muchos casos da lugar a la existencia de contradicciones con los proyectos de integración a nivel regional, como sucedió con el tema de los combustibles entre Brasil y Bolivia y en el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Esas contradicciones entre los desarrollos nacionales y la integración regional deben resolverse en forma conjunta y a través de instituciones comunes, tratando de armonizar los desequilibrios y asimetrías existentes.

Para finalizar, la principal conclusión que se desprende de este artículo es que sólo comprendiendo en su totalidad y complejidad (económica, política, social e ideológica) las diferentes etapas de la historia argentina y de su inserción

en el mundo, es posible realizar un balance de los aciertos y los errores del pasado y sentar las bases de un modelo de crecimiento con equidad que encamine al país definitivamente en la senda del progreso material y cultural. Todo ello dentro del marco de una fuerte compenetación y acción común con los países hermanos de la región.

## Bibliografía básica

Academia Nacional de la Historia. *Nueva historia de la nación argentina*. 10 tomos. Buenos Aires: Planeta, 1999-2001.

Cisneros, Andres y Escude, Carlos. (dir.) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. 14 tomos. Buenos Aires: GEL, 1998-2000.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Emece, 2007.

Moniz Bandeira, Luíz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma, 2004.

Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luíz (org.). *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: FCE, 2002.

Rapoport, Mario. *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires: Norma, 2006.

Rapoport, Mario. *Historia económica política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emece, 2007.

Varios Autores. *Nueva historia argentina*. 12 tomos. Buenos Aires: Sudamericana, 1999-2005.

Vitelli, Guillermo. *Dos siglos de economía argentina. Historia económica comparada*. Buenos Aires: Pendergast, 1999. **DEP**

# La transformación del Estado boliviano

*Luis Tapia\**

## 1. Introducción

**H**ay cambios políticos que están ocurriendo en Bolivia que implican una transformación parcial del Estado. Estos cambios están siendo propiciados por un ciclo de crisis sucesivas y de creciente intensidad que se han desplegado desde el año 2000 en particular. Éstas han llevado a una recomposición significativa del apoyo a diferentes opciones partidarias que conllevan cambios notables en los bloques sociales que sostienen diferentes posiciones alternativas, y que quiero caracterizar como una modalidad de producción de una coyuntura de autonomía relativa del Estado.

En este sentido, empezaré por caracterizar varios cambios políticos en torno a esta noción de autonomía relativa del Estado. Antes de pasar a revisar brevemente algunas modalidades de producción de la autonomía relativa, en la historia boliviana, cabe caracterizar, primero, la condición contraria que se puede presentar a través de una idea propuesta por René Zabaleta.

\* Universidad San Andrés.  
luistapiam@yahoo.com

El problema de la capacidad instrumental actual del Estado es que miembros de la clase dominante, es decir los principales empresarios tanto de la tierra como de las minas, se encuentran personalmente ejerciendo las principales tareas y cargos de dirección del gobierno y del Estado. Al ser diputados, senadores, ministros y presidentes el contenido de las políticas de gobierno y las tareas de legislación favorecen de manera bastante directa, incluso, explícita a los intereses de las fracciones del capital del cual provienen.

Se mencionan aquí brevemente dos coyunturas que afectaron la capacidad instrumental del Estado en la historia política del país, todo dirigido a poder establecer las diferencias de la actual coyuntura del Movimiento al Socialismo (MAS) en el gobierno.

Primero, una coyuntura típica de situación instrumental del Estado es la que se vivía en lo que los críticos nacionalistas llamaron de súper Estado minero, es decir, un Estado que durante la primera mitad del siglo XX – con algunas breves rupturas – respondía directamente a los tres grandes empresarios mineros que operaron en el país y que estaban articulados, también, a redes trasnacionales de capital. Uno de los rasgos de evolución de esa situación instrumental es que hubo un tiempo en que los principales empresarios eran, también, presidentes – hacia fines del siglo XIX e inicios de XX –, y la política legislativa y el conjunto de la política estaba marcada por los mandatos y constreñimientos económicos y políticos generados a partir de estos tres grandes núcleos de capitalismo minero. Más adelante ya no fueron ellos mismos los que se postulaban a la presidencia del país, y tenían en su lugar a lo que la crítica política del momento llamo la “rosca”, es decir, un conjunto de funcionarios que sin ser parte de la clase dominante trabajaban en el ámbito político para servir directamente a esos intereses. Es esta situación instrumental del Estado, la que sirvió para caracterizar la dicotomía entre nación y antinación o entre nación y colonia que fue elaborada por los pensadores nacionalistas de mediados del siglo XX. La revolución nacional, que tiene su hito de ruptura institucional estatal en 1952, fue pensada, precisamente, contra esa situación instrumental de Estado que correspondía al dominio de la gran minería en el país.

La revolución de 1952 fue el primer gran momento de autonomía relativa del Estado, con partidos nacionalistas (como el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) compuestos por miembros de capas medias, obreros,

trabajadores que se proponen desarrollar el capitalismo de Estado y, por lo tanto, sustituir el control monopólico de la minería por una empresa estatal de explotación de los recursos naturales, y a partir de ello generar una expansión del capitalismo en el conjunto del país. Es decir, se trataba de proyectos de desarrollo del capitalismo dirigido por no empresarios, dirigentes políticos y obreros que tenían la perspectiva de la industrialización queriendo hacer, el ala izquierda, la transición al socialismo. Pero, en todo caso, se trataba de un proyecto de instauración de un Estado capitalista en Bolivia, que tenía como uno de sus objetivos el crear una burguesía nacional.

Justamente, el segundo momento de situación instrumental del Estado en Bolivia durante el siglo XX, emerge cuando madura esta burguesía proyectada por los dirigentes, sobre todo, postrevolucionarios de 1952, bajo influencia norteamericana pero, también, en coincidencia con concepciones internas al partido. El MNR privilegió la inversión pública en el oriente en el departamento de Santa Cruz como el territorio de cultivo de la nueva burguesía boliviana. Tuvo peso político durante los años 1970, pero era clasista, sin madurez política y por lo tanto necesitó al ejército para hacer presente sus intereses frente al Estado, y para eso surgió un régimen dictatorial.

A inicios de la década de 1980 experimentamos una coyuntura de maduración política y recomposición de la nueva y vieja burguesía en otros territorios del país, en el sentido que van a desarrollar la capacidad de organizar sus propios partidos y volver a disputar el poder político y la dirección del Estado, sobre todo, en una situación de fuerte crisis en que la izquierda no puede enfrentar la descomposición acumulada por tanto tiempo.

Por 20 años, del 1985 en adelante, la característica central del momento va a ser el hecho de que los principales empresarios del país se apropián de los partidos históricos ya existentes, en particular, del MNR, otros fundaron sus propios partidos, y generan una nueva situación instrumental del Estado. Es decir, una situación en que fracciones de la burguesía directamente van a ocupar los principales espacios de dirección al nivel del gobierno y del Estado, o sea, desde la presidencia pasando por el legislativo: senadores, diputados y, en particular, miembros de los gabinetes de ministros van a tener una presencia central, monopólica y definitoria sobre el conjunto de las reformas propuestas. Esta nueva situación instrumental del Estado corresponde plenamente al momento de implantación del neoliberalismo en el país, a esto cabría añadir

que algunos partidos como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), en particular, que no habían tenido un origen en núcleos empresariales acaban sintonizándose fuertemente con ellos, y a través de formas corruptas de apropiación de los bienes públicos se convierten también en latifundistas y propietarios en breve tiempo, por lo tanto, convirtiéndose, también, en parte de la clase dominante a partir de su posición de burocracia política partidaria o ligada a la nueva fase de implementación del neoliberalismo en el país.

La transformación del Estado realizada en las dos décadas precedentes implica una reforma de las relaciones Estado – economía, Estado – sociedad civil fuertemente sintonizadas, que permitió la aplicación dogmática del modelo neoliberal en el país, justamente en ese periodo de situación instrumental del Estado, es decir, donde un núcleo de la sociedad civil, el que domina en términos de propiedad, controla de manera monopólica el poder político en el seno del Estado, aunque de una manera compartida entre diferentes fracciones de la misma clase dominante. Otro rasgo del periodo neoliberal, en el país, es el hecho de que todos los gobiernos que se dieron durante ese tiempo han sido gobiernos de coaliciones entre fracciones de la clase dominante, entre partidos de empresarios lo que es rasgo distintivo de la época. Hubo un escenario de mediación partidaria que es el rasgo dominante, en que el legislativo estuvo ampliamente monopolizado por partidos de empresarios.

Si vemos las cosas desde una perspectiva histórica, tenemos que el cumplimiento de uno de los objetivos de la revolución nacional, la generación de una nueva burguesía, se cumplió y el cumplimiento de ese objetivo fue desmantelar otra parte de las estructuras centrales del Estado de 1952, en particular, el control estatal de los recursos naturales y de las principales empresas de transformación de la naturaleza que, a su vez, eran el núcleo de la actividad productiva y de las fuentes de excedente para el Estado boliviano. Obviamente, este no es un resultado interno, sino que se articula con los grandes procesos de transformación del capitalismo y de las estructuras a nivel mundial. Pero, diríamos, la transformación de fines del siglo XX, en los 1980, hasta fines de siglo e inicio del presente fue producto de la transformación del Estado antes de 1952, es decir, el Estado nacionalista produjo una nueva burguesía que luego se encargó de desmontar el Estado nacionalista, a través de gobiernos de coalición multipartidarias, pero monoclásicas. Este tipo de monopolio económico que conquistó el monopolio político de manera directa durante la década de 1980 a 1990, produjo un modelo bastante excluyente

en lo político y concentrador de la riqueza en lo económico y, sobre todo, desorganizador de los márgenes de autofinanciamiento del Estado boliviano. Frente a esta situación instrumental del Estado es que se desplegaron las varias olas de rebelión y de movilización política antiprivatización, a favor de la descolonización del país y, también a favor de la renacionalización de los recursos naturales.

## 2. Modalidades de producción de la autonomía relativa

La idea de la autonomía relativa del Estado ha sido elaborada, argumentada y utilizada, sobre todo, por teóricos marxistas como Poulantzas en la década de 1960 y 1970 en base a algunos escritos de Marx y Engels. Antes de pasar a revisar dos momentos de autonomía relativa en la historia política del país, cabe reconstruir brevemente la idea central que contiene esta noción. La idea general de la autonomía relativa es que, históricamente, se producen algunas coyunturas que pueden ser de corta o larga duración, en las que la dirección del Estado se distancia, un poco respecto de las determinaciones estructurales y económicas más inmediatas expresadas a través de la presencia directa de miembros de la clase dominante en el seno de los principales puestos y cargos públicos de dirección en el Estado. La situación de autonomía relativa, por un lado, implica que el Estado no deja de responder al constreñimiento de reproducción simple y ampliada de las estructuras capitalistas que articulan los procesos de producción y el modo en que la organización estatal responde a esos niveles económicos de estructuración de la división clasista, en cada país, en ese sentido, es que se habla de autonomía relativa.

Hay algunos procesos históricos que desplazan los miembros de la clase dominante del Estado e instauran como burocracia política y cabezas de Estado a sujetos que provienen o bien de otras clases sociales, o llegan a esos puestos a partir de una organización partidaria que encarna un tipo de racionalidad más general, en relación a la reproducción ampliada del capitalismo que aquellas fuerzas políticas y sujetos que responden, directamente, a una fracción del capital.

La idea de autonomía relativa no contiene el supuesto de que el Estado no responde a la reproducción de las estructuras de clases del capitalismo, sino que lo hace, incluso, de una manera mucho más eficaz y racional porque se ha

instaurado en su dirección una burocracia que no está velando por el Estado, sólo de una o algunas fracciones de intereses, sino por las mejores condiciones de reproducción ampliada del capitalismo, como tal, en el conjunto de la economía y sus interacciones con otros espacios políticos y económicos.

Se podría decir que hay tres modalidades principales en que se instauran situaciones de autonomía relativa con diferentes capacidades de duración:

### a) los bonapartismos

Marx hizo un extenso análisis de una de las principales formas de constitución de autonomía relativa del Estado, a propósito del periodo de Luis Bonaparte en la historia francesa de mediados del siglo XIX. La característica de lo que en el seno de la teoría política se ha venido a llamar Bonapartismo, es la emergencia de un líder que se presenta como mediador entre los dos polos clasistas de la sociedad o entre el viejo bloque dominante y sectores de la población trabajadora. Una de las condiciones para la emergencia del bonapartismo es que las clases sociales experimenten una especie de subdesarrollo, o no tengan capacidad de autorepresentarse y organizarse social y políticamente, en este sentido, pueden confiar la gestión del conflicto y, también, la dirección estatal a un líder que por lo general ofrece responder a intereses populares pero trabaja más en la reproducción de los intereses de la clase dominante temporalmente desplazada del monopolio del poder político estatal. Es este análisis de Marx el que ha servido como base para seguir elaborando teorías sobre la autonomía relativa del Estado en condiciones de autodesarrollo tanto del capitalismo como de la administración y dirección del Estado.

### b) La constitución de una burocracia política racional o capitalista general

A fines del siglo XIX también Marx y Engels escribieron sobre la configuración de lo que ellos tendieron a llamar el capitalista general. Es decir, la configuración de una democracia que encarnaría la racionalidad de la reproducción ampliada del capitalismo de una mejor manera que los miembros particulares de una clase dominante. Es decir, que el Estado capitalista se desarrolló en el sentido de generar una burocracia que tendría como finalidad la reproducción ampliada del capitalismo y la sustitución, en el Estado, de

miembros de la clase dominante que en tanto responden a sus constreñimientos de posición específica en las estructuras económicas, justamente, reducen el grado de racionalidad de la ampliación del capitalismo general. Este capitalista general no es, en particular, un miembro especial o un conjunto de miembros de la clase dominante o de la burguesía, sino, precisamente, un tipo de burocracia que, en parte, puede ser reclutada entre hijos y miembros de la clase dominante, pero, no necesitan tener vínculos directos en términos de titularidad de la propiedad o ser parte de familias de empresarios. Históricamente se señala a Alemania, Inglaterra y Francia, en principio, como los lugares de desarrollo de este tipo de autonomía relativa del Estado.

### c) La presencia de partidos obreros y socialistas en el gobierno

Hay otra modalidad muy importante de desarrollo de autonomía relativa del Estado que varios teóricos no suelen distinguir, en relación a la anterior. Consiste en el hecho de que algunas historias políticas han producido la situación de que el proceso de organización política de los trabajadores, a partir de sindicatos que financian partidos, compiten en elecciones y llegan a tener representación en el parlamento e incluso en algún momento llegan a ganar la dirección del ejecutivo de sus respectivos Estados. Así ocurre que Estados capitalistas sean gobernados por partidos de trabajadores o con fuertes vínculos con organizaciones de trabajadores. Esta es la trayectoria desplegada, en particular, por los partidos social demócratas, laboristas, obreros o socialistas – con diferente nombre –, que han entrado en la disputa electoral y han llegado a gobernar una buena parte de Europa durante el siglo XX. Es en estos lugares donde se ha desarrollado, a su vez, un tipo de racionalidad en la reproducción ampliada del capitalismo que ha combinado mayor inclusión de trabajadores, redistribución de la riqueza y reducción de las desigualdades, altos grado de desarrollo humano, pero sin sustituir las estructuras sociales del capitalismo.

A mi parecer, esta es el mejor ejemplo de autonomía relativa del Estado, porque es la que responde a un largo proceso de acumulación previo, y ha generado largos períodos de estabilidad, crecimiento económico y distribución de la riqueza, y por lo tanto, también, largos períodos de autonomía relativa del Estado. Visto desde otro ángulo, estos procesos de redistribución de la riqueza sostenidos durante largo tiempo como para poder generar grandes estructuras de producción de servicios públicos, y de redistribución de la riqueza han sido

posibles debido a esta situación de autonomía relativa. Es decir, el capitalismo no está gobernado por la burguesía, de manera predominante, sino por representantes de los trabajadores o por una composición, de representantes de los trabajadores y de la clase media, en todo caso, por composiciones político sociales en las que la clase dominante no es el componente principal. En este caso, la autonomía no es producto del desarrollo de una burocracia racional, sino de una recomposición política fuerte que hace que fuerzas partidarias de trabajadores lleguen a gobernar el capitalismo. Esta sería la principal situación de autonomía relativa, que, obviamente, también se ha combinado históricamente con rasgos de la situación anterior. Es decir, gobierno de partidos socialistas y obreros con racionalidad burocrática formal desarrollada.

Repasemos brevemente algunas de las modalidades, coyunturas de generación de autonomía relativa, en la historia reciente del país, en relación a esta breve tipología de situaciones de autonomía para poder centrarnos en la coyuntura que estamos viviendo.

En Bolivia se han vivido algunos momentos de bonapartismo, siendo el principal el gobierno de Torres a inicios de la década de 1970. Torres es un militar que da un contra golpe de Estado y busca alianzas con sectores de la izquierda boliviana y, también de trabajadores que no llegan a cuajar en un solo bloque gubernamental y, por lo tanto, se tiene un gobierno de izquierda nacionalista que tuvo que coincidir por un tiempo con la experiencia de organización de la asamblea popular, es decir, una especie de parlamento de sindicatos y de partidos de izquierda que tendían a prefigurar en la perspectiva del proyecto político de varios, una especie de poder dual en germen. En todo caso, lo significativo de este momento de bonapartismo es que se avanza en la renacionalización de algunas empresas mineras que habían empezado a pasar nuevamente a control privado durante el período de la dictadura militar previa. Nos referimos, también, muy brevemente a momentos anteriores, al mismo 1952, a los gobiernos de Busch y de Villaroel en Bolivia que pueden, también, caracterizarse como regímenes bonapartistas, y tenían como uno de sus rasgos centrales medidas relativas a la nacionalización del petróleo. En la historia del país, el bonapartismo ha estado fuertemente ligado a la nacionalización o recuperación del control sobre los recursos naturales, obviamente, emerge en coyuntura de fuerte crisis, tanto de descomposición del bloque dominante como de ascenso de procesos de organización de núcleos de trabajadores, pero

que todavía no tienen la capacidad de sustitución estatal. En este sentido, la principal mediación política, más allá del liderazgo, implica la estrategia de la nacionalización. Para algunos el momento de la revolución de 1952, también, tendría un componente bonapartista, si bien no todo el proceso, tal vez sólo alguna fase, en el sentido de que trata de un partido dirigido por miembros de capas medias que en parte fueron funcionarios del viejo régimen, compuesto también por líderes de trabajadores tanto mineros como fabriles y con una base extensa de trabajadores y tuvo como núcleo central de la transformación del Estado la nacionalización general de la minería. En todas las experiencias históricas, el hecho de intentar darle cierta autonomía al Estado en relación a la clase dominante, implica tener alguna base propia de financiamiento, y eso en la historia del país siempre ha implicado la nacionalización de los recursos naturales, eso ha sido así desde el siglo XX, con la nacionalización del petróleo en 1935-1936, hasta la coyuntura actual del gobierno del MAS. Es decir, en condiciones de países semicoloniales y periféricos, la autonomía relativa del Estado tiene que ver fuertemente con procesos de nacionalización de los recursos naturales y de emprendimiento de procesos de transformación productiva, de industrialización, procesos en los que se ha avanzado escasamente en la historia del país.

Se diría que el gobierno del MNR, en la década de 1950, abría tenido un rasgo bonapartista, porque precisamente se trataba de un partido que no era de empresarios, o de miembros de la clase dominante, tampoco era un partido predominantemente obrero, aunque tenía una amplia base social obrera. Era un partido articulado y dirigido, sobre todo, por capas medias que tenían como proyecto el desarrollo del capitalismo en el país. Sin embargo, a pesar de esa posición intermedia en la estructura social creo que se asemeja, sin ser totalmente igual, a la experiencia de producción de situaciones de autonomía relativa de tipo socialdemócrata en la que la emergencia de fuerzas políticas y de organizaciones partidaria obreras produce un cambio en los sujetos, y en el contenido de los gobiernos en el seno de Estados capitalistas.

El MNR siendo una composición de capas medias y de diferentes tipos de trabajadores mineros, no era en el momento, una fuerza mediadora, sino que era una organización política que sintetizaba el ascenso de fuerzas sociales que se fueron organizando y reorganizando durante décadas anteriores y produciendo la más significativa transformación del Estado, en la historia del país.

Por lo general, los bonapartismos no llegan a producir una transformación de las estructuras sociales, llega a cambiar parte de las políticas de gobierno sin llegar a afectar las estructuras más amplias de la economía y del Estado. En el caso de la revolución de 1952, en Bolivia, y de la dirección del MNR, en este proceso, efectivamente se dio una gran trasformación a nivel estatal y en términos de la estructura de la propiedad. Se podría pensar que en un ámbito general no se trataba de una experiencia bonapartista, sino de un tipo de revolución política y social que transformó el Estado y generó un tipo de condición de autonomía relativa. Esto implicó que las capas medias y obreras fuesen los encargados de organizar el desarrollo ampliado del capitalismo en el país, y esto generó una burocracia probablemente no muy racional, en el sentido Weberiano del término.

Se podría decir, de manera un poco más general, que los procesos de construcción del Estado-nación en América Latina en el siglo XX no necesariamente en sus primeras fases, se han hecho a través de la generación de condiciones de autonomía relativa del Estado. Eso es lo ocurrido en México, en Brasil, en Bolivia y, en todos estos casos, hubo nacionalización de los recursos naturales. Históricamente, también, se puede ver que estas coyunturas, más o menos, largas de autonomía relativa del Estado, producto de la construcción de los Estados-nación en estos países, han sido interrumpidas como parte de estrategias geopolíticas desplegadas en la región, en particular, por los Estados Unidos. No son quiebres que se han dado como producto de la lucha de clases, al interior de cada país de manera exclusiva, sino por un fuerte peso del Estado norteamericano en la región. Es decir, las coyunturas de autonomía relativa han sido quebradas desde fuera, combinadas obviamente con procesos internos de recomposición de las oligarquías económicas y políticas.

Considero que hoy en el país estamos viviendo una nueva coyuntura de autonomía relativa del Estado, que ha sido producida por un largo proceso de acumulación política que resulta de una diversidad, a su vez, de procesos de movilización, de organización y de constitución de sujetos políticos que pasaré a caracterizar brevemente en términos de una reconstrucción de las condiciones de posibilidad de esta situación. Pero antes cabe establecer el siguiente vínculo; la actual coyuntura de autonomía relativa del Estado que tendría como rasgo central el hecho de que un partido de trabajadores, específicamente, un partido de campesinos como el MAS ha llegado al gobierno y está emprendiendo

reformas a partir de este cambio. Por un lado, en relación al esquema de modalidades de autonomía relativa del Estado, se podría decir, que la que hoy estamos experimentando se asocia más a esa modalidad cuyos procesos de organización de trabajadores, de los sindicatos incluida la organización de partidos, la lucha y la competencia electoral lleva a que determinado momento ocupen, no sólo fuertemente el legislativo, sino que, también, lleguen a hacerse cargo de la cabeza del Estado y del poder ejecutivo. En este sentido, se parece a la experiencia socialdemócrata, laborista, o socialista europea y, en particular, en el caso de América Latina a la experiencia brasileña, en la que sindicatos obreros organizan el Partido de los Trabajadores que, a su vez, logra ganar elecciones nacionales. La gran diferencia en relación, tanto a la historia reciente brasileña como a la más antigua europea, es que en el caso boliviano se trata de un partido de origen campesino, aunque con discurso y proyecto nacional. El núcleo social de origen, de identificación y, también, de generación de fuerza social y política es campesina. En este sentido, es la principal diferencia y, también, la gran novedad, en relación a procesos previos. Se trata de una coyuntura de autonomía relativa producida por el ascenso de un partido campesino a la dirección del ejecutivo del Estado boliviano.

Ahora bien, no se trata de un proceso de acumulación histórica que pueda ser totalmente contenido por la historia del ascenso electoral del MAS, sino de un proceso mucho más complejo que tiene varias vetas y también va generar varias tensiones en el modo en que se procesa esa autonomía relativa en la reforma del Estado posterior a la victoria electoral. Una coyuntura de autonomía relativa del Estado se produce como resultado de una crisis del Estado, o de las capacidades de racionalidad general en los procesos de reproducción ampliada. En el caso boliviano se trata de una coyuntura de autonomía relativa producto de una crisis estatal. En este sentido, cabe caracterizar brevemente algunas dimensiones de esta crisis de Estado que lleva a esta coyuntura, reviso brevemente dos; la que voy a llamar democratización y la otra que tiene que ver con el despliegue de los movimientos sociales y comunitarios en las últimas décadas.

## Democratización

Por un lado, se ha hablado de democratización en América Latina y en Bolivia, también en relación a los procesos de transición a la democracia

e instauración de Estados de derecho que se unen en base a un sistema de partidos que sirva para elegir y renovar las autoridades. De la misma forma, en determinado momento se empezó ha hablar de la consolidación de la democracia, sobre todo, en relación al sistema de partidos, estos se han visto fuertemente alterados en una buena parte de América Latina, en las que ha habido fuertes sustituciones de partidos, crisis de fuerzas históricas, emergencias de otras nuevas. En el caso boliviano, durante dos décadas hubo efectivamente una especie de oligopolio que produjo gobiernos de coalición de partidos de empresarios que compartían el mismo proyecto económico y político, en buena parte, generado desde fuera del país y ofertado, también, por diversos poderes y redes institucionales internacionales.

Es de otro tipo de democratización que quisiera hablar, la que justamente cuestiona a este otro ámbito liberal, o de institucionalización liberal de la política. Se puede llamar democratización, talvez, a otros procesos por medio de los cuales sectores diversos de la población ejercen sus derechos políticos para organizarse, deliberar y cuestionar el monopolio de la política establecido dentro del sistema de partidos logrando, también, penetrarlo en alguna de sus fases de desarrollo.

Primero, cabe recordar que la llamada transición a la democracia que tiene como contenido específico la reconquista de derechos políticos y libertades políticas para la organización, fue algo conquistado por sendos procesos de movilización por núcleos sindicales y laborales de diverso tipo articulados, hacia fines de los 1970 e inicios de los 1980, por la Central Obrera Boliviana. En pocos años la política se reconcentra en el sistema de partidos y, en particular, en partidos de empresarios, sin dar cuenta de todas las modalidades de organización de vida política que se han desarrollado por fuera del sistema de partidos y de las instituciones de mediación estatal en relación a la sociedad civil. Interesa recordar lo siguiente; por un lado, hay un proceso de recomposición de la sociedad civil producto de la reforma neoliberal en las relaciones Estado-economía y Estado-sociedad civil. De hecho, el proyecto neoliberal se planteó recomponer la sociedad civil de tal modo de que se desorganice el núcleo de centralidad obrera y el sindicalismo que organizaba una buena parte de la política en el seno de la sociedad civil. El proceso de debilitamiento y desarticulación de este núcleo se dio de manera paralela a un proceso de ascenso de organización de los sindicatos campesinos

y de procesos de organización de pueblos originarios en territorios donde antes eran invisibles políticamente, en particular, en la amazonía, el chaco y los llanos del oriente del país.

Durante las décadas de 1980 y 1990, emergieron una diversidad de asambleas de pueblos y de centrales de pueblos indígenas que han articulado el conjunto de la diversidad social que recorre desde el norte amazónico hasta el sur chaqueño en organizaciones que, en su mayor parte, son interétnicas.

La crisis del Estado en Bolivia se produce porque la democratización transcurre por dos vías o canales paralelos en tensión y contradicción. Por un lado, está la institución de un sistema de partidos y elecciones que tiene la tarea de mediar con la sociedad civil y, por el otro lado, hay un proceso de recomposición de la sociedad civil posterior a la fase de destrucción de algunos de sus núcleos articuladores previos. El proyecto neoliberal en el país, implícitamente, se propuso desorganizar el núcleo obrero minero que tenía la capacidad de articular los espacios públicos en el país, desde una perspectiva nacional popular, y que transcurre durante la década de 1980, y produce en la década de los 90, con luchas de organizaciones de trabajadores cada vez más débiles, una secuencia de sucesivas derrotas, lo que genera una aparente situación de estabilidad y consolidación del monopolio establecido en el seno del sistema de partidos. Ocurre que de manera no visible o poco visible, la gente empieza a ejercer el derecho político a la organización recomponiendo núcleos de asociación y deliberación, sobre todo, para discutir el destino de bienes públicos, en particular, los recursos naturales. De hecho fue la discusión sobre la privatización del agua y las instituciones de gestión de la misma, lo que generó el primer gran levantamiento y crisis del Estado a inicios del siglo XXI. La gente ejerce el derecho a la organización y hacer política, no por la vía partidaria, aunque la Constitución conduce las cosas por ese canal, para cuestionar las principales líneas de las decisiones tomadas por el Estado y por el sistema de partidos que supuestamente encarna la institucionalización de la democracia en el país. Esto supone, que hay otra veta más sustantiva de democratización que conlleva desarrollo de capacidades de autoorganización, autorepresentación y de cuestionamiento de las políticas de privatización que, más bien, estaban generando una creciente desigualdad. Paralelamente se ejerce el derecho político a la organización en los procesos de largo aliento de los pueblos de tierras bajas, por un lado, que han generado, durante la década de

1980 y 1990, sus formas de unificación al interior de cada pueblo y cultura y, también, las formas de unificación y representación interétnica, que han dado lugar a las ocho grandes formas de organización política de los pueblos de tierras bajas, bajo la forma de asambleas de pueblos indígenas o de centrales indígenas que, en algún momento, estuvieron contenidas todas en el seno de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob). En este sentido democratización significó la organización de una dimensión de la sociedad civil que supone la presencia de las formas de unificación y representación de estos pueblos de origen comunitario que habían sido invisibles, y estaban ausentes de la vida política hasta estos tiempos.

Por otro lado, aunque viene desde más atrás, entroncado con el Katarismo (movimiento asociado al líder indígena Tupac Katari) , hay un proceso de mayor despliegue y desarrollo del sindicalismo campesino en tierras altas y, también, en tierra bajas que ha originado la emergencia de dos partidos; el MAS y el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti). Hay un eje que vincula desarrollo de sindicatos campesinos con emergencia de partidos campesinos, y es este eje de democratización o de ejercicio del derecho a la autoorganización para disputar el monopolio del poder político, el que ha agendado los principales cambios en el espacio del sistema de partidos y a través de eso, también, en la composición del liderazgo político en el país.

El otro núcleo que cabe articular en estas consideraciones, es el proceso relativo a la presencia de formas comunitarias como la matriz organizativa de las principales movilizaciones que se han dado en el país en las últimas décadas. Esto ocurre tanto en tierras bajas, es decir, amazonía, el chaco como en tierras altas, es decir, en los procesos de reconstitución de autoridades originarias en las redes de unificación política de pueblos aymaras y quechuas. Este eje comunitario de activación política se entrecruza con los dos señalados previamente, tanto con el sindicalismo campesino como, obviamente, forma parte sustancial de los procesos de creación de las asambleas de pueblos indígenas y de centrales interétnicas.

Este conjunto de forma de ejercicios de derechos políticos que no pasan por la vía de organización de partidos y política electoral, es lo que ha producido el ciclo de crisis del Estado boliviano y finalmente esta coyuntura de autonomía relativa, sobre todo, en el sentido de que es esta acumulación histórica la que ha constituido a los sujetos que, ahora, han sustituido a la

burocracia política neoliberal, y a los miembros del bloque dominante que antes estaban en persona en los poderes legislativo y ejecutivo.

Esta democratización que se ha dado, primero, por fuera de los partidos en tanto proceso de organización, autoorganización de comunidades, pueblos y culturas, sindicatos campesinos y otros núcleos de trabajadores, es la principal condición de posibilidad de una democratización que se hace posible en el momento de la autonomía relativa producida de este modo. El hecho de que pueblos que antes eran invisibles en la política aparezcan con sus propias organizaciones unificados y articulados interétnica, regional e incluso, nacionalmente con otros núcleos de organización, tanto de comunidades indígenas como de trabajadores campesinos, en particular, forma parte de los procesos de democratización. Es decir, la redistribución del poder y su desmonopolización pasa primero por la articulación de estas capacidades organizativas, por la organización de aquellos que ocupan posiciones subalternas en las estructuras económicas y políticas del país. Este procesos de autoorganización y generación de capacidades de autorepresentación es un aspecto sustantivo de la democratización, permite una democratización al nivel del Estado, poder ejecutivo y legislativo, en particular. De hecho el partido que luego va ser el mediador y catalizador de esta acumulación política e histórica, en el ámbito de las instituciones del Estado – el MAS –, es producto de procesos de organización de los cocaleros, y luego su crecimiento electoral se debe al despliegue de los otros movimientos sociales y políticos. Esto nos lleva a hablar de la interpenetración de espacios y procesos políticos en términos de la producción histórica de mediación entre esa acumulación, democratización que se da fuera del Estado y la que se va producir luego en el seno del mismo. Esta cuestión tiene que ver con la dinámica de los procesos electorales y el cambio en el sistema de partidos. Se pueden poner las cosas de la siguiente manera esquemática.

Por un lado, la municipalización del país y el inicio de elecciones a este nivel amplía el espacio de ciudadanía o de espacios institucionales para el ejercicio de derechos políticos en base a una cultura política liberal. En los primeros ciclos estos espacios van a seguir siendo dominados por los partidos de las coaliciones neoliberales que imponen sus candidatos, incluso externos, a los municipios en los que van a ser elegidos concejales y alcaldes. Sin embargo, esta reforma abre un espacio político que va ser politizado en

términos de cambiar las condiciones de presencia de los sujetos políticos en ellos. Hay un segundo momento, que responde, justamente, a características del desarrollo políticos en los dos ámbitos, el del sistema de partidos y el de la sociedad civil, que se refiere a aquel momento en que las organizaciones y la sociedad civil, juntas vecinales, sindicatos, gremios y otros tipos de asociación negocian con los partidos la inclusión de sus representantes en las listas de los partidos, tanto para elecciones nacionales como municipales. Este momento de intercambio político responde también al hecho de que los partidos necesitan a candidatos con cierto grado de representatividad debido a su condición de alejamiento con respecto de la vida política en el seno de la sociedad civil, a excepción de períodos electorales. Este es un momento de intercambio político bajo el predominio de los partidos, ya que éstos son los que tiene la legalidad en el seno de las instituciones del Estado. Uno de los resultados de este intercambio político es que efectivamente representantes de comunidades, sindicatos, gremios y juntas vecinales van a llegar a ser concejales, diputados y van a pasar sucesivamente por procesos de aprendizaje del hacer político en el seno de instituciones liberales del Estado, en su fase neoliberal. Este tipo de intercambio político corresponde al momento en que el modelo neoliberal, sus políticas y el sistema de partidos no habían sido cuestionados, no había capacidad de cuestionarlos de manera general.

Las condiciones cambian cuando la emergencia de movimientos antiprivatización, en particular, la guerra del agua y la proyección política alcanzada cambian el sentido de la acumulación histórica y hacen que estas capacidades de organización política en el seno de la sociedad civil y más allá de ella, desvén el horizonte del intercambio político y de la acción política.

En un principio se desarrolla la tendencia a votar por candidatos de organizaciones de la misma clase y el mismo pueblo y mantener una línea de continuidad. Se establece un intercambio político con el MAS, es decir, se negocia la inclusión de los representantes de estas comunidades en el MAS, pero en situaciones en las que ya no sólo se trata de una red clientelar, sino de una composición política, en términos de configuración de un bloque social subyacente a esta recomposición de los sujetos políticos. La posibilidad de la autonomía relativa no se da en este segundo momento en que organizaciones de la sociedad civil negocian la inclusión de sus candidatos en los partidos, ya que la presencia de éstos en los cargos públicos elegibles, no significó

reducir y sustituir el predominio de los miembros de la clase dominante en la dirección del Estado. Es decir, no lograron modificar sustancialmente la situación instrumental del Estado. Es sólo después del quiebre producido por la emergencia de los movimientos antiprivatización y pronacionalización, que emergen nuevas articulaciones políticas entre partidos, sindicatos campesinos y otros núcleos organizativos de la sociedad civil que permiten una articulación de fuerzas que produce un cambio en los sujetos dirigentes en el ejecutivo y en el legislativo.

Considero que es la combinación de movimientos sociales, sindicatos campesinos, procesos de organización de pueblos indígenas y partido electoral lo que crea las condiciones de la posibilidad de la coyuntura de autonomía relativa del Estado. Entorno a esto, el punto que brevemente se argumentaba es que hubo un proceso previo, no muy largo, de aprendizaje, de competencia y participación en el seno de instituciones liberales que prepara la llegada de estas nuevas fuerzas de izquierda campesina al ejecutivo en el país.

### 3. Rasgos de la condición de autonomía relativa del Estado

El primer rasgo de configuración de una coyuntura de autonomía relativa del Estado en Bolivia, tiene que ver con la llegada de un presidente de origen campesino y comunitario al ejecutivo del país, cuya historia política tiene que ver con su condición de dirigente sindical de los productores de coca por mucho tiempo, inclusive, hasta hoy y luego con la composición del nuevo gabinete que incluye a varios dirigentes de diferente núcleos de trabajadores del país. En el nuevo gabinete está presente un representante de los trabajadores fabriles, está un representante de trabajadores mineros de la vertiente cooperativista, está presente una dirigente de las trabajadoras domésticas, está presente un dirigente de la juntas vecinales del Alto de La Paz. Es decir, miembros de sectores de trabajadores bastante discriminados en las condiciones previas, y en toda la historia política del país. Dicho en breve y de manera más general, están en la cabeza del Estado boliviano, componiendo el ejecutivo, representantes de las organizaciones de trabajadores, y no así miembros de la clase dominante, aunque no deja de estar presente un miembro de los empresarios de Santa Cruz, aunque, digamos, no forma parte del núcleo predominante. Ese gabinete, a su vez, está compuesto por profesionales militantes de izquierda de sectores de

capas medias, y esta composición se repite en niveles de menor jerarquía en los ministerios, es decir, hay presencia de dirigentes sindicales, de profesionales tanto provenientes de capas medias como, también, de profesionales de origen aymará, quechua. En este sentido, se ha configurado uno de los rasgos de la situación de autonomía relativa, una sustitución de los sujetos gobernantes y una composición de la presidencia y el gabinete con fuerte presencia de trabajadores campesinos y otros núcleos populares en el país y, por lo tanto, un desplazamiento de la burguesía como sujeto predominante.

Falta analizar, el otro componente clave que es el contenido del gobierno, es decir, en qué medida se aleja o no de la reproducción de los intereses de la clase dominante. El principal componente de la condición de posibilidad de autonomía relativa en el nuevo gobierno, tiene que ver con la política de nacionalización de los hidrocarburos. La nacionalización está dirigida a aumentar el nivel de ingresos para el Estado boliviano que le permita, también, tener mayor autonomía en la toma de decisiones sobre política económica y sobre inversión pública. La autonomía en relación a constreñimientos estructurales externos, como, también, autonomía en relación a las determinaciones de los intereses de la clase dominante en el país .

Permite al gobierno responder a intereses que no sean exclusivamente los de la clase dominante, y conlleva un nivel de ingresos estatales que pueda responder a necesidades de otros grupos sociales. Esto podría venir por un aumento del nivel de impuestos sobre la actividad productiva de la economía privada o, principalmente, como se están enfrentado ahora las cosas por recuperación de mayor grado de control sobre la propiedad y sobre la renta que genera la explotación de los recursos naturales, en particular, los hidrocarburos.

La coyuntura de autonomía relativa del Estado ha sido posible debido a la nacionalización de los recursos naturales, pero probablemente el grado de recuperación del control de propiedad y renta actual no sea suficiente para un mantenimiento sostenido de la condición de autonomía relativa y va necesitar de la nacionalización, también, de otros recursos naturales en el país y de un aumento de las regalías o de un control general de los procesos de explotación de los recursos naturales. Esto nos lleva a revisar brevemente los vínculos entre autonomía relativa del Estado y grado de transnacionalización de las estructuras económicas.

## Grado de transnacionalización de las estructuras económicas

Si la autonomía relativa implica distanciamiento respecto a los intereses de la clase dominante por aquellos que dirigen el Estado, la condición de país periférico articulado de manera altamente subordinada al sistema mundial, supone distancia respecto a la clase dominante transnacional o a los intereses capitalistas transnacionales, y respecto a la soberanía de otros Estados que han penetrado fuertemente el país. En este sentido, cabe pensar que la articulación de una condición de autonomía relativa en países como Bolivia es algo que hay que ver en relación a la dimensión transnacional del control de las estructuras económicas y también en relación influencia de otros Estados en territorio nacional. Un componente principal en la producción de esta autonomía relativa en Bolivia en relación a los intereses transnacionales es, precisamente, el proceso de nacionalización. La nacionalización es la principal condición económicas y política de distanciamiento respecto de los intereses transnacionales, es algo que se está haciendo de una manera negociada con estos intereses transnacionales. Hay algunas decisiones internas acerca del grado de recuperación del control sobre propiedad, renta y comercialización y se está negociando e interactuando con intereses transnacionales para definir las nuevas condiciones de interacción y relación de capitales transnacionales y control estatal de los recursos naturales. Esto permitirá también un grado de autonomía relativa frente a estos poderes transnacionales y va a permitir, también, al gobierno tener autonomía respecto a la clase dominante en el ámbito interno, ya que esta clase dominante ha sido, en buena medida, sustentada, organizada y dirigida por estos intereses transnacionales. Lo que ahora está en juego es el grado de acumulación interna, política, proveniente de los varios procesos señalados y, también, de la capacidad del MAS de enfrentar estos procesos de reforma y negociación y, por el otro lado, estos constreñimientos transnacionales que están regateando los límites de las reformas.

La nacionalización, implica, rearticular lo que Zabaleta llamó la forma primordial, es decir, el modo de relación entre Estado y sociedad civil, sobre todo, en lo que se refiere a la relación entre Estado y economía, y el modo en que el Estado puede tener capacidad relativa y propiedad sobre la naturaleza que es la condición de producción, sobre todo, en aquellos procesos económicos que se dedican a la explotación de recursos naturales que a lo largo de la historia boliviana han sido el eje de la economía nacional. La nacionalización,

implica, también, una rearticulación de la forma primordial en términos de cambio de su relación entre el país y otros Estados, y poderes transnacionales. Lo principal es, justamente, el cambio de los márgenes de control de excedente producido en torno a la explotación de recursos naturales que tiene sus efectos, también, en la capacidad de generar condiciones de tomar decisiones más o menos autónomas en el ámbito de lo político.

#### 4. Reforma agraria y autonomía relativa

Un otro ámbito donde se gestionan condiciones de autonomía relativa es el ámbito de la reforma del régimen de propiedad agraria.

Primero, esta coyuntura de autonomía relativa es básicamente producto de la organización y constitución de fuerzas políticas y de una acumulación política predominantemente hecha en ámbitos agrarios. Son sujetos políticos de matriz agraria los que han producido la crisis del Estado boliviano. Uno de los rasgos de la situación instrumental del Estado era que parte significativa de los gabinetes de las cámaras de senadores y diputados estaban compuestos por latifundistas y representantes de intereses empresariales agrarios. En este sentido una de los cambios que caracterizan estas situaciones de autonomía relativa es el de desplazamiento de estos latifundistas del poder ejecutivo, aunque algunos de ellos siguen en la cámara de senadores y de diputados. Para desarrollar autonomía relativa en el Estado, en las condiciones bolivianas, se necesita no sólo el desplazamiento de los latifundistas del poder ejecutivo, sino que una reforma agraria. En este sentido, la autonomía relativa, en Bolivia, se sostendría por procesos de nacionalización y por procesos de reforma agraria.

La reforma agraria es posible en una situación de autonomía relativa del Estado o a través de revoluciones, dado que la crisis del Estado y la condición de autonomía relativa han sido producidas, principalmente, por sujetos agrarios en sus diferentes formas sindicales, comunitarias y partidarias. El tema central de esta coyuntura de autonomía relativa es y va ser la cuestión de la reforma agraria. En este sentido, es probable que éste sea el tema central de conflicto, de discusión y, por lo tanto, también de planteamiento de reformas en el procesos de la asamblea constituyente.

Una de las principales formas y extensiones de la situación instrumental del Estado era el hecho de que los principales latifundistas y ganaderos

del oriente, la amazonía y el chaco eran los diputados y los senadores que representaban sus departamentos en el parlamento boliviano. Cuando se inició la municipalización, también fueron candidatos a alcaldes y concejales o los candidatos a estos cargos públicos eran empleados de los principales latifundistas de la región. En estas condiciones de estructura patrimonial de estos territorios, el desarrollo de autonomía relativa implica una reforma agraria, es decir, una redistribución de la tierra. Es en ese sentido que el segundo elemento del programa del mismo MAS tiene que ver con este tema que además es central para las principales organizaciones sociales que están sosteniendo al proceso.

## 5. Asamblea constituyente como faceta de la autonomía relativa del Estado

Se podría pesar que una asamblea constituyente forma parte de una coyuntura de autonomía relativa del Estado, esto depende de cómo se ha llegado a ella y de la composición de la asamblea, es decir, depende de las condiciones de posibilidad que institucionalmente la asamblea tendría para producir un ordenamiento constitucional que no responda exclusiva ni prioritariamente a los intereses de la clase dominante. La correlación de fuerzas electorales hace que en los inicios de la asamblea constituyente, en Bolivia, no predominen o no sean mayoría los componentes de la clase dominante, entendida tanto como burguesía de tipo financiera, industrial como latifundista. Hay un mayoría que proviene de sectores de trabajadores y otros sectores populares que no corresponden a formas de monopolio económico, aunque el MAS ha incorporado como candidatos a sectores variados y regionales del país, inclusive, a alguno de los principales agentes económicos a nivel local. Numéricamente no hay un predominio de la presencia de miembros de la clase dominante o de representantes de sus intereses. Hay una restricción institucional que fue producto de la ley de convocatoria aprobada, tanto por la derecha como también por el MAS. Estos últimos se han aproximado del programa del MAS que a su vez ha reducido ya la presencia de trabajadores y la diversidad de pueblos y culturas existentes en el país, limitando los contenidos de la deliberación, al limitar los sujetos que tendrían el derecho de liderar y diseñar el nuevo orden constitucional.

Estas dos cosas pueden llamar a una situación en la que, en una de las facetas de la autonomía relativa que es la asamblea constituyente, se llegue a un diseño que no modifique las estructuras económicas y políticas de tal manera que afecte la estructura clasista en el país, más bien, consolide una situación de autonomía relativa en la que se mantiene el régimen de propiedad existente, con algunas reformas. Se mantienen, en consecuencia, las condiciones estructurales de reproducción de la clase dominante y se institucionaliza o amplía y reproduce la continuidad de la autonomía relativa, en el sentido que el capitalismo y los intereses de la actual clase dominante van a ser gestionados por organizaciones de campesinos y trabajadores como ya se está dando. Este es un resultado que puede devenir del diseño de la asamblea constituyente elaborada por el MAS y la oposición de derecha, como, también, por el límite que hoy está siendo debatido y que tiene que ver con la posibilidad de que la clase dominante utilice el requisito de los dos tercios para vetar las reformas que esa asamblea pueda producir como nuevo diseño constitucional para el país.

Por último, quisiera señalar dos tendencias o hechos políticos que hacen prefigurar que uno de los resultados, a mediano o corto plazo, de la asamblea constituyente sea la organización de la continuidad de una coyuntura de autonomía relativa que implique la continuidad de la clase dominante, de las estructuras capitalistas dominantes en el país, que sin embargo serían gobernadas por partidos de trabajadores, en particular, por un partido de origen campesino que podría ser ampliado como producto de su crecimiento electoral.

La primera de estos eventos se refiere, a los límites que están contenidos en la propuesta que el MAS presentó en la campaña para la constituyente, con respecto al régimen político y al régimen económico. No hay ninguna propuesta que implique pasar de una condición de autonomía relativa, es decir, del gobierno que reproduce la clase dominante y sus estructuras sociales a una situación en la que haya un cambio de la estructura clasista. Un ejemplo sería, la modificación del monopolio sobre la propiedad de la tierra, su eliminación o su transformación a través de varias formas mucho más comunitarias, colectivistas y asociativas, y de manera similar en el resto de la organización de las estructuras y procesos económicos en el país.

El énfasis está puesto en nacionalización y, por lo tanto, en el aumento de los ingresos del Estado y en el grado de control sobre la economía de los recursos naturales que le permitan tener un grado de inversión pública y de

autonomía respecto de poderes transnacionales y de la clase dominante interna. Esto, justamente, puede consolidar la presencia de una nueva burocracia política de origen campesino y popular que gobierne el capitalismo en Bolivia, y la subordinación de otras estructuras sociales al capitalismo en el país.

Un otro dato que refuerza esta tendencia tiene que ver con el hecho de que uno de los componentes de la estrategia política del MAS, consiste en conseguir una hegemonía del partido, en el seno de las instituciones públicas, los poderes del Estado – ejecutivo, legislativo –, pero, también, en el seno de la sociedad civil. Como esta no es una hegemonía que implique, básicamente, control monopólico de las instituciones de la sociedad civil y de los espacios de legislación, mediación, representación y poder ejecutivo del Estado, no se acompaña de la articulación de un proyecto político, en el sentido, de composición de clases y grupos subalternos.

Lo que queda claro es que lo que se está proyectando es la construcción de la hegemonía de un partido. Dicho de manera breve, la continuidad de una nueva burocracia política que por la vía de la nacionalización y una reforma agraria parcial, justamente, podría consolidar esta nueva condición de autonomía relativa del Estado que pueda ser duradera si es que las cosas le salen bien por este lado.

Ocurre que varios movimientos sociales y políticos, no sólo quieren la autonomía relativa del Estado que es un horizonte de transición, sino un vuelco de las cosas. El MAS, se seguirá moviendo entre este conjunto de fuerzas instituyentes que se despliegan desbordando tanto el Estado como la sociedad civil y las restricciones estructurales que responden a los intereses de la clase dominante en lo nacional y los poderes transnacionales que ya han penetrado el país y siguen teniendo presencia legal bajo la actual modalidad de nacionalización.

Este sería un conjunto de consideraciones sintéticas para sugerir una caracterización de la actual coyuntura política del país, o de la actual situación política del país con una coyuntura de autonomía relativa del Estado. **DEP**

# La construcción del modelo industrialista brasileño

*Amado Luiz Cervo\**

A

l llegar a Brasil en 1808, el entonces príncipe regente Don Juan tomó dos medidas económicas que revelan al estadista con visión prospectiva: abrir los puertos al comercio exterior, poniendo fin al régimen colonial, autorizar y estimular la instalación de fábricas, dando el primer impulso al progreso económico. El ordenamiento legal oriundo de estas medidas estableció, hace doscientos años, las directrices de dos tendencias que se disputarían el comando del proceso económico por los próximos doscientos años: el libre mercado, considerado por una corriente del pensamiento económico y político como una estrategia prioritaria, y la vocación industrial del país, considerada como estrategia prioritaria por otros.

Las dos tendencias se vinculan a lo interno y externo continuamente: de un lado, involucran la vida política y el avance de la sociedad, con la posibilidad de preponderancia de la una sobre la otra a lo largo de la historia; de otro lado, envuelven el modelo de inserción internacional, del que también depende la suerte de la nación.

\* Universidad de Brasília (UnB).

alcervo@unb.br

## Don Juan: apertura de los puertos y fundación de la industria

La *Carta Regia* de 28 de enero de 1808 que abrió los puertos a las naciones amigas no atendía exclusivamente a los intereses ingleses que exigían el mercado brasileño como recompensa debido al apoyo dado a la transferencia de la Corte portuguesa a Brasil. Tanto Don Juan como su consejero, José da Silva Lisboa, Vizconde de Cairu, alimentaban el sueño de construir un Brasil moderno, no solamente agrícola, sino también industrial. El liberalismo que concebían era visto por ambos como instrumento de progreso, útil para el desarrollo económico equilibrado de los dos sectores del capitalismo que se expandían entonces: industria y agricultura. Por esta razón se agregó a la Carta el decreto del primero de abril de 1808 que liberaba la creación de las manufacturas y estimulaba su expansión, así como la Licencia del 28 de abril de 1809 que especificaba incentivos concretos para la instalación de fábricas en el país. Esta secuencia de medidas desagradó a George Canning, ministro británico de extranjeros, así como a los comerciantes e industriales ingleses que exigían el mercado brasileño para sus manufacturas, sin tener que competir con naciones amigas de Brasil, particularmente con Estados Unidos.

La presión de Inglaterra por la apertura de los mercados de las naciones que accedían a la independencia se hacía sentir en toda América, en el inicio del siglo XIX. La segunda guerra de independencia de Estados Unidos debe ser tomada como movimiento de resistencia a esa política inglesa de puertas abiertas, mientras que la firma de tratados de libre comercio por parte de la mayoría de los países latinoamericanos de entonces, debe ser visto como sumisión a los designios de la diplomacia e intereses de la economía inglesa.

Los incentivos del gobierno de Don Juan surtieron efecto en varios puntos del territorio brasileño. Fábricas se esparcían y daban origen a algunos centros industriales, como el núcleo de Barbacena en Minas Gerais. Sin poder resistir a la presión del gobierno inglés, Don Juan, aunque relucante, se vio en la contingencia de firmar el tratado de libre comercio de 1810 entre Brasil e Inglaterra y de ceder un tratamiento preferencial a los manufacturados por este país industrializado, por medio de la tarifa de 15% ad valórem, casi un monopolio, exigido sin tapujos por el gobierno británico.

El freno puesto a la expansión brasileña en 1810 arruinó el impulso inicial y contuvo la tendencia a la realización de la vocación industrial del país, embutida con visión estratégica en la política de apertura de los puertos de 1808. La política inglesa de puertas abiertas de la periferia al capitalismo central sometería el proceso de independencia en la década de 1820, no sin antes provocar una polémica política en torno de la industrialización en las instituciones del gobierno brasileño. El pensamiento industrialista fue, en efecto, lanzado con la transferencia de la Corte y reaccionó con vehemencia, de vez en cuando, ante la posibilidad de ser un pensamiento secundario en la esfera política, lugar dónde se articulan las representaciones y acciones que se concretizan en la idea de nación en construcción.

## Independencia: tratados liberales y desindustrialización

Como se sabe el tratado inglés de 1810 sería renovado en 1827, después de adaptado al avance del capitalismo industrial. Se convirtió en inspiración para dos decenas de tratados firmados por Brasil con las potencias capitalistas entre 1825 y 1828. Parlamentares brasileños de la época los llamaban de “sistema de los tratados”, historiadores recientes de “tratados desiguales”.

Aunque no fuese prerrogativa de los diputados y senadores deliberar sobre los tratados con los que la diplomacia de Don Pedro intercambió el mercado nacional por el reconocimiento de la independencia, estos tratados repercutieron en los debates del parlamento, inaugurado en 1826 y fomentaron apasionadas controversias acerca de la industrialización.

El debate fue precedido por el libro escrito por Nicolau Pereira de Campos Vergueiro en 1821 y publicado en el año siguiente en Lisboa, con el título *Historia de la fábrica de Ipanema*.

El libro cuenta la historia de la fábrica de hierro localizada en São Paulo, uno de los resultados de la política industrialista de Don Juan y utiliza su éxito como ejemplo de la viabilidad de la industrialización en el país, en su favor enumera argumentos bien ponderados: a) Brasil tiene excedentes de riqueza agrícola que debe destinar a actividades industriales para establecer el equilibrio económico; b) iniciar, como lo hizo con el hierro, un sustrato creador de otras industrias; c) el impulso inicial debe venir del Estado, por medio de medidas de incentivo, ya que los “capitalistas” se mueven por el

cálculo del lucro que no existe en esa fase y el Estado se mueve por el interés nacional; d) el éxito del Estado como impulsor de la industria por medio de la sabiduría política está condicionado a la racionalidad, o sea, el comenzar por la industria de base, incentivar después los otros ramos, crear escuelas técnicas, promover el aumento y una buena remuneración de la oferta de trabajo, en fin proveer el país de infraestructura con el objetivo de baratear el precio de los productos.

El argumento de Vergueiro consiste en atribuir al Estado el papel de máquina central e incentivar la vocación industrial de la nación. El deputado Raimundo José da Cunha Matos comulga con esta filosofía política y en los primeros días de vida del Parlamento, en 1826, presentó a la Cámara de Deputados un proyecto de ley obligando a que los pedidos públicos fuesen hechos por fábricas nacionales. Vergueiro lo apoyó, sin embargo, su proyecto sucumbió delante de los intereses del segmento agrícola que componía la casi totalidad de la representación política y de la producción nacional. A este segmento hegemónico le interesaba promover la importación de manufacturados que consumía para facilitar la exportación de los bienes agrícolas que producía.

Coherente con su visión e incansable como agente político, Cunha Matos estuvo en el origen de la creación, en 1827, de la Sociedad Auxiliadora de la Industria Nacional cuya revista, *O Auxiliador da Indústria Nacional*, fue lanzada en 1833 y se mantuvo a lo largo del siglo XIX. Sociedad y revista se dedicaron a la promoción del conocimiento, al debate de ideas, a la educación y a la capacitación técnica de los productores.

Vergueiro y Cunha Matos asociaban la industrialización a la política de comercio exterior, al fortalecimiento del poder nacional y a incentivos genéticos por parte del Estado. Esta estrategia económica basada en tres pilares era adoptada por las naciones que se tornaban potencias en el siglo XIX. En Brasil, en cambio, los defensores del libre comercio y del exclusivismo agrícola, incluso percibiendo que perpetuaban el desequilibrio económico estructural y la infancia de la sociedad, además de obstruir la construcción de la potencia, se rehusaban a apoyar ideas y proyectos de impulsión de la vocación industrial del país, como deseaban Vergueiro, Cunha Matos y otros hombres públicos.

En su formación original en la época de la Independencia, se lanzó en Brasil, el debate racional entorno de las dos tendencias que asociadas a su

política exterior dirigen el destino de la nación: mantenerse básica y agrícola o evolucionar hacia la madurez y tornarse una economía industrial. La primera tendencia se mantendrá hegemónica en la esfera política porque atiende a los intereses del grupo hegemónico en la esfera social, empero la racionalidad del debate introduce en el pensamiento económico brasileño la importancia de ambos sectores, cerrando así, en teoría, su enfrentamiento.

## Retorno del pensamiento industrialista y sus efectos a mediados del siglo XIX

La hegemonía del pensamiento liberal se instaló en la esfera de acción política en la época de la independencia. Buscaba, en ese ámbito, prevenir y eliminar las tres medidas que necesitaba del Estado la corriente del pensamiento industrialista: protección a las actividades nacionales, incentivos iniciales y reforzamiento del poder nacional como consecuencia. El puro pensamiento liberal brasileño, fundador de la nación, permanecerá durante dos siglos idéntico a su formulación original, expresada en 1827 por Bernardo Pereira de Vasconcelos: “la industria...no necesita de otra dirección que no sea la del interés particular, siempre más inteligente, más activo y vigilante que la autoridad...nuestra utilidad no está en producir los géneros y mercancías en los que los extranjeros nos aventajan”.

Cuando expiraban los tratados desiguales, en la década de 1840, la controversia de la época de la Independencia resurgió con mayor vehemencia en el debate político y en la opinión pública. La política de comercio exterior, definida por los tratados y aceptada con servilismo por el Estado, se nacionalizó. Con eso, los dueños del poder rediseñarían las tendencias de la construcción nacional, sea como una perpetua economía primaria, sea al mismo tiempo como moderna economía industrial.

El pensamiento industrialista irrumpió entonces, reivindicando una política de comercio exterior adecuada a la implantación de la industria y no sólo destinada a proveer el tesoro con su función fiscal. Próceres de la Independencia, como Vergueiro (Cunha Matos ya había muerto), sacaron del cajón su discurso, y tempranos liberales puros, como Vasconcelos, cambiaron de pensamiento. La vocación industrial del país asumió la prevalencia en el dominio político y contagió la opinión al punto de originar

la primera generación de empresarios brasileños y un nuevo brote de industrialización.

La primacía del pensamiento económico y político de ese momento operaba con el concepto de “revolución industrial” que reflejaba la conciencia de la necesidad de cambios estructurales. Había llegado el momento, se decía, de embarcar en el movimiento histórico del capitalismo y alcanzar su madurez multiplicando fábricas, siguiendo el ejemplo de las naciones avanzadas de Europa y de Estados Unidos. El Parlamento concibió así un proyecto de país moderno consonante con la expectativa de vocación industrial y estableció en 1844 niveles de tarifas adecuadas al fomento de las manufacturas.

En consecuencia de este ambiente político y social y de las medidas de Estado, los historiadores llaman al primer brote – de hecho el segundo – de industrialización, del que se tornó un ícono el Barón de Mauá, el mayor empresario capitalista brasileño del siglo XIX. Describen, a continuación, el carácter pasajero tanto de la condición hegemónica del pensamiento industrialista como de la propia industrialización, ambos incapaces de perpetuarse al punto de transformar la historia. Concluyen que el proyecto de la generación de los cuarenta no resultó debido a la presión de los ingleses, de la inestabilidad de los aranceles aduaneros, de la escasez de mano de obra para las industrias y sobre todo del interés de los grandes propietarios, satisfechos con la exportación primaria y con la posibilidad de importar manufacturados y ostentar una vida lujosa en la Corte, ciudades y haciendas.

## Un siglo de economía primaria

El malogro de la tentativa de industrialización de mediados del siglo XIX debe ser relativizado. No cambiaron las estructuras de la economía, es verdad, pero cambiaron las estructuras mentales del Estado brasileño, entendido como pensamiento dirigente. En definitiva, industria y agricultura fueron consideradas sectores vitales, no conflictivos, complementares, indispensables para el progreso y adecuado a los intereses de toda la sociedad. Una cuestión nacional resuelta.

La tendencia agraria se mantuvo como fuerza profunda hasta 1930, al dominar las instancias de mando: la representación y la acción pública, así como la política exterior, manifestada en la diplomacia de agro exportación. Pasó por el cambio de régimen en 1889 de monarquía a república, incluso

fortaleciéndose con ese vuelco. La república refleja, precisamente, la substitución de lo mismo por lo mismo en el ámbito político, del grupo constituido por la vieja aristocracia imperial por el grupo de los nuevos ricos, barones del café. Del viejo grupo dirigente que contemplaba con cierta objetividad el interés nacional, por un nuevo grupo social dispuesto a actuar sin escrúpulos a favor del propio interés, que confundía con el interés nacional.

## Industrialización con apertura del proceso productivo: 1930-89

La vocación industrial del país, fermento mental de la revolución de 1930, yacía de forma subyacente en el inconsciente colectivo desde la independencia. La era Vargas convierte la industrialización en pensamiento hegemónico en la representación política, en las acciones de gobierno y en la articulación con la sociedad y con el modelo de inserción internacional.

El paradigma desarrollista se difundió en ese entonces por América Latina, en las experiencias de grandes y pequeños países, pero su formulación más coherente, continua y racional toma forma en la conducta del gobierno y de la sociedad en Brasil, donde produjo, a lo largo de sesenta años, justamente debido a esa continuidad, sus mejores frutos.

Sin conocer ruptura en la formulación como estrategia de largo plazo, aunque con variación de desempeño en los diferentes gobiernos, el proceso de industrialización no da razón a la corriente de pensamiento económico brasileño que lo concibe como *modelo substitutivo de importaciones*. Nunca estuvo en la mente de los dirigentes, especialmente de los que mostraron mejor desempeño y más resultados, como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek y Ernesto Geisel, sustituir importaciones.

Con base en raíces históricas conceptualmente correctas, la vocación industrial de Brasil toma forma desde los años 1930, como un bien en sí y valor supremo de la acción política al cual habría de subyugarse el modelo de inserción internacional. Sustituir importaciones era consecuencia, no objetivo, tampoco modelo.

El desarrollo era perseguido por etapas: la implantación de la industria de transformación en una primera fase, de la industria de base en una segunda, finalmente la generación de emprendimientos y tecnologías de tercera

generación. Esas fases no deben ser consideradas como períodos estancos, porque estaban sobrepuertas a veces en proyectos simultáneos, con todo marcan la evolución a lo largo del tiempo.

Al sector externo le cabía función secundaria en este proceso de industrialización, de acentuado carácter introvertido. Para repartir las fábricas por el país, la industria de transformación llamó empresarios y tecnología de fuera, abriendo así el sector productivo. La industria de base y la madurez del desarrollo vendrían, con todo, por medio de las grandes empresas de matriz nacional que se constituirían a lo largo del tiempo. Todas usaron la protección dada por el Estado, ya que se dedicaron al mercado interno, sin preocuparse con la productividad que exige de empresas que operan en condiciones de competitividad sistémica internacional.

Los analistas de la experiencia brasileña de industrialización se detienen en los éxitos alcanzados: la modernización del país, el aumento del empleo en las áreas urbanas, la expansión de la renta del trabajo, sobretodo la continuidad de las políticas públicas. Empero indican las distorsiones del proceso: inestabilidad monetaria, proteccionismo exagerado, acomodación de las industrias con la baja productividad, desigualdades sociales no resueltas. Un buen diagnóstico que exige del Estado tanto el choque de la apertura como la introducción de la preocupación social en su representación y estrategia de acción. La primera exigencia llevó un nuevo grupo al poder en los años 1990, la segunda en la primera década del siglo XXI.

La experiencia argentina, durante el periodo del desarrollismo brasileño, entre 1930 y 1989, presenta los mejores parámetros de comparación con la brasileña. Del lado de Brasil, el caso resuelto y sin retorno de la nación industrial en primer plano, claro que sin dejar de dar apoyo directo y continuo a la agricultura, sector secundario, aunque esencial, para el interés nacional; del lado argentino, el caso no resuelto entre vocación industrial o agrícola de la nación, que provoca ciclos y contra ciclos de sectores en conflicto, inestabilidad que se observa en la representación política en el enfrentamiento entre liberales tradicionales de la Unión Cívica Radical y peronistas, éstos últimos indefinidos en perspectiva histórica. Además, los regímenes militares también actuaron contrariamente: el brasileño le dio continuidad y reforzó la organización económica y sindical industrial, mientras que el argentino se propuso acabar con su industria.

En Brasil, los dirigentes industrialistas no entraron en conflicto con el sector agrícola. Al contrario, desde 1930, la agricultura, vieja fuente de riqueza nacional, permanece presente en la estrategia de acción de los gobiernos. Nombramos a continuación tres ejemplos con el objetivo de confirmar esta hipótesis.

Entre otras medidas, Vargas convocó, en 1931 la Conferencia Internacional del Café, reuniendo productores y consumidores en São Paulo, de ésta resultó la creación del *Bureau Internacional do Café*, con sede en Ginebra, dedicado al control del precio de esta *commodity* en el mercado internacional. Como solución extrema, promovió la quema de grandes cantidades de existencias en un momento de crisis mundial del consumo, para impedir una mayor caída del precio. Un ejemplo del Estado al servicio de la agricultura.

Considerado un exponente del desarrollismo brasileño debido a su éxito, Juscelino Kubitschek (1956-1961) estableció su estrategia de gobierno por medio de un plan de metas en el que figuraban cinco áreas de acción prioritaria, en el siguiente orden: energía, transporte, agricultura, industria, y educación, considerados como sectores propulsores, indispensables para el desarrollo sostenible. Ernesto Geisel (1974-1979) se encontró, entre otros problemas económicos para enfrentar, con los efectos de la crisis del petróleo que amenazaba el proceso de industrialización. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo se dirigió a dos fundamentos de la industrialización considerados frágiles, a fin de garantizar la continuidad del proceso de desarrollo: el sector energético y la industria de base. Con respecto al primero, la agricultura fue llamada a asociarse a la industria, especialmente la automovilística, por medio del Programa Nacional do Álcool (Proálcool), punto de partida de la actual industria del etanol.

Estos ejemplos confirman la asociación natural entre la agricultura y la industria en el proceso de desarrollo brasileño. La creación en 1972 de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dedicada a la generación de tecnología agrícola nacional, y su actuación hasta el presente confirman la idea de que los dos sectores básicos de la economía, en la visión del gobierno y en la participación de la sociedad, son complementares y producen el necesario equilibrio estructural del proceso. La conjugación de esas políticas y su perseverancia en el tiempo, por encima de gobiernos, partidos y regímenes políticos, salva la vocación industrial del país, el bien supremo, y

fomenta la agricultura al punto de llevar la agroindustria al más elevado nivel de productividad sistémica global y convertir al país en el primer exportador mundial de alimentos.

## La apertura del mercado en los años 1990

Un hiato de inestabilidad histórica se verifica en Brasil, durante la década de 1990. Bajo el signo del neoliberalismo, la apertura del mercado de consumo y las privatizaciones ocurrieron en forma de tratamiento de choque y arriesgaron la continuidad del proyecto industrial nacional. Desnacionalización, alienación de activos de empresas brasileñas, penetración de empresas extranjeras en sectores estratégicos, estancamiento económico y desindustrialización en marcha son algunos de los efectos de la primera fase de la apertura.

Sin embargo, el país había avanzado lo suficiente en su organización de clase y madurez del sistema productivo para reaccionar y domar el curso de la apertura que los dirigentes de la era Fernando Henrique Cardoso desearon como irrestricta e ilimitada, como sucedía con los dirigentes de la era Carlos Saúl Menem en Argentina.

Organizaciones de clases patronales y obreras ejercieron presión sobre la representación política. El ritmo de apertura fue dosificado a la capacidad de adaptación de las plantas industriales y se operó una verdadera revolución tecnológica, elevándose el nivel de productividad sistémica. Aunque revelando flexibilidad política frente a la “globalización asimétrica”, los dirigentes de la era Cardoso fueron substituidos en el poder, en el inicio del siglo XXI, por otro grupo que formaba una coalición de centro izquierda sindical y patronal. La vocación industrial del país se salvó, es más, alcanzó un mayor nivel.

## Multilateralismo de reciprocidad e internacionalización económica en el siglo XXI

En la visión de los dirigentes y del liderazgo de los segmentos sociales organizados, dos rasgos caracterizan la globalización en el siglo XXI: la de los mercados de consumo y la de la internacionalización económica. A esos fines se dirigen gobierno y sociedad, el primero, exigiendo por medio de la acción diplomática el multilateralismo de la reciprocidad del orden internacional,

la segunda, impulsando la expansión hacia fuera de los emprendimientos nacionales.

La nueva filosofía política de la diplomacia brasileña se hizo pública durante la Conferencia de la OMC en Cancún, en 2003, cuando estimuló la creación del G20, grupo de países emergentes dedicado a la producción de reglas y regímenes de efectos beneficiosos para todas las naciones, no solamente para las más avanzadas, que hasta entonces imponían sus intereses por la logística del capitalismo central. “Creamos el G-20 en Cancún, cuando los Estados Unidos y la Unión Europea trataban de imponer un impuesto injusto, que dejaba virtualmente sin tocar los subsidios agrícolas y poca o ninguna apertura ofrecían a productos de interés de los países en desarrollo, al mismo tiempo que exigían de éstos concesiones desproporcionadas”, escribió Celso Amorim, ministro brasileño de relaciones exteriores.

La nueva filosofía social de internacionalización de la economía brasileña fue expresada en las palabras simples del presidente-obrero, Luiz Inácio Lula da Silva, hablando a los empresarios en el Forum Económico Global de Davos en 2005: “Una cosa que he provocado sistemáticamente en los empresarios brasileños es que no deben tener miedo de convertirse en empresas multinacionales, que no deben tener miedo de hacer inversiones en otros países, incluso porque eso sería muy bueno para el país”.

Se constata que el multilateralismo de la reciprocidad avanzó muy poco, debido al inalcanzable entendimiento entre ricos y emergentes en el seno de la OMC, en la reforma del Consejo de Seguridad, en los regímenes ambientales, en la salud, alimentación y derechos humanos. La diplomacia brasileña no supuso, manteniendo su intransigente defensa de la reciprocidad, que contribuiría para bloquear la producción de reglas y regímenes que componen el ordenamiento global. Como tampoco supuso el viejo centro del capitalismo que en Cancún se daría la vuelta a una hoja de la historia del multilateralismo, poniendo fin al consenso trazado por el centro para ser obedecido por la periferia.

En cambio, la internacionalización de la economía brasileña ocurre de la forma aconsejada por el Presidente. En 2007, con 108 mil millones de dólares de inversión directa en el exterior, Brasil alcanza la segunda posición entre los emergentes de acuerdo a los datos de la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales y de la Globalización Económica.

Aunque se diversifiquen por el mundo, las inversiones de las empresas brasileñas eligieron a América del Sur como destino preferencial, y en América del Sur a Argentina como elección privilegiada, desde que el gobierno de Néstor Kirchner remedió la situación y recuperó la vocación industrial del país.

## Economía suramericana: un proyecto brasileño

Esta breve retrospectiva acerca de la historia económica de Brasil es suficiente para comprender la naturaleza y la continuidad del proyecto económico brasileño para América del Sur durante las dos últimas décadas.

Se trata de un proyecto de desarrollo, basado en la industrialización, negociado regionalmente con el concurso de todos los países, comenzando con la unificación de los mercados (Asociación de Libre Comercio Suramericana – Alcsa, de la época de Itamar Franco), siguiendo por infraestructura (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – Iirsa, de la época de Cardoso), y culminando con la integración institucional, productiva, energética y empresarial (Unión de Naciones Suramericanas – Unasur, de la época de Lula). Al proyecto brasileño le repugna la integración comercial hemisférica (ALCA), los tratados bilaterales de libre comercio e incluso el acuerdo Mercosur-Unión Europea para la creación de un área de libre comercio. En la óptica brasileña, todas estas posibilidades penetran a fondo en el ordenamiento interno y en la inserción internacional, de manera que comprometen la vocación industrial del país, bien supremo de la representación política y del interés nacional.

La unidad de América del Sur como polo de poder económico global, idea brasileña, se conjuga con la visión argentina, sin embargo el principal socio del Mercosur no muestra la perseverancia necesaria para su construcción. La idea brasileña se choca, por otro lado, con el modelo chileno, de raíz neoliberal y de carácter primario-exportador, abierto a los tratados de libre comercio. Diverge, además, de los proyectos introspectivos de Venezuela y Bolivia. En suma, América del Sur presenta en el siglo XXI un panel de diversidades difícil de coordinar en la esfera política y todavía más en la esfera económica y de flujos comerciales, financieros y empresariales.

## Lecturas complementarias

- Aguiar, Pinto de. *A abertura dos portos: Cairu e os ingleses*. Salvador: Progresso, 1960.
- Vergueiro, Nicolau Pereira de Campos. *História da fábrica de Ipanema e Defesa Perante o Senado*. Brasília: Ed.UnB, 1979.
- Vasconcelos, Bernardo Pereira de. *Manifesto político e exposição de princípios*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- Luz, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1978.
- Silva, Heloisa C. M. da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- Cervo, A. L. & Bueno, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- Amorim, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. *Política Externa Brasileira*. 2 v. Brasília: Funag, 2007. **DEP**

# Economía y sociedad en Chile

## Un bosquejo histórico

*Luciano Tomassini\**

Cuatro criterios informan esta síntesis: (1) la economía de palabras impuesta por el espacio disponible; (2) la consideración de las principales tesis planteadas por la historiografía en relación con este proceso; (3) el énfasis asignado a la relación existente entre la evolución histórica del país y el presente, y (4) la interacción entre los factores económicos, sociales y políticos respetando la unidad del relato histórico.

Aquí se sostiene que, desde un punto de vista económico, Chile es un caso de texto que permite ilustrar las etapas de crecimiento hacia afuera, de crecimiento hacia adentro y de crecimiento liderado por el mercado en que los historiadores económicos dividieron la evolución de la región, las dos primeras de las cuales fueron analizadas por la Cepal. Sin embargo, aquí no se aísla la variable económica del proceso histórico en conjunto.

La época más reciente, desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva hasta los de la Concertación, para bien o para mal, siguen fuertemente presentes en

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Chile.  
ltomassini@flacso.cl

los debates políticos, por lo que para evitar que haya juicio personales, estos se resumirán en forma esquemática.

## Nuestra herencia colonial

Las posesiones de España en América heredaron una triple condición de marginalidad: (1) la posición que en la época de la conquista de América ocupaba España en Europa; (2) la que su imperio ultramarino tuvo durante el siglo XVI en sus políticas en comparación con el rol desempeñado por ellas en el Sacro Imperio Romano Germano y en las guerras europeas, y (3) la que consiguientemente tuvieron las colonias americanas en relación con la metrópoli<sup>1</sup>. “Para España, el gobierno de las posesiones habsburgas implicaba la subordinación de los intereses nacionales a los del imperio en su conjunto”.<sup>2</sup> Para proteger a sus súbditos de sus enemigos, fueran éstos flamencos, franceses o turcos, Carlos V se sentía autorizado a movilizar todos los recursos militares y financieros de que el imperio disponía, a expensas de sus propias colonias. Se agrega a ello que, a partir de la reforma protestante, España encabezó la contrarreforma católica en todo el continente y se comprometió profundamente con ella en un siglo de guerras religiosas. A fines del siglo XV, España dejaba atrás ocho siglos de guerra antimusulmana pero continuaba dividida en varios reinos cristianos.

Desde un punto de vista económico, en esa época España mostraba un notable retraso con respecto al resto de Europa. Sus debilidades radicaban en que sus tierras no eran particularmente fértiles y seguían siendo explotadas mediante sistemas medievales; en que su clase dirigente poseía un acentuado espíritu señorial tan adicto a las jerarquías como adverso al trabajo; en que ochocientos años de guerra contra los musulmanes, unidos a la intolerancia religiosa que provocó en ella la reforma, impidieron crear ese clima de paz que habría hecho posible su tranquilo desarrollo, y en que posteriormente las riquezas provenientes de la conquista de América desalentaron la subsistencia de las pocas manufacturas existentes<sup>3</sup>. Así, de los 100.000 telares que estaban funcionando a principios del siglo XVI en Andalucía sólo el 10% operaba aún a fines de ese

---

1 Tomassini, Luciano. “América en la frontera del imperio español.” En: Varios Autores. *Nueva mirada a la historia*. Editorial Ver, 1996.

2 Stanley, J. y Stein, B. H. *La herencia colonial de América Latina*. Siglo XXI, 1970. p. 7.

3 Garraty, J. A. y Gay, P. (eds). *The Columbia history of the world*. Dorset, 1981. p. 548.

siglo, mientras que la derrota de los últimos reinos musulmanes – especialmente el de Granada – y la expulsión de los judíos llevada a cabo un siglo más tarde privó a la península de los componentes más cultos y laboriosos de una sociedad a la cual ambos se encontraban funcionalmente integrados. Todo ello creó en la península española una cultura jerárquica, señorial, orgullosa, intolerante, rentista y adversa a la disciplina y al trabajo. Esa cultura inculcó a los españoles lo que a fines del siglo XIX Unamuno llamaría un “sentimiento trágico de la vida”, que menospreciaba sus aspectos prácticos, y que hizo cifrar todos los valores en la dignidad personal, tan bien descrita en el pasaje de *El Alcalde de Zalamea* en que se dice: “al rey, la bolsa y la vida se han de dar, pero el honor es patrimonio del alma, y el alma sólo es de Dios”. Entretanto Europa ingresaba a la cultura de modernidad gracias a la difusión del espíritu del humanismo y del renacimiento, ensayado primeramente en las ciudades del Norte de Italia y, con ellos, a un mundo que comenzaba a girar en torno al arte, el comercio, la banca, la burguesía y las ciudades. “En 1492, España y Portugal eran dependencias económicas de Europa y, a pesar del surgimiento de sus imperios ultramarinos en el siglo XVI, siguieron siendo dependientes. Este anómalo status de colonia e imperio a la vez, determinó la historia de los países ibéricos y de sus posesiones en el exterior, y condicionó la sociedad, la economía y la política de sus colonias, así como el curso de la historia latinoamericana hasta los tiempos modernos”<sup>4</sup>.

La ambigua mezcla de motivaciones que llevó a un gran contingente de peninsulares a emprender la conquista y colonización de América, en los que se mezclaban su idealismo evangelizador, su espíritu de aventuras y la ilusión del lucro, se expresó especialmente en la economía de las nuevas colonias. Pese a su hibridación, esos motivos fueron la muestra de la audacia de los conquistadores, para quienes la conquista de América fue un paseo a lo largo de una geografía muy difícil, luchando con huestes inmensamente superiores. No debe olvidarse que la estructura política aún feudal de España en 1492 determinó que la conquista fuera una empresa del reino de Castilla, de la cual quedó excluido el de Aragón y otros, y que fueron las autoridades y las instituciones del primero las que se aplicaron en los nuevos territorios.

A poco andar la economía iberoamericana se organizó en torno a la minería, principalmente de la plata, que se explotó intensamente en la meseta de México y en el Alto Perú. El *hinterland* desempeñó un rol auxiliar, representado

<sup>4</sup> Bethell, L. (ed.). *Historia de América Latina*. Crítica, 1990. vol. 2, p. 82.

por la producción de alimentos, así como de carruajes, de bestias y otros elementos de trabajo y de transporte, lo que imprimió en la economía y en la sociedad de las colonias una estructura radial impuesta por la necesidad de conectar el medio rural con los grandes centros mineros de Potosí, Huencavilca, Oaxaca, Puebla, Guanajuato y otras explotaciones situadas en el centro de esos territorios, y de sacar su producción a los puertos en la costa. La enorme riqueza adquirida en ultramar por una metrópoli española, que por las causas señaladas no había tenido la oportunidad que tuvo Europa para crear una cultura emprendedora y laboriosa, le deparó menos logros que limitaciones. Ante todo, la explotación minera se organizó bajo la forma de un monopolio de Estado – de la corona real – en que la propiedad de esos yacimientos pertenecía al Estado, a diferencia de la tierra que en virtud de mercedes reales era concedida en explotación a los colonos; en que su transporte a la metrópoli se efectuaba dentro de un sistema cerrado de puertos autorizados – como La Habana, Maracaibo, Portobelo, Veracruz y pocos otros – y a través de una o dos flotas oficiales por año, rigurosamente custodiadas (pese a lo cual un gran porcentaje de esa valiosa carga iba cada año a manos de los ingleses u holandeses mediante el ejercicio de la piratería), y en que su propiedad y comercialización era efectuada por un órgano estatal, la Casa de Contratación, desde Sevilla. En ese proceso la dependencia española se manifestó desde el primer día a través de la instalación en tal ciudad de una serie de comerciantes o gestores europeos que canalizaban hacia sus países la nueva riqueza – las divisas de esa época – en pago de las manufacturas y los productos refinados que ellos les vendían. La heterogeneidad entre las actividades de extracción minera y la modesta explotación del interior o el campo, el monopolio real sobre la principal riqueza colonial, los desincentivos a la producción manufacturera y la sobreexplotación de la mano de obra indígena fueron rasgos que marcaron la sociedad de las colonias hasta mucho después de su independencia. Las guerras de conquista, las enfermedades traídas por los españoles y la sobre explotación de la fuerza de trabajo indígena en las minas – “esa devoradora de hombres” – produjo en una o dos generaciones un derrumbe demográfico que, según estimaciones, pudo haber reducido de veinticinco a uno o dos millones la población autóctona de la meseta mesoamericana y de diez millones a igual cifra la del altiplano del imperio incaico<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver al respecto, especialmente Donghi, Túlio Halperin. *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial, Edición de 1994.

De los dos ejes de la economía colonial – una rica explotación minera unida a un descuido secular del interior – fue este último factor el que tuvo más influencia sobre la organización de la sociedad india. Por ello, aunque Chile careció de una importante minería de la plata, a grandes rasgos compartió la estructura agraria y social de la región. “Se iniciaría así uno de los procesos más fundamentales de su historia: la formación de grandes latifundios otorgados a los conquistadores por mercedes reales, administrados por una élite terrateniente y trabajados por una población semiservil”: las encomiendas<sup>6</sup>. Las consecuencias sociales de esta organización económica también fueron desastrosas: la población indígena del norte de la Araucanía se desintegró y la proporción amerindia del país se contrajo al 20% de su población original. El mestizaje en este país fue igualmente amplio: Francisco de Aguirre, fundador de numerosas ciudades en el norte de Chile y Argentina, sostuvo que “el servicio que se hacía a Dios engendrando mestizos superaba con creces el pecado así cometido”. Las necesidades de la opulenta Lima y de la rica minería en el altiplano estimularon las exportaciones agropecuarias del país. La ganadería imprimió la forma que adoptarían en el país los latifundios. La concentración de la propiedad agraria fue levemente corregida a partir del siglo XVII, con el aumento de la exportación de trigo. Con el tiempo el trabajador agrícola se convirtió en una mezcla de arrendatario y jornalero, lo que se expresó en el “inquilino”, fuertemente subordinado al latifundista pero relativamente estable. Marginalmente subsistió una horda de trabajadores itinerantes e importantes regiones en que predominaba el minifundio. El inquilinaje subsistió hasta el siglo XX y dio origen a la figura tradicional del “huaso”. A su vez, el inquilinaje proporcionaría la base del autoritarismo, la jerarquización y el clientelismo, que pasarían a formar parte esencial de la cultura chilena.

La estructura sociológica de las tierras indianas estuvo marcada desde un principio por el mestizaje, entendido en un sentido amplio, por la influencia otorgada por la propiedad de la tierra, por la jerarquización social, el clientelismo y la urbanización. Entre la minoría señorial que dominaba las sociedades coloniales y su amplia base constituida por una fuerza de trabajo, integrada en su mayor parte por indios y mestizos, se escalonan otros grupos más o menos definidos por su profesión o sus actividades, como los comerciantes, los abogados o notarios, los artesanos y otros. La función más elevada estaba determinada por la propiedad de las tierras constituidas en

<sup>6</sup> Collier, Simon y Sater, William. *Historia de Chile 1808-1994*. Cambridge, 1996. p. 20 y 21.

encomiendas en virtud de mercedes reales. La institución de una encomienda a favor de uno de los conquistadores o de sus sucesores le transfería la autoridad y el dominio “sobre la tierra y los hombres”, a semejanza de la institución feudal en el medioevo europeo<sup>7</sup>. Mientras que los terratenientes y sus familias definían su estatus en función del lugar que ocupaban en la jerarquía social, los otros grupos estaban determinados por sus categorías profesionales u ocupacionales. En ambos casos, el emprendimiento o el trabajo no parecían desempeñar ningún papel en esas sociedades, y era muy difícil que en ellas pudiera haber cambio o progreso, esto es, lo que hoy se llama movilidad social. En la delgada cima de esas reducidas sociedades “la estrecha trabazón existente entre distinción, linaje, riqueza e influencia, con una base en la gran propiedad agrícola y articulada por un prototipo de familia extensa, explica el clientelismo que dominó la vida en ese tiempo, y que después de la independencia siguió determinando la vida política, económica y social del mundo iberoamericano”. La esencia del clientelismo, tan fuerte en toda Iberoamérica, son las relaciones de afinidad, protección y promoción social desarrolladas al interior de los diversos círculos concéntricos que emanan de las familias más importantes constituidas de acuerdo con el patrón hispánico. “En consecuencia, el papel de la gente no era definido por su personalidad o desempeño intrínsecos, sino por su vinculación con una determinada familia o círculo social, y por el rol que éste le asignaba”<sup>8</sup>. Una de las novelas más representativas de la situación chilena, *Martín Rivas*, de Alberto Blest Gana, narraba cómo en el siglo XIX un modesto joven provinciano es acogido como protegido en la casa de la poderosa familia de don Dámaso Alonso, en Santiago, en donde se enamora de su hija y no sin dificultades logra desposarla, con lo que se convierte en parte integrante de esa gran familia. Esa historia no era sino una reproducción más de los procesos que incesantemente fueron ampliando la clase aristocrática de Chile sin democratizarla, sino convirtiendo a los recién llegados en nuevos aristócratas. La ancha base social de las colonias, en cambio, estaba formada por una diversidad de formas de mestizaje, que reflejaban a la vez la necesidad de explotar esa mano de obra y el reconocimiento cristiano de la dignidad del indio y del mestizo, de cuya defensa el padre Bartolomé de Las Casas hizo una cruzada que llegó hasta la península, en donde más de una vez simuló grandes congresos destinados a discutir la condición de aquellos.

---

7 Ver Bloch, Marc. *La sociedad feudal: la formación de los vínculos de dependencia*. Uthea, 1958.

8 Tomassini, L., op. cit., p. 29.

“La sociedad española en América fue esencialmente urbana. Ampliamente dispersas, las ciudades españolas estaban separadas por grandes extensiones de campiñas indígenas. La ciudad misma fue siempre el lugar preferencial de la sociedad hispánica. Sin embargo, no existió ningún tipo de rivalidad rural-urbana. El comercio, la producción artesanal y el desempeño de las profesiones letradas, tendieron a concentrarse enteramente en los espacios urbanos, frente a los cuales el campo desempeñaba un papel complementario”. La brecha entre la ciudad y el campo apareció en la conciencia colectiva con los primeros pasos que dieron la democratización y las reivindicaciones sociales en Chile, a partir de fines del siglo XIX. Para el mismo historiador, “el conjunto del sector hispánico en cualquier provincia hizo de la ciudad una unidad centralizada e indivisible en todos sus aspectos sociales, económicos e institucionales”<sup>9</sup>. Para los españoles, colonizar era fundar ciudades. Por eso, fundar una ciudad presuponía imponer un orden y una autoridad a un inmanejable territorio y, al mismo tiempo, incorporar a la monarquía castellana sus autoridades, los cabildos, que de este modo pasaban a formar parte del Estado jerárquico español. A diferencia de la colonización inglesa en América del Norte, la de los españoles en parte de Centro y Sudamérica no fue un natural resultado del desarrollo de la actividad económica y de la industrialización. El historiador urbano argentino Jorge Horacio Hardoy observó con sorpresa que ella constituyó “un proceso de urbanización sin industrialización”. Estrechamente unida a esa opción urbana se encontró la obsesión legislativa del mundo iberoamericano. Los españoles peninsulares habían vivido casi mil años tratando de codificar las disposiciones jurídicas que regían su vida, dando lugar a sucesivas recopilaciones que van desde el Fueno Real y el Fueno Juzgo hasta la recopilación de las Leyes de Indias. Sin embargo, no existía una pasión similar por el cumplimiento de la ley, con respecto al cual el imperio hispano poseía una visión muy laxa, que debe ser atribuida a las distancias que mediaban entre el regulador y los regulados, a la heterogeneidad social de las colonias y, sobre todo, a un rasgo muy íntimo del carácter español: la distancia que éste siempre colocó entre los ideales y su práctica, la permisividad frente a una ley que, de hecho, “se acata pero no se cumple”, una actitud que se reflejó magistralmente en el Quijote.

Si dentro de la brevedad de este texto hubiera que resumir en una sola palabra los principales rasgos heredados por la América española de su pasado

<sup>9</sup> Bethell, Leslie. (Ed.). Op. cit., tomo IV, p. 64.

colonial, yo escogería el centralismo. En un elocuente libro, el académico chileno Claudio Véliz sostiene que esa herencia habría provenido de que España no vivió ninguno de los cuatro principales procesos descentralizadores o centrífugos que experimentó la cultura occidental: el feudalismo, que es una forma de organizar una sociedad desintegrada; la Reforma, que aportó la diversidad religiosa y la libertad de conciencia; la Revolución Industrial, y la Revolución Francesa<sup>10</sup>. Al centralismo iberoamericano están asociados su tradicional autoritarismo, su elitismo, su afán legislador y codificador, su pasión por fundar ciudades, su capacidad de jerarquización y de exclusión social, y su mentalidad rentista o su falta de valoración por el trabajo.

En estas notas se postula que estos rasgos, conjuntamente con la experiencia de la marginalidad y la dependencia interna e internacional que en la época de la colonización tenía España, y con su compromiso con el honor, su desprecio del trabajo, su preferencia por una economía extractiva, y la importancia del clientelismo y la influencia, han determinado hasta hoy la cultura de nuestras sociedades.

## Chile entre la independencia y la anarquía

La independencia de las colonias iberoamericanas se debió a los trastornos provocados en Europa por las guerras napoleónicas. Después del derrocamiento de Fernando VII las colonias hispánicas adoptaron la ruta de la independencia. Brasil siguió otro camino: con la asesoría de su Ministro José Bonifácio, en 1822 Pedro I se hizo cargo del gobierno, promulgó la Constitución de 1824 que daba un “poder moderador” al emperador, y en 1826 heredó el trono de Portugal. Después de su abdicación y de la regencia ejercida entre 1831 y 1840, durante la minoría de edad de su hijo, este último gobernó hasta 1889 como Pedro II. Debido a estos acontecimientos, Brasil nació como un imperio, lo cual le imprimió hasta hoy sus características.

La primera reacción producida en Chile ante el derrocamiento de Fernando VII en 1808 fue de lealtad a la metrópoli. En 1810, un nuevo Gobernador, de origen criollo, convocó a un cabildo abierto para evaluar la situación. El cabildo era la única institución española que tenía alguna representatividad en sus colonias. Cuando esa asamblea se reunió al son del

---

10 Véliz, C. *La tradición centralista de América Latina*. Ariel, 1984.

grito “¡junta queremos!”, se creó una junta de gobierno, un congreso nacional y el primer ejército chileno. Sin embargo, la ruta hacia la independencia fue tortuosa, la junta y el congreso serían reemplazados por otras instituciones varias veces, y se abriría un período marcado por el caudillismo y la inestabilidad de las posiciones de los distintos grupos que coexistían en el delgado estrato superior de la sociedad chilena respecto a qué hacer en esas circunstancias, en donde la diferencia entre españoles y criollos no coincidía necesariamente con las distintas posiciones. Fue esa una etapa marcada por una guerra intermitente entre realistas y separatistas, encabezada por distintos liderazgos a menudo conflictivos – como los Bernardo O’Higgins y José Miguel Carrera – y dividida por la reconquista española, que a partir de 1814, y por tres años, pareció retrotraer las cosas a su origen. Así las cosas, el General José de San Martín, Gobernador de Cuyo, que era parte del virreinato del Río de la Plata, formó un ejército libertador que, con tropas argentinas y chilenas, realizó la hazaña de atravesar la cordillera de Los Andes y en un año, tras las batallas de Chacabuco y de Maipú, restableció la independencia del país, con la participación del general Bernardo O’Higgins. Pero su independencia aún era un proyecto que hubo de atravesar por una larga etapa de anarquía entre 1818 y 1833. Ese mismo ejército, esta vez con un mayor aporte financiero y militar de Chile, entre los cuales se contó la creación de su primera fuerza naval, emprendió la expedición libertadora del Perú y Bolivia y aseguró su victoria en las batallas de Junín y Ayacucho, una victoria que consolidó Simón Bolívar, derribando el bastión español representado por ese virreinato.

Tanto los efectos negativos que tuvo la anarquía, originada en el caudillismo protagonizado por los principales próceres de una incipiente oligarquía, como la mantención de algún grado de unidad y de continuidad durante ese proceso, y la ulterior creación de un “Estado en orden”, se debieron a la preponderancia de la delgada capa señorial que se había logrado decantar durante la colonia al interior de la denominada “aristocracia castellano vasca”. Este concepto alude al grupo social que gradualmente se formó mediante la fusión entre los conquistadores castellanos, los comerciantes coloniales enriquecidos, y una posterior inmigración vasca que a partir del siglo XVII – y más masivamente en el XVIII – aportó una visión más práctica y mercantil a esa colonia. Cada una de esas etapas enfrentó desafíos que son en parte diferentes. El primero fue la guerra en la frontera, una línea situada al sur de Chile – a lo largo del río Bío Bío – que lo dividió entre una larga zona administrada por los

gobiernos nombrados por la metrópoli, y otra a partir del sur del mismo en que éstos luchaban contra los pobladores autóctonos del país, los araucanos, una guerra que durante tres siglos comprometió en ella a los varones y marcó profundamente a la familia y a la sociedad chilenas. El segundo, una vez logrados parcialmente esos objetivos, consistió en el desarrollo y la administración de ese territorio y en la creación de una nacionalidad dentro del mismo, una responsabilidad para la cual las generaciones vinculadas a su colonización, debido a su elitismo, a su carácter guerrero y a su desgaste consiguiente, no estaban preparadas. La guerra fue el crisol en que se formó la sociedad chilena, su institución más estable fue su ejército, y ambos transmitieron una importante herencia bélica al siglo XIX<sup>11</sup>. Los rasgos autoritarios, centralistas y clientelistas que imprimió el régimen hispánico a las incipientes sociedades iberoamericanas en este caso se vieron acentuados por el rechazo que generó después de su independencia la anarquía, por la gravitación tanto grupal como personalista de la aristocracia castellano-vasca, por la experiencia de la guerra en la frontera – que no concluyó hasta bien entrado el siglo XIX – y por la propia herencia hispánica. Jaime Eyzaguirre escribe que “el viejo regionalismo municipal que el régimen borbónico se había empeñado en ahogar, revive con fuerza en la época de la independencia, aunque en definitiva el país no podía hacer otra cosa que adoptar hábitos de autonomía y de emprendimiento o seguir el camino centralizador trazado por la misma metrópoli”<sup>12</sup>.

La centralización territorial y social constituyó el rasgo principal de la evolución de Chile, a diferencia de la importancia que tuvieron el federalismo en el Brasil, las peculiaridades regionales en Colombia, la diferencia entre la gente de la sierra y de la costa en los demás pueblos andinos, y en Argentina el conflicto entre la capital y las provincias. El patriciado rural formado por los encomenderos y sus descendientes, eventualmente aliado con los ricos comerciantes y con la más reciente inmigración de origen vasco, naturalmente tomó el control de Chile. Los miembros de esa aristocracia ocupaban tradicionalmente la mayoría de los cargos en los cabildos, tanto en Santiago como en las provincias, y eran dueños de la mayor parte de las riquezas de Chile, aunque sus mayores fortunas fueran más bien modestas en comparación con las que acumuló la dirigencia de otras colonias hispánicas. Estos personajes, cuyas bases y cuyas fortunas eran rurales, tenían sus principales casas en la

---

11 Jara, Alvaro. *Guerra y sociedad en Chile*. Editorial Universitaria, 1971.

12 Eyzaguirre, Jaime. *Fisonomía histórica de Chile*. Editorial Universitaria, 1958. p. 96.

ciudad – en Santiago, pero también en Talca o Concepción – en cuyos muchos patios convivía un familia extensa con su clientela y con sus allegados, con los parientes más pobres y con una numerosa servidumbre. Un ejemplo de la forma en que amasaba la fortuna y la influencia de esas familias es el del Tesorero de Santiago, Pedro de Torres, muerto en 1722. Torres llegó a ser dueño de uno de los costados de la plaza de armas de Santiago, de una hacienda que abarcaba todo lo que hoy es el oriente de dicha ciudad hasta la cordillera, y otra en El Monte, la cual había pertenecido a Catalina Lispurguer, quien murió en olor de brujería. “Al morir Torres, había dejado establecido una imagen de lo que en lo sucesivo debía ser el modelo de la clase alta chilena, de cuáles eran sus características, y de la forma de arribar a ella. Ese modelo no fue muy diferente del que imperaría en la sociedad chilena en los siglos XIX y XX y del que siguieron las nuevas fortunas chilenas o extranjeras, como las de los Edwards, Ross, Mac Clure, Cousiño o Urmeneta, muchas de ellas nacidas del salitre”<sup>13</sup>. Sin embargo, hasta fines del siglo XIX la economía chilena conservó las características que había tenido en la colonia, características impuestas por una estructura rural que era la base del poder de la aristocracia.

Esa aristocracia, despectiva con respecto a todo trabajo ajeno a sus haciendas, y deseosa de adornarse con algún título castellano o con un mayorazgo, no reunió el perfil de la burguesía que se estaba formando en esa época en el viejo continente. Sin embargo, supo cumplir con sentido de oportunidad y espíritu de cuerpo su función primaria, cual fue el gobierno o el ejercicio del poder, por lo que fue inmortalizado por un brillante autor como “la fronda aristocrática”<sup>14</sup>. Ahora bien, aunque su sello haya sido siempre su posesión o cercanía del poder, éste no lo eximió de las rivalidades y las conspiraciones tan propias del “espíritu de fronda”, que ya en la independencia enfrentó al líder separatista Juan Martínez de Rojas o a la familia Carrera con el poder de los Larraín, “que eran ochocientos”. El cambio, cuando arribó a fines del siglo XIX, lo provocó el salitre.

## El orden conservador

Con todo, puede decirse que en Chile la anarquía cedió paso a un período de orden más tempranamente y en más breve tiempo que en muchos países

13 de Ramón, Armando. *Historia de Chile 1500-2000*. Catalonia, 2003. p. 43 y 44.

14 Edwards, Alberto. *La fronda aristocrática*. Pacífico, 1972.

de la región, aunque con gobiernos encabezados por esa misma oligarquía. Se trató también de un período más largo y estable que en el resto de la región, con la excepción de Brasil, un período que se extendió entre 1831 y 1891. La historiografía chilena ha atribuido principalmente ese proceso, y la brevedad del tiempo en que se produjo, a la personalidad de Diego Portales, no sin mediar grandes polémicas<sup>15</sup>. En los tiempos actuales, Mario Góngora ha sido probablemente quien más ha contribuido al arraigo de esta tesis<sup>16</sup>. En el prólogo a esa obra, Ricardo Krebs sostiene que “el Estado que emergió de las guerras de la independencia y de los desórdenes que las siguieron comenzó a definirse con Portales, quien aceptó el ideal político de la democracia, pero también estuvo convencido de que Chile aún no poseía la “virtud republicana” que él consideraba indispensable para el funcionamiento de un buen sistema democrático y quien, por eso, con un criterio realista organizó un gobierno fuerte y centralizador, renovando así, bajo nuevas formas republicanas, la vieja monarquía española”.

Portales fue un miembro de la oligarquía chilena dedicado al comercio, que con unos amigos se hizo cargo del estanco del tabaco cuando el Estado se desprendió de éste, por lo que los miembros de su círculo serían llamados “estanqueros”. Dice en una conocida carta dirigida en 1822 desde Lima a uno de sus socios: “A mí las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aun censurar los actos del gobierno. La democracia que tanto pregona los ilusos es un absurdo en países como los americanos llenos de vicios y en donde los ciudadanos carecen de las virtudes necesarias para establecer una verdadera república. Esta requiere un gobierno fuerte y centralizador cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo”. Portales se acercó a la actividad política para poder contribuir a poner fin a la anarquía, que contrariaba sus instintos básicos, y en 1831 influyó en la elección a la presidencia del General Joaquín Prieto, quien había jugado un papel moderador durante el anterior período. Un hombre

---

15 Esta tesis fue planteada por Jaime Eyzagirre, Alberto Edwards y, sobre todo, por la monumental obra de Francisco Antonio Encina – quien califica en general como “desconformados cerebrales” a los grupos que se opusieron al proyecto conservador de la clase alta chilena – y rebatida por Julio Cesar Jobet, Hernán Ramírez Necochea y Gabriel Salazar y Julio Pinto, quienes sostuvieron que “la participación protagónica de la sociedad civil en la tarea de construir el Estado ha sido marginal o nula”. La obra publicada en 16 tomos por Diego Barros Arana durante el siglo XIX – Historia General de Chile – se detiene en la Constitución de 1833, pese a lo cual indiscutiblemente justifica el proyecto de la oligarquía tradicional del país.

16 Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Editorial Universitaria, 1986.

aficionado a la sociabilidad, a alternar con mujeres y a tocar guitarra en el plano privado, demasiado humano para el ideal conservador y para una ciudad que, al decir del diplomático sir Horace Rumbold, era la residencia de una corte soñolienta y ultramontana, encarnó durante su corta vida al dirigente virtuoso en la vida pública.

Portales no creía en la moralidad de su sociedad pero creía en las instituciones: “yo no creo en la iglesia, decía, pero creo en los curas”. Prieto convocó una asamblea que redactó la Constitución de 1833, la cual sucedió a más de media docena de heterogéneas cartas constitucionales, y cuyas líneas gruesas se mantuvieron a través de las de 1925 y 1980. Esta carta optaba por un presidente fuerte y reelegible, que periódicamente encabezaba una clara intervención electoral, por lo que era considerado “el gran elector” en la política chilena, práctica que ha sido considerada por algunos como “la clave de la estabilidad del país”. El Ejecutivo gozaba de una clara primacía sobre el Congreso Nacional, podía pedir a éste “facultades extraordinarias” durante algún período, y podía contar con la aprobación automática de la ley anual de presupuesto pasado cierto plazo, facultad cuyo uso fue la gota que rebalsaría el vaso sesenta años más tarde, desencadenando la revolución de 1891. En el discurso con que clausuró dicho congreso Prieto dijo: “Despreciando teorías tan alucinantes como despreciables, los constituyentes sólo han fijado su atención en los medios para asegurar para siempre el orden y la tranquilidad pública contra los riesgos representados por los vaivenes de los partidos”<sup>17</sup>.

La vida pública de Portales sólo se extiende entre 1829, cuando triunfó la revolución conservadora, hasta su muerte en 1837. Naturalmente, esos ocho años no explican que sus ideas hayan inspirado la vida política y económica de Chile durante casi todo el resto de ese siglo. De Ramón explica el hecho de que su gestión haya dado paso a un “régimen portaliano” al efectivo funcionamiento de lo que Portales llamó “el resorte principal de la máquina”, el ejercicio del poder, y en segundo lugar a su equipo de colaboradores, entre los que se contaron Manuel Rengifo y José Manuel Cea, Mariano Egaña, el venezolano Andrés Bello y Domingo Faustino Sarmiento, de nacionalidad argentina, y posteriormente seguidores como Manuel Montt y Antonio Varas. De ese grupo salieron presidentes y ministros, la Constitución de 1833, el fomento de las exportaciones, el reordenamiento de las finanzas y las reformas tributaria y

<sup>17</sup> Citado por de Ramón, op. cit., p. 70.

aduanera, los códigos Civil, de Comercio y Penal, y la Universidad de Chile, entre otras instituciones en que se asentaría el nuevo ordenamiento<sup>18</sup>. Manuel Rengifo, ministro de hacienda en tiempos de Portales, reemplazó una política mercantilista, que contaba con una tradición secular, por una liberal, que gravó las importaciones que amenazaban a la incipiente producción chilena así como directamente el valor de la propiedad y de su renta, en lugar de gravar las exportaciones mediante la “alcábala del viento”. Las exportaciones agrícolas del valle central pasaron a representar un valor respetable, aunque pronto la economía pasó a ser liderada por la minería, y el número de barcos que atracaban en Valparaíso se multiplicó. Como contrapartida, el país se ganó el resentimiento de Perú.

En 1837 el general Ramón Freire, uno de los principales actores del período de la independencia, organizó desde el Perú una fuerza contra Chile. Entretanto, se había formado la Confederación Perú Boliviana con el general Santa Cruz a la cabeza, como Protector del nuevo Estado. Portales aspiraba a que Chile llegase a ser la principal potencia del Pacífico y vio en la Confederación un enemigo cuya permanencia no podía permitir. La aventura de Freire fue el pretexto que utilizó para declarar la guerra a ambos países. Las operaciones bélicas se extendieron entre 1837 y 1839, jalones de expediciones y batallas. La última expedición chilena fue desbaratada y perseguida por los peruanos hasta que su comandante, Bulnes, presentó una batalla que involucró a 8.000 en los campos de Yungay. Chile resultó victorioso, Santa Cruz marchó al exilio, y la Confederación desapareció para siempre. Pero ese triunfo malogró sus relaciones con Perú. Mientras que veinte años antes el ejército libertador fue recibido con aplausos por la población peruana, ahora ésta acompañó a su propio ejército en la persecución de los chilenos. El apoyo chileno a esa guerra, en cambio, menguó mucho, y la antigua fronda aristocrática, a la cual el ministro había sobrepasado y despreciado, comenzó a complotar contra él. Mientras la guerra se estaba preparando, en 1837, un antiguo conspirador, el coronel Vidaurre, que había aglutinado esos aires de fronda, aprisionó a Portales en Valparaíso, y poco más allá, lo hizo descender de la carroza que lo transportaba a Santiago, a la voz de “¡que baje el ministro！”, y lo mandó ejecutar. Su legado se fue agrandando durante el resto de ese siglo. El diario *El Mercurio* escribió que “ese crimen horrendo aumentó la popularidad de

---

18 de Ramón, op. cit. p. 74 y 75.

la guerra”, el triunfo final reivindicó su figura y, con el correr de los años, la historia fue construyendo un verdadero culto a su persona. Los descendientes del coronel Vidaurre, en repudio a éste, adoptaron el apellido de Vidaurre Leal. Las polémicas en torno a la figura y el proyecto de Portales, en cambio, no han cejado.

El gobierno del general Manuel Bulnes, un político conciliador, creó el clima adecuado para una gradual convergencia entre las ideas conservadoras y las liberales. La evolución social, una mayor educación, algunos cuestionamientos a la autoridad de la Iglesia y el desarrollo de nuevos sectores de actividad económica favorecían ese proceso, más socio-cultural que puramente político. Nuevos personajes como José Victorino Lastarria, Santiago Arcos y Francisco Bilbao, algunos de los cuales militaron en la Sociedad de la Igualdad, encarnaron ese cambio de ideas. En 1851 la política represiva que a la postre adoptó el gobierno provocó una guerra civil iniciada en La Serena, que se extendió hacia el sur, cuyo punto final lo colocó con el triunfo de los conservadores. La rebelión se produjo en plena elección presidencial, en que resultó electo Manuel Montt, un conservador que, al decir de Bulnes, era “pura cabeza pero sin corazón”. Se inicia entonces una época de gran progreso material durante la cual, silenciosamente, sigue gestándose una fusión liberal-conservadora. El conservadurismo ya no podía mantener su monopolio por más tiempo. En 1861 el Partido Nacional triunfó con Joaquín Pérez, un patricio tolerante y alejado de las contiendas políticas, pero “ebrio de indolencia” según lo describió José Manuel Balmaceda. Sus sucesores fueron Federico Errázuriz y Aníbal Pinto. A este último le correspondería enfrentar la Guerra del Pacífico.

Su gobierno fue afectado por la disminución de las exportaciones mineras – que ya incluían el salitre – y la caída de sus precios, mientras que la bonanza de los períodos anteriores había aumentado sus importaciones. Ello, unido a la permisividad de los bancos internacionales, comprometió las finanzas del país y sus posibilidades de mantener a sus fuerzas armadas en buen pie. En consecuencia, se vararon barcos de guerra y se desmantelaron unidades del ejército, se redujo la planta de empleados públicos, se declaró la inconvertibilidad del peso y se organizaron “ollas del pobre” en varias partes. Fue ese el contexto en que Chile tuvo que hacer frente a la demanda argentina de soberanía sobre el estrecho de Magallanes y la Patagonia, en que Hilarión Daza elevó los impuestos bolivianos al salitre y los ferrocarriles de Antofagasta y en que, tras el descubrimiento de nuevos yacimientos de guano, plata y salitre

en Atacama, el Perú comenzó a presionar sobre la frontera convenida en el paralelo 24. El presidente ordenó entonces que el ejército capturara Antofagasta y avanzara sobre el territorio cedido a Bolivia en 1874. Pero el presidente Pinto ignoraba la existencia de una alianza secreta peruana-boliviana. Tras la iniciación de hostilidades bolivianas Chile declaró la guerra a ambos países. La primera parte de las operaciones fue marítima y comenzó con un revés chileno: mientras el almirante Martínez Rebolledo, violando las instrucciones recibidas, conducía el grueso de la escuadra hacia el Callao, dejando dos viejos barcos en custodia de la rada de Iquique, donde debió haberse quedado, el almirante Grau con la flota peruana había zarpado silenciosamente de El Callao y se presentó en Iquique, hundiendo La Esmeralda y matando a su comandante Arturo Prat, que pretendió tomar el barco enemigo por asalto. A fines de ese año, los chilenos atraparon a Grau en Punta Angamos, capturando el acorazado Huáscar y asegurando su dominio del mar. Ambas batallas dejaron con justicia a las figuras de Prat y Grau como héroes nacionales. Sin embargo, poco más tarde las tropas chilenas, transportadas por su escuadra, tomaron por asalto el inexpugnable Morro de Arica, puerto de salida de Tacna en el Perú, y tras una larga y sangrienta campaña terrestre, a comienzos de 1881, rompieron las defensas peruanas en Chorillos y les infligieron una definitiva derrota en Miraflores, tras lo cual se apoderaron de Lima, el bastión del Virreinato español en la región. Aunque la guerra prosiguió en forma dispersa por dos años, en 1883 Chile imponía el Tratado de Ancón, que le permitió tomar posesión de Antofagasta y, algunos años más tarde, de Arica, incorporando además todo el territorio marítimo boliviano. La Guerra del Pacífico cerraba así una secular y adormilada etapa en la evolución de Chile. De allí en adelante todas las cosas comenzarían a cambiar, aunque no en forma dramática y no antes de los próximos treinta años.

## Una transición tormentosa

Desde las luchas por la independencia Chile había logrado consolidar considerablemente un aguerrido ejército que creció notablemente en la guerra contra la Confederación y en la Guerra del Pacífico; una escuadra formada para apoyar la expedición libertadora del Perú en 1818 y que se fortaleció mucho con las guerras mencionadas; una oligarquía cuyas tendencias anárquicas fueron reprimidas por Portales, con la excepción de episodios como el motín

que provocó su muerte, un grupo social que demostraba estar cada vez más preparado para gobernar el país en forma autoritaria; un cierto dinamismo y diversificación de la economía y, sobre todo, un “Estado en forma”, que respondía estrechamente al ideario de Portales, y que durante un tiempo le proporcionó una ventaja sobre otros países del sur del continente. El contrapunto provino permanentemente de los inmensos niveles de pobreza que rodearon a esa oligarquía y, en un plano más visible, las querellas religiosas de que estuvo plagada la segunda mitad del siglo XIX porque interesaban más a la clase dominante. En ese clima de relativa estabilidad, logrado gracias a – y a costa de – un orden conservador bastante férreo, transcurrieron cuatro decenios presidenciales articulados por la reelección, los de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez, entre 1831 y 1871. Al mismo tiempo se iba perfilando el espectro político de Chile, en el cual los primitivos pelucones y pipiolos abrieron las puertas a la formación de los partidos conservador y liberal, respectivamente, a los cuales a fines del período se agregó un partido nacional o Montt-Varista con elementos provenientes de ambas colectividades. Hacia el decenio de 1870 la penetración de las ideas liberales en el viejo tronco pelucón era apreciable. En esa época, siguiendo sin mucho retraso los cambios protagonizados por la sociedad chilena, había surgido con fuerza el partido radical junto con varios movimientos que poco a poco se unificarían en un partido socialista, y poco más tarde, respondiendo a las tendencias mundiales, un partido comunista que desde entonces ha sido el más fuerte de América Latina, a excepción del de Cuba. Sin modificaciones sensibles en la estructura económica de Chile, con la excepción del peso que adquirió el salitre hacia fines del período, se iba formando así el escenario político que se fraguó en el siglo XX.

A fines del siglo XIX el orden conservador parecía haber agotado su impulso original, permaneciendo en manos de unas familias tradicionales que sólo querían mejorar sus posiciones y que habían perdido la “virtud pública” exigida por Portales, sin abrir el gobierno a nuevos elementos. A partir de la Guerra del Pacífico el país perdería también ese otro crisol de la nacionalidad que fue la guerra. A los cuatro decenios que administraron aquel orden siguieron los quinquenios de Federico Errázuriz, Aníbal Pinto – a quien correspondió conducir la guerra – y Domingo Santa María. Para entonces el ideal de un ejecutivo fuerte había sido reemplazado por una caricatura de parlamentarismo, fachada que ocultaba el despliegue de los intereses oligárquicos, que se apoyó en un verdadero partido del Congreso. “Aunque el Chile finisecular seguía

enmarcándose en un orden económico y social tradicional, ya que la actividad agraria y el mundo rural aún predominaban en la vida nacional, con el tiempo se fue configurando un escenario favorable al cambio – tanto en términos discursivos como eventualmente prácticos – como fuerza motriz de esa sociedad”<sup>19</sup>. Sin embargo, en esa época quedaron sembrados los incesantes cambios que marcarían los cien años siguientes.

Puede decirse que la Guerra del Pacífico, junto con asegurar la superioridad de Chile en el Pacífico Sur, como deseaba Portales, le dio prácticamente el control del salitre en una época de extraordinaria bonanza para ese producto, transformando profundamente la economía chilena y, parcialmente, el mapa social de la riqueza. Sin embargo, al mismo tiempo, confirmó la crisis de la capacidad de la fronda aristocrática para conducir el país con la autoridad con que hasta entonces lo había hecho, cuestionando la omnipotencia del ejecutivo. A Santa María no sólo le tocó negociar el fin de la Guerra del Pacífico sino también competir con un Congreso de ideas “parlamentaristas” en medio de una nueva crisis con la Iglesia, a la cual le había quitado lo que le restaba de sus prerrogativas, el monopolio de los matrimonios y del registro de los nacimientos y las muertes, lo que retrata una época en que fue necesario luchar por los derechos de una sociedad que fuera laica. En una carta que equivale a su testamento político, Santa María declara: “El haber laicizado las instituciones de mi país, algún día me lo agradecerá la patria. El grado de ilustración y de cultura a que ha llegado Chile merecía que las conciencias de mis conciudadanos hubieran sido liberadas de prejuicios medioevales. La Iglesia ha perdido feligreses, ha visto marchitarse la fe entre sus devotos, y el que ha ganado es el partido conservador al aumentar sus filas”<sup>20</sup>.

En 1886 fue elegido presidente José Manuel Balmaceda, con el programa de reunir a “la familia liberal”, de defender la nueva riqueza nacional – representada por el salitre – y replantear la defensa del Ejecutivo. El Presidente y el Congreso mantuvieron sus posiciones en forma inflexible. En 1889 el primero había perdido su mayoría en el Senado. En 1890 se enfrentó con la mayor huelga que había conocido el país, que afectaba la pampa salitrera y el puerto de Arica. Acto seguido, el Congreso se negó a aprobar la ley de

---

19 Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio y Vicuña, Manuel. *Historia del siglo XX chileno*. Sudamericana, 2001. p. 37.

20 Publicada por Encina, Francisco Antonio. *Historia de Chile*. Tomo XX, p. 452-456.

presupuesto para 1891. Balmaceda usó por primera vez el privilegio que le daba la Constitución de 1833 y prorrogó en virtud de éste su vigencia. El parlamento se había ganado a la marina, que se separó del ejército e inició una guerra civil sangrienta, en que los congresistas ganaron las batallas finales de Concón y de Placilla en que perecieron 6.000 hombres. Balmaceda resignó el poder, se refugió en la embajada de Argentina y rehusó las propuestas encaminadas a sacarlo de Chile, disparándose un tiro en la cabeza al día siguiente de la expiración de su mandato constitucional. Como dijo el embajador alemán, acto seguido tomaron el poder “las mismas clases que lo habían gobernado siempre”, juzgando que a esas alturas sus intereses estaban mejor protegidos con un sistema “parlamentarista”. La república parlamentaria implicó solamente que el Congreso había adquirido la capacidad de manejar al ejecutivo removiendo a sus ministros. Ella produjo un conjunto de prácticas parlamentarias del todo ajenas al presidencialismo chileno, que prolongaron por treinta años más lo que Portales había llamado “el peso de la noche”, para referirse al peso de la tradición en el país.

## Una época de cambios

La historiografía ha discutido incansablemente el papel que jugó la valorización del salitre como fertilizante de uso internacional en la Guerra del Pacífico. Como resultado del conflicto Chile adquirió la provincia peruana de Tarapacá, en que este producto había superado el rol del guano en las finanzas del Perú, así como Antofagasta, región boliviana cuyos yacimientos ya eran trabajados por chilenos. Aunque las propiedades peruanas habían pasado a manos de tenedores de certificados emitidos por el gobierno para financiar la expropiación de las mismas, el Estado chileno las devolvió a esos tenedores, pese a lo cual en definitiva la propiedad del salitre quedó enteramente en sus manos. Posteriormente, como consecuencia de esas operaciones financieras, capitales británicos llegaron a ocupar un lugar mayoritario en ese rubro, principalmente a través del coronel John Thomas North. El gobierno de Chile compensó la contracción de su propiedad sobre los yacimientos mediante un fuerte impuesto a las exportaciones de salitre, que dio lugar a un período de riqueza nacional sin precedentes, y a salarios mucho más elevados en las salitreras, lo que alteró la vida de la pampa, cuya población aumentó entre 1875 y 1908 de 2.000 a 340.000 personas, sembrando de abundancia, mansiones

y teatros de opera internacionales a las ciudades de la zona, especialmente a Iquique. Sin embargo, debido a la mentalidad rentista del país, la mayor parte de lo ingresos del salitre se destinó a gastos suntuarios efectuados por particulares, como los grandes parques hoy nacionalizados con que cuentan Santiago y Concepción, y muy poco a inversiones productivas. Al mismo tiempo, la bonanza del salitre fue extremadamente transitoria. La Primera Guerra Mundial detuvo el desarrollo de fertilizantes industriales o sintéticos en que Alemania estaba muy adelantada, pero después de la guerra, conjuntamente con los Estados Unidos, su proceso de producción se desarrolló aceleradamente, con el apoyo de la Nitrate of Soda Executive. El auge había pasado, dejando en su estela un mayor contraste entre la riqueza y la pobreza.

El otro problema que enfrentó esa época se refiere a la inflación y la falta de experiencia con políticas monetarias adecuadas. A fines de los años 1870 el gobierno había adoptado el sistema de papel moneda, ya que prácticamente se había quedado sin metálico, y porque ello permitió a los terratenientes rescatar las propiedades que habían hipotecado pagando sus deudas mediante una fracción de su valor, salvar un sistema bancario sobreexpuesto y financiar los gastos de la guerra. El precio fue una desbordante inflación. Los préstamos extranjeros en libras esterlinas o en dólares asumidos desde 1896 sólo agravaron el problema, y la inflación se convirtió en un problema endémico, afectando especialmente a la población más pobre, a los asalariados, hasta el punto que pasó a ser denominada “el impuesto de los pobres”. Como era tradicional en el Chile oligárquico de esa época este problema dio lugar a una larga y enconada polémica entre los partidarios de uno u otro sistema, llamados “oreros” y “papeleros”, respectivamente. La tendencia oligárquica a la disidencia se convirtió más tarde en una permanente situación de conflicto de carácter ideológico.<sup>21</sup>

El tránsito entre los dos siglos fue una época de profundos contrastes. Fue gobernada por equipos conflictivos y personalistas bajo la fachada de un sistema parlamentario. Sin embargo, durante ellos, marcada por el fracaso del parlamentarismo y la crisis del salitre, tomó cuerpo lo que dio en llamarse “la cuestión social”. Santiago se llenaba de edificios hermosos, como la Estación Mapocho, la casa Gath y Chavez, el Congreso Nacional, el Teatro Municipal o el Club de la Unión, testimonios del dinero de la aristocracia; ésta construía sus mansiones en la Alameda y sus calles aledañas, a pasos del centro. En

---

<sup>21</sup> Ver, especialmente, de Ramón, A.; Couyoumdjian, R. y Vial, S. *Historia de América*. Vol. III, Andrés Bello.

cambio, la situación de los trabajadores y los pobres no cesaba de agravarse o de hacerse más visible, fenómeno, este último, provocado por la migración rural-urbana y el crecimiento de la ciudad. La situación en materia de vivienda, con ese gran grupo social viviendo en conventillos o tugurios en condiciones insalubres, alimentaba la tuberculosis, el alcoholismo, la prostitución, la sífilis y toda suerte de epidemias. *Sinceridad: Chile Intimo en 1910*, crítica social escrita por Alejandro Venegas (pseudónimo de un conocido médico) o *Casa Grande*, novela realista de Luis Orrego Luco (1908), tuvieron un enorme impacto. La miseria urbana se sumaba así a la tradicional dureza de la vida rural. Como expresión política de esta situación, ya en 1887 había nacido el Partido Democrático que, junto con otros partidos fundados en esa época, darían lugar al moderno Partido Socialista. Después de la revolución rusa, una de esos partidos se transformó en el Partido Comunista de Chile. Entretanto, un disperso pero motivado movimiento sindical adoptó su primera forma organizada en 1909 como la Federación Obrera de Chile. En el otro extremo, pese a la languidez de los gobiernos de la época, ella dio nacimiento al ideal modernizador, que se expresó en la efervescencia intelectual de un espectro de la sociedad chilena que trascendió al marco de la tradicional aristocracia y en que poetas de origen muy modesto, como Vicente Huidobro o Rosa Alcayaga (Gabriela Mistral) o Pablo Neruda (Neftalí Reyes), colocaron al país en la cima de la literatura universal, hubo un extraordinario progreso material. El más simbólico fue la construcción del ferrocarril que unió de norte y el sur del territorio convirtiendo en ciudades los pueblos escalonados en su ruta, un proceso seguido de cerca por el desarrollo de compañías navieras nacionales que surcan los mares hasta hoy.

Sin embargo, la antigua oligarquía había perdido su capacidad de interpretar el clamor social. Durante el resto del siglo XX ganaría una sola elección presidencial, pero seguiría influyendo fuertemente a través de su propiedad de las empresas y de la fortuna del país y, durante unos veinticinco años, al amparo del establecimiento militar. Pero en los años 20, el que captaría la efervescencia popular fue un desconocido diputado por Curicó, llamado Arturo Alessandri Palma, que había hecho carrera de la mano de un dirigente liberal. Alessandri poseía una capacidad para dirigir la gente, para negociar con distintos grupos y para enfervorizar a la multitud con su oratoria desconocidos hasta allí en Chile. Una vez elegido senador por Tarapacá, fue un candidato natural a la presidencia, que en 1920 ganó con el 65% de los votos, siendo recibido

en Santiago con una manifestación apoteósica. No obstante ello, el gradual cierre de las oficinas salitreras tuvo efectos desastrosos en el país, arrojando hacia el desempleo a toda una población migrante que llegó a la pampa en pos de ese milagro y reduciendo drásticamente los ingresos del fisco, de cuyo empleo había pasado a depender una parte considerable de la creciente clase media, y creando aún más limitaciones para el financiamiento de programas sociales. El poder de la oligarquía se mantenía vigente, amparándose en las prácticas del parlamentarismo que había tratado de dejar atrás la elección de Alessandri, prácticas que bloquearon en el Congreso su propuesta de reformas sociales. La línea divisoria de las aguas fue el proyecto de Código del Trabajo que envió al Congreso, que tocaba los temas más sensibles en esa época. La oposición parlamentaria no privó a Alessandri de comparecer en los debates parlamentarios, de estimular la división de ambas cámaras, de ignorar la censura a sus ministros, de manifestarse a favor del régimen presidencial y de movilizar a las masas a lo largo del país y frente a La Moneda, haciendo acompañar por oficiales del ejército. Sin embargo, cuando a principios de septiembre de 1924, en la sesión en que el Congreso se aprontaba a rechazar el código propuesto por el poder ejecutivo un grupo de oficiales ocupó sus graderías e hizo sonar sus sables contra el piso. Ese “ruido de sables” obtuvo la aprobación de las leyes sociales en un día e hizo que las fuerzas armadas tomaran conciencia de su influencia. No obstante, algunos generales que desconfiaban de los jóvenes, exigieron la renuncia de Alessandri, quien pidió una licencia al Congreso y viajó a Italia. Poco tiempo después, la oficialidad, encabezada por el coronel Carlos Ibáñez del Campo, disolvió la Junta Militar y llamó a Alessandri de regreso. Aunque poco tiempo después los conflictos existentes lo obligaron a renunciar a la presidencia y exiliarse por segunda vez, Alessandri generó la mayor reforma política y social de la historia de Chile, volvió a la convertibilidad de la moneda y creó el Banco Central, con la asesoría norteamericana de la misión Kemmerer. También formó una comisión que redactó una nueva constitución, la de 1925, que aunque enfrentó la abstención de los partidos políticos, fue puesta como condición de la normalidad institucional por las fuerzas armadas. Redactada sobre la base de la Carta de 1833, este documento restableció claramente el presidencialismo en Chile. La “república parlamentaria” quedó en el recuerdo como un instrumento más de los intereses de la oligarquía.

A ese momento siguió un confuso período representado por intervenciones militares y la proclamación de una república socialista, en medio del cual fue

elegido presidente Emiliano Figueroa. Carlos Ibáñez, que había acrecentado su posición entre la oficialidad del ejército, en 1927 fue nombrado ministro del interior, tras lo cual renunció Figueroa, e Ibáñez fue elegido presidente con el 98% del sufragio, haciendo hasta 1931 un gobierno abiertamente dictatorial. Su período, sin embargo, fue enormemente creativo, con la ejecución de un programa de obras públicas espectacular para esa época, creando la primera Línea Aérea Nacional (LAN-Chile), saneando las finanzas externas, ordenando la administración y el gasto público, creando para ello la Contraloría General de la República, y llegando a un acuerdo con los dueños norteamericanos de la mayor parte de la industria del salitre (la familia Guggenheim) para formar la Compañía de Salitre de Chile. La crisis mundial de 1929 repercutió severamente en Chile, cada vez más dependiente de su inserción externa, provocando la caída de Ibáñez en 1931. Alberto Edwards diría que “el gran servicio que Ibáñez le había prestado a Chile fue la reconstrucción radical del hecho de la autoridad. Pero ella duró poco, y a su caída se reanudó el ciclo de disturbios que precedieron su elección.

Recurriendo a la terminología de la Cepal, puede decirse que durante su período colonial y el siglo XIX la economía de Chile reprodujo textualmente los rasgos de la época del “crecimiento hacia afuera”, caracterizada por su especialización en la producción de bienes primarios para los grandes mercados internacionales. La crisis mundial de 1929 acarreó el derrumbe de dichos mercados y la consiguiente imposibilidad de Chile de exportar su producción a ellos y, por consiguiente, de mantener el modesto volumen de importaciones que requería el consumo de su clase dirigente y la continuación de un incipiente proceso de desarrollo. Como Raúl Prebisch y la Cepal lo racionalizarían más tarde, la única estrategia que en la práctica podrían adoptar los países latinoamericanos era la de generar localmente los productos que antes importaban. Esto requería un esfuerzo industrializador para el cual sus sociedades no estaban preparadas y que chocaba con la competencia de productos similares ofrecidos en mejores condiciones por los países ya industrializados. Ello suponía políticas estatales de protección a la industria naciente, similares a aquellas por las que habían luchado las trece colonias americanas de Gran Bretaña a fines del siglo XVIII, o a las que aplicó Alemania tras su unificación en 1870. Chile había iniciado un limitado proceso de industrialización varios decenios antes. Pero el esfuerzo ahora requerido exigía que asumiera la conducción del país un gobierno que compartiera esas

ideas, que habían arraigado en los profesionales y en la clase media, que fuera sensible a los intereses populares y no tuviera compromisos con la tradicional oligarquía. Esos gobiernos los proporcionó el partido radical, representante de un país laico y de la clase media, con el triunfo en las urnas de Pedro Aguirre Cerda en 1938 y, posteriormente, de Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla, hasta 1952.

El partido radical se había formado por una vía poco espectacular en Chile desde fines del siglo XIX, como representante de la naciente clase media, de la educación, de una sociedad laica y, eventualmente, de la industrialización. En 1939 Aguirre Cerda, que había escrito dos libros titulados *La Cuestión Industrial* y *la Cuestión Agraria* creó la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), cuyos antecedentes podrían remontarse a Nafinsa en México o el Banco de Brasil, muy pocos años antes. Su papel era apoyar unas políticas arancelarias, crediticias y cambiarias diseñadas por el gobierno para discriminar a favor de las inversiones industriales. Los resultados de la Corfo fueron espectaculares, creando en Chile las industrias del acero, la electricidad, las telecomunicaciones, la refinación petrolera, el azúcar, los neumáticos y otras en muchos sectores en que antes no existían. Ello marchó a parejas con el fortalecimiento de la educación y la salud, la expansión de la clase media y la defensa de los obreros industriales, que eran la base electoral de aquél partido, un partido reformista contemporáneo de Liberación Nacional en Costa Rica, Acción Democrática en Venezuela o el APRA en el Perú, entre otros movimientos similares. El representante de los gobiernos radicales en las Naciones Unidas, Hernán Santa Cruz, fue autor de la iniciativa que condujo a la creación de la Cepal, mientras que posteriormente otro chileno, Felipe Herrera, fue el creador y primer presidente del BID.

Herrera fue ministro de hacienda del segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, elegido en 1952 por abrumadora mayoría, quien impulsó un trascendental programa de reordenamiento y reforma económica, que incluyó por primera vez la reorientación social de la carga tributaria, bajo el lema “que paguen los poderosos”, una gran expansión de la seguridad social, la fundación del Banco del Estado agrupando en él las instituciones estatales de crédito hipotecario, agrario e industrial, y la creación del Departamento del Cobre, que sin llegar a obtener la nacionalización de esa riqueza, depositó en el Estado una importante capacidad de investigación sobre ese producto y sus mercados. El segundo gobierno de Ibáñez, de una gran creatividad

institucional, continuó en su línea gruesa la estrategia de desarrollo iniciada por los gobiernos radicales, inyectándole fuertes elementos populistas afines a su inspiración política, que fue el punto en que se diferenció de los primeros. Al término de su mandato, Ibáñez fue elegido en el senado, siendo sucedido por el único gobierno de derecha elegido popularmente en el siglo XX después de las reformas de Arturo Alessandri. La historia, que es irónica, hizo que esta elección recayera sobre su hijo, Jorge Alessandri, presidente de la empresa papelera, hombre extremadamente sobrio, que llevó a cabo una política económica plenamente compatible con el sistema de economía mixta construida a partir de los radicales en Chile. El populismo del General Ibáñez y la moderación de Jorge Alessandri no podían ser más contrastantes. Sin embargo, este último trabajó en la línea de la Alianza para el Progreso propuesta a la región por los Estados Unidos. Por eso, durante su gobierno se dictaron las bases legales de la reforma agraria y se inició el proceso, que sería acelerado considerablemente por los dos gobiernos siguientes. Debe subrayarse la gran continuidad que hubo desde los gobiernos radicales hasta el período de Alessandri, una época marcada por un reformismo moderado en lo político y por el énfasis en el crecimiento hacia adentro y la industrialización en lo económico. A ella seguiría un período que Mario Góngora denominaría “la época de las planificaciones globales”.

La tendencia a confrontar posiciones excluyentes y, por consiguiente, al conflicto, se incorporó desde la independencia en la cultura chilena, y particularmente después de las querellas religiosas que desde la segunda mitad del siglo XIX se proyectaron hacia el siglo XX. A principios de éste se desarrolló una discusión entre los ‘monetaristas’, quienes en la derecha “atribuían la inflación – y por extensión todos los males de la economía chilena – a fenómenos monetarios y financieros, y los ‘estructuralistas’ que la explicaban en términos estructurales”, esto es, vinculados a la estructura económica y social de Chile<sup>22</sup>. Esta última posición fue avalada por la Cepal. Según esta última postura para remediar esos males había que cambiar esa estructura, lo cual suponía el despliegue de un movimiento político de mayor envergadura que los que el país había conocido. La complejidad que había alcanzado para entonces su sociedad, la ampliación del conflicto que dividía a sus diversas clases sociales y la ampliación de la educación, convirtieron esas diferencias en

22 Góngora, M. op. cit., p. 246.

conflictos ideológicos en que estaban en juego visiones excluyentes acerca de la estructura que debía tener la sociedad y de cómo llegar a ella. La ideologización de esas diferencias hizo un daño enorme a Chile.

El proceso se inició en 1964 con la elección por amplia mayoría de Eduardo Frei Montalva, líder de la democracia cristiana, un partido idealista que durante treinta años había mantenido sólo tres diputados y dos senadores. La DC nació de la juventud conservadora, el ala progresista de un partido con el cual mantuvo una permanente lucha, que como toda lucha “sectaria” – en el sentido de grupos pertenecientes a un mismo tronco – adquirió un carácter ideológico avivado por un trasfondo religioso. El programa de la DC incluía la construcción de una sociedad más solidaria (el comunitarismo), un gran proyecto de promoción popular, una decidida política de diversificación agrícola y una fuerte aceleración de la reforma agraria, cuyas expropiaciones, de hecho, comenzaron con Frei. Éste impulsó la integración de los países latinoamericanos, jugando un rol decisivo en la formación del Acuerdo de Cartagena, y su mayor independencia con respecto a los Estados Unidos, aspiración expresada en el Consenso de Viña del Mar. Sin embargo, hacia el final de su mandato el grado de ideologización alcanzado por el país y la escisión de dos o tres importantes grupos de jóvenes de izquierda del partido lo encerraron en sus posiciones y le impidieron hacer un pacto con otras colectividades, como lo requería la gobernabilidad del país en vista del clima de confrontación que se había creado y de la pérdida de la mayoría parlamentaria del partido. Así las cosas, los partidos de izquierda levantaron por cuarta vez la candidatura del senador Salvador Allende, un político avezado, un gran orador y un hombre comprometido con las instituciones democráticas. Sin embargo, la radicalización de la reforma agraria, su utilización para crear conflictos sociales en el agro para generar una causal para realizar más expropiaciones, su propósito de crear un área social de la economía mediante la expropiación de gran parte de las empresas industriales y una inflación inmanejable, unidos a la conflictividad de su propia plataforma de partidos y a la imposibilidad de llegar a algún acuerdo con la democracia cristiana, en septiembre de 1973 indujeron a las Fuerzas Armadas – estimuladas por los empresarios locales y la diplomacia de los Estados Unidos – a derribar el gobierno y bombardear La Moneda, de donde Allende se negó a salir, disparándose con una ametralladora que le había regalado Fidel Castro durante una extensa visita que en ese período hizo a Chile. Paradojalmente, las Fuerzas Armadas, que supuestamente había

intervenido para romper un impasse transitorio, formaron un gobierno de duración indefinida que, al cabo de poco tiempo, resultó ser más ideológico que los anteriores.

La forma en que se gestó el golpe militar y la participación que las distintas ramas de las fuerzas armadas inicialmente tuvieron en el mismo presentan aristas que hasta hoy no están suficientemente esclarecidas. Tres cosas sí se encuentran claras: el ejército tuvo una gravitación central a partir de que se tomó tal decisión, tanto por su tamaño como por las condiciones estratégicas de su Comandante en Jefe, Augusto Pinochet, designado en el cargo pocos días antes por Allende; a través del golpe, las fuerzas armadas llegaron para quedarse, a pesar de que los antiguos políticos creían que habían venido solamente a poner orden y a devolverles el gobierno, y al tomar el poder carecían de una determinada visión económica. Los civiles que integraron los primeros gabinetes militares pertenecían al mundo tradicional del país. Sin embargo, desde hacía más de veinte años la escuela de economía de la Universidad Católica se había formado en la economía de mercado en el más clásico de sus planteles, la escuela de Chicago, con quien habían suscrito para ello un convenio. Formaban, pues, un equipo excelente y coherente, que había plasmado sus ideas sobre Chile en un documento colectivo que se apodó “El Ladrillo”. La Marina tenía contactos con el grupo y se lo vendió al resto del gobierno. Durante quince de los diecisiete años que duró el régimen militar los “Chicago boys” plasmaron de nuevo la economía del país con completo apoyo militar y sin oposición civil. Dispusieron así de un laboratorio excepcional para llevar a cabo un conjunto de reformas de mercado de gran radicalidad, años antes que los gobiernos de Reagan y la Sra. Thatcher, y casi quince años antes del Consenso de Washington. Si bien durante el primer decenio el costo de estas reformas fue un desempleo del 30 % (tomando en cuenta programas gubernamentales de empleos no productivos de emergencia) y un gran aumento de la pobreza, que llegó a alcanzar prácticamente al 50% de la población chilena, en medio de una extrema restricción fiscal y de una profunda crisis causada en 1982 por el pago de la deuda externa, en que el Estado traspasó al Banco Central el costo del salvataje del sistema bancario nacional. A partir de 1985, en cambio, el país emprendió una ruta de crecimiento sostenida.

Sin embargo, las fuerzas políticas proscritas por el gobierno militar nunca dejaron de actuar desde el exilio o dentro del propio territorio nacional, y en esa época comenzaron a agruparse, uniéndose, tras diversos ensayos, en

la Concertación de Partidos por la Democracia, que incluyó al Partido Por la Democracia (creado en esa época para eludir la proscripción), el Socialista, el Radical-Social Demócrata y el Demócrata Cristiano. El debate en torno a si utilizar una estrategia confrontacional para derribar al gobierno militar o utilizar el camino trazado por éste en la Constitución de 1980, redactada por el mismo, se definió a favor de esta última fórmula, consistente en un plebiscito en que la ciudadanía se pronunciaría solamente en torno a un “sí” o un “no” frente a la permanencia del presidente Pinochet, que estimaba su mandato asegurado por diez años más. Sin embargo, triunfó en “no” por una mayoría cómoda y, tras horas de deliberación nocturna en un bunker construido bajo La Moneda, y debido a que finalmente el Comandante de la Fuerza Aérea saludó personalmente a los dirigentes de la oposición, el gobierno militar aceptó ese resultado. De acuerdo con él, en 1990 se realizó una elección presidencial en que venció el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin. Tomando en cuanta que este representa un período del cual todos los chilenos formamos actualmente parte – estando, naturalmente, a favor o en contra – no es posible describir sus resultados económicos sin emitir, al mismo tiempo, algún juicio sobre ellos. Lo que parece claro, sin embargo, es que la Concertación ha constituido la coalición más larga y exitosa que haya gobernado el país en el siglo XX.

Recientemente un autor ha sostenido que “los ejes económicos de la Concertación han sido la gobernabilidad política, la institucionalidad económica y la equidad social”<sup>23</sup>. A estos ejes yo agregaría la mantención de una economía de mercado, corregida por las políticas de protección social, y el cambio cultural. Los resultados de esta combinación entre políticas de crecimiento y de equidad han sido que la tasa promedio de crecimiento de la economía ha superado el 5% anual, pese al profundo quiebre que tuvo esta tendencia a partir de la crisis asiática de 1998, y la reducción de la pobreza desde más del 40% que heredó del gobierno militar hasta el 13% que alcanzó al finalizar el gobierno del Presidente Lagos. Las dificultades que Chile ha experimentado para reactivar su economía después del impacto de la crisis mencionada refleja, a mi juicio, en parte los límites impuestos por los problemas estructurales de su economía y, en parte, el costo del compromiso social de estos gobiernos, no tanto en términos del financiamiento de sus políticas sociales sino de su relación con los trabajadores y el mundo sindical. Existe consenso de que el

---

23 Muñoz, Oscar. *El modelo económico de la Concertación*. Catalonia, 2007. Especialmente págs. 88 y sigs.

principal obstáculo para dinamizar su economía pasa por su falta de capacidad de innovación y de flexibilidad, la cual incluye, ciertamente, alguna medida de flexibilización laboral. En cambio, como consecuencia de acertadas políticas fiscales y macroeconómicas y de la bonanza que ha experimentado el cobre en los mercados mundiales, el país ha construido un blindaje financiero que lo hace encarar con confianza las amenazas recesivas de la economía norteamericana y su posible repercusión mundial.

El precio del proceso es la impresión de que la Concertación de Partidos por la Democracia ha perdido parte de su capacidad de gobernar. Esta impresión es recogida en un libro reciente, cuyo autor fue el pilar de la frágil gobernabilidad de la democracia recién recuperada durante el gobierno de Aylwin y ha jugado un papel crítico hasta ahora, y sostiene que “el ejercicio indefinido del poder tiende a convertirlo en un objetivo en sí mismo, produce acostumbramiento y, eventualmente, corrupción”<sup>24</sup>. Esto es lo que ocurrió en Italia a principios de los 90, después de cuarenta y cinco años de gobiernos sustentados por coaliciones parecidas, lideradas permanentemente por la Democracia Cristiana. Es lo que poco después sucedió en América Latina, donde muchos países sufrieron el derrumbe de su sistema de partidos, particularmente Venezuela. Todo país debe estar siempre sensible frente a las amenazas a su gobernabilidad. **DEP**

---

<sup>24</sup> Boeninger, Edgardo. *Políticas públicas en democracia*. Uqbar, 2007.

# Avances y retos en la Colombia de hoy

*Alfredo Rangel\**

A

fortunadamente para los colombianos la larga noche oscura de violencia y de inseguridad que hemos padecido durante los últimos 40 años está llegando a su fin, estamos de manera cierta empezando a ver la luz al final del túnel, a voltear la página de este fenómeno de violencia tan arraigado en Colombia, y por eso los retos que se nos presentan hacia el futuro, que son grandes e ingentes, no van a estar determinados de manera significativa por el tema de la violencia, que en buena parte condicionó la suerte del país en las décadas anteriores.

La mejoría de la situación en Colombia se ha logrado gracias a la aplicación de unas políticas de seguridad nacional muy consistentes y eficaces, que han permitido recuperar de una manera importante la seguridad y la confianza de los colombianos y de los extranjeros en Colombia. La recuperación de la seguridad ha logrado reactivar la economía de una manera inusitada en comparación con años anteriores, lo que a su vez ha permitido un avance importante en la solución de los problemas sociales del país.

\* Fundación Seguridad y Democracia.  
alfredorangelsuarez@yahoo.com

## Desarrollo económico y social

En efecto, en Colombia el promedio del crecimiento económico de las últimas décadas ha sido de 2.5% del PIB, no obstante el año anterior fue de 7.5%, el más grande de los últimos 30 años. Esto ha sido resultado del crecimiento de la inversión interna y externa, como consecuencia de la mejoría en las condiciones de seguridad del país. Así, Colombia tenía en promedio en los años anteriores dos mil millones de dólares de inversión anual, hoy está cerca de nueve mil millones de dólares de inversión anual, y ya existen proyectos de inversión hacia el futuro por el orden de nueve mil millones de dólares. Según la Cepal, Colombia es el cuarto receptor de inversión extranjera en el área, después de Brasil, México y Chile. De igual manera, la inversión interna ha crecido en los últimos años hasta llegar a ser hoy el 27 % del PIB luego de representar sólo el 15%. Su deuda externa con relación al PIB bajó de 48% a 26% en los últimos 5 años y el déficit fiscal bajó de 3.6% a 0.8% en el mismo periodo. Las exportaciones de Colombia a Estados Unidos se han triplicado en los últimos 10 años llegando a 12 mil millones de dólares; de igual manera las exportaciones a Venezuela, nuestro segundo socio comercial, se multiplicaron por 7 al pasar de 800 millones de dólares a 6 mil millones de dólares. Esto ha significado para Colombia crecimiento, productividad, empleo y mejoría en las condiciones de vida de la población.

Así, el desempleo abierto que hace 6 años era de 18%, logró bajarse a la mitad a finales del año 2007 y hoy se ubica en 10.5%. En este mismo lapso la población en condiciones de pobreza descendió de 57% a 42%, lo que significa que al menos 4 millones de personas han salido de la pobreza en los últimos 5 años, y 10 millones de persona lo hicieron en los últimos 8 años. La población con acceso a la seguridad social en salud pasó del 56% al 83%, duplicándose el acceso al sistema de las personas más pobres. De igual forma, la población cobijada por el régimen de pensiones ha crecido en un 44% en los últimos años. En el inmediato futuro se espera una leve desaceleración del crecimiento económico a una tasa del 4.5% anual, pero el crecimiento va a continuar y el país parece blindado en torno a los riesgos derivados de la crisis financiera internacional.

## La recuperación de la seguridad

Esta recuperación del país ha sido posible por la recuperación de la seguridad. En efecto, Colombia tuvo en el año 2007 la tasa de homicidios más baja de los últimos 20 y en los últimos 6 años esa tasa se redujo a la mitad, pues pasamos de 65 homicidios por 100.000 habitantes, que es muy alta en comparación con países similares a Colombia, y hemos bajado en menos de 6 años a 34 homicidios por 100.000 habitantes. Aún cuando esta tasa siga siendo alta, significa una situación menos complicada que la que desafortunadamente están viviendo algunos países del vecindario cercano. En efecto, varios países superan hoy la tasa de homicidio de Colombia, que hasta hace pocos años estuvo en el primer lugar por razón de su conflicto armado interno. Entre ellos están El Salvador con una tasa de 55, Venezuela con 52, Jamaica con 49, Guatemala con 45, y Honduras con 43. Y Bogotá con 18 está en mucho mejor situación que Ciudad de Guatemala (103), San Salvador (95), Caracas (87), Tegucigalpa (56), Sao Paulo (55), Rio de Janeiro (53), Brasilia (38), Washington (34) y Lima (22). De continuar esta tendencia al alza la tasa promedio de homicidio de la región que hoy es de 26 y triplica la de Europa, podría llegar a ser de 30 en el año 2030, lejos de la tasa mundial que es de 9.

De otra parte, Colombia ha mejorado ostensiblemente su situación con respecto a un crimen en el que por muchos años mantuvo una ignominiosa delantera: el secuestro. En efecto, la disminución en un 80 por ciento de este delito en nuestro país y su auge reciente en el vecindario ha llevado a que al menos cinco países latinoamericanos nos superen en cantidad de secuestros en proporción a sus respectivas poblaciones. En su orden: México, Ecuador, Brasil, Haití y Venezuela. Que en Ecuador y en Venezuela ahora haya más secuestros que en Colombia era impensable hasta hace poco. Pero ocurrió, como lo demuestra el último estudio de Pax Christi sobre el tema. Claro que Colombia se quedó con la mala fama. Ahora se habla de que un país se ‘colombianiza’ cuando en él crece el secuestro y en general su inseguridad interna. Y esto ocurre cuando precisamente los colombianos vamos de vuelta y empezamos a resolver en gran medida esos problemas.

## El debilitamiento de la guerrilla

El debilitamiento de la guerrilla y la desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia ha llevado a una disminución sustancial de sus acciones violentas contra la población y contra los organismos de seguridad del Estado. Así por ejemplo, los ataques guerrilleros contra pequeños poblados rurales que en el año 2002 fueron cerca de 30 e incluyeron en algunos casos toma de control de poblaciones durante muchas horas, se redujeron a 2 hostigamientos a pequeños poblados en zonas muy marginales de la geografía nacional. Los desplazamientos forzados de personas, producto de las confrontaciones violentas entre guerrilleros y paramilitares en disputa por el control de porciones del territorio nacional, también se redujeron sustancialmente. Los rehenes ilegales de la guerrilla en las carreteras que en el año 2002 llegaron a ser 246 se redujeron el año pasado a únicamente 18, o sea 13 veces menos.

Qué es lo que ha hecho posible esta recuperación de la seguridad? Pues una política muy efectiva contra los grupos armados que les ha ocasionado la *débâcle* más grande en toda su historia. El caso de las FARC es muy dicente. Veamos algunos indicadores de su debilitamiento en los últimos 5 años.

**Hombres en armas.** Perdieron el 60% de sus hombres, al pasar de 18 mil a cerca de 7 mil. Por primera vez en su historia disminuyó su pie de fuerza. La mayoría ha desertado y se ha acogido a programas gubernamentales. Simultáneamente ha caído su capacidad de reclutamiento, por el deterioro de su imagen entre sectores del campesinado.

**Finanzas.** Sus ingresos han caído al menos en un 40%. A pesar de su mayor involucramiento en el narcotráfico, sus ingresos descendieron porque ahora la parte del león se la están llevando las mafias mexicanas. Además, el frente del Negro Acacio fue desvertebrado y esto significó una enorme pérdida de ingresos de la droga. Sus secuestros anuales cayeron un 92%, al pasar de 998 a 75. La pérdida de presencia territorial y de movilidad les ha disminuido su capacidad de extorsión a la mitad.

**Territorio.** Medida por el número de municipios donde las FARC han realizado ataques contra la Fuerza Pública, su presencia territorial se ha reducido en un 40%. Perdieron definitivamente zonas estratégicas en Cundinamarca, y redujeron su presencia y perdieron movilidad en su retaguardia estratégica

en el sur del país como resultado del Plan Patriota. Sus redes urbanas fueron desvertebradas y con ellas su propósito de urbanizar el conflicto.

**Operaciones.** Su capacidad operacional ha descendido verticalmente. Sus ataques anuales a la Fuerza Pública pasaron de 399 a 214, casi la mitad. Hay que resaltar que la mayoría de ellos son campos minados, una táctica totalmente defensiva orientada a detener el avance de las tropas gubernamentales que persiguen a la guerrilla en medio de su repliegue, táctica que ocasiona el 68% de las víctimas entre los miembros de la Fuerza Pública. Los retenes ilegales pasaron de 278 a 37, un 86% menos. Sus atentados contra la infraestructura económica bajaron a menos de la mitad, sus ataques a poblaciones descendieron de 39 a 1.

**Mandos.** Nunca habían tenido una pérdida tan significativa de mandos como ahora, sea por capturas, por bajas o por deserciones, en todos los niveles de su dirección, desde los frentes hasta el Secretariado. Numéricamente hablando todos tienen reemplazo, pero esta racha de pérdidas golpea muy duro su moral y representa una merma significativa de su capacidad política, organizativa, financiera y militar. La capacidad y la experiencia de muchos de esos mandos es irremplazable.

**Comunicaciones.** Los organismos de inteligencia del Estado tienen a las FARC prácticamente incomunicadas. Esto ha deteriorado la capacidad de comando y control de sus comandantes, ha propiciado el relajamiento, la indisciplina y la desmotivación de la tropa, y la extensión de la corrupción y la fuga de recursos entre los mandos medios, afectando aún más sus deterioradas finanzas y su mermada capacidad operacional.

**Moral.** La motivación de las FARC está en su punto más bajo de su historia. Se derrumbaron sus expectativas de éxito militar. Su debilitamiento militar y financiero, la incomunicación, la avalancha de deserciones, la delación generalizada a cambio de recompensas, la caída de jefes importantes y el masivo rechazo popular del pasado 4 de febrero, seguirán debilitando su moral y su motivación para continuar la lucha.

Como consecuencia de todo lo anterior, ahora las FARC tienen el tiempo en contra. Su debilitamiento será progresivo e irreversible, y mientras más débiles estén, menos podrán lograr en una negociación con el Estado. Por su parte, el ELN, mucho más débil, se encuentra en una situación aún más

calamitosa. Llegó a tener unos 4.500 hombres en armas, pero hoy no tiene hoy más de 600 o 700 hombres en armas, es decir una fracción de lo que era en el pasado. Se encuentran en situación muy cercana al cese de hostilidades obligado por la acción de las fuerzas gubernamentales.

## La desmovilización paramilitar

Pero la política de seguridad del Gobierno también incluye una política de paz que siempre ha mantenido la puerta abierta para realizar conversaciones de paz con los grupos que así lo acepten. Esta política de paz logró desmovilizar a 32.000 miembros de los grupos paramilitares, 16.000 de los cuales entregaron armas pues eran combatientes que estaban en las filas armados. Esto también ha contribuido enormemente a disminuir el número de masacres, de asesinatos, de desplazamiento forzado en Colombia que ha sido un problema crítico en el país durante los últimos años.

La desmovilización de estos grupos ha sido un gran logro del Gobierno nacional. Eran grupos que no habían sido derrotados por el Estado en el momento de su desmovilización y que más bien, por el contrario, estaban pasando por su mejor momento desde el punto de vista militar, político, económico y social. Además, habían logrado derrotar a la guerrilla en muchos lugares y tenían control territorial sobre muchas zonas del país. Sin embargo, el Estado les impuso sus propias condiciones para que se sometieran a la Ley de Justicia y Paz, que es el marco jurídico bajo el cual entregaron las armas y se desmovilizaron.

Esta Ley obliga a los responsables de crímenes atroces a confesar todos sus delitos y entregar sus bienes para reparar a las víctimas como condición necesaria para ser objeto de rebajas sustanciales en sus penas de cárcel. Si no confiesan la totalidad de sus delitos o no entregan a las autoridades todos su bienes, podrían perder esos beneficios y pasar a la justicia ordinaria en la cual podrían ser condenados a más de 60 años de cárcel por sus delitos y no a 8 años como lo contempla la Ley de Justicia y Paz, si cumplen cabalmente con sus condiciones. El hecho importante es que es la primera vez que en Colombia se desmoviliza un grupo armado en estas condiciones que hacen posible lograr simultáneamente dosis importantes de verdad, justicia y reparación a las víctimas. Nunca en las desmovilizaciones anteriores de grupos guerrilleros

en Colombia había sucedido esto, pero tampoco se había dado en ningún proceso de reconciliación nacional a nivel mundial. Como resultado de la aplicación de esta Ley han sido incorporados a juicios 2.700 paramilitares desmovilizados, entre ellos los 50 principales jefes, 15 de los cuales fueron extraditados a Estados Unidos para ser procesados por narcotráfico, se han inscrito 137 mil víctimas para ser parte civil en los juicios y reclamar una reparación, se han encontrado 1.300 fosas comunes y se han exhumado más de 1.600 cadáveres.

La desmovilización de los grupos paramilitares ha permitido sacar a la luz pública y empezar a procesar judicialmente a muchos dirigentes políticos que en su momento se aliaron con esos grupos ilegales para presionar indebidamente a los electores o para amenazar a sus opositores, con el fin de obtener ventajas electorales. La inmensa mayoría de esos casos sucedieron antes del inicio de la actual administración durante la cual se desmovilizaron esos grupos. No obstante la commoción que han causado esos procesos, en ningún momento la institucionalidad ni la marcha del Congreso se ha puesto en riesgo y las Cortes han trabajado de manera independiente, lo cual es una muestra de la fortaleza institucional de Colombia. En el Congreso está en curso la aprobación de una reforma política que en el futuro impida la penetración de grupos armados ilegales en la política colombiana, propósito en el que coinciden el Gobierno Nacional, los partidos políticos y la sociedad colombiana.

De otra parte, es muy probable que las guerrillas de las FARC, del ELN se desmovilicen en un futuro y probablemente con ellos habrá que hacer unas concesiones mucho mas generosas que las que se hicieron con los paramilitares, es decir, una ley de justicia y paz tal vez menos dura y menos exigente, y esto tal vez no provoque las críticas que ha tenido que soportar el Gobierno colombiano por la desmovilización de los paramilitares. Pero si ese es el costo para una desmovilización total de la guerrilla y para el advenimiento de la paz definitiva en el país, es posible que los colombianos estemos dispuestos a asumirlo.

## Narcotráfico

De otra parte, en Colombia hay problemas que siguen siendo críticos. En efecto, el gran lunar de la política de seguridad democrática es el tema del

narcotráfico. No se ha tenido éxito en la lucha contra el narcotráfico. Pero este no es solamente un problema de Colombia, ya que a nivel global también se está perdiendo la guerra contra las drogas ilícitas, en particular contra la cocaína. Cada día se produce y se consume más cocaína en el mundo. Los datos son absolutamente devastadores, en Colombia efectivamente se ha reducido el tamaño de las siembras de coca a cerca de la mitad que teníamos hace diez años, pero en esta área reducida hoy estamos produciendo más del doble de cocaína que antes, hasta llegar a más de 600 toneladas anuales.

En Colombia se han destruido todos los carteles de la droga que han surgido, los grandes carteles de Medellín, el cartel de Cali, el del Norte del Valle; se han incautado miles de toneladas de insumos, también se han decomisado centenares de toneladas de cocaína, se han fumigado más de medio millón de hectáreas a lo largo y ancho del país. También se han extraditado a Estados Unidos centenares de capos, durante los últimos 6 años más de 600 miembros de bandas de narcotraficantes fueron enviados para ser juzgados por la justicia de ese país. Y sin embargo la cantidad de cocaína que se produce y se exporta desde Colombia sigue prácticamente igual o mayor. Ahora está produciendo mucha cocaína Perú y Bolivia abasteciendo un mercado que es creciente internacionalmente. Hay cerca de seis millones de consumidores de cocaína en los Estados Unidos y eso está estable. Pero también hay países donde está creciendo el consumo, como en Irlanda, España, Francia, Italia, también en países de Europa Oriental y en América Latina, donde Argentina hoy es el mayor consumidor de cocaína, superado en América solamente por Estados Unidos. También ha penetrado de manera grave en Brasil y sobre todo en México con enormes secuelas de violencia, criminalidad, armamentismo y corrupción, pues en este último país las mafias se están disputando violentamente la parte del león en la repartija de las gigantescas ganancias ilegales derivadas del narcotráfico.

Como resultado de la persistencia de la alta rentabilidad del narcotráfico, Colombia ha visto aparecer decenas de pequeños carteles de narcotraficantes que han reemplazado a los antiguos grandes carteles de la droga que han sido desarticulados por el Estado; pero, a diferencia de sus antecesores, estos pequeños carteles buscan tener un bajo perfil, no confrontar violentamente al Estado y garantizar sus condiciones de operación más con la corrupción que con la violencia. Simultáneamente, en muchas zonas rurales del país ha

surgido recientemente un nuevo fenómeno de bandas armadas al servicio del narcotráfico, muchas de ellas nacidas a partir de reductos no desmovilizados de anteriores grupos paramilitares. Estos grupos armados ilegales han entrado en alianzas con muchos frentes guerrilleros que también se dedican al narcotráfico, con el fin de enfrentar conjuntamente la acción represiva del Estado. Estas bandas representan una nueva amenaza a la seguridad nacional y son el resultado de la persistencia del narcotráfico como actividad ilegal que genera ingentes ganancias. No son grupos paramilitares contrainsurgentes como lo fueron los que se desmovilizaron y se sometieron a la Ley de Justicia y Paz, son verdaderas narco-bandas que se alían con las guerrillas para repartirse los territorios, los mercados y las ganancias del narcotráfico, y repeler coordinadamente al Estado.

## Fronteras y relaciones internacionales

El otro problema de seguridad pendiente en Colombia es el de las fronteras. Se está avanzando, y ha sido un punto en el cual el gobierno nacional ha hecho un énfasis muy grande en el Plan de Consolidación que es la segunda parte de su política de seguridad democrática. El desbordamiento de los efectos del conflicto armado interno hacia territorios de países vecinos, le ha ocasionado a Colombia muchos incidentes fronterizos que han derivado en tensiones políticas y diplomáticas con algunos de sus vecinos. El Plan Consolidación trata de blindar las fronteras para evitar la transhumancia de grupos irregulares, la utilización de territorio extranjero como zonas de resguardo y protección de esos grupos, disminuir el contrabando de armas, drogas y mercancías, y evitar la comisión de otros delitos como el secuestro en esas zonas.

Luego de un largo periodo crítico de las relaciones entre Colombia y Venezuela, la situación afortunadamente tiende a normalizarse. Han cesado los ataques verbales y públicos entre los mandatarios de ambos países, los gobiernos han expresado su intención de colaborar en la guarda conjunta de las zonas fronterizas y continuar la robusta agenda de integración binacional que incluye megaproyectos energéticos como la construcción de un poliducto entre el Golfo de Venezuela y el pacífico colombiano. El Presidente Chávez se ha deslindado pública y claramente de la guerrilla de las FARC sobre la que mantenía una actitud que para algunos colombianos era ambigua y para otros

era de franco apoyo y respaldo. Chávez ha declarado que la lucha armada no tiene vigencia alguna, ha llamado a la guerrilla a entregar a los secuestrados inmediatamente y sin ninguna contraprestación. Esto ha sido valorado muy positivamente por el gobierno colombiano el cual ha ratificado su decisión de normalizar las relaciones entre los dos países que tienen un muy robusto, fluido y creciente intercambio comercial y cultural.

Con Ecuador, la situación es un poco más compleja y variable, pues aún cuando se han acentuado los contactos entre las dos cancillerías con vistas a normalizar las relaciones diplomáticas que están en suspenso desde hace unos meses, la situación aún está lejos de regularizarse. Colombia ha acusado reiteradamente a las autoridades ecuatorianas de ser muy complacientes con la presencia de la guerrilla colombiana en su territorio y, a su vez, el gobierno ecuatoriano le enrostra al colombiano no hacer lo suficiente para evitar que los insurgentes traspasen las fronteras. Pero el bombardeo de las Fuerzas Militares de Colombia al campamento que tenía el líder de las FARC Raúl Reyes establecido durante muchos meses en Ecuador, fue el detonante de la crisis reciente, aún no superada. Un encuentro reciente en Panamá de los altos mandos militares de ambos países hace pensar en que la animosidades mutuas se están asentando y que va a prevalecer en el futuro el interés mutuo de garantizar la seguridad fronteriza como una condición para continuar adelantando la activa integración económica y cultural entre los dos pueblos.

De otra parte, Colombia ha logrado un apoyo muy sustancial del gobierno de Brasil en la lucha contra la guerrilla y contra el narcotráfico. En correspondencia, Colombia ha apoyado la iniciativa de Brasil para crear un Consejo Suramericano de Seguridad, a pesar de las reticencias iniciales del Gobierno colombiano al reclamar una actitud clara de todos los gobiernos del área con respecto al tema del terrorismo. Superado ese obstáculo, ese Consejo se perfila como una iniciativa necesaria para fortalecer la confianza mutua entre esos países y para enfrentar conjuntamente las amenazas a la seguridad colectiva.

Las relaciones de Colombia con Estados Unidos son muy estrechas en lo económico y en lo diplomático y no tienen ningún motivo de preocupación ni de incertidumbre hacia el futuro. El Plan Colombia ha sido una iniciativa bipartidista de hecho empezó con el presidente demócrata Bill Clinton y que ha sido continuada por los gobiernos republicanos. En consecuencia,

es de esperar que cualquiera que sea el resultado de la próxima elección presidencial esa cooperación de Estados Unidos con Colombia continúe sin contratiempos, ya que ha sido y sigue siendo fundamental para fortalecer al Estado colombiano, recuperar la seguridad, robustecer el sistema judicial y debilitar a los grupos irregulares y a los narcotraficantes. El principal tema pendiente de la agenda bilateral es el TLC cuya aprobación se ha visto retardada por el debate electoral presidencial en EE.UU. Para los colombianos ha sido lamentable que los demócratas hayan aplazado la aprobación de ese tratado con el argumento de que en Colombia sigue habiendo violaciones de los derechos humanos, olvidando que fue gracias al apoyo de un gobierno demócrata que los colombianos logramos superar una grave situación de crisis humanitaria en el pasado y no reconociendo que la situación presente es mucho mejor que cuando se inició el Plan Colombia. Cualquiera podría afirmar paradójicamente que cuanto más mejora la situación en Colombia, peor es el tratamiento de los demócratas hacia el país. O que cuando la situación de Colombia era muy mala, la relación con los demócratas era mucho mejor.

Pero muy seguramente en realidad no existe una actitud hostil de los demócratas hacia Colombia sino que se trata solamente de una táctica electoral en un momento en que este partido busca atacar por todos los flancos al Presidente Bush, cuya administración ha tenido en el gobierno colombiano un aliado incondicional. Los demócratas buscan solamente atacar coyunturalmente a los aliados de Bush, entre ellos Colombia. Por consiguiente, es de esperar que superada la coyuntura electoral e iniciado el nuevo gobierno en EE.UU., las cosas regresen a la normalidad, en caso de que la nueva administración sea demócrata, y que continúen las buenas relaciones de cooperación, en caso de que sea republicana. En ambos escenarios estaría garantizada la aprobación del TLC, acuerdo comercial que necesita con urgencia la economía colombiana para seguir creciendo e incorporándose exitosamente en las corrientes de la globalización.

## Retos futuros y reelección presidencial

Hacia el futuro el gran reto para la seguridad en Colombia será consolidar los avances logrados hasta el momento, garantizar y profundizar el control social e institucional del territorio, y mantener la tendencia positiva de la reducción de todo tipo de delincuencia. Todo lo anterior está relacionado con

la necesidad de culminar con éxito la reincisión de los grupos guerrilleros, desarticular las nuevas bandas al servicio del narcotráfico, lograr acuerdos de paz con las guerrillas y, obviamente, reducir el narcotráfico.

De otra parte, Colombia tiene ante sí el reto de garantizar condiciones favorables para seguir atrayendo la inversión extranjera y el crecimiento de la inversión interna, como condición indispensable para mantener un alto ritmo de crecimiento económico que permita seguir reduciendo el desempleo, garantizar suficientes ingresos fiscales, ampliar la cobertura de la seguridad social y reducir la pobreza. Crecimiento económico y seguridad son a su vez condiciones esenciales para continuar trabajando en procura de una sociedad más cohesionada, más igualitaria y más justa.

El término del actual mandato del Presidente Álvaro Uribe es el año 2010. La coyuntura política colombiana está marcada en este momento por el debate en torno a la sucesión presidencial, luego de dos mandatos consecutivos de Uribe. Esta en marcha una iniciativa que busca la realización de un referendo que haga posible un tercer mandato del actual presidente, lo cual ha generado muchos temores entre los partidos de oposición debido a la muy alta popularidad de Uribe, quien se muestra imbatible en las urnas. De hecho, luego de seis años de gobierno su aceptación popular merodea el 80 por ciento, el más alto de mandatario alguno en las democracias del mundo occidental.

Quienes se oponen a dicha reelección señalan que Colombia podría correr los riesgos de otros países suramericanos cuyos presidentes luego de ampliar sus mandatos, mostraron tendencias autoritarias, concentraron excesivamente el poder y restringieron el pluralismo democrático. Me parece que Colombia no estaría expuesta a estos riesgos puesto que históricamente ha sido uno de los países con mayor estabilidad institucional a nivel regional. Esto significa que su democracia está blindada contra peligros autoritarios puesto que allí opera plenamente la separación y la independencia entre los poderes públicos, existen organismos de control independientes, la libertad de prensa está garantizada y existe una sociedad civil actuante, deliberante y crítica que vigila y controla los poderes públicos. Pero la última palabra la tiene el Congreso Nacional, las altas Cortes de Justicia y el pueblo colombiano, los cuales tendrán que optar por aprobar o no esa posibilidad de continuidad del actual gobierno en Colombia. De todas maneras, son muchos los aspirantes de varios partidos políticos,

con capacidad y liderazgo suficiente para reemplazar al actual mandatarios de los colombianos, pues por fortuna, este país cuenta con una de las clases dirigentes más preparadas y capaces en el entorno regional. Cualquiera que sea el relevo, la continuidad de los propósitos parece asegurada: más seguridad, más crecimiento económico y más cohesión social. **DEP**

# Formación socio-económica de Ecuador

*Marco P. Naranjo Chiriboga\**

**E**xiste una dificultad no resuelta en forma eficiente aún por el pensamiento académico ecuatoriano con relación a la periodización de la historia o el proceso histórico en general del país. Los estudios tradicionales han puesto énfasis, más bien, en extensas descripciones que privilegian a los personajes o a determinados hechos aislados – particularmente políticos – y, de esta manera, se ha buscado construir la historia nacional.

Los estudios realizados por una nueva generación de científicas sociales, sobre todo a partir de los años 70 del siglo pasado, han tratado de modificar este enfoque para generar una nueva periodización a la historia del Ecuador.<sup>1</sup> Estos autores han tratado de entender la historia en concordancia a los auge y crisis de los productos de exportación, lo que implica abordar la evolución económica del Ecuador a través de su vinculación con los mercados internacionales.

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador.  
mnaranjoch@yahoo.com

1 Nos referimos a autores como Agustín Cueva, Alejandro Moreano, René Báez, entre otros.

Otro grupo de autores busca periodizar la historia ecuatoriana de acuerdo a las contradicciones en que entran el crecimiento de las fuerzas productivas con las relaciones de producción, lo que significa en último término hacer un análisis del desarrollo del modo de producción.

Igualmente, existen aportes que buscan entender el desarrollo del Ecuador desde un punto de vista monetario, mediante trabajos similares al realizado por Milton Friedman o Galbraith para el caso de los Estados Unidos.

Ahora bien, debemos comenzar señalando que resulta difícil calificar a las relaciones sociales de producción que se dieron en el Ecuador durante la época de la Colonia, es más, autores como José Moncada, Oswaldo Hurtado o Carlos Coloma manifiestan una serie de concepciones que no son definitivas; sin embargo, podemos señalar que el proceso de conquista marcó en la Real Audiencia de Quito (territorio correspondiente al actual Ecuador) una serie de elementos feudales que prevalecen sobre otros elementos que podrían mencionarse como capitalistas.<sup>2</sup> Pero es necesario indicar que la economía conquistadora, esto es España, funcionalizó a la economía conquistada, lo que provocó cierto desarrollo comercial, especialmente de aquellos productos convenientes para el comercio o el autoabastecimiento de la metrópoli.

Serán las clases criollas, vinculadas a este comercio, las que verán en España un estorbo a su actividad exterior y encabezarán los movimientos independentistas.

Podemos dejar indicado que, en términos generales, en la Colonia se manifiestan claramente relaciones mercantiles monetarias que expresan vínculos internos entre los colonizadores por un lado y, por otro, entre éstos y la metrópoli. Sin duda, la reproducción de la fuerza de trabajo nativa, como la reproducción de las relaciones entre el colonizador y la población local, no se desarrollan en base a relaciones mercantiles monetarias, la necesidad extraeconómica fue la característica fundamental de la explotación de la fuerza de trabajo.<sup>3</sup>

Estas relaciones precapitalistas, paradójicamente, tendrán una perseverancia inusitada hasta la década de los 70 del siglo XX, sobre todo en la región interandina.

---

2 Hurtado, Oswaldo. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Universidad Católica. Tercera edición, 1979. p. 31.

3 Coloma, Carlos. *Particularidades del desarrollo económico del Ecuador*. Quito: Revista del I. I. E. de la PUCE, 1986. p. 3.

No obstante, en la Costa las relaciones salariales tienen un dinamismo acentuado, a pesar de que se dan relaciones de tipo servil, especialmente en la producción cacaotera hasta bien entrado el siglo XX, pues existen los desmontadores y sembradores con relaciones extraeconómicas.

De todas formas, a partir de 1820 se inicia en la Región Litoral (Costa) un período de prosperidad económica debido al incremento de las exportaciones de cacao, gracias a la libertad de comercio decretada a raíz de la independencia de Guayaquil.

La división internacional del trabajo había predestinado al Ecuador, por sus *típicas características*, a la producción de mercancías de clima tropical, de frutos *sofisticados*, y es así que el país se vincula al mercado internacional con productos como cacao, café, sombreros de paja toquilla, etc.

Pero, adicionalmente, son las necesidades de ampliación de los mercados, necesidad objetiva para que se desarrolle la creciente industria británica y de algunos países europeos, las que plantean la independencia americana, unidas obviamente a las burguesías comerciales criollas y a las clases terratenientes nativas, ansiosas de quebrantar el monopolio comercial español. José Moncada ilustra el proceso independentista de la siguiente manera:

“La lucha por la independencia de nuestro país se mantuvo siempre dentro de los límites provechosos para los terratenientes y la burguesía criolla comercial. Por otro lado, las revoluciones industriales de Inglaterra y Francia necesitaban del mercado latinoamericano para sus productos. El capitalismo industrial que va desarrollándose durante todo el siglo XVIII encuentra en la dominación española un obstáculo para la penetración de sus manufacturas en las colonias americanas”.<sup>4</sup>

Y es que la independencia política de España procuraba ante todo la libertad del comercio y la libertad para el endeudamiento y la inversión extranjera.

No es por lo tanto extraño que las guerras de la Independencia hayan sido financiadas por el imperio británico que tenía la necesidad de colocar el 70% de lo que producía más allá de sus mares y colonias.

---

<sup>4</sup> Moncada, José. “De la independencia al auge exportador”. En: *Ecuador pasado y presente*. Quito: Editorial universitaria, 1973. p. 116.

Ciertamente, el proceso independentista responde a una evidente contradicción entre los estrechos márgenes de dependencia colonial y el ulterior desarrollo de las fuerzas productivas. El desenlace de esta contradicción hizo que madurasen las relaciones de producción vigentes en la Colonia.

Aquello se evidencia claramente cuando observamos que proclamada la República del Ecuador, la Asamblea Nacional de Riobamba declara vigentes las Leyes de Indias, lo que significaba la perpetuación del sistema feudalizado de la Colonia.

Se vuelven, entonces, dominantes en la mayor parte del país las relaciones de producción feudales. No obstante, es necesario recalcar que con la independencia y en la región litoral, se empieza a gestar un proceso de acumulación originaria del capital, ya que el comercio exterior provee recursos para el surgimiento del capital comercial y financiero.

En este sentido, desde 1830 el Ecuador pasa a ser uno de los principales, sino el principal, exportador de cacao del mundo. Fundamentalmente en Guayaquil se da una época de creciente prosperidad económica gracias al desarrollo de la agricultura y el comercio de exportación, lo que provocará, como ya dijimos, un proceso inicial de acumulación originaria del capital, el mismo que estará marcado por una constante presencia extranjera, sobre todo inglesa, no solo por que era con ese país con el cual mayormente comerciábamos, sino también a raíz de la deuda de la Independencia.

## “La deuda inglesa”

“La deuda estatal con Inglaterra, consecuencia de la ayuda recibida en el tiempo de guerra de liberación, impuso un sello en el ulterior desarrollo económico del país”.<sup>5</sup>

La “eterna” deuda inglesa, siempre beneficiosa para los acreedores, que *corrieron el riesgo de financiar la causa independentista*, obtenía ganancias no solo de los exorbitantes intereses y las ventajas en la colocación de los bonos americanos, sino y, sobre todo, sus utilidades provenían de los jugosos negocios que representan y representaban, el tráfico de armas, particularmente en épocas de conflicto. Al respecto es importante la siguiente cita:

---

<sup>5</sup> Op cit. Carlos Coloma. p. 6.

“Para los aprovisionadores (de armas) había pues las ventas en condiciones favorables; para los financieros había los enormes descuentos en los papeles negociados, lo que ocasionaba que los réditos reales de las inversiones financieras fueran potencialmente mucho más lucrativos que las alternativas de adquirir los títulos localmente donde estarían sometidos a las limitaciones de intereses y descuentos constantes en las leyes contra la usura. — Y continúa — el episodio de la deuda externa del Ecuador no ha sido uno de los más felices de la historia nacional”.<sup>6</sup>

En efecto, una serie de errores provocaron que la deuda inglesa se pagase varias veces. Entre otros aspectos tenemos las características mismas mediante las cuales la Gran Colombia<sup>7</sup> se endeudó y, sobre todo, la forma en como se utilizaron los fondos y finalmente el reparto de la mencionada deuda cuando la Gran Colombia se quebrantó. Repartición que, según muchos autores, no respondía a la capacidad económica de los países ya que se dividió de acuerdo a la población con que contaban cada nación para esos años. El reparto de la deuda habría sido el siguiente:

Artículo 2	Préstamo de Herring Graham y Powles de & 2 millones, con fecha 13 de marzo 1822.	
	Nueva Granada (actual Colombia)	1'000.000
	Venezuela	570.000
	Ecuador	430.000
Artículo 3	Préstamo de B.A. Goldschmidt de & 4'750.000 de 15 de mayo 1824, con un saldo de & 4'625.950	
	Nueva Granada	2'312,975
	Venezuela	1'318.395,15
	Ecuador	994.579,05
Artículo 9	La Deuda Consolidada al 3% de interés, de \$6'998.212,25 (pesos) con un saldo a 31 de diciembre, 1829, de \$ 6'399.987,25.	
	Nueva Granada	3'479.993.721/2
	Venezuela	1'997.896,37
	Ecuador	1'492.097,251/2

<sup>6</sup> Swett, Francisco y otros. *La deuda externa del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador – Corporación Editora Nacional, 1981. p. 12.

<sup>7</sup> Corresponde al antiguo Virreinato de Nueva Granada del cual formaban parte la Capitanía de Venezuela y la Audiencia de Quito.

Artículo 10	La Deuda Consolidada al 5% de interés, de \$5'374.905,75 (pesos) con un saldo a 31 de diciembre, 1829, de \$5'359.355.75.	
	Nueva Granada Venezuela Ecuador	2'679.677,871 1'527.416,371 1'152.216,50
Artículo 23	Por concepto del préstamo mexicano de 1826 por & 63.000	
	Nueva Granada Venezuela Ecuador	31.500 17.955 13.545

Fuente: Swett, F. *La deuda externa del Ecuador*

A estos montos se unieron los saldos de la deuda flotante y deuda de tesorería cuyas cuantías no pudieron ser determinadas con precisión.

El total de la deuda imputada al Ecuador por concepto de las contrataciones externas fue de 1'424.579 libras y 5 chelines, según lo establecido en el convenio Pompo Michelena. El 13 de abril de 1837, el Congreso Nacional aprobó dicha deuda siendo la posición del gobierno del presidente Rocafuerte favorable a la fórmula, por considerar la base de la población como justa para el arreglo.

Francisco Swett señala como causa de importancia de que se haya repartido la deuda de la manera mencionada al hecho de que “el Ecuador no participó, por razones de política interna, en las negociaciones para el reparto de la deuda y, la fórmula que se acordó fue gravosa para nuestros intereses por basarse en la población y no en la capacidad económica de los tres países”.<sup>8</sup>

De todas formas, haya o no haya sido equitativo el reparto de la obligación entre los tres países, lo cierto es que las continuas refinaciones y, especialmente la política económica implementada alrededor de la deuda inglesa, estuvo marcada por una serie de acontecimientos que amenazaron con conflictos territoriales en tanto el Ecuador pretendió pagar dicha deuda con parte de su patrimonio territorial.

Es ilustrativo el siguiente párrafo sobre el problema limítrofe que se originó por la propuesta ecuatoriana para el pago a los ingleses y que revela la respuesta del encargado de negocios del Perú en Quito. El mencionado representante decía:

<sup>8</sup> Op. cit. Francisco Swett. p. 12.

“La cesión de territorios fue la causa próxima del rompimiento con el Perú. El Ecuador había permitido derechos de ocupación a los ingleses y además habían franqueado la navegación del Amazonas a los ingleses y a los americanos. Añadía que estas acciones eran improcedentes por tratarse de territorios en disputa, y porque aunque el Ecuador hubiere mantenido soberanía no disputada sobre esos territorios, los Estados de Nueva Granada y Perú deberían haber sido informados de estos arreglos”<sup>9</sup>.

Todos estos intentos realizados por los gobiernos ecuatorianos para pagar la deuda inglesa, o por lo menos poner al día los intereses, tenían como objetivo final el presentar una imagen de prestigio del país ante la comunidad europea, con el fin de que ese cumplimiento atrajese nuevos préstamos y nuevas inversiones; incluso, se buscaba que se produjesen migraciones poblacionales europeas, especialmente inglesas, con la intención de que Gran Bretaña incrementase sus intereses en el Ecuador.

El acuerdo de pago de la deuda inglesa con territorios en la Amazonía ecuatoriana fue suspendido por las acciones bélicas del Perú, que hicieron que la Junta de Tenedores de los Bonos suspendiese las negociaciones hasta que existiese solución al impasse territorial.

Finalmente, la marina peruana bloqueó la Costa Ecuatoriana, sobre todo el puerto de Guayaquil. Producto de estas acciones se firmó el Tratado de Mapasingue, convenio entre el General Franco, como dictador de Guayaquil, y el Presidente Castilla del Perú. Dicho instrumento en su artículo 5to. reconocía que, en razón de lo estipulado en la Cédula del 15 de julio de 1802, que acredita al Perú los territorios de Quijos y Canelos, se declara nula la cesión de territorios que se hubiere hecho a favor de los acreedores británicos.

El Ecuador pagó la Deuda Inglesa de la Independencia después de 144 años de haberla suscrito, el 24 de mayo de 1974.

Fue la deuda de la independencia con Inglaterra, la misma que por otro lado no tuvo utilidad económica en tanto se utilizó en su integridad en la guerra, la primera inversión extranjera que recibiría el país, y según los datos que hemos podido recoger, la única que llegó al Ecuador en la mayor parte del siglo pasado.

---

<sup>9</sup> Gerhard Dekonja Kornat. “Ecuador: ensayo bibliográfico”. En: *Ecuador Hoy*. Bogotá: Siglo XXI, 1978. p. 303.

## Otras primeras inversiones

Para los primeros años de la República los procesos de concentración y centralización del capital todavía estaban incipientemente desarrollados en Europa. Es por eso que casi la generalidad de los países latinoamericanos, en los primeros años de la Independencia, no reciben flujos importantes de inversiones extranjeras y, las pocas inversiones foráneas que se dan se dirigen a la búsqueda y explotación de las minas de oro y plata que existían en las antiguas colonias españolas.

Dentro de este proceso de explotación minera también estuvo inmerso el Ecuador, aunque durante los últimos 25 años del siglo XIX. Las características de estas inversiones extranjeras son las siguientes:

“Las únicas minas que estaban en explotación eran las de English Zaruma Gold Mining Company, que se formó en Londres en 1880 con un capital de 250.000 libras esterlinas para el trabajo de las minas de Sesmo, Portovelo, Jarupe, Bomba de Vizcaya, Bomba de Pacchabamba, Toscán, Blanco y Caripamba, todas las cuales se reputaban como fabulosamente ricas, pues se decía que en tiempos antiguos habían producido grandes cantidades de oro. La concesión otorgada a la compañía británica S. Parson and Son, por la cual se reconocía los derechos en las minas que existen en una gran parte del territorio de la República. De acuerdo a las cláusulas de tal contrato de concesión, la compañía tenía libre acceso a todo el territorio ecuatoriano y gozaba del derecho de expropiar, en las condiciones que determine el ingeniero elegido por el Gobierno, por una parte, y el concesionario, por otra, cualesquiera tierras, fincas o propiedades de pertenencia particular en cualquier parte de la república y tendría, además, derecho para tomar a su cargo y explotar otros pozos de petróleo, tierras y minas que pudieran ser propiedad del Gobierno”.<sup>10</sup>

Las inversiones mineras en el país tienen las características de verdaderos enclaves, pues su grado de autonomía territorial hacía que prácticamente conformen unidades económicas que estaban aparte de la economía nacional.

Pero volviendo a lo señalado anteriormente, entre las razones que también pueden ser establecidas para que se haya dado una restricción a las inversiones en América Latina en sus primeros años de Independencia están el pánico y

---

10 Albornoz, Oswaldo. *Del crimen del Ejido a la Revolución de Julio*. p. 47-48.

la quiebra de los valores latinoamericanos en las bolsas europeas, pero sobre todo en la Bolsa de Londres. La especulación que se había producido con los bonos de la Independencia y el no pago de los países deudores, hicieron que los inversionistas consideraran que es inconveniente el “arriesgar capitales” en América Latina.

Sin embargo, para mediados de siglo se incrementan las inversiones extranjeras en la mayor parte de los países latinoamericanos, ante todo en aquellos que producían alimentos y materias primas que podían contribuir al desarrollo de la industria europea.

El Ecuador, al no tener una producción exportable que reemplace a la producción de las tierras cansadas de Europa, durante el siglo XIX casi no recibió nuevos capitales.

En general el principal producto de exportación fue el cacao, durante más de 100 años. Una serie estadística recopilada por el Departamento de Historia Económica del Banco Central da cuenta de que el cacao era el producto que porcentualmente copaba la mayor parte de las exportaciones ecuatorianas, no solo durante el siglo XIX, sino incluso en los primeros cincuenta años del siglo XX; a excepción de 1930-33, 1944-47 y 50, esto es, en aproximadamente 150 años, solo en 9 el cacao no fue porcentualmente mayor que otras mercancías de exportación, las mismas que correspondían a productos de agricultura tropical y el petróleo, que también se producía en la Costa, pero en manos del capital transnacional”.<sup>11</sup>

Las inversiones extranjeras en América Latina, en general, correspondían a inversiones de cartera en la mayor parte del siglo pasado. Un informe de la Cepal corrobora lo anteriormente afirmado:

“Los países de zona templada exportadores de productos agrícolas (la Argentina, Uruguay y en menor grado Paraguay) sustituyeron a los países mineros como metas principales del capital británico, en tanto que los países exportadores de productos tropicales continuaron ocupando una posición secundaria. Son muy conocidas las causas de la progresiva concentración de las inversiones británicas en los países agrícolas de zona templada. Desde 1880, la entrada de capitales británicos permitió la aplicación en gran escala

---

11 Rodríguez, Manuel. *Series de exportación e importaciones del Ecuador desde 1852 a 1950*. Banco Central del Ecuador. Inédito.

de algunas innovaciones técnicas (cercos de alambres de púas, congelación de carne, etc.), pudiendo los países del Río de la Plata aumentar sus ventas de carne y cereales al Reino Unido. La expansión de las exportaciones y, en consecuencia, el incremento de entradas de divisas, motivó a los capitales británicos a incrementar las inversiones en esos países”.<sup>12</sup>

Mientras a los gobernantes ecuatorianos les preocupaba el arreglar los problemas de la deuda externa con el fin de que el país lograse un prestigio de solvencia a nivel internacional y de esta manera obtener nuevos préstamos e inversiones extranjeras, los móviles del capital foráneo en América Latina eran otros.

Es ejemplificador, al respecto, que el presidente Antonio Flores busque mejorar las relaciones del Ecuador con el extranjero a través de la renegociación de la deuda inglesa, para conseguir la venida de capitales que requería el país para la construcción del ferrocarril.

## La acumulación originaria

Debemos advertir, por otro lado, que el proceso de acumulación originaria que vive el Ecuador en el siglo XIX tiene características lentas y dependientes del comercio exterior. El Ecuador de ese siglo es un país sin infraestructura y sobre todo desintegrado, en la región de los Andes se da un apogeo de las relaciones feudales de producción, mientras que en la Costa se tiene un desarrollo del capitalismo fruto de las exportaciones que se generan en esa región.

Ahora bien, cualquier desarrollo de las fuerzas productivas que pudiera tener el país venía de los centros metropolitanos y, particularmente en el siglo XIX, desde Inglaterra, que de acuerdo al informe estadístico citado anteriormente, era nuestro principal socio comercial. Y es que con la independencia e incluso mucho antes (sobre todo a través del contrabando) Inglaterra se convierte en el principal proveedor no solo del Ecuador, sino de toda América Latina. Una caracterización al respecto nos dice el siguiente:

“En el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX anteriores a la guerra de 1914, dice Puig Arosemena, muchos de nuestros países tenían en Gran Bretaña su más importante cliente. Independizados de España políticamente,

---

12 Cepal. *El financiamiento externo de América Latina*. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas, 1964. p. 3.

pasamos casi de inmediato a ser colonias de Gran Bretaña, que nos imponía a todos sus métodos y modalidades de comercio que habíamos de tener. Modalidad principalísima era la de enviar nuestros productos de antemano (sin conocer) a que precio nos serían pagados. Es decir, lo enviábamos en consignación y si se deba el caso, como por ejemplo tomado al azar, del café ecuatoriano, de cuyo precio el hacendado percibía no más de un penique por libra, no obstante que en Inglaterra se vendía al por menor en un precio treinta veces mayor. Y si esto era lo que percibía el dueño del feudo de la hacienda, ya puede uno imaginarse lo que percibía el pobre peón. Infame explotación que nos obliga a vender nuestros productos a precios irrisorios en perjuicio de los trabajadores. Infame explotación que también se extiende a los embarques de cacao y otros productos cuya vigencia rebasa el primer cuarto del siglo XX".<sup>13</sup>

En estas condiciones de intercambio, el proceso de desarrollo de un país como el Ecuador, a más de estar truncado por las relaciones internas se veía frustrado por las relaciones de intercambio que tendía a desfavorecerlo en forma constante.

Surge entonces en el Ecuador un proceso traumático de desarrollo, sustancialmente dependiente de factores externos, que tiene para colmo una estructura interna feudalizada y feudalizante, correspondiente a un país desintegrado, en donde existen deferencias notables entre una y otra región, con un mercado que apenas se desarrolla hacia el interior. Esto le llevará a afirmar al más claro representante de la ilustración guayaquileña, allá por los años veinte del siglo pasado, que es necesaria una mayor emisión de especies monetarias, ya que hay más de un millón de indios en los páramos andinos que no participan del consumo.

Como parte del proceso de acumulación originaria del capital que vivió al país, tenemos el surgimiento del capital bancario, sobre todo en la región litoral, debido especialmente a la ampliación del comercio de exportación e importación.

El desarrollo del capital comercial, el mismo que estaba relacionado con el comercio exterior y con las inversiones extranjeras, provocó la fundación del Banco Angloecuatoriano en 1886; asimismo, se firmó con Inglaterra un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. Finalmente se adoptó la convertibilidad

---

13 Op. cit. José Moncada, p. 124.

de nuestra moneda al oro, lo que implicaba una mayor integración del país al sistema capitalista internacional liderado por Inglaterra.

En los últimos años del siglo XIX se da cierta afluencia de capitales extranjeros al país, sobre todo hacia el petróleo, es así como a partir de 1896, el gobierno liberal nombra un ministro plenipotenciario en Washington con el específico encargo de gestionar la venida de empresarios que se interesen en la construcción del ferrocarril. Y serán precisamente capitales norteamericanos y británicos quienes tomen a su cargo el tendido de líneas férreas, la instalación de líneas telefónicas y telegráficas, la explotación de minas de Portovelo y la explotación de petróleo en Santa Elena.

Ciertamente, las inversiones extranjeras en Latinoamérica tuvieron una evolución sectorial en el siglo XIX y a todo lo largo del siglo XX. A finales del siglo XIX las inversiones británicas y estadounidenses empezaron a encaminarse a los ferrocarriles y a la dotación de servicios públicos. En general la dotación de líneas férreas tenía la finalidad de sacar la producción exportable del interior hacia los puertos de embarque, ya que de esta manera los países latinoamericanos podían obtener divisas para cubrir las propias deudas que se contraían para la construcción del ferrocarril y para el pago de la rentabilidad de las inversiones extranjeras.

Al respecto, el estudio citado de la Cepal señala lo siguiente:

“Los ferrocarriles y las empresas de servicio público recibieron indudablemente la mayor parte del capital invertido entre 1874 y 1914 en las actividades privadas de América Latina, por cuanto les correspondió respectivamente 30,9% y 12% del total, es decir 42,9% para ambos sectores reunidos”

El por qué de esta actitud del capital extranjero, el mismo estudio indica lo siguiente:

“De acuerdo con una opinión general, las inversiones que más éxito tuvieron para los préstamos del capital extranjero fueron las instalaciones de infraestructura, porque ellas no solamente expandían las exportaciones merced de una reducción de los costos de transporte y de otras clases, sino que también daban lugar a una ampliación del mercado interno y al crecimiento de las industrias locales”<sup>14</sup>

---

14 Op. cit. Cepal, p. 17.

En el Ecuador los servicios de luz y teléfono estaban en manos extranjeras, al igual que la explotación petrolera y minera.

A finales del siglo XIX, el ulterior desarrollo de las fuerzas productivas que se da sobre todo en la región Litoral, empieza a manifestarse en franca contradicción con las relaciones de producción que se mantienen a ultranza en la Sierra. Las haciendas costeñas productoras de las mercaderías destinadas a la exportación están caracterizadas por relaciones mercantiles monetarias, a pesar de algunas rezagadas en donde todavía había manifestaciones precapitalistas producto de la propia estructura socioeconómica del país.

En la ciudad de Guayaquil se había generado un importante proceso de urbanización e incluso se formaron las primeras fábricas que cubrían la demanda de importantes masas poblacionales que no tenían la capacidad económica para comprar productos importados. La creciente actividad, característica de un puerto que comerciaba “libremente”, hizo que la propia funcionalidad de las actividades agroexportadoras provocase la maduración del sistema monetario y crediticio y se fundasen los primeros bancos a partir de 1860, bancos vinculados, como no podía ser de otra manera, al comercio exterior, actividad fundamental de Guayaquil y en general de la Región Litoral.

“La producción de cacao al realizarse en el mercado internacional había venido generando una masa de riqueza que se había ido acumulando en manos de una burguesía, localizada especialmente en el puerto de Guayaquil, que incluso había creado su propio sistema bancario: el Banco Comercial y Agrícola, ligado al comercio de exportación, y el Banco del Ecuador, ligado al comercio de importación”.<sup>15</sup>

Surgió a finales del siglo XIX la necesidad de desarrollar las relaciones capitalistas de producción a nivel nacional. El desarrollo de estas relaciones que había sido incluso lento en la Costa, encontraba una seria limitante en la existencia de las relaciones precapitalistas o feudales en la Sierra. La necesidad constante y creciente de una masa de riqueza monetaria, conformada por el negocio de exportación, de encontrarse con trabajadores libres y con medios de producción igualmente libres, y para que sean libres deben ser ofertados y demandados, lo que supone la existencia de un mercado, y la necesidad de

---

15 Moreano, Alejandro. “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”. En: *Ecuador pasado y presente*. Quito: Editorial Universitaria, 1975. p. 142.

la ampliación de la división social del trabajo, provocaron el advenimiento de la revolución liberal.

La burguesía buscaba constituirse en la clase dirigente (y así efectivamente sucedió) que adelantara el proceso de acumulación originaria del capital. Pero al ser una burguesía que llegaba a hacer su revolución un siglo después del triunfo de las revoluciones burguesas de Europa, se apresuró a entregar la economía del país a la división internacional del trabajo.

La Revolución Liberal ecuatoriana no sólo responde a necesidades internas de creación de relaciones de producción capitalistas, sino a necesidades externas provocadas por el nuevo desarrollo de las fuerzas productivas a nivel mundial.

Adicionalmente, la revolución “burguesa” ecuatoriana se produce cuando los procesos de concentración y centralización del capital se han adelantado notablemente en los países desarrollados, por lo tanto el capitalismo ecuatoriano tiene características diferentes a las “clásicas” del desarrollo del capitalismo europeo.

Es por esas razones que la interpretación teórica del desarrollo del capitalismo en el Ecuador no debe ser amoldada a interpretaciones dadas para formaciones socioeconómicas que distan mucho de tener las características de nuestro específico desarrollo. Ejemplo claro de lo que acabamos de observar es la discusión en torno a las vías de desarrollo capitalista en el agro nacional. No se ha llegado todavía a un consenso y es más, cada investigación que se hace sobre el tema añade nuevas características, lo que provoca que ese proceso aún no esté definido en forma rigurosa.

De todas maneras, es necesario aclarar que la revolución liberal aseguró el dominio de la burguesía, aceleró el proceso de acumulación originaria de capital y con mayor fuerza adecuó la economía del país la división internacional del trabajo.

Esta nueva formación socioeconómica provocada por la revolución liberal, que creaba nuevas relaciones de producción exigidas por el capitalismo desarrollado, pues necesitaba la integración de mercados nacionales para su producción industrial y sobre todo una estructura estatal centralizada que sirviese de garantía a las inversiones foráneas directas e indirectas, se ha dado en nominarla como de “manufactura”, la misma que

se encuentra inmersa en el proceso que habría durado en el caso ecuatoriano aproximadamente hasta 1950.

Este proceso ha sido caracterizado en forma resumida de la siguiente manera:

1. La división profundizada social del trabajo, y sobre esta base la ampliación del mercado (liberalización de la mano de obra).
2. La separación de la manufactura del agro se profundizó.
3. Como resultado de los procesos señalados, desde el inicio del siglo XX hasta 1950 la población urbana creció más rápidamente.
4. Por lo anterior surgió la necesidad de desarrollo de la construcción, el transporte y las comunicaciones.
5. Con la creación del Banco Central en 1927, la política fiscal y tributaria fue modernizada, esto permitió que fueran reguladas las relaciones crediticias y, en general, la circulación monetaria.
6. El capitalismo bancario a pesar de su enraizamiento fue limitado por el desarrollo del sistema crediticio.
7. Crecieron los agregados macroeconómicos.<sup>16</sup>

Habíamos mencionado que las inversiones extranjeras en América Latina se destinaban a los ferrocarriles, en tanto esto agilitaban el transporte de la producción de exportación del interior hacia el puerto. En el caso ecuatoriano, el ferrocarril llega bastante después de lo que lo hizo en la generalidad de los países latinoamericanos, debido justamente a que el interior del país produce mercancías para el consumo nacional y no productos de exportación. El ferrocarril se construye con recursos externos y no responde a las expectativas de generación de divisas, sino más bien a la nueva estrategia de integración del país con el fin de que se incremente el mercado nacional. Es por eso que une las dos principales ciudades en los primeros años de este siglo, mientras que algunos ferrocarriles estuvieron funcionando en décadas pasadas al nuestro en la mayoría de los países latinoamericanos.

Durante este período existe una lenta aunque persistente afluencia de inversiones extranjeras que estarán marcadas por continuas crisis que viven los países centrales.

---

16 Op. cit. Carlos Coloma, p. 9.

Estas crisis afectan de manera persistente el desarrollo del capitalismo ecuatoriano que, con la característica fundamentalmente dependiente, vivirá auges y declives dependiendo principalmente de la marcha de sus productos de exportación.

Por otro lado, las inversiones extranjeras en la generalidad de los países latinoamericanos provienen fundamentalmente de Inglaterra hasta 1915, lo mismo sucede con el comercio de la región, tanto las exportaciones como las importaciones tienen un destino y una procedencia en su mayoría inglesa. Pero el centro del capitalismo a partir de la Primera Guerra Mundial, se desplazará hacia los Estados Unidos.

Esto es especialmente claro en el caso ecuatoriano. Según el informe estadístico que hemos citado anteriormente se observa claramente que a partir de 1915 hasta nuestros días, las exportaciones ecuatorianas se destinan en un mayor porcentaje hacia los Estados Unidos.

“Incluso se dan casos que empresas norteamericanas compran compañías inglesas instaladas en América Latina desde el siglo pasado. En el Ecuador, por ejemplo, la South American Development Company adquirirá los derechos que tenía en Zaruma la compañía británica English Zaruma Gold Company”<sup>17</sup>

Existen autores que señalan que es bajo la hegemonía estadounidense cuando se producirá la definitiva integración de la economía ecuatoriana al modo capitalista internacional de producción. Ciertamente, la influencia norteamericana es notable a todo lo largo del siglo XX en el Ecuador, el cual pasa a depender de ese país para la promulgación incluso de leyes y sobre todo para su conducción económica.

Por ejemplo, para su organización monetaria el Ecuador contrató una misión norteamericana presidida por Edwin Walter Kemmerer, la misma que elaboró una reestructuración institucional que fue más allá del factor monetario y tenía como fin centralizar la actividad económica con la creación del Banco Central, la organización técnica del Estado a través de la creación de instituciones como la Contraloría General de la Nación, la Caja de Pensiones, la Superintendencia de Bancos, el Banco Hipotecario. Esta comisión norteamericana no sólo

---

<sup>17</sup> Navarro, Guillermo. *La concentración de capitales en el Ecuador*. Quito: Ediciones Solitierra, 1976.

diseño nuevos mecanismos que institucionalizaban finalmente el sistema, sino que incluso funcionó con la dirección de Norteamericanos, así la Contraloría General de la Nación fue administrada por Mr. Edwards, la Superintendencia de Bancos por Mr. Tompkins, la Dirección del Banco Central, Mr. Schwultz. El país sin capacidad de integración al capitalismo mundial por sus propios medios, debió recurrir a los propios emisores de los países desarrollados, que poseían la “sabiduría técnica del imperio”.<sup>18</sup>

Este cambio en el eje de dominación de Inglaterra hacia los Estados Unidos se propicia aún más por las nuevas condiciones geográficas que viven los países de América Latina, especialmente los de la costa oeste, debido a la apertura del Canal de Panamá, que agilita el comercio y las inversiones norteamericanas a esta parte del Continente. Es necesario tener en cuenta que el Ecuador, antes de la construcción del Canal de Panamá, era la parte más alejada de Europa y la costa este de los Estados Unidos en toda América del Sur; es por eso importante notar las nuevas condiciones geográficas que vive el país a raíz de la construcción de dicho canal.

Durante este período hay una presencia importante del capital extranjero que crece a un ritmo no conocido en los años pasados. Como ya señalamos, son recursos financieros británicos y norteamericanos los que toman a su cargo el tendido de las líneas férreas, la instalación de líneas telefónicas y telegráficas, la explotación de las minas de Portovelo y la explotación de petróleo en Santa Elena.

“Es así como la Guayaquil and Quito Raway construye el ferrocarril (1897), la South American Development Company explota las minas de oro en Portovelo (1899); y la Ancon Oilfields los yacimientos de petróleo (1911).”<sup>19</sup>

En los años 20 del siglo XX, la burguesía ha consolidado su hegemonía y hasta se puede decir que esta clase se había convertido en dirigente. La burguesía había ambientado al país a su sistema de circulación y acumulación y gestado los mecanismos para la progresiva transformación de la fuerza de trabajo en mercancías. Sin embargo, al no presentar un proyecto nacional y al estar umbilicalmente unida a las burguesías de los países centrales, corrió parecido destino al de sus similares del continente.

---

18 Op. cit. Alejandro Moreano, p. 171.

19 Op. cit. Oswaldo Hurtado, p. 87.

De clase revolucionaria y transformadora, en muy poco tiempo se convirtió en reaccionaria y conservadora. Un poco antes quizás, pero esencialmente a partir de los años de 1920, nuestro principal producto de exportación, el cacao, empezó a sentir una crisis de demanda debido a que los principales países importadores prohibieron a través de varios mecanismos las compras de cacao. A esto se debe sumar las enfermedades que sufrieron los árboles. Estos factores determinaron una caída contundente de divisas provenientes de la exportación, nuestra economía dependiente para el desarrollo de cualquier programa de los ingresos del comercio exterior entró en crisis, las clases dominantes ante el impacto de la caída de las exportaciones no reaccionaron como en cierta medida respondieron a la crisis las clases dominantes de algunos países latinoamericanos en los años 30, creando un mercado interno que respondiese a la insuficiencia de crecimiento del sector externo y que aliviase en alguna medida el declive de las exportaciones, fomentando la industria nacional a través del desvío de los recursos hacia la producción interna.

La burguesía ecuatoriana sobrecargó el peso de la crisis en las clases populares y en el incipiente proletariado nacional, a través de mecanismos como la devaluación y depreciación monetaria y la disminución del salario real.

A pesar de la baja en la producción de exportación, base económica del desarrollo capitalista ecuatoriano, los mecanismos de liberación de la fuerza de trabajo creado por la revolución liberal siguieron funcionando. La imposibilidad de la producción cacaotera de absorber las grandes masas poblacionales hizo que éstas emigraran en busca de trabajo hacia las ciudades como Guayaquil, donde aparecieron los cinturones de miseria que albergaban a los inmigrantes y desocupados de las plantaciones de cacao.

Para finales de 1922 la situación económica de los trabajadores del puerto de Guayaquil alcanzaba niveles alarmantes, y por añadidura la población desocupada era sumamente numerosa.

La desesperanza sumada a la situación de miseria de las clases populares, víctimas de la inflación, la devaluación, los salarios reales cada vez más bajos y la desocupación, confluyeron en un paro general el 15 de noviembre de ese año, el mismo que fue reprimido al más puro estilo de los capitalismos dependientes, a través del genocidio. La siguiente cita es ilustrativa al respecto:

“La burguesía, recién llegada al escenario histórico, cien años después del triunfo de las burguesías europeas, se encontró no solamente con el ascenso del movimiento obrero internacional y su espectacular triunfo en la Revolución Rusa, sino con el comienzo del acoso de los núcleos centrales del gran capital internacional. Ascendía al poder cuando la burguesía mundial dejaba de ser fuerza histórica creadora. Joven y vieja no podía crear una ideología que exprese una alternativa histórica”.<sup>20</sup>

Cuando en los centros se produce el crack de los años 30 y la posterior guerra mundial, fenómeno que atenúan los lazos de dependencia, la respuesta de las clases dominantes ecuatorianas no se expresa en concordancia a sus similares de otros países latinoamericanos, que empezaron a crecer hacia adentro mediante una acción deliberada del Estado, sino más bien, hicieron que la crisis recayese con la fuerza mayor en los trabajadores y clases populares, sin impulsar ningún proyecto que de una respuesta nacional a la crisis.

“Más bien a partir de los años 20 se dinamiza las exportaciones de petróleo que se vuelven principales y de mayor porcentaje con relación a otros productos nacionales para los años de 1930, 1931 y 1932”.<sup>21</sup>

Esto responde a que a partir de 1921 el capital extranjero, sobre todo la inversión directa, acentúa su penetración en el sector minero y el petróleo. La explotación hidrocarburífera adquiere importancia sobre todo a partir de 1923, cuando se descubren los yacimientos de Ancón que llegan a producir 468 mil metros cúbicos en 1944.

En la explotación de los yacimientos petrolíferos de la península de Santa Elena intervienen tres compañías inglesas y una norteamericana, sin embargo, dos de las primeras (inglesas) controlan el 94% de la producción, siendo la Anglo Ecuatoriana Oilfielda Ltda. la principal, que inicia sus operaciones en condiciones parecidas a un enclave, pues esta compañía no pagaba ningún impuesto. En 1937 se otorga una concesión petrolera en la parte oriental a la Dutch Shell Co. Esta empresa “abandona” su exploración aduciendo que en esa zona no existe petróleo, cosa que será desmentida ampliamente 30 años más tarde. La empresa norteamericana South American Development Co. continúa la exploración de las minas de oro en Portovelo, en condiciones coloniales.

---

20 Op. cit. Alejandro Moreano, p. 167.

21 Op. cit. Manuel Rodríguez.

Este período marcado por las fuentes pérdidas del negocio de exportación puede ser visto como un período en el que la acumulación originaria del capital creció en forma paulatina y lenta.

Asimismo, las inversiones extranjeras cambiaron de modalidad en lo que se refiere a la constitución misma de su capital. Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, las inversiones de los países capitalistas desarrollados eran financiadas con fondos reunidos en las bolsas de valores; en tanto que, las hechas a partir de la posguerra se financian con sus propios fondos o por intermedio de sucursales y filiales abiertas en la región.

Como habíamos visto en párrafos anteriores, la crisis de las exportaciones de cacao sumió al país, como era de esperar, en un notable estancamiento que originó una profunda depresión económica que se manifestó a través de un proceso lento de reproducción ampliada, la misma que en ciertos momentos se detuvo y hasta retrocedió.

El Ecuador deberá esperar el surgimiento del banano a partir de 1950, como nuevo producto estrella de su comercio exterior, para continuar con su proceso de acumulación del capital, esto es, veinte años después del fin de la producción cacaotera. **DEP**

# Guyana: historia y desarrollo económico

*Tota C. Mangar\**

## Introducción

**G**uyana<sup>1</sup>, “Tierra de muchas aguas” o “Tierra de muchos ríos” está situada en la punta noreste de América del Sur aproximadamente uno y nueve grados de latitud norte y 56 y 61 ½ grados de longitud oeste. Al norte está bordeada por el océano Atlántico, al sur y suroeste por Brasil, al oeste por Venezuela y al este por Suriname.

El establecimiento de fechas históricas exactas es a menudo fuente de controversia y el caso de Guyana no es una excepción. En todo caso, el primer registro histórico de Guyana, en realidad de ‘las Guyanas’<sup>2</sup> en general, se remonta a una década del descubrimiento o más precisamente ‘redescubrimiento’ del

\* Universidad de Guyana.  
totamangar@yahoo.com

1 El nombre “Guyana” surge en 1966 al independizarse del Reino Unido. Previamente se denominaba Guyana Británica (1831-1966) y en tiempos anteriores Colonia Holandesa de Esequibo, Demerara y Berbice.

2 La denominación de ‘Guyanas’ es un nombre que se aplica colectivamente al área que se encuentra entre el río Amazonas y Orinoco. Se llamaba también “Costa Brava” en el auge de las exploraciones, asentamientos y colonización europeas. Esta área fue dividida a continuación en cinco ‘guyanas’, a saber, Guyana Española (la actual Venezuela); Guyana Británica (ahora Guyana); Guyana Holandesa (actual Suriname); Guyana Francesa; y parte de la Guyana Portuguesa (actualmente parte de Brasil).

Nuevo Mundo, cuando Cristóbal Colón avistó y cruzó la costa de Guyana en su tercer viaje atlántico en 1498.

A partir de 1570, aproximadamente, europeos no españoles comenzaron a interesarse por la exploración del área como parte del desafío al monopolio español del Nuevo Mundo. Otro incentivo fue el legendario El Dorado, un lugar de “innumerables oro, plata y esmeraldas”<sup>3</sup> en alguna parte a lo largo del Orinoco, el Amazonas o en las tierras altas de las Guyanas. Con respecto a Guyana, lo que sabemos es que el primer asentamiento se situó en Pomeroon a fines del siglo XVI cuando barcos neerlandeses fueron enviados desde la provincia de Zeeland. En 1613 el fuerte de Kyk-over-Al fue fundado en la confluencia de los ríos Esequibo, Mazurani y Cuyuni y se convirtió en el primero que permaneció bajo el neerlandés Adrianensen Van Groenwegel. Kyk-over-Al mostró tempranos signos de progreso y fue reforzado por la formación de la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales en 1621. Los holandeses rápidamente se interesaron por la región de Berbice y se le otorgó autorización a Abraham Van Pere para colonizar el área.

En un momento inicial estos asentamientos servían como puestos de comercio para el próspero comercio de trueque que resultó del contacto con los indios. Los europeos manufacturaban hachas, cuchillos, telas, cuentas, baratijas y tijeras eran intercambiadas por algodón, hamacas, *annatto*, tabaco y otros productos. A medida que los asentamientos progresaban los holandeses extendieron sus actividades al tabaco, café y cultivo de algodón para asegurarse un abastecimiento de estas *commodities* en cantidades comercializables.

Acontecimientos ocurridos a mediados del siglo XVII tuvieron efectos importantes en el futuro de Guyana. Primero, España reconoció oficialmente la independencia de los Países Bajos en el Tratado de Munster en 1648. Posteriormente, en 1650 la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales decidió permitir a personas privadas, sin relación con la compañía, asentarse en la región. De mayor significado aún fue la reconquista de Brasil por los portugueses. Esto llevó a un influjo de colonos neerlandeses a Esequibo cuyo capital y habilidades fueron esenciales. Las tempranas colonias neerlandesas en Guyana sufrieron una fortuna adversa debido a las rivalidades y guerras entre los europeos, especialmente entre los años 1665 y 1712. Se recuperaron

---

<sup>3</sup> Hartsinck, J.J. *The discovery of Guiana and the description of the various European possessions therfrom*. Amsterdam: Berchryng, 1770. Vol. I, p. 126.

de estos ataques y en 1730 más tierras a lo largo de la costa fueron plantadas para obtener azúcar, café y algodón.

La colonización holandesa fue eficaz gracias a los esfuerzos de Laurens Store Van Gravesande que se tornó comandante de Esequibo en 1743<sup>4</sup>. Se embarcó en una política de exploración y asentamiento de Demerara con la ayuda de colonos ingleses de Barbados y Antigua. Fue esta significativa migración a Demerara que dio lugar a la dominación total de la industria del azúcar por varias décadas. En todo caso, quedó claro que al terminar el siglo XVIII, Demerara había avanzado mucho y eclipsado las colonias más antiguas.

Gran Bretaña completó la conquista final de las colonias holandesas en 1803. La cesión formal se hizo a través del Tratado de París el 30 de mayo de 1814<sup>5</sup> y en 1831 las tres colonias se unieron bajo el nombre de “Colonia de la Guyana Británica”<sup>6</sup>. A partir de ese momento los Británicos heredaron el sistema de gobierno holandés que persistió hasta el siglo XX.

El siglo XIX fue testigo de fluctuaciones en la industria azucarera. La abolición del comercio británico de esclavos en 1807 y la emancipación de los esclavos en 1834 trajo miedo, incertidumbre y desanimo a los dueños de las plantaciones. Este estado de cosas empeoró con el fin del sistema de aprendizaje de oficios en 1838 al producirse un intenso éxodo de ex esclavos desde las plantaciones. El movimiento en los pueblos y de los campesinos se intensificó. La severa falta de mano de obra en las plantaciones llevó a distintos esquemas involucrando diversas nacionalidades incluyendo portugueses, africanos liberados, barbadenses, chinos, e Indios del este ('East Indians', provenientes de la zona de Bombay). Estos últimos que totalizaban más de 239.000 entre 1838 y 1917 contribuyeron significativamente a la supervivencia de la industria del azúcar. Este periodo fue testigo de la mejoría tanto de las técnicas de cultivo de la caña de azúcar como de la manufactura del azúcar en el momento en que la industria local cambiaba del proceso de mascavo a un proceso con tachas al vacío.

---

<sup>4</sup> Van Gravesande, Laurens Storm. *The rise of British Guiana*. Recopilados de los despachos de C.A. Harris y J.A. De Villiers. London: Hakluyt Society, 1911. I, p. 61.

<sup>5</sup> Netscher, P.M. *History of the colonies of Essequibo, Demerara and Berbice. From the Dutch establishment to the present day*. Traducido por W.E. Roth (S' Gravenhage: Martins Nuhoff, 1888), p. 136.

<sup>6</sup> Ibid., p. 143. También denominada “United Colony of British Guiana”.

En la educación, 1876 marcó el año de la introducción de la ley de enseñanza obligatoria<sup>7</sup> que obliga a todos, incluyendo los trabajadores a mandar sus hijos a la escuela. Al fin del siglo XIX la colonia ya mostraba cierta diversificación económica: producción de oro, cultivos de arroz y cultivos comerciales. Tuvo lugar también la reforma constitucional y la sentencia arbitral de 1899. La organización laboral dio un paso adelante con la creación del primer sindicato, el British Guiana Labour Union por el “padre del sindicalismo en el Caribe británico”, Hubert Nathaniel Critchlow. La inquietud por profundizar reformas constitucionales llevó al estatus de Colonia de la Corona en 1928, en el momento en que la administración heredada de los Países Bajos fue remplazada por los Consejos Legislativo y Ejecutivo.

En 1950 el Dr. Cheddi Jagan se juntó con Forbes Burnham y otros para formar el Partido Progresista Popular, cuando se efectuaron elecciones bajo una nueva Constitución en 1953, el partido llegó al poder. Pero el triunfo fue de corta duración, el miedo a la amenaza comunista y la presión del gobierno estadounidense hizo que Gran Bretaña suspendiese la Constitución, despachase tropas y declarase un estado de emergencia. Tras la caída del gobierno legalmente electo, fue impuesto un gobierno interino. El país recibió otro golpe con el quiebre del partido en dos facciones, los partidarios de Jagan y los de Burnham. Este evento desafortunado tendría serias repercusiones en el futuro y de las cuales el país todavía no se ha recuperado totalmente. El partido de Burnham fue rebautizado de Peoples National Congress (P.N.C.) en 1957.

Entre 1962 y 1964 la colonia atravesó una temporada de fuerte inquietud social y política. Tras las elecciones generales de 1964, se formó un gobierno de coalición compuesto por el P.N.C. y United Force y Forbes Burnham llevó el país a la independencia política el 26 de mayo de 1966 y el 23 de febrero de 1970 es proclamada la República Cooperativa de Guyana. En 1980, el primer ministro Forbes Burnham se convirtió en el primer presidente ejecutivo después de las elecciones generales y de una controvertida nueva constitución. A inicios de 1980 ya se notaba que el país caminaba en dirección de una seria crisis económica. Los pilares de la economía, azúcar, arroz y bauxita habían bajado de producción y el petróleo y otros productos importados habían subido sus precios. Con la escasez de divisas, de materia prima,

---

<sup>7</sup> Para más detalles ver Woolford, Hazel. “Compulsory social issues behind the education bill of 1876.” En: *History Gazette*, N. 26.

repuestos y una deuda nacional creciente, el nivel de vida bajó drásticamente. La emigración al vecino Surinam, Venezuela, Brasil, Caribe y Norteamérica aumentó de forma alarmante.

En agosto de 1985, Burnham murió tras una cirugía y Hugo Desmond Hoyte se tornó su sucesor. Frente a una situación económica cada vez peor, la deterioración de los servicios básicos, una economía paralela y mercado negro creciente y el avance de la emigración, la administración de Hoyte se embarcó en un Programa de Recuperación Económica con énfasis en la desinversión y una mayor participación del sector privado.

El periodo entre 1991 y 1992 fue testigo de varias reformas electorales que llevaron al resurgimiento del P.P.C. y condujeron al gobierno de Jagan. Un programa de reconstrucción fue implementado, a la muerte del presidente Jagan en 1997 le sucedió su esposa, Janet Jagan. Al renunciar por problemas de salud, sobresalió la figura del joven y dinámico Bharrat Jagdeo que como presidente de Guyana llevó su partido a la victoria en las elecciones de 2001 y 2006.

La República Cooperativa de Guyana con área de 214,970 kilómetros y una población de menos de 800.000<sup>8</sup> personas, está hoy dividida en 10 regiones administrativas y es miembro de la Mancomunidad Británica de Naciones y del Caricom. Pertenece también a varias organizaciones suramericanas y hemisféricas mientras persigue la definición de su identidad continental en el actual momento histórico.

## El desarrollo económico tras la emancipación en el siglo XIX

El periodo que se siguió a la emancipación en el siglo XIX fue de crisis, experimentación y cambio. El cultivo principal, caña de azúcar, experimentó altibajos debido a la falta de mano de obra, los efectos de la Ley del Azúcar de 1846<sup>9</sup>, serias amenazas de campesinos, competencia de la remolacha europea y la necesidad de avances tecnológicos de todo orden. La liberación de aproximadamente 84.000 esclavos al término del Sistema de Formación

---

<sup>8</sup> El *Commonwealth local government handbook*, cita una población de 761.000 en 2004.

<sup>9</sup> La ley del azúcar de 1846 eliminó el tratamiento preferencial para el azúcar de las Indias Británicas Occidentales.

de Aprendices y la entrada de miles de inmigrantes de Asia, África, Europa e incluso Barbados “alteró drásticamente la composición de la colonia”<sup>10</sup> y sentó las bases para una transformación económica.

Dentro de la primera década (1838-1848) 44.456 antiguos esclavos trabajaban 15.462 acres (aproximadamente 6.250 hectáreas) a un costo de \$1.038.000<sup>11</sup>. Esto significó un gran movimiento poblacional desde las plantaciones a los recién creados pueblos pero fue mitigado por la migración en gran escala de los trabajadores contratados para trabajar en plantaciones.

Un elaborado sistema de drenaje y canales de irrigación, una complicada red de caminos y represas, la construcción de puentes y compuertas, la introducción de máquinas de vapor y un sistema de manufactura más eficiente, todo esto contribuyó para la supervivencia de la industria del azúcar en el siglo XIX. Efectivamente, la industria del azúcar en Guyana era “tecnológicamente la más avanzada en las Indias Occidentales Británicas”<sup>12</sup> en esa época.

A pesar del dominio del azúcar hubo diversificación económica en la segunda parte del siglo XIX, por ejemplo, la minería se tornó importante con el descubrimiento de oro en localidades ribereñas y del interior en los distritos de Cuyuni y Mazaruni en los años 1870 lo que llevó a una ‘ fiebre del oro’ durante los años siguientes. El uso de la madera de wallaba para la producción de tablas y postes fue creciendo junto con el carbón para cocinar. La industria maderera creció gradualmente y la exportación de maderas preciosas, en particular *greenheart* (*Chlorocardium rodiei*) cuya exportación promedió 641.000 pies cúbicos anualmente durante 1862 y 1865<sup>13</sup>, y fue exportada a países industrializados para la construcción de muelles, puertos y embarcaderos. Caucho fue exportado inicialmente en 1859 y en 1880 la industria estaba exportando anualmente 200.000 libras (aproximadamente 90.000 kilos) que subió a 482.396 libras (aproximadamente 218.000 kilos) en el periodo de 1896-1897<sup>14</sup>.

---

10 Granger, David. “The diversification of the economy of British Guiana, 1880-1930”. En: *Guyana Historical Journal*. Vol. IV & V, 1992. p. 32.

11 Young, Allan. *The approaches to local self-government in British Guiana*. London: Longmans Green and Co. Ltd., 1958. p. 23.

12 Shahabuddeen, Mohamed. *From plantation to nationalisation. A profile of sugar*. Georgetown Guyana National Printers Ltd., 1983. p. 29.

13 Mangar, Tota C. *A brief history of Guyana forestry commission, 1925-2004. 79 years of service to the national economy*. Georgetown, 2004. p. 7.

14 Ibid.

Cultivos comerciales y crianza de animales fueron aumentando junto con la producción de coco y copra; arroz, cacao, café, frutos cítricos, y verduras fueron cultivados con éxito. Otro sector fue el de la construcción, algunas de las estructuras de madera más impresionantes de Georgetown fueron construidas el siglo pasado con “calidad en su arquitectura, ingeniería y terminación”<sup>15</sup>.

El comercio también se expandió, tanto al por mayor como al detalle, al mismo tiempo que hubo mayor disponibilidad de servicios bancarios, crédito, finanzas y seguros pero era indispensable intensificar la diversificación de la economía de las colonias<sup>16</sup>.

## Desarrollos anteriores a la independencia

La diversificación económica continuó en las primeras décadas del siglo veinte, en el periodo de 1900 a 1939, arroz, lechería y maderas son algunos de las áreas asistidas.

El interés en la extracción de la bauxita y en la producción de aluminio estaba ya presente en el inicio de siglo. En los distritos de Kwakwani e Ituni en el río Berbice y los Three Friends, Old England, Dakara y Wismar en el río Demerara se encontró mineral metálico de alta calidad<sup>17</sup>. La Compañía Demerara de Bauxita (Demba) inició la producción de bauxita en 1917 como respuesta a las demandas por aluminio durante y después de la Primera Guerra Mundial<sup>18</sup>. Ya en 1965, minas como Montgomery, Arrowcane, Maria Elizabeth, Noitgetdacht y Warabaru producían 90 % del rendimiento nacional de aproximadamente 3.000.000 de toneladas<sup>19</sup>.

Durante la Segunda Guerra Mundial, escasez generalizada y alto costo de vida, llevaron al gobierno a implementar una “Campaña para Aumentar la Producción de Alimentos”. La producción de arroz y su exportación casi dobló

---

15 Granger, “The diversification ...”, p. 40.

16 *West Indian Royal Commission Report*, 1898. Ver también, *Sugar without slaves. The political economy of British Guiana, 1838-1904*. New Haven: Yale University Press, 1972.

17 Williams, John. *Diversifying the Guianese economy, 1900-1939. The bauxite industry*. p. 14 (Trabajo presentado en el Seminario M.A., abril 1974, U.G.)

18 Ramraj, Robert. *Guyana population, environments, economic activities*. Greenboro: Battleground Printing and Publishing, 2003. p. 201.

19 Ibid. p. 205

entre 1939 y 1957<sup>20</sup>. En 1957 Black Bush Polder situada en la región del Upper Corentyne fue la primera urbanización desarrollada, cubre un área de 31.000 acres (aproximadamente 12.500 hectáreas) y sus habitantes se dedican a cultivos comerciales y de arroz. Otros complejos habitacionales como Tapakuma, Mara y el Boerasirie Extensión Project fueron también inaugurados.

Hubo una época en que la industria de diamantes tuvo un desenvolvimiento significativo, se exportaban tanto diamantes en bruto como pulidos. Su producción promediaba 30.000-40.000 quilates anualmente en los años 1960. Entre otras industrias que progresaron en la época anterior a la independencia están la pesquera, cervecera y de bebidas y las madereras así como el comercio al detalle y al por mayor, comunicaciones y transporte.

## Desarrollo económico posterior a la independencia

Hasta 1966 la economía de Guyana tenía básicamente una orientación capitalista y estaba en gran medida en manos extranjeras. En el período que se sigue a la independencia y bajo Forbes Burnham hubo una “transformación económica radical de corte socialista”<sup>21</sup>.

En una primera instancia en 1970, tenemos la declaración de status republicano, la República Cooperativa de Guyana<sup>22</sup>; le sigue la creación de varias instituciones autóctonas y una serie de nacionalizaciones con el objetivo de poseer y controlar los sectores principales de la economía. Demba (bauxita) fue nacionalizada en 1971, Jessels (azúcar) en 1975 y el conglomerado Bookers en 1976. Los colegios confesionales también fueron puestos bajo el control directo del gobierno. La nacionalización de Demba representó la primera instancia en los países de la Mancomunidad en el Caribe de control público de un sector importante de la economía nacional y fue para cumplir el “programa socialista declarado del Gobierno de Guyana”<sup>23</sup>.

La serie de nacionalizaciones y políticas afines fueron rápidamente acompañadas de complicaciones: mantenimiento, repuestos, transporte

---

20 R.P.A. Publication, *Our rice industry*, 1964. p. 2.

21 Ferguson, Tyrone. *To survive sensibly or to court heroic death: management of Guyana's political economy, 1965-85*. Georgetown: Guyana National Printers Ltd, 1999. p. 206.

22 Las cooperativas eran consideradas vehículo de transformación económica y social.

23 Shahabuddeen, Mohammed. *Nationalisation of Guyana's bauxite. The case of Alcan*. Georgetown: Guyana National Printers Ltd. 1981. p. 275.

inadecuado, conflictos laborales, pérdida de habilidades gerenciales, todo empezó a fallar. Desde 1976 en adelante se hizo evidente la recesión debido a problemas agudos de cambio<sup>24</sup>. El presupuesto de 1977 mostraba la dura realidad, proponía un corte del 30% en gastos, aumento de precios, el fin de los subsidios en varios ítems de consumo y el aumento en impuestos indirectos incluyendo aranceles, licencias y tasas<sup>25</sup>, a todo esto le siguió un congelamiento de los salarios dos años después.

Como respuesta a esta difícil situación el gobierno negoció una facilidad *stand-by* de US\$ 15 millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Derechos Especiales de Giro (DEG) seguidos de una Facilidad de Fondos Extendida involucrando US\$ 100 millones y un préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial por US\$ 23,5 millones<sup>26</sup>. Las metas y políticas del FMI y del Banco Mundial terminaron creando más dificultades económicas debido a la eliminación del control de precios, aumento en las tasas de interés, reducción de importaciones, cortes en gastos sociales, reducción de subsidios y devaluación de la moneda guyanesa<sup>27</sup>. Estas medidas tampoco consiguieron mejoras en la economía ya que no se cumplieron las metas, antes bien, produjeron una substancial caída de la producción y de la productividad en los sectores clave del arroz, azúcar y bauxita. El resultado fue una producción exportadora reducida y aumento de los precios de importación que llevó a una crisis de la balanza de pagos. De acuerdo a Tyrone Ferguson los “años de 1979-1985 representaron el peor momento de sostenido deterioro económico de la era Burnham”<sup>28</sup>.

Al mismo tiempo el gobierno enfrentaba presiones crecientes de los sindicatos con respecto a reivindicaciones laborales y salariales. Lo muestra claramente la declaración de su entonces presidente, George Daniels, al decir “esta continua disminución de los salarios reales ha afectado seriamente el ánimo de los trabajadores y diariamente destruye su voluntad de producir”<sup>29</sup>. Ahondando en el problema, el antiguo ministro de finanzas, Carl Greenidge

---

24 Thomas, Clive. *Plantations, peasants and State*. UWI: ISER, 1984. p. 199.

25 Thomas, p. 174.

26 Ibid.

27 Ibid. El dólar guyanés fue devaluado en 16 % en 1981 y 25 % en 1984, respectivamente.

28 Ferguson, p. 345.

29 Citado en Ferguson, p. 366.

admite que “la utilización del sector productivo tuvo un promedio de 40% de la capacidad efectiva debido a la carencia crónica de divisas y consecuentemente falta de repuestos y productos<sup>30</sup>.

Con el país inmerso en una seria y prolongada crisis la nueva administración de Desmond Hoyte se embarcó en un Programa de Recuperación Económica (PRE) bajo la tutela del FMI y del Support Group of Countries, conjuntamente se aplicó una severa devaluación del dólar guyanés en 1989<sup>31</sup>.

## El período pos 1990

Los acontecimientos de 1990 en adelante, incluyendo logros económicos y otros más, y los desafíos que enfrenta Guyana en la actualidad, son los siguientes:

- El Proyecto de la Mancomunidad de Naciones para la Selva Tropical – El Centro Internacional de Iwokrama para la Conservación y Desarrollo de la Selva Tropical se inicia (1990) comprendiendo alrededor de 900.000 acres (aproximadamente 360.000 hectáreas) de selva tropical intocada. Está dirigido a promover la conservación y el uso sostenible y equitativo de las selvas tropicales con el fin de obtener beneficios duraderos ecológicos económicos y sociales a largo plazo para el pueblo guyanés y el mundo en general;
- Un acuerdo de venta de madera entre Guyana y Sunkyong, una compañía de Corea del Norte, para desarrollar un proyecto de forestación con un manejo de aproximadamente 4 millones de acres (aproximadamente 1,6 millones de hectáreas) de selva en el distrito del Noroeste (1990);
- Un nuevo acuerdo con la Compañía Barama por 1,6 millones, una concesión fuera del cinturón de *greenheart* para la explotación y manufactura de madera para contrachapado (1991). Inversiones de \$154 millones por un periodo de 10 años;

---

30 Greenidge, Carl B. *Empowering a peasantry in a Caribbean context. The case of land settlement schemes in Guyana, 1865-1985*. Kingston: University of the West Indies Press, 2001. p. 151.

31 Fue una devaluación del dólar guyanés del 230% frente al dólar estadounidense.

- Las minas de oro de Omai comenzaron sus operaciones en Guyana (1993). La producción de oro ha venido creciendo paulatinamente en los años siguientes;
- Significativo aumento de la producción de azúcar y arroz;
- Producción creciente de cultivos no tradicionales;
- Creciente producción de pescado y camarones para exportación;
- Aumento de la producción de bauxita;
- Aumento de la producción de aves y huevos;
- Desde 1993 en adelante se inició una agresiva política de vivienda. Se entregaron más de 70.000 lotes para construcción y se mejoró el acceso al crédito hipotecario;
- Regularización de áreas de ocupación ilegal;
- Desarrollo de la infraestructura viaria;
- Aumento del presupuesto social y de servicios y construcción de nuevas escuelas y hospitales;
- Aumento del gasto en educación;
- Puesta en funcionamiento del campus universitario de Tain, Berbice (2000);
- Se completó la sede de Caricom (2005);
- Se finalizó el Centro de Convenciones (2006);
- Se concluyó el Estadio Nacional de *Cricket* en Providence y se recibió la Copa del Mundo de *Cricket* (2007);
- Proyecto de modernización de Skeldon (azúcar) en curso, inversión de \$128 millones;
- Puente sobre el Berbice, en curso;
- Nuevos hoteles: Buddy's Internacional Hotel y otros de mediano porte, además de complejos de ecoturismo;
- Reducción de la deuda externa. De una cifra de US\$ 2,3 mil millones a menos de US\$ 700 millones (reestructuración de deuda y perdón de la misma);

- Sentencia del Tribunal Internacional sobre la disputa fronteriza entre Guyana y Surinam y la expulsión de la compañía CGX (exploración petrolera). La compañía continuará en breve con sus emprendimientos, y
- La construcción del puente de Takatu.

## Algunos desafíos actuales

- Armonía racial y unidad nacional;
- Estabilidad socio-política;
- Intensificar campaña para el aumento de producción y productividad;
- Apoyo a la Campaña para Aumentar la Producción de Alimentos;
- Reducción de la inflación;
- Erradicación de la corrupción;
- Eliminación del narcotráfico;
- Detener emigración, consecuentemente la “fuga de cerebros”;
- Erradicación de pobreza, Sida, malaria y otros males sociales;
- Lidiar con personas deportadas y conseguir su rehabilitación social;
- Impacto de la globalización y de la liberalización del mercado;
- Impacto del fin de las cuotas de preferencia para el azúcar en la Unión Europea y EPA;
- Solución y prevención de crímenes graves;
- Aumento del crecimiento anual;
- Detener la declinación del dólar guyanés;
- Política de inversiones más agresiva, y
- Expansión de la industria del turismo, especialmente del ecoturismo y del mantenimiento de lugares de interés cultural para visitantes. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

# Paraguay: los desafíos de una economía mediterránea

*Juan Carlos Herken Krauer\**

## I. Introducción

La conformación del Paraguay – único país mediterráneo de Sudamérica, hasta que Bolivia perdió su salida al mar después de la Guerra del Pacífico (1879-1884) – puede bien ser definida como una lucha para hacer que la historia supere los condicionamientos de la geografía, y al mismo tiempo esperar que las necesidades de la economía mundial cambiaron la relevancia de los recursos naturales contenidos en el contexto nacional.

Ubicado en el centro de Sudamérica, sin recursos minerales de significación, el Paraguay buscó desde su independencia una manera eficiente y no tan cara de hacer que sus productos llegasen al mercado mundial. El sistema fluvial del Río de la Plata – sobre todos los ríos Paraguay y Paraná – constituyó por siglos la única vía respiratoria de la economía paraguaya, con

\* Andalusian Education & Culture Solutions (AECS).

jcherken@gmail.com

costos sumamente elevados, que en la primera mitad del siglo XX superaban incluso a los fletes para el transporte de mercancías entre Buenos Aires o Río de Janeiro, y ciudades europeas o estadounidenses.

La conexión ferroviaria con el sistema argentino, alcanzada en 1913, debería haber conducido a una reducción de los costos de transporte, pero de hecho se estableció una especie de duopolio entre las empresas que monopolizaban el comercio fluvial, y la del ferrocarril. Deseos y proyectos por encontrar una “segunda salida” hacia el Atlántico ya existieron desde el siglo XIX, pero ninguno de ellos se concretizó. Recién a comienzos de la década de 1960 se logra una “segunda salida” por vía terrestre, con la inauguración del primer puente sobre el Río Paraná entre Brasil y Paraguay, y la mejora relativa de la red vial dentro del Paraguay, que permite a su vez un “mercado interno” propiamente dicho.

Esta “segunda salida atlántica”, así como el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos del Río Paraná con la Argentina y el Brasil, permiten que entre en las décadas de 1970 a 1990 el Paraguay triplique su volumen de actividad económica, recuperando en parte un atraso relativo de más de medio siglo, en comparación con las economías vecinas, sobre todo las de menor dimensión.

A comienzos del siglo XXI, el Paraguay, a pesar de esa recuperación relativa de su retraso histórico, sigue sufriendo de “desventajas comparativas” en su acceso al mercado mundial y de un modelo económico que si bien permite equilibrar las principales cuentas macro-económicas del sector externo, no puede impedir la permanente emigración, a todos los niveles de calificación de la fuerza de trabajo, y que tampoco ha permitido un mayor grado de industrialización.

Es probable que una aceleración del proceso de integración dentro del Mercosur, que implique la mejora de la infraestructura de comunicaciones, así como la reducción o la eliminación de los costes burocráticos, impositivos y de tasa de cambio que afectan al comercio externo, creen nuevas condiciones que permitan un mayor efecto multiplicador interno, en términos de empleo y de ingreso, del actual modelo agro-exportador, complementado con la exportación de energía hidroeléctrica.

## II. La evolución entre dos guerras. De 1860 a 1932

De lo que se conocía en los comienzos de la era colonial como el “Paraguay Gigante de las Indias” habría de quedar poco al inicio del siglo XIX. La creciente importancia económica y política del puerto de Buenos Aires retradujo toda la maquinaria institucional española cada vez más hacia el sur, culminando con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776. El Paraguay sería una provincia alejada del centro de decisiones, fronteriza y marginal, aportando en lo fundamental yerba mate, tabaco y madera al mercado regional. La expulsión de los jesuitas de los dominios del Rey Carlos III de España, en 1767, habría de causar daños irreparables en la explotación de los recursos económicos de la zona que después recogería a la República Independiente del Paraguay, a más de permitir la dispersión o la esclavitud de la inmensa masa de indígenas, catequizados y educados por los misioneros<sup>1</sup>.

La dictadura del Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) puso fin, en un primer nivel, a las ambiciones de Buenos Aires de reintegrar la “Provincia” del Paraguay al nuevo esquema nacional argentino. Rodríguez de Francia fomenta a su vez relaciones austeras pero beneficiosas con el Imperio del Brasil, como manera de encontrar salida a las exportaciones paraguayas, y para contrarrestar los designios argentinos. El “aislamiento” del Paraguay de la época es más bien relativo, y la llegada al poder de la familia de los López, con el liderazgo de Carlos Antonio López en 1841, permite un proceso de cierta modernización de la estructura económica y de mayor integración regional y mundial. Mucho se ha hablado – y se sigue hablando – del “socialismo paraguayo del siglo XIX” o incluso del “capitalismo de Estado”. Y a su vez de la “industrialización” de aquella época.

Pero la especificidad del rol del Estado en la esfera económica – que caracterizaba ya la época de Francia – era en realidad la continuidad de la herencia colonial, antes que un objetivo *estatista* forzado. La explotación de la yerba mate era considerada desde los tiempos coloniales como un privilegio real, y los *yerbales del rey* se convirtieron en los *yerbales del Estado* paraguayo, a los que en principio sólo se podía acceder a través de licencias y con cuotas

<sup>1</sup> Basta señalar un solo ejemplo: la técnica del cultivo del árbol de la yerba mate, desarrollada por los jesuitas, habría de perderse por completo hasta comienzos del siglo XX, cuando fue recuperada por inmigrantes europeos en el norte del Paraguay, y posteriormente diseminada a su vez en las regiones productoras de la Argentina y el Brasil.

impuestas de manera estricta. Las grandes estancias de ganado de las Misiones Jesuíticas habían sido convertidas en *estancias del rey* al final del siglo XVIII, y estas unidades de producción se convirtieron en las *estancias de la patria*. A pesar de que resulta difícil calcular con mucha precisión, el ganado en posesión del Estado crecería hasta representar cerca de un tercio del total del stock para comienzos de la década de 1860<sup>2</sup>.

Uno de los más ricos y cultivados miembros de este último grupo, el relativamente próspero ganadero Carlos Antonio López, toma control del gobierno en 1841, primero a través de un Consulado conjunto, y en 1844, como Presidente, elegido sobre la base de un reglamento de gobierno que hizo de Constitución provisional<sup>3</sup>. La asamblea reunida para aprobar la carta básica de la República y la elección del Presidente fue, de nuevo, una selección de los “más distinguidos ciudadanos propietarios” del país<sup>4</sup>.

La primera tara de C. A. López fue la de institucionalizar la independencia del Paraguay, ya que de hecho ningún país había otorgado un reconocimiento formal de la independencia hasta ese entonces<sup>5</sup>. Las relaciones con la Argentina empezaron a mejorar con la desaparición de la escena política de Juan Manuel de Rosas, y para comienzos de la década de 1850, las comunicaciones y el comercio con el sur mejoraron significativamente. Durante toda esa década, el Paraguay empieza modificar su estructura económica, gracias a la apertura de las fronteras, una expansión considerable del comercio exterior, y los primeros pasos para una modernización de la infraestructura del país. Las exportaciones pasaron de un valor anual de 62.276 £ en 1851 a 353.000 £ en 1857<sup>6</sup>. Decenas de técnicos europeos, sobre todo británicos, fueron contratados por el gobierno para la construcción de una fundición de hierro, un ferrocarril, un astillero, un arsenal y otras obras públicas<sup>7</sup>.

---

2 Nuestro trabajo, “Proceso económico en el Paraguay de Carlos Antonio López.” En: *Revista Paraguaya de Sociología*, 19-54, p. 104.

3 Cardozo, Efraín. *Breve historia del Paraguay*. 1965. p. 70-71.

4 Ibid.

5 El primer país en reconocer formalmente la independencia del Paraguay fue el Imperio Austriaco, a través de Metternich, en 1842. Schmitt, P. *Paraguay und Europa*. 1963. p. 35.

6 Williams, J. H. *The rise and fall of the Paraguayan Republic*. 1979. p. 102-103.

7 Sobre el rol de los técnicos británicos en el Paraguay, Plá, Josefina. *The British in Paraguay. 1850-1870*. 1976. También Williams. *The rise and...*, 1979. p. 176-193.

Paraguay seguía exportando en lo esencial yerba mate, cuero, madera y tabaco, pero a partir de los comienzos de la década de 1860 el algodón se convierte en un rubro importante, estimulado por el alza de los precios internacionales<sup>8</sup>. Hubo una mejora substancial de las comunicaciones internas y externas con respecto a la era de Rodríguez de Francia, si bien los vínculos con el exterior se hacían sobre todo por el sistema fluvial, gracias a una flota mercante estatal en expansión. A la muerte de C. A. López en 1862, su hijo Francisco Solano hereda la conducción del gobierno. Recibió un país que había avanzado bastante en comparación con el casi-olvidado patio trasero español de comienzos de siglo. Si bien aún una sociedad rústica y con una población superviviendo en su gran mayoría gracias a una agricultura de subsistencia no modernizada, este progreso sería calificado por algunos como realmente excepcional:

“La experiencia paraguaya con la modernización fue única. Sólo el régimen de C. A. López realizó en Sudamérica un alto grado de industrialización sin invitar de manera masiva al capital extranjero que estaba esperando impacientemente al costado, y de esa manera el Paraguay entre 1840-70 no había hipotecado su futuro financiero, escapando a las presiones que habían sido ejercidas sobre los países vecinos por los inversores europeos. Paraguay pagó en efectivo por lo que necesitaba y únicamente compró lo que podía pagar. El Paraguay no descansó en capital importado, sino en la importación de mano de obra calificada (...) No existe la menor duda de que en 1863, F.S. López gobernaba una nación unificada, sin deuda, y tecnológicamente avanzada en relación a las otras naciones del continente.”<sup>9</sup>

Esta visión ciertamente optimista debe ser revisada, en especial calificando los cambios realizados durante la era de los López como adiciones a la ya existente estructura económica. Es muy difícil sostener que hubo una política de industrialización, teniendo en cuenta que las innovaciones técnicas en materia de transporte e infraestructura estaban dirigidas a abaratar los costos de producción y comercialización de los productos agrícolas. Además, durante la época se produce una rebaja de los aranceles sobre la importación de varios productos. Una parte de la infraestructura, como por ejemplo la fundición

<sup>8</sup> Mulhall, M.G. *The cotton fields of Paraguay*. Buenos Aires. 1866. p. 109-111.

<sup>9</sup> Williams. *The rise and...*, 1979. p. 191.

de hierro, puede haber obtenido un objetivo sobre todo estratégico-militar – siendo un país mediterráneo – antes que representar un énfasis en una eventual industria pesada. Se conocía muy poco del potencial verdadero del país<sup>10</sup> y la ausencia relativa de capital extranjero debe ser adscripta a la reticencia de los inversores extranjeros a embarcarse en riesgosos proyectos<sup>11</sup>. Asimismo, la estrecha identificación entre el clan familiar de los López y el Estado paraguayo – y los beneficios financieros que se derivaban de ese vínculo – habrían de generar fricciones dentro de la élite paraguaya, muchos de cuyos miembros se pondrían del lado de los Aliados en la conflagración a venir.

La Guerra de la Triple Alianza – o Guerra del Paraguay, o la “Gran Guerra” – entre 1864 y 1870<sup>12</sup> constituyó no sólo el mayor conflicto bélico en la historia independiente de Sudamérica, sino que estableció a su vez la estructura política de poder regional a prevalecer hasta finales del siglo XX, y definió la casi totalidad de las fronteras nacionales, con la excepción de la que separa a Bolivia y Paraguay, la que también habría de ser establecida luego de otro conflicto bélico, la Guerra del Chaco (1932-35). Sin querer simplificar las causas de este último conflicto, el hecho de que las dos únicas naciones mediterráneas de Sudamérica se enfrascasen en una conflagración militar de envergadura tuvo mucho que ver con el acceso al sistema fluvial del Plata, y el acceso al mar, es decir, al mercado mundial.

La “Gran Guerra” frustró el primer gran intento del Paraguay por modernizarse e integrarse a la economía regional y mundial, y estableció de hecho décadas de retraso comparativo con sus vecinos. La población del Paraguay recién recuperaría el nivel de preguerra a comienzos del siglo XX, y a diferencia de sus vecinos del Plata, esta reconstitución paulatina se haría casi exclusivamente sobre la base de la reproducción natural de hombres y mujeres nativas.

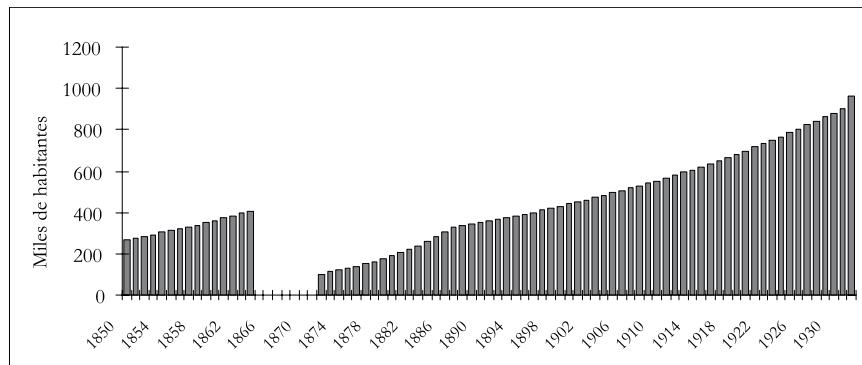
---

10 Nadie conocía exactamente la población del Paraguay, y la cifra de 1.337.439 habitantes ampliamente citada – publicada por Marbaïs du Gratty, A.L.H.G. *La República del Paraguay*. 1862. p. 132-33 – en aquel tiempo constituían sin duda un artificio guiado oficialmente para aumentar el temor ante la fuerza militar potencial del país. La población del Paraguay no podía haber excedido 500.000 habitantes antes de la guerra.

11 F. S. López trató de obtener, sin éxito, financiamiento en Londres a fines de la década de 1850. Nuestro trabajo, “Proceso económico...”, 1982. p. 97-98.

12 La bibliografía sobre el conflicto es extensa. Nuestro trabajo como coautor, *Gran Bretaña y la Guerra de la Triple Alianza (1864-70)*, publicado en 1983, revisa las contribuciones principales. Sobre la posguerra inmediata, Warren, H. G. *Paraguay and the Triple Alliance War: the post-war decade, 1869-1878*. 1978.

## Población del Paraguay

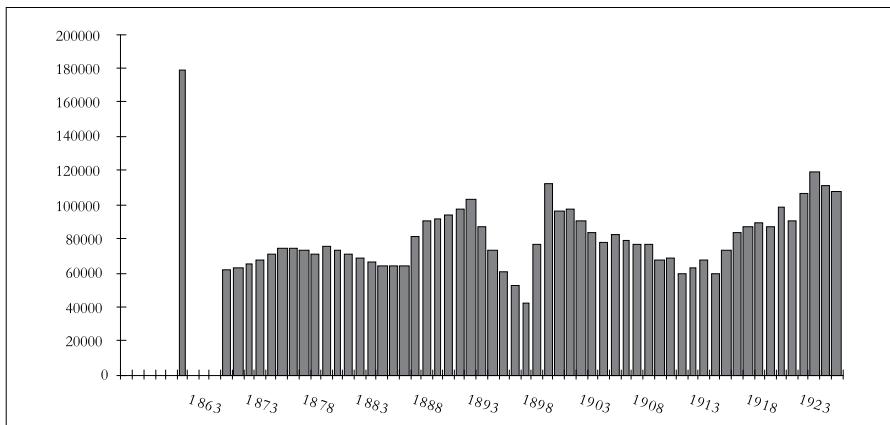


El intento del Paraguay –desde la creación del primer gobierno provisional en Asunción, en 1869– de acoplarse al modelo básico de crecimiento de la Argentina, Brasil y Uruguay –inmigración y colonización europea masiva, exportación agro-industrial al mercado mundial, y rápida expansión de la infraestructura de comunicación– fracasa estrepitosamente. Ya para mediados de la década de 1880, se tiene que recurrir a la venta masiva de tierras públicas, lo que determinaría el eje de la economía del Paraguay hasta la segunda mitad del siglo XX: una economía dominada por grandes latifundios, con una masa de pequeños agricultores dependiendo de los cultivos de subsistencia y de la exportación de algodón y tabaco. Nuestros cálculos señalan que, tanto en términos de superficie agrícola cultivada, como en términos del valor aproximativo de la producción agrícola, para 1932 todavía no se habían alcanzado los niveles registrados en 1863. El Paraguay tendrá que importar de manera masiva muchos productos alimenticios que, a consecuencia de los costos de transporte e intermediación, llegarán al mercado interno con precios muy por encima del promedio internacional.

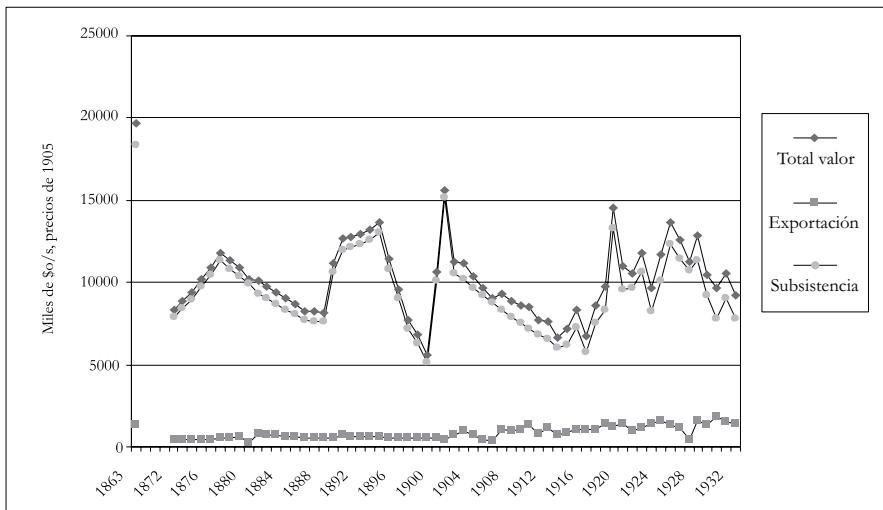
Mientras se observa un crecimiento muy lento de la superficie agrícola cultivada, se constata por el contrario un repunte notable de las exportaciones paraguayas, que para finales del siglo XIX ya superan los niveles récord de antes de 1864. Son los productos ganaderos, en especial cuero y derivados de la carne, y los productos forestales, extracto de quebracho (tanino), y madera para el mercado argentino, los que apuntalaran la pronta recuperación de las exportaciones paraguayas, más que compensando a su vez la declinación sistemática de las exportaciones de yerba mate, que pierden terreno frente a la

producción argentina y brasileña. Obviamente, los ingresos del Paraguay por exportaciones representaban el menor flujo que salía del Río de la Plata. De cerca de 809.9 millones de \$o/s – precios de mercado, corrientes – exportados en 1918, año pico, 82 por ciento venía de la Argentina, 14 por ciento del Uruguay y 4 por ciento del Paraguay<sup>13</sup>.

### Área agrícola cultivada



### Valor de la producción agrícola



13 Nuestro trabajo, *Economic indicators for the Paraguayan economy, 1860-1932*. Tesis de doctorado. The London School of Economics and Political Science, 1986. Nuestros cálculos sobre el volumen de las exportaciones paraguayas para el período 1860-1932 tienen en cuenta los registros aduaneros argentinos, y, por ende, el tráfico no registrado desde el lado paraguayo.

No obstante, estas cifras absolutas deben ser relativizadas por la diferencia poblacional, y por el “gran retraso” del Paraguay después de la Gran Guerra. Si bien comparado proporcionalmente con la Argentina, la parte paraguaya del total de exportaciones de los países del Plata declina durante el período, ella se incrementa en comparación con el Uruguay.

La tasa de crecimiento cumulativa del volumen exportado del Paraguay de cerca de 3.6 por ciento anual – en el período 1880-1928 – es menor que la de Argentina, de cerca del 4.6 por ciento anual. Esto es de todas maneras una tasa significativa, si se tiene en cuenta que la expansión fenomenal de la Argentina en el corte de tiempo señalado es un récord a nivel mundial. Por el otro lado, el hecho de que el Paraguay tuviese un “tardío comienzo” implica que la tasa acelerada a partir de 1880 incluye una fracción de “recuperación” de las pérdidas ocasionadas por la guerra. Para comienzos del siglo XX, la Argentina y el Uruguay podían ser considerados como economías maduras, creciendo ya a un ritmo más lento, pero más desarrolladas. Si aceptamos las cifras sobre la dinámica del crecimiento del comercio mundial entre 1850-1880 (un incremento del 270 por ciento del volumen) y de 1880-1913 (un incremento del 170 por ciento)<sup>14</sup>, el Paraguay empezaba a recuperarse durante una fase de crecimiento mundial relativamente más lenta.

La comparación con el Uruguay puede ser un poco más arbitraria, dado que la selección de un intervalo adecuado puede empañar uno u otro resultado. Pero es evidente que entre 1895 y 1928, o 1930, la tasa de crecimiento cumulativo del volumen de las exportaciones uruguayas estaba oscilando alrededor del 1 por ciento anual, debido sobre todo al estancamiento entre mediados de la década de 1890 y la Primera Guerra Mundial, período en el que el volumen de las exportaciones paraguayas creció más rápidamente. Desde ahí, la tasa de crecimiento de ambos países es prácticamente igual, con una pequeña diferencia a favor el Uruguay en los años de la guerra, y a favor del Paraguay en la década de 1920<sup>15</sup>.

Las cifras señalan que, analizado en términos del valor de mercado y el volumen de las exportaciones, el rendimiento del Paraguay en el Río de la Plata fue ágil y proporcionalmente mejor que el de Uruguay desde 1890. Un resultado sorprendente si se toman en cuenta los obstáculos que rodeaban a la economía

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

mediterránea del Paraguay. Pero más que sorprendente es el hecho de que, a pesar de una integración muy dinámica a la economía mundial, no se dieran los efectos multiplicadores a nivel económico y social que sí emergieron al sur de la Plata: una gran parte de los ingresos netos de las exportaciones fueron a grandes latifundios en manos de capital extranjero, industrias extractivas con muy poca voluntad de reinversión y expansión interna. Sólo las exportaciones de tabaco y luego de algodón a partir de la Primera Guerra Mundial permiten una mejora relativa de ciertos estratos de la población rural, más del ochenta por ciento del total poblacional del país.

Entre 1912 y 1918 la economía paraguaya registra unas tasas de crecimiento excepcionales, en gran parte motivadas por la demanda mundial de productos militares estratégicos como el extracto de quebracho, cuero y extracto de carne, así como el alza generalizada de los precios de las materias primas en el mercado mundial, que acelera aquella conflagración mundial. Varios grupos de inversores extranjeros reconocen el potencial del Paraguay, y se esbozan avanzados proyectos de modernización de la infraestructura, incluyendo expansión de las vías férreas, e incluso aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos. En principal el Sindicato de Percival Farquhar, que poseía importantes participaciones en líneas ferroviarias brasileñas, argentinas y uruguayas, y uno de cuyos proyectos ambiciosos consistía en la integración ferroviaria del sistema brasileño con el paraguayo, de manera a canalizar de manera más barata las exportaciones paraguayas a través de los puertos del Brasil, y desde Asunción, eventualmente hacia el Pacífico<sup>16</sup>. La crisis financiera que se desata en los mercados mundiales luego del inicio de la Primera Guerra Mundial, así como persistentes conflictos internos en el Paraguay, y muy probablemente a su vez la hostilidad de grupos de inversores británicos y argentinos, provoca la bancarrota de estos grupos o el retraso indefinido de los ambiciosos proyectos, ante la imposibilidad de asegurarse el financiamiento adecuado.

A partir de la década de 1920, y una vez agotada una época de altísima inestabilidad política, y luego de unas reformas monetarias y financieras básicas, la economía del Paraguay progresó más lentamente, pero de

---

16 Las actividades y proyectos de estos sindicatos, incluyendo el sindicato McArthur-Pecks, se encuentran analizados en nuestro trabajo, “Políticos, empresarios y financieros en el Paraguay 1908-1920.” En: *Jahrbuch für die Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*. Cologne: 22, 1985, así como en *Ferrocarriles, conspiraciones y negocios en el Paraguay, 1908-1913*. 1984.

manera más ordenada. Ello posibilitará una mejora relativa de los recursos del ejército paraguayo, lo que ayudará a conseguir la victoria militar en la guerra contra Bolivia en 1935. El estamento militar se convierte en juez político clave del Paraguay a partir de esa fecha, y desde 1940 se instalará un sistema de poder autoritario de partido único, que supervivirá hasta finales del siglo XX, y que a su vez intervendrá de manera muy exclusivista en todo el aparato productivo.

### III. La “segunda salida atlántica”

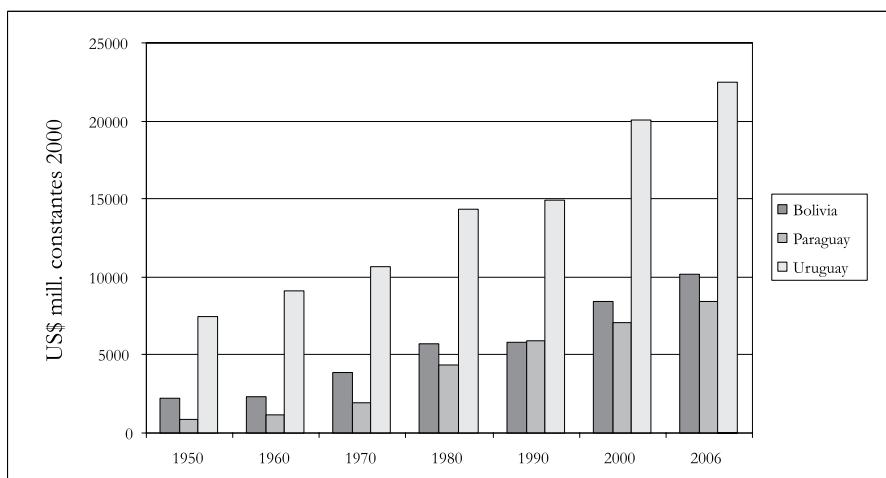
A comienzos de la segunda mitad del siglo XX, el Paraguay seguía constituyendo uno de los países más pobres de Ibero América, eminentemente rural, con una estructura de comunicaciones aún volcada en lo fundamental hacia el estuario del Río de la Plata, escasísima industrialización, y fuerte emigración de mano de obra, a todos los niveles de calificación técnica, a sus vecinos, en particular la Argentina. La infraestructura de comunicaciones seguía siendo muy básica. No se dio ninguna expansión nueva en las vías férreas desde 1913, salvo líneas en el Chaco ligadas exclusivamente al transporte de rollos de quebracho. La única ruta asfaltada del Paraguay, hecha gracias a un empréstito del gobierno de los EE.UU., tenía cerca de cuarenta kilómetros de longitud. En líneas generales, la estructura productiva no difería mucho de la que existía en la época de la Primera Guerra Mundial, con la predominancia de grandes latifundios agro-exportadores.

Pero un cambio fundamental opera desde la década de 1960. El Paraguay comienza a contar, después de décadas de espera y de proyectos truncados, con una “Segunda Salida Atlántica”, conexión por tierra a través del Brasil, y los puertos atlánticos brasileños – en especial el de Paranaguá, pero también el de Santos – empiezan a recibir cada vez más tráfico comercial paraguayo, de exportación e importación. Varios otros procesos coinciden. Una lenta pero sistemática redistribución de la tierra en el Paraguay, así como el desmembramiento paulatino de los antiguos latifundios – una vez debilitadas la demanda mundial del extracto de quebracho y acelerada la pérdida de mercado de la yerba mate paraguaya – posibilitan una fuerte expansión de la frontera agrícola (en particular soja, otros cereales, algodón), sobre todo hacia el Este, lo que también permite el ingreso masivos de nuevos colonos,

particularmente desde el Brasil. Se produce a su vez una modernización del aparato productivo en el sector agropecuario, con el aumento de instrumentos de trabajo tecnológicamente avanzados. Tanto área cultivada, como volumen producido y exportado comienzan a expandirse a un ritmo muy acelerado. A ello se sumará en la década de 1970 la construcción de las represas hidroeléctricas sobre el Paraná, Itaipú y Yacyretá, lo que inducirá un auge en el sector de las construcciones, con efectos multiplicadores en toda la economía. El eje geo-económico del Paraguay se reorienta sistemáticamente hacia el “Este”, después de más de un siglo y medio de estar casi paralizado hacia el “Sur”, y además se introduce una modificación fundamental en la estructura económica: la exportación de energía hidroeléctrica.

El impacto de la “Segunda Salida Atlántica” y el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos se reflejan muy claramente en los datos macroeconómicos. Entre 1970 y 1990 el PIB paraguayo, en precios constantes, se multiplica por tres. Incluso en términos regionales, la parte paraguaya del valor agregado del PIB de Bolivia, Paraguay y Uruguay, pasa de menos del 10 por ciento en 1950 a más del 20 por ciento en 1990, lo que evidencia un rendimiento de la economía paraguaya muy por encima de los promedios regionales<sup>17</sup>.

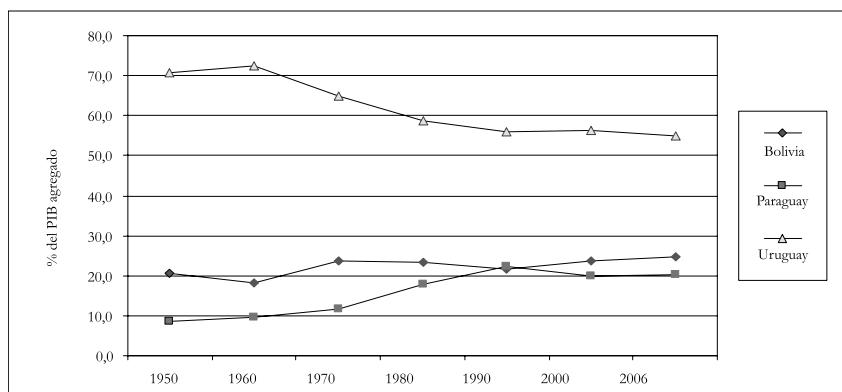
**PIB 1950-2006**



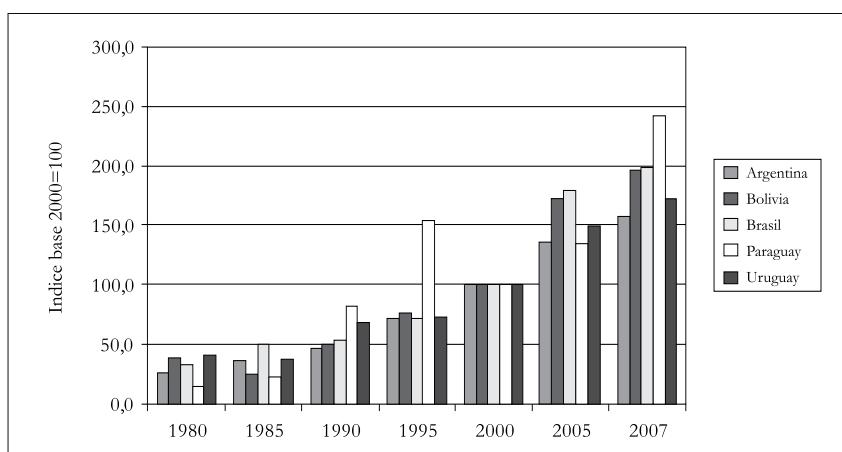
17 Otro cálculo utilizando cifras del FMI para el período 1980-2006, pero basadas en dólares corrientes de “PPP”, poder adquisitivo de la moneda, revela una proporción del PIB paraguayo en el conjunto de los “pequeños países” de entre el 24 y el 28 por ciento.

El repunte de las exportaciones<sup>18</sup> del Paraguay, teniendo en cuenta las series de volumen, supera incluso en términos de tasa de crecimiento a las de sus vecinos. Entre 1980 y 1995, el índice del volumen de las exportaciones paraguayas pasa de 14,6 al 153,8 (Base 100= Año 2000). Luego de un estancamiento relativo desde finales de la década de 1990, se observa una nueva reactivación en los últimos años, en gran parte motivada por el formidable alza de los precios de las materias primas en el mercado mundial.

### Parte nacional del PIB conjunto de Bo, Pa. y Ur.



### Volumen de exportaciones

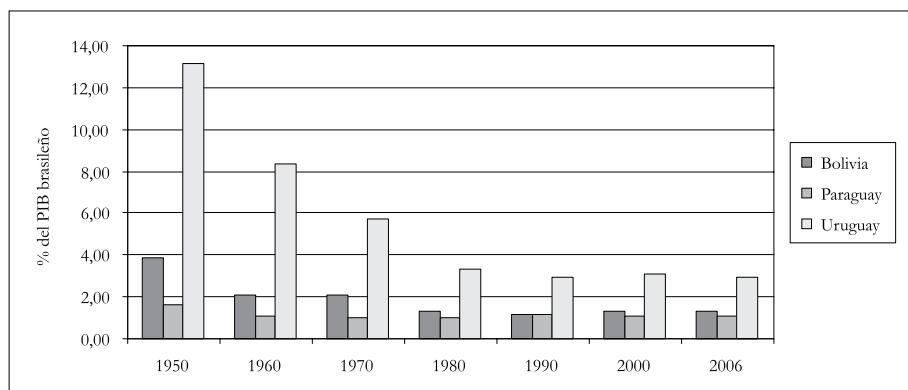


<sup>18</sup> La realidad de un alto nivel de “tráfico no-registrado” en el Paraguay, así como los fenómenos de re-exportación, sub- y sobre-valoración de los registros aduaneros, debilitan la pureza estadística de los flujos de comercio exterior, en particular las de valor oficialmente declarado. Las series sobre volumen son más representativas, en la medida en que se establezca una cierta correlación estable entre los flujos registrados y los no-registrados.

A pesar de la mejora notable de algunos indicadores macro-económicos relativos a equilibrios en balanza de pagos, el Paraguay, al igual que otras economías pequeñas de la región, sigue sufriendo de la inhabilidad de generar fuentes de empleo y de una distribución del ingreso muy desigual. La emigración masiva del excedente de fuerza de trabajo – que constituye el eje social del Paraguay desde mediados de la década del cincuenta (salvo algunos años de la década de 1980, en los que el número de inmigrantes fue superior al de emigrantes) – se ha acelerado de nuevo en los últimos años, con una ampliación del circuito migratorio a EE.UU. y Europa, que es un proceso regional que afecta a su vez en particular a Bolivia, Ecuador y Uruguay.

La coexistencia con la mayor economía sudamericana – la del Brasil – y la creciente interacción a nivel fronterizo en todos los flujos – mercancías, mano de obra, capitales – es un proceso inevitable y en constante aumento, pero que plantea su vez cuestiones referentes al impacto final de este intercambio sobre los indicadores macro-económicos. Existe una “integración económica de facto” a lo largo de la línea fronteriza occidental del Brasil, a pesar de las líneas divisorias nacionales y los controles correspondientes. Es obvio que la generación de valor agregado – a ser tenido en cuenta para la confección de estadísticas macro-económicas dentro de esta “región integrada” – puede obedecer a múltiples factores a ambos lados de la frontera, pero terminará siendo registrada en sólo uno de los lados, o en ambos. Para economías de menor volumen como las de Bolivia, Paraguay y Uruguay, esto puede representar un sesgo estadístico de significación, que relativiza lo genuino de algunos indicadores.

### Proporción del PIB nacional sobre el del Brasil



El efecto global de la expansión económica fenomenal de la economía brasileña sobre las “pequeñas economías” vecinas, durante las últimas cinco décadas, es una pregunta clave e inevitable, pero las respuestas no son fáciles. En varias etapas de la economía mundial se han dado similares situaciones, en la que los efectos de la dinámica acelerada de una economía de muchísimo mayor volumen puede tanto transmitir ondas positivas hacia las pequeñas, como en ocasiones también sofocarlas, y arrastrarlas a una menor velocidad. Por otra parte, resulta sumamente difícil establecer una línea divisoria entre las causalidades “endógenas” de un ritmo económico, y las “exógenas”. No cabe la menor duda de que en el caso del Paraguay se da una correlación fuerte entre su etapa de gran expansión y la del Brasil, a pesar de que, desde 1950, Bolivia, Paraguay y Uruguay representan una proporción cada vez menor del PIB brasileño, siendo la declinación muy substancial en el caso uruguayo. Ahora bien, se observa una estabilidad llamativa del indicador de la proporción nacional a partir de 1990, lo que bien puede estar indicando, de manera muy indirecta, que los mecanismos de la “integración de facto” y diversos acuerdos regionales, como el del Mercosur, están creando lazos más sólidos y sistemáticos entre todas las economías, lo que permitiría un ciclo de crecimiento regional menos diferenciado a nivel nacional.

#### IV. Las encrucijadas al comienzo del siglo XXI

El determinante central del acceso al mercado mundial, y de la competitividad comparativa, del Paraguay, continúa siendo los costes de transporte, tanto en sus dimensiones monetarias, como en sus dimensiones de costo de oportunidad. Más que el hecho de ser un país mediterráneo, es la irresoluble constatación geográfica de que es una economía muy alejada de su costa marítima natural, el Atlántico, más de 1.500 kilómetros de distancia desde Asunción, y a su vez de una segunda, hipotética, la del Pacífico. En términos de economía del transporte, se sigue partiendo de la base de que la relación de costos entre las vías marítima, ferroviaria y de carretera, es 1:5:7, aunque dependiendo del volumen transportado y de las condiciones cualitativas de la infraestructura vial. Varios estudios señalan que el impacto financiero de los costos de transporte y de seguros para Bolivia y Paraguay es mayor que

el de otros países<sup>19</sup>, a lo que habría que sumar costes implícitos e invisibles derivados del tiempo utilizado en hacer llegar la mercancía a los puertos oceánicos, y las diferentes barreras administrativas y aduaneras.

Países como el Paraguay aún requieren de una expansión y una mejora substancial de su infraestructura de comunicaciones, en todas las direcciones, e incluso previendo que se dé una mejora substancial de los sistemas de hidrovía en la Cuenca del Plata, la falta de un sistema ferroviario que entronque a las regiones productoras del Paraguay con los más importantes puertos atlánticos seguirá agregando costos suplementarios al comercio exterior, que se traducen en una reducción del valor agregado neto que queda en el lugar de producción, obstaculizando un desarrollo nacional más equilibrado y sostenido.

En ese sentido, el camino de la integración regional, tanto a nivel de un arancel externo común, como en el caso de creación de zonas de libre comercio, hasta una eventual unión aduanera, y la integración económica implicando la coordinación de políticas macroeconómicas, e incluso la creación de una moneda común, constituye el eje central de una estrategia destinada a mejorar las ventajas comparativas de países mediterráneos como el Paraguay. El Mercosur iniciado entre 1985 y 1991, está creando en parte las condiciones para un tal proceso, aun cuando se den muchas preguntas irresueltas sobre si los acuerdos comerciales están produciendo más una “desviación de comercio” que una generación de “nuevo comercio”<sup>20</sup>. Es evidente, de todas maneras,

19 Indicadores de los costos de transporte y de seguros. Parte componente en el valor de las importaciones de productos químicos, producto homogéneo.

País	(CIF costo-FOB costo)/CIF costo (como porcentaje)
Productos importados de Asia	
Bolivia	14.21
Paraguay	11.37
Otros países	7.25
Productos importados de la Unión Europea	
Bolivia	9.42
Paraguay	7.16
Otros países	4.65

Fuente: International Transport Database, Transport Unit, ECLA.

20 La bibliografía es muy extensa. Entre las contribuciones recientes más relevantes sobre los diferentes proyectos de integración en América se encuentran: Fanelli, J.M. *Regional agreements to support growth and macro-policy coordination in Mercosur*. New York, 2007; Hugueney Filho, C., Cardim, Carlos Henrique. *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. 2003; Azevedo, Andre Filipe Zago de. *The economic effects of Mercosur: an empirical analysis*.

que en los últimos años se produce un repunte notable de la mayoría de los rubros de exportación de los países de la zona Mercosur, capitalizando a su vez la mejora de precios relativos de las materias primas en el mercado mundial.

Es imprescindible, no obstante, remarcar que en términos de la dinámica de la economía mundial de las últimas décadas se constata un retroceso relativo de la participación de las economías sudamericanas, examinando la proporción nacional del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, calculado éste con el método del poder adquisitivo de la moneda, que permite una comparación más equitativa entre países con estructuras económicas y precios relativos muy diferentes. En el caso de algunos países del Mercosur, este declive es sistemático, con la excepción de la Argentina, que en los últimos diez años registra un cierto repunte, en gran parte explicable por una recuperación de la gran crisis de la década de 1990.

### Proporción nacional del PIB mundial (% sobre PPP)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay
1980	1,095	0,078	3,576	0,048	0,078
1990	0,715	0,058	3,064	0,047	0,062
2000	0,813	0,063	2,959	0,043	0,063
2006	0,780	0,061	2,818	0,041	0,056

No cabe duda de que este declive relativo es una consecuencia del incremento substancial de la producción mundial originada en Asia, sobre todo China, pero a su vez India, y otros países, así como la recuperación económica de Rusia, y de otras economías euroasiáticas. Se constata así, una vez más, el efecto de “recuperación del atraso” (*catch-up effect*), que dentro de los modelos de crecimiento económico sostiene que los países de menor ingreso *per capita* relativo, crecen durante una etapa a mayor velocidad que los de mayor ingreso. Hasta ahora, el nivel promedio de ingreso *per capita* de la mayoría de las economías sudamericanas, incluso en términos del poder adquisitivo de la moneda, es mayor que el de China o India. Aunque sólo es

2001; Nuestros trabajos *Hacia una economía política del Mercosur*. Asunción, 1995, y *Mercado de trabajo y migración en el Mercosur*. Asunción, 1996, anticipaban una integración regional más difícil debido a las diferencias substanciales en productividad económica entre los países miembros, y la continuación de flujos migratorios debido a la carencia de fuentes de trabajo en las zonas de menor ingreso.

una cuestión de pocos años para que se logre una equiparación en términos del poder adquisitivo del ingreso promedio de los países a los que nos estamos refiriendo, en la medida en que se mantengan los ritmos elevados de crecimiento del PIB asiático de los últimos años, lo que no debería descartarse teniendo en cuenta la inmensa masa poblacional de esos dos países que todavía carece de una integración completa a una economía de mercado de cierto nivel tecnológico y cultural. La enumeración de esos factores que cambian el perfil de la economía mundial no debe impedir la constatación de una pérdida relativa de la participación iberoamericana, tanto en el PIB mundial como en el mercado de las exportaciones mundiales, con la excepción sobre todo de México, desde mediados del siglo XX. Este análisis arroja a su vez la gran cuestión de sobre si el “Atlántico Sur” está perdiendo terreno, en términos de atractividad y competitividad, frente a la creciente concentración de flujos comerciales y financieros en el Pacífico, y el Índico.

Las desventajas en términos de volumen reducido de la economía – o sea, la falta de “residuos positivos del fenómeno de economía de escala” – y en términos del difícil acceso a los puertos comerciales mundiales, como en el caso del Paraguay, sólo podrán ser relativizados dentro de una concepción de integración regional efectiva, que incluya una infraestructura de comunicaciones a precios competitivos con el mercado mundial, y eventualmente una integración monetaria, que elimine una parte substancial de los costos financieros colaterales. Es la única manera en que “países pequeños” no se queden descolgados de la ola actual de globalización, y a su vez de que se dé un mayor grado de creación de valor agregado industrial en la zona de producción, lo que dinamizaría la creación de empleos.

## Índice de cuadros y gráficos estadísticos

1. “Evolución de la población del Paraguay, 1860-1932.” Nuestro trabajo, *Economic indicators for the Paraguayan economy. Isolation and the world economy, 1860-1932*. Ph. D., London University, 1986.
2. “Área agrícola cultivada en el Paraguay. 1863-1932”. Nuestro trabajo (1986).
3. “Valor de la producción agrícola del Paraguay. 1863-1932”. Nuestro trabajo (1986).

4. “PIB a precios constantes, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. US\$ dólares 2000, 1950-2006”. Fuente: Cepal.
5. “Participación nacional en el PIB agregado de Bolivia, Paraguay, Uruguay, 1950-2006”. Fuente: nuestros cálculos, sobre datos de la Cepal. US\$ dólares 2000.
6. “Evolución del volumen de las exportaciones. Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, 1980-2007.” Fuente: Cepal.
7. “Proporción del PIB nacional sobre el del Brasil. Bolivia, Paraguay y Uruguay, 1950-2006”. Fuente: nuestros cálculos sobre datos de la Cepal.
8. “Proporción nacional del PIB mundial (PPP), 1980-2006”, poder adquisitivo de la moneda (*purchasing parity power*). Nuestros cálculos sobre la base de datos del FMI. [DEP](#)

# Nuevas miradas sobre la formación económica peruana

Manuel Burga\*

## Introducción

**H**acia 1919, cuando se acercaba el primer centenario de la República, un político audaz, Augusto B. Leguía, salido de las filas del partido gobernante, el Partido Civil de entonces, lanzó una propuesta política que sintetizó en dos palabras: “Patria Nueva”. Patria nueva, en oposición al candidato del partido gobernante, Antero Aspíllaga, que según él, representaba a la “Patria Vieja”, aquella que no había podido realizar la promesa republicana de una vida mejor para los peruanos. Jóvenes universitarios, paralelamente, formaron el “Conversatorio Universitario” en la Universidad de San Marcos, con la finalidad de hacer – a través de un esfuerzo colectivo – un balance del primer siglo de vida republicana. Con la misma intención, pero desde dentro del mismo Partido Civil, un intelectual y empresario relativamente exitoso, Pedro Dávalos y Lissón, el año 1926, publicó un estudio en dos volúmenes con un título que lo dice todo, *La Primera Centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido*

\* Ex-Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
mburga@speedy.com.pe

*el progreso moral y material del Perú en el primer siglo de vida independiente.* Esta misma idea, la del fracaso del proyecto republicano, de una promesa incumplida, fue retomada por el escritor Mario Vargas Llosa en su novela *Conversación en la Catedral* (1969), ambientada en la época del general Manuel A. Odría, y la puso en boca del periodista Zavalita, uno de sus personajes, quién constantemente se pregunta, “¿Y cuándo se jodió el Perú?”

Una interrogante que, va más allá de lo que se preguntaban en el primer centenario de la república, y más bien indaga por las razones o las causas del fracaso del proyecto republicano. Jorge Basadre (1903-1980), el más importante historiador de la república peruana, a lo largo de toda su obra, propuso entender el siglo XIX, en particular la época del guano (1845-1874), como un período de “prosperidad falaz” y de “ocasiones desafortunadamente desaprovechadas”. Sin embargo, ahora, cuando ya ha concluido el siglo XX, y se ha constatado la frustración de importantes proyectos políticos y de muchos sueños e ilusiones, muy a menudo, se suele pensar – sobre todo dentro de una joven historiografía peruana, jóvenes como los que conformaban el “Conversatorio universitario” – que el siglo XIX, a pesar de todo, dejó lecciones importantes, la gran herencia de la Independencia de 1821 y una experiencia liberal, la “República práctica” de Manuel Pardo (1872-1876), que se adelantó a su tiempo, que abortó por el asesinato de su líder en 1878 y por la guerra con Chile (1879 -1883). Es decir se empieza a construir una nueva memoria nacional, una memoria en la que el siglo XIX, y en particular la experiencia liberal de este siglo, aparece como un proyecto frustrado, inconcluso que habría que retomar. Parecería que se trata de olvidar las frustraciones y dramas del siglo XX, para retomar el siglo anterior. Esto es lo que me ha llevado a denominar al último capítulo de este ensayo con una pregunta “¿El pasado redivivo?”.

Esta benevolencia con el siglo XIX surge probablemente como consecuencia de los grandes cambios ocurridos en el mundo en el último cuarto del siglo XX y también de los relativos éxitos económicos que ha traído consigo la actual globalización: cinco años de desarrollo sostenido en el Perú, 2001-2006, con una inflación cercana a 1.5% anual y un crecimiento sostenido de 4% al año. Esta visión podría fortalecerse por lo que ahora mismo está ocurriendo: la producción nacional en el mes de mayo pasado, de este año 2008, según el último Informe Técnico del Instituto Nacional de Estadística,

ha registrado un crecimiento de 7.30%<sup>1</sup>. Todos estos indicadores llevan a los jóvenes a reevaluar el siglo XIX y a retomar un pasado que parecería ya sepultado, como una demostración de que la historia está anclada en el presente. Es decir que se construye o interpreta desde el presente, como tantas veces lo dijo Benedetto Croce.

## 1. La economía del guano y la prosperidad falaz: anarquía y primer militarismo (1821-1872)

La independencia sudamericana se selló en el territorio peruano, entre 1821 y 1824, gracias a la convergencia de los ejércitos de San Martín y Bolívar en territorio peruano. El primero, con tendencias monarquistas, pronto desistió de su proyecto y se retiró al exilio europeo. El segundo, más bien plenamente convencido en la necesidad de la construcción de una república liberal, permaneció en Perú hasta 1826. Este proceso político y militar trajo tres consecuencias fundamentales: a) La independencia política y una prolongada crisis económica; b) caudillos militares codiciosos y sedientos de poder; y c) inestabilidad, anarquía y lucha por el poder.

Las luchas por la independencia lógicamente habían profundizado la crisis económica, fundamentalmente rural, que provenía de fines de la época colonial. La minería de la plata, que a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, provenía de nuevas regiones, como por ejemplo Cajamarca, se paralizó como consecuencia de las guerras. Pero las que más sufrieron fueron las economías rurales del interior del país: los bienes rurales de los españoles fueron secuestrados, igualmente las haciendas de algunas órdenes religiosas y muchas fueron saqueadas para alimentar a los ejércitos patriotas y realistas. El resultado, agonía de la producción agraria, economías rurales en crisis y lógicamente reducción de la fiscalidad, estatal y religiosa, que dependía de estas producciones.

Pero el legado mayor de la independencia fue la presencia de numerosos caudillos militares, generales y coroneles más a menudo, que ganaron sus galones en las guerras de la Independencia y que se consideraban con derecho a gozar

---

<sup>1</sup> “El desenvolvimiento favorable de la actividad económica del país viene siendo explicado por el sostenido dinamismo de la demanda externa e interna y al aumento de la inversión en proyectos tanto privados como públicos”, Boletín Técnico, INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), No 7, Julio 2008, p. 3.

de sus frutos, como Agustín Gamarra, Santa Cruz, Echenique, Castilla y Balta, para mencionar a los más conocidos. Ellos se disputaron el poder utilizando lo que tenían, armas, y haciendo lo que sabían hacer, la guerra. Olvidaron los principios fundamentales del republicanismo y dejaron de lado los ideales de un gobierno representativo, de una nación de ciudadanos, con derechos, obligaciones y libertades. Al reducirse dramáticamente los ingresos fiscales, los gobernantes de turno tuvieron que recurrir a los empréstitos, dinero que servía para atender la misma deuda externa, los gastos militares y la burocracia estatal. La inestabilidad y casi endémica ingobernabilidad, era consecuencia – entre otras – de la escasez de recursos económicos. El viejo modelo colonial de exportaciones primarias, fundamentalmente metales preciosos, lanas, a veces textiles y plantas medicinales y tributos de los indígenas estaba prácticamente agotado. No existía la tranquilidad, ni la inteligencia suficientes para cambiar el viejo modelo económico, el Estado no gozaba ni de legitimidad, ni poseía la fortaleza para promover cambios.

Luego, a inicios de la década de 1840, se produce el milagro: el descubrimiento del guano de las islas del Pacífico y fundamentalmente las islas Ballesta, frente a la provincia de Chincha, a 150 Kms de Lima aproximadamente. Se trata de excrementos de las aves marinas depositadas en estas islas, desde épocas muy lejanas, en regiones que no conocen la lluvia. Este fertilizante lo usaron los incas, pero en la colonia – por la abundancia de tierras – no fue necesario utilizarlo. En estos años se descubren sus propiedades fertilizantes de las tierras agrícolas y tan pronto como la noticia recorre Europa, se inician los embarques y los negocios del Estado peruano, único propietario, generan enormes ganancias. En un periodo más a menos de cuarenta años, entre 1840 y 1880, el Perú, a través de diversas modalidades, sean consignatarios nacionales o contratistas extranjeros, exportó 11 millones de toneladas de guano, que produjo una ganancia al Estado peruano de 750 millones de dólares (Mc Evoy, Carmen: 2007: 33) aproximadamente. Estos ingresos, ahora no parecen tan gigantescos, hicieron posible iniciar la construcción de las bases materiales de la nación y abrir la economía nacional a los capitales foráneos.

El guano permitió terminar con la feroz anarquía militar e iniciar un período de apaciguamiento durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, sobre todo después de su “revolución liberal” de 1854. un levantamiento militar en realidad, contra el coronel Echenique, su antiguo aliado, quién entre los años 1848-1853 había dilapidado los ingresos del guano pagando una deuda interna

que se llamó consolidación, desde entonces la palabra “consolidado” se volvió sinónimo de corrupto. El mariscal Ramón Castilla, en 1854, gracias a la riqueza del guano, pudo – por recomendación de los liberales que lo acompañaban – decretar la abolición del tributo colonial que pesaba sobre los indígenas y financiar la manumisión de los esclavos de origen africano. Igualmente se interesó por continuar con su política ferrocarrilera de su primer gobierno (1845-1851). La abolición del tributo indígena significó la desaparición de un recurso fiscal permanente y también el alejamiento de los indígenas que evitaron gustosamente al Estado y buscaron refugio y protección dentro de las haciendas. Igualmente el Estado desembolsó 7,651.500 pesos para comprar la libertad de los esclavos; dinero que terminó beneficiando sobre todo a los propietarios de esclavos, generalmente los hacendados costeños, más que a los esclavos manumisidos, que fácilmente cayeron en la trashumancia y en palenques insalubres. Otros gastos importantes se hicieron para fortalecer la marina de guerra, construir edificios públicos e instalar el alumbrado a gas en Lima.

Pero quizá el hecho más importante, en relación a la explotación de este producto de exportación, sucedió en 1862 cuando se entregó la comercialización de este producto a grandes comerciantes limeños que formaron la Compañía Nacional de Consignación del guano para exportar monopólicamente este producto a los diferentes países europeos. Este contrato lo mantuvieron hasta 1869, 7 años de intensos negocios, cuando el joven Ministro de Hacienda del presidente Balta, el arequipeño Nicolás de Piérola, dejó de lado a los consignatarios limeños, para firmar un nuevo contrato con comerciante francés radicado en Lima, Auguste Dreyfus. Detrás de esta nueva política pública, que probablemente producía mayor beneficio y liquidez para el Estado peruano, había la evidente intención de alejar al grupo de comerciantes limeños de esta importantísima fuente de riqueza.

Este acto de gobierno, como lo veremos luego, tendrá consecuencias trascendentales para el futuro inmediato. Manuel Pardo, uno de los consignatarios limeños, un sobresaliente y joven político, se propuso, junto a los demás comerciantes limeños, con quienes mantenía estrechas relaciones familiares, políticas e intelectuales desde los años 1859-1862 en que se habían agrupado originalmente alrededor de La Revista de Lima, formar una agrupación política con miras electorales. Así forman la Sociedad Independencia Electoral, participan en la Campaña política en los años 1871-1872, logran construir una primera estructura partidaria civil, sin el apoyo del gobierno militar de turno

y rompiendo las reglas y la tradición de los caudillos militares, derrotan al candidato del presidente Balta. Ante esta inédita situación, tan nueva, la reacción fue en el clásico estilo militar de la época, un levantamiento militar para impedir el triunfo del candidato civil. Pero lo más notable y sorprendente aún fue la reacción popular ante este levantamiento de los hermanos Gutiérrez, Tomás, Silvestre y Marceliano, que terminaron ejecutados por la población (julio de 1872). En represalia estos militares ejecutaron inmediatamente al presidente José Balta. Pero nada impidió que Manuel Pardo accediese al gobierno de la República y se convirtiese en el primer presidente civil del Perú.

## 2. Civilismo liberal, guerra y reconstrucción nacional (1872-1895)

Lo más sobresaliente de este período, de acuerdo a las investigaciones históricas más recientes, en el Gobierno de Manuel Pardo (1872-1876), un corto periodo de cuatro años, es que dejó hondas huellas en la historia nacional. Pero hay que agregar que así como se trató de un breve periodo de gobierno, contrariamente el grupo liberal que asumió el gobierno en agosto de 1872, ya se había cohesionado desde el periodo 1859 – 1862 alrededor de la Revista de Lima, e incluía a comerciantes adinerados, familias notables de origen colonial, intelectuales políticos, profesionales y universitarios. El caudillismo militar, representado en los hermanos Gutiérrez, en Julio de 1872, trató de cerrarles el paso y terminaron – en una actitud civil inédita – asesinados por la población limeña. Detrás de las turbas exaltadas, se decía, como para despertar las clásicas odiosidades de la época, se encontraban los seguidores del Partido Civil.

Los mismos civistas denominaron a este período como la *República Práctica* o *República de la Verdad* y la intención manifiesta de sus protagonistas era iniciar un nuevo período en la historia nacional e ir – aunque pueda parecer paradójico – al encuentro de los ideales primigenios del republicanismo de la independencia que habían sido dejados de lado por los caudillos militares de la época del guano. Había que construir una nueva república y ese proceso había que hacerlo sin esos caudillos y más bien contra ellos. Por eso es que Manuel Pardo formó la Guardia Nacional y comenzó a apoyarse en ella. Se alejó disimuladamente del ejército, lo debilitó, descuidó el equipamiento militar, detuvo algunas compras y cometió, de esta manera, un error de incalculables consecuencias.

Esto hay que entenderlo dentro de un proyecto modernizador dirigido por un partido político con pretensiones de recuperar el tiempo perdido y construir la “República de la verdad”. Es decir una república moderna, con un sistema de gobierno representativo, con ciudadanos dueños de sus libertades electorales, descentralizado y con un Estado al servicio de las regiones. Impulsó una reforma del Estado y demandó una activa función legislativa al congreso de entonces. Promulgó un nuevo Reglamento de Instrucción Pública (1876) reformando la educación peruana a través de un proceso de secularización en los tres niveles y orientando a la universidad hacia la formación de los profesionales que el país necesitaba para su progreso. Contrata al francés Pierre Pradier-Fodéré para crear la Facultad de Ciencias Políticas y administrativas en la universidad de San Marcos para preparar los futuros funcionarios del Estado moderno. Igualmente, el mismo año 1876, se funda la Escuela de Puentes y Caminos que más tarde se convertirá en la Escuela de ingenieros.

La economía sufre igualmente grandes dificultades durante este período. El guano prácticamente se había agotado, los embarques se redujeron dramáticamente, se canceló el contrato Dreyfus<sup>2</sup> y reaparecieron los consignatarios. El gobierno volvió los ojos, cautivo del modelo económico anterior de exportaciones primarias, a buscar un recurso que reemplazase los ingresos del guano y por eso – en 1873 – estatizó las salitreras de las provincias de Tarapacá y Arica en el Sur. No había ya mucho guano. Se dependía de otros sectores económicos, como por ejemplo de las lanas, que atravesaban un cierto auge en el sur andino y también una buena situación de las exportaciones de azúcar y algodón, cuya producción se había triplicado entre 1866 y 1875, justamente como consecuencia de los capitales de guano al posibilitar el equipamiento de las haciendas. Manuel Pardo propuso una reforma tributaria profunda para ampliar la recaudación de recursos ordinarios permanentes y terminar con prosperidades que dependían de un producto fungible, como el guano. Los tiempos eran difíciles y se produjo, en 1872-1873, una profunda crisis fiscal que amenazó el pago de la deuda externa, a la burocracia estatal y a los militares. Este período de la “República Práctica” es verdaderamente una coyuntura de encuentros difíciles, reforma y

---

2 “El proceso de construcción del ambicioso concepto de Estado nación civilista, que apeló a todos los medios políticos e ideológicos disponibles, fue ejecutado en medio de la crisis económica y social más dramática del siglo XIX peruano”, Mc Evoy, Carmen. 2007. p. 245.

crisis fiscal, guano y salitre, grandes conflictos políticos y un ejército relegado y descontento.

### La guerra con Chile (1879-1883)

Chile declaró la guerra a Perú en abril de 1879 con dos pretextos que a los peruanos les parecían inverosímiles: el tratado secreto firmado entre Perú y Bolivia y la estatización de las salitreras, ambos acometidos en 1873. En el gobierno, hacia 1878, general Mariano Ignacio Prado había reemplazado al civilista Pardo y el Estado parecía volver a épocas que se creían superadas, la época del leviatán guanero. El país no estaba preparado para una guerra con Chile y por eso es que luego de unos meses, en octubre de 1879, luego del combate de Angamos, el mar ya estaba perdido para los peruanos. Rápidamente se perdieron las provincias salitreras de Tarapacá y Arica y el ejército chileno avanzó hacia el norte. El general Patricio Lynch incendió varias haciendas azucareras del norte, cuyos hacendados se negaban a pagar los cupos y atrajo, aunque pueda parecer paradójico, a los sectores populares, las plebes urbanas y los trabajadores asiáticos “esclavizados” en las haciendas, a la causa del ejército invasor. Es así que el general Baquedano derrota definitivamente al ejército regular peruano en las afueras de Lima, San Juan y Miraflores, 13 y 15 de enero de 1881 respectivamente, e ingresa pacíficamente a la ciudad, convierte a la casona de la Universidad de San Marcos en su cuartel general, la tropa chilena saquea los bienes culturales de la ciudad y el gobierno chileno deporta a Chile a los notables limeños, incluido el presidente Francisco García-Calderon<sup>3</sup>. La derrota había sido total. El único que resistió, más o menos exitosamente, fue Andrés Avelino Cáceres y su ejército de campesinos. El mismo que, en 1883, fue definitivamente derrotado y tras lo cual tuvieron que iniciarse duras negociaciones.

La guerra finalizó en 1883, a su término el Perú había perdido el salitre, momentáneamente las islas de guano, la provincia de Tarapacá, Arica y Tacna para finalmente firmar el lesivo Tratado de Ancón (1883) que permitió la salida del ejército chileno. La agricultura, la minería y el comercio habían sufrido enormes perdidas y se encontraban prácticamente paralizadas.

<sup>3</sup> Acaba de aparecer en Lima el dramático epistolario de Manuel Candamo correspondiente a esta época. José A. de la Puente Candamo y José de la Puente Brunke (editores). *El Perú desde la intimidad. Epistolario de Manuel Candamo (1873-1904)*. Lima: Ediciones PUCE, 2007.

Haciendas y minas abandonadas y arruinadas por los cupos de guerra. Tiendas de comercio saqueadas por la plebe desesperada y los “notables peruanos” presos en chile y desprestigiados en el Perú.

### La reconstrucción nacional (1883-1895)

Este período es también conocido como el del segundo militarismo. El período de los caudillos militares salidos de esta guerra, como los propietarios de haciendas andinas, Miguel Iglesias en el norte, y Andrés Avelino Cáceres en el sur, Ayacucho. El primero firmó el Tratado de Ancón con los chilenos y ambos se enfrentaron hasta que finalmente Cáceres, considerado héroe de la resistencia, asumió el poder y condujo al país en esta penosa reconstrucción política, económica y también moral. Los caudillos se disputaban el poder, las haciendas y minas milagrosamente se comenzaron a recuperar. El país volvió al modelo exportador primario, de exportación de productos agrícolas de la costa, lana y metales de las regiones andinas. Las haciendas azucareras, a fines del siglo XIX, se modernizan gracias a los buenos precios de azúcar, y así aparecen haciendas modelos con envidiable producción y productividad en la costa norte, como Tumán de la familia Pardo, Casa grande de los Gildemeister y Paramonga de Grace y Cía, capitales nacionales y extranjeros. También las textilerías limeñas, arequipeñas y cusqueñas parecen tener un auge paralelo. Incluso las cervecerías en Lima y Cusco parecen prometedoras. El modelo económico tradicional de exportación primario estaba instalado y funcionando, se agregaban tímidamente algunas manufacturas, y el militarismo –salido de una derrota militar– parecía llegar a sus límites de existencia.

## 3. La República Aristocrática y la Patria Nueva, 1895-1930

En 1895, como en los viejos tiempos, se produce una crisis de sucesión gubernamental. Falleció el presidente Remigio Morales Bermúdez y aparecieron dos fuentes aspirantes, Andrés Avelino Cáceres y Nicolás de Piérola. Uno militar y el otro civil muy cercano a los militares. Ambos, persistentes caudillos después de la guerra con Chile, convierten a la ciudad de Lima en un campo de batalla que inspiró a Pedro Dávalos y Lissón para escribir una extraña novela en 1905 denominada “Ciudad Colonial”. Este

enfrentamiento desató las viejas rencillas y pasiones políticas y sociales de antaño. Sin embargo se produjo una extraño matrimonio político. El partido Civil, reconstruido y encabezado por Manuel Candamo, y el Partido Demócrata de Nicolás de Piérola, se pusieron de acuerdo para apoyar a este último. Así este personaje inicia un gobierno que inaugura un largo periodo que Jorge Basadre denominó *La República Aristocrática*, por el dominio que ejerció el Partido civil durante todo este período. Entre Nicolás de Piérola (1895 -1899) y José Pardo (1915-1919), el partido civil puso a todos los presidentes de este período, salvo la breve interrupción que siguió al gobierno populista de Guillermo Billinghurst (1912-1914), también interrumpido por un golpe militar que devolvió el gobierno a los civilistas.

Esta es la época de la *Belle Époque*, del afrancesamiento de las costumbres, sensibilidades, actitudes y gustos sociales en la ciudad de Lima y principales ciudades del país. Las llamadas familias oligárquicas limeñas gozaban de poder social, cultural, político y económico. Eran los intelectuales, como los hermanos García Calderón o José de la Riva-Agüero. Eran propietarios de las empresas comerciales, haciendas, minas y poseían los bufetes de abogados más importantes de la ciudad capital. Pero además, como Francisco García Calderón o José Pardo, primero ocupaban el rectorado de San Marcos y luego la presidencia de la República. Hasta podríamos decir que gozaban de una inusual legitimidad social.

### Principales productos de exportación, 1900-1930 (cifras porcentuales sobre el total)

Años	Azúcar	Algodón	Caucho	Lana	Petróleo	Cobre
1900	32	7	-	7	-	14
1905	32	7	16	8	-	10
1910	20	14	18	7	2	13
1915	26	11	5	5	10	29
1920	42	30	1	2	5	12
1925	11	32	1	4	24	18
1928	13	21	--	4	28	20
1930	11	18	--	3	30	19

Fuente: Burga, Manuel y Flores-Galindo, Alberto. 1979. p. 73.

Este cuadro es muy representativo de la estructura de las exportaciones peruanas de esta época. Aquí encontramos los principales productos que se exportaban. La novedad la constituyen el cobre y el petróleo, ambas producciones más bien vinculadas a las grandes empresas norteamericanas que hacían así su ingreso en el país. Las exportaciones de petróleo adquieren importancia en los años 1920 y más bien el cobre se mantiene sin muchas alteraciones. El azúcar y el algodón son los dos productos más importantes de la agricultura costeña, aquellos que salían de las haciendas de dueños peruanos y extranjeros, sobre todo de la costa norte. El caucho, que provenía de las regiones amazónicas, tuvo un periodo bastante corto, pero devastador para las regiones afectadas, como Iquitos y Madre de Dios. Sin embargo las lanas, que en realidad tenían una mayor y más estable representación, provenían fundamentalmente del sur andino y contribuían a vertebrar la economía de esta región. Se acopiaban en las haciendas y comunidades indígenas y los comerciantes arequipeños, grandes y pequeños, que las compraban en los lugares de producción y en los pequeños mercados urbanos dominicales, luego las exportaban a Inglaterra por el puerto de Mollendo. A cambio introdujeron textiles ingleses, franceses y otros productos europeos que liquidaron el incipiente desarrollo textil manufacturero en la región. A fines de los años 1920 las textilerías El Huayco (Arequipa), Maranganí, Lucre, Atahualpa y la Estrella de Cusco, no pudieron competir con los textiles europeos, especialmente los ingleses.

El periodo de la “Patria Nueva”, 1919-1930, en realidad es una interrupción de la República Aristocrática de los civilistas. Augusto B. Leguía, llegó a la presidencia de la República (1908-1912) como aliado de los civilistas, pero luego se aleja de ellos, se les enfrenta electoralmente en 1919 y cuando sospecha que podía ocurrir lo de siempre, asonadas militares para facilitar la llegada del candidato oficialista, se apodera del gobierno con el apoyo de la Guardia Civil y desplaza al candidato civilista dando inicio a la “Patria Nueva” o gobierno de once años consecutivos. En 1920, luego de 60 años como signo de los nuevos tiempos – se aprueba una nueva constitución, que traía muchas novedades, tanto para las clases medias como para las poblaciones indígenas del interior. Esta es una década de una gran complejidad. El gobierno fortalece sus relaciones y su dependencia de EE. UU. y promueve las inversiones norteamericanas. Forma un partido político, y como repitiendo lo que hizo Manuel Pardo, trata de convertirlo en una organización nacional, enraizarlo en las provincias y para esto se enfrentó dramáticamente con los civilistas

en muchos departamento del país y el resultado de este encuentro es la designación masiva de nuevas autoridades políticas, prefectos y subprefectos, contrarios al viejo grupo dominante civilista. En todos los terrenos, la política, la economía, la universidad, en su afán de derrotar a la “vieja oligarquía” civilista, terminó buscando aliados, sean los comerciantes del interior o los universitarios de San Marcos que pedían el cogobierno universitario y la reforma de la universidad.

Hay un hecho que quizá va más allá de la economía exportadora primaria de esta época y es la crítica al gamonalismo o gran latifundio tradicional andino. Junto a esta crítica aparece la defensa del indígena, de su cultura, su historia y su injusta realidad económica y política. Surgen, en Lima como en las provincias, las corrientes y los intelectuales pro-indígenas que descubren al indio, apoyan sus demandas, los ayudan en las grandes ciudades de la costa, justifican su intransigencia y aún explican las sublevaciones campesinas de los años 1919 -1923. El indio aparece en la escena nacional y así se produce también su descubrimiento. Jorge Basadre solía decir que el indio constituye el más grande descubrimiento del siglo XX. Este descubrimiento vino acompañado por los estudios antropológicos y arqueológicos que prolongan la historia peruana hasta sus lejanas raíces. Esta presencia pone en marcha la discusión política sobre la naturaleza de la nación peruana, en la cual destacan Víctor Raúl Haya de la Torre (APRA) y José Carlos Mariátegui (Partido Socialista). Comienza la prédica por la incorporación del indio al país. Unas sostenían que el mejor camino era el de la educación. Los socialistas sostenían que el “problema del indio” era en realidad el problema de la tierra y había que terminar con el latifundio y devolver las tierras a sus originarios propietarios. Este es el inicio de una discusión que continuará durante todo el siglo XX y que finalmente desembocará en la Reforma Agraria de 1969.

#### 4. Leviatán moderno y desborde popular, 1945-1975

En 1967, el sociólogo francés François Bourricaud publicó su libro *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. El libro se publicó simultáneamente en Francia y Argentina y tuvo una amplia e inmediata difusión en el Perú. Su idea central era analizar la emergencia de las clases medias, la inmigración provinciana a Lima y la crisis de la oligarquía peruana, para entender el Perú de entonces.

### Población peruana

	Total	Lima
1876	2,651,840	100,156
1940	6,207,967	562,885
1961	9,906,746	1,632,370
1972	13,572,052	3,002,043
1981	17,005,210	4,164,597
1990	22,332,100	6,414,500
1995	23,532,000	6,914,000

Fuente: P. Klarén. 2005. p. 521-522.

Hacia 1940, aproximadamente, la población peruana alcanzó el nivel que tuvo en la época prehispánica, inmediatamente antes de la Conquista. Habían transcurrido casi cuatro siglos de permanente déficit demográfico y por eso se promovió la inmigración africana, primero, luego la europea y finalmente la asiática. Ahora la situación había cambiado diametralmente. Las cifras muestran este explosivo crecimiento poblacional. Esta era una situación de impredecibles consecuencias. La población limeña había aumentado a un ritmo aún mayor que la población total del país: las poblaciones rurales se trasladaban a las ciudades de la costa y principalmente a Lima. No venían a comprar tierras urbanas, a aportar su trabajo calificado, sino a buscar trabajo, salud, educación, supervivencia y para esto recurrían al expediente de la invasión de tierras eriazas periféricas a la ciudad. Plantaban una bandera peruana y tomaban posesión de los arenales. Bajo estas demandas, según el economista Richard Webb(1999), se inicia un enorme crecimiento del Estado /que no se detiene sino en 1975.

### Estructura económica sectorial peruana, 1950-1975

	1950	1955	1960	1965	1968	1975
Agricultura	22.6	21.5	18.5	17.0	14.6	12.7
Pesca	0.4	0.6	1.4	1.7	2.6	0.7
Minería	4.5	0.6	10.4	6.0	8.8	6.0
Manufactura	13.6	14.8	17.0	18.5	23.6	26.2
Construcción	5.1	6.2	5.0	4.4	3.8	6.1
Otros	53.8	51.8	47.7	52.4	46.8	48.3

Fuente: Javier Tantaleán Arbulú, Lima. 2001. p. 452.

Este cuadro nos muestra un nuevo modelo económico peruano. Estamos ante una economía que enfatiza la sustitución de importaciones, con un evidente desarrollo manufacturero, sin dejar de producir los tradicionales productos de exportación. Este período de enormes demandas sociales se inicia al terminar la Segunda Guerra Mundial, luego vino la prosperidad capitalista de la Guerra de Corea, para terminar en la crisis de los años 1973 -1974. A nivel del proceso político suceden cosas inéditas. Éste se inicia con la primavera democrática del Frente Democrático Nacional (1945-1948), que termina con el golpe militar del general Odría, quién inaugura un gobierno de ocho años, de una cierta estabilidad económica, exportaciones tradicionales dinámicas y grandes obras públicas. Luego de Odría vendrá el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) que se presenta como una suerte de restauración oligárquica o el canto del cisne de la oligarquía peruana. El ascenso de este gobernante se produce gracias al apoyo del APRA y se justifica en la necesidad de superar el período de persecuciones que sus dirigentes habían sufrido durante el gobierno anterior. En estos dos períodos las presiones campesinas por el reparto de las tierras eran incessantes.

Hay que destacar el período de Gobierno del arquitecto Fernando Belaunde (1963-1968), quién logra derrotar electoralmente al APRA, pero no pudo terminar abruptamente en el golpe militar del general Velasco. Este es el período en que la influencia de la Revolución Cubana de 1959 alienta a las guerrillas de los años 1963-1964 y se desencadena silenciosamente una reforma agraria espontánea iniciada por los mismos hacendados ante el asedio de las poblaciones campesinas que cuestionan el viejo dominio de la oligarquía terrateniente. Los movimientos sociales y políticos se enfrentan a la presencia norteamericana en el Perú, particularmente en las minas de la sierra central y en los campos petroleros de la costa norte. Esta situación conduce al golpe militar de octubre de 1968.

Así se inaugura el gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas dirigido por el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), ocupando las instalaciones de la International Petroleum Company en Talara, costa norte, la tristemente famosa IPC, como un gesto que muestra las intenciones nacionalistas del programa de este gobierno que buscaría terminar definitivamente con el poder de la oligarquía peruana y de sus socios extranjeros. Esto significó el primer paso en la estatización de las empresas estratégicas. Luego, en 1969, se inició el proceso de Reforma Agraria y se afectaron todas las haciendas

mayores de 150 hectáreas. El proceso fue tan inesperado y sorpresivo que en realidad se trató de un programa de expropiación de las haciendas, sobre todo de aquellas que para evadir la fiscalidad habían sido subvaluadas por sus propietarios, y por eso como precio de compra, en numerosos casos, casi no recibieron compensación alguna. La larga predica socialista del problema de la tierra finalmente, con este gobierno, como si hubieran escuchado la voz de José Carlos Mariátegui, parecía que encontraba su solución definitiva: las haciendas se convirtieron en cooperativas agrarias o en SAIS (Sociedades anónimas de interés social) en las regiones andinas de latifundios agroganaderos. Se inventó un rostro de Túpac Amaru II, el revolucionario de 1780-1781, para ponerlo como símbolo de las empresas sociales salidas de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, acompañado de la frase, atribuida ficticiamente a él mismo, “Campesino, el patrón ya no comerá más de tu pobreza”.

El gobierno militar, explícitamente, se propuso desarrollar una revolución socialista, aunque los políticos e intelectuales de izquierda no lo admitían. Luego de la Reforma Agraria, el gobierno de Velasco promulgó la Ley de la Comunidad Industrial y así afectó casi por igual a los industriales. Igualmente impulsó una reforma educativa de grandes proporciones. Era un programa para ampliar fundamentalmente la cobertura educativa, terminar con el analfabetismo, respetar la diversidad cultural y desarrollar una Universidad que respondiese a las necesidades del país. La crisis mundial que se había iniciado en 1973, las dificultades para conseguir empréstitos externos, las crecientes demandas sociales y la reducción drástica de la recaudación fiscal pusieron al gobierno frente a grandes problemas económicos y sociales. En estas circunstancias, en agosto de 1975, se produce el golpe militar del general Morales Bermúdez con la intención de frenar el proceso económico iniciado en 1968, en realidad desde 1945, y se instaló un proceso de restauración de la democracia.

## 5. Regreso de la ortodoxia económica: 1975-2000

La segunda fase del gobierno militar (1975-1980) condujo a la instalación de una asamblea constituyente y a la aprobación de la Constitución de 1979. Una Constitución que consagraba la ideología, las sensibilidades y el modelo económico de las décadas anteriores, que luego insistentemente y casi

peyorativamente se denominará populismo. Populismo económico, populismo de Estado, pero que sirvió para domesticar, de alguna manera, el desborde popular de esa década. Aquel que fue muy bien resumido y analizado por el antropólogo José Matos Mar en su libro, *Desborde Popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980* (Lima, 1984), donde, más allá del libro de François Bourriau, habla de la nación inconclusa, de los inmigrantes andinos en Lima, con sus nuevos rostros, que deberían incluirse urgentemente como ciudadanos plenos del nuevo país.

La nueva Constitución, elaborada bajo la presidencia de Víctor Raúl Haya de la Torre, tenía evidentemente una función amortiguadora. El APRA misma cumplía muy bien esta función desde los años 50 priorizando el regreso a la democracia, por encima de cualquier demanda económica, o crítica al gran capital, sin prever que en mayo 1980, quemando áforas electorales en Ayacucho, Sendero Luminoso iniciaba sus acciones armadas en el país. Durante esta década el Perú tuvo dos gobiernos, Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990). Hay que recordar además que se trata de la denominada década perdida para América Latina. En el primer gobierno se inició el desmontaje de las reformas Velasquistas con la devolución de los diarios, como El Comercio, las expresas de Radio y Televisión a sus propietarios. El proyecto revolucionario de Sendero Luminoso, según algunos fue detenido, o frenado momentáneamente, por las reformas militares del gobierno de Velasco, pero esta progresión político militar del campo a la ciudad parecía imparable. La violencia, el terrorismo, el asesinato de las autoridades políticas y las represalias contra campesinos que no se enrolaban en sus filas, generó una enorme corriente migratoria hacia las ciudades. Los viejos inmigrantes y sus sucesores en este periodo de emergencia multiplicaron la economía informal de la cual ellos vivían y que aquellos acostumbrados al modo tradicional de vida rechazaban. En estas circunstancias, Hernando de Soto publica *El otro Sendero: la revolución informal* (Lima 1986) que a diferencia de la obra de Matos, una demanda para incorporar a los nuevos peruanos al Perú real, traía más bien una propuesta que partía del concepto de revolución informal que se sostén en esos millones de inmigrantes, que habían invadido tierras, no tenían título de propiedad, no pagaban impuestos y tenían pequeñas empresas informales. Hernando de Soto propone ayudarlos a formalizarse, entregándoles títulos de propiedad y simplificando los trámites administrativos para la formalización de sus actividades económicas.

La inflación se había iniciado en el período 1980-1985 y ya parecía incontrolable. El mismo presidente Belaunde criticó duramente el pago de la deuda externa y redujo el porcentaje de las cuotas anuales por considerarlas inmorales. Más tarde, en el gobierno siguiente, en el año 1988 la inflación llegó a 1,722% y el año siguiente a 2,776% al año. El ingreso real, entre los años 1987 y 1989, cayó en un 22% y alcanzó los niveles de los años 1960. Es en esta década que un producto no tradicional para las exportaciones, pero de consumo muy antiguo en el Perú, como la hoja de coca alcanza niveles sorprendente de comercialización. En el año 1980 se sembraban 10.000 hectáreas de coca en el Alto Huallaga, selva central, cifra que se eleva a 195.000 hectáreas en 1986. Esta producción, lógicamente ilícita, era una fuente de riqueza que hace recordar a la plata colonial, el guano del siglo XIX, o el petróleo del siglo XX, pero desgraciadamente convertida en cocaína, genera efectos devastadores en sus consumidores. Sendero Luminoso, muy bien informado de lo que sucedía, se a esta región selvática y desarrolló un programa de cobro de cupos a los cultivadores y narcotraficantes que le dio enormes ganancias económicas. Tanto que le permitió reclutar milicianos pagados y equiparse adecuadamente para intentar tomar la ciudad por asalto.

El país vivía en una situación de emergencia, de guerra y de constante asedio a las ciudades, sobre todo a Lima, de parte de Sendero Luminoso. Es en estas circunstancias, el 28 de julio de 1987, que el presidente García, sorprendiendo a sus mismos partidarios, con una lectura muy personal de la coyuntura mundial, anuncia la estatización de la banca privada. Era una respuesta a la escasa reinversión en el país y los abundantes depósitos de capitales nacionales en la banca extranjera. Este fue el inicio del deterioro de su aceptación social y las reacciones fueron diversas. En realidad Alan García anunció una medida que parecía resucitar la heterodoxia de las reformas militares. Esto provocó una gran malestar social, que se agregaba a la descomunal inflación, la drástica reducción de los ingresos reales, la escasez de alimentos y las interminables colas. Así aparecen las voces, desde la sociedad civil, de regreso a la ortodoxia, convirtiendo de la noche a la mañana a Mario Vargas Llosa, el gran novelista peruano, en el nuevo abanderado de una ortodoxa reforma económica para detener la crisis, la inflación, el terrorismo y la miseria popular.

Las sorpresas vendrán muy pronto cuando un *outsider*, un desconocido ex rector de la Universidad Nacional de Agronomía, derrota al laureado novelista

e inicia un severo programa de reformas económicas. Puso en marcha todo lo que había propuesto Mario Vargas Llosa, una programa de estabilización de tipo fondo monetarista para frenar la inflación. Este programa incluía reinserción en la economía internacional, liberalización del comercio, reinicio del pago de la deuda externa, estimulación de la inversión extranjera, control de precios, eliminación de subsidios y privatización de las empresas estatales. En realidad Mario Vargas Llosa propuso una cirugía neoliberal, pero Alberto Fujimori puso en marcha esa misma cirugía sin anestesia. Fujimori asume el gobierno el 28 de julio de 1990, anuncia las reformas urgentes y en los primeros días de agosto dicta lo que comenzó a denominarse el “Fujishock”. La gente en Lima enmudeció, deambuló en los días siguientes y el país se paralizó como si una enorme toma de conciencia se difundiera entre la población. Una toma de conciencia de la *inevitabilidad* de este fujishock, no hubo desmanes, ni protestas airadas, sino mas bien inamovilidad, resignación y docilidad civil.

Luego vendría un gigantesco proceso de desregulación de las empresas estatales que en realidad era una suerte de privatización del Estado. Estas reformas económicas y el regreso a la ortodoxia liberal o neoliberal, estuvo acompañada de una severa lucha antisubversiva, exitosa en rasgos generales, del copamiento de los poderes del Estado, legislativo y judicial, del autogolpe del 5 de abril de 1992, cierre del Congreso y convocatoria a un congreso constituyente democrático. Este último condujo a la nueva Constitución de 1993 que recogía la ideología, las sensibilidades y las reformas en marcha. Además abrió las puertas a su reelección a través de enmiendas e “interpretaciones auténticas” de la Constitución. Esto lo llevó a dos reelecciones sucesivas, la segunda evidentemente fraudulenta y el incremento de la crítica a su gestión, lo que nos hace recordar las dos reelecciones sucesivas del presidente Augusto B. Leguía, quien terminó con un golpe militar, luego puesto en prisión, donde finalmente murió. ¿Por qué se volvió a cometer el mismo error estando tan cerca y siendo tan clara la lección anterior?

## 6. ¿El pasado redivivo?

### Crecimiento y recuperación democrática, 2001-2006

El gasto del gobierno en términos per cápita pasó de US \$ 1.059 dólares en 1975 a \$ 1.990 en 1990. Sin embargo la recaudación fiscal entre esas mismas fechas cayó de \$710 por persona a \$159 en los mismos años. Igualmente la

producción detuvo su crecimiento en los años 1980 y colapsó entre 1988 y 1990. Contrariamente, como podemos ver en el cuadro de abajo, la población siguió creciendo. En 1940 el 6% de la población peruana tenía educación secundaria o universitaria, esta cifra sube a 55% en 1990.

### Matrícula en las universidades, 1940-1995

Años	Públicas	Privadas	Total
1940	2,324	1,046	3,370
1945	7,861	1,108	8,969
1950	13,154	1,515	14,669
1955	12,490	1,722	14,212
1960	27,040	3,207	30,247
1965	54,170	10,506	64,676
1970	81,486	27,744	109,590
1975	127,819	53,852	181,671
1980	183,317	73,903	257,220
1985	228,270	126,424	354,694
1990	233,625	126,153	359,778
1995	242,438	158,300	400,738
2000	254,732	171,297	426,029
2006	285,876	282,219	568,095

Fuente: *Resumen Estadístico Universitario – 2005*. Lima: Edición de la ANR, 2007. p. 53

Igualmente entre las mismas fechas, el número de alfabetos pasa de 42% a 86%. Mientras que la matrícula en las universidades pasa de 3,370 alumnos en 1940 a 568,095 en el año 2006, casi igualándose la matrícula en la universidad pública y la privada. Esta masificación de la educación superior traerá consigo una serie de consecuencias importantes. Entre ellas: la crisis e inestabilidad de la universidad pública y la preferencia de las clases medias por la universidad privada. Pero los cambios más importantes, como anota Richard Webb (1999), son a nivel de la subjetividad social: ahora hay enormes contingentes que tienen expectativas que no se pueden satisfacer. En general, esta nueva población demandará nuevos puestos de trabajo, puestos de mayor calidad, con mejores remuneraciones. Por lo tanto la insatisfacción social se ha incrementado peligrosamente.

Así ingresamos al periodo del presidente Alejandro Toledo, 2001-02, que se propuso dos grandes tareas: un desarrollo económico sostenido y la recuperación de la democracia. Para lograr lo último puso énfasis en el respeto a la institucionalidad democrática y al Estado de derecho y aquí hay que reconocer el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

### La Comisión de la Verdad en breve

Pérdidas materiales ocasionadas por la subversión: US \$20,000 millones
Número de muertos: 69, 280
Muertos en Ayacucho: 40% del total
Víctimas en zonas rurales: 79% del total

Fuente: *Cinco años*. Lima, 2006. p. 41.

Durante este gobierno se puso igualmente en marcha la reforma del Estado y la administración pública. Se inició la descentralización como "... una de las primeras reformas para la modernización del Estado y la sociedad" (p. 90). Pero el mayor esfuerzo se puso en la recuperación económica y el crecimiento sostenido.

### Evolución de las exportaciones (promedios quinquenales en US\$ millones)

1981-1985	3,190
1986-1990	2,975
1991-1995	4,074
1996-2000	6,300
2001-2005	10,629

Fuente: *Cinco años*. Lima, 2006. p. 131.

Paralelamente, a este incremento de las exportaciones, se produce una mejora de recaudación fiscal. Los indicadores macroeconómicos, como aparecen en la publicación que resume el gobierno de 2001-2006, son verdaderamente alentadores: se trata de una economía en crecimiento sostenido como no la había en los últimos 30 años. Esta cierta holgura presupuestaria es lo que va permitir poner en marcha varios programas en los sectores tradicionales de inversión o gasto estatal. Como por ejemplo mejora de las remuneraciones del

magisterio nacional, maestros de primera y secundaria vieron casi doblar sus remuneración en este período. Igualmente se inicia una importante mejora de las remuneraciones de los docentes universitarios a partir de la aplicación de un programa denominado homologación de las remuneraciones de este sector con la remuneración de los magistrados del poder judicial. De igual manera se pone énfasis en la lucha contra la pobreza:

Año	Pobreza	Pobreza Extrema
2001	53.3	24.1
2002	53.8	24.2
2003	52.2	21.9
2004	51.6	19.2
2005	48.8	18.1

Fuente: *Cinco años*. Lima, 2006. p. 165.

La constante mejora de los precios de los metales en el mercado internacional ayudó a estabilizar la economía peruana. La apertura hacia los mercados internacionales permitió que muchos productos agrícolas peruanos, nuevos, encontraran mercados apreciados. Ahora muchas regiones del interior han comenzado a producir para el mercado internacional, se habla de la sierra agroexportadora. Pero aún faltan muchas obras de infraestructura vial y una auténtica reforma de la educación pública a todos los niveles. Queda mucho por hacer para combatir la pobreza: tal como las cifras anteriores lo indican. El modelo económico peruano actual, que tiene evidentemente una estructura primaria exportadora, que privilegia el crecimiento económico sobre la distribución de la riqueza y a la empresa privada sobre la participación del Estado que a su vez privilegia la inversión, podría generar más trabajo y efectivamente reducir la pobreza si se diera dentro de una economía industrial. Pero en el caso nuestro, con el actual modelo económico, el resultado es muy dudoso. El editor de la Revista Punto de Equilibrio de la Universidad del Pacífico, universidad privada especializada en economía y administración de empresas y de donde salen frecuentemente los ministros de economía, sugiere que este modelo actual ha llegado a su límite y que se debería buscar otro: “...el boom de riqueza nos permite optar por un modelo económico más solidario que promueva el desarrollo económico”<sup>4</sup>. Esta parece ser la tarea de ahora en adelante.

---

<sup>4</sup> Alva, U. Nikolai. “La inflación no es un problema.” En: *Revista Punto de Equilibrio*. Lima: Universidad del Pacífico, año 17, n° 97, mayo 2008. p. 4.

## Bibliografía utilizada

- Barnechea, Alfredo. *La República embrujada*. Lima: Nuevo siglo, 1995.
- Basadre, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 11 vols. Lima, 1983.
- Bonilla, Heraclio. *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Edicón EIP, 1974.
- Bourriau, Francois. *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires, 1967.
- Burga, Manuel y Alberto Flores-Galindo. *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima, 1979.
- Burga, Manuel y Reátegui, Wilson. *Lanas y capital mercantil en el sur. La casa Ricketts, 1895-1935*. Lima: Ediciones IEP, 1981.
- Burga, Manuel. *La historia y los historiadores en el Perú*. Lima: Ediciones de la UNMSM, 2005.
- Cinco Años. *Crecimiento económico sostenido y recuperación democrática. El gobierno de Alejandro Toledo, 2001-2006*. Lima, 2006.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima, 2000.
- Dávalos y Lissón, Pedro. *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso moral y material del Perú en su primer siglo de su vida independiente*. 2 vol. Lima, 1926.
- De Soto, Hernando. *El otro sendero: la revolución informal*. Lima, 1986.
- Demélas, Marie-Danielle. *La Invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima, 2003.
- Gootenberg, Paul. *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano 1820-1860*. Lima, 1997.
- Klarén, Peter. *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima, 2005.
- Mc Evoy, Carmen. *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima, 1997.
- Mc Evoy, Carmen. *Manuel Pardo, la política y sus dilemas, 1871-1878*. Lima, 2007.
- Matos Mar, José. *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP, 1984.
- Resumen Estadístico Universitario – 2005. Lima: Edición de la Asamblea Nacional de Rectores, 2007.

Tantaleán Arbulú, Javier. *Poder y servidumbre. Ensayos de historia, economía y política.* Lima, 2001.

Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey. *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta.* Lima: Mosca Azul, 1985.

Webb, Richard. *Una economía muy peruana.* Lima: Ediciones Congreso de la República, 1999. [DEP](#)

# Una perspectiva de la economía de Suriname en el siglo XIX y XX

*Jerome Egger\**

## Introducción

**M**irar hacia el Norte ha sido siempre natural para Suriname. El Sur sólo contenía misterios para un pueblo concentrado en la zona costera del país. Aunque forme parte de Sudamérica continental nunca se le prestó mucha atención al continente. Como colonia holandesa desde 1667 hasta la independencia en noviembre de 1975, era común aceptar el liderazgo de la madre patria. Con todo, había bastante espacio para maniobrar dentro de la estructura colonial existente. Al analizar desarrollos económicos desde el siglo XIX al presente queda claro que ciertos patrones establecidos durante el colonialismo aún permanecen. En este artículo, se hará una retrospectiva amplia de la economía surinamesa desde el inicio del siglo XIX al presente. El argumento principal que presentamos es que la monoproducción existió,

\* Anton de Kom University of Suriname.  
jlegger@yahoo.com

primero en la agricultura y posteriormente en la era de la minería. A pesar de que economistas y políticos aceptaron la necesidad de diversificarse, tardó mucho tiempo antes de que se tomaran acciones en esa dirección. Diversificar la economía es un proceso en marcha hoy, aunque sólo un puñado de productos sigan dominándola.

## Una economía de plantación

En los inicios del siglo XIX, la cultura de plantación influenció la totalidad de la sociedad. En este sentido, Suriname fue epítome del cuadro general que se produjo en el Caribe con su historia de esclavitud y azúcar. Ésta última fue producto principal en el Caribe, pero gradualmente otros fueron producidos. Café, cacao, algodón, también fueron cultivados en las plantaciones.

La primera mitad del siglo XIX vio períodos de pérdidas y ganancias. La economía de plantación en Suriname sobrevivió una gran crisis en 1773 cuando la bolsa de Ámsterdam sufrió una fuerte caída. Algunos dueños de plantación, fuertemente endeudados, perdieron sus tierras en Suriname. El país dejó de ser tan rentable a partir de entonces. Empero, la visión de la historiografía de Suriname de que desde esa fecha la economía de plantación se desplomó, necesita ser revisada. El absentismo aumentó y muchos de los dueños de plantación dejaron de residir en Suriname. Por otro lado, se hicieron inversiones con el fin de evitar que la situación empeorase. Como escribió un historiador, algunos plantadores en el siglo XIX trataban de sobrevivir mientras otros explotaban su tierra lo más posible para poder irse rápidamente con los bolsillos llenos.

En las primeras décadas del siglo XIX, el algodón se mostró rentable, y aumentaron las inversiones en este cultivo. Entró no sólo capital neerlandés como también británico. Hacia la mitad del siglo el precio del azúcar aumentó de nuevo, los bancos facilitaron entonces nuevos fondos para su producción. Comparado con el siglo XVIII las inversiones habían disminuido drásticamente. Sin embargo, algunas plantaciones se modernizaron e introdujeron maquinaria de vapor. Suriname perdió su atractivo como lugar donde se construían fortunas rápidamente pero algunas plantaciones consiguieron alto grado de rentabilidad y en general siguieron produciendo productos básicos para el mercado europeo.

Otro aspecto de la economía de plantación era el trabajo forzado usado desde mediados del siglo XVII. La esclavitud fue abolida en 1863, con la liberación de los esclavos, la plantación perdió parte de su mano de obra. La solución fue la contratación de trabajadores en régimen de servitúd. El gobierno colonial contrató asiáticos para trabajar en Suriname, así como trabajadores de otras islas superpobladas del Caribe como Barbados. Suriname es un país en el que las necesidades económicas llevaron a una sociedad multicultural. Los primeros en llegar fueron un pequeño grupo de chinos en 1853 pero rápidamente desaparecieron como fuerza laboral agrícola para transformarse en pequeños comerciantes y posteriormente en dueños de comercios en la capital Paramaribo donde han sido una presencia señalada desde finales del siglo XIX. Indios del Este vinieron de la India en 1873, y se transformaron en el mayor grupo de trabajadores en servitúd, aproximadamente 34.000 llegaron al país. Los últimos en llegar, en 1890, fueron los javaneses de Indonesia, también formaban parte del imperio colonial holandés en Asia. En el caso de éstos últimos, no fueron necesarias negociaciones ni garantías como fue el caso de los Indios, que eran súbditos británicos. En definitiva, todos estos trabajadores extendieron la era de la agricultura de plantaciones pero no pudieron salvarla. Cuando sus contratos se terminaron, la mayoría volvieron a sus países o aceptaron un pedazo de tierra para cultivar, convirtiéndose en campesinos que lentamente aumentaron su capital y terminaron formando parte del paisaje multiétnico de Suriname.

## Actividades económicas después de 1863

En los años posteriores a 1863 hubo grandes cambios en la economía, antiguos esclavos abandonaron de a poco las plantaciones y al surgir oportunidades se emplearon en otros sectores de la economía. Algunos se tornaron pequeños agricultores y uno de los distritos, Coronie, no abandonó la agricultura, permaneció poblado de antiguos esclavos que siguieron produciendo alimentos, también miel y crianza de cerdos. Las palmas hicieron posible la extracción de aceite de coco y la confección de alfombras (de la parte externa del coco). La idea que existe de que los antiguos esclavos se rehusaban a trabajar en cualquier cosa que les recordase las plantaciones no parece ser verdad, muchos fueron exitosos en el negocio del cacao.

Hacia finales del siglo XIX el cacao llegó a su mayor rentabilidad, durante algunos años incluso sobrepasó al azúcar como producto de mayor valor exportador. En el año 1895 casi 4,5 millones de kilos de cacao fueron exportados, el mayor monto registrado. Desgraciadamente se veía fácilmente afectado por enfermedades, una de éstas destruyó los árboles después de 1895 y el país perdió un valioso producto. La producción declinó y aunque las cosas mejoraron un poco al principio del siglo XX, nunca alcanzó las mismas alturas. El cacao no era cultivado solamente en plantaciones sino que también de forma individual por campesinos en su mayoría *creoles*, todos ganaron bastante en los buenos tiempos del fruto.

Otra posibilidad para que los descendientes de esclavos participaran en la economía, eran las riquezas que se encontraban en la selva. Se encontró oro y esto llevó a una carrera hacia el interior, primero por parte de individuos y luego de empresas que querían invertir en gran escala. El interior de Suriname terminó siendo difícil para trabajar con maquinaria pesada en la época, y las compañías acabaron quebrando. Hombres solos o en pequeños grupos, los llamados *pork knockers* (buscadores de oro) tuvieron éxito e hicieron importantes descubrimientos. En 1895 trajeron 784 kilogramos, un año después 846 y en 1897 aproximadamente 905. Esto da una idea de la velocidad en la que se desarrolló la minería aurífera, alrededor de 5000 hombres trabajaban activamente en este sector. Proporcionaba empleo a *creoles* que se habían alejado de las plantaciones y que vivían en la única ciudad, Paramaribo, donde el trabajo era escaso. Las familias dependían de los hombres que trabajaban meses en el interior. Cuando volvían a la ciudad desplegaban su riqueza, las canciones populares todavía nos recuerdan de esos días. Fortunas fueron despilfarradas pero otras construyeron casas o pagaron por la educación de los hijos. De todas maneras, siempre existía la posibilidad de volver a la selva a por más oro.

Otro negocio en expansión en la época era el caucho que Suriname exportaba a principios del siglo XX. Algunos grandes productores consiguieron elevados lucros, entre 1893 y 1911 alrededor de 6.266 toneladas alcanzaron los mercados extranjeros y en sus mejores tiempos más de 5.600 hombres vivían del negocio. Las compañías se situaban en la parte occidental del país, Nickerie. Como con el oro, los hombres dejaban sus familias para trabajar en el interior “sangrando” los árboles para poder extraer el líquido lechoso.

El caucho era entonces usado como parte de materiales aislantes y para fabricar neumáticos. Más adelante cuando se produce caucho artificialmente, llega el fin de la industria del caucho natural.

## Participación creciente de los trabajadores en régimen de servitud

Los trabajadores en régimen de servitud participaban también de la economía. Tenían contratos por cinco años y después de su expiración podían renovarlos, volver a su país o aceptar un pedazo de tierra a cambio de su pasaje de vuelta. Después de 1895 la mayoría de los trabajadores indios permanecieron en Suriname ya que se les otorgaron tierras sin perder el derecho de volver a la India. Una de las grandes contribuciones que realizaron fue el cultivo del arroz. Los africanos estaban también familiarizados con el arroz pero plantaban generalmente la variedad de secano, mas los indios estaban acostumbrados con el arroz de inundación. A comienzos del siglo XX la producción aumentó y el país no necesitó importar cantidades tan grandes. Asimismo muchos campesinos recibieron tierras cerca de Paramaribo y plantaron verduras y se dedicaron a la producción lechera. La venta de sus productos en la ciudad generó acumulación de capital, y pudieron comprar más tierras, construir mejores casas y de a poco percibieron la necesidad de educar a sus hijos aunque en un principio únicamente los hijos iban a la escuela, sólo después de la Segunda Guerra Mundial sus hijas pudieron asistir a clases.

Los javaneses permanecieron más tiempo en las plantaciones. Eran nacionales holandeses y no recibieron el mismo tratamiento que los Indios. Además, el grupo mayor llegó en los años veinte y treinta del siglo XX cuando el régimen de servitud había terminado. La mayoría trabajó en plantaciones y solamente después recibieron pequeñas parcelas de tierra y algunos se convirtieron en pequeños agricultores.

Los chinos, a pesar de no constituir una parte grande de la población, han tenido una gran influencia. Eran comerciantes y la población dependía de ellos para el abastecimiento de productos básicos. Muchos ayudaron a la supervivencia de mucha gente en tiempos difíciles, al implantar un sistema de cuentas para sus clientes, que así podían comprar y pagar posteriormente. Sin embargo, los chinos se encontraron con dificultades especialmente al crear

sus propias firmas de importación, ya que competían con intereses creados. Se instaló una guerra verbal, con anuncios en los diarios pidiendo a la población el boicot de los negocios chinos y a su vez los chinos pidieron a sus connacionales que no comprasen al por mayor en las compañías competidoras. Después de unos meses se sentaron a negociar pero el episodio revela la forma en que penetraron en un sector muy lucrativo de la economía.

## Estableciendo la industria de la bauxita

Al final de los años 1940 y en los 1950, Suriname se convirtió en el más importante productor de bauxita en el mundo. Todo comenzó a inicios del siglo XX cuando los estadounidenses buscaron fuera de sus fronteras bauxita, materia prima del aluminio. La aviación y la industria bélica necesitaban este mineral, y las dos guerras mundiales agudizaron la carencia.

La Compañía de Aluminio de América (Alcoa) llegó a Suriname cuando percibieron que el material rojizo usado para asfaltar las calles de Paramaribo, era bauxita de gran densidad. Los estadounidenses habían usado bauxita europea antes de la Primera Guerra Mundial, barcos llevando granos de Estados Unidos a Europa volvían cargados de bauxita. Esta forma barata de transporte acabó en 1914, al estallar la guerra. Alcoa buscó la materia prima más cerca, y nuestro vecino, la colonia de Guyana británica ofreció suministrar el mineral. En el caso de Suriname, muestras enviadas a Alemania habían confirmado las ventajas de la explotación de la bauxita. Alcoa recibió las licencias necesarias para instalarse en la parte Este de Suriname. Un tranquilo pueblo llamado Moengo, se convirtió en la base de la compañía y sus operaciones empezaron en 1916.

Alcoa creó una subsidiaria llamada The Surinaamsche Bauxite Maatschappij (SBM Compañía de Suiname de Bauxita) en 1916. Las exploraciones para detectar los mejores depósitos se multiplicaron, el gobierno permitió a la compañía traer trabajadores de Indonesia cuando no se encontraron suficientes mineros en el país. Esto fue notable porque los trabajadores habían sido traídos para continuar la producción agrícola en las plantaciones.

Con todo, las exportaciones tardaron, las leyes del país debieron ser cambiadas para permitir la minería de una empresa extranjera. El Parlamento Colonial en el país y el gobierno neerlandés no se ponían de acuerdo. Finalmente, la ley fue promulgada en enero de 1920 y todos los preparativos en

curso terminaron forjando una industria que dominaría la economía surinamesa en el siglo XX y continuaría a hacerlo en el siglo XXI.

La ley que regulaba la minería en el país se mostró muy generosa con la SBM, la inexperiencia con compañías extranjeras y operaciones en gran escala en Suriname, así como en los Países Bajos, posibilitó la aceptación de esta ley. En pocos años absorbió para sí todos las reservas conocidas de bauxita, y su influencia en la economía surinamesa aumentó. En enero de 1922 el primer cargamento de bauxita dejó el país con destino a las fábricas de Alcoa en Estados Unidos, muchos se siguieron en ese mismo año.

Las operaciones en Moengo se fueron expandiendo rápidamente, más trabajadores fueron contratados, un machacador para partir la bauxita en pequeñas partes fue traído a las minas. Todas estas actividades indicaban la viabilidad del proyecto, en 1924 se exportó cinco veces más que el primer año. SBM siguió buscando depósitos en la parte Este del país y muy pronto poseyeron todas las concesiones.

Otra medida hábil por parte de SBM por esos años fue remplazar el personal americano por ingenieros holandeses. El gobierno de Suriname así lo había pedido porque prefería ver holandeses trabajando en el país y SBM no se opuso y fueron aún más exitosos en su desempeño. Una nueva planta fue construida para lavar y machacar la bauxita en 1925 y más trabajadores fueron incorporados. En resumen, a pesar de que el azúcar seguía siendo rentable en los años de 1920, la industria de la bauxita estaba ganando terreno.

## Actividades económicas en los 1920 y 1930

Aunque es comprensible que en los años 20 el foco esté en la industria de la bauxita, no debe olvidarse que otros productos contribuyeron aún más para las ganancias de la exportación. La actividad económica seguía dominada por la agricultura. Tomemos 1920 por ejemplo: el azúcar y el cacao tenían el mayor valor entre los productos enviados a los mercados externos. El tercero era el caucho seguido por el café, oro y madera. En 1925, el azúcar continuaba siendo el producto más valioso seguido del caucho y del café en un cercano tercer lugar. Sin embargo, las cosas empezaron a cambiar hacia el final de la década. En 1930 la bauxita ya se había convertido en el producto que ganó más divisas seguido del café, caucho y azúcar y siguió siéndolo.

Otras actividades económicas se desarrollaban como la pequeña agricultura que alimentaba a la población. La producción arrocera crecía permitiendo la reducción de las importaciones. El comercio era casi exclusivamente con Estados Unidos y los Países Bajos pero de vez en cuando los diarios mostraban pequeños cambios, anuncios mencionando carne argentina en mercados locales. Pequeñas cantidades de productos brasileños también existían pero en definitiva los dos países mencionados arriba dominaban el paisaje económico.

Suriname no escapó a la crisis económica mundial que se instaló tras el colapso de la bolsa de valores de Wall Street en 1929. Se podría plantear que esta crisis comenzó incluso antes, ya que después del pequeño *boom* al fin de la Primera Guerra Mundial, hubo un estancamiento en la economía local. Las importaciones excedían normalmente a las exportaciones en los años veinte y había desempleo, las plantaciones preferían usar trabajo servil. Cuando India prohibió la contratación de sus nacionales, la gran mayoría de los trabajadores vinieron de las Indias Orientales holandesas (actualmente Indonesia). Esta situación se prolongaría hasta la Segunda Guerra Mundial en 1939. La guerra dificultó los viajes por mar y además los trastornos en Asia causados por la expansión japonesa también impidieron la llegada de más javaneses.

Los años 1930 fueron difíciles, el precio de las *commodities* cayó en el mercado mundial y para pequeños países como Suriname los efectos eran devastadores. La industria de la bauxita tuvo que reducir sus operaciones, trabajadores fueron despedidos, los ingresos nacionales se redujeron, y el número de barcos para transporte de los minerales disminuyó. En 1930, 700 personas trabajaban para SBM, un año después sólo quedaron 400, los salarios bajaron y el horario de trabajo fue reducido. Es un buen indicador de lo que estaba ocurriendo en el país. Algunas iniciativas del gobierno para aliviar la pobreza incluían proyectos para estimular a la gente que vivía en la capital para que volviera al campo y vivieran de agricultura de subsistencia, también se permitió el trabajo en las antiguas minas de oro. Hacia el final de los 1930 la economía empezó a recuperarse.

## La Segunda Guerra Mundial y la economía surinamesa

La economía surinamesa se benefició con la guerra de diferentes maneras. La industria de la bauxita estaba creciendo alrededor de 1938 y ya estaba

produciendo más bauxita que antes. Cuando la industria bélica comenzó a funcionar en su máxima capacidad en los Estados Unidos, los efectos en Suriname fueron positivos. Al principio de la guerra algunos cargamentos se perdieron cuando los submarinos alemanes hundieron los barcos que transportaban el mineral pero cuando los estadounidenses consiguieron atacarlos, el mineral llegó sin problemas a Estados Unidos, en 1942 y 1943 Suriname era el principal proveedor de los norteamericanos. El mineral llegó a ser tan importante que se enviaron fuerzas militares para proteger la industria de la bauxita.

Al Este, la Guyana francesa estaba bajo el dominio del régimen de Vichy, simpatizante de la Alemania nazi. Además, los Estados Unidos tenían conocimiento de los planes alemanes para obstaculizar en lo posible el transporte de materias primas hacia Norteamérica. Los estadounidenses lograron destituir el gobierno guyanés y remplazarlo por uno más proclive a amigarse con los aliados. Los Países Bajos habían sido invadidos por los alemanes en mayo de 1940, y el hecho de tener soldados norteamericanos en el país dio a la población un sentido de seguridad, de protección. La población se vio también enfrentada a la eficiencia norteamericana lo que junto a la difusión del cine de Hollywood dejó una huella profunda y se granjeó el afecto de los surinameses.

La guerra no solo desarrolló la industria de la bauxita, la construcción de edificaciones para proteger el país llevó a un aumento de empleo bien remunerado por los estadounidenses. Pequeños agricultores vendían sus productos a precios mucho más altos y se veía una prosperidad generalizada. Había más dinero disponible para la educación secundaria, se construyeron nuevas escuelas y se compraron libros, la mayoría provenientes de Norteamérica. Como resultado, la guerra mostró que los Países Bajos no eran el único lugar que existía en el mundo.

## Desarrollo económico en la posguerra

Después de 1945 todo había cambiado en Suriname, durante la guerra los Países Bajos no tuvieron que complementar el presupuesto por la primera vez en muchos años. Además, los neerlandeses vieron que era necesario que hubiera una economía planificada en Suriname para que éste se convirtiera en un Estado moderno. Los primeros planes económicos fueron elaborados e implementados, el primero fue el Fondo de Prosperidad (Welvaart Fonds)

en 1947. El dinero fue usado para explorar las posibilidades económicas del país. Expertos dejaron la ciudad y sus oficinas para ir al interior y analizar la tierra, estudiar las posibilidades que la selva ofrecía y buscar minerales que pudieran contribuir para el desarrollo del país. Cartógrafos hicieron un trabajo fundamental para desenvolver un mapa confiable de todo el país, y en algunos casos llegaron a visitar lugares vírgenes. Fue la primera vez que se hizo un trabajo tan extenso con el objetivo de desarrollar otros sectores de la economía.

Como resultado, nuevas industrias fueron creadas, una compañía holandesa estableció una moderna maderera que usaba árboles del interior. Bruynzeel construía casas prefabricadas de madera de alta calidad y se hizo conocida no sólo en Suriname pero también en otros países del Caribe y en algunos países suramericanos como Venezuela. El manejo de las tierras bajas con el sistema polder holandés permitió extender el cultivo del arroz. La economía creció pero aunque la tentativa de diversificación llevó a la creación de nuevas industrias aún había dominio de la bauxita.

Por un corto tiempo después de la guerra, la demanda por bauxita decreció, pero poco después volvió a crecer. La Guerra Fría se encargó de mantener constante la demanda por bauxita y SBM aumentó su producción en Suriname después de 1949. En 1946 hubo largas negociaciones entre la compañía y Suriname para decidir el futuro de esa industria en el país, se quería recibir más de lo que había sido acordado en los años veinte bajo circunstancias muy diferentes. Se terminó por negociar un acuerdo satisfactorio para ambas partes, por añadidura la demanda creció mucho debido a la guerra de Corea en 1950.

Además de las inversiones mencionadas, en el periodo de posguerra crecieron también las inversiones en educación. El gobierno quería mejorar el nivel educacional, entendiendo que era necesario para el desarrollo del país. Muy importantes fueron las escuelas de capacitación para profesores que pasaron a funcionar durante el día, antes de la guerra funcionaban sólo de tarde y de noche, muchos de sus profesores viajaban fuera de la capital para enseñar en escuelas en los distritos y en el interior. Otro desarrollo importante fue la creación de una escuela secundaria que capacitaba a los alumnos hasta los exámenes de entrada a la universidad. Esto significaba que los estudiantes podían hacer todos sus estudios en el país hasta el momento de cursar la universidad en los Países Bajos. Las becas aumentaron y estudiantes de distintas clases sociales incluyendo la clase media y baja, pudieron estudiar fuera y

volver con un título universitario. A fin de los 1950 y en los 1960 los resultados quedaron en evidencia en la cantidad de ministros que habían estudiado afuera y que no pertenecían a la élite de piel clara. Parte de los gerentes de banco y de compañías de seguro, abogados, doctores y funcionarios públicos pertenecían ahora a otras clases sociales, remplazaban y en algunos casos se juntaban a la vieja guardia. Las compañías extranjeras también empleaban esta nueva fuerza laboral local.

## Los años 1960 y 1970

Parece monótono pero de nuevo la industria de la bauxita es preeminente cuando se describe los años de 1960. Grandes inversiones de los norteamericanos crearon la primera industria integrada en un país en desarrollo. Bauxita se convertía en alúmina y finalmente Suriname hizo aluminio. Antes de que esto ocurriera en 1965, otro acuerdo se firmó con SBM, el llamado acuerdo de Brokopondo es importante porque el futuro dependía de su contenido. El gobierno de Suriname y Alcoa en Estados Unidos se comprometieron a desarrollar la industria aún más. Alcoa construiría una represa hidroeléctrica para generar suficiente electricidad para producir no sólo alúmina sino también aluminio. En 1965 el proyecto fue concluido y Suriname se convirtió en el primer país en desarrollo en poseer este tipo de industria.

Aunque la bauxita dominaba, la industria del arroz también alcanzó altos niveles de producción, el país era conocido por haber desarrollado nuevas variedades de arrozales que producían más arroz y mejores granos. La madera también se tornó rentable, así como la pesca, especialmente camarones. Todo esto llevó a un desarrollo constante del país aunque el desempleo siguió siendo un problema. Después de 1978/79 esto se transforma en un problema todavía mayor debido a que las grandes inversiones originadas en el acuerdo de Brokopondo ya estaban hechas y todos los trabajadores que habían trabajado en la represa y en las fábricas no tenían otros proyectos en donde emplearse. En esos años gran cantidad de gente se instaló en los Países Bajos ya que todos los surinameses eran ciudadanos neerlandeses. La mayoría conocía la lengua holandesa así que el traslado a la madre patria no fue tan complicado.

Los años 1970 trajeron cambios en Suriname, llegó la independencia el 25 de noviembre de 1975 pero en menos de 5 años un golpe militar puso fin a la tradición democrática de elecciones regulares y al parlamento en el que

se discutía, a veces demasiado intensamente. La economía sintió también la presión de los altos precios del petróleo, pero solo en 1980 el país entró en una crisis profunda cuando la economía entró en recesión. Pasaron varios años para volver a la normalidad y a una nueva etapa de reconstrucción de una economía en mal estado. Todavía nos encontramos en esa etapa.

## Desarrollos económicos en el Suriname independiente

Cuando Suriname se tornó independiente en 1975 las cosas parecían marchar muy bien, sólo había una pocas nubes en el horizonte. La OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) subió los precios del petróleo en 1973, no obstante el país tenía suficiente divisas para pagar por su importación. Aparte, la represa hidroeléctrica generaba la energía necesaria para la industria de la bauxita. Además el país recibía un ingreso extra al constituirse la AIB (Asociación Internacional de la Bauxita). Parte de los grandes exportadores de bauxita pensaron que podían repetir el éxito de la OPEP al reunir los países con la producción más expresiva. A esto se le sumó el que Suriname, al separarse de los Países Bajos, recibió 2 mil millones de florines neerlandeses, todo esto anunciaba un buen futuro. Entonces, ¿qué resultó mal?

Después de 1975 las grandes inversiones fueron en infraestructura. Específicamente, el proyecto del Oeste de Suriname absorbió una gran cantidad de recursos. La idea era crear una segunda ciudad, un segundo polo, con la industria de la bauxita como base del crecimiento económico. Se habían descubierto grandes cantidades de bauxita, y se pensaba desarrollar madera, turismo, agricultura y más cosas en ese sector. Empero, las pequeñas empresas y negocios y un sector privado activo fueron olvidados en plan general. Aunque se crearon trabajos no eran los que buscaban los habitantes del lugar. Las rencillas políticas entre gobierno y oposición tampoco contribuían para dar confianza y optimismo a la sociedad. Finalmente se encontró una solución bien suramericana: los militares tomaron el poder el 25 de febrero de 1980.

Cuando las Fuerzas Armadas entraron en la política, la población – en un principio – se mostró optimista con la intervención, así fue durante los dos primeros años. Se construyeron viviendas para la población de bajos ingresos, los servicios públicos mejoraron y en general la burocracia parecía funcionar más eficientemente. En diciembre de 1980 se estableció la State Oil Company, uno de los éxitos reales del llamado período revolucionario. Sin embargo,

como en otros países de América del Sur el abuso de poder no fue ajeno a los militares, opositores fueron rápidamente tachados de contrarrevolucionarios y en diciembre de 1982, quince fueron ejecutados. Los neerlandeses decidieron suspender toda ayuda al desarrollo y otra recesión mundial disminuyó la demanda por bauxita y aluminio. Ambos acontecimientos fueron golpes fuertes para la economía de Suriname. Poco a poco las cosas empeoraron, la inflación subió, la escasez de divisas llevó a estanterías de supermercado vacías y el gobierno terminó racionando la mayor parte de los alimentos y productos de primera necesidad. Por añadidura, la guerrilla comenzó en 1986 cuando un antiguo guardaespaldas insatisfecho resolvió tomar las armas. Todas las minas de bauxita eran inaccesibles para la compañía y todo el país se resintió. Pronto quedó claro que el ejército no era capaz de acabar con la guerrilla y que esta última tampoco podría derrotarlo. Las Fuerzas Armadas se decidieron por la reintroducción de la democracia y hubo elecciones en noviembre de 1987.

El nuevo gobierno tenía que resolver muchos problemas: la economía estaba en ruinas y la guerrilla continuaba sus actividades. Pasó mucho tiempo antes de que los problemas empezaran a adquirir una dimensión más manejable. En 1992 un tratado de paz fue firmado con todos los grupos armados en el interior. Cuando comenzó el crecimiento económico mundial, la industria de la bauxita también comenzó a expandirse.

El nuevo milenio se inició y la economía comenzó a crecer, el aumento de los precios del petróleo fue providencial para la State Oil Company y la industria aurífera también crece rápidamente. El turismo es otro desarrollo positivo que genera ingresos para el país y la industria maderera también está mejorando. Aunque la economía mundial esté en una fase incierta ya que no se sabe lo que ocurrirá, Suriname está en un buen momento.

## Conclusión

En los dos últimos siglos la economía de Suriname era predominantemente agrícola, posteriormente la minería pasó a ocupar el primer lugar. En todo caso, permaneció siempre un monoproyector, y las tentativas de diversificación nunca fueron realmente exitosas. Hoy en día, las personas se dan cuenta de que una economía de base ancha que genera divisas de diferentes fuentes tiene mejores posibilidades de éxito. Por otro lado, no es fácil diversificarse con una población de aproximadamente 500.000 personas. Las diferentes crisis del siglo

pasado, en los años veinte, treinta, ochenta y noventa, hacen que el optimismo sea difícil. Sin embargo, en este nuevo siglo la economía empezó a mejorar: el petróleo genera una parte substancial de las reservas, el oro ha subido su producción y rentabilidad y el turismo ecológico trae nuevas posibilidades al país, en definitiva, no hay que perder la fe en el futuro de Suriname.

## Bibliografía seleccionada

Benjamins, H. y Snelleman, J. F. (eds.). *Encyclopedie van Nederlandsch – West Indie* (Enciclopedia de las Indias Occidentales Holandesas). Amsterdam: S. Emmering, 1981. (Publicada originalmente en 1914-1917)

Caram, A.R. *Ontsporingen op de weg naar monetaire soliditeit: De drie fasen in het bestaan van de Centrale Bank van Suriname 1957-2007* (Desvio en el camino a la solvencia monetaria: las tres etapas en la existencia del Banco Central de Suriname 1957-2007). Paramaribo: Banco Central de Suriname, 2007.

Dalhuizen, L. M. Hassankhan y Steegh, F. (eds.). *Geschiedenis van Suriname* (Historia de Suriname). Zutphen, the Netherlands: Walburg Pers, 2007.

Getrouw, C. F. G. “Suriname en de oorlog” (Suriname y la guerra). In: *West Indische Gids*. Volumen 27, n. 1, 1946. p. 129-136.

Heilbron, Waldo. *Kleine boeren in de schaduw van de plantage: de politieke economie van de na-slavernij periode in Suriname*. (Pequeños agricultores en las sombras de la plantación: la política económica del periodo posesclavitud en Suriname). Amsterdam, 1982.

Loor, A. y Egger, J. *80 Jaar bauxiet industrie in Suriname* (80 años de la industria de bauxita en Suriname). Paramaribo: Suralco LLC, 1996.

Stipriaan, Alex van. *Surinaams contrast: roofbouw en overleven in een Caraibische plantagekolonie 1750-1863*. (Contrastes en Suriname: cultivo excesivo y supervivencia en una colonia caribeña de plantación 1750-1863) Leiden, the Netherlands: KITLV, 1993.

Traa, A van. *Suriname 1900-1940* (Suriname 1900-1940) Deventer: Uitgeverij W. Van Hoe, 1946. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

# Uruguay, región e inserción internacional

*Gerardo Caetano\**

Las consideraciones que siguen apuntan a formular algunos ejes de reflexión en torno a dos de los núcleos decisivos para pensar el desarrollo económico en el Uruguay: la dialéctica entre región y mundo en las estrategias de inserción internacional del país, así como las relaciones entre política y economía como clave del rumbo de las políticas públicas. En el marco de una inscripción histórica de más largo aliento, orientada tanto al contexto regional como a los grandes itinerarios de la política local, el artículo pone el énfasis en el análisis de los períodos más recientes, entre el golpe de Estado de 1973 y el triunfo de la izquierda, por primera vez a nivel nacional, en el cercano 2004.

\* Universidad de la República, Uruguay.  
gcaetano50@gmail.com

## I. “Estados hegemónicos” y “Estados frontera” de la Cuenca del Plata. Algunas implicaciones sustantivas para la historia económica de los países de la región

### Los “tópicos históricos” del antagonismo y las “marcas de frontera”: evoluciones, semejanzas, diferencias

En términos geográficos y económicos pero también históricos en un sentido aún más amplio, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen un *polo hegemónico*, conformado por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una *zona de frontera*, conformada por los tres “pequeños” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta fines de la década de los sesenta del siglo XX y, tal vez más precisamente, hasta mediados de los ochenta. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente “pendularon” – aunque de manera diversa, como veremos – entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la “Guerra de la Triple Alianza”.<sup>1</sup> Sin salida al mar luego de la también condenable “Guerra del Pacífico”, Bolivia quedó como Paraguay, convertido en “prisionero geopolítico”, con las consecuentes restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del Estuario Platense, pudo tener otras posibilidades de conexión más allá de la región, aunque su historia, como veremos enseguida, no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. Aunque de distinta manera, incluso con enfrentamientos bélicos entre sí (Bolivia y Paraguay en la fratricida “Guerra del Chaco” entre 1932 y 1935), los tres países pequeños de la Cuenca configuraron una “marca fronteriza”, cuyo apoyo disputaron con fervor los dos “gigantes” de la región para afirmar sus respectivos proyectos y sus aspiraciones de liderazgo.

---

<sup>1</sup> Sobre el tema del lamentable episodio histórico del arrasamiento paraguayo en la llamada “Guerra de la Triple Alianza” y sus múltiples consecuencias en la región, se recomienda muy particularmente la lectura de dos textos del especialista Luiz Alberto Moniz Bandeira: *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Norma, 2006; y *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Editorial Norma, 2004.

A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos: “La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: “prisioneros geopolíticos” (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada”.<sup>2</sup>

Esta dualidad o bipolaridad configuró y aun configura sin duda una de las claves para entender los avatares políticos de la Cuenca del Plata a lo largo de su historia. Como veremos en detalle más adelante, la gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tienen que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos “Estados hegemónicos” y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres “Estados fronteras”, buscando aprovechar la disputa de sus vecinos “gigantes” y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

Pasemos revista rápida a varios de esos conflictos y podrá observarse cómo su dilucidación, en particular en los tiempos del largo predominio de la lógica del conflicto en la región, dependió en buena medida de las formas de interrelación que adquirieron en cada caso los dos polos referidos: la *libre navegación de los ríos interiores*, confirmada a “sangre y fuego” luego de la “Guerra de la Triple Alianza” (1865-1870); la progresiva *formación de los Estados nacionales* en el territorio de la Cuenca, con la delimitación azarosa de sus respectivos *límites territoriales*;<sup>3</sup> la resolución del predominio de los ejes “transversales” o “longitudinales”, con el duelo en procura del predominio de las *nacientes* (a favor de Portugal primero y de Brasil después, luego de que las conquistaran militarmente, con los “bandeirantes o el ejército mediante, desde la Colonia hasta el siglo XIX) o de la *desembocadura* (a favor de la Argentina por obvias

<sup>2</sup> Schilling, Paulo R. *El expansionismo brasileño*. México: El Cid Editor. p. 133. Cita tomada de Zugaib, Eliana. *A hidrória Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005. p. 42.

<sup>3</sup> Sobre este tema, véase muy especialmente Moniz Bandeira, Luis Alberto. *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Norma, 2006.

razones geográficas); los largos contenciosos – aun vigentes y estimulados por la actual situación de crisis energética – en torno al *aprovechamiento del potencial hidroeléctrico* de la Cuenca; las controversias en torno a las formas de manejo de temas como los del *cuidado del medio ambiente o el manejo de los recursos hídricos*; el diseño de los llamados “*corredores de exportación*” y la *orientación de los “países interiorizados”* (Bolivia y Paraguay) hacia el Atlántico o hacia el Pacífico; más allá de las hidrovías de la región, la ingeniería global y su *orientación geopolítica entre el Atlántico y el Pacífico*; la controversia más actual respecto a las posibilidades de impulsar proyectos de *aprovechamiento y conectividad energéticos* a través del petróleo y el gas natural, así como el involucramiento (en asociación creciente con EEUU) en programas de *generación de biocombustibles o de vías de energía alternativa*; entre otros muchos que podrían citarse.

Si se observa bien, tras todos estos puntos de conflicto subyace el litigio histórico entre las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil (precedidas por sus antecesores coloniales, los imperios americanos de España y Portugal). Pero al mismo tiempo, la dilucidación de cada uno de los asuntos planteados depende también de cómo “los grandes” interactúen en relación con “los pequeños” de la región. Esa interacción pudo asumir la lógica bélica de la conquista militar, como en la “Guerra de la Triple Alianza” contra el Paraguay, en la que la Argentina de Mitre y el Imperio del Brasil de Pedro II actuaron unidos, con la participación como “partiquino” de Uruguay, o en otras en las que el Brasil actuó en forma solitaria con objetivos bien concretos, como por ejemplo, en la conquista de las nacientes de los tres grandes ríos (el Paraná, el Paraguay y el Uruguay) que conforman los tres grandes sistemas hídricos de la Cuenca. En otras ocasiones, como en el período 1930-1980, que muchos autores coinciden en caracterizar como la “era de la geopolítica”, los instrumentos de acción se implementaron a través de iniciativas diplomáticas o negociaciones bilaterales, principalmente referidas al aprovechamiento energético de los ríos internacionales. En esta última etapa, el conflicto entre los “Estados hegemónicos” se tradujo en la tensión entre bilateralidad vs multilateralidad. Por muchos motivos, desde geográficos y económicos hasta políticos e históricos, Brasil tendió claramente a preferir y a defender la primera estrategia, al tiempo que la Argentina, con mucho menos éxito (y también con menos planes estratégicos), se orientó a resistir los embates del gigante norteño a través de la reivindicación de los principios de la multilateralidad. También la resolución de esta última tensión

tuvo mucho que ver con la actitud que asumieron, en general por separado pese a la poco efectiva experiencia de Urupabol, los tres “Estados frontera” a que hemos hecho referencia.

“Estados frontera” entonces los tres “pequeños” de la Cuenca, sin embargo no vivieron ni gestionaron esa común condición de la misma forma. En primer término, no podían hacerlo tanto por razones geográficas como por motivos de carácter histórico. A Bolivia, sin salida al mar desde 1870, se le podía considerar como “el país menos interesado en la Cuenca”,<sup>4</sup> en especial – como veremos enseguida – por la muy escasa atención y las onerosas alternativas que le ofrecieron los “gigantes” de la región, en especial Argentina, para afirmar sus intereses en la zona platense. Por su parte, como bien ha señalado Bernardo Quagliotti de Bellis, la “voz de la historia” imponía a Paraguay y a Uruguay modalidades muy diferentes, casi antagónicas, de actuación en tanto “fronteras”. “Distinta la estructura y la función históricas, consolidarían en el Paraguay la condición de “marca”, de bastión sitiado y erguido, de frontera cerrada; y, en el Uruguay, prolongación natural de la Banda, tierra de su tierra, un mundo dinámico de relación en el área gaucha, la frontera abierta”.<sup>5</sup> Asimismo, este modo diverso de vivir y actuar desde su condición de “Estados frontera” también tenía que ver con su posicionamiento tanto estructural como coyuntural con Argentina y Brasil, lo que sin duda fue un factor altamente condicionante de sus iniciativas y proyectos. Sobre este particular y en relación a su bien conocida Montevideo, había dicho proféticamente Juan Bautista Alberdi en la primera mitad del siglo XIX: “Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado y es de ser necesario a la integridad del Brasil y a la integridad de la República Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin la Banda Oriental; ni Buenos Aires puede dominar las provincias litorales argentinas sin la cooperación de esa Banda Oriental.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Luis Dallanegra Pedraza, *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata...* etc. Op. cit. p. 20.

<sup>5</sup> Bernardo Quagliotti de Bellis, “Uruguay en la Cuenca del Plata”, en Dallanegra Pedraza, *Los países del Atlántico Sur...* etc. Op. cit. p. 175.

<sup>6</sup> La cita está tomada de ibidem, p. 179.

Este último elemento de comunidad y diversidad vuelve necesario un examen de las estrategias políticas y económicas que en clave geopolítica desarrollaron por separado cada uno de estos tres “Estados frontera”. En cuanto a Paraguay, como bien indica Eliana Zugaib, luego del desastre de la “Guerra de la Triple Alianza” y una vez repuesto mínimamente el país, Paraguay buscó pendular entre Brasil y Argentina, en procura de las mejores condiciones para el desarrollo de sus intereses nacionales. En términos geopolíticos, Paraguay tenía una relevancia muy especial para la Argentina, ya que poseía la “llave” para consolidar el eje longitudinal norte-sur en la Cuenca. Sin embargo, por diversas circunstancias, entre las que cabe resaltar la ausencia de políticas y planes concretos por parte de los gobernantes argentinos, Paraguay terminó inclinando sus preferencias hacia Brasil. “La actuación geopolítica de Paraguay – ha señalado Zugaib – seguiría dos líneas básicas impuestas por su geografía: a) mantener la variedad de vías de comunicación alternativas con el Atlántico en dirección al sur, por vía fluvial, a través de Argentina y, en dirección al este, por vías férreas o carreteras, a través de Brasil; y b) aprovechar al máximo la exploración de los recursos hídricos de su territorio, que le permitieran llevar a cabo un juego astuto en el equilibrio de poder en el río Paraná, en una magnitud desproporcionada a su peso específico. En ese marco, el aislamiento de aquel país del propio interior del continente, separado de Bolivia por la desértica zona del Chaco y del nordeste argentino por la provincia de Formosa, despoblada y en depresión económica, constituyeron condiciones adversas limitadoras de su libertad de acción. Esta situación facilitó al Brasil, en los años 60 y 70, el ejercicio de una deliberada política de incorporación de aquel país a la esfera de su influencia.<sup>7</sup>

En el caso de Bolivia, luego de su derrota en la “Guerra del Pacífico” en 1870 en la que Chile le arrebató la salida al mar, más allá de que este tema central de reivindicación histórica pasó a ser desde entonces el eje principal de su política exterior, también incorporó en varios momentos lógicas pendulares pero en forma diferente a las implementadas por Paraguay. A diferencia de este último, Bolivia no poseía la condición de Paraguay en tanto “país llave y decisivo último” de cuál sería el eje (norte-sur u oeste-este) que predominaría en la Cuenca, al tiempo que tampoco disponía de los recursos hidroeléctricos que le permitieran negociar las grandes obras compartidas con “los grandes” de la

---

<sup>7</sup> Zugaib, *A hidrovía Paraguai-Paraná e... etc.* Op. cit. p. 41.

región. Todo esto llevaba a Bolivia a una situación de extrema dependencia de Brasil y Argentina. El primero detentaba la llave de salida al alto Paraguay, por el que podría proyectar su producción al sistema Paraná-Plata, pero para esto último el gigante norteño seguía teniendo la decisión, ahora no sólo en relación al país del altiplano sino también a Paraguay, pues también poseía los accesos de ambos países a esas vías fluviales. Otra alternativa de acceso al Atlántico para Bolivia era el ferrocarril Santos-Arica, lo que reforzaba el poder brasileño. Por supuesto, otras alternativas de salida al Atlántico por territorio argentino resultaban muy caras y no encontraban un eco suficiente en una postura más generosa de la Argentina respecto al punto, que se limitó a otorgarle a Bolivia apenas dos zonas francas en sus puertos. Como bien señala una vez más Elena Zugaib: “Esta extrema dependencia de Bolivia en relación a los “dos grandes” para sus comunicaciones y exportaciones, reflejo de su geografía dividida y de la evolución de su historia, determinaba su comportamiento “circunspecto y cauteloso”. Según algunos autores, Bolivia estaría obligada a diseñar una política internacional de difícil equilibrio, que no debería ser pendular, sino de amistad equilibrada con todos los vecinos”.<sup>8</sup>

En el caso de Uruguay, cuyo análisis particular utilizaremos más adelante como un observatorio privilegiado en clave comparativa con la región, debe decirse antes que nada que su condición más significativa a lo largo de toda su historia ha sido precisamente la de ser “país frontera”. La circunstancia que llevó a su territorio a constituir primero la “marca fronteriza” entre los dominios portugueses y españoles en la región y luego a perfilarse como “Estado tapón” (“un algodón entre dos cristales”, como más de una vez se ha dicho) entre los “dos grandes”, llevó inicialmente al Estado oriental fundado en 1830 a practicar en forma episódica una lógica pendular. Sin embargo, rápidamente, como veremos, en virtud de su privilegiada ubicación geográfica en la desembocadura del Río de la Plata y pese a la persistente ausencia de un “puerto oceánico” en las costas de Rocha, que sin duda le hubiera dado y le daría muchas más alternativas geopolíticas y comerciales en particular frente a Brasil pero también en relación a Argentina, Uruguay pudo orientarse en varias ocasiones a cumplir un rol central como factor de equilibrio regional. Como bien señala Luis Dallanegra Pedraza: “El papel de Uruguay se perfila

<sup>8</sup> Ibidem. En este punto Zugaib coincide con lo señalado por Luis Dallanegra Pedraza, en sus trabajos incluidos en el libro por el coordinado y compilado “Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata”, ya antes citado.

como el de un espacio vital para mantener el “equilibrio” de una integración armónica de la Cuenca del Plata. Para ello, la primera acción debe estar dirigida a lograr una vertebración zonal de su espacio interno, conforme a prioridades establecidas, de acuerdo con sus posibilidades e intereses socio-político-económicos. La planificación de la realidad uruguaya debe tener como base el posibilismo geopolítico de su espacio, buscando la coincidencia con otros procesos exteriores de transformación socio-económica; esto le dará seguridad estratégica al país. Uruguay está obligado a practicar una vocación política internacional dinámica en el ámbito regional y, en lo interno, alcanzar una coherente vertebración territorial con un planificado desarrollo socioeconómico.”<sup>9</sup>

En suma, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el “polo hegemónico” y los países de la “zona de frontera” en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y aun les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o “contra ellos”, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad global a la región (y mucho menos a Sudamérica), con las múltiples implicaciones que ello comporta. Como se ha señalado, más adelante en este texto se utilizará el ejemplo de Uruguay como un observatorio privilegiado de proyección comparativista para tratar de agregar persuasividad a esta hipótesis.

### **Los “Estados hegemónicos” y su larga disputa en la región**

Como hemos señalado anteriormente, el eje central para comprender la historia de más “larga duración” en el territorio de la región platense estuvo dado por el antagonismo geopolítico español-portugués primero y argentino-brasileño después. Esa lucha “sorda” que ya nace en la Colonia y se despliega durante todo el siglo XIX y la mayor parte del XX, adquiere un perfil más consistente y estructurado a partir de 1930, cuando se inicia la llamada “era de la geopolítica” y, aunque con suerte antagónica, tanto Brasil como Argentina comienzan a diseñar sus políticas exteriores sobre el eje de superar al otro y obtener de ese modo el liderazgo de América del Sur. En esa consolidación del “paradigma del conflicto”, largamente larvado, los antagonismos geopolíticos y

---

<sup>9</sup> Luis Dallanegra Pedraza, “Situación energética argentina y la Cuenca del Plata”, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur...* etc. Op. cit. p. 9.

económicos fundamentales del territorio regional quedan referidos en términos tales como “Atlántico vs. Pacífico” y “Amazonas vs. Río de la Plata”.<sup>10</sup>

El escenario originario de estas disputas se orientó a la pugna de los predominios de los “ejes transversales” contra los “ejes longitudinales”, con lo que se rompía el “orden” precario de la libre navegación de los ríos interiores lograda luego de la “Guerra de la Triple Alianza”. Poco a poco el eje de los antagonismos pasó al objetivo de monopolizar la circulación del tráfico productivo y exportador de toda la región, a través del diseño y dominio de “corredores” “transversales” (favorables a Brasil) o “longitudinales” (favorables a Argentina). Esa pretensión de hegemonía económica y también política, ligada a la consolidación de los dominios territoriales, productivos y comerciales, expresaba el contraste entre la “desembocadura” (controlada por Argentina y base de un llamado “centripetismo rioplatense”) y las “nacientes” de los grandes ríos (gobernadas por el Brasil). Sin embargo, progresivamente este eje de disputa comenzó a ser sustituido como foco principal del antagonismo geopolítico entre los “grandes de la región” por el control de los recursos hídricos de la Cuenca, en especial en lo concerniente al aprovechamiento hidroeléctrico de la subcuenca del Alto Paraná. En ese contexto, la llave del nuevo campo de batalla pasó a Paraguay y al terreno de la concreción de obras y de las negociaciones diplomáticas por el tema de cómo ordenar y regular la potencialidad energética de la Cuenca.

En forma gradual y en relación directa a los sucesivos ejes principales de disputa, el equilibrio geopolítico en el Cono Sur fue quebrándose a favor de Brasil, lo que se tradujo, como anotáramos, en un ascenso fuerte de los principales indicadores económicos brasileños y un paralelo retroceso argentino. Así explica este quiebre del equilibrio platense a favor de Brasil Eliana Zugaib: “Entre los dos principales protagonistas, el Brasil poseía ventajas que le aseguraban mayor influencia sobre el orden de hecho y de derecho reinantes en la región. Esas ventajas provenían en gran parte, por un lado, del hecho de que Brasil disponía de la condición privilegiada de país de “aguas arriba”, lo que le permitía controlar el curso de los tres grandes ríos que conformaban la Cuenca, por encontrarse sus nacientes en territorio brasileño. Por otra parte, la exclusiva posibilidad de disponer de la posibilidad de operar

10 Zugaib, *A hidrovía Paraguai-Paraná e... etc.* Op. cit. p. 38.

simultáneamente sobre los dos ejes de la Cuenca, el natural Norte-Sur y el tradicional Este-Oeste, además de asegurarle al país un mejor manejo de la relación bioceánica, le permitía, por su posición geográfica, provocar la salida del comercio sudamericano por sus puertos de aguas profundas, con lo que obtenía el control del comercio exterior de los demás países platenses. Además de todo esto, a través de su política constante y pragmática, el Brasil mantenía relaciones más fluidas con los otros países platenses que Argentina, cuyas relaciones quedaban a merced de políticas que variaban entre integracionistas y antintegracionistas, de acuerdo con el cambio de los gobiernos en los países vecinos. De este modo, Brasil lograba mantener un mejor sistema de alianzas con los países menores, como fue el caso de Paraguay, a los efectos de garantizar sus objetivos en la Cuenca del Plata.”<sup>11</sup>

Este último contraste a nivel de las consecuencias devenidas a propósito de la muy diferente calidad de las políticas y estrategias desplegadas hacia la región y, más específicamente, hacia los restantes “Estados frontera” de la Cuenca del Plata, por parte de Argentina y Brasil, cobra una importancia superlativa a la hora de explicar sus desempeños y trayectorias tan antagónicas. Como coinciden la mayoría de los autores, la dialéctica de avance brasileño y retroceso argentino que pautó la era del conflicto geopolítico entre ambos países en la Cuenca del Plata tiene mucho más que ver con ese factor (político y económico) que con el supuesto carácter ineluctable de ventajas naturales o geográficas. Son muchos en verdad los autores que coinciden en este señalamiento. Luis Dallanegra, por ejemplo, ha resaltado “la carencia (por parte de Argentina) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos (...) de la Cuenca del Plata”, derivando de ello una serie de consecuencias negativas que se expresaron en un modelo de desarrollo a su juicio muy inconveniente para el desarrollo sustentable del país. Como factor decisivo de esta problemática aguda, este autor ponía en primer plano las deficiencias de la política exterior argentina. “La carencia – continuaba Dallanegra – de una política externa clara, respecto de los países vecinos, dada por su tradicional aislacionismo respecto de América Latina, hizo que Argentina perdiera su influencia sobre Paraguay – país llave de la Cuenca en la zona del Alto Paraná – por lo que en el corto y en el mediano plazo no dispone de la capacidad necesaria para mantener el eje natural Norte-Sur, comprometiéndose de esta manera su economía y su

---

11 Ibidem, p. 40.

geopolítica por la influencia del eje Este-Oeste.”<sup>12</sup> Dallanegra sumaba en su crítica a la política exterior argentina una larga lista de requisitorias: “carencia de una doctrina o concepción geopolítica”, “indefinición del interés nacional”, “carencia de una conciencia clara respecto de (...) su inserción en el ámbito regional y en el latinoamericano”, “carencia de una política externa clara y orientada”, “carencia de un modelo claro del país que se quiere”.<sup>13</sup> Dallanegra concluía su estudio de una manera especialmente severa y sombría: “Si tenemos en cuenta estas falencias argentinas, a la vez que la presencia cada vez más imponente de Brasil en la región, se corre el peligro de que se produzca un desequilibrio favorable a este último pudiendo llegar a condicionar el desarrollo de la parte más moderna y dinámica de la Argentina – la zona de la Cuenca del Plata – y por ende a todo el país.”<sup>14</sup>

Estas sentencias tan duras eran señaladas por Dallanegra en un momento crucial de la historia argentina contemporánea: 1983, fin de la dictadura e inicio del período democrático bajo la presidencia del Dr. Ricardo Alfonsín. El nuevo gobierno democrático entró en funciones con una fuerte conciencia sobre las debilidades de su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región. No debió sorprender por ello que de inmediato a su asunción presidencial, Alfonsín realizara una política de acercamiento activo con Brasil, llegando en 1985 al hito de la firma, junto al Presidente brasileño José Sarney, del “Acta de Foz de Iguazú”, antesala programática muy profunda de un ambicioso proceso de integración regional, como veremos en detalle más adelante.

Cabe insistir en el punto de que en aquellos momentos cruciales de la historia política argentina contemporánea, las críticas a la política exterior argentina (que se focalizaban en las iniciativas implementadas durante las dictaduras, pero que abarcaban también a aquellas desplegadas a lo largo de buena parte de todo el siglo XX argentino) centraban su requisitoria en las carencias respecto a estrategias consistentes orientadas a la región del Plata. Decía a este respecto Nicolás Boscovich, reseñando las deficiencias argentinas en relación al uso y aprovechamiento de los ríos: “1. Ausencia de claros

12 Dallanegra, *Situación energética argentinas y la Cuenca del Plata...* etc. Op. cit. p. 50 y 51.

13 Ibidem, p. 51 y 52.

14 Ibidem, p. 53.

objetivos globales para las regiones nor-noroeste y para el aprovechamiento de sus portentosos recursos hídricos, que termina de arrasar con lo que debe ser la *unidad del sistema de la cuenca argentina del Plata*. 2. Equivocada prioridad en los propósitos, influida por la crisis de los combustibles no renovables en el mundo y la desorientación provocada por la falta de disponibilidad inmediata de fuentes sustitutas. 3. Relacionado con el punto anterior, la elaboración en nuestro país de proyectos hidroeléctricos autónomos con el fin de optimizar la producción de energía, relegando a segundos términos (y en algunos casos en forma total), el mejoramiento de la navegación. 4. Ausencia de un correcto calendario de inversiones al postergarse proyectos prioritarios localizados en el ámbito interno en beneficio de otros compartidos, que en una primera etapa, contribuirán a ensanchar la brecha del desequilibrio y consolidar el *nuevo determinismo transversal* en el Cono Sur.”<sup>15</sup>

Frente a esta ausencia y equivocidad de las políticas y estrategias de Argentina hacia la Cuenca del Plata, como hemos visto, desde la misma Colonia, la América portuguesa primero y luego el Brasil aprovecharon las circunstancias tanto para conquistar militarmente zonas estratégicas como para desarrollar iniciativas y negociaciones, en ambos casos con gran sentido de la oportunidad y del acierto. Fue así que en el marco de la ya invocada “fundación horizontal” del Brasil, hubo inteligencia geopolítica tanto en la ocupación militar de las nacientes de los grandes ríos, como en el desarrollo de emprendimientos persistentes de política exterior tendientes a obtener asociaciones ventajosas con los vecinos. Brasil realizó tempranamente una valoración más certera que la Argentina acerca de la relevancia del control sobre espacios clave de la Cuenca del Plata, en suma, descubrió mucho antes (y bien que se benefició de ello) la importancia de la geopolítica regional como eje insustituible de su política exterior. Supo además construir una base consistente de acción política diplomática. Orientó sus miras a la diversidad de asuntos involucrados en la Cuenca y supo manejar el conflicto, a menudo por la fuerza y con sentido imperial, en dirección a los puntos neurálgicos de cada etapa histórica: cuando el tema era la libre navegación de los ríos o cuando el foco se trasladó a la orientación del conjunto de la Cuenca y el control de sus “corredores” de producción y exportación. En esa misma dirección,

---

15 Boscovich, Nicolás. *La Argentina en la Cuenca del Plata...* etc. Op. cit. p. 81. Los itálicos pertenecen al autor.

advirtió antes que nadie que el tema más relevante en el siglo XX se transfería al aprovechamiento de los recursos hídricos del Alto Paraná, en especial en lo que refería al aprovechamiento hidroeléctrico.

Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, Brasil podía transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada “era geopolítica” (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib, “Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la Cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, “tutelajes más o menos discretos sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en “dominador” de la Cuenca”.<sup>16</sup>

Los números, como vimos indicadores de una ya larga tendencia, revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la Cuenca del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI, como ya hemos visto, indicaban entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la Cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EEUU, país con el que la nación norteña había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación a la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. Este acercamiento a los EEUU se consolidó en los tiempos de la dictadura militar brasileña, cuando el Gral. Golbery do Couto e Silva, junto a otros altos oficiales, lideró la política de una asociación

16 Zugaib, *A hidrovía Paraguai-Paraná e... etc.* Op. cit. p. 56.

privilegiada con la gran potencia del Norte, lo que a su juicio profundizaría el liderazgo brasileño en la región, con ventajas en varios planos. Varios de los momentos más tensos de la rivalidad entre el Brasil y a Argentina tuvieron mucho que ver con el contraste entre el “occidentalismo pronorteamericano” del primero y la visión más “no alineada” de la segunda, lo que expresaba de diversas formas el intervencionismo y los intereses norteamericanos en la región de la Cuenca.<sup>17</sup>

Como vieja “región de conflictos”, escenario de un antagonismo geopolítico fundamental entre Argentina y Brasil del cual emanaron claros vencedores y vencidos, hacia los años sesenta del siglo XX la Cuenca del Río de la Plata se encaminaba por varios motivos a un cambio de paradigmas en su ecuación global. Eran tiempos proclives a un giro desde una lógica confrontacional ya dilucidada pero agotada en sus posibilidades de servir de base para las tareas del futuro, hacia una lógica de cooperación que muchos factores, regionales y mundiales, presentaban como mucho más idónea para afrontar con éxito los desafíos entonces emergentes. No resultaba sencillo cambiar el eje geopolítico en una zona en la que el conflicto había devenido históricamente como el vector central del proceso formativo de los Estados y aun de los modelos de desarrollo y de aprovechamiento de los recursos naturales de una Cuenca cargada de riquezas y posibilidades.<sup>18</sup> Sin embargo, como suele ocurrir, una convergencia de factores hizo que todos los actores encontraran beneficios en intentar ese cambio, que de todos modos, como suele ocurrir, resultó más invocado en la retórica que cumplido en profundidad en la práctica y por cierto supo – y sabe – de trayectorias azarosas. En cualquier hipótesis, las nuevas coordenadas internacionales y sus renovadas exigencias a la región, así como el desafío de temas emergentes que requerían respuestas integradas, empujaban en dirección a un cambio geopolítico de envergadura en la región conosureña.

---

17 Aunque hay muchos autores que trabajan este tema desde esta hipótesis, tal vez el desarrollo más completo y actualizado al respecto puede encontrarse en Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”. Buenos Aires: Editorial Norma, 2004.

18 Para un estudio exhaustivo y profundo de la significación del conflicto en la historia de la región, cfr. J. Calatayud Bosch, *Los conflictos entre los pueblos de la Cuenca y el proceso formativo de los Estados*. Montevideo: Ediciones Liga Federal, 2001.

## II. El “caso uruguayo” y sus derivaciones: la “larga duración” de algunas premisas integracionistas

### El “Uruguay internacional”

Uno puede decir sin temor a equivocarse o exagerar que el Uruguay ha sido un país que a lo largo de su historia ha estado obsesionado por el “*afuera*” del mundo y de la región. Si tenemos en cuenta los itinerarios de su historia económica, si reparamos en la evolución de su configuración demográfica y social, en el proceso de construcción de su cultura, en las modalidades colectivas de encarar la política o de incorporarse a los debates del mundo, difícilmente podamos contradecir esa percepción. El “*afuera*” ha sido para los uruguayos, como ha dicho Francisco Panizza, una “*imagen constitutiva*” y una “*mirada constituyente*”. El mundo y la región, en efecto, han constituido una y otra vez una referencia de comparación, pero también han sido concebidos y percibidos colectivamente como un lugar desde donde se nos “*mira*” y por ende, desde donde también se nos “*constituye*”.

En suma, el de los uruguayos ha sido históricamente un “*adentro*” muy interpenetrado por el “*afuera*”, en donde las fronteras entre una y otra dimensión a menudo han resultado borrosas. Desde el período de la última Colonia hasta el proceso de la revolución independentista, el territorio uruguayo vivió una fuerte tensión entre los dilemas de la autonomización o la integración respecto de la comarca. El desenlace de la revolución, con la constitución (no querida por Artigas y contraria a su propuesta federal) del Uruguay como Estado independiente, no pudo resolver esa tensión, como vino a confirmarse plenamente en las décadas siguientes. Podría decirse incluso que en algún sentido esa tensión atraviesa como un eje fundamental toda la historia uruguaya y llega hasta este presente de su inserción dentro del Mercosur.

Esa dialéctica, que se podría calificar como constituyente de la experiencia colectiva de los uruguayos, ha proyectado y proyecta varios dilemas y discusiones, algunas de ellas transferibles a otros países de la región. Uno de ellos tiene que ver con los destinos y orientaciones prioritarios del impulso integrador: la opción de inserción internacional que va entre la asociación privilegiada con los vecinos de la región o el vínculo preferido con las naciones más desarrolladas del mundo noroccidental; la “*frontera continental*” o la “*frontera transatlántica*”. En este sentido, más de una vez en la historia de varios países de

la región se ha planteado (y aun se plantea, mal que nos pese) la consigna de “*entrar en el mundo salteándonos a los vecinos*”. La opinión sobre que resultaría más conveniente para nuestros países el tener “*amigos ricos y lejanos antes que hermanos pobres y cercanos*” (cuya autoría específica corresponde al Ing. Alejandro Vegh Villegas, dos veces Ministro de Economía del Uruguay durante el período de su última dictadura) ha constituido una fórmula que ha encontrado defensores significativos en distintos países y momentos de la historia regional.

Otro punto de partida para repensar el tema de la integración, desde Uruguay y también desde el Paraguay y Bolivia dentro del territorio de la Cuenca del Plata como se ha visto, tiene que ver con la asunción plena de la condición de “*país frontera*”. La frontera es siempre lo que separa y al mismo tiempo lo que une. Es por definición un terreno de ambigüedades, una zona de intercambio múltiple y complejo. La frontera en este sentido no es sólo el límite sino bastante más que ello. Un “*país frontera*” tiene además que autopercibirse como tal, con todo lo que esto implica. En clave histórica, el Uruguay, por ejemplo, también ha asumido reiteradamente esta noción cuando se ha repensado en una dialéctica pendular en la relación con sus gigantescos vecinos, o cuando ha ordenado su política exterior desde la clave configuradora de constituir el factor de equilibrio regional, en especial desde un juego tácito de “*árbolito o intermediario informal*” entre los países de la región, en especial entre Argentina y Brasil. Más de una continuidad en las estrategias de la política exterior uruguaya (desde Juan José de Herrera en el siglo XIX hasta la actuación en varias oportunidades de los gobiernos más recientes) ha encontrado en alguna de estas ideas una fuente de inspiración persistente.

La pequeñez y consiguiente insuficiencia de la variable del mercado interno refuerza otra premisa para pensar el problema de la integración económica y comercial con la región: el Uruguay se encuentra impelido a volcar su economía en una orientación exportadora, depende cada vez más profundamente de su inserción competitiva en los mercados regionales e internacionales. En su ecuación económica pero también política, parafraseando el título de un famoso libro de Luis Alberto de Herrera, el Uruguay es “*internacional*” o no es. En términos económicos, el “*adentro*” no puede constituirse en un factor primordial de dinamización económica, imponiéndose también en este punto la comunicación necesaria con el “*afuera*”. En la misma perspectiva, la vocación integradora del Uruguay (tampoco la de Paraguay o Bolivia) no puede articularse con una filosofía integracionista que conciba al bloque

como una “*zona ampliada de sustitución de importaciones*”. Desde sus patrones de comercialización de productos, el Uruguay ha apuntado siempre a una filosofía de “*regionalismo abierto*”, concebido como instrumento para pelear como bloque con sus vecinos más y mejor otros mercados. Esta premisa, que en otros períodos históricos pudo haber sido discutida en ciertas perspectivas, hoy reúne ciertos consensos desde las más diversas tiendas, lo que por cierto no inhibe la persistencia de debates pertinentes y responsables acerca de estos aspectos. Lo que sí merece discusión y miradas distintas – y a este respecto también abundan los antecedentes históricos – refiere al “*cómo*” integrarse al mundo y a la región.

En la consideración de la evolución demográfica se encuentran también impulsos integradores. La uruguaya ha sido en buena medida una sociedad aluvional, que se fue conformando a medida que llegaba el extranjero, el gran factor definidor de la evolución social del país durante el siglo XIX y parte del XX. Desde hace ya muchas décadas y con especial relevancia en las más recientes, el Uruguay ha constituido también un país de emigración, con la emergencia de una “*díaspora*” muy importante en términos cuantitativos y cualitativos, uno de cuyos centros de radicación se encuentra precisamente situado en la región, sobre todo en las provincias y Estados más cercanos de la Argentina y del Brasil respectivamente. Esto no sólo ha constituido un dato demográfico sino que ha arraigado como una referencia central de la cultura y de la identidad nacionales. Por cierto que algo muy parecido ha ocurrido en Paraguay y Bolivia.

### Recorridos, debates y modelos

Una sociedad también es lo que cree y lo que quiere ser. En esa dirección, los uruguayos han recreado con frecuencia el mito de una ascendencia exclusivamente tributaria “*de los hombres que bajaron de los barcos*”, destacando su condición de “hijos de la inmigración europea” (básicamente española e italiana) y subvalorando y menospreciando otros orígenes inmigratorios así como otras fuentes raciales y culturales, como la del negro y aún la del indio. Sin impostaciones indigenistas ni multiculturalismos forzados, la pretensión de una homogeneidad europeizante y el cultivo de una ajenidad resistente respecto de los países vecinos de la región y del continente parecen haber estado presentes en las raíces de ese auténtico emblema cultural simbolizado en la metáfora – por cierto durante mucho tiempo exitosa – de la “*Suiza americana*”.

Ese “*nosotros*” del “*Uruguay ensimismado*”, autárquico, educado en la “*diferencia*” y “*para andar solo*”, antagonista de sus “*otros*” de la región, se vinculó con la construcción de un imaginario colectivo prevaleciente, aunque fuertemente desfasado respecto de una trayectoria histórica inscripta con nitidez en el escenario de los itinerarios regionales. Desde estos puntos de partida, cabe registrar en forma sumaria algunos mojones de nuestra trayectoria histórica de “*larga duración*”, que perfilan un tropismo regionalista, fuertemente consistente en el campo de la historia económica.

Se ha referido anteriormente la intensidad de esa tensión entre autonomía e integración que ya resulta visible en nuestra “*Colonia débil y tardía*”, como la llamaría Carlos Real de Azúa. Refiriéndose a este período, Reyes Abadie, Bruschera y Melogno han postulado la síntesis de la “*banda pradera, frontera y puerto*”. En más de un sentido, esta triple ecuación fundamental se despliega a lo largo de toda la historia uruguaya. Sin embargo, si hubiera que destacar de esas tres dimensiones una especialmente definitoria, habría que optar tal vez por la frontera, en tanto zona de litigio, de indeterminación, de encrucijada comercial y cultural, que alimenta el trasiego y el intercambio cultural y mercantil.

Esta condición fronteriza, como hemos dicho, marca también uno de los ejes fundamentales del período revolucionario. El historiador inglés John Lynch, como veremos con más detalle más adelante, ha dicho que hubo dos revoluciones en la región: una revolución en el Río del la Plata y otra *contra* el Río de la Plata. La revolución oriental, sobre todo durante toda la primera etapa artiguista, trató de armonizar primero ambas perspectivas, pero su inevitable contraste con Buenos Aires llevó finalmente a que debiera ubicarse claramente en esta segunda alternativa. Precisamente uno de sus aspectos centrales fue el que ubicó a los orientales del lado de la defensa de la “*soberanía particular de los pueblos*” contra la vocación absorbente de las ciudades-puerto. La pugna entre federalismo y centralismo o unitarismo, con todas sus implicaciones en el campo de la organización económica del territorio de la cuenca, tenía que ver directamente con la confrontación entre distintas concepciones en torno a las modalidades de autonomía o integración con la comarca. La lucha entre federales y unitarios fue entonces algo mucho más hondo que una controversia sobre modelos diferentes de organización política, involucrando más ampliamente dos concepciones fuertemente antagónicas respecto a cómo pensar la revolución y hasta el desarrollo del futuro.

Durante las primeras décadas de la vida independiente, el incipiente Estado Oriental y sus vecinos, todos en tanto identidades políticas en vías de formación, participaron de una historia que básicamente fue común y en muchos aspectos indistinta. Durante ese largo proceso que vincula la Revolución independentista, la “*Guerra Grande*” y la “*Guerra del Paraguay*”, el escenario por excelencia no fue otro que la región. Los Estados nacionales y sobre todo las naciones no estaban conformadas en el Río de la Plata hacia 1830, año de emergencia del Estado Oriental tras la Convención Preliminar de Paz de 1828. Proliferaban por entonces, como ha estudiado el historiador argentino José Carlos Chiaramonte, una multiplicidad de identidades que iban desde distintas formas que referían a las nociones de lo provincial (“*oriental*”, “*porteño*”, “*cordobés*”), lo regional (“*argentinos*”, entendidos por entonces como rioplatenses) y aún lo continental (“*americanos*” o la persistente idea de “*españoles americanos*”). Los grandes conflictos y procesos sociales se dirimían en el territorio de la región. No existían fronteras: ni jurídicas (no las preveía por ejemplo primera la primera Constitución uruguaya de 1830), ni políticas (los bandos “*argentinos*” y “*orientales*”, “*unitarios*” y “*fедерales*” y “*blancos*” y “*colorados*”, se asociaban permanentemente entre sí, así como también con los grupos de la conflictiva zona sur del Imperio del Brasil), ni económicas (el gran negocio de la región era el llamado “comercio de tránsito”, con las hidrovías disponibles por entonces en la Cuenca del Plata), ni tampoco sociodemográficas (las incipientes configuraciones sociales y las primeras cadenas inmigratorias se asociaban a poblaciones que se desplegaban y radicaban con muy vagos sentimientos de límites)

Por otra parte, la utopía de una rápida integración económico-comercial al mundo noroccidental, luego de rotos los lazos coloniales con España, debió enfrentarse en toda la región latinoamericana con lo que Túlio Halperin Donghi ha llamado el período de la “*larga espera*”. La gran expectativa que ostentaban los miembros de las élites de gobierno en la Iberoamérica de los momentos inmediatamente posteriores a la independencia, ante la inminencia de los supuestos logros que “*naturalmente*” devendrían con la apertura mercantil, demostró ser un pronóstico muy ingenuo. Hubo que esperar varias décadas para que la integración a los mercados mundiales se verificara de modo efectivo. De algún modo, se puede decir que fue recién durante las últimas décadas del siglo XIX cuando la mayoría de los países latinoamericanos – bajo la hegemonía británica – encuentra un lugar en el mercado capitalista mundial, al conjugarse

un cúmulo de condiciones externas e internas que posibilitaron los primeros procesos de modernización capitalista en la región.

La primera integración en los mercados mundiales se dio de la mano con la implantación de modelos modernizadores que privilegiaron el “*desarrollo hacia afuera*”, con despliegues fuertemente dependientes de los centros hegemónicos del mundo noroccidental, comandados entonces por Inglaterra. Esa modernización capitalista inicial no parecía discurrir en la misma pista que la integración con la región, todo lo que no podía dejar de tener profundas implicaciones de diversa índole (no solo económicas sino también culturales). Allí se dibujaba uno de los núcleos fundamentales de la pugna entre distintos modelos modernizadores. De un lado se levantaba el programa de una modernización imitadora, sin restricciones respecto a los grandes modelos modernizadores europeos (*“hacer puentes en el océano para que llegue la civilización”*, como diría el colorado Manuel Herrera y Obes desde el Montevideo de la “Defensa”); del otro el intento – muchas veces impreciso y vago – de obtener una propuesta de desarrollo más asentada en la propia matriz nacional y regional, para desde allí establecer una relación más exigente y dialéctica con las experiencias “*civilizatorias*” transatlánticas (*“saber domar potros y carnear reyes también eso es la civilización”*, como señalara en su réplica el doctor nacionalista pero no blanco Bernardo Berro, desde el Cerrito sitiador). Al mundo desde la región o al mundo salteándose la región, constituyeron entonces, por cierto que con toda una zona amplia de grises y de alternativas intermedias, algunos de los términos polares del dilema modernizador en los países de la región.

Estos asuntos, por ejemplo, eran temas de debate entre los uruguayos hacia finales del siglo XIX, sobre todo a partir de la gran crisis económico-financiera de 1890, con todas sus señales incontrastables respecto a las insuficiencias del modelo agroexportador y sus estrategias de inscripción en las dinámicas de los mercados capitalistas mundiales. Esa gran crisis financiera y económica de 1890, iniciada no casualmente en la city londinense, rápidamente se proyectó hacia las zonas marginales, generando contextos de crisis profunda. Aquellos uruguayos de fines del siglo XIX y comienzos del XX vivieron su crisis como un gran desafío prospectivo. La sociedad uruguaya en su conjunto, desde las más diversas tiendas ideológicas, asumió esa coyuntura decisiva como una invitación a repensar al país y su futuro, lo que entre otras cosas, pasaba por configurar

los relatos de la nación, por confrontar los nuevos modelos de desarrollo a implementarse en el futuro, por tramitar los procesos de integración política, económica y social, por rediscutir cosmovisiones y encontrar los camino efectivos de la inserción internacional del país (la definición del “*Uruguay internacional*” en suma, como señalaría años más tarde el líder del P. Nacional Luis A. de Herrera en el título de uno de sus libros más importantes), una vez más en esa doble pista del encuentro del país con el mundo y con la región.

Comenzaba sin duda para todos los países de la región platense todo un tiempo de proyectos, de profundos conflictos, pero también de síntesis creadoras. En ese marco, una vez más reapareció el debate sobre la integración y sus modelos. La consolidación de los países modernos supuso en más de un sentido la ratificación de una pauta de modernización “*hacia fuera*”, aunque también permitió el estrechamiento de ciertos vínculos con la región y la concreción de una inserción bastante flexible y plural en los mercados capitalistas. Si bien aquel fue sin duda un período de “*prosperidad frágil*”, en particular por la manifiesta dependencia de las incipientes economías de la región (y en particular de la uruguaya) respecto de las oscilaciones de los mercados mundiales, también fue una coyuntura en la que se profundizaron acercamientos económicos y de otra índole entre los vecinos de la Cuenca del Plata.

### **La consolidación de la modernización uruguaya: impulso y freno del afán reformista del *primer batllismo***

A continuación presentaremos en forma sintética algunos rasgos centrales del momento culminante del proceso de modernización en el Uruguay desde finales del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX. Este período decisivo de la historia uruguaya fue signado en más de un sentido por el “*impulso y freno*”<sup>19</sup> del proyecto reformista defendido – en forma predominante pero no exclusiva – por el llamado “*primer batllismo*”. En ese marco, a partir del fuerte influjo de toda una matriz de desarrollo económico, cultura política e inserción internacional y regional, que se había ido forjando desde los inicios del Estado oriental independiente (1830) y durante la llamada “*Guerra Grande*” (1838/39-1851/52), se consolida un papel ampliado del Estado, de fuerte contenido

<sup>19</sup> Se alude así al título del conocido libro de Carlos Real de Azúa, *Impulso y su freno: tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Banda Oriental, 1964.

integrador, al tiempo que se configura el sistema moderno de partidos. En forma paralela, la política uruguaya define una profunda articulación electoral y la sociedad toda se define, como explicaremos más adelante, en una clara proyección politicocéntrica, con múltiples consecuencias en diversos planos. Estos procesos constituyeron el telón de fondo de la expansión de un formato de modernización económica en el Uruguay.

Ninguno de los procesos que marcaron a fuego el novecientos uruguayo constituyó un salto en el vacío o una ruptura tajante respecto del pasado. Aún los fenómenos más innovadores y perdurables recogieron las herencias y tradiciones de una historia precedente muy rica y densa en significados de diversa índole. De allí que se imponga una enumeración – aunque de manera sucinta – de algunos legados importantes que enmarcaron las luchas y búsquedas políticas de ese Uruguay que llegaba luego de una intensa fragua a los comienzos del siglo XX:

- a) Como buen punto de partida, al decir de Carlos Real de Azúa, habría que remitir a esa “*patente, innegable debilidad que en el Uruguay del siglo XIX presentó la constelación de poder del continente [...] [caracterizada] por la hegemonía económico-social de los sectores empresarios agrocomerciales y su entrelazamiento con la Iglesia y las Fuerzas Armadas como factores de consenso y respaldo coactivo*”.<sup>20</sup> El umbral del siglo XX constituía un momento oportuno para configurar esa constelación de poder: el Uruguay de 1900 se mostraba más bien abierto para recibir e interpretar el impacto de los fenómenos típicos de la política moderna, desplegados con cierta comodidad en aquel país nuevo y aluvional.
- b) También fueron relativas las restricciones de los condicionamientos externos, ya porque la misma implantación capitalista – débil en sus orígenes – no terminaba de afirmarse, ya porque la oferta uruguaya en los mercados mundial y regional era bastante diversificada, aun dentro del marco de la monoproducción ganadera. Pese a formar parte del “*imperio informal*” británico, el país no había dejado de ser frontera de la región y de las luchas interimperiales. A partir de allí y de su misma pequeñez, se habilitaba la posibilidad de ciertos gestos y políticas de sesgo nacionalizante y aun de ciertos regateos.

---

20 Cf. Carlos Real de Azúa, *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Banda Oriental-Ciesu, 1985.

- c) La combinación de ambas debilidades – la de la implantación oligárquica y la de la implantación capitalista – contribuyó a reforzar la presencia del Estado en la economía y en la sociedad civil. Hacia fines del siglo XIX, el Estado uruguayo ofrecía ya una sólida tradición intervencionista, expresada no sólo en el desarrollo de su poder coactivo y administrativo sino también en el cumplimiento de tareas empresariales y arbitrales. El reformismo batllista encontraría – y en parte sería su heredero y su reimpulsor – un Estado empresario e interventor con “*relativa autonomía*” de las clases sociales dominantes y de sus actores, que a pesar de todo vieron en él una posibilidad de proyectar sus demandas y disimular sus vacilaciones.<sup>21</sup>
- d) Esta primacía del Estado coadyuvó también a la centralidad de las mediaciones específicamente políticas en la sociedad uruguaya. Configurados en fecha temprana, resistentes ante los reiterados embates doctorales y fusionistas,<sup>22</sup> los partidos políticos o sus formas previas sirvieron de intermediarios idóneos entre las demandas formuladas por una sociedad civil carente de corporaciones fuertes y un espacio público definido y ordenado en clave casi monopólica desde el Estado. Asimismo, *blancos* y *colorados* se admitieron también pronto recíprocamente y aceptaron una pauta de coparticipación en los manejos del gobierno.<sup>23</sup>
- e) Con un fondo común liberal republicano (en términos laxos), cuyo imaginario contribuyeron decisivamente a expandir,<sup>24</sup> blancos y colorados participaron así de un esquema binario y dialéctico irreductible a la oposición *liberales-conservadores*, tan típica en la América Latina del siglo XIX. Tras cruentos conflictos, tras sucesivas negaciones y exclusiones, aquellos partidos pudieron urdir tramas de

21 La hipótesis de la “*autonomía relativa*” del Estado uruguayo en relación a las clases dominantes, de inspiración “*poulantziana*”, ha sido manejada como sustento básico en sus estudios por múltiples autores uruguayos y extranjeros que han investigado el primer batllismo. Entre ellos cabría citar los trabajos de Carlos Real de Azúa, José P. Barrán y Benjamín Nahum, Henry Finch, Germán Rama, Juan Rial, etc.

22 Durante todo el siglo XIX, la élite doctoral bregó denodadamente por terminar con el poder de los caudillos orientales. En ese afán, muchos de ellos llegaron a promover la fusión de ambos partidos en un solo partido de la Nación, con exclusión explícita del elemento caudillesco.

23 Cf. Romeo Pérez, etc. Op. cit.

24 Cf. Francisco Panizza, “El liberalismo y sus otros. La construcción del imaginario liberal en el Uruguay (1850-1930).” En: *Cuadernos del Claeb*, n. 50, Montevideo, 1989.

hondo arraigo en la sociedad y en la cultura de aquella “*patria gringa*”<sup>25</sup> que nacía. Así terminaron por aceptarse pronto como agentes legítimos y expresaron, cada cual a su modo, esa genérica matriz liberal por entonces disponible y hegemónica.

Esa temprana matriz partidista y el clima fértil para la implantación de ideas y mitos liberales (como veremos, también con el discernimiento de ciertas notas claramente provenientes de un *republicanismo cívico* acentuado) se articulaban además con otros aspectos, cuya consideración excede los límites de este artículo. No obstante queremos al menos registrar algunos aunque sea fugazmente: la debilidad del mundo político y cultural colonial y en especial de un esquema de “*cristiandad indiaña*”, similar al vigente en otras partes del continente americano; la debilidad de los clivajes territoriales, étnicos, comunitarios, en el marco del predominio de una visión de pequeña escala que favorecía la construcción de una ciudadanía definida a partir del horizonte político y de sus actores predominantes; una abrumadora y temprana primacía urbana y capitalina, que favorecía los esquemas de integración homogeneizante; entre otros.

Todo ello condujo a que ya en la segunda mitad del siglo XIX fuera visible un incipiente asociacionismo en el que, a diferencia de lo ocurrido en otros países del continente y de la región,<sup>26</sup> resultaba perceptible una intermediación importante – aunque no excluyente – de los partidos políticos. Con rasgos primitivos y con muchas deficiencias, fueron ellos actores relevantes de esa explosión asociativa y de la prensa, que en otros países discurrió por canales muy diferentes. Todo ello refería de algún modo lo que podríamos calificar como una precoz densificación de la sociedad política en detrimento de una sociedad civil más débil y segmentada.

La crisis económico-financiera de la década de 1890 y la crisis político-militar expresada por las guerras civiles de 1897 y de 1904, operaron como un gran espacio de interpellación al sistema político. A partir de un conjunto de valoraciones acerca del país en términos de su destino, pudieron replantearse

---

25 La inmigración y en particular las modalidades de naturalización e incorporación política de los inmigrantes constituyen temas centrales en la problemática que nos ocupa, aunque su consideración específica desborda los límites del presente artículo.

26 Para una comparación contrastante de cómo se tramitaron estos procesos de explosión asociacionista en el Río de la Plata, cfr. los trabajos que sobre el caso de Buenos Aires ha hecho Hilda Sabato en su investigación sobre *Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1860-1890*. Entre otros, puede consultarse *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.

con fuerza temas como el de la legitimidad política, el de la consiguiente ampliación de la ciudadanía, el de la necesidad de nuevos actores políticos y sociales. Esa doble crisis propició una introspección osada, que seguramente tenía bastante relación con la identidad de quienes la emprendían, pues provino de manera importante de aquellos que mostraban mucho más vinculación con la política profesional que con la estructura productiva.<sup>27</sup>

Como principal intérprete de los nuevos tiempos (esos “*tiempos de formación*” como los llamó el propio Batlle y Ordóñez), el batllismo – como han dicho Barrán y Nahum – nació en la “*cuna de oro*” del Estado, dueño a esa altura de una incontrastable fuerza militar (confirmada en 1904) y agente renovado de una práctica interventora en la economía y la sociedad. Nació también dentro de la matriz de la vieja tradición colorada, cuyas piezas claves eran el ejercicio mismo del gobierno (que detentaba desde hacía cuatro décadas) y la identificación con el Estado.

El itinerario de aquel *primer batllismo* es reconocible en una serie de reformas desarrolladas en varios escenarios de la vida del país. Su plan de transformaciones, que bregaba antes que nada por la integración moderna del país, discurrió por seis grandes andariveles: la *reforma económica* (nacionalizaciones, estatizaciones, promoción de la industria vía protecciónismo); la *reforma social* (apoyo crítico al movimiento obrero, promoción de una legislación social protectora y obrerista, desarrollo de medidas de índole “*solidarista*” con los sectores más empobrecidos); la *reforma rural* (eliminación progresiva del latifundio ganadero, promoción alternativa de un país de pequeños propietarios, con mayor equilibrio productivo entre ganadería y agricultura); la *reforma fiscal* (mayor incremento de los impuestos a los ricos y descenso de los impuestos al consumo, con objetivos también en el plano de la recaudación fiscal y del dirigismo económico y social); la *reforma moral* (incremento de la educación, defensa de una identidad nacional cosmopolita, anticlericalismo radical, propuestas de emancipación para la mujer); la *reforma política* (amplia politización de la sociedad, colegialización del Poder Ejecutivo).<sup>28</sup>

27 José P. Barrán y Benjamín Nahum han estudiado con detenimiento y precisión los temas de la profesionalización del elenco político de 1900 y de su no pertenencia relativa a los círculos empresariales. Cf. J.P. Barrán y B. Nahum. *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, t. III: *El nacimiento del batllismo*. Montevideo: Banda Oriental, 1991.

28 Cfr. José P. Barrán y Benjamín Nahum. *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*. Tomo 4. *Las primeras reformas (1911-1913)*. Montevideo, 1983.

Todas estas reformas (muchas de las cuales no llegaron a concretarse en sus contenidos fundamentales) no sólo congregaron voluntades entusiastas; también provocaron miedos y resistencias. La primera crisis del batllismo temprano encontró su expresión más rotunda en la derrota electoral del 30 de julio de 1916. En un marco de creciente polarización social y política, fue convocada y electa una Asamblea Constituyente, cuyo cometido era la reforma de la Constitución de 1830. La instancia electoral operó como un verdadero plebiscito al modelo reformista, identificado en esa ocasión con una propuesta colegialista apoyada por el batllismo e indirectamente también por el socialismo. Su resultado fue para muchos sorprendente: la primera vez que se aplicaba el voto secreto y el sufragio universal masculino, la ciudadanía uruguaya se pronunciaba categóricamente en contra del gobierno y de su propuesta reformista. El año de 1916 delimitó así la paradoja constitutiva de la moderna democracia uruguaya. A simple vista, el freno al reformismo<sup>29</sup> fue producto de su traspie en las urnas; la democracia política de sufragio universal, finalmente asegurada en la nueva Constitución,<sup>30</sup> nació junto al imperativo político de la conciliación y del pacto, de la parsimonia para el cambio social, del recelo ante los impulsos hegemónicos. De allí en adelante, a partir de ese acto refundacional del Estado, los pleitos fundamentales de la sociedad uruguaya buscarían dirimirse desde la legitimidad de los caminos institucionales de una democracia de partidos, coparticipación y elecciones.

¿Qué era, en qué consistió esa tan mentada “política del *alto*”, anunciada en 1916 por el sucesor de Batlle tras su segunda presidencia, Feliciano Viera? En términos generales, fue freno, detención, parálisis en los planes reformistas, pero no retroceso, al menos en un primer contexto. En ese sentido, el freno al impulso reformista no se tradujo en hegemonía de la derecha antibatllista.

---

29 Pocos días después de la derrota electoral de 1916, el entonces presidente Feliciano Viera (sucesor designado por el propio Batlle) anunció ante la convención partidaria un “*alto*” en la marcha de las reformas, argumentando que la población parecía no compartir los planes vanguardistas del batllismo.

30 La nueva Constitución, que entró en vigencia a partir de marzo de 1919 y que fue el fruto de un pacto político entre el batllismo y la oposición nacionalista, incorporó – como veremos en detalle más adelante – un conjunto de disposiciones innovadoras respecto a la primera Carta de 1830. Entre ellas deben citarse: separación de la Iglesia del Estado, sufragio universal masculino, ampliación de las garantías electorales, establecimiento de un exótico poder ejecutivo bicéfalo (con un Presidente y un Consejo Nacional de Administración), reconocimiento de las empresas públicas, fijación de una secuencia electoral casi anual, la flexibilización de los procedimientos de reforma constitucional, entre otras. Con acierto, Real de Azúa ha señalado que el pacto constitucional pareció inspirarse en una decidida búsqueda de “*exorcización del poder*”.

También el viraje conservador auspiciado en 1916 tuvo su propio “*alto*.<sup>31</sup> Fue un período, por ejemplo, de confirmación del “*país de servicios*” para Uruguay, con una definida oferta turística hacia la Argentina y una propuesta de intermediación comercial dirigida prioritariamente – aunque no exclusivamente – hacia la región riograndense. El “*Uruguay moderno*” – y el mismo o similar dilema se encontraba presente en otros países de la región – nacía así en medio de los debates sobre las virtudes y defectos de distintos modelos de integración del “*adentro*” y del “*afuera*”. Durante muchas décadas, a partir incluso de finales del siglo XIX, se discutieron temas como el de la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa oceánica del departamento de Rocha, las modalidades de articulación económico-comercial de la Cuenca del Plata o la posibilidad de combinar las relaciones económicas con Argentina y Brasil, la venta de servicios con esquemas de complementación productiva, orientados al agro o a la industria. La sucesión posterior de coyunturas de crisis como la de 1929 permitió avizorar al mismo tiempo la necesidad de integraciones múltiples y no unívocas con nuestro. *Afuera*, tanto regional como mundial.

### **La crisis del “*Uruguay reformista*” y la deriva autoritaria**

Más allá de los distintos modelos en pugna, las distintas coyunturas por las que ha discurrido la peripecia uruguaya en los últimos 80 años, parecen reforzar la convicción de que el destino nacional ha prosperado mucho más con la asunción de esquemas pluralistas que con apuestas dogmáticas en lo referente a las políticas de integración con la región y el mundo. Como país pequeño, sometido además a la presión de dos vecinos gigantescos, Uruguay encontró sus mejores momentos cuando supo mantenerse como factor dinámico de equilibrio e intermediación con Argentina y/o Brasil, cuando ensayó modalidades de inserción flexible y dialéctica con los mercados mundiales y regionales, cuando puso en marcha esquemas pragmáticos de desarrollo económico que combinaron apuestas y estrategias diversas. Al mismo tiempo, el país también supo aprovechar coyunturas internacionales favorables. Sin embargo, la historia uruguaya contemporánea es pródiga en ejemplos de signo contrario y en falta de audacia y creatividad a la hora de impulsar estrategias renovadoras.

31 Cf. Caetano, Gerardo. *La República Conservadora (1916-1929)*. 2 tomos. Montevideo: Fin de Siglo, 1992, 1993; y Caetano, Gerardo y Jacob, Raúl. *El nacimiento del terrorismo (1930-1933)*. 3 tomos. Montevideo: Banda Oriental, 1989, 1990 y 1991.

Eso último se puso especialmente de manifiesto cuando el mundo de la segunda posguerra se volvió plenamente visible a mediados de la década de 1950, con sus constricciones evidentes para mantener los formatos tradicionales de la inserción internacional del país. Allí los uruguayos y otros muchos pueblos de la región pudieron advertir que el mundo había cambiado radicalmente para la perspectiva de los intereses latinoamericanos y que en función de ello se había tornado inviable la simple reproducción del viejo modelo clásico de sustitución de importaciones, en particular en lo que se refería su pauta de inserción internacional.

La plena conciencia de esa circunstancia y de los desafíos prospectivos que implicaba, por ejemplo, para la sociedad uruguaya ha constituido – y aún constituye – un tema polémico. El registro de los debates al respecto y el mínimo seguimiento de las políticas implementadas por parte de los distintos gobiernos en las últimas décadas constituyen un tópico que por cierto trasciende largamente los límites de este texto. Sin embargo, y en lo que hace al objetivo de presentar en alguna de sus notas fundamentales la experiencia de la historia económica del Uruguay deben advertirse algunos procesos contemporáneos:

- a) la transformación radical de las condiciones de inserción internacional del país, consolidadas muy especialmente después del primer shock petrolero de 1973, en los umbrales mismos de la dictadura;
- b) la conformación, más allá de los debates aún vigentes, de pautas y políticas de apertura económica, de libertad cambiaria y de capitales, a partir de 1959,<sup>32</sup> que incluso han ambientado una opinión generalizada – aunque debatida – a favor de un modelo más abierto;
- c) la incorporación por parte de sectores importantes de la población uruguaya de pautas culturales y de consumo internacionales, contrastando con la persistencia de desigualdades visibles en la distribución del ingreso;

---

<sup>32</sup> En 1959, el gobierno nacionalista electo en noviembre de 1958, con mayoría del llamado eje “*herrero-ruralista*”, obtuvo la aprobación parlamentaria de la llamada *Reforma Monetaria y Cambiaria*. Esta iniciativa, sumada a la firma al año siguiente (1960) de la primera Carta de Intención del Estado uruguayo con el Fondo Monetario Internacional, suelen ser interpretadas en la historia económica del país como el principio de políticas más liberales y aperturistas, las que se radicalizarían durante la dictadura.

- d) la prolongación del debate – con distinto actores y argumentaciones – en torno a la problemática de la inserción del país en el mundo, ante la cada vez más generalizada constatación de las consecuencias múltiples del proceso de globalización.

En estas últimas décadas y de la mano de muchos de los procesos y fenómenos antes referidos, el primer mundo se nos ha vuelto más lejano, se ha desarrollado un proceso de creciente “*desenganche*” de las economías centrales respecto las economías de los países subdesarrollados, para los que el primer problema ha pasado a ser el de la marginación. En contrapartida, nuestros países han comenzado a asociarse más radicalmente con la región, con sus beneficios y también con sus riesgos, como lo revelan los avatares de los últimos años.

En esta dirección, parece necesario advertir en suma que la constitución del Mercosur debe ser percibido también como la “*desembocadura*” y el corolario de todo un proceso histórico que reconoce una trayectoria de más “*larga duración*”. La firma en marzo de 1991 del Tratado de Asunción, que fundaba de manera formal el Mercosur, ratificó en más de un sentido el reencuentro de varios países de la región con líneas históricas de su pasado, alimentadas y consolidadas por el efecto de las transformaciones radicales del “*giro de época*” de los últimos 30 años. Sobre este último particular, las menciones podrían ser en verdad múltiples, desde la evolución azarosa de las cifras del comercio exterior y la orientación de los servicios, hasta el paralelismo y el involucramiento creciente de las trayectorias de los sistemas políticos de la región luego de las dictaduras, entre otras muchas. Por otra parte, este mayor anudamiento con la región se asocia a su vez con la profundización a escala mundial de lo que ha dado en llamarse un nuevo “*orden de archipiélagos*”, referente ineludible para entender muchos de los avatares de estos tiempos de mundialización.

En esta misma dirección, se vuelve necesario enfatizar que los años sesenta en el Uruguay reiteraron muchos procesos muy conocidos en la América Latina de la época. La crisis económica se tradujo en la visión disruptiva de una “*industrialización sin horizontes*”, de un “*agro estancado*” y sin mercados, de un “*comercio exterior desequilibrado*”, sin duda los legados menos defendibles del país reformista y de su “*prosperidad frágil*”. La alternativa de la adopción de políticas ultraliberales y de cuño fondomonetarista fracasó rápidamente sin dar los resultados esperados por sus defensores. Tras la evidencia generalizada

de la crisis de todo un modelo de desarrollo, la violencia política se instaló en el país como instrumento de lucha por el poder, luego de décadas en la que los pleitos internos parecían dirimirse en las urnas. La polarización ideológica llegaba al Uruguay, desprovisto entonces de sus viejos “*amortiguadores*” (un Estado redistribuidor y “*capitalista sustituto*”, partidos “*keynesianos*” que regulaban en clave clientelística el mercado laboral y los precios internos, los excedentes derivados de contextos favorables para la exportación de rubros agropecuarios, etc), desplegándose en el territorio abonado de una población que comenzaba a enfrentar problemas inéditos (pauperización, inflación descontrolada, publicidad de fenómenos de corrupción, políticas represivas frente a la creciente protesta social).

En modo alguno puede decirse que en esa década y media que va entre el triunfo del P. Nacional en 1958 (con el consiguiente giro liberal en las políticas públicas) y el golpe de Estado finalmente efectivizado el 27 de junio de 1973 no hubo búsquedas de alternativas por parte de los actores políticos y sociales. Se impone reseñar algunas de las más importantes: los vaivenes de las políticas económicas desde enfoques liberales ortodoxos hasta movimientos pendulares de orientación desarrollista; cambios fortísimos a nivel de los partidos tradicionales (derezización del P. Colorado, en particular luego del advenimiento a la presidencia de Pacheco Areco en diciembre de 1967 y giro al centroizquierda del P. Nacional, bajo el liderazgo renovador de Wilson Ferreira Aldunate); creación en 1963-1965 del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, con su propuesta de guerrilla armada de cuño foquista; proceso de unificación sindical que culmina con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores y la convocatoria al llamado Congreso del Pueblo (1965); emergencia de grupos de ultraderecha violentistas; consolidación de grupos militaristas en el seno de las Fuerzas Armadas, en puja permanente con agrupaciones constitucionalistas, lideradas entonces por el Gral. Seregni; nacimiento en 1971 de la coalición de izquierdas Frente Amplio como tercera política en efecto competitiva; entre otros acontecimientos y procesos fuertemente removedores.

El proceso uruguayo sufrió una fuerte radicalización a partir de 1968, con el gobierno presidido por Pacheco impulsando una respuesta represiva frente a la militarización creciente de las acciones del MLN y la profundización de las protestas de los movimientos sindical y estudiantil. El gobierno no sólo radicalizó su política represiva, sino que realizó ese mismo año un ajuste

autoritario en la política económica, con la constitución del llamado “*gabinete empresarial*” (con altos representantes del capital desplazando a los políticos “*profesionales*”) y el decreto de “*congelación de precios y salarios*” del 28 de junio de 1968 (que significó una fortísima transferencia del ingreso desde los trabajadores hacia los sectores empresariales). El crecimiento de la polarización devino en un aumento inusitado de la violencia política y social, con una secuela de civiles muertos y heridos que en el país no ocurría desde la última guerra civil de 1904. Con el telón de fondo del incremento de la conflictividad, en las Fuerzas Armadas la interna comenzó a inclinarse claramente a favor de las opciones golpistas, apoyadas además – como en el resto del continente – por el gobierno norteamericano.

Las elecciones de 1971, que terminaron en un gran empate político y que le dieron la presidencia a Juan María Bordaberry, un católico integrista proveniente de las filas del ruralismo y con orientaciones ideológicas claramente antidemocráticas, no pudieron, como otra vez, dilucidar los pleitos de fondo. Ya con las primeras acciones de terrorismo de Estado en curso, con un gobierno débil encabezado por un Presidente desleal a las instituciones, con una nueva ofensiva militar impulsada por el MLN en 1972 que terminó ese mismo año con la derrota total del movimiento guerrillero (anunciada oficialmente en octubre de ese mismo año por las Fuerzas Armadas), la vía para el golpe militar apoyado por Bordaberry quedaba expedita. La quiebra del orden institucional se daría finalmente al año siguiente y en dos tiempos: con una primera instancia de insubordinación militar el 9 de febrero (en la que se aceptó la institucionalización de la presencia protagónica de los militares en el gobierno) y luego con el hito final del 27 de junio (con el golpe de Estado propiamente dicho, efectivizado tras la disolución del Poder Legislativo y respondido de inmediato por la huelga general convocada por la CNT y respaldada por los partidos y sectores de oposición al régimen “*cívico-militar*” emergente).

### III. Los tiempos más recientes

#### La dictadura civil-militar. (1973-1985)

El desenlace de la crisis uruguaya expresado en el golpe de Estado había cobrado una significación que trascendía los límites del país. Tal vez como en pocas oportunidades, el Uruguay quedaba asimilado a pulso a América

Latina y en apariencia enterraba su “singularidad” de la que tantas veces había hecho caudal. En apenas unos años, entre 1973 y 1976, el Cono Sur quedaba por completo en manos de dictaduras militares (“*la otra Santa Alianza*”, según decía Carlos Quijano), que respondieron a parecidos estímulos externos, implementaron políticas económicas de similar tenor y, aun tomando en cuenta importantes diferencias, practicaron la misma sistemática violación de los derechos humanos. De modo paradójico, esta forma de vinculación del Uruguay a la región (“*latinoamericanización*”, llegó a decirse) fue simultánea con un formidable proceso de transformaciones mundiales de las que el país permaneció relativamente aislado.

De acuerdo a una periodificación diseñada por el politólogo uruguayo Luis E. González, los doce años del régimen autoritario uruguayo (1973-1985) reconocerían tres etapas claramente distinguibles: 1) la etapa de la “*dictadura comisarial*”, entre 1973 y 1976; 2) una segunda que dicho autor denomina del “*ensayo fundacional*”, hasta 1980; 3) y la última, dominada por la “*transición democrática*” iniciada en 1980 y que concluiría “*formalmente*” –aunque no en muchos aspectos sustantivos – con la asunción de las autoridades civiles en 1985.

Comisarial fue la dictadura inaugural del “*proceso*”, sumida en la perplejidad del poder recién conquistado e incapaz de levantar un proyecto que trascendiera la tarea de poner “*la casa en orden*”, tan desquiciada por la tan denunciada “*omnipresente subversión*”. El “*comisario*” se mostró implacable y tenaz, no dejó casi resquicios y, en general, su gestión resultó exitosa (la primera hora fue confusa y algunos hasta confundieron al “*comisario*” con el “*fundador*” de progresismos, en medio de espejismos “*peruanistas*”). En dicho marco se inscribió la clausura de la actividad política tradicional, la ilegalización “*quirúrgica*” de partidos y organizaciones de izquierda, la liquidación de la central sindical, la intervención de la Universidad y el “*saneamiento*” de la Administración Pública, con miles de destituidos por razones ideológicas. La represión se desató radicalizando el terrorismo de Estado iniciado ya antes del golpe de Estado. La política se “*privatizó*” al extremo (negando así su esencia) y el político fue denigrado públicamente.

¿Qué hacer una vez puesta “*la casa en orden*”? Para el presidente Bordaberry (como vimos, antidemócrata confeso y admirador fervoroso de la dictadura brasileña y luego del General Pinochet), la nueva ecuación política del Cono Sur suponía “*un concepto radicalmente distinto al que descansa en la clásica división de poderes de Montesquieu*”. El golpe de Estado había significado el fin de tal “*artificio*”

y dado cauce a la autoridad “natural y auténtica”. Se trataba entonces de “dar forma institucional a esto”, “de recibir en la Constitución este nuevo equilibrio”. Concluía el presidente en la necesidad de la existencia de una autoridad permanente y real, radicada “con el beneplácito general” en las Fuerzas Armadas. Si el poder público se resolvía de esta forma, no debía insistirse, para el caso del “poder privado”, en la fuente de desunión y disputa (“de lo indisputable”) que eran a su juicio los partidos políticos. Finalmente, las Fuerzas Armadas optaron por un camino distinto: dilucidar la encrucijada a través del camino menos costoso de continuar la dictadura desde un discurso “democrático” y sin abandonar las pretensiones de restauración de un orden político “traicionado”. Los partidos habían construido la nación, los hombres – y no el sistema – la habían puesto en peligro, el voto popular les había dado legitimidad insuperable. La “nueva República” a fundarse mediante decretos constitucionales tendría partidos y no meras “corporaciones” como defendía Bordaberry. Entre tanto, la tutela militar crearía las condiciones para su correcto funcionamiento.

Las desavenencias entre Bordaberry y los militares generaron la crisis política de junio de 1976, que culminó con la remoción presidencial y la designación interina del Dr. Alberto Demicheli (un anciano político de raíz colorada conservadora e ideas también neocorporativistas) para ocupar la primera magistratura. En un comunicado público librado por las Fuerzas Armadas, estas declararon no querer “compartir [...] la responsabilidad histórica de suprimir los Partidos Tradicionales...”. Como primeras medidas de “su gobierno”, el nuevo presidente Demicheli procedió a firmar las Actas Institucionales 1 y 2, por las que se suspendía “hasta nuevo pronunciamiento” la convocatoria a elecciones generales y se creaba el “Consejo de la Nación”, respectivamente.

La evolución de la política económica en este período marcó una de las tantas continuidades relevantes entre los gobiernos de Pacheco y Bordaberry previos a 1973 y el régimen de facto presidido inicialmente por este último a partir del 27 de junio. El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, formulado en 1972 por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del gobierno anterior a la dictadura, fue en definitiva ratificado luego del golpe, con unos pocos y secundarios retoques cuyo cumplimiento sería incluso relativo.

En realidad, la puesta en marcha efectiva del nuevo modelo – que suponía una severa radicalización de los programas liberalizantes anteriores – se posería por un año, cuando se desarrollara el nuevo impulso neoliberal

con el advenimiento al Ministerio de Economía y Finanzas del Ing. Alejandro Vegh Villegas, en junio de 1974. Este retraso en la aplicación de la estrategia diseñada reflejaba – entre otras cosas – la prioridad inicial que tuvo el régimen autoritario por la “*normalización*” política, jugando ya desde el inicio su rol de “*dictadura comisarial*”. La crisis petrolera de fines del 73 y sus graves repercusiones para el Uruguay generaron, incluso en el plano simbólico, ese marco traumático que necesita toda política económica extremista – y bien que lo era la que comenzaba a aplicarse – para un arranque vigoroso.

El examen de algunos de los resultados económicos verificados en este período 1973-1976 ilustra a las claras los principales cambios operados en la sociedad y en la economía uruguaya: se produjo un crecimiento rápido y continuo del PBI; se incrementó – a contramano del discurso oficialista – el sector terciario de la economía, con un importante peso del Estado; se operó también una reestructura del comercio exterior, con una reformulación importante de las exportaciones pero con una balanza comercial con saldo negativo persistente; se profundizó la concentración del ingreso y se agravó aún más la caída del salario real; entre otros procesos no menos importantes.

La distribución regresiva del ingreso determinó una creciente exclusión económica y social de los trabajadores, al tiempo que se afirmó la rentabilidad de los empresarios y del capital extranjero (fundamentalmente financiero), verdadera “*base social*” del nuevo régimen. La estrategia del sobretrabajo apenas pudo disimular la creciente pauperización de amplios sectores de la población, a lo que se sumó el ya referido auge dramático de la emigración. Según se jactaban los voceros oficialistas, poco quedaba en pie del Uruguay tradicional.

La superación del diferendo – años más tarde develado en sus detalles – entre Bordaberry y las Fuerzas Armadas, además de suponer el relevo presidencial y la clausura de sus ímpetus corporativistas, marcó el comienzo del intento de construcción de un “*nuevo orden*” político-institucional. En su discurso, los militares insistían en la idea de que este cambio debía ofrecer como soporte fundamental la consolidación y profundización del “*ajuste estructural*” de la economía, iniciado en los años anteriores. Dominada entonces por un nuevo mesianismo y acicateada por ciertos éxitos en la evolución de algunos indicadores económicos (en especial, el crecimiento del PBI con un promedio anual superior al 3% desde 1974), la corporación militar parecía hacerse cargo definitivamente de las premisas de un neoliberalismo a ultranza,

y desinteresarse, en primera instancia, por los costos sociales de la empresa. El “ajuste estructural” suponía priorizar como objetivos de la política económica la reducción del costo de la mano de obra y del presupuesto del Estado, para lo que era necesario disminuir la presión fiscal y terminar por completo con las tradicionales políticas redistributivas.

Hasta 1978, la política económica se orientó fundamentalmente a la promoción de las exportaciones no tradicionales y a la liberalización del mercado de cambios. A partir de 1978, y sobre todo de 1979, cambió la modalidad del “ajuste estructural” y comenzó a implementarse el llamado “*proyecto plaza financiera*”. Este suponía, entre otras cosas, la atención prioritaria en la integración de Uruguay al mercado internacional de capitales, para lo cual se puso el énfasis en la estabilización de precios mediante un manejo radicalmente monetarista del balance de pagos. A través de un fuerte rezago cambiario pautado por la voluntad oficial, se profundizó la apertura comercial y el movimiento de capitales, se aceleró el ritmo de crecimiento del producto (superándose el 6% en 1979), aunque todo esto al precio de un muy fuerte abultamiento de la deuda externa (creció casi un 30% en 1979) y de un también muy pesado déficit en la balanza comercial (pasó de US\$ 71.200.000 en 1978, a US\$ 418.200.000 en 1979 y US\$ 621.700.000 en 1980). Una vez más, el “boom” económico tenía cimientos extremadamente frágiles.

Si la superación del histórico estancamiento en el producto contaba con débiles soportes económicos, los costos sociales de la empresa perfilaban ya entonces un cuadro dramático para los sectores más carenciados de la sociedad uruguaya. El salario real continuó descendiendo mientras se consolidaban los procesos de concentración del ingreso con un sostenido enriquecimiento de los estratos altos. Ello, sin embargo, no fue acompañado de un incremento significativo del ahorro y la inversión productiva. Mientras tanto, el resto de la población se lanzó decididamente a la carrera del multiempleo, aunque solo los sectores medios pudieron contener momentáneamente la reducción drástica de su poder de compra. Los estratos más pobres, sin refugio posible, sufrieron hacia 1980 un proceso de pauperización creciente, recibiendo el impacto de la supresión de las políticas redistributivas y del congelamiento de los gastos sociales del Estado.

Si este fue el marco económico y social del “ensayo fundacional”, su correlato político estuvo marcado por el intento de obtener una primera legitimación

del proyecto militar, a través de una convocatoria plebiscitaria a la ciudadanía para reformar la Constitución. El 1º de setiembre de 1976, el Dr. Aparicio Méndez (un viejo político de larga militancia nacionalista) asumía la presidencia de la República. Una serie de Actos Institucionales preparó el camino para que, con su firma – negada por Alberto Demicheli, quien había sido por ello desplazado –, cayera una pesada proscripción sobre el elenco político. Las inhabilitaciones políticas decretadas, más allá de sus gradaciones, estaban previstas para una vigencia general de quince años, lo que mostraba sin duda las previsiones cronológicas de la dictadura. Se lograba, además, la clausura formal de la vida partidaria, con la eliminación explícita de toda la izquierda, sin el costo político de la supresión explícita de los partidos.

Entre 1978 y noviembre de 1980, el régimen se mostró decidido a legitimar su actuación mediante la convocatoria – sin mediación partidaria – de la ciudadanía a las urnas, en un proceso que culminaría con el plebiscito constitucional. Los jefes castrenses, que aprovechaban todo acto público para explicitar y fundamentar la continuidad de su tutela sobre el sistema político, bregaban por la consecución de una “*prudente apertura*” – según expresión textual de uno de los principales generales de la época – en busca del apoyo ciudadano, sobre la base de una reactivación política restringida y controlada. Las Fuerzas Armadas confiaban en que si sorteaban la presión internacional y controlaban la influencia de los partidos políticos, su proyecto lograría cobrar una legitimidad explícita ante la población mediante el voto popular. Para ello pretendieron disimular la tutela con una propuesta constitucional que el politólogo Luis E. González ha caracterizado como “*un híbrido*” de “*raíces tradicionales*”, por un lado, y “*de doctrina de la seguridad nacional*”, por otro.

El 30 de noviembre de 1980 – hasta el día y el mes iban en favor de la tradición política – los uruguayos concurrieron masiva, pacífica y silenciosamente a votar en medio de sospechas de derrota y de fraude. Sufragaron más del 85% de los habilitados, haciéndolo en contra del proyecto militar 885.824 ciudadanos (57,9%), y a favor 643.858 (42%). La relación de 3 a 2 en contra del proyecto autoritario, si bien no suponía numéricamente un desequilibrio aplastante, cobraba sin embargo una enorme trascendencia política, que sorprendió tanto al gobierno como a sus opositores. El plebiscito de 1980 fue entonces la segunda gran encrucijada de la dictadura. Destinado por las Fuerzas Armadas a ser el punto culminante de su empeño fundacional

a través de la legitimación que aportaría el voto popular, la derrota del 30 de noviembre se convirtió, cual victoria de la oposición, en el momento más decisivo del comienzo de la transición democrática.

Aunque muchos uruguayos no hubieran tomado conciencia de tamaña peculiaridad, seguramente el Uruguay sorprendió con todo este proceso a la opinión mundial. ¿Cómo explicarse que en un momento de fuerte – aunque, como vimos, asimétrico – empuje económico, con todos los medios de comunicación a su arbitrio, tras el “*exitoso*” ejemplo chileno de 1977 y 1980, los militares uruguayos perdieran su primer examen electoral? ¿Triunfo – otra vez – de la política sobre toda otra dimensión de la convivencia? El peso de la tradición democrática e incluso antimilitarista, la influencia de la breve y velada convocatoria por el “No”, el descontento generado por los efectos de las políticas económicas y sociales aplicadas, contribuyen sin duda a la explicación. Pero también los militares, desde la perspectiva de su continuismo dogmático y soberbio (que por ejemplo los inhibió de buscar apoyos dentro de los partidos), erraron los caminos. Por los resultados inmediatos, puede afirmarse que las Fuerzas Armadas uruguayas fueron más eficaces en las faenas comisariales que en las fundacionales, aunque también es cierto que nunca abandonaron completamente el primer oficio por el segundo.

El trámite final de la “*dictadura transicional*” (1980-1985) vino a confirmar una fuerte restauración de los partidos uruguayos como actores centrales de la vida política. La dictadura “*aceptó*” finalmente su epílogo, condicionada sobre todo por el relevo que sufrió en la iniciativa política. Fue la civilidad, pacíficamente impuesta desde el plebiscito del 80, la que cobró un protagonismo crecientemente inevitable y la que llevó a los militares a plantearse la estrategia en los términos de hallar la “*mejor salida*”.

1982 fue un año decisivo si se advierte que en su transcurso fue legalizada buena parte de la oposición política con excepción de la izquierda, se confirmaron y alistarón nuevas oposiciones sociales y comenzó a desencadenarse, sobre finales de año, la *débâcle* económica y financiera. El esfuerzo de la dictadura por ambientar una “*nueva sociedad*” había fracasado y el régimen perdía crédito aun entre las diversas fracciones de los sectores económicamente poderosos. Salvo los círculos financieros, todavía alentados por las posibilidades de especulación, los demás grupos de las clases empresariales – industriales, comerciantes y sobre todo productores rurales – fueron restando su apoyo de manera crecientemente

explícita, asumiendo incluso algunas actitudes contestatarias. Pero la resistencia a la dictadura se reforzaba y organizaba fundamentalmente desde “*abajo*”: algunos sindicatos mostraron en aquel año importantes signos de reactivación y los estudiantes universitarios reiniciaron también su nucleamiento, lo mismo que un reactivado movimiento cooperativo en el área de la vivienda. En las elecciones internas de los partidos políticos permitidos por el régimen, que se celebraron en noviembre de 1982, los resultados llegaron a ser más adversos para el gobierno que los de 1980, pues la ciudadanía otorgó el triunfo por amplísimo margen a las fuerzas más netamente opositoras y democráticas de los lemas tradicionales.

Mientras este era el proceso en el escenario político, el “*boom económico*” que llegó a su culminación en el bienio 1978-80 encontraba un drástico final. Junto a otros desequilibrios macroeconómicos, el atraso en la cotización del dólar – piedra angular de todo el proyecto “*Uruguay plaza financiera*” – había agravado considerablemente la dispersión en los precios relativos. Muy pronto, el “*ensayo estabilizador*” caería preso de sus propios fundamentos: el agudo desequilibrio externo y una situación de virtual incapacidad de pago provocaron el derrumbe de la experiencia. El “*desplome*” fue pautado por un nuevo y considerable aumento del endeudamiento externo, por una profundización de la fuga de capitales y de la caída de las reservas internas netas, mientras explotaba el férreo dirigismo cambiario del gobierno y era sustituido el equipo económico.

Comenzaría entonces un durísimo “*ajuste recesivo*” de la economía uruguaya, cuyo programa sería diseñado a partir de la firma de una nueva carta de intención con el FMI en febrero de 1983, con condiciones especialmente gravosas en diversos planos (requerimientos de política interna, costos, plazos, período de gracia, etc.). Los objetivos prioritarios del nuevo ajuste estaban dirigidos en primer lugar a restablecer una situación mínimamente sostenible en la balanza de pagos, al tiempo que se continuaba aspirando a la estabilidad de precios y a la reanudación del crecimiento, sin medir para ello los costos sociales. En diciembre de 1983 volvía al Ministerio de Economía y Finanzas el Ing. Vegh Villegas, bajo la confesada meta de evitar que la dictadura entregara a la democracia una situación económica que se equiparara – según sus propias palabras de entonces – a “*un tacho de basura*”. Los resultados de este terminal ajuste recesivo marcaban sin duda un saldo muy negativo del proceso de radicalización del programa neoliberal. Si bien llegó a controlarse relativamente la inflación y el déficit fiscal, los costos sociales y económicos resultaron por

demás onerosos. Según ha estudiado Hugo Davrieux, la reducción de los gastos corrientes del Estado se realizó casi exclusivamente a través de una disminución drástica del poder adquisitivo de las pasividades y sobre todo de las retribuciones de los funcionarios, que se ubicaron en el nivel más bajo de las últimas tres décadas. A su vez, el salario real descendió en más de un 30% entre 1983 y 1984; la tasa de desocupación creció vertiginosamente; el endeudamiento interno se multiplicó, afectando gravemente a vastos sectores empresariales; las importaciones se redujeron en casi un 30%; el gasto público sufrió una reducción (aunque persistió el déficit), mientras que los servicios financieros para el pago de la deuda pasaron del 3,7% al 22,4% del gasto consolidado.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, lograron definir – tras un intenso trámite interno del cual el último Presidente de la dictadura, el Tte. Gral. Alvarez saldría perdidoso – una estrategia que suponía el total abandono del proyecto de creación de un “*partido del proceso*”, pero también del maximalismo expresado en las primeras negociaciones formales con los partidos en 1983. La tendencia por fin predominante era la que se planteaba el problema en términos de una “*salida*”, para lo cual debía buscarse el mejor atajo, que dejara a salvo, mediante una retirada “*ordenada*”, a la corporación militar. Sin embargo, fue a partir de entonces que la “*dictadura transicional*” comenzó a vivir una segunda etapa, signada por la voluntad de acuerdo entre militares y políticos y orientada crecientemente hacia la dinámica de la negociación, todo lo cual devolvía el timón a los partidos. Esta vocación negociadora desembocó en tres resultados de gran interconexión: relativizó la presión de la movilización social, electoralizó tempranamente la dinámica política (de cara a los comicios generales previstos para noviembre de 1984) y ajustó la salida a los términos de un “*pacto*” entre los militares y la mayoría de los partidos políticos, el que finalmente se concentró en el llamado “*pacto del Club Naval*”, en el que participaron en la negociación de la transición el P. Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica, con la autoexclusión del P. Nacional, en protesta por la prisión de su máximo líder, Wilson Ferreira Aldunate, que había retorna do del exilio el 16 de junio de 1984.

Los resultados electorales de noviembre de 1984 evidenciaron una llamativa reproducción relativa del cuadro de 1971, lo cual ratificaba, entre otras cosas, la estabilidad de las tendencias electorales y el talante “*restaurador*” que parecía insinuar la transición democrática. Las variaciones mayores se

produjeron en la correlación de fuerzas dentro de cada lema (especialmente en el P. Colorado y en el Frente Amplio), manteniéndose casi congelado el porcentaje de votos globales de cada partido. En el P. Colorado, el porcentaje de votos totales se mantuvo en el nivel del 41%, pero internamente los sectores batllistas dejaron en clara minoría al pachequismo. Por su parte, el P. Nacional alcanzó un 35% de los sufragios, descendiendo un 5% respecto de sus guarismos previos a la dictadura, a lo que seguramente contribuyó tanto la ausencia de su máximo líder en la campaña como la fuga de votos “conservadores” ante la consolidación de una mayoría progresista en el partido. Además de ver confirmada su identidad luego de once duros años de represión y del fracaso del proyecto militar de eliminarlo para siempre, tras la obtención del 22% de los sufragios, el Frente Amplio volvía al Parlamento con importantes modificaciones en su “*interna*”: la espectacular votación del entonces aún Movimiento por el Gobierno del Pueblo (de izquierda moderada, encabezado por Hugo Batalla), que relegaba a un segundo lugar al Partido Comunista, era señal de cambios importantes en esa dirección. A diferencia de lo ocurrido durante el resto del proceso político bajo la dictadura (particularmente en el plebiscito del 80, las elecciones internas del 82 o las grandes movilizaciones del 83), fueron finalmente las mentadas “*mayorías silenciosas*” quienes definieron la contienda.

### **Los últimos 20 años. Ciclos del proceso gubernativo. (1985-2005)**

En términos generales, desde una perspectiva histórica podrían identificarse en tres grandes ciclos a lo largo de estas dos décadas de democracia:

- i. *La transición democrática (1985-1989)*, faena que prácticamente monopolizó las tareas de gobierno y la atención central de la primera Administración del Dr. Sanguinetti;
- ii. *Impulsos y frenos de las reformas (1990-1999)*, signo que abarcó la Administración presidida por el Dr. Lacalle y la segunda Presidencia del Dr. Sanguinetti, concluyendo básicamente con la crisis brasileña, iniciada en enero de 1999, con el consiguiente despliegue de la recesión en nuestro país;
- iii. *Recesión, colapso y reactivación económica (1999-2005)*, que configuran las claves de algunos de los principales avatares del último gobierno liderado por el Dr. Jorge Batlle.

Como ya se ha señalado, la verdadera transición democrática, se inició a nuestro juicio, con la asunción de las autoridades constitucionales electas en los recortados comicios de 1984 (con personas y partidos proscriptos). Esta faena, que incluía una amplia agenda de temas (amnistía para los presos políticos, investigación y despacho a la justicia sobre la autoría y responsabilidades de las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, restitución o compensación a los funcionarios públicos destituidos, regularización en el funcionamiento de las instituciones dentro de un Estado de Derecho pleno, etc.), terminó siendo sin duda la principal faena que debió enfrentar el primer gobierno democrático postdictatorial. Dejando rápidamente atrás lo acordado en la Concertación Nacional Programática (Conapro) por los partidos y los principales actores sociales, el nuevo gobierno liderado por el Presidente Sanguinetti estableció lo que dio en llamarse un “*gobierno de entonación nacional*”, con el establecimiento de un acuerdo limitado (pero operativo) con el P. Nacional, liderado entonces por Wilson Ferreira Aldunate.

Con sus cuentas pendientes, pero también con el beneficio de mejores desempeños y logros en otras áreas (restitución de miles de funcionarios públicos, reconstrucción general de un clima de libertades, por ejemplo), la mayoría de blancos y colorados – aunque con disidencias internas, en especial entre los primeros – dieron por concluidos los temas de la transición, consolidando el gobierno sus esfuerzos en procura de un proceso de reordenamiento y “*normalización general*” y a favor de una administración de la crisis económica y social dejada como herencia de la dictadura, juzgada como gradualista incluso dentro de su propio partido. De todos modos, se logró avanzar en la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos (aunque dejando para el futuro gobierno un elevado déficit fiscal), creció el PBI, se logró un aumento efectivo en el salario real, se impulsó el retorno de la negociación colectiva tripartita al ámbito privado, descendió levemente y con altibajos la inflación, se lograron mejorías importantes en los indicadores sociales más relevantes, se promovió el incremento de las inversiones en distintas áreas.

Luego de la muerte de Wilson Ferreira Aldunate ocurrida en marzo de 1988 (que dejó el camino más abierto a un ascendente Luis Alberto Lacalle) y del triunfo al año siguiente de Jorge Batlle sobre Enrique Tarigo (dentro de las internas de un *Batllismo* cada vez menos *Unido* y con inocultables diferencias

políticas e ideológicas en su seno), con una izquierda debilitada que vivía dramáticamente la ruptura de su unidad (con la separación del PGP y del PDC, que conformarían juntos con otros socios menores el *Nuevo Espacio*), las elecciones de 1989 se proyectaron en forma nítida dentro de un escenario de competencia centrífuga, con clara y muy parecida orientación liberal de los dos candidatos favoritos. Los resultados comiciales impulsaron así una nueva agenda reformista de corte netamente liberal. En realidad se trataba de la llegada al Uruguay de las llamadas “reformas de primera generación” del llamado *Consenso de Washington*, inherentes a la interpretación dada por los organismos financieros internacionales a la nueva etapa del capitalismo globalizador. Debe decirse que estas ideas eran las que defendían desde tiempo atrás tanto Lacalle como Batlle y que por cierto no las ocultaron en sus respectivos programas en la campaña electoral. Mientras tanto, Sanguinetti mantenía matices importantes con los enfoques de ambos, por entonces dominantes entre los gobiernos de América Latina. Después de una negociación ardua, se concretó finalmente el acuerdo del que emanó el llamado gobierno de “*Coincidencia Nacional*”, lo que le otorgaba mayorías parlamentarias.

A pesar de los múltiples avatares de la coalición de gobierno, que pronto dejaron al gobierno de Lacalle sin mayorías parlamentarias y en situación de aislamiento, este pudo sin embargo avanzar en algunas de sus iniciativas y reformas, algunas previstas en su programa electoral y otras emergentes de una adaptación pragmática en relación a los itinerarios integracionistas de la región. Entre estas últimas resalta nítidamente la incorporación del Uruguay al Mercosur, que de hecho se había iniciado ya como una alianza restringida entre Brasil y Argentina en años anteriores. Esta iniciativa, que inicialmente había sido promovida por Itamaraty y que luego consolidó su articulación con Argentina, generó de inmediato un fuerte impacto en el recién instalado gobierno uruguayo. Este promovió de manera acelerada la incorporación de Uruguay al acuerdo regional, a partir de lo que desde el nuevo gobierno liderado por el presidente Lacalle se advertía con lucidez: quedar afuera del acuerdo generaría fuertes consecuencias negativas para el comercio uruguayo (desde tiempo atrás muy afincado en la región), además del efecto de aislamiento sobre el país. Finalmente, como vimos, se llegaría a la firma solemne del *Tratado de Asunción* el 26 de marzo de 1991 entre los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde visiones y proyectos por cierto muy diferentes, los cuatro partidos uruguayos con representación parlamentaria coincidieron

en la aprobación parlamentaria del Tratado (con poquísimas disidencias en la izquierda), en procura tal vez que la integración regional pudiese ser esa ansiada *locomotora* capaz de “*desbloquear*” los rumbos internos del país en su propio beneficio.

Otro ejemplo de cambio obtenido pese a las dificultades de la herida “*Coincidencia Nacional*” fue la fuerte inflexión generada a partir de 1991 en la desregulación del mercado laboral obtenida a partir de ese año, obtenida bajo el recurso de no modificar la ley vigente sino del recurso de dejar de cumplirla. Donde el gobierno presidido por Lacalle encontró sus principales frenos fue en dos temas que juzgaba como decisivos: la *Ley de Empresas Públicas* y la reforma de la Seguridad Social. En el primer caso, las fuerzas del gobierno pudieron obtener la sanción de la citada ley en el Parlamento, cuyo principal contenido radicaba en la habilitación de Antel para la asociación con capitales privados, pero la misma fue impugnada por sectores y partidos así como por organizaciones sociales opuestas al contenido de la norma. Cumplidos los requisitos legales para someterla al recurso del referéndum popular en la segunda instancia de ratificación del mismo, este finalmente se celebró el 13 de diciembre de 1992, siendo derogada la ley por cifras concluyentes: 71,58% contra 27,19. Por su parte, en lo que respecta a la reforma de la seguridad social, el fracaso político fue más profundo, ya que ni siquiera pudo alcanzarse la aprobación de una ley.

Los resultados de los comicios de 1994 indicaron una situación extremadamente singular, consagrando un resultado de un casi triple empate entre el P. Colorado que finalmente resultó el vencedor, el P. Nacional y el Frente Amplio-Encuentro Progresista, en ese orden. Basta decir que entre el primero y el tercer partido, la diferencia fue de apenas un 1,7% de los votos válidos. Nuevamente en la presidencia, el Dr. Sanguinetti apostó de inmediato a una negociación fuerte a los efectos de obtener los sustentos de una coalición de gobierno con cimientos más sólidos y perdurables que la que había podido lograr su antecesor. Para obtener ese objetivo indispensable para encarar un paquete de reformas, Sanguinetti encontró un aliado fundamental: la interlocución del nuevo Presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, de neto perfil negociador y convencido partidario de la concreción de una coalición neta, que impulsara reformas en varios campos.

Fue así que pudo fundarse sobre bases sólidas el llamado “*Gobierno de Coalición*”, contando con 84 legisladores a su favor en la Asamblea General (64% de la misma). Los resultados de un acuerdo de esta naturaleza, que prácticamente se extendió hasta el año electoral, superaron todos los tiempos de los ciclos de cooperación alcanzados por los gobiernos anteriores. Una breve y no exhaustiva reseña de la productividad legislativa obtenida por la coalición durante el período 1995-1998 ofrecen una prueba manifiesta de lo señalado anteriormente: ajuste fiscal, Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Reforma de la Seguridad Social, Ley de Presupuesto Nacional, Ley de Desmonopolizaciones de Alcoholes, rendiciones de cuentas con gasto cero, Ley de Inversiones, Ley del Marco Regulatorio del Sistema Energético (cuya impugnación no pudo alcanzar los requisitos exigidos para la aplicación del recurso de referéndum), reforma constitucional sancionada en el Parlamento y luego plebiscitada favorablemente por un margen mínimo del 50,4% de los votos emitidos el 8 de diciembre de 1996, entre otras iniciativas menos relevantes.

Con el respaldo de una coalición más disciplinada, esta segunda Administración de Sanguinetti pudo avanzar en varias reformas, entre las que podrían destacarse cuatro: la *reforma de la seguridad social* (a través de la concreción de un régimen mixto que combinaba el régimen universal provisto por el Banco de Previsión Social junto con un sistema complementario de ahorro y capitalización individual); la *reforma educativa* (con propuestas como la descentralización de centros de formación docente en el interior del país, la universalización de la cobertura preescolar para niños de cuatro y cinco años, la extensión de escuelas de tiempo completo en zonas pobres con provisión de alimentación diaria, el rechazo persistente de las autoridades educativas a la aplicación de políticas descentralizadoras y promotoras de la iniciativa educativa a nivel privado, la modificación siempre controversial de planes y programas, todo ello sin embargo bajo una implementación con perfiles poco participativos y con el debe de la postergación de la ineludible demanda de una dignificación de los muy magros salarios de maestros y profesores etc.); la continuación de la *reforma del Estado* (caracterizada por el énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, incentivación de la reducción de la plantilla de funcionarios públicos, etc.); y la *reforma constitucional* (con fuertes modificaciones en el clásico sistema electoral uruguayo conocido vulgarmente

como “*ley de lemas*” y otras transformaciones más leves en lo que refiere al régimen de gobierno y la relación entre poderes).

Al análisis de estas propuestas reformistas que signaron la segunda Administración del Dr. Sanguinetti habría que sumar el registro de otros dos aspectos también distintivos de ese período 1995-2000: en primer lugar, el freno del mejoramiento y luego el crecimiento moderado (con ciertos altibajos al final de la década) de los niveles de pobreza (en particular a nivel del problema estructural de la infantilización de la pobreza y de la indigencia), pese a la persistencia del crecimiento económico y de la continuidad de la mejoría en otros indicadores sociales (tasa de mortalidad infantil, universalización de enseñanza preescolar, principalmente); en segundo lugar, una fuerte reapertura de las controversias en torno al tema de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura y la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido.

En lo que refiere al retorno del tema de la violación de los derechos humanos durante la dictadura durante esta segunda Administración de Sanguinetti, debe señalarse que la controversia sobre esta “*cuenta pendiente*” del período dictatorial fue impulsada por motivos locales e internacionales. Ante ello se lanzaron varias gestiones e iniciativas concretas para viabilizar una renegociación del problema con los militares y el gobierno, centrada en los puntos del esclarecimiento de los hechos y en la necesidad de que las Fuerzas Armadas y el Estado asumieran responsabilidad institucional por lo ocurrido durante la dictadura. Fueron en verdad muchas las iniciativas planteadas en tal sentido, pero todas ellas chocaron con una actitud francamente contraria del gobierno y de los militares, lo que terminó bloqueando una nueva tramitación aun acotada del tema. La respuesta de los oficiales superiores antes estas gestiones fue tan unánime como cerrada. En abril de 1997 los generales firmaron un “*compromiso*” en el que afirmaban el mantenimiento de “*una misma línea*” contraria a la formación de comisiones que investigaran el pasado y a “*entrar en revisionismos que no conducen a ninguna buena salida*”.

La reforma constitucional plebiscitada favorablemente por mínimo margen, como vimos, en diciembre de 1996, tuvo su primera experiencia de aplicación en 1999. En esa ocasión y contra muchos pronósticos que no le otorgaban chance, en lo que configuraba su quinta postulación a la Presidencia de la República, el Dr. Jorge Batlle, con 72 años de edad y 55

años de vida política ininterrumpida, pudo alcanzar finalmente la victoria. Luego de ganar las internas de su P. Colorado, Batlle pudo ganar en la segunda vuelta del 28 de noviembre (tras firmar un acuerdo programático con el P. Nacional) con el 52,26% de los votos contra el 44,53% que recogió la fórmula del Encuentro Progresista, encabezada por Tabaré Vázquez. La coalición que emergió tras el balotaje era fruto de la unión entre la segunda y la tercera fuerza políticas en lo que refiere a los caudales electorales obtenidos, con la exclusión de la primera (el Frente Amplio-Encuentro Progresista) y con mayorías parlamentarias exigüas (55 diputados en 99 y 17 senadores en 31), dentro de partidos con notorias diferencias internas; entre otros factores.

Luego de un inicio augural caracterizado por iniciativas como la creación de la *Comisión para la Paz*, con el consiguiente reconocimiento de un problema que, como el del esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la dictadura, sus antecesores habían insistido en dar por concluido, el país padeció las llamadas “*siete plagas*” (aftosa, desequilibrios monetarios con la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etc.). En ese contexto, más allá de controversias, el Presidente Batlle y su gobierno vieron caer a ritmo de vértigo no sólo su popularidad sino también su credibilidad gobernante. A ello contribuyó no poco la verborragia imprudente que ganó al Presidente y sus errores muy fuertes en el plano de la comunicación política, no sólo con la opinión pública sino con interlocutores tan poderosos como otros Presidentes de la región o el periodismo nacional e internacional. El estallido de la crisis, que venía anunciándose pero que finalmente se desató con toda su virulencia en el 2002, encontró a un gobierno debilitado en varios frentes. Los fundamentos de la reforma constitucional de 1996 – crear reglas electorales que incentivaran coaliciones fuertes y duraderas y Presidentes con fuerza política y respaldo propios – pusieron de manifiesto su inconsistencia en aquella encrucijada. La coalición se rompió en el peor momento y el centro presidencial alcanzó en esa misma coyuntura crítica una debilidad tal que lo llevó casi al inmovilismo y a la imposibilidad de interlocución negociadora. Como hoy sabemos y entonces se intuía, no faltaron conspiraciones que buscaron la interrupción del mandato de Batlle y la realización de elecciones anticipadas, hipótesis catastrófica que pudo evitarse gracias a la lealtad institucional y el civismo puestos de manifiesto por todos los restantes actores.

En el momento más crítico de la crisis de 2002, la asunción como Ministro de Economía del senador Alejandro Atchugarry estableció una suerte de corrimiento tácito del liderazgo del gobierno, desde un “*centro presidencial*” paralizado y sin credibilidad, a una suerte de “*primer ministro*” que elaboraba sustentos de gobernabilidad en medio de la tormenta, a través de acuerdos parlamentarios y con la obtención de apoyos de los líderes partidarios más connotados. No es exagerado aludir que ese período fue tal vez el tramo más difícil y a la vez el más exitoso de toda la Administración Batlle, aunque los tiempos de la cosecha llegaron después.

La hondura de la crisis resultó de una magnitud inusitada. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados del 2003. El examen de indicadores como la caída vertical del PBI entre 1998 y 2003 (en términos globales y por persona), los niveles del desempleo que orillaron la cifra récord del 20%, los problemas de ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte caída del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PBI, el descenso también vertical de las exportaciones, la caída de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del default, que finalmente pudo ser evitado.

Quedaban sin embargo las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años emigraron más de 100.000 uruguayos, lo que superaba la brecha entre nacimientos y defunciones durante ese mismo período. Según datos oficiales, la pobreza trepó a finales del 2003 al 30,9%, con un 56,5% en la población entre 0 y 4 años y más de un 50% en la población menor de 18 años en esa condición. La tasa de deserción educativa se mantuvo en guarismos muy elevados, al tiempo que se revelaban porcentajes muy considerables de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. La tormenta puso al desnudo las falencias del Estado en la atención a una situación de emergencia social. Se puso de manifiesto de manera por demás clara que la *sociedad hiperintegrada* y el *Estado escudo de los débiles* habían quedado atrás.

Con un prematuro arranque de la campaña promovido por el referéndum sobre la ley de Ancap celebrado el 7 de diciembre del 2003 (que concluyó con un contundente y tal vez inesperado 62,3% a favor de la derogación de la norma, pero que en realidad constituyó un plebiscito arrollador en torno

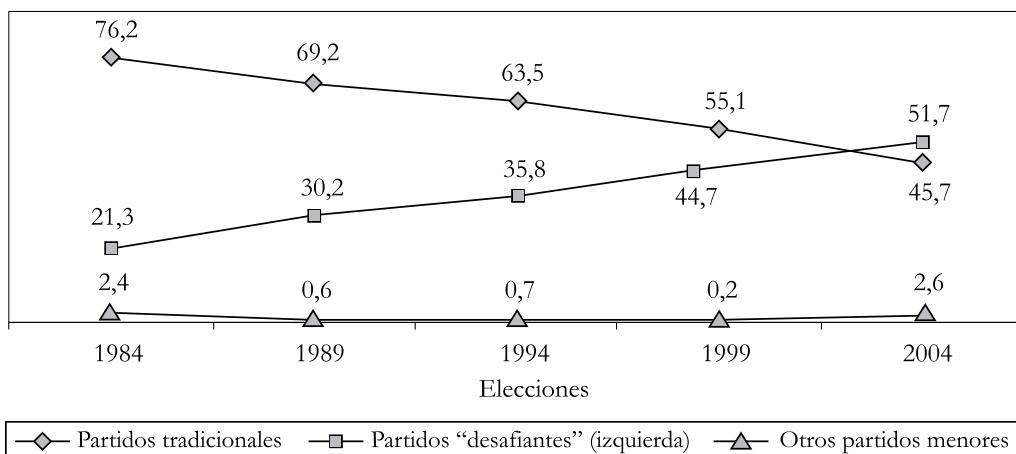
a la impopularidad del gobierno y también de las figuras más connotadas de ambos partidos tradicionales, Sanguinetti y Lacalle), a un año y medio del cambio de gobierno, las restricciones externas e internas para la operativa de este se ponían de manifiesto. Sin embargo, el contexto internacional se volvía cada vez más favorable para consolidar la reactivación económica iniciada en el país, con la locomotora de un sector agropecuario que encontraba muy buenos precios y posibilidades de mercado. Los indicadores económicos comenzaron a evidenciar un ritmo creciente de recuperación, aunque su transferencia al campo social y su influencia política resultaran más lentas y limitadas. Como prueba de ello, a pesar de que el PBI uruguayo creció entre un 12 y un 13% en el 2004, la pobreza creció en igual período.

Aun con las sorpresas producidas en las elecciones internas del 27 de junio del 2004, que mostraron la anticipación de un escenario de ballotaje, con un P. Nacional renovado en sus liderazgos y con aspiraciones de competitividad acrecentadas frente a la izquierda, lo acontecido a partir de julio vino a confirmar los pronósticos más generales: el triunfo en primera vuelta del 31 de octubre del “*Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría*” (en adelante EP-FA-NM), tras una campaña electoral sin errores y en la que siempre manejó la iniciativa. Los resultados comiciales del 31 de octubre del 2004 fueron coronados en efecto por un verdadero aluvión de votos para la izquierda, que le otorgó mayoría en ambas cámaras legislativas. Esta victoria que alcanzó el EP-FA-NM y su candidato presidencial, el Dr. Tabaré Vázquez, en la primera vuelta de las elecciones nacionales celebradas el domingo 31 de octubre de 2004, constituye sin lugar a dudas un giro histórico profundo en la historia política del Uruguay. Se cambiaba de esta manera, una hegemonía de 175 años de gobiernos colorados, nacionalistas o dictaduras cívico-militares que gobernaron el país con alternancias esporádicas (con una clara supremacía del liderazgo gubernamental colorado sobre el nacionalista, aunque desde un formato coparticipativo y en oportunidades coalicionista). El triunfo de la izquierda llegó en un momento en que el declive electoral de los lemas tradicionales venía confirmándose desde la creación de la coalición Frente Amplio, en febrero de 1971, pero que se aceleró con un ritmo de vértigo en la última década y en especial durante el último lustro. Debe advertirse que la obtención de mayoría legislativa en ambas Cámaras constituyó también un hecho relevante inédito desde la recuperación democrática en marzo de 1985

y aun desde bastante tiempo atrás, si se toma en cuenta el período previo a la dictadura iniciada en 1973.

Obsérvese desde una perspectiva histórica más larga la envergadura de los cambios producidos. La izquierda ha mantenido, pese a su ruptura producida entre 1988 y 1989, un crecimiento sostenido y permanente desde el final de la dictadura militar, como señalamos, especialmente significativo en la última década. Obsérvese en el gráfico correspondiente la evolución seguida entre el caudal de los votantes de los “*partidos tradicionales*” (blancos y colorados) en relación a los llamados “*partidos desafiantes*” (básicamente la izquierda). Las tendencias no pueden ser más claras: al retroceso continuo de blancos y colorados en su conjunto se le confronta el aumento sistemático y continuo de la izquierda, tanto cuando estuvo dividida (desde 1989 con la escisión del llamado Nuevo Espacio), hasta la reunificación del 2004 bajo el lema Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría.

**Gráfico 1**  
**Evolución electoral del sistema de partidos uruguayos por bloques partidarios. Serie 1984-2004**



Fuente: Área de política y RR.II. del Banco de Datos de la FCS/Udelar.

Si la serie de registros electorales se limita al registro de la evolución de los votos válidos por partido en los últimos veinte años, lo que se advierte sin lugar a dudas es que el gran cambio en el comportamiento electoral de la ciudadanía uruguaya se produce precisamente en este período, en forma además permanente y con magnitudes incrementales, como ya se ha señalado.

**Cuadro 1**  
**Votos válidos por partidos. Serie 1984-2004. En porcentajes**

	P. Colorado	P. Nacional	U. Cívica /P.D.C./P.I.	Frente Amplio	Nuevo Espacio	Otros	Total
1984	41,2%	35,0%	2,4%	21,3%	—	0,0%	100%
1989	30,3%	38,9%	—	21,2%	9,0%	0,6%	100%
1994	32,3%	31,2%	—	30,6%	5,2%	0,7%	100%
1999	32,8%	22,3%	—	40,1%	4,6%	0,2%	100%
2004	10,6%	35,1%	2,1%	51,7%	—	0,5%	100%

Fuente: Área de política y RR.II. del Banco de Datos de la FCS/UDELAR en base a datos de la Corte Electoral

En definitiva, en una perspectiva más global acerca de los itinerarios del sistema político durante estas últimas dos décadas, pueden registrarse algunas tendencias firmes: 1) el cambio político profundo ha sido efectivamente el rasgo dominante de la trayectoria política en el país en los últimos veinte años; 2) a diferencia de otros países de la región, las reformas liberales se implementaron en forma más moderada y gradualista, con un mantenimiento resistente del peso del Estado como rasgo definidor del nuevo balance público-privado; 3) de todos modos, pese a los frenos anotados, a menudo se han disimulado cambios y ajustes relevantes consolidados también durante estas dos últimas décadas, como hemos anotado en páginas anteriores.

#### IV. Algunas reflexiones finales

Luego del largo periplo analizado, creemos que puede confirmarse la centralidad de los dos ejes de reflexión presentados como decisivos – aunque no excluyentes – en la construcción e implementación de un modelo de desarrollo económico exitoso para el Uruguay en perspectiva histórica. En clave estratégica, puede señalarse con convicción que buena parte del futuro económico del país depende de su sabiduría a la hora de combinar su innegable afincamiento y vocación regionalistas, con su no menor necesidad de una apertura inteligente con proyección efectivamente internacional. Se trata una vez más de la tensión creativa más profunda del “Uruguay internacional”. Por otra parte, también la reformulación de las relaciones entre política y economía, de

acuerdo a pautas que se correspondan de manera efectiva con las exigencias de este cambio de época que vivimos, configura un factor crucial en la misma dirección, en el marco de un país y de una sociedad en los que, a pesar de todo, la política, el Estado y los partidos siguen pesando e influyendo mucho el rumbo de la agenda pública, también en el terreno de la evolución de la economía. Como partes articuladas de una misma discusión, como dimensiones que se entrecruzan de múltiples formas en la construcción e implementación de toda estrategia de desarrollo, estos dos vectores analíticos, además de servir para una relectura de la historia económica del Uruguay, también siguen resultando útiles para entender las encrucijadas más actuales. Muchos de los avatares y peripecias de la experiencia de gobierno de la izquierda desde marzo del 2005 dan prueba acabada de ello.

## Bibliografía básica (que se agrega a los textos citados en las notas)

- Aboal, Diego y Moraes, Juan Andrés. *Economía política en Uruguay*. Montevideo: Trilce, 2003.
- Antía, Fernando. “La economía uruguaya en el período 1985-1996 y sus perspectivas en el contexto del Mercosur”. En: *Uruguay: sociedad, política y cultura. De la restauración democrática a la integración regional*. Cáceres: Cexeci, 1998.
- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (Comp.). *Uruguay: agenda 2020 Tendencias, conjeturas, proyectos*. Montevideo: Taurus, 2007.
- Astori, Danilo. *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya. (1930-1979)*. Montevideo: EBO, 1979.
- Barrán, José Pedro y Nahum, Benjamín. *Historia rural del Uruguay moderno*. Tomos 1 a 7. Montevideo: EBO, 1967-1978.
- Barrán, José Pedro y Nahum, Benjamín. *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*. Tomos 1 a 8. Montevideo: EBO, 1979-1987.
- Bértola, Luis. *La industria manufacturera uruguaya (1913-1961)*. Montevideo: FCS-Ciedur, 1991.
- Bértola, Luis. *Ensayos de historia económica. Uruguay en la región y el mundo. (1870-1990)*. Montevideo: Trilce, 2000.

- Caetano, Gerardo y Jacob, Raúl. *El nacimiento del terrorismo (1929-1933)*. Tomos 1 a 3. Montevideo: EBO, 1989-1991.
- Caetano, Gerardo (Compilador). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Visiones múltiples*. Montevideo: Taurus, 2005.
- Caetano, Gerardo (Comp.). *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*. Montevideo: Claeah, 2007. (Coordinador general de la obra colectiva y autor de la introducción y de uno de los artículos, titulado “Hegemonías y fronteras en la Cuenca del Plata: pasado y presente de una tensión histórica en la región”, p. 9 a 17 y 59 a 101 respectivamente).
- Cancela, Walter y Melgar, Alicia. *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya (1955-1985)*. Montevideo: Claeah – EBO, 1985.
- Finch, Henry. *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: EBO, 1984.
- Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. *El proceso económico del Uruguay*. Montevideo: FCU, 1969.
- Jacob, Raúl. *Breve historia de la industria en el Uruguay*. Montevideo: FCU, 1981.
- Jacob, Raúl. *Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: FCU, 1981.
- Jacob, Raúl. *Modelo Batllista: ¿variaciones sobre un viejo tema?* Montevideo, 1988.
- Macadar, Luis. “Restauración democrática y política económica. Uruguay 1985-1989.” En: *La política económica en la transición a la democracia*. Santiago de Chile: Cieplan, 1993.
- Notaro, Jorge. *La política económica en el Uruguay (1868-1984)*. Montevideo: EBO, 1984.
- Varios autores. *El Uruguay del siglo XX. La economía*. Montevideo: EBO-IE, 2001.
- Varios autores. *El Uruguay del siglo XX. La política*. Montevideo: EBO-ICP, 2003.
- Varios autores. *El Uruguay del siglo XX. La sociedad*. Montevideo: EBO-DS, 2008.

DEP

# Desafíos de Venezuela en el siglo XXI

*Jorge Pérez Mancebo\**

## Introducción

La herencia histórica del colonialismo y la perpetuación de una desigual división internacional del trabajo son los grandes obstáculos para el desarrollo de los países del tercer mundo.

A partir de estas relaciones de subordinación describiremos el Modelo de Acumulación y la evolución del desarrollo de su aparato productivo. Esta base material determina el carácter y la dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad, su agotamiento y decadencia que se corresponden con el declive del Modelo de Acumulación. Como consecuencia se deshilachan y diluyen los códigos y prácticas institucionales generando tensiones e incertidumbres, permitiendo que un proyecto vengador, popular, insurgente y sin compromisos con el estatus quo, alcance la victoria electoral en diciembre de 1998, adelantando un proceso de cambios y transformaciones en el país.

Para finalizar enumeraremos lo que consideramos los principales desafíos de Venezuela en el Siglo XXI de acuerdo a varios escenarios posibles.

\* Ex Director de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela.  
[jorperman@hotmail.com](mailto:jorperman@hotmail.com)

Las características del temario y las limitaciones en la extensión de este trabajo nos han obligado a utilizar la alternativa de numerar los párrafos por aspecto, tratando que cada uno de ellos se explicara por sí mismo resumiendo un evento, idea o hito histórico.

## I. Venezuela en el contexto del mercado mundial

1. La forma de colonización clasificó estos territorios bajo la óptica metalista. La prioridad la tenían las regiones con evidencia de recursos mineros, básicamente oro y plata. Los demás territorios eran atendidos de acuerdo a su capacidad como centros de alimentación para soportar la producción minera, es así que los Virreinatos corresponden a los centros de alta prioridad y el resto representaba la periferia abastecedora.

2. Las Guerras de independencia diezman a los hombres y rebaños, con la producción agrícola abandonada. Una de las consecuencias es la deuda que al final de la contienda asume la República de Colombia. Al darse la separación de Venezuela en 1830, esta asume el 28,5 % del total de la deuda, con una economía y población diezmadas. El café desplaza al cacao como principal producto de exportación.

3. Entre 1837 y 1844 el mundo se convulsa por una crisis económica que afecta notablemente la economía. La deuda externa se incrementa sustancialmente lo que provoca la amenaza de la flota Británica, además reconoce deuda privada como pública. En 1849 se generan quiebras en el incipiente sistema financiero que agudizan la situación al auxiliar el Estado a los acreedores.

4. Al final de la Guerra Federal en 1864 se acudió a préstamos onerosos al exterior que debilitaron aún más las arcas el Tesoro Nacional.

5. En las últimas tres décadas del siglo XIX comienzan a llegar inversiones extranjeras a Venezuela. El Estado las promovía y garantizaba elevados rendimientos. Ferrocarriles, telégrafo, caminos, puentes, acueductos, edificios y monumentos surgieron por el país.

6. Entre 1898 y 1903 se cuentan 372 eventos militares, sumado a la caída de los precios del café, y una situación de insolvencia general que lleva al bloqueo de los puertos venezolanos por potencias extranjeras en 1902.

7. En los años 10 del siglo XX, se aplicó un programa económico con buen éxito, se restablece la confianza de inversionistas extranjeros aunado al clima de paz que impera.

8. Las exportaciones venezolanas para este periodo estaban compuestas de café y cacao principalmente, además de ganado, azúcar, tabaco, añil y productos forestales.

9. Para los años 30, el aparato primario exportador se desplaza definitivamente de la agricultura al petróleo. En 1928 existen 150 empresas petroleras registradas en Caracas, y Venezuela es el primer exportador mundial y el segundo productor.

10. En 1930 se cancela toda la deuda externa, gracias a los ingresos petroleros, y esta no volverá a ser motivo de debate y preocupación hasta finales de los años 70, paradójicamente cuando los precios el petróleo sufren incrementos nominales importantes.

11. La historia en adelante esta determinada por el comportamiento y los precios de este recurso en el mercado internacional y sus efectos sobre los ingresos fiscales impactando sustancialmente al resto e la economía. Estos precios tienen un claro carácter cíclico lo que dificulta su manejo y aprovechamiento.

12. La producción petrolera en 1976 era de 2,3 MMb/d hoy se ubica en 3,2 MMb/d. Los precios han variado de \$ 11,25 en 1976, \$29,71 en 1981, \$12,81 en 1990, \$10,57 en 1998, \$84,63 en 2007 y \$125,76 (estimado) en 2008.

13. Pero en términos reales, a precios de 1967, la situación es la siguiente: \$7,05 en 1976, \$10,91 en 1981, \$2,16 en 1998, \$10,53 en 2007 y \$ 14.71 (estimado) en 2008. Esto explica el comportamiento de los mercados, como han descontado los incrementos y su escaso impacto en la economía mundial.

14. Una mirada a la Historia reciente nos dice que crisis similares a la que estamos observando han ocurrido en cuatro ocasiones desde los años 70: 1973-74, finales de 1978-marzo de 1980, octubre de 1987-octubre de 1990 y abril de 2000-mayo de 2001. Así que, asumiendo que entramos en un período de estanflación en octubre del año pasado, sería el quinto en 38 años.

15. En este contexto, como referencia, vemos que las importaciones pasaron de \$ 14.584 en el 2002 a \$41.911 en el 2007, incrementando la vulnerabilidad de la economía venezolana a los factores externos.

16. La deuda externa se mantiene en niveles manejables, cerca de \$36.000, similares a las reservas internacionales, lo cual indica que los incrementos de los precios del petróleo se transfieren al exterior vía importaciones.

## II. Modelos de acumulación y aparato productivo

1. Los modelos de Acumulación en Venezuela han estado gobernados por la inserción en el mercado mundial, el carácter del Estado (por acción u omisión) y el tipo de proceso productivo de la o las mercancías que dinamizan al resto de la economía.

2. La yuxtaposición de producciones que en cada etapa constituyeron la base de sustentación de la economía nacional y las relaciones que se generaban por su extracción y comercialización devinieron en un tramo de vinculaciones y transformaciones que se ha denominado Heterogeneidad Estructural.

3. La sociedad venezolana se organiza, a lo largo de la historia, alrededor de la producción primario exportadora. El cacao al final de la Colonia, café en el siglo XIX hasta tercera década del XX y posteriormente hasta nuestros días el petróleo.

4. La economía Tradicional, primario exportadora de origen agrícola, se puede situar en el lapso que va desde fines de la etapa colonial hasta la tercera década del siglo XX. Caracterizada por fuerzas productivas tecnológicamente anticuadas, en un marco institucional no construido (a excepción del periodo de Juan Vicente Gómez, cuando se consolida el Estado Nacional) e inadecuado para una eficiente utilización de los recursos. Esta actividad no logra generar una dinámica que se propague a otros sectores.

5. En 1929 el petróleo desplaza al conjunto del sector agrícola en el PIB. El carácter de la propiedad sobre este recurso cambiaria radicalmente las relaciones y dinámicas en la sociedad venezolana.

6. La propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela es una síntesis histórica compleja de normas jurídicas contenidas en el antiguo derecho colonial español, en el derecho minero francés de finales del siglo XVIII y principios del XIX y en la tradición del derecho minero y petrolero venezolanos de los siglos XIX, XX y XXI. Como evidencia están las Ordenanzas de San Lorenzo, dictadas por el rey Felipe II, el 22 de agosto de 1584, posteriormente el 24 de

octubre de 1829, el Libertador promulgó en Quito un Decreto de Minería, que establecía tácitamente en su artículo primero que las minas pasaban del dominio de la Real Corona española al dominio de la República. Disuelta la Gran Colombia, el Senado y la Cámara de Representantes de la República de Venezuela, reunidos en Congreso, promulgaron la Ley de 29 de abril de 1832, en la cual resolvieron: Que con arreglo al Decreto de 24 de octubre de 1829, la Ordenanza que debe servir de regla al Gobierno en lo relativo a minas es la de Nueva España de 22 de mayo de 1783, en los términos que el mismo Decreto expresa. Esta particularidad se mantendrá en todo instrumento jurídico y determinara el devenir desde el siglo XX en adelante.

7. Este carácter que tiene el Estado de propietario de la industria básica del país, creador de la infraestructura económica y financiador de la producción industrial y agrícola a través de sus instituciones crediticias se le ha denominado Capitalismo de Estado.

8. El proceso de industrialización propiamente dicho se concreta, a nuestro criterio, con el crecimiento del mercado interno producto del ingreso petrolero y el estímulo que esta demanda efectiva tiene para atraer inversión extranjera fundamentalmente el área de ensamblaje.

9. Este proceso se verifica en los años 40 y 50 del siglo XX, cuando el capitalismo progresó considerablemente en el país. Las corporaciones internacionales consolidan y amplían su control sobre los recursos naturales no renovables, del petróleo se extiende al hierro. De forma subordinada al capital internacional, capitalistas privados incursionan en la manufactura, en lo que se denominó sustitución de importaciones. En ocasiones en este proceso participaron empresas extrajeras directamente. Se modernizan y diversifican tanto la producción como el consumo, la tecnología es básicamente importada y se da inmigración de trabajadores con cierta calificación. Se generan políticas para estimular la producción como medidas proteccionistas a su competencia.

10. En el periodo entre los años 60 y 70 se da un crecimiento sin precedentes de la producción en el país, aunque estos impulsos expansivos estuvieron sujetos a la variabilidad de los ingresos por exportación. El hito más notable del periodo es las nacionalizaciones de las industrias del hierro y petróleo efectivo en 1975 y 1976.

11. Con la expansión de los ingresos petroleros de los años 70 se acelera el crecimiento de la industria nacional, estimulado por la demanda de bienes duraderos, textiles y alimentos. También crecieron las importaciones facilitadas para tratar de controlar la inflación y por la presión del comercio. Se expanden las industrias básicas, se expande la producción siderúrgica y se instalan grandes empresas de aluminio. Se amplían refinerías a pesar de la desinversión en la cual la dejan los concesionarios y se desarrollan grandes empresas petroquímicas.

12. En 1983 se presenta una crisis cambiaria que modifica el precio del dólar que se había mantenido estable a lo largo del siglo XX. La industria demuestra rasgos contradictorios por una parte vive un nuevo auge y por otra se encarecen los insumos casi en su totalidad importados.

13. Los años 90 son el apogeo de la liberalización en América Latina, Venezuela no escapa de esa circunstancia. El esfuerzo por reducir los sectores subsidiados o improductivos obliga a un reacomodo con altos costos en la producción con consecuencias sociales y políticas que perdurarán por varias décadas (en 1989 ocurren disturbios en las principales ciudades del país en lo que se llamó “El Sacudón”).

14. En 1994 el sector financiero hace crisis (el costo del auxilio se ha calculado en \$ 8.000,00) El gobierno de turno se pasea por una variedad de políticas económicas aterrizando en el liberalismo, se continua la destrucción del aparato productivo interno rindiendo pleitesía a la eficiencia y el mercado, disparando las importaciones.

15. El proceso que actualmente vive Venezuela lo podemos diferenciar claramente en dos períodos, 1999/2003 y 2004/2008. En el primero la tasa de crecimiento es negativa (-7,8%) y la de inversión bruta fija de -15 % aproximadamente. Los conflictos internos que degeneraron en un intento de golpe de Estado y dos paros patronales incidieron significativamente en estos resultados. En el periodo 2004/2008 el crecimiento ha verificado un promedio de 9,7 % y la inversión bruta fija de 35% interanual. Se implementó un control de cambio para evitar la fuga de divisas y los ataques al tipo de cambio. La producción interna no ha acompañado los incrementos de la demanda, un control de cambio sui generis ha permitido un incremento inusitado de las importaciones.

16. Esta rápida panorámica agravaría sus ausencias si no resaltáramos las graves consecuencias que históricamente ha tenido la sobrevaluación del tipo de cambio en el proceso de industrialización (Enfermedad Holandesa).

### III. Relación Estado y la sociedad

1. Antes de la colonización los pobladores, del territorio que hoy ocupa Venezuela, se dedicaban a la pesca, caza recolección y agricultura incipiente, salvo en la zona andina donde las prácticas agrícolas eran mas avanzadas. Por tanto no existía una superestructura institucional como en otras zonas de América.

2. Esta Provincia era considerada como centro de abastecimiento, Provincia del Virreinato de la Nueva Granada al principio que pasa a ser Capitanía General el 1777. Apenas 34 años antes de declarar la independencia.

3. En 1808, cuando España es ocupada por Francia, el tramo jerárquico e institucional con el cual el reino de España controlaba estos territorios se fractura dando orígenes a los movimientos independentistas que posteriormente constituirían las Repúblicas nacientes.

4. La República de Gran Colombia, creada en el Congreso de Cúcuta (1821), existió entre 1821 y 1831, y ostentó los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá y pequeños territorios de lo que hoy pertenece a Costa Rica, Brasil y Guyana. Se disolvió a finales de los años 1820 y principios de los años 1830 por las diferencias políticas que existían entre partidarios del federalismo y del centralismo; el conservadurismo y el liberalismo, así como por las tensiones regionales entre los pueblos que integraron la República.

5. La estructura de la República de Venezuela de 1830 era censitaria de dos grados, Caracas y las Provincias, Consejo de Gobierno y Gabinete Ejecutivo. Se mantenía la esclavitud y se soportaba en el caudillismo heredado de las guerras libertadoras. El caudillismo es un fenómeno local que actúa como jefe político, militar y propietario de grandes extensiones de territorio.

6. En el siglo XIX se producen innumerables conflictos internos que se dirimen con las armas y desangran la ya maltrecha población venezolana, historiadores han señalado cerca de 180 en ese periodo. La más sangrienta e

importante fue la Guerra Federal (1859-1863), con el «Grito de la Federación» se produjo la irrupción violenta en el escenario venezolano de las huestes llaneras; la dirección política de la insurrección, especialmente después de la muerte de Ezequiel Zamora, la desempeñaron los terratenientes, capas sociales de la burguesía urbana y caudillos militares ideológicamente aburguesados. En este sentido, el propio programa de Zamora era de naturaleza esencialmente intelectual, exigía la abolición de la pena de muerte, la prohibición perpetua de la esclavitud y el sufragio universal combinado con el principio alternativo de gobierno. Significó un renovado intento de fusión entre 2 realidades sociales y raciales, blancos contra razas mezcladas, de la Venezuela agraria.

7. En cuanto a sus consecuencias, se puede afirmar que la Guerra Federal no modificó las estructuras de una sociedad agraria tradicional. La solución conciliatoria adoptada con la firma del Tratado de Coche, en abril de 1863 consagró el triunfo nominal de la Federación, aunque en la práctica este principio político nunca pasó de ser una ficción. Es debido a esta circunstancia, que muchos autores señalen que en el fondo la Guerra Federal, nunca pasó de ser un intercambio ideológico entre las élites políticas del país.

8. En las décadas del 70 y 80 del Siglo XIX se implementaron importantes medidas orientadas a hacer de Venezuela un moderno Estado Nacional. En tal sentido, entre las principales obras de figuraron: la creación del bolívar de plata como unidad monetaria nacional (31.3.1879); la instrucción pública y obligatoria hasta 6º grado; la realización del II Censo Nacional; la inauguración del ferrocarril Caracas-La Guaira (1883); la instalación de la Academia Venezolana de la Lengua (1883); y la introducción del servicio telefónico en la línea Caracas-La Guaira.

9. Bajo la dirección del presidente Cipriano Castro (1899-1908) se fabrica el puente que aleja al país de las vicisitudes del siglo XIX y lo obliga a transitar hacia los tiempos actuales, a través del desarrollo de los siguientes fenómenos: a) culminación del proceso de fragmentación política; b) relativa incorporación de una nueva dirigencia en los campos administrativo y castrense; c) ascenso nacional del general Juan Vicente Gómez; d) desarrollo transitorio del nacionalismo; e) enfrentamiento con el capital monopolista extranjero; f) mayor presencia de Estados Unidos en la determinación de la política y la economía nacionales. Es un período de transición cuyas metas iniciales

fracasan por el establecimiento de una dictadura personalista así como por la corrupción que llega a dominar la cúpula del poder político y provoca su término por un golpe de Estado.

10. En noviembre de 1908 el general Castro debió abandonar el país por razones de salud y Gómez se quedó en ejercicio de la presidencia provisional. El 19 de diciembre del mismo año, Juan Vicente Gómez, junto a sus aliados de la restauración, ganaderos y comerciantes, y bajo pretexto de un supuesto atentado que quisieran hacerle los aliados de Castro a su instancia, llevó a cabo un golpe de Estado. El 27 de abril de 1910, el Congreso Nacional lo designó presidente constitucional para el período 1910-1914. Hasta 1913, puede decirse que Juan Vicente Gómez se dedicó a constituir un gobierno de contención en el que, aparte de lo necesario para controlar la oposición, dispuso por decreto, en 1910, la creación de la Academia Militar como base de un ejército nacional, que a la postre pondría término definitivo al sistema de ejércitos privados controlados por los caudillos regionales.

11. Los hitos de este régimen coinciden, sin duda, con un cambio radical en la estructura política y económica del país. A partir de 1914, tras el descubrimiento del pozo petrolero de Mene Grande, comienza la transformación de Venezuela en nación petrolera. Se promulgaron leyes y pronunciaron los primeros reglamentos para la explotación de esa fuente energética, que la nación solo podía comprender como “Riqueza”. Otro hito de entonces fue la construcción de carreteras que permitieron la comunicación terrestre del país y facilitaron la creación de una conciencia nacional. La Ley sobre Hidrocarburos, la creación del Banco Obrero y del Banco Agrícola y Pecuario, y la promulgación de la primera Ley del Trabajo, entre 1908 y 1935 se concreta el Estado Nacional en Venezuela con limitaciones a las libertades públicas.

12. En los siguientes años se toman una serie de medidas que durarán hasta los años 60, donde podemos mencionar, la promulgación de la nueva Constitución Nacional y una moderna Ley del Trabajo (1936). Asimismo, el “Programa de Febrero” de 1936 y “Plan Trienal” (1938) para el progreso económico y social. También se establecieron nuevas instituciones: el Instituto Pedagógico Nacional, la Oficina Nacional del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Comunicaciones, el Consejo Venezolano del Niño, el Banco Industrial, la Oficina Nacional de Cambio y la de Control de Exportaciones, y finalmente, ya en 1940, el Banco Central de Venezuela.

13. El 18 de octubre de 1945 se aprecia el enfrentamiento entre dos tendencias democráticas: una gradualista, caracterizada por cierta desconfianza en torno a la madurez política de la población para ejercer sus derechos políticos y una más radical y populista, fiel creyente en las capacidades de toma de decisión de los sectores más populares de la sociedad, triunfa la mas radical tomando el poder por breve tiempo reiniciándose un periodo de tiranía hasta 1958.

14. Entre los años 1952-58 se llevaron a cabo la construcción de obras públicas tales como: la Autopista Caracas-La Guaira (1953), la planta siderúrgica del Orinoco (1953), la Avenida Urdaneta (1954), y el Centro Simón Bolívar, entre otras. No obstante, pese al notable cambio en infraestructura que experimentó Venezuela (sobre todo Caracas) en este lapso, el mismo se caracterizó por el establecimiento de una férrea dictadura que disolvió los principales partidos políticos, sindicatos obreros, y en general, a cualquier tipo de oposición. Lo que en definitiva significó la interrupción de la democracia en este período de la Historia del siglo XX venezolano. En este momento puede decirse que se culminan los objetivos del plan trienal diseñado en 1936.

15. En 1960 fueron creadas dos instituciones: la Corporación Venezolana de Petróleos (CVP), para supervisar la industria nacional de petróleo, y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el cártel petrolero internacional que Venezuela estableció en alianza junto con Kuwait, Arabia Saudita, Irak e Irán. El Puente General Rafael Urdaneta sobre el Lago de Maracaibo. Se redistribuyó terrenos públicos y privados improductivos con el fin de detener el declive de la producción agrícola, debido al *boom* petrolero. Los dueños de terrenos a quienes fueron confiscadas propiedades recibieron compensaciones onerosas. Se inicia la etapa de la democracia representativa.

16. A mediados de los 70 se desarrollaron dos iniciativas relacionadas con el ámbito cultural: la Biblioteca Ayacucho (calificada colección de las obras maestras de las letras latinoamericanas) y el Programa de Becas Gran Mariscal de Ayacucho, para la capacitación de millares estudiantes venezolanos en los centros universitarios más prestigiosos del mundo. En 1975 se nacionaliza la industria del hierro y al año siguiente, la industria del petróleo. La política económica afectaba negativamente a las pequeñas y medianas empresas, y de paso ayudaba a los grandes conglomerados. Durante los primeros años se

intentó aplicar una política de Pleno Empleo que por un lado castigaba a los empresarios y por el otro daba por medio de la llamada Ley contra despidos injustificados de 1974, un poder inmenso a los sindicatos y trabajadores independientes. Esto dio como resultado un gran crecimiento de liquidez circulante e impactó el consumo hasta 1977.

17. Basado en los volúmenes el ingreso petrolero se acomete un plan de infraestructura e industrias básicas, siderurgia, aluminio, hidroelectricidad, etc. Se crea el Fondo de Inversiones de Venezuela que pretendía represar parte de la bonanza fiscal.

18. El estatus quo de la democracia representativa se mantiene hasta 1998, aunque el deterioro institucional y el descalabro económico avanzan.

#### **IV. Decadencia del modelo rentista**

1. Como ya hemos señalado en los periodos de 1973-74, finales de 1978-marzo de 1980, octubre de 1987-octubre de 1990, fines de 1997-1998 y abril de 2000-mayo de 2001 la economía mundial atraviesa por crisis en la mayoría signadas por la estanflación. Correspondiente a la fase descendente del ciclo de Kondratieff cuyos puntos críticos se sitúan entre 1974 y 1994.

2. La dependencia de la economía venezolana del sector externo, tanto como fuente de ingresos como importaciones productivas y de consumo, determina un alto grado de impacto en su dinámica y Modelo de Acumulación.

3. Desde mediados de los años 70 se verificó una tendencia decreciente en los ingresos fiscales reales per cápita desde +- \$/hab. 1.500,00 (\$1998) en 1975 a +- \$/hab. 350,00 en 1999.

4. La concentración de las exportaciones por petróleo y derivados sumadas a hierro, aluminio y acero alcanzó al 88,64 % del total de exportaciones en el año 2002 siguiendo la tendencia histórica.

5. Para ese mismo periodo (1975-1999) el salario real, en \$ de 1998, pasó de \$ 5.200,00 en 1978 a \$ 2.000,00 en 1999.

6. La tasa de crecimiento de la economía tuvo en la década de los 80 un promedio de 1,1 % y en la década de los 90 un 1,5 %.

7. El porcentaje de la deuda externa pública/ dentro del PIB pasó de 5,2% en 1975 a 78,2% en 1990 terminando para el periodo analizado en 38,6 % al año 1998.

8. La relación de las remuneraciones de empleados y obreros (REO) con respecto a los excedentes de explotación en las Cuentas Nacionales pasó de 48% vs. 38% a favor de la REO en 1960 a 51 % vs. 32% en 1998 pero a favor del excedente de explotación.

9. La estructura laboral en las dos ultimadas décadas del siglo pasado tiene un correlación de 48,7 sector formal, 37,9 % sector informal y 13,4 % tasa de desempleo para el año 1984 pasando a 40,8 % sector formal, 46,0 % sector informal y 13,4 % desempleo en el año 2000.

10. En 1996 se implementa un programa de ajustes conocido como la Agenda Venezuela cuyos aspectos mas resaltantes son: aumento de los impuestos, eliminación del control de cambio impuesto en 1994, liberalización de las tasas de interés, disciplina del gasto público, ajuste gradual de precios, tarifas y gasolina, privatización de las empresas pública, apertura petrolera (privatización de la industria petrolera).

11. Es de destacar que para los años 80 y 90, del pasado siglo, la población creció a una tasa promedio del 2,4% pero la tasa de crecimiento del PIB lo hizo solo a un promedio del 1,4 %. La población crece en 13 millones en 1976 a 23 millones en 1998 (hoy se acerca a los 28 millones).

12. La Producción de petróleo se ubicó en 2.3 MMb/d en 1976 para pasar a 3,3 MMb/d en 1998.

## V. Tiempos de cambios y transformaciones

1. La crisis que se manifiesta en toda su potencialidad a mediados de los 90 ha sido caracterizada como sistémica. Para ese momento la depresión del precio de las materias primas a nivel internacional, la exclusión social, inestabilidad regional, carácter monoproduktor de nuestra economía, entre otras pintaba un cuadro muy preocupante del futuro del país y comprometía su estabilidad.

2. El panorama del país que recibe el presidente Chávez es aterrador:

- En lo social: desempleo, subempleo, caída del ingreso real, colapso del sistema de salud, servicios onerosos e ineficientes, inseguridad ciudadana;
- En lo ideológico: pérdida de valores éticos, desprecio por lo público, esperanza en una salida que ponga orden y sea justiciera. Expectativas: empleo, seguridad social, eficiencia institucional;
- En lo político: progresivo deterioro de las instituciones y los actores, burocracia que obstruye normas y procedimientos, Ineficiencia ministerial, serios problemas de coordinación y coherencia entre poderes públicos, así como entre el poder central, gobernaciones y alcaldías;
- En lo económico: ingresos petroleros decrecientes, acentuados desequilibrios macro-económicos con inflación persistente, recesión del aparato productivo, y
- En lo energético: debilidad político-gerencial de las instituciones de la administración central, desconfianza entre los principales “decidores” en el sector, violación acuerdos cuotas OPEP, caída de los precios, incertidumbre en el entorno internacional (Asia, Rusia, Irak).

### Para solo mencionar los más resaltantes

3. En Venezuela, la pobreza extrema (situación en la cual una persona no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación) ha disminuido en 54%. Para 1996, casi la mitad de la población venezolana (42,5 %) estaba en estos niveles. Así vemos que en 2007 descendió a 9,4.

4. En 1998, según cifras de la ONU y del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Índice Nacional de Desarrollo Humano de Venezuela era de 0,6917, lo que hablaba de un nivel de desarrollo medio. Y a partir de ese año, el índice fue subiendo hasta llegar en el 2006 a 0,878. Estamos ya en el rango alto, que es entre 0,8 y 1.

5. En 1998 la inversión en educación (los recursos destinados a la educación) estaba cerca de 3,38%. En 2007, trepó hasta 5,43%. Ahora, si a esta inversión del gobierno central le sumamos la inversión de los gobiernos regionales, locales y, sobre todo, el inmenso caudal de recursos dirigidos a la

Misión Robinsón II, la Misión Ribas, la Misión Sucre, la Misión Che Guevara, estamos hablando de una inyección de recursos a la educación por encima del 7% del PIB.

6. El número de usuarios de Internet ha crecido significativamente desde 1999, cuando sólo alcanzaba 680 mil personas, en 2006 cubre más de cuatro millones de usuarios.

7. Desde 1999 hasta agosto de 2007, 649.498 venezolanos se incorporaron como pensionados. Mientras entre 1977 y 1998, el promedio anual de incremento de pensionados era de 17.591. Desde 1999 hasta 2006, el promedio dio un salto alto al llegar a 81.371, la cual está homologada al salario mínimo.

8. En 1998, 80% de la población venezolana tenía acceso al agua potable; en 2007 llegamos a 92 %, lo cual significa que más de 24 millones de habitantes disfrutan de este beneficio en todo el país. En 1998, 62 % de la población gozaba del servicio de aguas servidas; ahora, en 2007, llegamos a 82 % de la población con acceso al sistema de recolección de aguas servidas.

9. Omitiendo los años del paro y el sabotaje, tenemos cuatro años con una economía en alza, destacando el año 2004 con un crecimiento récord histórico de 18,3 %. En 2005 y 2006, la tasa de crecimiento fue de 10,3 %, mientras que en el 2007 la expansión fue de 8,4 %.

10. Si comparamos la inflación en el Gobierno Revolucionario con la registrada en los tres gobiernos anteriores, nos daremos cuenta de que tenemos ahora el promedio de inflación más bajo. El promedio en el gobierno de Jaime Lusinchi fue de 22,7%; cuando Carlos Andrés Pérez fue 45,3%; Rafael Caldera, 59,4%. Y el Gobierno de Hugo Chávez Frías, tiene un promedio en estos nueve años de 18,4%. Durante el segundo gobierno de Rafael Caldera, la inflación llegó a estar en 103,2%.

11. El crecimiento de la economía ha permitido una importante mejoría en el mercado laboral. Así, ha habido una disminución considerable en la tasa de desempleo, desde 16,6 % en enero del año 1999 a 6,3 % en diciembre de 2007, representando un descenso de más de 10 %.

12. La deuda pública total tuvo un bajón al pasar de 78,1 % en el año 1989 a 18,5 % en el año 2007 con respecto al PIB total, siendo este el nivel más bajo de endeudamiento alcanzado durante al menos los últimos 17 años.

Asimismo, la reducción de la deuda externa permitió ubicar la deuda pública en un porcentaje del 11,3 % del PIB, a finales del año 2007, resultado muy por debajo de los presentados en el año 1998, cuando se ubicaba en 25,5 % del PIB. Se canceló al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial una deuda que alcanzaba los 3 mil millones de dólares para el año 1998.

13. A partir de mayo del 2007, el salario mínimo de los venezolanos se convirtió en el más alto de América Latina. En términos nominales, el salario mínimo se ha recuperado en 512 %, desde 1997 hasta hoy, cuando alcanza los Bs. F. 614,79.

14. En 1998 las reservas internacionales del país se contaban en 14 mil 849 millones de dólares y en el 2007 cerraron en 33 mil 500 millones de dólares. Más que duplicadas, alcanzaron un pico histórico en el 2006 MM\$ 36.672.

15. En 1998, el Índice o Coeficiente de Gini era de 0,49 y para el año 2007 se redujo a 0,42. Se trata de un descenso leve, pero implica un freno al aumento del índice, que era la tendencia desde 1970. En 1997, el 20 % más rico de la población se adueñaba del 53,6 % del ingreso nacional. Al 60 % más pobre le ingresaban 25,5 % del ingreso nacional. En el año 2007, el 20 % más rico se adueñó del 47,7 % del ingreso nacional y el 60 % más pobre del 29,7 %. La brecha disminuye. Esa brecha que era de 28,1 % ahora es de 18 %, ha caído 10,1 puntos.

## Desafíos en el siglo XXI

Los desafíos de la República Bolivariana de Venezuela no distan mucho de los demás países de la región: diversificar sus exportaciones, disminuir el volumen de las importaciones con una dinámica productiva interna diversificada y adaptada a sus potencialidades y población, logrando una integración regional que les permita el pleno desarrollo de sus capacidades y ventajas.

Con una economía dependiente y subdesarrollada esta tarea no es nada fácil, hace tres años participé con un equipo en la elaboración de escenarios nacionales, creo que en la descripción de cada uno de los escenarios planteados se expresan los desafíos que ante cada posibilidad están presentes. A continuación me permito resumirlos.

Los ejes de incertidumbre los componían: Transformación Sistema Económico y Dinámica Socio-Política y las incertidumbres críticas eran:

Eficiencia Institucional, Recomposición sistema político, Conducta empresarial y Transición Cultural (Paradigmática)



### Pan con Crisis

- Instituciones mediatizadas y desarticuladas de la visión del país;
- Atomización del sistema político;
- Incongruencia entre el discurso y la acción ambiental;
- Establecimiento de programas sociales coyunturales;
- Estancamiento progresivo de las relaciones internacionales;
- Reformas económicas parciales;
- Reforma fiscal;
- Manejo eficiente del ciclo petrolero;
- Aplicación políticas sectoriales claves: petróleo, química, petroquímica, gas, agroindustria, aluminio, electricidad, turismo, etc.;
- Alineación con los organismos multilaterales;
- Surgimiento de empresarios audaces;
- Inconsistencia de la política tecnológica, y
- Paralización de la democratización de la propiedad.

## ¡Ay, Dios Mío!

- Proyecto de país no compartido;
- Coyunturas de precios del petróleo altos;
- Inconsistencia e incoherencia de la política económica;
- Profundización de la desconfianza empresarial;
- Continuación del rezago tecnológico;
- Acentuación clima conflictividad social;
- Depredación del medio ambiente;
- Aislamiento internacional, y
- Retroceso en la democratización de la propiedad.

## Avance con Tropiezo

- Establecimiento de un programa social selectivo;
- Evolución asimétrica de las instituciones;
- Aparición de acuerdos parciales entre las fuerzas políticas;
- Gestión macroeconomía pro cíclica respecto a eventos petroleros;
- Actuación reactiva de empresarios en función de las políticas económicas gubernamentales;
- Adecuación progresiva a las normas ambientales nacionales e internacionales;
- Proceso integración económica interna limitado;
- Continuación de rezago tecnológico, y
- Lento avance en la democratización de la propiedad.

## Venezuela Gloriosa

- Proyecto país compartido;
- Desarrollo y arraigo de nuevos valores;
- Conformación de instituciones funcionales y eficientes;
- Petróleo: factor industrializador sectores claves;
- Coherencia y consistencia de la política económica;
- Surgimiento de empresarios competitivos;
- Señales visibles positivas de un proyecto social integrado;
- Incorporación progresiva de tecnología de punta;
- Negociaciones comerciales positivas dentro de un mundo multipolar, y
- Profundización de la democratización de la propiedad. **DEP**





# Juventud en las plantaciones

*Sylvia M. Gooswit*

**S**oekidjan Irodikromo nació el 20 de junio de 1945, en el pólder de Pieterszorg en la orilla derecha del río Commewijne. Poco después de su nacimiento, la familia se traslada a la plantación de Johannesburg, una pequeña

comunidad de alrededor de 50 personas. El jefe de la familia Irodikromo trabaja los campos y su madre cultiva arroz, la huerta, y cría aves y vacas para la venta. Como el mayor de quince hermanos, Soeki es el primero que asiste a la escuela en la cercana plantación de Rust en Werk, a unos tres kilómetros de distancia. Con frecuencia, se queda en casa para ayudar con los cultivos o la crianza de animales.

No hay mucha diversión en las plantaciones, las principales ocasiones festivas son los rituales javaneses anuales que atraen gentes de todas partes a la plantación. Las representaciones de Wayang duran toda la noche e impresionan profundamente al joven Soeki. El dibujo era su disciplina favorita en la escuela, y dibuja todo lo que le interesa. Su gran ejemplo es su tío, un conocido *dalang* (titiritero) de Rust en Werk que hacía sus propios títeres en cartón o cuero.

Así, de niño, Soeki dibuja títeres Wayang usando carbón en sus cuadernos de colegio y con sus lápices de pizarra, no hay otros materiales disponibles. Más adelante, comienza a dibujar ídolos de adolescencia como Elvis Presley y Brook Benton, copiándolos de fotos en los chicles ‘bubblegum’.

## Educación artística en Paramaribo

El talento de Soeki fue reconocido oportunamente por un tío de Paramaribo, el poeta Surianto. Bajo su supervisión, el joven Soeki de 15 años, se traslada a la ciudad y su tío lo matricula en una escuela de arte donde la entusiasta pintora Nola Hatterman lo acoge como pupilo. Se especializa en técnicas de dibujo y pintura y aprende a trabajar con diferentes materiales. Su mayor influencia en esa época es Edwin de Vries, pero no es aún el exuberante libre pensador detrás de la obra de de Vries. Primero debe pasar por el aprendizaje de anatomía, paisajismo, retratos y naturalezas muertas, usando diferentes materiales como tiza, acrílico y óleo. Aprende también a dibujar modelos y a hacer estudios preliminares al trabajo final. Nola Hatterman es estricta: en los primeros cuatro años de academia los estudiantes podían trabajar únicamente en papel y cartón, solamente en su último año llegan a pintar en tela.

La vida de Soeki cambia su curso en 1966 debido a una afortunada ocurrencia cuando un vuelo que traía al presidente de Estados Unidos Lyndon B. Johnson hace escala en el aeropuerto de Zanderij. Como gesto de hospitalidad,

se monta en el aeropuerto una muestra de artistas residentes en Suriname. Entre ellos, Stuart Robles de Medina, Rudi Getrouw, Nic Loning y el joven estudiante Soeki Irodikromo participa con un pequeño óleo llamado “Akka”. Johnson selecciona una pintura para llevarse, la de Soeki. Poco después, Soeki gana una beca de Sticusa<sup>1</sup> para estudiar en los Países Bajos.

## Libertad e identidad

Soeki ingresa en la Academia de Artes Visuales de Rotterdam. Debido a su nivel avanzado puede saltarse el primer año. En esta academia, conoce variadas técnicas: litografía, aguafuerte, linografía. Después de terminar su educación en dibujo y pintura, se especializa durante otro año en cerámica.

Su introducción a exponentes del movimiento Cobra es extremadamente inspiradora, sobre todo le fascina la libertad, la fuerza y el colorido expresionista. Concurre a los museos y absorbe todo con avidez, Soeki considera que su entendimiento de las cosas se intensificó en Rotterdam.

“Aquí me sentí como ciudadano de segunda categoría debido a algunas experiencias horribles que me afectaron profundamente. Me sentí como un extranjero en la sociedad holandesa y fuera de mi círculo de amistades fui tratado como tal. Al terminar mis estudios, me di cuenta de que debía ser independiente. Había vivido en Rotterdam por cinco años y un día puse toda mi producción artística generada en esos años en el suelo, la seleccioné y ordené, y entonces me pregunté: ¿Es esto Suriname? ¿Es esto Soeki? ¿Me veo en esta obra? Los hice yo mismo, pero aun así son extraños para mí. En los Países Bajos, el pasado de uno se desvanece sin que uno lo note, me pregunté: ‘¿Soeki, quién eres tú?’ En ese momento sentí que pertenecía a Suriname, que Suriname era mi hogar. Quería encontrar el Suriname que quería dar a conocer en el mismo Suriname. Quería volver a mis gentes, en mi sentir, Suriname era el lugar en el que debía realizarme como pintor”.

En 1972 Soeki vuelve a Suriname con su familia. En esa época está casado con Mieke Leendertse y tienen un hijo. Los primeros años son difíciles, para un artista independiente no es fácil ganarse la vida después de una ausencia de cinco años. En ese período Soeki está aun fuertemente influenciado por

---

<sup>1</sup> Fundación neerlandesa para la cooperación cultural.

Cobra y pinta en estilo expresionista. Su primera muestra no es un éxito de público, parece que Suriname no está listo para esta pintura. Soeki es obligado a conseguir trabajo para alimentar a su familia y trabaja como profesor de artes plásticas en el Instituto de Capacitación para Profesores y en escuelas de secundaria por tres años. Pero continúa pintando en su casa y realizando muestras una o dos veces al año, “para hacerle saber a Suriname quién es Soeki”. De esta manera constante ha construido su carrera autónoma. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

---

# Construtora Norberto Odebrecht

---

## *Odebrecht Perú: una colaboración exitosa*

**H**ablar de la relación entre la Constructora Norberto Odebrecht y el Perú es tratar de una larga asociación exitosa. En el año 2009, cumpliremos 30 años de actuación en Perú, un hito histórico que muestra la solidez y madurez de nuestra relación. Esta productiva colaboración tuvo su inicio en 1979, año en el que la Odebrecht inició su proceso de internacionalización al conquistar el contrato para la construcción de la Hidroeléctrica de Charcani V, en la provincia de Arequipa, región sur del Perú.

Localizada en las faldas del volcán Misti, en la Cordillera de los Andes, la hidroeléctrica, cuyas instalaciones son prácticamente subterráneas, capta las aguas del río Chili. La energía generada por Charcani V cubre las necesidades de la ciudad de Arequipa, una de las más importantes del Perú y del Complejo Minero de Cerro Verde.

A fines de la década de 1970, cuando se comenzó la construcción, los habitantes de la ciudad sufrían con el racionamiento de energía, tenían apenas tres horas diarias de abastecimiento eléctrico para permitir que las empresas locales mantuviesen la producción. Además, la poca disponibilidad de agua

impedía la expansión de la agricultura local. Era urgente la realización de un proyecto para evitar estas dificultades.

Las obras de Charcani V comenzaron en 1980 y ocho años más tarde la hidroeléctrica fue inaugurada. Su conclusión eliminó los cortes diarios en el suministro eléctrico, mejorando significativamente la calidad de vida de los arequipeños. La disponibilidad de energía permitió la creación de una zona para la industria metalmecánica. Lo que atrajo más habitantes al distrito y llevó a la inauguración de nuevos barrios y centros comerciales.

En la actualidad, Charcani V es responsable por la generación de aproximadamente 70% de la electricidad del sur peruano. Debido a la avanzada tecnología usada en su construcción, todavía hoy, dos décadas después, la hidroeléctrica se mantiene como una de las más modernas del país y tiene uno de los costos más bajos de energía en su región.

En el mismo año que concluimos Charcani V, 1988, firmamos un nuevo contrato. En esa ocasión, Odebrecht se responsabilizaría por hacer realidad un proyecto de más de 50 años: el Proyecto de Irrigación de Chavimochic. Localizado en la región desértica de La Libertad, el proyecto incluyó la ejecución de obras hidráulicas de derivación del río Santa, destinadas a la irrigación de los valles de Chao, Virú, y Pampas de Pur-Pur. Fue construida una central hidroeléctrica con potencia de 7,5 MW, que pasó a captar las aguas del canal principal del Proyecto de Irrigación de Chavimochic y es capaz de generar energía suficiente para atender a la ciudad de Virú.

Como consecuencia de las obras de irrigación, fue posible incorporar nuevas tierras a la agricultura regional, por medio del suministro de agua a la ciudad de Trujillo y a las poblaciones rurales cercanas. Este amplio conjunto de iniciativas, operando de manera sinérgica, trajo un salto cualitativo en la economía local y abrió una serie de oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población. Hoy, la antes desértica región de La Libertad está entre las más importantes áreas exportadoras de productos agrícolas del Perú.

A partir de la relación de confianza establecida con base en estos primeros proyectos conjuntos, la actuación de la Odebrecht en Perú ganó dinamismo y se amplió considerablemente a lo largo de la década de 1990. De 1993 en adelante, no hubo tan siquiera un año en el que no conquistáramos nuevos contratos, pudiendo ser la construcción de



Figura 1: El sistema de irrigación Chavimochic y sus resultados.

una nueva etapa de alguna obra recién concluida o incluso proyectos completamente nuevos.

Dentro del conjunto de iniciativas desarrolladas por la *Odebrecht Perú*, algunos proyectos merecen destaque. En la ciudad de Olmos, situada en el norte peruano, ejecutamos obras que permitieron represar aguas y el posterior transvase del río Huancadamba, un proyecto concebido hace más de 80 años pero no realizado aún. Por medio de esta iniciativa, posibilitada por un emprendimiento mixto público y privado (EPP), parte de del flujo del río será redirigido hacia el océano Pacífico a través del Túnel Trasandino que tendrá 19,3 km de largo y 4,8 metros de diámetro. Cuando terminado, el proyecto permitirá que 460 millones de m<sup>3</sup> de agua irriguen más de 40 mil hectáreas de tierras fértiles situadas en la vertiente cordillerana. Asimismo, el flujo también alimentará dos plantas generadoras de energía.

Así como ocurriera en Chavimochic, el proyecto Olmos dará un fuerte estímulo a la economía local, generando empleos y mejorando la calidad de vida de la población, en la medida que transformará una región antes improductiva en un área próspera.

Todo el proyecto se viene realizando con cuidado y atención redoblada, ya que las obras están cercanas a un sitio arqueológico de la cultura Mochica, una civilización preincaica que vivió en el área hace más de 2.000 años atrás. Algo semejante había ocurrido ya en la ejecución de las obras del proyecto de irrigación de Chavimochic, cuando se descubrió una pirámide de la



Figura 2: Mapa de la actuación de Odebrecht en Perú.

civilización Chimú (también preincaica), exactamente en la salida del túnel principal. El sector del descubrimiento fue aislado, los planos de ingeniería fueron rehechos y el canal sufrió un desvío para permitir la preservación del sitio arqueológico. Tanto en un caso como en el otro, en el pasado y en el presente, la actuación de la Odebrecht fue pautada por el respeto a la historia y cultura local, preservando las particularidades de las áreas y comunidades donde ocurre nuestra inserción.

Junto al proyecto Olmos, la *Odebrecht Perú* desarrolla otras importantes iniciativas. En las playas de la región de Pampa Melchorita, a 169 km de Lima, se está instalando una planta de gas licuado. Como miembros del Consorcio CDB Melchorita, la Odebrecht participa de la construcción de las instalaciones marítimas auxiliares, entre las cuales están: un puente de atraque de 1.350 metros de largura; instalaciones para carga de embarcaciones GLP; un canal de aproximación y un muelle *offshore* de 800 metros de largura. Incluyendo los costos de financiamiento, el proyecto de Perú LNG dispone de US\$3,8 mil millones, la mayor inversión directa extranjera realizada en toda la historia peruana. De este monto, un total de US\$ 247 millones tienen relación con el contrato firmado entre Odebrecht y Perú LNG. Al concluirse, el complejo de Melchorita va a permitir la exportación a mercados internacionales del excedente de gas producido en el país.

En este momento, la economía peruana viene dando sucesivas pruebas de vigor y madurez. A lo largo de los últimos años, el país ha logrado una de las mayores tasas de crecimiento del PIB en América Latina. Recientemente, Perú obtuvo el grado de inversión, un reconocimiento internacional a la solidez del ambiente de negocios en el país.

La constante mejora de la red de infraestructura, sin duda, ha sido un componente de importancia crucial para este proceso de crecimiento sostenible, ya que las inversiones en este sector clave generan impacto significativo sobre toda la economía nacional. El perfeccionamiento de la infraestructura de transporte, por ejemplo, ha contribuido a la superación de obstáculos logísticos y geográficos presentes en el Perú, mejorando así la competitividad de bienes producidos en el país, tanto en su mercado nacional cuanto en el ámbito internacional.

Esta lógica – que privilegia la integración física como instrumento esencial para el crecimiento sostenible – está detrás de otras dos iniciativas de las cuales Odebrecht participa en Perú. Los proyectos de la Iirsa Norte y de

la Iirsa Sur, por ejemplo, están siendo desarrollados en el país con el objetivo de crear los corredores interoceánicos que enlazarán las redes de transporte brasileñas y peruanas. La Odebrecht es líder en ambos consorcios responsables por la realización de las obras.

Como miembros del Consorcio Constructor Iirsa Norte (Concin), participamos de la construcción, rehabilitación y mejoramiento de 955 km de carretera que conectarán la Amazonía al Pacífico. A Odebrecht se le encargó la carretera que enlaza el puerto litoral de Paita, en el Pacífico, al puerto fluvial de Yurimaguas, en la parte peruana del río Amazonas.

Nuestra actuación en el área, así como en todas las regiones en las que nos insertamos, no está orientada solamente hacia la ejecución de las obras. Adoptamos también un claro compromiso socio ambiental con el desarrollo integral y sostenible, tanto de la comunidad interna compuesta por los integrantes de la Odebrecht, como de la comunidad externa a la empresa. En este sentido promovemos diversas iniciativas. En el campo ambiental, entre otras acciones, contribuimos con el Proyecto Biodiversidad, construyendo la expansión del centro de custodia para animales, una institución que ampara el programa de protección de los osos de anteojos o osos andinos, especie típica de la región y que está amenazado de extinción. En el campo de la educación, el consorcio que integramos destinó recursos para el proyecto Escuela para Todos, un programa de alfabetización que se convirtió en una escuela completa y hoy ofrece educación de calidad para 177 alumnos de enseñanza básica.

Estos proyectos, así como otras iniciativas que hemos desarrollado en el campo de la salud y de la capacitación profesional, dan una pequeña dimensión de los diversos beneficios sociales que acompañan las obras realizadas en el ámbito del Eje Multimodal Amazonas Norte. Representan los reflejos locales de una asociación estratégica más amplia de integración continental que desde ya ha traído diversas ventajas para la región norte de Perú y que, ciertamente, traerá otras en un futuro próximo.

Un proceso semejante se desarrolla en el sur peruano, donde la Odebrecht trabaja asociando la prestación de servicios en ingeniería y construcción al ejercicio de la responsabilidad socio ambiental. Participamos del consorcio responsable por la construcción de la Vía Interoceánica Sur (Conirsa). Cuando sus 710 km de extensión estén concluidos, la obra unirá, por primera vez, Brasil y el océano Pacífico a través de una vía continua entre la ciudad peruana

de Inápari – que está en la frontera con la brasileña de Assis Brasil, en el Estado de Acre – al puerto de San Juan de Marcota en el océano Pacífico. Más precisamente, el contrato que se está ejecutando contempla la construcción, operación y manutención de las carreteras que enlazan las ciudades de Iñapari a Inambari (trecho 3 – en el departamento de Madre de Dios) y Inambari a Urcos (trecho 2 – en el departamento de Cuzco).

Así como ocurre en la Iirsa Norte, también desarrollamos diversas iniciativas en las comunidades locales en la extensión del Corredor Vial Interoceánico Sur (Iirsa Sur). Asumiendo su papel como agente de cambios y su compromiso con la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones que residen en nuestra área de actuación, desde 2006, la Odebrecht y la Conirsia han ejecutado el Plan Integrado de Responsabilidad Social. Además, desde 2007, hemos conducido el Programa Itinerante de Apoyo a la Salud y Educación (PASE), un amplio proyecto realizado con el objetivo de informar y capacitar la población en temas de salud preventiva. En el terreno ambiental, se está desenvolviendo el Plan de Desarrollo Interoceánica Sur, en cuyo ámbito representantes de la Odebrecht, Conirsia, Conservation Internacional y Pro Naturaleza han actuado de manera conjunta y cooperativa para promover iniciativas de conservación y desarrollo a lo largo de los trechos 2 y 3 del Corredor Vial Interoceánico Sur.



Figura 3: Carreteras ya concluidas en la Iirsa Sur

La realización conjunta de estos proyectos demuestra la estrecha cooperación que la Odebrecht y la Conirsa han desarrollado con el gobierno peruano, entidades privadas y la sociedad civil organizada en Perú – siempre con el objetivo de aliar el desarrollo sostenible de las regiones donde nos insertamos con la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones favorecidas por los servicios que prestamos.

Estas y otras iniciativas representan el compromiso de la Odebrecht con el desarrollo socioeconómico peruano. De 1979 a 2007, más de 43.000 diferentes personas integraron la empresa y contribuyeron con nuestros proyectos. Incluyendo las concesiones que están en curso, son más de 2.300 km de carreteras pavimentadas. Asimismo, realizamos más de 240 km de canales de irrigación y más de 180 km de sistemas de agua potable. Perforamos más de 85 km de túneles para proyectos de irrigación y construimos más de 60 km de líneas de transmisión de energía.

La Odebrecht ha abierto caminos para el futuro del Perú, en la costa, en la selva y la sierra. En estos casi 30 años de asociación, actuamos siempre con miras a la satisfacción de nuestros clientes y con el firme compromiso de respetar las particularidades socio ambientales de las regiones en las que estamos presentes. Orientados por la Tecnología Empresarial Odebrecht (TEO), creemos en la potencialidad de nuestros colaboradores e invertimos en su educación para el trabajo. Somos la única empresa de ingeniería y construcción de origen extranjera que permanece actuando en Perú desde 1979 hasta ahora. Todos estos factores son un fuerte incentivo para que trabajemos cada vez más y cada vez mejor con el propósito de perpetuar y profundizar la exitosa colaboración establecida entre la Odebrecht y el Perú.

---

# Grupo Andrade Gutierrez

---

## Brasil-Perú: una asociación madura

### El peso de la historia

**B**rasil y Perú – así como los demás países suramericanos – todavía sufren los efectos de lo que, en términos coloquiales, podría describirse como la resaca histórica de “quinientos años de periferia”, para usar la frase expresiva de Samuel Pinheiro Guimarães. Sus vidas económicas e incluso sus percepciones políticas tienen todavía las marcas de cinco siglos de vinculación asimétrica a los grandes centros de poder, en una relación que cambió, pero no se extinguió, con la independencia política conquistada en el primer cuarto del siglo XIX. Ésta sobrevive no sólo en función de asimetrías objetivas pero también por la idea general de una relación centro-periferia que, aunque real, es hoy menos marcada de lo que perciben y aceptan considerables – e influyentes – sectores de nuestras respectivas opiniones nacionales.

Un ejemplo que ilustra este estado de cosas, en nuestro continente, es dado por el hecho de que, aún hoy, una carretera que parte de Brasil, atraviese los Andes rumbo al litoral occidental de América del Sur, sea vista por

segmentos importantes de nuestra opinión pública más como “una salida al Pacífico” que como una obra de infraestructura capaz de facilitar la integración de las economías de los países vecinos. O en sentido contrario, que el acceso al Amazonas se entienda primordialmente, en los países andinos, como “una salida para el atlántico”. En ambos casos, esta actitud refleja la percepción, muy difundida en la opinión pública suramericana, de que lo importante es mantener lazos con los grandes centros de poder económico mundial, no promover la aproximación entre economías vecinas.

En líneas generales, este cuadro persiste, pero también es evidente que se ha modificado substancialmente, tanto objetiva como subjetivamente. Objetivamente, en el plano global, la importancia relativa de los grandes centros, particularmente la de Estados Unidos, ha caído, no por decadencia absoluta, pero en función del crecimiento de los demás, particularmente de las grandes economías emergentes y su consecuente difusión mundial del poder. Es significativo que, ya en 2004, la revista inglesa *The Economist* señalara que de las diez mayores economías del mundo (medidas en base a la paridad del poder de compra de las monedas), cuatro eran de países en desarrollo o en transición<sup>1</sup>. También, en enero de 2006, la misma revista apuntaba que basado en el mismo método de verificación, el conjunto de las economías en desarrollo habían, en 2005, respondido por poco más de la mitad del producto mundial y por más de la mitad del aumento del PIB global en dólares corrientes<sup>2</sup>. Hoy, sin detenernos en precisiones estadísticas, el notorio progreso económico de China e India, la frecuente referencia a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como grandes potencias en ascensión, la creciente aceptación de que es necesario modificar la composición y/o la estructura de votación de importantes instituciones internacionales (FMI, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Grupo de los 8) a fin de reflejar mejor la distribución internacional actual del poder, todo esto revela el surgimiento gradual de una nueva orden internacional y la creciente toma de conciencia de esta tendencia.

---

<sup>1</sup> “A Survey of the World Economy – The Dragon and the Eagle”, *The Economist*, 2-8/10/2004.

<sup>2</sup> *The Economist*, 21/1/2006.

## Una nueva realidad regional?

América del Sur no puede hacer frente a estos cambios globales sin modificar la percepción de su posición en la escena mundial y del tipo de relación que debe prevalecer entre los países que integran el subcontinente.

En un mundo en que la posición de los países en desarrollo en su conjunto fue marcada por una relación asimétrica entre el centro y la periferia, las relaciones entre naciones periféricas tendían hacia dos direcciones posibles: la adhesión de algunas de ellas al centro – y su consecuente distancia relativa del resto de la periferia – o, alternativamente, la tentativa de aglutinar los países periféricos con miras a alterar una orden económica mundial vista como perjudicial a los intereses de los más pobres – o por lo menos protegerla mejor de sus efectos. De alguna manera, esta dicotomía todavía subsiste, aunque de forma menos intensa.

Históricamente, la segunda opción ha sido frecuentemente dificultada por desconfianzas y divergencias efectivas de intereses entre los supuestos aliados. Vimos las consecuencias debilitantes de tales divergencias, por ejemplo, en la menguada operatividad del Grupo de los 77 en las décadas de 1960 y 1970. Países que deberían formar un grupo cohesionado, unido en la defensa de medidas tendientes a promover, en beneficio común, la reforma del orden internacional vigente, se hermanaban solo en el discurso, teniendo extrema dificultad en ponerse de acuerdo sobre mecanismos correctivos concretos.

En el ámbito regional, vimos problemas semejantes tratar la concretización de la visión grandiosa de integración de toda América Latina. Desde este punto de vista, el objetivo de integración suramericana puede ser visto como un retroceso estratégico: al no poder integrar América Latina, se busca integrar América del Sur, con resultados hasta ahora dudosos... Cuando se convocó la I Reunión de Cúpula de América del Sur, el entonces Ministro de Relaciones de Brasil, embajador Luís Felipe Lampreia admitió implícitamente esta situación al afirmar, en un artículo publicado en la revista *Carta Internacional*, que América Central y el Caribe habían sido dejados fuera de la reunión en virtud, no sólo de la especificidad suramericana, pero también de los vínculos excesivamente próximos y directos entre esas regiones y América del Norte, especialmente Estados Unidos. En otras palabras, cierto número de países latinoamericanos, todos periféricos, habían ya adherido al centro y por lo tanto no había razón para convidarlos al encuentro suramericano en Brasilia.

Evidentemente, la falla de este raciocinio es que la actitud de éste o aquel país periférico en relación al centro se define en función de actitudes políticas, no de meridianos geográficos. Así, como sabemos, la diversidad de posiciones se encuentra dentro de la misma América del Sur, no solamente entre ésta y América Central o el Caribe.

Ya en un mundo en que la concentración internacional de poder tiende a diluirse, la cooperación política y la integración económica entre países en desarrollo pueden, en tesis, adquirir un carácter más constructivo y menos defensivo, aunque no desaparezcan las divergencias relacionadas a posibles diferencias de percepción o de choques de intereses objetivos. Como la idea central es la de crear o consolidar relaciones equitativas y fructíferas, no enfrentar un adversario común, específicamente el centro, se trata ahora de asociar recursos, en un esfuerzo sinérgico capaz de asegurar que el resultado final sea superior a la suma de lo que cada una de las partes pudiese conseguir aisladamente. Éste es el carácter que hoy se procura atribuir a la integración latinoamericana y – más específicamente relevante para el tema de este artículo – la cooperación Brasil-Perú. Esta situación permite al Presidente Luís Inácio Lula da Silva proclamar la alta prioridad atribuida por su Gobierno a la integración suramericana, mientras que su Ministro de Relaciones Exteriores afirma la intención de desarrollar una relación madura, de carácter más estratégico, en la que Washington consideraría Brasil como socio indispensable para el desarrollo de relaciones estables con América del Sur e incluso con África. En otras palabras, no habría, bajo el punto de vista de Brasilia, antinomia entre integración suramericana y buenas relaciones con Estados Unidos ya que el objetivo sería fortalecer los países suramericanos, no confrontar el centro.

Dicho raciocinio puede estar dirigiendo la política externa brasileña en el continente, pero no elimina la dificultad de alcanzar la meta proclamada de la integración de América del Sur. Más allá de los obstáculos inevitables en la concretización de un proyecto de esta magnitud, se tropieza con dos tipos de problema. El primero es la perceptible falta de equidad de un proyecto de integración entre economías que, aunque clasificadas como ‘en desarrollo’, presentan entre ellas fuertes asimetrías. Son públicas y notorias, por ejemplo, las insatisfacciones de países como Paraguay y Uruguay. El segundo tipo de problema es la divergencia con respecto a la actitud que se debe tomar en relación al centro – especialmente en relación a Estados Unidos. Mientras unos

buscan establecer o ya establecieron vínculos especiales con Washington, sea bajo forma de acuerdos bilaterales de comercio, como Chile o Perú, sea de carácter más amplio como Colombia, otros, como Venezuela, sólo conciben una unión sudamericana como dirigida contra Estados Unidos, ideado por Caracas como el gran enemigo. Entre estos dos grupos, otros, como Brasil, no ven contradicción entre la integración suramericana y las buenas relaciones con Washington, pero no desean una asociación económica formalmente más estrecha con la gran potencia del norte. En suma, dadas estas divergencias, hasta la idea de integración suramericana – no latinoamericana – parece, en el mejor de los casos, un proyecto de largo plazo. En este contexto, sin perder de vista el objetivo final de la integración, cabe no descuidar los esfuerzos menos grandiosos, aunque más pragmáticos de cooperación bilateral.

## Brasil-Perú

Países de gran extensión territorial, baja densidad demográfica y considerable diversidad geográfica, Brasil y Perú, aunque en grados diferentes, ambos enfrentan problemas internos de desigualdad regional y de integración funcional de sus respectivas regiones.

Según Enrique Cornejo Ramírez, “el Perú es un país megadiverso en el que confluyen diversas razas, lenguas y ecosistemas lo que da una gran potencialidad en sectores como la agroindustria, el turismo o la industria forestal. Su compleja geografía, sin embargo, dificulta la integración física entre los peruanos y pone a prueba a la más sofisticada ingeniería.”<sup>3</sup> Brasil, sin los mismos extremos de diversidad cultural y con una geografía mucho menos compleja, tiene una extensa experiencia en lidiar con problemas de desigualdades regionales y de integración física de su vasto territorio. Desarrolló también una base industrial diversificada, en la cual se destaca una significativa industria de construcción civil, con empresas técnicamente avanzadas y económicamente sólidas, con amplia actuación en el área internacional.

Esta complementariedad de necesidades y experiencias ofrece, pues, un extenso campo de posible cooperación en el desarrollo de la infraestructura peruana, un campo que viene siendo explorado por empresas brasileñas con

<sup>3</sup> Cornejo Ramírez, Enrique. “La economía peruana y el desafío del crecimiento con inclusión social”. In: DEP: *Diplomacia, Estratégia e Política*. no. 7, julho/setembro de 2007.

resultados positivos para ambas partes y perspectivas altamente prometedoras. Se trata de un área que además de beneficios directamente relacionados al aumento del intercambio bilateral en el sector de servicios, es importante para el desarrollo de la economía peruana en su conjunto y para el comercio de bienes entre los dos países.

Un buen ejemplo de la importancia de las obras de infraestructura y de cooperación internacional es dado por lo ocurrido en la región de San Martín, con la recuperación de la carretera Fernando Belaúnde Terry. En el año 2000, los alcaldes miembros de la Asociación de Municipalidades del área se reunieron en la localidad de Tocache para determinar qué medidas deberían ser tomadas con miras a revertir el proceso de creciente exclusión de la región y cómo sumar esfuerzas para ponerlas en práctica. Rápidamente, se formó el consenso de que la gestión más urgente y relevante era la recuperación (en verdad, la reconstrucción) de la carretera Fernando Belaúnde Terry. Al comienzo del año siguiente, el diagnóstico fue confirmado por una encuesta realizada bajo los auspicios del proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza, financiado por la Usaïd-Perú, sobre los cuellos de botella que impedían el desarrollo de la región. Según la encuesta, los principales puntos serían “el mal estado de la carretera Fernando Belaúnde” y la “escasez y costo excesivo de la energía eléctrica”. Sólo el deterioro de la carretera en cuyas márgenes viven más de 107 mil personas, respondería por un perjuicio anual de 250 millones de dólares. Finalmente, en septiembre de 2002, los gobiernos de Estados Unidos y del Perú firmaron un Convenio de Donación con Objetivo Especial, cuya finalidad principal era la reducción sostenible del cultivo de coca con fines ilícitos. Fue este acuerdo que posibilitó a la Usaïd donar 25 millones de dólares para la recuperación de la carretera Fernando Belaúnde Terry, en el trecho Juanjuí – Tocache. El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos recibió la incumbencia de licitar, supervisar y controlar la obra cuya ejecución le correspondió a la constructora brasileña Andrade Gutierrez. Los trabajos se iniciaron en abril de 2004 y fueron entregados al gobierno peruano por la Usaïd, contratante de la Andrade Gutierrez, dieciocho meses después.

La importancia de la cooperación bilateral no se limita, sin embargo, al aprovechamiento de esta feliz oportunidad ofrecida por necesidades y posibilidades complementares en un área particularmente relevante para el desarrollo y la integración. Perú es un país de considerable potencial y que ha sabido, en los últimos años, expandir su economía a ritmo acelerado, aunque

enfrente, como señala el citado artículo de Enrique Cornejo, el enorme desafío de asegurar que los beneficios de este crecimiento sean distribuidos más equitativamente. Entre los años 2002 y 2005, el PIB se expandió a una tasa anual promedio de 5%, y en los dos años siguientes todavía más rápidamente. Así, en el conjunto del periodo 2000-2007, el país presentó la segunda mayor tasa de crecimiento de ingreso por cápita en América Latina, apenas atrás de Chile. En la primera mitad de la década, esta expansión fue asegurada sobre todo por el aumento de las exportaciones, pero en los dos años siguientes, fue sostenida principalmente por la demanda interna, que creció 9% y 10,6% anuales, muy por encima de las tasas de aumento del PIB y de las exportaciones. No obstante, la población económicamente activa (PEA) aumenta a un ritmo de 350.000 individuos por año, cuyo empleo podría asegurarse sólo con una tasa anual de crecimiento del orden de 7%. Por lo tanto, no llega a sorprender que en 2004, el desempleo en la economía peruana fuese aún de 8,5% de la población económicamente activa y el subempleo de 54%. En suma, que casi dos tercios de la PEA estuviese desempleada o subempleada. Podríamos ampliar el número de indicadores económicos y sociales, en una tediosa lista de cifras, pero confirmaríamos apenas la evaluación de que el Perú es hoy un país con un buen desempeño económico pero que todavía enfrenta un enorme desafío de inclusión social. La sustentación de este desempeño económico y consecuentemente, las condiciones para la solución de los problemas sociales serán reforzadas en un clima de cooperación bilateral en el que asume relevancia la eliminación de los cuellos de botella de la infraestructura.

Por consiguiente, la presencia en Perú de empresas brasileñas de ingeniería civil es parte relevante de una cooperación madura entre los dos países, una cooperación que no se agota en la eliminación de barreras al comercio y en el consecuente aumento de intercambio de bienes. Esto está bien ejemplificado por el caso de la Andrade Gutierrez, con una importante cartera de proyectos ejecutados o en ejecución, importantes tanto para el mejor desempeño de la economía peruana como en algunos casos, para su mejor integración al continente.

La empresa llegó al Perú hace poco más de quince años, en 1992, iniciando sus trabajos de ingeniería civil en el país, con la construcción, en asociación con empresas locales, en la región de Piura, a casi 1200 kilómetros al norte de Lima, del muelle de cargas líquidas de Talara, destinado a servir a la más antigua refinería del país y segunda en capacidad de refinamiento. Se

trataba de construir un muelle con capacidad para recibir embarcaciones de hasta 35.000 toneladas de descocamiento bruto y de la usina de tratamiento de agua para lastre. La obra permite hoy que atraquen en condiciones seguras, navíos tanque para la carga de productos de refinería y la descarga en el mar, en condiciones ecológicamente adecuadas, del agua usada para lastre.

Ese fue el primer paso de una larga y fructífera historia de cooperación. Otros se siguieron, sobre todo en el sector vial, pero también en el de generación de energía eléctrica, en una serie de importantes proyectos de ingeniería civil que hasta hoy no se interrumpió.

Así, ya en el periodo 1993-1995, la misma empresa realizó para el gobierno peruano un importante trabajo de recuperación y manutención de un largo trecho (235 kilómetros) de la Carretera Panamericana Sur. Consiste en una de las vías de mayor tránsito en el país y permite a automóviles y camiones realizar sin interrupciones el trayecto entre Ica y Lima, facilitando la salida de la producción básicamente agrícola de la región servida por la carretera para el principal mercado consumidor doméstico, el de Lima. Otros se seguirían, como la recuperación y pavimentación del camino Tarma-La Merced, 1996-98, o de la vía La Merced-Shankivironi, 1997-1999, que en parte coincide en el tiempo con la realización del túnel de aducción y obras conexas de la central hidroeléctrica de San Gabán II, 1996-1999.

Más significativa que la lista de proyectos individuales, por más importantes que éstos sean, es, sin embargo, la visión política suscrita por todos los jefes de Estado suramericanos en la I Reunión de Cúpula de América del Sur, realizada en Brasilia, en el año 2000, de que no bastaba llevar a cabo proyectos individuales – era necesario discutir en conjunto la integración de la infraestructura continental. Sólo de esta forma se podría maximizar la contribución de estos emprendimientos para la consecución del objetivo común de integración. Fue así que se aprobó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsia) como foro para la discusión integrada de proyectos de infraestructura capaces de contribuir para el logro del objetivo integracionista aceptado por todos, pero que sería poco más que letra muerta hasta que no fuese posible promover la integración física del continente.

La Iirsia proyectó nueve Ejes de Integración y Desarrollo, cuatro de ellos involucran a Perú y de éstos, tres involucran también a Brasil:

- Eje del Amazonas – Iirsa Norte (Perú-Ecuador-Colombia-Brasil);
- Eje Iirsa Sur (Perú-Brasil-Bolivia);
- Eje interoceánico (Brasil-Paraguay-Bolivia-Perú-Chile), y
- Eje andino (Perú-Ecuador-Colombia-Venezuela-Bolivia-Chile).

Como se puede apreciar los “ejes de integración” aprobados por la Iirsa ofrecen un elemento importante para el desarrollo de un trabajo serio de cooperación Brasil-Perú en el área de infraestructura de transporte y de comunicación. El eje multimodal Amazonas Norte, por ejemplo, se extiende por 960 kilómetros y comprende no solamente los trechos viales entre Paita y Yurimaguas, sino que también los puertos fluviales de esta última localidad y de Iquitos, así como las vías fluviales ofrecidas por los ríos Huallaga y Marañón que completan la vinculación con la frontera de Brasil. Con respecto al tema específico de este artículo, los proyectos contemplados en los ejes Iirsa – muchos de los cuales todavía están en ejecución con la participación de la Andrade Gutierrez y de otras empresas brasileñas – crean así grandes posibilidades de incremento del intercambio entre un país con la potencialidad ya mencionada de Perú y Brasil, el mercado más importante de América del Sur.

## A modo de conclusión

Como señalado en la parte inicial de este artículo, la idea de integración de los países latinoamericanos como un juego de suma positiva, en el cual la asociación de los países de América Latina podría resultar en una ganancia en relación a lo que sería la mera suma de los productos nacionales de la región, costó para que se plasmara en las respectivas capitales. Su primera expresión formal, muy influenciada por el pensamiento cepalino, fue el Tratado de Montevideo I, de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). En tesis, la integración debería eliminar o atenuar algunos de los problemas asociados a las economías en desarrollo, como la estrechez de los respectivos mercados internos y las consecuentes dificultades de especialización y de formación de economías de escala.

Por motivos que afloraron anteriormente en el artículo, el ideal integracionista no prosperó de la manera prevista en ese tratado. Se llegó así, dos décadas más tarde, al Tratado de Montevideo II, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), cuyas realizaciones también fueron menores que el objetivo formalmente declarado.

Transcurridos cuarenta años de la firma del Tratado de Montevideo I, Brasil tomó la iniciativa de convocar, en el año 2000, una reunión de cúpula de los países suramericanos, considerados como menos vinculados a los Estados Unidos que los de América Central y del Caribe y dotados, en conjunto, de especificidades que, teóricamente, deberían facilitar una aproximación más estrecha de la que sería posible en relación a la totalidad de América Latina. Surgía así, todavía en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la noción de un nuevo regionalismo continental, o ‘suramericanismo’, mantenida en la actual presidencia.

Hoy, con la sabiduría fácil de la retrospección, parece claro que cualquier idea ambiciosa de integración regional – suramericana o latinoamericana – debe ser vista como un objetivo a largo plazo, de consecución deseable, aunque remota. Así, sin perder de vista esta meta lejana, cabe desarrollar pragmáticamente esquemas bilaterales de aproximación con nuestros vecinos, particularmente aquellos proyectos que puedan contribuir también para el logro del distante objetivo de integración regional. Es en este contexto que se encaja la cooperación con Perú en el área de infraestructura.

Traducción: Soledad Rojas

---

# Embraer– Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

---

## La internacionalización de la Embraer

### Introducción

**L**a Industria Aeroespacial, de la que la Industria Aeronáutica constituye su apartado más expresivo, reúne una combinación de características altamente demandantes, que la hacen especial y diferenciada.

Pocas industrias en el mundo aglutinan una combinación de desafíos tan formidables como la industria aeronáutica: del empleo simultáneo de múltiples tecnologías de vanguardia, pasando por la mano de obra de elevada calificación, por las exigencias de una industria global por definición, a la flexibilidad necesaria para reaccionar a los abruptos cambios en el escenario y los grandes volúmenes de capital exigidos en su operación.

Como fruto de la experiencia acumulada a lo largo de más tres décadas de actuación en este mercado competitivo, agresivo y sofisticado, en la Embraer solemos afirmar que el negocio aeronáutico se fundamenta en cinco grandes pilares, que tienen como base única la satisfacción de nuestros

clientes, fuente generadora de los resultados que permitirán el retorno de las inversiones a nuestros accionistas y la continuidad de la Empresa a lo largo de los tiempos:

- Tecnologías avanzadas: debido a los requisitos operacionales muy exigentes en lo que se refiere a la seguridad, a variaciones ambientales extremas y a las restricciones de peso y volumen, la industria aeronáutica emplea una multiplicidad de tecnologías de punta y reconocidamente constituye un laboratorio para su consolidación, antes de que sean pasadas a otros segmentos y actividades productivas. Tecnologías complejas y sofisticadas están presentes no solamente en el producto, sino también en los métodos y procesos de desarrollo y fabricación, siendo necesaria todavía la utilización de las mejores prácticas disponibles en lo que concierne a la gestión financiera y de personas;
- Fuerza de trabajo de elevada calificación: para que se pueda hacer uso eficiente y productivo compatible de estas tecnologías avanzadas, es fundamental que personas capacitadas estén disponibles, en todos los sectores de la actividad industrial: en el proyecto apoyado con ordenadores, en la relación con suministradores y clientes basados en los cinco continentes, en la manufactura que tiene como base máquinas de control numérico sofisticadas, y en la construcción de elaboradas soluciones financieras con instituciones internacionales;
- Flexibilidad: abruptos cambios de escenario afectando la economía y el orden geopolítico a escala mundial, de los cuales el ejemplo más reciente viene de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, han causado impacto sobre la industria de transporte aéreo y, por extensión, sobre los fabricantes de aeronaves. La flexibilidad para adaptarse a estos cambios, con mínima perdida de eficacia y de costes, constituye una característica crucial para asegurar su supervivencia y preservación;
- Intensidad de Capital: grandes inversiones se requieren para el desarrollo de nuevos productos y mejoras de calidad y productividad, aliadas a los largos ciclos de desarrollo y madurez, hacen de la intensidad de capital otra característica determinante de este negocio. Apenas para dar un ejemplo, el desarrollo de la nueva familia de aeronaves comerciales Embraer 170/190 necesitó inversiones del número de mil millones de dólares de Estados Unidos y el nuevo avión Airbus A350 necesitará nada menos que quince mil millones de los mismos dólares, y



Legacy 600

- Industria global: los bajos volúmenes de producción y los costes elevados hacen con que la industria aeronáutica sea exportadora y global por naturaleza, tanto en lo que se refiere a su base de clientes como a la de sus suministradores o de las instituciones financieras e inversores que la apoyan. La misma aeronave Embraer 170 que opera bajo los colores de la empresa finlandesa Finnair en el riguroso invierno escandinavo debe igualmente soportar las condiciones de elevada humedad y temperatura del sur de los Estados Unidos, operando bajo los colores de la United Express. En ambas circunstancias, la Embraer debe hacerse permanentemente presente junto a sus clientes, proveyendo apoyo técnico local y acceso inmediato a piezas y componentes, demostrando compromiso con el éxito de sus negocios y objetivando, siempre, la satisfacción plena que asegura nuevas encomiendas en el futuro. Al mismo tiempo, tiene que vivir los diversos ambientes en que opera para percibir tendencias y cambios en los escenarios, positivos o adversos, para así tener la capacidad de reaccionar con rapidez.

Todas esas características hacen de la industria aeronáutica un negocio, al mismo tiempo, fascinante y de elevado riesgo. El fracaso de un nuevo producto puede implicar la inviabilidad y consecuentemente la salida del mercado de la empresa que lo desarrolló. La desaparición de empresas tradicionales, como la holandesa Fokker, y la salida de la sueca Saab del mercado aeronáutico civil, entre otras, constituyen un duro testimonio de esa realidad.

En relación con los grandes riesgos involucrados, desarrollar una industria aeronáutica autóctona, fuerte y autónoma, ha formado parte de la agenda estratégica de muchas naciones, que a lo largo de los años invierten pesadamente en su implantación, apoyándola de forma recurrente por medio de varios expedientes: firmando grandes contratos de sistemas y productos de Defensa, financiando programas de desarrollo de nuevas aeronaves en condiciones favorables y propiciando incentivos fiscales de toda clase.

## La internacionalización de la Embraer

Consciente de que la conquista de nuevos mercados, fundamentales para el crecimiento y consolidación de la empresa, solamente se dará de forma efectiva si a su presencia física acompañan en esos mercados unidades industriales o de prestación de servicios de posventa y apoyo al cliente, la Embraer adoptó, a partir de su privatización, en 1994, la progresiva internacionalización de sus operaciones como un objetivo estratégico a perseguir.

Lejos de significar con ello la pérdida de su identidad brasileña la separación de sus orígenes, la internacionalización de la Embraer asegurará nuevos negocios, el fortalecimiento de nuestra marca y la creación de más empleos de alta calificación en Brasil, en proporciones siempre superiores a los empleos generados en sus subsidiarias y controladas localizadas fuera del país.

A partir del año de 1997, ya en franca recuperación después del lanzamiento en el mercado de la aeronave a reacción regional ERJ 145, la Embraer dio inicio a su estrategia de internacionalización por medio de una mezcla de acciones que envolvieron: 1) la expansión o implantación de oficinas de ventas, de márketing y centros de distribución de piezas de reposición; 2) realización de “joint ventures” y; 3) adquisición de empresas especializadas en servicios aeronáuticos tradicionales y de reputación en el mercado.



Phenom 100 y Phenom 300

## Estados Unidos y Europa: presencias consolidadas

En territorio norteamericano y europeo la Embraer se encuentra presente desde hace mucho tiempo: desde 1978 y 1983, respectivamente, por medio de oficinas de ventas y márquetin y unidades de apoyo al cliente (piezas y servicios).

Ambas unidades tuvieron y tienen un papel vital en la expansión de sus negocios en los dos principales mercados de Aviación Comercial en todo el mundo, donde vuelan hoy, incluyendo Brasil, cerca de 950 aeronaves a reacción comerciales, que se suman a los cerca de 800 aviones turbohélices y otros tantos aviones militares fabricados por la Empresa. Los mercados norteamericano y europeo son responsables por cerca del 95% del total de las exportaciones.

En el caso de la unidad norteamericana, situada en Fort-Lauderdale, en el estado de Florida, las instalaciones fueron expandidas para hacer frente al crecimiento de los negocios de la Empresa a partir de la primera entrega de la aeronave con turbinas regional ERJ 145, en diciembre de 1996. En noviembre de 2006 esta unidad empleaba a 234 personas y controlaba un estoque de piezas con más de 50 mil ítems.

Como resultado del aumento de sus negocios y del número de clientes establecidos en territorio europeo, la Embraer decidió reunir en una única sede, localizada en Villepinte, en las cercanías del aeropuerto de Roissy-Charles de Gaulle, en París, sus unidades de ventas, márquetin y apoyo al cliente, incluyendo importantes almacenes de piezas sobresalientes, hasta el momento divididas entre la misma localidad de Villepinte y el aeropuerto de Le Bourget. Las nuevas instalaciones, integradas, deberán proporcionar una mayor eficacia operacional a una plantilla de 194 empleados, responsable por la gestión de 172 millones de euros activos y el servicio a más de 37 clientes.

## China y Asia-Pacífico: mercados estratégicos

Por la importancia de su economía, que crece ininterrumpidamente a tasas elevadas hace más de dos décadas, añadido al valor estratégico del transporte aéreo como elemento integrador que hace viable el desarrollo en un territorio de dimensiones continentales, China fue elegida por la Embraer como objetivo estratégico a alcanzar, exigiendo un tratamiento propio y diferenciado, con la cara de las características culturales propias, muy lejanas del mundo occidental.

El establecimiento de la presencia de la Embraer en territorio chino se dio inicialmente en mayo de 2000, con la inauguración de una oficina de ventas y márquetin, en la ciudad de Pequín, seguida a continuación de un centro de distribución de piezas y reposición en la misma ciudad.

En los años 2001 y 2002, la Embraer negoció con autoridades chinas un acuerdo que le permitiera instalar una unidad industrial destinada a la fabricación de aviones de la familia ERT 145 destinados al mercado chino.

Finalmente, en diciembre de 2002, fue firmado un acuerdo con la Aviation Industry of China II (AVIC II), por el que se creó la Harbin Embraer Aircraft Insdustry (HEAI), “joint venture” de la que la Embraer detenta el control, con el 51% de las acciones con derecho a voto.

En febrero de 2004, la Embraer anunció su primera venta en China por medio de la HEAI – seis aeronaves a reacción ERJ 145 para la empresa China Southern. Siguieron a continuación otras importantes ventas del mismo modelo y en la misma cantidad para la China Eastern Jiangsu, en marzo de 2005, y para la China Eastern Wuhan, en enero de 2006.



Vista aérea de la sede de Embraer, São José dos Campos

En agosto de 2006, la Embraer anunció la venta de 50 aviones ERJ 145 y 50 aeronaves a reacción Embraer 190 al Grupo HNA, cuarta mayor empresa aérea de China. El negocio representó el primer contacto de venta de un E-Jet en China continental. El valor total de las encomiendas, de acuerdo con el precio de venta, es de 2.700 millones de dólares estadounidenses. Las entregas de los ERJ 145 comenzarán en septiembre de 2007. La aeronave a reacción, de cincuenta plazas, será producida por la propia HEAI, en la ciudad de Harbin, Provincia Heilongjiang.

Hasta finales de 2006 la HEAI habrá entregado 13 unidades del ERJ 145 que, sumadas a las cinco aeronaves vendidas en 2000, antes de la implantación de su “joint venture”, para la Sichuan, sumarán 18 aeronaves a reacción en funcionamiento en empresas aéreas chinas.

En lo que respecta a la región de Asia-Pacífico, desde diciembre de 2000, la Embraer cuenta con una oficina de ventas y márquetin localizada en

Singapur, con la responsabilidad de desarrollar la estrategia comercial de la compañía para los mercados de la región, incluyendo el subcontinente indio.

El mercado aéreo de la India pasa por un proceso de cambio de padrones con interesantes perspectivas de crecimiento. En este escenario, la empresa Paramount, recientemente creada, anunció el inicio de sus operaciones, con base en dos aviones a reacción Embraer 170 y tres Embraer 175, bajo el régimen de “leasing operativo”.

Fue también en la India, con el gobierno local, donde la Embraer firmó un importante contrato de venta de cinco avionetas ejecutivas Legacy 600, configuradas especialmente para atender demandas de comodidad y seguridad que requieren las autoridades de aquel país.

## Expandiendo la base de los servicios y el apoyo al cliente

La Embraer deberá continuar expandiendo el área de servicios, no sólo en lo que respecta a asegurar los excelentes índices de venta de la flota de sus aviones sino también en lo que hace relación a atender a sus clientes con otros servicios, como el mantenimiento y la reparación, garantizando su plena satisfacción, condición esencial para la generación de nuestros resultados y para el crecimiento de nuestras operaciones.

Así, pues, tenemos que además de consolidar la base de atención en Brasil, con la transferencia del Centro de Servicios para la Unidad Gavião Peixoto, fueron expandidas su participación en los Estados Unidos, con la adición de nuevas instalaciones de la Embraer Aircraft Maintenance Services (EAMS), en Nashville, Estado de Tennessee, y también en Europa, con la adquisición de la OGMA (Indústria Aeronáutica de Portugal S.A.), en Alverca, Portugal, anunciada en diciembre de 2004, al final del proceso de privatización.

En el comienzo de 2005, la EAMS expandió sus instalaciones en el Aeropuerto Internacional de Nashville para aumentar la capacidad de realización de servicios de mantenimiento, dada la creciente flota de aviones de la Embraer en operación en los Estados Unidos. Como consecuencia de esa importante decisión, a partir de 2005, nuevos empleados fueron progresivamente contratados por la EAMS, cuya plantilla contaba, en noviembre de 2006, con 277 empleados.

La OGMA, fundada en 1918, desde entonces se ha dedicado al mantenimiento aeronáutico, siendo hoy un importante representante de la industria aeronáutica europea, ofreciendo servicios de mantenimiento y reparación



Familia Embraer 170/190

de aeronaves civiles y militares, motores y componentes, modificaciones y montajes de componentes estructurales y soporte de ingeniería.

Entre sus principales clientes militares se encuentran la Fuerza Aérea Portuguesa, la Fuerza Aérea Francesa, la Fuerza Aérea y la Marina de los Estados Unidos, la Agencia de Mantenimiento y Suplemento de la OTAN y las Marinas de Noruega y de Holanda, entre otros. En el apartado comercial, la OGMA viene prestando servicios a empresas aéreas como la TAP, Portugalia, British Midland y Luxair, y también a compañías como la Embraer y la Rolls-Royce.

Además de los trabajos en el área de mantenimiento, la OGMA fabrica componentes estructurales y materiales compuestos para la Boeing, Airbus, Lockheed Martin, Dassault y Pilatus. En noviembre de 2006 contaba con 1.606 empleados, constituyéndose en la mayor de las unidades y subsidiaria de la Embraer.

### **La preservación de la cultura, valores y actitud: desafío permanente**

La velocidad de la expansión de la Embraer a partir de 1996, año que marcó la entrada en operación de la aeronave ERJ 145, trajo consigo enormes

desafíos bajo los enfoques de la preservación de la cultura, valores y actitudes que dirigen y deberán continuar orientando sus acciones.

Apenas para exemplificar la dimensión de este desafío, vasta con citar que, en abril de 1997, la Empresa contaba con tan sólo 3.200 empleados distribuidos en un total de cinco unidades operacionales, siendo tres en Brasil y dos en el exterior. Hoy, transcurridos nueve años, son 18.670 empleados distribuidos en trece unidades operacionales, siendo cinco en Brasil y ocho en el exterior. En apenas una de sus unidades, situada en Francia, existen cerca de 26 nacionalidades y 19 lenguas distintas entre los 194 empleados.

Saber reconocer la rica diversidad étnica y cultural de sus empleados y los diferentes ambientes en que desarrollan sus actividades, incluyendo ahí las leyes laborales específicas, y, al mismo tiempo, desarrollar su máximo potencial creativo, canalizando sus energías para los objetivos del negocio, en perfecta armonía con los valores éticos y morales de la Compañía, constituye una de las grandes prioridades de sus administradores.

El principal elemento para llegar a ese objetivo es la llamada Metodología de Gestión por el Plan de Acción. Anualmente, la Embraer elabora un Plan de Acción con una visión de cinco años y sigue un modelo de planificación estratégica considerando mercados, competidores, competencias de la Empresa, oportunidades y riesgos, prioridades y resultados, entre otros factores.

El Plan de Acción de la Compañía es el resultado del desdoblamiento interno de los planos equivalentes en cada área corporativa, funcional y de negocio, llegando al nivel del suelo de la fábrica, a partir de la divulgación, en la estructura organizativa, de directrices generales emitidas por la administración superior para la Empresa. La política de remuneración variable de la Compañía, que se extiende a todos los empleados, tiene en cuenta las metas pactadas entre los líderes y liderados a lo largo de toda la cadena de comando. Siendo así, el Plan de Acción pasa a constituir el instrumento central de la asimilación de la empresa del negocio, la armonía y compromiso de todos los empleados con las metas y resultados planificados.

Juntamente con la Metodología del Plan de Acción, la Embraer practica una fuerte cultura de Comunicación Interna que busca la integración entre los empleados y de sus familiares para así diseminar los principales valores y conceptos de la Embraer.

La Comunicación Interna de la Embraer actúa de forma global e integrada, utilizando herramientas modernas y de gran atractivo para los empleados:

- El Director-Presidente de la Embraer dispone de una herramienta propia de comunicación con los empleados, denominada Em Tempo, producida simultáneamente en los idiomas portugués e inglés. Pero, recientemente, pasaron a ser producidas ediciones especiales de Em Tempo grabadas en vídeo;
- La Intranet Embraer constituye hoy una herramienta de alcance corporativo y es la principal fuente de informaciones de nuestros empleados. Con una media de 24,5 mil accesos diarios;
- Cerca de 600 comunicados internos son producidos anualmente y disponibles a los empleados vía Intranet y en tablones de avisos, siendo el 25% de estos comunicados de alcance corporativo;
- El informativo Embraer Noticias divulga temas esenciales a la cultura Embraer: la Metodología de Gestión por el Plan de Acción, la importancia de discernimiento y contención de costes, el combate al desperdicio, la integración entre equipos en torno a los grandes objetivos empresariales de la Embraer, etc.;
- Entrevistas concedidas por los principales ejecutivos de la Empresa son traducidas y enviadas a las unidades situadas fuera del país. Por tratar, invariablemente, de evaluaciones de mercado, así como de estrategias y de objetivos de la Compañía, son muy apreciadas por los empleados, y
- Artículos publicados en los medios de comunicación nacionales e internacionales, abordando temas de interés para los negocios de la Embraer, son traducidos y disponibles para los empleados.

Con esa visión y determinación, centrada en valores éticos y morales, y teniendo la integridad como base del desarrollo de las acciones, la Embraer se lanza al mercado empresarial de un negocio global, extremadamente desafiante y competitivo. Y lo hace llevando a los diversos mercados la imagen de una empresa brasileña eficiente, ágil y con productos de calidad y actualidad tecnológica.

Traducción: Pedro Delgado



# D E P

DIPLOMACIA  
Número 9

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Enero / Marzo 2009

## Índice

- 
- 5** Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿ posible?  
*Roberto Lavagna*

- 
- 19** Algunas claves para entender Bolivia  
*Pablo Solón*

- 
- 35** Estados Unidos, América del Sur y Brasil:  
seis tópicos para una discusión  
*José Luis Fiori*

- 
- 45** Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo  
en Chile  
*Manuel A. Garretón M.*

- 
- 72** Colombia: política exterior, economía y el conflicto  
*Marta Lucía Ramírez*

- 
- 96** Ecuador, perspectivas de un ex-Presidente  
*Rodrigo Borja*

- 
- 132** La gran divergencia: dependencia histórica o dependencia del camino? Resultados de las Américas  
*Steve De Castro*
- 

- 158** ¿Qué pasó en Paraguay?  
*Fernando Lugo*
- 

- 168** La paradoja peruana: crecimiento económico y desaprobación política  
*Julio Cotler*
- 

- 184** Presentación política, económica y social de Suriname  
*C.A.F. Pigot*
- 

- 207** Uruguay ante las divisorias del aprendizaje  
*Rodrigo Arocena*
- 

- 229** La integración energética de América Latina y el Caribe  
*Maria A. Hernández-Barbarito*
- 

- 249** Fernando de Szyszlo
-

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 8

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Octubre / Diciembre 2007

## Índice

- 
- 5** Argentina y Brasil: contraste y convergencia de estructuras  
*Torcuato S. Di Tella*
- 

- 36** Bolivia: procesos de cambio y política exterior  
*Jean Paul Guevara Arila*
- 

- 50** Cultura, diversidad y acceso  
*Gilberto Gil*
- 

- 63** Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados  
*Osvaldo Sunkel*
- 

- 114** Colombia: un país de contrastes  
*Alfredo Rangel*
- 

- 126** Ecuador: sus temas fundamentales  
*León Roldós*
-

- 
- 142** Guyana: el impacto de la política externa sobre los desafíos del desarrollo  
*Robert H. O. Corbin*
- 
- 163** Paraguay: identidades, sustituciones y transformaciones  
*Bartomeu Melià, s.j.*
- 
- 176** Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión  
*Martín Tanaka • Sofía Vera*
- 
- 193** La República de Suriname y la integración regional  
*Robby D. Ramlakhan*
- 
- 211** Uruguay: breve evolución económica y política  
*Alberto Couriel*
- 
- 224** El Estado de derecho y de justicia social en el marco de la Alternativa Bolivariana para la América y el Caribe ALBA  
*Isaiás Rodríguez*
- 
- 237** Koki Ruiz
-

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 7

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Julio / Septiembre 2007

## Índice

---

7

- La recuperación de la economía argentina  
*Aldo Ferrer*

---

26

- Economía de Bolivia: diagnóstico y planos para el 2008  
*Luis Alberto Arce Catacora*

---

49

- Un enfoque cualitativo de la economía brasileña  
*João Paulo de Almeida Magalhães*

---

83

- La economía chilena y los desafíos del desarrollo  
*Mauricio Jelvez M.*

---

96

- Economía colombiana en la coyuntura:  
una aproximación crítica  
*Darío Germán Umaña Mendoza*

---

119

- La economía del Ecuador:  
un balance y una nueva noción de desarrollo  
*Fander Falconí Benítez*

- 
- 150** La economía de Guyana, examen y prospectos  
*Rajendra Rampersaud*
- 

- 165** Paraguay, una marcha lenta: situación y perspectiva económica  
*Dionisio Borda*
- 

- 182** La economía peruana y el desafío del crecimiento con inclusión social  
*Enrique Cornejo Ramírez*
- 

- 204** Suriname: evolución macroeconómica  
*André E. Telting*
- 

- 218** La economía del Uruguay: una perspectiva empresarial  
*Jorge Abuchalja*
- 

- 231** La actual fase de crecimiento de la economía venezolana  
*Nelson Merentes*
- 

- 251** Philip Moore: un alma antigua enun cuerpo moderno  
*Agnes Jones*
-

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 6

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Abril / Junio 2007

## Índice

- 
- 5** Realidad de Argentina y de la región  
*Cristina Fernández de Kirchner*
- 

- 15** Diplomacia para la vida  
*Pablo Solón*
- 

- 35** Brasil 2007: listo para crecer nuevamente  
*Guido Mantega*
- 

- 49** La integración regional: factor de desarrollo sostenible  
*Emílio Odebrecht*
- 

- 61** En busca del crecimiento con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis*
- 

- 76** Colombia: retos hasta 2010  
*Álvaro Uribe Vélez*
- 

- 91** Un plan para Ecuador  
*Rafael Correa Delgado*
-

---

**98** Identidad cultural y *criollización* en Guyana  
*Prem Misir*

---

**110** Paraguay: Estado patrimonial y clientelismo  
*Milda Rivarola*

---

**133** Colonialidad del poder, globalización y democracia  
*Aníbal Quijano*

---

**182** Combate al narcotráfico en Surinam  
*Subhaas Punwasi*

---

**196** Mercosur: proyecto y perspectivas  
*Luis Alberto Lacalle de Herrera*

---

**205** Acerca de la grandísima importancia de un partido  
*Hugo Chávez*

---

**235** Guayasamín por él mismo

---

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 5

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Enero / Marzo 2007

## Índice

- 
- 5** Ideas, ideologías y política exterior en Argentina  
*José Paradiso*
- 

- 26** La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional  
*Enrique García*
- 

- 36** Paciencia y elecciones  
*Antônio Delfim Netto*
- 

- 40** Perspectivas de las relaciones entre Chile y Bolivia  
*Luis Maira*
- 

- 57** Fortalezas de Colombia  
*Fernando Cepeda Ulloa*
- 

- 80** Política exterior y seguridad democrática y humana  
*Diego Ribadeneira Espinosa*
- 

- 89** El nuevo orden global de Cheddi Jagan  
*Ralph Ramkharan*
-

---

**95**

Situación económica y perspectivas en el Paraguay  
*Dionisio Borda*

---

**111**

Visión estratégica regional de la política exterior  
del Perú

*José Antonio García Belaunde*

---

**132**

Surinam por sus autores

*Jerome Egger*

---

**148**

Mercosur: *¿quo vadis?*

*Gerardo Caetano*

---

**186**

Plena Soberanía Petrolera

*Rafael Ramírez*

---

**195**

Silvano Cuéllar – Alegoría de la Nación

*Maria Victoria de Robayo*

---

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 4

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Abril / Junio 2006

## Índice

- 
- 5 Objetivos y desafíos de la política exterior argentina  
*Jorge Taiana*
- 17 Bolivia, factor de integración  
*Evo Morales*
- 29 Desafíos y perspectivas de la economía brasileña  
*Paulo Skaf*
- 46 Programa de gobierno (2006-2010)  
*Michelle Bachelet*
- 68 La trampa del bilateralismo  
*Germán Umaña Mendoza*
- 88 La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca): un desafío permanente  
*Rosalía Arteaga Serrano*
- 103 Guyana – uniendo a Brasil con el Caribe:  
el potencial se encuentra con la oportunidad  
*Peter R. Ramsaroop*  
*Eric M. Phillips*
-

- 
- 122** La encrucijada política paraguaya  
*Pedro Fadul*
- 

- 136** La gran transformación  
*Ollanta Humala*
- 

- 157** Surinam, visión macroeconómica: desafíos  
y prospectivas  
*André E. Telting*
- 

- 171** La inserción externa del Uruguay: una visión política  
y estratégica  
*Sergio Abreu*
- 

- 208** “Hay otro mundo, y está en éste”  
*José Vicente Rangel*
- 

- 234** Pedro Lira  
*Milan Ivelic*
-

# D E P

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Año I      Número 3      Abril / Junio      2005

## Índice

- 
- 5 La Argentina, hacia otra dimensión de país  
*Roberto Lavagna*
- 12 Los movimientos indígenas en Bolivia  
*Álvaro García Linera*
- 33 Veinte años de democracia  
*José Sarney*
- 43 Las perspectivas electorales en Chile.  
¿ Hacia un cuarto gobierno de la “Concertación”?  
*Carlos Huneeus*
- 68 El verdadero desafío del actual proceso de paz  
en Colombia: la implementación de la ley de verdad,  
justicia y reparación  
*Marta Lucía Ramírez de Rincón*
- 81 Problemas de gobernabilidad de la  
democracia ecuatoriana  
*Osvaldo Hurtado*
-

- 
- 95** Guyana – entre la historia y la realidad  
*Christopher Ram*
- 
- 106** Objetivos y desafíos de la economía del Paraguay  
*Ernest Ferdinand Bergen Schmidt*
- 
- 119** La economía peruana: balance,  
perspectivas y propuestas  
*Enrique Cornejo Ramírez*
- 
- 142** Relaciones Brasil – Surinam, desde la perspectiva  
de un hombre de negocios  
*Robert J. Bromet*
- 
- 150** Uruguay: criterios básicos para una  
propuesta de la izquierda  
*Alberto Couriel*
- 
- 179** ¿Es posible imponer la democracia?  
*Alfredo Toro Hardy*
- 
- 194** Documentos:  
Carta de los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez  
a los Presidentes de los países de América del Sur
- 
- 199** La reinención de lo real  
*Ferreira Gullar*
-

# D E P

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Año I      Número 2      Enero / Marzo      2005

## Índice

- 
- 5      Perspectivas del Mercosur  
*Eduardo Duhalde*
- 30     Educación y cultura en Bolivia  
*Fernando Cajías de la Vega*
- 43     Alianza argentino-brasileña  
*Hélio Jaguaribe*
- 54     Panorama de la seguridad en Sudamérica  
*Francisco Rojas Aravena*
- 80     Drogas, conflicto y Estados Unidos.  
La Colombia de principios de siglo  
*León Valencia*
- 107    La política petrolera y el futuro  
de la Amazonía ecuatoriana  
*Guillaume Fontaine*
- 122    Una odisea constitucional  
*David de Caires*
-

- 
- 138** El fracaso de la política en la democracia  
y la impronta de la realidad  
*Carlos Mateo Balmelli*
- 
- 161** Comunidad Andina:  
integración para el desarrollo en la globalización  
*Allan Wagner Tizón*
- 
- 180** El sistema electoral de la República de Surinam  
*Samuel Polanen*
- 
- 186** Uruguay integrado  
*Tabaré Vázquez*
- 
- 202** Venezuela: de un sistema político a otro  
*Carlos A. Romero*
- 
- 229** Gil Imaná Garrón  
*José Bedoya Sáenz*
-

# D E P

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Año I      Número 1      Octubre / Diciembre      2004

## Índice

- 
- 5** La política exterior argentina  
en el marco de la integración regional  
*Rafael Bielsa*

- 
- 22** La nueva política exterior boliviana  
*Juan Ignacio Siles del Valle*

- 
- 41** Conceptos y estrategias de la diplomacia  
del gobierno Lula  
*Celso Amorim*

- 
- 49** La política exterior de Chile en los inicios del milenio  
*Maria Soledad Alvear Valenzuela*

- 
- 68** La política exterior colombiana: gobernabilidad  
democrática, responsabilidad compartida  
y solidaridad  
*Carolina Barco*

- 
- 93** La política exterior del Ecuador  
*Patricio Zuquilandia-Duque*

- 
- 115** La política exterior de Guyana: Respuestas a los  
cambios en el contexto mundial  
*Samuel Rudolph Insannally*

- 
- 129** La política exterior del Paraguay  
*Leila Rachid*
- 

- 142** La política exterior del Perú: una opción nacional  
en el proceso global  
*Manuel Rodríguez Cuadros*
- 

- 175** La política exterior de la República de Suriname  
*Maria Levens*
- 

- 184** Política exterior del Uruguay  
*Didier Opertti Badán*
- 

- 208** Los venezolanos y su democracia  
*Jesús Arnaldo Pérez*
- 

- 229** Antonio Berni – *Primeros Pasos*  
*Alberto G. Bellucci*
-



