

# Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre “la década social” y el “ciclo progresista” en América Latina

GERARDO CAETANO

*Universidad de la República, Uruguay*

## Resumen

El presente artículo se propone profundizar en torno a una hipótesis de análisis acerca del ciclo reciente de los “gobiernos progresistas” en América Latina, según la cual la consistencia de las políticas redistributivas desplegadas durante la “década social” (2004-2014) se habría visto comprometida por la debilidad de los proyectos de desarrollo implementados durante esos períodos, en particular en relación a la dificultad de superar un modo de crecimiento económico básicamente sustentado en el “boom de los commodities,” así como en lo atinente a la profundización de una pauta de inserción internacional que permitiera dar sustento a otro tipo de políticas alternativas de orientación transformadora. Se trata de poner en cuestión tres factores centrales para cualquier proyecto de cambio en América Latina, que a menudo suelen analizarse en forma compartimentada: la profundidad de las políticas de redistribución, el proyecto de desarrollo con su patrón de crecimiento económico y la pauta correspondiente de inserción internacional.

**Palabras clave:** América Latina, gobiernos progresistas, redistribución, desarrollo, inserción internacional

## Abstract

The following article aims to develop an analytical hypothesis concerning the recent cycle of “progressive governments” in Latin America, which posits that the consistency of the redistributive policies implemented during the “social decade” (2004-2014) was jeopardized due to the weakness of the

development projects implemented in those periods, particularly stemming from the lack of an alternative for economic growth to the “commodities boom,” as well as the failure to develop a strategy for international insertion which could have allowed other kinds of transformative policies. The present analysis thus aims to stress the importance of three key factors in every project of change for Latin America, which are often analysed in a compartmentalized manner: the depth of the redistribution policies, the development project with its pattern of economic growth, and the respective strategies of international insertion.

**Keywords:** Latin America, progressive governments, redistribution, development, international insertion

## 1. Introducción

En América Latina en general y en América del Sur en especial, la experiencia de los gobiernos progresistas de la última década y media, sobre todo durante los impulsos de la llamada “década social” (2003/2004-2013/2014), ha marcado una coyuntura histórica singular. Resulta relevante comenzar a analizar algunos rasgos característicos de ese proceso con rigor académico, en profundidad y sin prejuicios, para comprender los actuales contextos del continente y los itinerarios de su historia más reciente, en particular cuando emergen señales contundentes acerca de un “cambio de ciclo político” en la región. En ese sentido, uno de los objetivos centrales de este artículo es el de contribuir a registrar algunos elementos críticos en relación a la respuesta dada por el “ciclo progresista” ante ciertos retos estructurales y de profundidad histórica en América Latina.

Sin proyectar explicaciones monocausales ante un proceso tan complejo y aun en curso en algunos países, se propone trabajar en particular en torno a la siguiente hipótesis de análisis: la consistencia de las políticas redistributivas desplegadas durante la “década social” en América Latina se ha visto comprometida por la debilidad de los proyectos de desarrollo realmente implementados durante esos períodos, en particular en relación a la no superación de un modo de crecimiento económico básicamente sustentado en el “boom de los commodities,” así como en lo atinente a la profundización de una pauta de inserción internacional que permitiera dar sustento efectivo a otro tipo de políticas alternativas de orientación transformadora. Se trata en suma de poner en cuestión tres factores centrales para cualquier proyecto de cambio en América Latina, que a menudo suelen analizarse en forma compartimentada: la profundidad de las políticas de redistribución, el proyecto de desarrollo con su patrón de crecimiento económico y la pauta imperante de inserción internacional, para sustentar alternativas más autónomas frente a las restricciones externas de los contextos económicos globales.

Sin menoscabar la fuerza de las reacciones opositoras de derecha y centro-derecha, así como el protagonismo de poderes fácticos (nacionales e internacionales) en la deriva de la coyuntura política más reciente en América Latina, debe señalarse que varias reformas postergadas o frenadas durante los mismos gobiernos progresistas en torno a las tres áreas señaladas, han constituido también un factor explicativo de la pérdida de iniciativa y de la desafección ciudadana que han cosechado estos gobiernos en el último lustro de la historia más reciente del continente.<sup>1</sup>

Caben algunas precisiones iniciales. Se opta por la calificación—por cierto laxa y más abarcadora—de “progresismos” sobre otras posibles, en virtud de que uno de los rasgos en debate desde el origen del “ciclo” de transformaciones ha sido la difícil caracterización ideológica y política de los actores promotores del cambio. Rechazadas las calificaciones de “populismos” o de “socialismos del siglo XXI,” por su usual intencionalidad política, su ambigüedad o su controversialidad acrecida,<sup>2</sup> se ha preferido el uso genérico del concepto de “progresismos” sobre el de “izquierdas,” ante las muchas evidencias que prueban la condición de un “cambio político en la fragmentación,” con expresiones de fuerte diversidad. Existen muchas razones para la cautela antes de caracterizar en términos uniformes experiencias tan disímiles como las emanadas de actores de “izquierda” más o menos clásica en la región (como en Brasil, Chile o Uruguay), las provenientes del campo “nacional y popular” o “bolivariano” (Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela), o el despliegue de algunos gobiernos del área centroamericana y caribeña (como El Salvador o Nicaragua), por agrupar tan solo tres espacios diversos, cuyo registro también podría suscitar debate.<sup>3</sup> Ante la imposibilidad de una caracterización más precisa se ha optado por el calificativo genérico y menos connotado de “progresismos,” desde un uso pragmático para orientar el análisis.

Asimismo, en las mediciones que acompañan la contrastación empírica de los argumentos presentados en el texto se ha priorizado la referencia primordial (de uso generalizado en la región) de la “década social” y “del auge de los commodities” (2003/2004-2013/2014), con necesarias flexibilidades, además de referencias a períodos anteriores o a la “caída” del trienio más reciente (2015-2017). Por cierto que va de suyo que esta secuencia no es (no podría serlo) de impacto simétrico en todos los países o subregiones del continente.

Alguien podría señalar que todavía resulta demasiado pronto para realizar estudios con cierta perspectiva de balance, aun provisorio, sobre el reciente “ciclo progresista” en América Latina. Debe coincidirse en general con esa cautela. Sin embargo, el registro cada vez más generalizado acerca de un “cambio de ciclo” político en el continente amerita a nuestro juicio la utilidad de ciertos ejercicios preliminares en esa dirección. Más allá del colapso de Venezuela y de

las divisiones aceleradas dentro de la “revolución ciudadana” en Ecuador, de las derrotas electorales en Argentina (con la “implosión” del kirchnerismo acosado por denuncias de corrupción y el ascenso inesperado de Macri) o en Chile (con el retorno de Piñera frente a un campo de izquierdas dividido y desgastado), de las derivas inciertas en Centroamérica y el Caribe, la clave que fundamenta más el reconocimiento de la inflexión histórica la configura el proceso de Brasil (junto a México, los dos países más importantes del continente), que incluyó el derrumbe en 2016 del gobierno electo de Dilma Rousseff, a lo que siguió el cambio radical liderado desde entonces por su vicepresidente Michel Temer, sin pronunciamiento popular alguno y con un trámite jurídico y político que refiere a nuestro juicio el perfil de un golpe de Estado “blando.”<sup>4</sup> A ello debe sumarse el impacto en todo el continente, pero especialmente en Brasil, de denuncias de corrupción generalizada, que atraviesan todos los partidos y que han generado incógnitas y desencantos de cara a los futuros procesos electorales.<sup>5</sup>

Puede señalarse entonces que en los actuales contextos, más allá de casos singulares, se percibe en América Latina un “giro político a la derecha,” con un programa radical de “contrarreforma,”<sup>6</sup> cuyo despliegue, así como sus límites y alcances tendrán también que ver con los legados diversos (tanto desde lo hecho como desde lo no hecho) que ha dejado el “ciclo progresista.” En el abordaje que se perfila en este artículo, desde las prioridades de análisis señaladas, por razones de espacio y de oportunidad no se focalizan otros factores igualmente decisivos a la hora de primeros balances sobre el “ciclo progresista,” de modo especial en lo que tiene que ver con el tema del “déficit democrático” y las mutaciones de actores e instituciones que acompañaron desde el comienzo este proceso.<sup>7</sup>

A tales efectos, se propone en el presente artículo la siguiente ruta de análisis: i) la presentación de un marco analítico necesariamente sumario, que pone en discusión los planteos que se realizan en el texto con parte de la bibliografía más o menos reciente sobre los temas abordados (modos de medición de la desigualdad y del efecto de las políticas redistributivas, vínculo entre los proyectos de desarrollo y el tipo de crecimiento económico en la región, la relación entre los formatos de inserción internacional y las posibilidades de desarrollo autónomo en los contextos globales actuales, entre otros); ii) un estudio crítico de la evolución reciente de algunos indicadores y políticas en el continente a propósito de retos estructurales de proyección histórica en América Latina (los itinerarios de la desigualdad con sus consecuencias en el abatimiento de la pobreza y la indigencia; la consistencia del tipo de crecimiento económico que sustentó las políticas redistributivas; las pautas de inserción internacional, sus marcos de soberanía y su peso crucial en las estrategias de desarrollo); iii) el trabajo culmina con algunas consideraciones generales sobre las experiencias de los gobiernos progresistas en América Latina, con el registro de ciertos asuntos

controversiales a propósito de los límites y posibilidades de un giro auténticamente transformador en la región.

## 2. Algunos ejes analíticos en cuestión

En primer lugar, cabe reseñar—aunque sea brevemente—el marco teórico y analítico que sustenta el abordaje presentado en el artículo. Para hacerlo resulta indispensable inscribir este texto en algunos de los debates más actuales sobre los temas considerados, así como explicitar las prioridades del análisis y aquellas consideraciones que, por restricciones de espacio, solo se refieren de manera lateral. Del mismo modo, cabe justificar el por qué se jerarquiza en el análisis presentado el vínculo entre el estudio de la profundidad de las políticas redistributivas con el tema de los proyectos de desarrollo efectivamente implementados y las estrategias de inserción internacional adoptadas para trascender las restricciones externas en los nuevos contextos.<sup>8</sup>

Tal como se demuestra más adelante con datos de CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), la mayoría de los autores sostiene que se ha registrado una caída de la desigualdad bastante generalizada en la región, siendo esta caída más acusada en los países donde hubo gobiernos progresistas.<sup>9</sup> Sin embargo, siguiendo a Piketty,<sup>10</sup> algunas investigaciones recientes han abordado específicamente el problema de la concentración de ingresos en los percentiles más ricos de la población. La investigación de Medeiros y otros para Brasil,<sup>11</sup> por ejemplo, ratifica que los datos generalmente utilizados para la estimación de la desigualdad—encuestas de hogares en particular—tienden a subestimar la concentración en los estratos más altos. Cuando esta concentración de ingresos entre estratos altos es tomada en cuenta, por ejemplo a partir de datos tributarios, se encuentra entonces que la desigualdad se habría mantenido básicamente estable en Brasil entre 2006 y 2013.<sup>12</sup> Otros análisis de especialistas dan estimaciones similares o por lo menos discuten el asunto en sus estudios sobre otros casos nacionales en América Latina.<sup>13</sup>

Ahora bien, ¿carece de toda importancia la caída de la desigualdad que registran los datos de CEPAL (recopilados y presentados abajo en los cuadros 1 y 2 y el gráfico 1)? Supongamos que los importantes hallazgos de Medeiros para Brasil fueran extrapolables a toda América Latina. Tendríamos entonces que los datos de CEPAL no capturarían la concentración de ingresos en los sectores más ricos y que la desigualdad general se habría mantenido estable. Los datos de CEPAL se limitarían a reflejar una caída en la desigualdad que se restringe solo al resto de los estratos (sin tomar en cuenta a los *top incomes*). Sin embargo, a nuestro juicio, esto no significa que esta caída de la desigualdad carezca de

importancia, sobre todo en términos políticos y también sociales. Algunas otras investigaciones recientes apuntan a que la desigualdad entre los sectores pobres y medios es particularmente importante, pues limita las posibilidades de articulación entre estos grupos y reduce las posibilidades de redistribuir el ingreso.<sup>14</sup>

La caída en la desigualdad, aunque excluya a los ingresos más altos, podría tener importantes consecuencias de diversa índole, al acercar entre sí a los estratos más pobres y medios. Esta caída en la desigualdad entre sectores asalariados puede dotar de más coherencia a las coaliciones redistributivas sobre las que se han sustentado muchos gobiernos progresistas en América Latina en el período más reciente. Sin embargo, al mismo tiempo, la concentración de ingresos entre los *top income* sería sintomática de la incapacidad de esos mismos gobiernos de reducir la concentración de ingresos entre los más ricos, lo que refiere—entre otros aspectos—a los límites de las reformas tributarias implementadas (o no) durante esos períodos. Se trata de las dos caras de la misma moneda: un éxito parcial para reducir algunas desigualdades, pero la incapacidad de atacar el problema de la concentración de ingresos en los sectores más ricos.<sup>15</sup>

Lamentablemente no existen aun estudios a nivel de toda América Latina con datos sustentados en visiones focalizadas en este tipo de mediciones. Las estimaciones de ingresos altos con registros tributarios están disponibles para pocos países. En ese marco de análisis, las evidencias disponibles en la mayoría de los estudios acreditan una caída de la desigualdad y un enlentecimiento en este último período. La trayectoria diferencial de los sectores altos, allí donde se ha podido registrar de manera sólida, se da en el mismo período de caída de la desigualdad que indica la metodología de la CEPAL, con datos secundarios pero de proyección continental. Este fenómeno puede deberse al uso debatido de “encuestas de hogares versus registros tributarios,” tomando en cuenta que estos últimos captan mejor la situación de los ricos. También depende de un juicio normativo sobre qué priorizar: la evolución general de los sectores bajos y medios o los estratos altos. Sin entrar en opciones teóricas y metodológicas dilemáticas, en este artículo se trabaja prioritariamente con los datos y la metodología de la CEPAL, por su relevancia antes anotada para la visualización de esas “coaliciones redistributivas,” pero también por la mayor proyección continental de sus datos. De todas formas, se hará alusión específica al tema señalado, ilustrado con datos de algunos países que disponen de estimaciones sobre los altos ingresos.

En el presente trabajo se enfatiza también la preocupación en torno a la sustentabilidad de estas políticas redistributivas y su relación con el tipo de crecimiento económico. En términos globales, la caída de la desigualdad que registran los datos de CEPAL se produjo en un período de crecimiento económico general para la región. Más aún, si los gobiernos progresistas consiguieron reducir la

desigualdad con relativo éxito, los investigadores tienden a converger en que lo hicieron en un contexto de auge económico, sostenido fundamentalmente por el “boom de las commodities.” Por cierto que esta postura, si bien mayoritaria en la bibliografía actual sobre el tema, ha suscitado también debates. En cualquier hipótesis, la ralentización en los ritmos de crecimiento de la economía bajo estos gobiernos en el último trienio (2015-2017), se encuentra asociada temporalmente con la pérdida de apoyos ciudadanos a estos gobiernos,<sup>16</sup> en particular entre los estratos medios.

En la medida que esta ralentización económica parece estar relacionada con la caída en los términos de intercambio para la región, la base de los modelos de desarrollo de los gobiernos progresistas entra en cuestión. Surgen de la bibliografía más actual sobre el tema algunas preguntas de perfil interpelante. ¿Resultan sustentables las políticas sociales de equidad bajo un modelo redistributivo que entra en dificultades cuando la economía se ralentiza, producto de la caída en los precios de los productos exportables? ¿Son consistentes esfuerzos redistributivos que no consiguen reducir la concentración de ingresos entre los estratos más altos (si más recursos fiscales se obtuvieran de estos *top incomes*, tal vez podría ganarse apoyo entre sectores medios y bajos reduciéndoles su parte en la carga fiscal)? ¿Pueden ignorarse los vínculos entre la incambiada concentración de ingresos en los sectores más altos de América Latina, con una falta de transformación en la matriz productiva y de los formatos correspondientes de inserción internacional de la región? La sospecha de que, aun con políticas redistributivas razonablemente exitosas, los grandes ganadores en la economía latinoamericana parecen ser básicamente los mismos, advierte la necesidad de interpelar más a fondo este tipo de cuestiones.<sup>17</sup>

Asimismo, aun cuando no resultan el núcleo del artículo, en el mismo se refieren de modo lateral otras cuestiones conexas, por lo menos no suficientemente atendidas durante los gobiernos progresistas, que también han incidido en debilitar la profundidad de la distribución y de los cuadros de cohesión social emergentes tras la “década social” en América Latina. Se trata de asuntos cuya consideración la bibliografía más actual sobre el continente tiende a enfatizar pero que las restricciones de espacio del presente artículo solo permiten mencionar. ¿No ha sido otro “talón de Aquiles” influyente en el ciclo redistributivo señalado, las dificultades manifiestas para consolidar “reformas educativas” más integrales, capaces de combinar de modo efectivo el incremento de la “cobertura” con una elevación visible en la calidad de la enseñanza ofrecida a los sectores más pobres, en especial en asuntos estratégicos como la difusión de una cultura de la innovación en ciencia y tecnología como respuesta a las transformaciones vertiginosas en esos campos?<sup>18</sup> Las dificultades advertidas para modificar el patrón productivo y exportador y las restricciones externas consiguientes, ¿no

se vieron facilitadas por los muy escasos avances en la integración económica de la región?

Este último aspecto que alude a la centralidad del tema de la inserción internacional para la consolidación de proyectos transformadores en América Latina constituye un punto especialmente debatido en la producción más actual en el campo de las ciencias sociales regionales y globales.<sup>19</sup> La “idea fuerza” que recorre la literatura más reciente al respecto apunta a destacar la relación estratégica entre el desarrollo productivo y las *opciones* tomadas en el campo de la inserción internacional, especialmente potenciada con los cambios producidos en la estructura económica mundial de las últimas décadas. Ante los nuevos contornos de las cadenas de valor globales y regionales, en tanto uno de los soportes claves del nuevo sistema global de producción, aun con las restricciones que tienen al respecto los países latinoamericanos, las opciones que tomen estos (o los bloques que integran) respecto a los nuevos formatos de negociación del comercio de bienes, servicios e inversiones no resultan por cierto inocuas. Por el contrario, presuponen perfiles fundamentales para los patrones productivos y el tipo de crecimiento económico, con todas sus consecuencias en los campos decisivos del rol del Estado y el despliegue de las políticas sociales. En esa dirección, las opciones de inserción internacional de los países latinoamericanos no resultan inocuas en relación al proyecto de desarrollo a implementar y a las políticas sociales a desplegar. Como tiende a coincidir la bibliografía actual al respecto, los gobiernos del “ciclo progresista” advirtieron la centralidad estratégica de este punto en sus discursos, pero no lograron trascender esas restricciones externas a través de sus políticas de inserción, a menudo oscilantes.<sup>20</sup>

### **3. Desigualdad, pobreza y sostenibilidad del crecimiento económico**

Existen muchas razones para enfatizar que el primer reto que afronta América Latina es el de la desigualdad. En estos últimos tiempos han surgido a la luz pública distintos informes internacionales que vuelven a poner en el centro de la atención mundial la gravedad inusitada que ha cobrado la desigualdad en el contexto global. Según *Oxfam International* en su último Informe dado a conocer en enero del 2018, el año pasado el 1% más rico del planeta era dueño del 82% de la riqueza del mundo, la mitad de la población no se benefició en nada del crecimiento global, continuó el “boom de los multimillonarios” (que se viene incrementando desde el 2010 a un promedio anual de 13%). Para citar un ejemplo cercano y especialmente ilustrativo, en Brasil seis personas poseen hoy más que la mitad de la población.<sup>21</sup> En ese contexto, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado de manera visible en la década 2004-2014,



sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según la CEPAL, América Latina es ya la región más desigual del planeta, incluso en relación al África subsahariana, con un coeficiente de Gini promedio de 0.5 superior.<sup>22</sup>

Esto ha repercutido en forma directa en el incremento de la pobreza y la indigencia. Como se indica en el recientemente publicado *Panorama Social de América Latina 2017* de la misma CEPAL, el promedio regional de los niveles de pobreza e indigencia aumentó en América latina en 2015 y 2016 después de más de una década de reducción en la mayoría de los países, mientras que en 2017, en la mejor hipótesis, se habrían mantenido estables. Primero se registró un estancamiento en la baja de la pobreza (Cuadro 1) pero, con el nuevo contexto económico más adverso, la tendencia es de incremento. En 2014, el 28,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (168 millones de personas), porcentaje que aumentó a 29,8% en 2015 (178 millones) y a 30,7% en 2016 (186 millones de personas). La indigencia, en tanto, pasó del 8,2% en 2014 (48 millones de personas) al 10% en 2016 (61 millones de personas).

Registros o análisis similares podrían multiplicarse, pero todos convergerían en el señalamiento acuciante de que la desigualdad sigue alcanzando niveles muy severos en el continente latinoamericano y que ello influye en el paralelo incremento de la pobreza y de la indigencia. Véanse al respecto los siguientes cuadros 1 y 2, con su seguimiento sobre los logros sociales verificados en la “década social” o de “auge” en 16 países seleccionados de la región. Aun cuando en este tema puede advertirse un mayor descenso de este tipo de indicadores en países que tuvieron gobiernos progresistas, con la excepción de Perú y en menor medida de Colombia y Panamá, los datos en su conjunto fundamentan la constatación de que esos niveles de desigualdad, aun luego de las más recientes mejoras, expresan la persistencia de situaciones graves.<sup>23</sup> Más aun, la debilidad de las respuestas para enfrentar el advenimiento de coyunturas económicas adversas como las del último trienio, ponen en entredicho la sustentabilidad de esos períodos redistributivos virtuosos.

**Cuadro 1:** Distribución del ingreso en América Latina (16 países seleccionados), medida a través del Coeficiente de Gini, ordenados en forma ascendente por el valor más actual. Años seleccionados entre 2001 y 2014.

	2001	2005	2010	2014	Evolución (2014/2001)
Uruguay	0.452	0.451	0.422	0.379	-16.2%
Venezuela	0.486	0.490	0.394	0.407	-16.3%
El Salvador	0.525	0.493	0.454	0.436	-17.0%
Perú	0.525	0.530	0.458	0.439	-16.4%
Ecuador	0.539	0.531	0.495	0.452	-16.1%
Argentina	0.560	0.558	0.509	0.470	-16.1%
Bolivia	0.609	0.561	0.472	0.491	-19.4%
México	0.542	0.528	0.481	0.491	-9.4%
Costa Rica	0.489	0.470	0.492	0.505	3.3%
Chile	0.564	0.522	0.516	0.509	-9.8%
Panamá	0.555	0.529	0.528	0.519	-6.5%
República Dominicana	0.537	0.569	0.554	0.519	-3.4%
Colombia	0.567	0.551	0.557	0.535	-5.6%
Paraguay	0.558	0.528	0.533	0.536	-3.9%
Brasil	0.639	0.613	0.559	0.548	-14.2%
Honduras	0.577	0.604	0.572	0.564	-2.3%

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

**Cuadro 2:** Porcentaje de personas bajo la Línea de Pobreza (metodología CEPAL) en América Latina (18 países seleccionados). Años seleccionados entre 2001 y 2014.

	2001	2005	2010	2014
Argentina	45.4	30.6	8.6	...
Bolivia	61.7	63.9	42.4	32.7
Brasil	37.5	36.4	24.9	16.5
Chile	20.2	13.7	10.9	7.8
Colombia	49.7	45.2	37.3	28.6
Costa Rica	20.1	21.1	18.5	18.6
Ecuador	56.3	48.3	39.1	29.8
El Salvador	48.9	47.5	46.6	41.6
Guatemala	60.2	54.8	...	67.7

	2001	2005	2010	2014
Honduras	75.5	71.8	69.5	74.3
México	41.1	35.5	36.3	41.2
Nicaragua	69.4	61.9	58.3	...
Panamá	36.9	31.0	25.7	21.4
Paraguay	59.7	56.9	54.8	42.3
Perú	54.7	48.7	34.3	22.7
Rep.Dominicana	47.1	47.5	41.4	37.2
Uruguay	11.4	20.9	8.4	4.4
Venezuela (Rep.Bolivariana de)	44.4	37.1	27.8	32.1
América Latina	43.9	39.7	31.1	28.2

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Una perspectiva de mediano plazo arroja de todos modos un balance positivo en materia de reducción de la pobreza, ya que ésta bajó 15,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2016. La desigualdad de ingresos también se redujo entre 2002 y 2016, aunque el ritmo de caída ha sido más gradual y menos profundo. El coeficiente de Gini pasó de 0,538 en 2002 a 0,467 en 2016.<sup>24</sup> Sin embargo, como se ha señalado, la desaceleración económica iniciada en el 2015 genera alertas sobre la vulnerabilidad del continente respecto a la sostenibilidad del crecimiento, su inserción en el mercado internacional y su persistente estancamiento en aspectos que favorezcan un desarrollo efectivo.<sup>25</sup>

“La experiencia reciente nos indica,” ha señalado Alicia Bárcena al dar a conocer el último informe de la CEPAL en diciembre de 2017, “que el aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos ha sido imprescindible para la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad de ingresos. Y a ese crecimiento han contribuido decisivamente las políticas distributivas y redistributivas de los países, como reformas tributarias, salarios mínimos, pensiones y transferencias vinculadas a las estrategias de reducción de la pobreza y a la expansión de los sistemas de protección social.”<sup>26</sup> De allí que “el llamado es a fortalecer las políticas laborales y de protección social, más aún en periodos de bajo crecimiento económico, y a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a partir de un cambio estructural progresivo.”

El *Panorama Social 2017* de la CEPAL reitera evidencia firme según la cual la reducción de la pobreza, de la indigencia y de la desigualdad en la distribución del ingreso que ha experimentado la mayor parte de los países de la región no ha permitido, empero, acortar otras brechas que históricamente han

definido algunos de los perfiles más negativos de la región. Así, se mantienen muy desafiantes en la región las asimetrías con relación al ingreso y, por ende, al riesgo de caer (en algunos casos recaer, que siempre es peor) en situación de pobreza, afectando especialmente a grupos étnicos, áreas geográficas (el mundo rural versus el urbano), grupos de edad (niños, adolescentes, jóvenes) y género.<sup>27</sup> Simultáneamente con el énfasis en la permanencia de estas “claves” resistentes de desigualdad, se destaca también el tema de los grandes desafíos que atraviesan los sistemas de pensiones, “fundamentales para la protección social . . . en un contexto de cambios demográficos acelerados.”<sup>28</sup> Otros temas estructurales de similar impacto pueden registrarse en la falta de acceso de un tercio de la población latinoamericana y caribeña a sistemas de protección social, así como la fuerte vulnerabilidad del continente ante el cambio climático.<sup>29</sup>

#### **4. Etapas de la redistribución social y algunos contrastes del “ciclo progresista”**

Pero vayamos a lo que nos enseña el análisis de estos temas e indicadores en una perspectiva histórica de mediano plazo. Si se examina la evolución de la pobreza y la indigencia (definidas en este caso como posesión de ingresos insuficientes para acceder a determinadas canastas de bienes y servicios) durante las últimas décadas en América Latina y el Caribe, se pueden identificar cuatro períodos claramente diferenciados.

El primero de los períodos corresponde a los años ochenta del siglo pasado: la llamada “década perdida.” Como se puede apreciar en el Gráfico 1, entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza aumentó de 40.5% a 48.4%, lo que implicó, merced al crecimiento poblacional registrado en esos años, pasar de 136 a 204 millones de habitantes viviendo en hogares con ingresos inferiores a la Línea de pobreza.

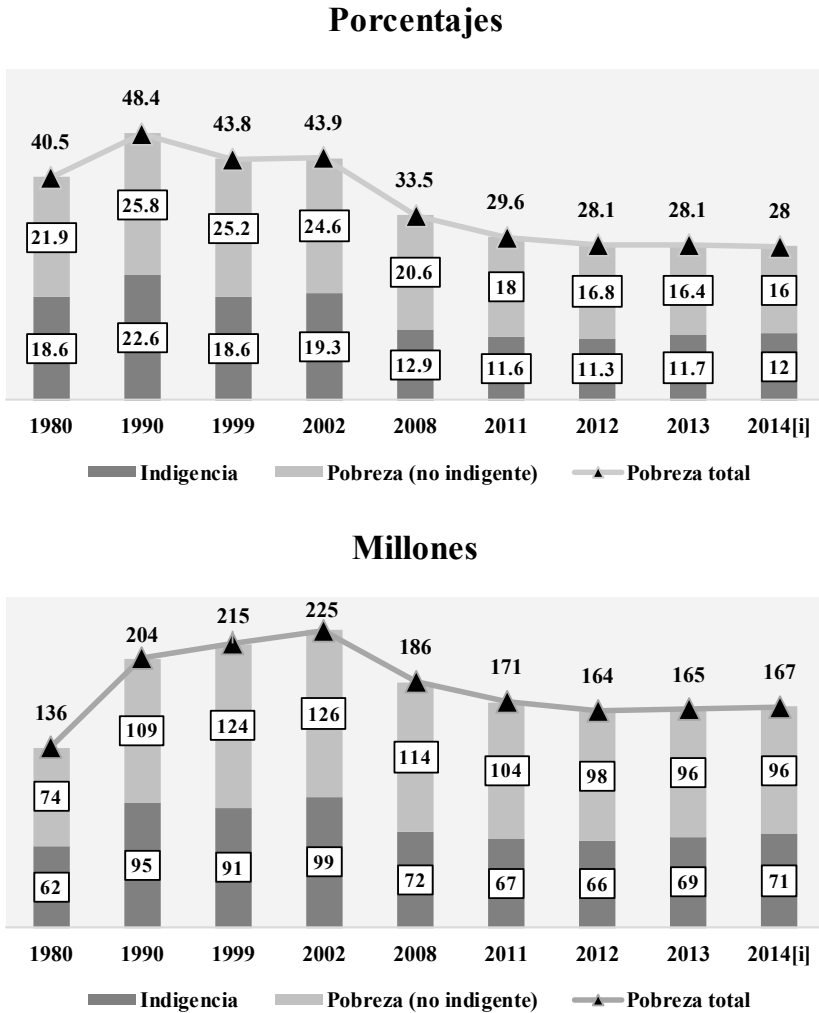
La última década del siglo pasado constituye la segunda etapa en esta periodización. Entre 1990 y 1999 se registró una moderada reducción de la pobreza (de 48.4% a 43.8%) y de la indigencia (de 22.5% a 18.5%),<sup>30</sup> en un contexto de crecimiento económico signado por los procesos de apertura económica y reformas pro-mercado. Cabe consignar que ese descenso de la pobreza y la indigencia coincidió con un incremento sostenido de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida siempre de acuerdo a la metodología de CEPAL. En esta línea, el Banco Interamericano de Desarrollo señalaba por entonces sobre el vínculo entre desigualdad y pobreza en América Latina (BID 1998: 18 y ss.):

Una implicación muy grave de la concentración del ingreso en América Latina es la extensión de la pobreza en la región . . . Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; . . . si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de África, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente.<sup>31</sup>

Entre fines de los años noventa y el inicio del primer decenio del siglo XXI se puede ubicar la tercera fase en este recorrido. En esa etapa se produce en la región, considerada como conjunto, un estancamiento en la reducción de la pobreza, aunque algunos países padecen un crecimiento significativo de la pobreza y de la indigencia a causa de profundas crisis económicas que cierran en forma dramática el ciclo de los noventa.

Finalmente, el cuarto período se inicia a comienzos de este siglo con una sostenida reducción de la pobreza y de la indigencia, tanto en términos relativos como absolutos, que siguió—como vimos—hasta 2012, con un estancamiento posterior hasta 2014 y un incremento gradual en el trienio 2015-2017. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, entre los años 2002 y 2014 se observa una reducción de los porcentajes de pobreza (de 43,9% a 28%) y de indigencia (de 19,3% a 12%). Esta tendencia asume otra valoración si se considera en términos absolutos: en dicho período la región pasó de 225 millones a 167 millones de personas en situación de pobreza, y de 99 millones a 71 millones en situación de indigencia (Gráfico 1). Esta evolución virtuosa ha sido reconocida como el gran legado de la “década social.”

**Gráfico 1:** Población bajo la Línea de pobreza (Mét.CEPAL) en América Latina. Años seleccionados entre 1980 y 2014. En porcentajes y valores absolutos.



Fuente: CEPAL (2015: p. 16).

Notas: [i] proyección a 2014.

Cabe el interrogante respecto a si el estancamiento que se observa en el mejoramiento de los indicadores de pobreza e indigencia a partir de 2012 y las tendencias ya negativas que comienzan en 2014/2015 representan el inicio de una nueva etapa en este recorrido, dentro de un marco global de crisis econó-

mica y de incertidumbre. En cualquier hipótesis, si bien fueron importantes los logros sociales obtenidos en la llamada “década social” durante el auge de las commodities, no han resultado suficientes y, de modo especial, no parecen haber afirmado su sustentabilidad efectiva en un tipo de crecimiento y en una estrategia de desarrollo que pueda autonomizarse—al menos en términos relativos—de los cambios de coyuntura en la economía internacional. Cabe preguntarse entonces si las políticas redistributivas solo pueden sobrevivir en “épocas de bonanza,” entendidas desde América Latina como auge de precios y de acceso a mercados extrarregionales para productos primarios. ¿Cuánta cohesión social genuinamente arraigada puede lograrse sin cambios sustantivos en los ámbitos de la educación, de la promoción efectiva de sistemas innovadores en ciencia y tecnología, de estructuras económicas que alienten en forma más decidida la agregación de valor en los rubros de exportación y que sean menos condicionadas por cambios en el contexto global?<sup>32</sup>

Como ya ha sido señalado, han emergido en algunos países análisis científicos que ponen en cuestión la profundidad de las políticas redistributivas durante el ciclo progresista al registrar fenómenos de concentración de ingresos en los percentiles más altos. En los trabajos realizados con dicha metodología que han abordado los casos de Brasil, Uruguay y Colombia, por ejemplo, se ha mostrado que en los períodos en que los datos basados en encuestas a hogares registran una caída de la desigualdad, la participación en el PBI total del 1% superior y estratos más altos ha permanecido constante o, aún, ha aumentado.

De acuerdo a lo referido anteriormente, investigadores como Marcelo Meideiros, Pedro Herculano Guimarães de Souza y Fabio Castro, entre otros del grupo pionero que comenzó a investigar la desigualdad según la metodología de Piketty, han conseguido evidencia de que, en el caso de Brasil, la concentración del ingreso del 1% más rico era en 2015 una de las más altas del mundo, poniendo en cuestión los logros del gobierno petista en la materia.<sup>33</sup> Del mismo modo, investigadores como Andrea Vigorito, Verónica Amarante, Marco Manacorda y Rodrigo Arim han confirmado tendencias de similar orientación en sus indagaciones sobre Uruguay.<sup>34</sup> Como se ha advertido, todavía no existen datos para el conjunto de América Latina desde este tipo de metodologías. Sin embargo, no resulta descabellado suponer que esas tendencias pueden haberse reiterado (incluso con mayor profundidad) en otros países con gobiernos progresistas, lo que permite interpelar más en profundidad la entidad verdadera de los cambios logrados en relación a la desigualdad.

Como se verá en el siguiente apartado, el giro económico aperturista que antes se expandió por casi toda América Latina y que ahora parece incorporar también a los países del Mercosur,<sup>35</sup> ha coincidido con la continuidad y, aun, profundización de políticas promotoras de la exportación de recursos naturales

(básicamente alimentos y minerales sin procesar), con problemas de sustentabilidad medioambiental y con escasa atención a políticas proactivas de ciencia y tecnología, indispensables para sustentar enfoques consistentes para la agregación de valor, el cambio en la matriz productiva y la generación de empleos de calidad. Véanse al respecto los siguientes cuadros y las dudas radicales que arrojan sobre algunos de estos temas.

**Cuadro 3:** Participación de las exportaciones de productos primarios en el total de exportaciones en América Latina y el Caribe (12 países). Años seleccionados entre 1990 y 2015. En porcentaje.

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Venezuela (República Bolivariana de)	89.6	85.8	90.9	90.6	95.7	98.2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	95.3	81.4	71.1	88.8	93.6	95.2
Ecuador	97.7	92.2	90.1	91.5	90.2	92.3
Paraguay	90.1	80.7	92.5	92.8	92.6	89.9
Chile	88.7	86.5	83.8	84.9	87.4	85.6
Perú	81.6	85.2	79.7	82.6	86.3	85.1
Colombia	74.9	65.2	67.5	64.2	76.1	75.8
Uruguay	61.2	61.2	58.1	68.1	74	74.8
Argentina	70.9	66.1	67.5	69.2	66.8	70.6
Brasil	48.1	46.5	41.6	47	63.4	61.9
Costa Rica	73.2	74.9	34.4	34.4	39.1	46.4
México	56.5	22.3	16.5	22.9	24	17.2
Mercado Común del Sur (Mercosur), sin Bolivia y Chile	55.5	53.2	51.3	53.7	65.2	65

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

**Cuadro 4:** Investigadores en innovación y desarrollo por millón de habitantes en distintas regiones del mundo. Serie 2000-2010.

Investigadores en I+D (por millón de habitantes)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asia Oriental y el Pacífico	939	915	982	1070	1224	1254	1457	1454	1692	1129	1475
Europa y Asia central	2299	2374	2386	2452	2531	2582	2573	2571	2642	2664	2716



Investigadores en I+D (por millón de habitantes)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
América Latina y el Caribe	329	326	353	381	429	450	440	454	460	483	503
América del Norte	3480	3560	3638	3873	3797	3769	3834	3840	3990	4111	3946
Asia meridional	110	..	..	..	..	129	..	..	..	..	156
África del sur del Sahara	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Oriente Medio y Norte de África	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mundo	1081	..	..	..	..	1204	..	..	..	..	1278

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial: World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).

**Cuadro 5:** Indicadores para la medición de las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio N°7 (medioambiente) en América Latina y el Caribe. Años entre 1990 y 2015.

	1990	2000	2005	2010	2015
Proporción de la superficie cubierta por bosque	51.09	48.87	47.69	46.80	46.26
Toneladas de CO2 por habitante	2.26	2.53	2.65	2.85	...
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas	4.90	8	...	...	13.30
Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	84.9	89.6	91.5	93.3	94.6
Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas	67.3	74.7	77.8	80.8	83.1
Población urbana que vive en tugurios (porcentaje de la población urbana)	33.7	29.2	...	...	20.5

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Como se ha podido confirmar en el pasado más reciente en algunos países en los que radicarón experiencias prolongadas de gobiernos progresistas, en especial en Venezuela y Argentina,<sup>36</sup> la consistencia de las políticas redistributivas y sus principales logros pueden implosionar rápidamente cuando no se complementan con reformas económicas fundadas y con cambios estructurales. Sin retornar a dependentismos de otro tiempo, por cierto que no hay que olvidar las restricciones y condicionamientos para un desarrollo alternativo en países como los latinoamericanos. Pero tampoco debe opacarse el registro que en estos planos, no solo los gobiernos progresistas sino la gran mayoría de los gobiernos

más o menos recientes del continente, no han podido ostentar desempeños significativos. Con economías primarizadas,<sup>37</sup> sin apuestas exitosas y potentes en educación, ciencia y tecnología, sin sustentabilidad medioambiental, sin cambios responsables en materia de nuevas políticas económicas para el desarrollo, las chances de avances consistentes en la cohesión social se debilitan.

En varios de sus últimos trabajos y exposiciones, el economista José Antonio Ocampo ha estudiado las derivaciones de este período más reciente del tránsito “desde el auge a la crisis” en América Latina, así como su coincidencia con la acción de gobiernos progresistas. Luego de registrar las consecuencias sobre la región de la “fuerte desaceleración del comercio internacional” y del fin del llamado “auge de las commodities” en el bienio 2014-2016, Ocampo señala que América Latina en la gran mayoría de sus países “se gastó el auge de los términos de intercambio” sin crear “grandes espacios en materia fiscal,” capaces de sustentar “políticas anticíclicas.”<sup>38</sup> Ello, en su visión, se volvió más grave pues el continente continuó en los tiempos de bonanza (en el que los grandes ganadores fueron los países “energético-mineros”) con una “excesiva dependencia de los productos básicos,” “una desindustrialización prolongada y prematura,” grandes rezagos en infraestructura y en especial en materia tecnológica. Sus sugerencias para los nuevos tiempos vuelven al mismo punto de las exigencias, logros y omisiones de la década más “social y progresista”: aunque no se vea “margen para políticas contracíclicas,” en la coyuntura más actual de América Latina tendrían que afirmarse “políticas de diversificación productiva,” grandes apuestas a la “transformación en I+D” y a la “inversión en infraestructura”, así como a procesos de integración regional genuina “que superen las divisiones políticas.”<sup>39</sup>

¿Cuántas posibilidades tiene ese programa de políticas en los actuales contextos internacionales y regionales? ¿Qué tipo de políticas de inserción internacional se requiere o cuáles están disponibles para ese rumbo? ¿Se percibió en el último tiempo la convicción y el pensamiento estratégico al menos para intentarlo en serio? ¿Cómo devienen esos retos ante el “giro político a la derecha” y sus programas convergentes de “contrarreforma”? ¿Los gobiernos progresistas dieron respuesta efectiva a esas demandas?

## 5. Inserción internacional y desarrollo

A partir del reconocimiento de estos últimos retos referidos, sin duda que también resulta decisivo explorar la articulación central de las políticas de inserción internacional y de los proyectos de desarrollo promovidos, que son anverso y reverso de un mismo asunto. En ese sentido, el contexto internacional actual

es muy claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en cuanto a la necesidad de una renovada inserción global desde América Latina, con el soporte de una mayor integración regional que sustente un desarrollo un desarrollo que sea más autónomo de las restricciones externas derivadas del “hiperglobalismo extremo” de los nuevos contextos.<sup>40</sup>

Este imperativo tal vez se profundice en América Latina, en medio de una superpoblación de organismos integracionistas o regionalistas (de vigencia dispar, algunos con crisis de funcionamiento visibles) que no convergen, lo que ha creado superposición de fines y tareas. El primer eje de discusión se plantea en relación a cómo pueden construirse proyectos de desarrollo no atados a la exportación de bienes primarios sin la adopción de estrategias efectivas de integración regional. ¿Debe darse como un dato indiscutible el que en el mundo actual de las cadenas globales de valor, el lugar asignado para los países latinoamericanos no puede ser otro que el de productores y exportadores de bienes primarios, en el mejor de los casos con modernización tecnológica derivada de las inversiones externas directas? ¿Es esta una pauta aceptable para la consolidación de “ciclos progresistas” orientados a afianzar un desarrollo más inclusivo y equitativo? En medio de la ya tradicional “inflación retórica” sobre la integración, una perspectiva geopolítica sobre el continente apunta a la necesidad de iniciativas de convergencia entre los procesos integracionistas existentes. Este proceso de convergencias, mucho más en los contextos actuales, debería procurar—por ejemplo—reintegrar efectivamente a México a América Latina, un objetivo desafiado hoy por los excesos de la Administración Trump, el riesgo de la disolución del NAFTA y los retos del proceso electoral mexicano de 2018.<sup>41</sup>

Varios autores han identificado en las últimas décadas la propuesta de un “regionalismo posneoliberal” principalmente en América del Sur, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa integracionista: “primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por . . . la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover . . . la legitimación social de los procesos de integración.”<sup>42</sup> A la luz de lo ocurrido en los últimos años puede señalarse sin embargo que—más allá de logros parciales—ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático pudieron avanzar en los hechos, desde esa “afinidad ideológica” tantas veces invocada por los gobiernos progresistas. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. A la hora de los balances iniciales, este fracaso no es de los menos importantes.<sup>43</sup>

Y esto es así entre otras cosas porque no parecen avizorarse “salidas en solitario,” proyectos de desarrollo con equidad sustentados en relaciones bilaterales aisladas entre cada uno de los países latinoamericanos y los nuevos centros de poder de la economía global.<sup>44</sup>

Es cierto que la mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos llegaron a advertir en sus discursos la crucialidad de este punto. En ese sentido, durante la última década y media, muchos de esos gobiernos han postulado una vocación de mayor profundidad integracionista, representada en el campo ideal en alianzas de la naturaleza del Mercosur o del ALBA, basados en una llamada “apuesta posliberal,” con compromisos de avance en políticas más integrales, orientadas a superar un ciclo de excesiva priorización comercialista. Esa vocación de profundizar los objetivos de la integración regional en el Mercosur quedó plasmada, por ejemplo, en documentos como el *Consenso de Buenos Aires* (octubre de 2003) o el *Acta de Copacabana* (noviembre de 2004), impulsados por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner respectivamente. También fue ejemplo de esa tendencia la negativa de todos los Estados parte del bloque, junto a Venezuela, a sumarse al proyecto del *Area de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) en ocasión de la *IV Cumbre de las Américas* de Mar del Plata en noviembre de 2005.<sup>45</sup> Estos pronunciamientos reflejaron en su momento las potencialidades de un nuevo acuerdo político que se proyectaría sobre el Mercosur pero con una posterior vocación continental, desde los nuevos mecanismos entonces emergentes como la ya referida ALBA, la UNASUR o la CELAC.<sup>46</sup> Las definiciones parecían orientarse entonces a la conformación de espacios integrados de desarrollo como soporte de una mayor autonomía en la inserción internacional de la región. En los mismos textos propositivos se hacía hincapié en que estos nuevos enfoques de integracionismo y de inserción internacional resultaban bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente de las commodities, con mayor articulación entre complementación productiva, “comercio justo” y desarrollo con equidad.<sup>47</sup>

Sin embargo, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales,<sup>48</sup> así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, terminaron por restarle credibilidad al nuevo enfoque de integración y

regionalismo “posneoliberal,” precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

Este fracaso, si bien ha terminado de consolidarse con el giro político más actual en el continente, ya estaba presente desde hacía varios años, cuando seguían en pie los gobiernos progresistas. La relevancia de ese proceso se profundiza por el impacto de los contextos internacionales más actuales y sus condicionamientos para los países del continente. Como ha señalado Dani Rodrick, entre otros, el “trilema político de la economía mundial” apunta actualmente a que la vigencia de un “hiperglobalismo extremo” provoca problemas de gobernanza a nivel internacional, al tiempo que desafía las posibilidades de una democracia plena dentro de los Estados nacionales.<sup>49</sup> La bibliografía más reciente tiende a destacar las fuertes restricciones que estos cambios globales suponen para propuestas progresistas afincadas en América Latina.<sup>50</sup>

Las políticas hacia América Latina por parte de EEUU y Europa se han vuelto más agresivas y distantes: la fugaz “Doctrina Tillerson,” con la explicitación de sus profundos recelos ante el protagonismo creciente de China y Rusia en la región configuran un buen reflejo de ello.<sup>51</sup> Por su parte, la persistencia del crecimiento de los países “emergentes” (aun con tasas más bajas en los últimos años), posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de cambios en el escenario internacional, con fuertes impactos en el continente. La propia China se ha consolidado como el primer socio comercial de la casi totalidad de los países sudamericanos, aunque ha tendido a competir con México y con la zona centroamericana y caribeña más asociada a la gravitación norteamericana. Sin embargo, su despliegue por la región no ha hecho más que profundizar el patrón productivo primarizado y extractivista, tanto en lo que refiere a su comercio como al perfil de sus inversiones.<sup>52</sup>

Cabe advertir además que a partir del bienio 2014-2015, China ha venido variando sus estrategias de crecimiento en una perspectiva de desaceleración ordenada y con ello ha afectado seriamente el mercado mundial de las commodities, con fuertes impactos sobre los gobiernos progresistas latinoamericanos y sus políticas.<sup>53</sup> A pesar de los altibajos, este inestable rebalance de poder mundial, además de impactar en la ecuación económica internacional, está incidiendo sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación de bienes, servicios e inversiones, con todas sus implicaciones de diversa índole en las políticas públicas, también con fuertes consecuencias para América Latina.<sup>54</sup>

Todo este contexto de cambios en la negociación internacional refuerza los desafíos de inserción para los países latinoamericanos y sus proyectos de desarrollo. A ese respecto, el escenario de las últimas décadas se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes en el continente. Mientras que por un lado los países con costas al

Pacífico han ido consolidando su esquema de integración enmarcado en una trayectoria de fuerte apertura a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo norteamericano que hoy parece replegarse, los países asociados en torno al Mercosur y el ALBA procuraron en el último decenio (con dificultades importantes y con giros significativos de orientación en los últimos años) consolidar la integración regional como un mecanismo que favoreciera una inserción más autónoma en el escenario global. Como vimos, más allá de logros parciales, los fracasos en la integración regional debilitaron esta segunda vía progresista. En el caso del Mercosur el factor fundamental fue la falta de voluntad política de los dos grandes del bloque, Argentina y Brasil. En el caso del ALBA, el gran motivo del declive fue la implosión del liderazgo venezolano tras la caída de los precios internacionales del petróleo. En ese marco, la vía del aperturismo comercialista y de la aceptación de las nuevas reglas de negociación en bienes, servicios e inversiones, con todos sus efectos en las políticas internas de los Estados nacionales, parece proyectarse como pauta dominante en todo el continente. No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del “programa contrarreformista” de los nuevos gobiernos de derecha o centro derecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción, etc.) se presenten como consecuencias “naturales” de un ajuste indispensable al “nuevo mundo.”<sup>55</sup>

En contextos en los que se combina inseguridad e inestabilidad internas con conflictos emergentes de diversa índole, el continente ve consolidarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre su peso en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares. El Cuadro 6 proyecta una panorámica contundente sobre ese particular.

En contraposición con estos indicadores, América Latina mantiene mucha relevancia en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), en la riqueza fundamental de la biodiversidad, aspectos que se proyectan bien lejos de la marginalidad anotada y que ya despiertan codicias externas varias, con sus implicaciones de toda índole. Parece obvio entonces que la modalidad de expansión del capitalismo en América Latina, conducido por las cadenas globales de producción lideradas por las grandes transnacionales, apunta hacia las industrias extractivas basadas en recursos naturales. Y más allá de la retórica neodesarrollista, los gobiernos progresistas parecieron finalmente aceptar ese rol o, por lo menos, no encontraron alternativas efectivas a sus restricciones. Ello sin duda tuvo también elementos

de “profecía autocumplida.” En todo caso, terminó reforzando la primarización de las exportaciones y las restricciones consiguientes sobre los enfoques de crecimiento económico y cohesión social.

**Cuadro 6:** Grupos de economías de acuerdo a la clasificación del FMI (193 países) ordenados por su participación en el PIB global (medido a paridad de poder de compra). Serie 1992-2022 [desde 2012 a 2022, a partir de proyecciones del FMI]. En porcentajes.

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2022
39 economías avanzadas (clasificación IMF)	58.07	58.1	57.3	56.5	53.7	50.2	46.3	43.5	41.8	39.9	37.63
30 economías asiáticas emergentes / en desarrollo (incluida China)	12.61	15.0	16.0	17.3	19.2	22.1	25.8	28.7	31.6	34.3	36.99
23 economías del Medio Oriente y del Norte de África, Afganistán y Pakistán	7.26	7.1	7.3	7.1	7.6	7.7	7.9	7.6	7.6	7.5	7.49
<b>32 economías de América Latina y el Caribe</b>	<b>9.33</b>	<b>9.4</b>	<b>9.5</b>	<b>8.9</b>	<b>8.6</b>	<b>8.6</b>	<b>8.7</b>	<b>8.6</b>	<b>7.8</b>	<b>7.4</b>	<b>7.21</b>
12 economías de la Comunidad de Estados Independientes (Europa Oriental y Asia, incluye Rusia)	7.04	4.8	4.0	4.4	4.8	5.2	5.0	5.0	4.5	4.3	4.15
12 economías europeas emergentes / en desarrollo	3.22	3.2	3.3	3.2	3.4	3.5	3.4	3.5	3.5	3.5	3.49
45 economías del África subsahariana	2.47	2.4	2.4	2.4	2.6	2.7	2.9	3.0	3.0	3.0	2.98

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IMF World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>).

Mientras se confirma el giro netamente “comercialista” de un proceso de integración ambicioso como el Mercosur,<sup>56</sup> cuando ante las diferencias políticas entre los Estados (acrecentadas por la crisis venezolana) tiende a confirmarse un sorprendente “Grupo de Lima,”<sup>57</sup> que avanza en decisiones que involucran a la región desde la absoluta transgresión de los circuitos regionales de carácter

institucional, o cuando se “dinamita” la UNASUR, con el retiro de seis Estados partes,<sup>58</sup> hay que recordar una vez más que estas derivas actuales, si bien se consolidaron con los nuevos gobiernos de derecha o centroderecha, no nacieron con ellos.

En la actualidad, no es que hayan desaparecido en las filas del progresismo latinoamericano las visiones críticas, por ejemplo, a los fuertes condicionamientos de los Tratados de Libre Comercio clásicos, en especial en asuntos estratégicos como compras gubernamentales, propiedad intelectual, tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, dilucidación de contenciosos en el CIADI (organismo anexo al Banco Mundial) y no en tribunales competentes acordados por los países firmantes, entre otros aspectos. Aunque los marcos de negociación han cambiado y en particular con China parecen abrirse condiciones de mayor flexibilidad, las posturas críticas a este tipo de acuerdos persisten y mantienen fundamento. Sin embargo, el statu quo de algunos integracionismos paralizados, sumado a los retos de un contexto acuciante de desaceleración económica, de cambios tecnoeconómicos y de reformulación de las negociaciones en comercio de bienes, inversiones y servicios, ya genera descontentos expandidos. Las posturas de quienes en el continente exigen pautas de inserción internacional capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos industriales y mayor agregación de valor, han comenzado a enfrentar cierto desaliento frente a la intocada dependencia de la exportación de commodities que exhibían (y continúan exhibiendo) los países de la región, sus dificultades para enfrentar la desaceleración económica y su relativa marginación respecto de los principales circuitos comerciales a nivel internacional.

## **6. Debilidades de los gobiernos progresistas latinoamericanos y su influjo en el cambio de ciclo político en la región.**

Desde la perspectiva del progresismo más específicamente sudamericano, ya a fines de 2009, el chileno Luis Maira, manifestaba su sorpresa por la “evaluación insuficiente” y por la “limitada comprensión” que—a su juicio—las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global de 2008. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar las posibilidades de retorno de “una etapa posneoconservadora en la región.”



Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein respecto a que el gobierno de Obama podía paradójicamente ser funcional al “momento de la venganza de la derecha,” Maira llamaba la atención sobre que un eventual “efecto pendular” podía ser favorecido por la ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que habían protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente sudamericano.

“La pregunta es,” concluía Maira,

si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento transformador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla . . . Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad, . . . la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y . . . la participación ciudadana . . . Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y las estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas.<sup>59</sup>

Casi una década después y con el giro político “contrarreformista” que se atisba en el continente, sus señalamientos de entonces parecen revestir un cierto perfil profético. Los progresismos, en particular aquellos que detentaban el gobierno en América del Sur, todavía en pleno “auge de las commodities” pero ya con la señal de la crisis de 2008, prefirieron otras agendas menos desafiantes, tanto en el campo decisivo de las alternativas de inserción internacional, como en el de la exigencia de nuevas ideas y proyectos sobre un desarrollo diferente con equidad social.

\* \* \*

En suma, se han presentado algunos rasgos de la evolución de ciertos retos históricos que aún perduran en América Latina y que han sido objeto de propuestas centrales en los gobiernos progresistas de la “década social” y del “auge de los commodities”: los avatares de la desigualdad de ingresos y de sus consecuencias intrínsecas en el abatimiento de la pobreza y la indigencia; la consistencia efectiva del crecimiento económico; las políticas de reinserción internacional como soportes de soberanía y de proyectos de desarrollo consistentes; entre otros. A partir de allí, más allá de matices necesarios y del señalamiento de lo-

gros importantes, se han postulado evidencias acerca de la relevancia de ciertos fracasos y frenos en la implementación efectiva de los programas reformistas que portaban los gobiernos progresistas en sus inicios. Incluso se ha formulado la hipótesis complementaria de que un análisis crítico en torno al ciclo progresista y su “década dorada” resulta de relevancia para comprender mejor las causas, los límites y alcances del nuevo “giro a la derecha” que se está produciendo en la América Latina de nuestros días.

La hipótesis-marco que se ha trabajado en este artículo se encuentra en diálogo con las posturas de otros intelectuales, tanto latinoamericanos como de otros continentes, que comienzan a abordar estos temas. Es forzoso destacar entre ellos algunas citas recientes de un trabajo de François Houtart, titulado “América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo” y publicado en 2016. En ese texto, Houtart parte de la hipótesis que los nuevos gobiernos progresistas “fueron postneoliberales y no poscapitalistas.” Luego de registrar varios de sus logros y de destacar lo difícil de su tarea en “reparar los desastrosos efectos sociales del neoliberalismo,” señala que el proyecto de desarrollo implementado en estas experiencias apostó al “aumento de la producción” y a “una concepción de la redistribución de la renta nacional sin transformación fundamental de las estructuras” económicas y sociales, lo que a su juicio “condujo a una reprimarización de las economías latinoamericanas y al aumento de la dependencia con respecto al capitalismo monopolista” global. Houtart manifiesta sus dudas respecto a que fuera posible “otro modelo” en esa coyuntura, aunque establece que en respuesta a las dificultades derivadas del cambio de contexto económico internacional y al surgimiento de descontentos, “los gobiernos progresistas adoptaron medidas cada vez más favorables a los mercados, hasta el punto de que la “restauración conservadora” que denuncian con regularidad, se introdujo subrepticamente dentro de ellos mismos.<sup>60</sup>

Por cierto que el “ciclo progresista” y la “década social” no fueron en modo alguno una nueva “década perdida” ni tampoco el “retorno del peor de los populismos,” como señalan las derechas latinoamericanas. En primer lugar, como se ha señalado, resultó una experiencia muy diversa y plural, con logros importantes en distintas áreas, en particular en el campo social. De todos modos, la experiencia en tanto proceso continental no admite caracterizaciones cerradas. Los análisis tienen que profundizarse y ganar en sustentabilidad heurística e interpelación teórica. En esa encrucijada latinoamericana de la historia reciente radican muchas preguntas difíciles, de proyección genuinamente global, que interpelan a dirigentes políticos y sociales pero también a los intelectuales.

Reiterémoslo una vez más: el giro actual hacia la derecha y el rumbo de “contrarreforma” que se atisba en él no parecen ser una simple alternancia más, propia de toda democracia, en la historia contemporánea de América Latina. Se

atisban propuestas y orientaciones en muchos casos extremistas, que parecen apostar a la destrucción de lo dejado por el “ciclo progresista” y a consolidar un retorno a la “normalidad” anterior. Lo que habría que preguntarse es si las debilidades y omisiones de los gobiernos progresistas, en cuestiones fundamentales del cambio social que proponían, no han convergido en la facilitación de este giro actual.

## Notas

- 1 Entre los textos más recientes sobre el tema de los progresismos pueden consultarse: José Joaquín Brunner, *Nueva Mayoría. El fin de la ilusión* (Santiago de Chile: B Grupo Zeta, 2016); José Natanson, *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2018); Gerónimo de Sierra (org.), *Los progresismos en la encrucijada* (Montevideo: UDELAR, 2017); entre otros.
- 2 Para un enfoque alternativo sobre la categoría “populismo” y su aplicación en el análisis político del continente, cfr. Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009).
- 3 La deriva trágica de Venezuela o la situación emergente en estos últimos años en Nicaragua podrían ser ejemplos de ello.
- 4 En otros textos hemos fundado las razones que habilitan caracterizar lo ocurrido en Brasil en 2016 como un “golpe de Estado blando.” En forma muy resumida, centraríamos la fundamentación de este juicio en dos argumentos: i) durante todo el *impeachment* no pudo probarse que la presidente Dilma Rousseff hubiera cometido “delito de responsabilidad,” como lo requiere la Constitución brasileña; ii) sin la manifestación de la soberanía popular, el nuevo presidente Michel Temer ha venido impulsando un cambio radical de gobierno con políticas en muchos casos antagónicas a las anteriores, propias de un gobierno electo en el 2014 del que fue vicepresidente; iii) la situación emergente, más allá de la continuidad legal, incluye asesinatos políticos y recortamiento de derechos que se asemejan a las impuestas por un “Estado de excepción.” Situaciones similares de “golpe blando” se han dado en Haití (2004), Paraguay (2012), Honduras (2009 y 2017), Guatemala (2017), Venezuela (a partir de la crisis político-institucional radicalizada en el último bienio 2016-2017).
- 5 En particular el acuerdo delictivo en Brasil entre empresas privadas de obra pública (en particular la gigantesca Odebrecht) y la petrolera Petrobras, han generado una ola de denuncias y procesos en toda la región, con un fortísimo impacto en varios gobiernos y partidos de signo diverso. En Brasil, las acusaciones cruzan todo el sistema político y han llegado a poner en prisión al expresidente Lula en abril de este año, sometido a varios procesos judiciales por actos eventuales de corrupción activa o pasiva.
- 6 La expresión pertenece al recientemente fallecido Marco Aurélio García, alto dirigente del PT y asesor especial en política exterior en los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff.
- 7 Este tipo de abordaje concita mucho la atención de las ciencias sociales en el continente. El autor forma parte del Grupo de Trabajo de CLACSO “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política,” uno de cuyos focos principales de trabajo apunta precisamente a ese recorte temático. Este grupo integra a investigadores de casi todo el continente y viene desarrollando numerosas actividades y publicaciones.

- 8 En la compilación coordinada por Daniel Filmus antes citada, la economista Marcó del Pont, que desempeñó cargos importantes durante la administración kirchnerista, admitió que la no superación de las restricciones externas se convirtió “en el principal límite para el desarrollo.” Mercedes Marcó del Pont, “Cómo resurgir de las cenizas del neoliberalismo. Los límites de la restricción interna al proceso de desarrollo independiente”, en Daniel Filmus, *Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2016), pp. 59-82.
- 9 Cfr. Nora Rostig, “Desigualdad y pobreza en América Latina”, en Puchet-Rojas-Salazar-Valenti-Valdés Ugalde, *América Latina en los albores del siglo XXI* (México, FLACSO, 2012), pp. 89-116; L. López Calva F. y Lustig N. (eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* (Washington, D. C.: Brookings Institution-UNDP, 2010), pp. 1-24; Cornia, G. A., “Income distribution under Latin America’s new left regimes”, *Journal of Human Development and Capabilities*, 11:1 (2010), pp. 85-114; Traversa, Federico, “Desigualdad, acción colectiva y redistribución: un nuevo indicador para una relación compleja”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 151.1 (2015), pp. 167-182; Di Virgilio, Otero, Boniolo (coord.), *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires, CLACSO, 2010); entre otros muchos.
- 10 Thomas Piketty, *Capital in the XXI Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2013); Thomas Piketty, Emmanuel -Sáez, “Inequality in the long run”, *Science*, 344:6186 (2014), pp. 838-843. También A.B. Atkinson, Piketty T. (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries* (Oxford, Oxford University Press, 2007).
- 11 Medeiros, Marcelo, Pedro Herculanio Guimarães de Souza and Fábio Avila de Castro, “The Upper Tip of Income Distribution in Brazil: First Estimates with Income Data and a Comparison with Household Surveys (2006-2012)”, *Dados*, 58:1 (2015), pp. 7-36; Medeiros, Marcelo, “The Stability of Income Inequality in Brazil, 2006-2012: An Estimate Using Income Tax Data and Household Surveys”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 20:4 (2015), pp. 971-986.
- 12 Ibid.
- 13 Pueden citarse en esa dirección: Altimir, O., “Income distribution statistics in Latin America and their reliability”, *The Review of Income and Wealth*, 33:2 (1987), pp. 111-155; Alvaredo, F., “A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient”, Discussion Papers 8071, CEPR., 2010); Alvaredo, F., & Londoño, J., “High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010”, Working Paper 12, Commitment to Equity Initiative, 2013; Alvaredo, F. y Gasparini, L., “Recent trends in inequality and poverty in developing countries”, en Atkinson A. y Bourguignon F. (coord.), *Handbook of Income Distribution*, capítulo 10, volume 2, 2013; Amarante, V., Arim, R., & Salas, G., *Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay. Informe preparado para el Analysis (PSIA)-Uruguay Development Policy Loan (DPL) II*, Banco Mundial, 2007; Amarante, V., “Income inequality in Latin America: Data challenges and availability”, Social Indicators Research, 2014, pp. 1-17; López, R., Figueroa, E., & Gutiérrez, P., *La “Parte del León.” nuevas estimaciones de la participación de los superricos en el ingreso en Chile (SDT 379)* (Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, 2013); Serna, Miguel, (coord.), *Pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate* (Montevideo, UDELAR-CLACSO-ASDI, 2010); V. Amarante, M. Manacorda, E. Miguel, A. Vigorito, “Do Cash Transfers Improve Birth Outcomes? Evidence from Matched Vital Statistics, Program and Social Security Data”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 8:2 (2016), pp. 1-43; entre otros.

- 14 Cfr. Kristov, Lorenzo, Lindert, Peter and McClelland, Robert, “Pressure Groups and Redistribution”, *Journal of Public Economics*, 48:2 (1992), pp. 135-163; Traversa, Federico, “Desigualdad, acción colectiva y redistribución”.
- 15 Ibid.
- 16 Traversa, Federico, “¿La primavera de izquierda llegó a su final? Estructura, instituciones y agencia en los ciclos políticos recientes de América Latina (1980-2015)”, en Vidal, Godofredo (coord.), *Política Latinoamericana Contemporánea*, (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017), pp. 649-704.
- 17 A la bibliografía ya citada podrían agregarse: Ganuza-Taylor-Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa-PNUD, 1998); Solana, F., *América latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?* (México, Fondo de Cultura Económica, 2002); Acemoglu-Robinson, *Why Nations Fail* (New York: Crown Publishers, 2012); Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), *Structural change for equality. An Integrated Approach to Development* (Santiago de Chile, United Nations, 2012); Hodgson G., *Conceptualizing Capitalism: How the Misuse of Key Concepts Impedes our Understanding of Modern Economies* (Books&Ideas.net, May 7, 2015); entre otros.
- 18 Cfr. Arocena, R. & Sutz, J., “Re-thinking innovation as a lever for development taking into account inequality”, in Belén Laspra and José Antonio López Cerezo (eds.), *Spanish Philosophy of Technology. Contemporary Work from the Spanish Speaking Community* (Springer, 2018), pp.125-138; Schroeder, R., *Rethinking Science, Technology, and Social Change* (Stanford: Stanford University Press, 2015); Tilly Ch., *Identities, Boundaries, and Social Ties* (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2005); Sarewitz D, Pielke R., “The neglected heart of science: reconciling supply and demand for science”, *Environmental Science and Policy*, 10 (2007), pp. 5-16; Arocena R., Sutz J., “Innovation and democratisation of knowledge as a contribution to inclusive development”, en Dutrenit, G., Sutz, J. (eds.) *National Innovation Systems, Social Inclusion and Development. The Latin American Experience* (Cheltenham UK: Edward Elgar, 2014), pp 15-33.
- 19 Cfr. (Varios), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes* (Santiago de Chile: CEPAL, 2010); (Varios), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, megaconcertaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional* (Santiago de Chile: CEPAL, 2013); Richard Baldwin, *21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> trade and 20<sup>th</sup> century trade rules* (Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization, 2011); Augusto de la Torre, Eduardo Levy Yeyati, Samuel Pienknagura. *América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento* (LAC Semiannual Report, World Bank, 2013); Schiff, M. *Regional integration and development in small states* (Development research group, World Bank, 2002); Schiff, M. Chang, W., *Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration*. (Presentado en Lacea, Montevideo, Uruguay, 2001); Sónderbaum and T. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader* (Basingstoke, Palgrave, 2013); Laursen, Finn, *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives* (Hampshire, England, Burlington, 2005); Hameiri-Jayasuriya, “Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics. The Case of the Asia Pacific Region”, *Political Studies*, 59:1, (2011), pp. 20-37.
- 20 Cfr. B. Kosacoff y Andres Lopez, *América Latina y la CGV: debilidades y potencialidades* (CCG, Georgetown University, 2008); Lopez A., D Ramos e I. Torres, *Las exportacio-*

- nes de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor* (Santiago de Chile, CEPAL, 2009); UNCTAD, *Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial* (Ginebra, UNCTAD, 2013); Milberg, W., Winkler, D., *Outsourcing Economics, Global Value Chains in Capitalist Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013); Amador, J., Cabral, S., *Global Value Chains: Surveying Drivers, Measures and Impact* (2014), disponible en <https://www.ecb.europa.eu>; Blyde, J., *América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor* (2014), disponible en <https://publications.iadb.org>; Constantinescu C., Mattoo A., Ruta M., *The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?* (2015), disponible en <https://www.imf.org>; Díaz Reyes, J., Roza C. A., *Cadenas de Valor y Transferencia de Tecnología* (2015), disponible en <http://csh.xoc.uam.mx>; Montalbano P., S. Nenci y C. Pietrobelli, *Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial* (Universidad de Roma y Universidad de Maastricht, 2017); entre otros.
- 21 Cfr. Oxfam Internacional 2017, dado a conocer en enero del 2018. Cfr. <https://www.oxfam.org>. Otros organismos internacionales confirman estas tendencias de desigualdad creciente a nivel global.
  - 22 Cfr. <https://www.cepal.org/es/noticias/febrero> 2018.
  - 23 Sobre el punto específico de la diferencia de resultados en las políticas sociales entre gobiernos de distinto signo ideológico, cfr. Nora Rostig, “Desigualdad y pobreza en América Latina”, pp. 103 a 106.
  - 24 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2017*, presentado en diciembre de 2017. <https://www.cepal.org>
  - 25 Ibid.
  - 26 Ibid.
  - 27 Ibid. Existe una amplísima bibliografía sobre las políticas afirmativas sectoriales y su impacto sobre la evolución de la desigualdad en América Latina. Razones de espacio y de ejes analíticos priorizados impiden un mayor desarrollo al respecto.
  - 28 En el mismo informe se registra que once países de América Latina realizaron reformas estructurales a los sistemas de pensiones entre 1981 y 2008, advirtiendo que la apuesta debía orientarse a “la consolidación de sistemas de pensiones universales, solidarios y sostenibles” como “un objetivo posible y necesario en un pacto social para el desarrollo con igualdad.”
  - 29 Cfr. <https://www.cepal.org> Noticia sobre la intervención de Alicia Bárcena en Programa Grandes Maestros de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), febrero de 2018.
  - 30 Ibid.
  - 31 Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina Informe 1998-1999* (Washington: BID, 1998).
  - 32 Cfr. Puchet-Rojas-Salazar-Valenti-Valdés (orgs.), *América Latina en los albores del siglo XXI*, dos tomos, (México: FLACSO, 2012); Iglesias-Conde-Suárez, *El momento político de América Latina* (Madrid: Siglo XXI, 2011); Francisco Panizza, *Contemporary Latin America. Development and Democracy beyond the Washington Consensus* (New York, Zed Books, 2009); Maristella Svampa, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2009); Marc Saint-Upéry, *Le rêve de Bolívar. Le défi des gauches sud-américaines* (París: La Découverte, 2007); Martín Hopenhayn, *América Latina desigual y descentrada* (Buenos Aires: Norma, 2005); entre otros.

- 33 Mientras que el *World Wealth & Income Database* (base de datos mundial de riqueza y de renta) apuntaba que el 1% más rico de Brasil detentaba el 27,8% de la renta del país en 2015, Pedro Herculano Guimarães de Souza, en su tesis de doctorado titulada “*A desigualdade vista do topo: a concentração da renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*,” por diferencias de metodología, fijaba esa cifra en 23 %. Cfr. Pedro Herculano Guimarães de Souza, “*A desigualdade vista do topo: a concentração da renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*”, Tesis de Doctorado, Universidade de Brasília, Departamento de Sociología, 2016.
- 34 Cfr. especialmente V. Amarante, M. Manacorda, E. Miguel, A. Vigorito, “Do Cash Transfers Improve Birth Outcomes?”. También se ha registrado este tipo de proceso por ejemplo en Colombia. Cfr. F. Alvaredo y J. Londoño Velez, “Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010”, *Revista de Economía Institucional*, 16:31 (2014), pp. 157-194.
- 35 Los dos objetivos en los que coinciden en la actualidad los Estados parte del Mercosur, incluido el gobierno progresista de Uruguay, apuntan a la concreción del largamente postergado Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y la convergencia efectiva de acciones y estrategias con la Alianza del Pacífico. Cfr. Gerardo Caetano, “El futuro del proyecto Mercosur en los actuales contextos”, en Gerardo Caetano (coord.), *América Latina ante los desafíos de la globalización* (Montevideo, Planeta, 2017), pp 353-387.
- 36 Para el caso argentino, cfr. José Natanson, *¿Por qué?*; Daniel Filmus, *Pensar el krichnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2016); entre otros. Para el caso venezolano, el abordaje más reciente y abarcativo que conocemos es el número especial: (Varios autores), “Venezuela: el ocaso de la revolución”, *Nueva Sociedad*, N° 274 (Marzo-abril 2018), pp. 29-164.
- 37 El “boom de las commodities” en América Latina debe incorporar en su análisis los niveles de avance tecno-científico e innovador, así como sus efectos sobre la interacción naturaleza – sociedades.
- 38 José Antonio Ocampo, “América Latina: del auge a la crisis”, conferencia magistral en el Tercer Foro Internacional “Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante: historia y perspectivas”, Universidad Estatal de San Petersburgo, 2 de octubre de 2017.
- 39 *Ibid.*
- 40 Este último supuesto de la integración es objeto de un fuerte debate en la actualidad latinoamericana. Sobre el particular se centra la compilación organizada por el autor en Gerardo Caetano (coord.), *América Latina ante los desafíos de la globalización*.
- 41 Al momento de escribirse este artículo, las encuestas en México otorgan fuertes posibilidades de victoria al candidato de izquierdas Andrés Manuel López Obrador, fundador el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y candidato presidencial de la coalición “Juntos Haremos Historia,” para las elecciones del 1° de julio de 2018.
- 42 Para una profundización en esta caracterización cfr. Andrés Serbin, Laneyde Martínez y Haroldo Romanzini Júnior (comp.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (Buenos Aires, CRIES, 2013). En particular ver el capítulo de José Antonio Sanahuja, “Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica”, pp. 19-72.
- 43 El autor ha analizado este tema en varios de sus trabajos, como por ejemplo: (Varios autores), *A América do Sul e a Integração Regional* (Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012), pp. 119-156; “El futuro de la integración regional: entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico”, en (Varios Autores), *Mercosur*.

- Prospectiva 20 años* (Montevideo, CEFIR-FESUR, 2012), pp. 19-28; “Las exigencias del sinceramiento: algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos”, en Adrián Bonilla e Isabel Alvarez (eds.), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio iberoamericano* (San José de Costa Rica: FLACSO-AECID, 2014), pp. 15-37; entre otros.
- 44 Sobre este punto ha existido un debate a propósito del caso chileno y el “éxito” (más controvertido afuera que adentro de ese país) de su firme política de apertura bilateral, mantenida y promovida especialmente por los gobiernos progresistas.
- 45 Pantojas García, Emilio, “El ALCA: Un inventario de su proceso”, en Anuario de la Integración Regional *de América Latina y el Gran Caribe 2007* (Buenos Aires: CRIES, 2007).
- 46 Cfr. [www.alba-tcp.org](http://www.alba-tcp.org); [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org); [www.sela.org/celac](http://www.sela.org/celac).
- 47 El autor ha trabajado especialmente esas definiciones en algunos de sus trabajos. Cfr. “El futuro de la integración regional”.
- 48 Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho Foro sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.
- 49 Cfr. Dani Rodrick, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (Harvard: W. W. Norton & Company, 2011).
- 50 Cfr. al respecto los trabajos de José Antonio Sanhajuja, “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017* (Madrid: CEIPAZ, 2017), pp. 41-77; “América Latina ante un cambio de escenario : de la bonanza de los commodities a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio* (Madrid, 2016), pp. 13-27.
- 51 Ha comenzado a hablarse de esta “doctrina” a partir de la primera gira latinoamericana del anterior Secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, en la que recorrió México, Argentina, Perú y Colombia. Como es sabido, Tillerson fue destituido de manera imprevista por Trump en marzo de 2018 y fue sustituido por Mike Pompeo.
- 52 *OCDE Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)
- 53 Cfr. Carlos Moneta-Sergio Cesarín, *Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos* (Buenos Aires: Eduntref, 2014); Carlos Moneta-Sergio Cesarín, *La tentación pragmática. China-Argentina/América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante* (Buenos Aires: Eduntref, 2016); J. Dosch y D. Goodman, “China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 41:1 (2012), pp. 3-19; Jenkins, R., “Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures”, *Oxford Development Studies*, 42:3 (2014), pp. 395-418; Sebastián Torres, “Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y China”, *Estado & comunes*, 1:4 (2017), pp. 199-215.
- 54 Cfr. CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (Santiago de Chile, CEPAL, 2014).
- 55 Poco antes que un tribunal de Porto Alegre ratificara la condena del juez Moro sobre Lula, el actual presidente brasileño Temer, en su discurso pronunciado en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas



- liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que calificó al “nuevo” Brasil como “un Brasil de responsabilidad, no de populismo,” y abogó por la “apertura” y en contra del “aislacionismo.”
- 56 En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017, el controvertido Presidente brasileño Temer, luego de asumir la Presidencia Protémpore del bloque, se comprometió a continuar y profundizar el “*giro comercialista*” del Mercosur: “La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque.” Más allá del signo ideológico diferente del gobierno uruguayo respecto a sus otros tres socios, en lo fundamental, sus apuestas en materia de política exterior tienden a coincidir cada vez más.
- 57 El llamado “Grupo de Lima” es una instancia multilateral informal que se estableció tras la denominada *Declaración de Lima*, de 8 de agosto de 2017, a propósito de la crisis política venezolana. A partir de ello se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de los EEUU, la UE y la OEA.
- 58 En el mes de abril de 2018, Brasil, Argentina, Paraguay, Colombia, Perú y Chile anunciaron en un comunicado conjunto su retiro temporal de la UNASUR. Esta institución tiene su secretaría general acéfala desde enero de 2017, fecha en la que terminó su mandato Ernesto Samper.
- 59 Luis Maira, “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, *Nueva Sociedad*, N° 224 (2009), pp. 144-163.
- 60 François Houtart, “América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo”, *Le Drapeau Rouge*, Bruselas, No 56 (mayo-junio 2016), disponible en <http://www.cadtm.org/America-latina-el-final-de-un>