

# LA INTEGRACIÓN REGIONAL

como instrumento

de desarrollo para América Latina\*

---

## REGIONAL INTEGRATION

as a Development

Alternative for Latin America

---

Arturo Cancino Cadena\*\*

Carolina Albornoz Herrán\*\*\*

---

recibido 15/08/2007, aprobado 18/09/2007

## Resumen

El artículo presenta una visión del proceso de desarrollo de los países de América Latina, en el marco de su relación con las potencias industriales y la evolución del capitalismo a escala mundial. La integración regional surge como una posibilidad para superar la dependencia económica, mediante el fortalecimiento y la diversificación de la industria, en un escenario de mercados compartidos y generación de valor a través de la incorporación de tecnología en las exportaciones. Pero las decisiones nacionales no se toman en el vacío, sino en medio de la confrontación de concepciones opuestas de la integración y de conflictos entre poderosos intereses, que señalan caminos divergentes para las naciones latinoamericanas.

**Palabras clave:** América Latina, integración regional, ALCA, TLC.

## Abstract

The article offers a view of the development process of Latin American countries in the framework of their relationship with the great industrial powers and the evolution of capitalism in a world scale. Regional integration arises as an option to overcome economic dependence by means of industrial strengthening and diversification, in a context of shared markets and value generation through the incorporation of technology into exports. National decisions are not made in a void, but in the middle of confrontations about opposite views on integration and in the midst of conflicts between powerful interests that indicate divergent paths to Latin American nations.

**Key words:** Latin America, regional integration, FTAA, FTA.

## Introducción

Las actuales tendencias del comercio y la economía global se remontan a la reorganización internacional surgida de la última guerra mundial. En América Latina, los cambios externos resultantes ejercieron una poderosa influencia sobre sus economías y alteraron el rumbo del

proceso de desarrollo emprendido en la primera mitad del siglo XX.

Este documento empezará por referirse a los procesos de formación de los Estados nacionales y la modalidad de difusión del capitalismo en América Latina, para a continuación hacer una descripción del desarrollo económico de los países de la región

\* Este documento se basa en la investigación realizada por los autores sobre los procesos de integración y desarrollo en América Latina, presentada en el marco de la II Semana Económica de la Universidad Central, en septiembre de 2007.

\*\* Magíster en Estudios Latinoamericanos y profesor de la misma maestría en la Universidad Javeriana. Docente de las universidades Nacional de Colombia y Central. Investigador del Observatorio Andino de la Universidad Javeriana y autor de varios artículos y publicaciones. Correo electrónico: [cancinoarturo@hotmail.com](mailto:cancinoarturo@hotmail.com)

\*\*\* Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Docente de la Maestría de Relaciones Internacionales de la misma universidad y Coordinadora del área de Relaciones Internacionales de la Carrera de Economía de la Universidad Central. Correo electrónico: [caroalbornoz7@hotmail.com](mailto:caroalbornoz7@hotmail.com)

en el siglo XX y del contexto histórico mundial en la segunda mitad del mismo. Luego haremos una revisión de los procesos de integración regional iniciados por estos países desde los años sesenta, y una evaluación general del impacto sobre la región de la estrategia de globalización adoptada desde mediados de los setenta por el capital monopolista, con centro político principal en Washington. El estudio concluirá con un análisis de los logros, límites y oportunidades de los convenios regionales, los problemas del desarrollo y la disyuntiva que afrontan hoy los países de América Latina entre los proyectos de libre comercio promovidos por Estados Unidos en el hemisferio, por un lado, y aquellos de fortalecimiento y ampliación de las uniones aduaneras construidas por los Estados latinoamericanos, por el otro.

### **Independencia política y desarrollo exportador**

La formación de los Estados nacionales latinoamericanos se inicia en el siglo XIX, cuando los países de la región se vieron liberados de la dominación colonial impuesta siglos atrás por las metrópolis europeas. Si bien estos procesos de independencia significaron en lo político el desarrollo de entidades estatales autónomas con relación a los anteriores poderes coloniales, desde el punto de vista del desarrollo económico y social, para los nuevos países la Independencia no trajo de inmediato cambios profundos en las estructuras coloniales.

Los Estados-nación latinoamericanos se consolidaron lentamente, en medio de serias dificultades, a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX. Las luchas de independencia llevaron al poder a las clases de origen criollo formadas durante la época colonial. El orden político que estas clases construyeron a lo largo del siglo XIX estuvo dominado por dos ideologías, la liberal y la conservadora, cuyos intereses y objetivos eran divergentes y, por tanto, fuente de enconados conflictos. A esto se suma la emergencia de los caudillismos, personificados por líderes regionales que se apoyaban en un sistema de lealtades personales.

Los caudillos detentaban un considerable poder político y sus ambiciones condujeron a numerosas guerras, muchas de ellas movidas sólo por un afán de provecho personal (Lambert 1970). Aun así, contribuyeron a la unificación de territorios que al final dieron origen a los Estados centralizados; pero durante su proceso de formación, los países se vieron sometidos a destructivas confrontaciones, no sólo con sus vecinos por el trazado de las fronteras, sino internamente, debido a los antagonismos entre las diferentes facciones del poder político y económico. Algunas de estas disputas fueron exacerbadas y aprovechadas por potencias extrarregionales con intereses económicos en la región<sup>1</sup>.

Según autores como Carlos Araya (1999: 113), el sistema político presentaba una situación contradictoria: en lo formal, las constituciones políticas establecían sistemas democrático-liberales,

1 Eso sucedió en casos como los de la guerra de la Triple Alianza y la guerra del Pacífico, en los cuales los ingleses apoyaron a aquellos países favorables a sus intereses.

mientras que en la realidad prevalecía la autoridad de los caudillos. Esta contradicción entre la teoría jurídica y la realidad caudillista condujo a un proceso de inestabilidad política en la región que provocó múltiples golpes de Estado e insurrecciones militares y la tendencia al cambio continuo de las normas constitucionales. Las leyes e instituciones creadas durante este siglo configuraron un Estado que actuaba en beneficio de las minorías privilegiadas dueñas del poder político. Así mismo, la integración nacional se vio amenazada constantemente por los localismos y los débiles lazos de unidad territorial y política.

Los factores políticos, a su vez, incidieron en el proceso de formación de la estructura económica y social de los Estados latinoamericanos. El proceso de independencia introdujo pocas transformaciones en las relaciones de dependencia frente a Europa. La época de la Colonia se caracterizó por el monopolio y la prohibición del comercio intrarregional por parte de las metrópolis, lo cual repercutió en el escaso desarrollo de la infraestructura vial entre los distintos países latinoamericanos, lo mismo que en la ausencia casi absoluta de un intercambio mutuo. Esta situación no se transformó una vez independizados los países, ya que permanecieron muchas trabas y obstáculos a los intercambios entre las regiones, mientras se mantenía la orientación unilateral del comercio hacia las potencias europeas.

Durante la primera mitad del siglo XIX fueron comunes el estancamiento y la crisis económica en los paí-

ses latinoamericanos. Los mercados de exportación no mostraron especial dinamismo<sup>2</sup>. Las guerras civiles minaron aún más el progreso económico latinoamericano al absorber considerables porciones de los recursos nacionales. Los conflictos interrumpieron el comercio y las comunicaciones, destruyeron las herramientas para la producción minera, la ganadería disminuyó, muchas propiedades fueron confiscadas, la inflación se incrementó y algunos países contrajeron costosas deudas externas (Boersner 2004). Los continuos cambios políticos interrumpieron la construcción de infraestructura, así como el progreso de la educación, el comercio y la inversión.

La situación de estancamiento económico experimentó un viraje durante la segunda mitad del siglo XIX, caracterizada por un auge de las exportaciones. Las condiciones de desarrollo del capitalismo y la promoción por las potencias noratlánticas de un sistema de división internacional del trabajo originaron un fuerte estímulo que favoreció la expansión en América Latina de las economías de exportación de bienes agrícolas y mineros. La demanda de alimentos y materias primas por parte de los centros industriales de Europa y Estados Unidos, así como su interés de abrir nuevos mercados a sus capitales, indujeron a las naciones latinoamericanas hacia la especialización en la exportación de bienes primarios y la dependencia de la importación de los productos manufacturados y de capitales externos para financiar los servicios y medios de transporte modernos.

2 Fuera de los metales preciosos, el guano, la lana y los cueros, ningún otro producto encontró condiciones favorables en el mercado externo.

Las economías de exportación latinoamericanas se dividieron en varios grupos. En primer lugar estaban aquellos países exportadores de productos agrícolas de clima templado, que competían con la producción agraria interna de los países industriales. Corresponde a casos como los de Argentina y Uruguay, cuyas tasas de comercio exterior se elevaron sustancialmente entre 1850-1914. Otro grupo de países, como Cuba y los centroamericanos, se dedicó a productos agrícolas tropicales. Su incorporación al mercado internacional estaba limitada por la competencia con otras regiones coloniales donde la mano de obra era abundante y su costo bajo. Y un tercer grupo incluye los países cuyas economías estaban ligadas a la extracción de minerales (Bolivia, Perú), generalmente por medio de grandes unidades productivas bajo el control del capital extranjero y administradas desde el exterior (Furtado 1973). La dinámica del comercio exterior recibió el impulso de capital foráneo que llegó atraído por las vastas riquezas, salarios bajos y oportunidades de mayores rentas. El gran flujo de inversiones se canalizó hacia la producción para la exportación agrícola y minera y hacia los negocios del transporte y la banca.

De esta forma, la difusión desigual del capitalismo configuró en América Latina un sector económico moderno orientado hacia afuera, al lado de un amplio sector tradicional y rezagado en el que eran comunes las

relaciones y formas de producción pre-capitalistas. Como indica William Glade (1991: 43), “el capitalismo se hizo con el control de las alturas dominantes de la economía, orquestando los nuevos recursos de la región para que respondiesen principalmente a las necesidades de las economías nucleares del sistema mundial capitalista”. Al mismo tiempo, diversos factores políticos, económicos y físicos hicieron que entre los países latinoamericanos prevaleciera la desunión y la fragmentación, a pesar de la existencia de iniciativas orientadas hacia la integración de la región<sup>3</sup>. El legado colonial favoreció, así mismo, la concentración de la tenencia de la tierra, que impedía el acceso a la misma de grandes sectores de la población y forzaba la existencia de una mano de obra sometida al poder terrateniente y condenada, en general, a la mera subsistencia. La marginación de la mayoría de los habitantes de la economía monetaria retrasó la formación de mercados internos amplios que propiciarán la instalación de industrias modernas.

### **Emergencia de la industrialización e intervencionismo de Estado**

Aunque el nacimiento de la industria moderna puede rastrearse hasta las últimas décadas del siglo XIX en algunos países de América Latina, en realidad fue el colapso intermitente del sistema internacional de comercio —que se inicia en la Primera Guerra

3 En el siglo XIX surgieron dos visiones sobre la integración americana: de un lado, la visión bolivariana, que planteó la necesidad de una integración entre los pueblos latinoamericanos no sólo frente a un posible intento de reconquista por parte de las antiguas metrópolis europeas, sino de cara al “coloso del norte”, que a medida que transcurría el siglo XIX iría revelando sus intereses expansionistas y hegemónicos sobre sus vecinos. De otro lado, la visión panamericana promovida por Estados Unidos hacia finales del siglo XIX, interesada en una integración comercial de los países americanos que sirviera a la consolidación de su dominio político y económico en la región.

Mundial y concluye en la Segunda Guerra Mundial— el que permitió el establecimiento definitivo de la industria manufacturera moderna en toda la región. La dinámica exportadora y el crecimiento demográfico habían favorecido en muchos países la consolidación de varios centros urbanos importantes y la presencia de una población con una creciente capacidad de consumo, pero la mayor parte de este mercado fue abastecido por las importaciones hasta el inicio del período de las guerras mundiales y la Gran Depresión. En esta forma, al despuntar el siglo XX, en la región operaba aún la división internacional del trabajo establecida por Gran Bretaña desde el siglo anterior.

Obligados por las restricciones externas resultantes de los conflictos y crisis mundiales que se iniciaron en 1914, los países entraron en la era de la sustitución de importaciones mucho antes de que se creara la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, y que Raúl Prebisch le diera un nombre a este modelo de desarrollo. Al mismo tiempo, en algunos países, los fracasos de las exportaciones debilitaron a las élites agroexportadoras e intermediarias que en forma excluyente controlaban el Estado, en grado suficiente para hacer posible el acceso al poder de nuevas fuerzas políticas modernizadoras, representantes de los sectores sociales emergentes excluidos en el régimen anterior. Éstas lograron reorientar parte de los recursos de las economías grandes y medianas hacia la industrialización basada en la ampliación del mercado

interno. El proceso de desarrollo industrial tenía, sin embargo, una grave debilidad: dependía de la importación de bienes de capital y tecnología de los países del “centro” capitalista, para lo cual necesitaba las divisas provenientes de las exportaciones tradicionales, únicas con acceso disponible a los mercados de los países ricos.

Como lo describen los estudios más importantes de este período<sup>4</sup>, los gobiernos de la época, en especial las coaliciones nacionalistas y populistas, hicieron uso efectivo de los poderes del Estado no sólo para proteger el crecimiento de la industria nacional mediante los aranceles, la restricción de importaciones y el control de cambios, sino para canalizar las divisas y el crédito hacia el abastecimiento y la ampliación de la capacidad productiva de este nuevo sector de la economía, así como para construir la infraestructura básica y actualizar la legislación laboral a las necesidades del desarrollo capitalista. Ya la Gran Depresión había puesto al orden del día el intervencionismo y el gasto estatal en los países industrializados, cuyos gobiernos se habían visto obligados a abandonar las doctrinas del *laissez-faire* liberal y acoger el keynesianismo para afrontar la crisis económica y el malestar social. Pero lo que allá era un cambio de estrategia a partir de un creciente consenso promovido desde arriba, en América Latina implicaba la movilización desde abajo de las nuevas fuerzas sociales contra los intereses atrincherados de las reducidas élites ligadas al modelo exportador y al capital extranjero. Se trataba de quitarles a

4 La obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, constituye un aporte fundamental y una referencia obligada de estos estudios.

éstas el monopolio del apoyo estatal, reorientando el gasto público, para favorecer el desarrollo “hacia adentro”; así mismo, despojarlas de una parte de sus beneficios -mediante el manejo arancelario, cambiario e impositivo- para transferirlos a los sectores ligados a la economía no exportadora como subsidios.

Los resultados de esta política en términos de desarrollo industrial, urbanización, progreso social y crecimiento económico son bien conocidos: a pesar de los frecuentes episodios de estrangulamiento externo, desequilibrios cambiarios y presiones inflacionarias, históricamente éste ha sido el período más dinámico del desarrollo capitalista en América Latina. Sin embargo, una vez coronada la “etapa fácil” de la sustitución de importaciones (bienes de consumo, principalmente no duraderos), los requerimientos de inversión y tecnología se hicieron cada vez más grandes y el tamaño de los mercados internos insuficiente para las economías de escala requeridas por muchas de las empresas ligadas a la producción industrial de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y bienes de capital. Los desequilibrios intersectoriales, debidos al rezago productivo de muchos sectores económicos clave -en especial, la agricultura, atada al pasado por el latifundio y el poder terrateniente-, la insuficiente creación de empleo industrial y la persistencia de altos niveles de desigualdad en los ingresos, le fueron restando profundidad y capacidad transformadora al crecimiento del mercado interno. Como consecuencia, el desarrollo industrial comenzó a debilitarse, excepto en los países más grandes,

como Brasil y México. En estos últimos se dio, desde finales de los años cincuenta, una nueva etapa de expansión y diversificación industrial presidida por la inversión de las transnacionales, que establecieron subsidiarias atraídas por los beneficios de los mercados internos protegidos y el suministro de insumos subsidiados por el Estado, dando origen a nuevas ramas manufactureras dedicadas a la fabricación de bienes de mayor complejidad tecnológica, como maquinaria eléctrica, productos químicos y equipo de transporte.

### **Las propuestas y variantes de integración regional**

En vista de las innegables dificultades que afrontaba el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) -atribuibles al carácter unilateralmente especializado de las economías latinoamericanas y la difusión desigual del progreso técnico que les imprimió el modelo agroexportador-, la Cepal concibió la propuesta de integración regional. Ésta formaba parte de la estrategia de industrialización y diversificación de exportaciones que esta organización venía promoviendo, con miras a reducir la dependencia de la exportación de bienes primarios, cada vez más desventajosa para los países de la periferia, por la tendencia al deterioro de los términos netos de intercambio comercial.

Inspirada en el experimento integracionista europeo, matriz de la actual Unión Europea, la Cepal planteó la construcción de uniones aduaneras que permitieran ampliar los mercados para las exportaciones industriales mediante la desgravación recíproca entre los países miembros y

la unificación de sus aranceles frente al resto del mundo. Esto último implica el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y una política comercial compartida. La idea subyacente es proporcionar a las industrias carentes aún de los capitales, la tecnología y la experiencia suficientes para competir con las de los países industrializados, un mercado de exportación relativamente protegido que les permita crecer y alcanzar progresivamente una mayor capacidad y lograr un acortamiento de la brecha productiva respecto a los competidores mundiales más fuertes. A cambio de aceptar por esta vía unos precios relativos más altos para sus importaciones industriales (o ingresos aduaneros más bajos), los países miembros apoyan el fortalecimiento y diversificación exportadora de su industria mediante los mercados ampliados al ámbito regional, así como el aprendizaje y progresivo desarrollo tecnológico de ésta y el incremento de su potencial como generadora de divisas. Con ello se esperaba en el mediano plazo propiciar la diferenciación industrial en las economías periféricas, al tiempo que reorientar sus exportaciones hacia las manufacturas y empezar a eliminar una de las causas de la tendencia estructural a las crisis de su balanza de pagos: los requerimientos de divisas para importar insumos industriales y la dependencia para obtenerlas de los inestables mercados mundiales de materias primas.

El contexto mundial en el que se plantea este esquema es el de un persistente proteccionismo de los países desarrollados frente a las exportaciones latinoamericanas, incluidas las de su industria liviana, no obstante las

negociaciones multilaterales sobre liberalización del comercio internacional adelantadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT, por su sigla en inglés). Por otro lado, desde comienzos de los años sesenta disminuye la tradicional oposición del gobierno de Estados Unidos a las iniciativas de unión latinoamericana (percibida como inconveniente instrumento de mayor autonomía económica y política), como consecuencia del ajuste de su política exterior, a raíz del triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y del fracaso de sus intentos posteriores de derrocar al gobierno de Fidel Castro.

El objetivo del viraje de la estrategia norteamericana era prevenir la propagación del ejemplo cubano, apoyando una gama de reformas democráticas en América Latina que en el pasado Estados Unidos desestimuló mediante su apoyo a gobiernos regresivos, o socavó directamente, como en el caso del derrocamiento del gobierno de Arbenz en Guatemala, en 1954. De hecho, en la reunión de Punta del Este en 1961, donde lanza su programa de la Alianza para el Progreso, Washington adopta el enfoque cepalino sobre la necesidad de una reforma agraria para eliminar el rezago del agro y sentar las bases para una mejor distribución social del ingreso.

### **El impacto del entorno internacional: las condiciones del mundo de la posguerra**

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía estadounidense se impone en el mundo capitalista y registra una extraordinaria expansión durante un cuarto de siglo. Ésta llega a su fin en los años setenta,

con la recuperación europea y japonesa, la derrota de Vietnam, la pérdida de mercados<sup>5</sup> y el rezago tecnológico, que ocasiona la disminución de la tasa de ganancia de las corporaciones norteamericanas. Comienza entonces la migración masiva de capitales industriales hacia la especulación financiera y bursátil, y el traslado de parte de las operaciones de manufactura a los países atrasados. El objeto de este desplazamiento es la búsqueda de salarios más bajos para restablecer la tasa de ganancia corporativa por la vía de la explotación intensiva de la inagotable reserva de mano de obra del Tercer Mundo. Tal es el origen del movimiento globalizador, potenciado por los avances técnicos y la disminución de costos en los transportes y las comunicaciones. Un grupo reducido de países en desarrollo empieza a ser incorporado por las transnacionales como base de algunas operaciones manufactureras intensivas en trabajo, formando lo que algunos denominan *semiperiferia*<sup>6</sup>.

Como resultado de esta reorientación de sus capitales, en Estados Unidos caen el crecimiento económico, la productividad, los salarios y el empleo, y se producen las primeras recesiones mundiales de la posguerra, detonadas por sucesivas alzas de los precios del petróleo en 1973 y 1979. La respuesta a la crisis es una mayor concentración de

capital mediante un proceso de fusiones y absorciones entre los grandes conglomerados<sup>7</sup>, acompañada del lanzamiento de una cruzada por la desregulación de los mercados de los otros países, la presión para el retiro del Estado de la orientación de la economía, la eliminación de los beneficios sociales de los trabajadores y la *flexibilización* de la contratación de la mano de obra. Para esta estrategia, el capital monopolista descarta las ideas de Keynes sobre la inversión pública compensatoria, la regulación estatal de los mercados y el pleno empleo, y adopta las tesis neoclásicas y las doctrinas del individualismo, como las de Hayek y Friedman, que sirven de justificación teórica a las políticas neoliberales. Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan, en Estados Unidos, adhieren a sus postulados, sobre todo en la retórica de la ofensiva neoconservadora contra el socialismo y el “distributismo” socialdemócrata, entonces en la cima de su prestigio.

El reciclaje de “petrodólares” por la banca internacional había originado, desde principios de los setenta, un creciente flujo de capitales hacia el Tercer Mundo, en busca de mayores rentas. Parte sustancial de ellos se orientó hacia América Latina como préstamos, que originaron un creciente endeudamiento. El alza desmedida de los tipos

5 Según la OMC, la participación de las exportaciones de Estados Unidos en el mercado mundial cayó continuamente hasta constituir en 2000 sólo el 17% del mismo, contra 44% de Europa y 27% de Asia.

6 Concepto que se refiere al nuevo papel en la división internacional del trabajo que desempeñan ciertos países asiáticos, latinoamericanos y centroeuropeos como plataformas de exportación de bienes fabricados por las transnacionales parcialmente en su territorio.

7 En Estados Unidos, entre 1985 y 1991, la participación de los grandes conglomerados pasó del 80% al 97% en el ramo de electrodomésticos, y del 67 al 75% en el sector de transporte, sin hablar del sector financiero y de servicios, donde la concentración fue aún mayor (Sotelo 1996: 32-33). Por otra parte, a finales de la década pasada, 12 empresas automotrices representaban el 78% de la producción mundial; 10 empresas de procesamiento de datos, el 100%; 7 empresas de material médico, el 90%; 8 empresas petroquímicas, el 50%; 8 empresas de poliestireno, el 69%; 7 empresas de autopartes, el 77%, y 6 empresas de llantas, el 85% (Oliver 1998: 46).

de interés en Estados Unidos a principios de los ochenta y una nueva desaceleración de la economía mundial —que originó la contracción de los mercados externos para los productos primarios de América Latina— ocasionan la cesación de pagos de los países deudores, en medio de una nueva y más prolongada recesión internacional.

La crisis de la deuda latinoamericana y la reprogramación de los pagos fue aprovechada por el FMI y el Banco Mundial, orquestados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Plan Baker y Plan Brady, en 1985 y 1989, respectivamente), para imponer las reformas estructurales que forzaron a los deudores a abandonar sus regulaciones de la inversión extranjera, renunciar al control de sectores estratégicos por las empresas del Estado y eliminar la protección del mercado interno (Stallings 1994). Estas políticas, plasmadas posteriormente en el llamado Consenso de Washington, en 1989, contribuyen al repunte del crecimiento económico de Estados Unidos a partir de los años noventa<sup>8</sup>.

Al contrario que en la época de oro del libre comercio —durante los cincuenta años anteriores a la Primera Guerra Mundial—, la reanudación de la dinámica del intercambio internacional en la segunda posguerra se desarrolla a través de bloques económicos regionales, estructurados con base en convenios comerciales, uniones aduaneras, tratados bilaterales y acuerdos de cooperación. En otras palabras, a pesar de las negociaciones multilaterales del GATT para promover la adopción

general de la cláusula de Nación más Favorecida (NMF) y la no discriminación en el comercio mundial, la segunda mitad del siglo XX registró en realidad un auge del regionalismo y el otorgamiento selectivo de preferencias comerciales. La actual Unión Europea (UE), cuyo origen se remonta a los años cincuenta, es el primero y más acabado ejemplo de un bloque regional y su contribución se considera decisiva en el crecimiento del poderío económico europeo.

Luego del Consenso de Washington, las agrupaciones subregionales que al principio se orientaron a la ampliación de mercados y a la complementación sectorial, bajo la influencia de la Cepal<sup>9</sup>, sufren en los noventa un viraje hacia la mayor liberalización de los mercados, la desregulación económica y la atracción del capital extranjero, dentro de lo que algunos han bautizado como “regionalismo abierto”. Junto con una revitalización del intercambio comercial, este nuevo marco de estirpe liberal ha acentuado el desarrollo desigual de las naciones, al mismo tiempo que alienta un proceso de desnacionalización de la inversión e impulsa el desmantelamiento de las políticas de promoción industrial, cuya importancia sólo recientemente empieza a ser revaluada (Peres 2006). Factores como la presión del capital transnacional y los desacuerdos entre los gobiernos causaron el abandono prematuro de la planeación del desarrollo industrial y la renuncia a las grandes ganancias potenciales de la misma.

8 Una buena ilustración de esta fase de bonanza se puede encontrar en *Los felices 90. Las semillas de la destrucción*, (Stiglitz 2003).

9 De este tipo fueron las Políticas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), como las del Grupo Andino.

La relación de los Estados nacionales con el capital transnacional también se modifica notablemente en este nuevo marco normativo: las transnacionales, a las cuales se obsequian condiciones óptimas con la desregulación económica y las privatizaciones, concentran sus inversiones en la adquisición de empresas que les permiten lograr las mayores rentas y rotación del capital (servicios públicos, bancos, aseguradoras, plantas de ensamblajes o maquiladoras), sin conexión alguna con los intereses reales del país anfitrión. Por el contrario, se acentúa su papel en el drenaje de capitales a sus países de origen<sup>10</sup>, debilitando la acumulación interna, requisito medular del desarrollo económico. De hecho, una porción sustancial de los ingresos de capital extranjero ya no están representados en Inversión Extranjera Directa (IED) sino en inversiones “de portafolio”, de carácter especulativo, cuyo comportamiento impredecible las ha convertido en nuevas fuentes de volatilidad financiera e inestabilidad económica. Las virtudes transformadoras de la inversión extranjera cada vez parecen más un espejismo. Como observa Edgar Bejarano (1998: 32), “los mercados financieros modernos están menos organizados para crear riqueza y empleo y mucho más para extraer rentas comprando y vendiendo activos de segunda mano”.

Por otra parte, la producción nacional, empujada a especializarse en la extracción de bienes primarios y la elaboración de productos de consumo de escasa complejidad, tiende a despla-

zarse a las actividades de ensamblaje de bajo valor agregado. Ello acentúa su dependencia de la importación de bienes intermedios y componentes y explica su propensión a subordinarse a “socios” extranjeros (*joint ventures*) o entregar la propiedad de las empresas, así como la creciente demanda industrial de divisas para las compras en el exterior de insumos. El balance desde el punto de vista estructural ha sido una desindustrialización y reprimarización de las economías latinoamericanas. Según la Cepal, la participación de la industria de América Latina en el PIB bajó de 17% en los años setenta al 13,5% en los noventa. En conjunto, se ha producido también un retroceso de los índices de crecimiento, en comparación con su comportamiento histórico durante la mayor parte del siglo pasado.

### **Rasgos de la estrategia integracionista y breve balance de los procesos**

Contrariamente a la opinión generalizada, la Cepal no esperaba que la integración regional desplazara al comercio de los países latinoamericanos con las potencias industriales, así como nunca consideró excluyentes la producción industrial para el mercado interno con la promoción y diversificación de las exportaciones industriales de estos países. Lejos de predicar una supuesta autarquía latinoamericana basada en la integración regional, la Comisión consideraba que el intercambio comercial con el mundo desarrollado tendía a acentuarse: suponía que las necesidades

10 Cálculos de Osvaldo Martínez, director del Centro de Investigaciones de Economía Mundial (CIEM), establecen que, entre 1991 y 2000, Estados Unidos sustrajo de América Latina, en forma de intereses, dividendos y transferencia de utilidades, US\$603.900 millones (2002: 6).

de importación de bienes de capital y tecnología aumentarían con la expansión y diferenciación industrial inducida por las nuevas oportunidades generadas por la dinámica integracionista. En cambio, concebía los procesos de unión económica como mecanismos para fortalecer la posición negociadora de los países latinoamericanos, que podría permitirles modificar gradualmente las condiciones comerciales y financieras desventajosas derivadas de la división internacional del trabajo.

Por otro lado, la propuesta de integración regional no era una solución aislada sino parte de una política de desarrollo más amplia. Como puntualizan los investigadores Tavares y Gomes (1998: 3):

Este papel estratégico atribuido a la integración económica no significaba, sin embargo, que ella fuera considerada, en sí misma, como una vía alternativa de desarrollo. Las posibilidades de reorientación del patrón de especialización por una serie de factores estructurales internos [...] colocaban a las economías de la región en condiciones extremadamente desventajosas para industrializarse y competir con los países desarrollados. Así, en la visión de la Cepal, la integración terminaría por concebirse también como una política integral de desarrollo nacional, dentro de la cual las reformas estructurales, destinadas a remover los obstáculos internos, ocupaban una posición clave.

Bajo la influencia de la Cepal, desde finales de los años cincuenta se empezaron a suscribir sucesivamente varios convenios regionales de integración. En 1959 se creó el Mercado Común Centroamericano, MCCA; en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC; en 1969, el Grupo Andino; en 1979, el CARI-COM, comunidad de países del Caribe angloparlante; en 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, que reemplazó a la ALALC; y en 1991, el Mercado Común del Sur, Mercosur.

En su primera fase, los proyectos de integración regional consiguieron un aumento significativo del comercio entre los países vecinos, aunque no de manera uniforme: la dinámica tuvo como eje ciertas relaciones bilaterales particularmente vigorosas (Guatemala-El Salvador, en el caso del MCCA; Colombia-Venezuela, en el caso del Grupo Andino; Brasil-Argentina, que posteriormente fundarían el Mercosur). A partir de un nivel casi inexistente, las exportaciones intrarregionales se elevaron a 12,6% en 1965, subieron a 14% en 1970 y alcanzaron cerca del 18% en 1975, año en que ya existía la ALALC pero aún no se había creado el Mercosur. Pero quizás el aspecto más importante es que las exportaciones manufactureras desplazaron rápidamente a las tradicionales en el comercio regional, y para 1975, ya representaban más de la mitad del total (53,9%)<sup>11</sup>. La fabricación regional de bienes de capital aumentó su participación del 4% al 15% en diez años. De hecho, en la década de los sesenta, en los

11 Cifras del BID citadas por Victor Bulmer-Thomas (1998: 355).

comienzos de los procesos regionales de integración, las exportaciones industriales latinoamericanas de mayor complejidad, como maquinaria y equipo de transporte, tenían casi como único destino a los países de la región (Bulmer-Thomas 1998: 354). Sólo a partir de los años setenta, las ventas al mercado mundial igualaron y luego sobrepasaron a las ventas regionales de estos bienes, lo que parece validar la hipótesis de la Cepal acerca del efecto positivo de los mercados regionales aliados en la consolidación, aprendizaje tecnológico y mejoramiento del perfil competitivo de las exportaciones industriales, al menos en lo que respecta a algunos países.

A pesar de las dificultades para poner en marcha una política industrial coordinada, los acuerdos regionales de integración provocaron un crecimiento inédito del intercambio intrarregional. En el caso del Grupo Andino, por ejemplo, las ventas subregionales se multiplicaron por 12 durante la década, en comparación con las exportaciones totales andinas, que sólo crecieron 4 veces (Grien 1994: 331). Este dinamismo, sin embargo, fue desapareciendo desde finales de los setenta, no sólo por el lento avance de las decisiones de integración sino a raíz de la recesión mundial y la crisis de la deuda en los ochenta. Con la desaceleración de la economía mundial iniciada en los años previos a la crisis de la deuda, el comercio exterior de América Latina en su conjunto tendió a estancarse como proporción del PIB. La iniciación de la “década perdida” se tradujo en una con-

tracción general de las importaciones, como resultado de las medidas de ajuste del sector externo impuestas por el FMI. Al mismo tiempo, las exportaciones crecieron poco, y tanto la depresión inducida por las políticas restrictivas como el drenaje de capitales hacia los bancos acreedores y la caída de la inversión debilitaron la dinámica integracionista en la mayoría de los países deudores<sup>12</sup>. Sólo Brasil y Argentina desde 1986 respondieron a los efectos de la crisis de la deuda y el cierre relativo de los mercados externos tradicionales con la iniciación de un importante proceso de apertura recíproca de mercados y cooperación intraindustrial, que en 1991 (ampliado con Uruguay y Paraguay) daría origen al Mercosur.

La lenta recuperación latinoamericana que se inicia a principios de los noventa con el nuevo ciclo de IED (Inversión Extranjera Directa) y el ingreso de capitales de corto plazo origina una apreciación de las monedas locales y una tendencia al aumento desbordado de las importaciones. Favorecidas por la caída de las tarifas y controles aduaneros y la apertura generalizada de los mercados internos, éstas pasan de representar el 13% del PIB en 1990 al 28% en 1998. Las exportaciones también crecieron, aunque en menor proporción (del 15% al 23% del PIB en el mismo período). Pero excepto en los casos de México, República Dominicana y Costa Rica (unilateralmente dirigidas al mercado estadounidense), este crecimiento proviene principalmente del impulso de las exportaciones al mercado regional, favo-

12 En 1980, los coeficientes promedio de exportación e importación de América Latina eran del 10% y 15%, con relación al PIB, respectivamente. Con la crisis de la deuda, las importaciones cayeron estrepitosamente y, a pesar de su recuperación en la segunda mitad de los ochenta, para 1990 sólo alcanzaron el 13% del PIB (Benavente 2001: 19).

recidas por los procesos prácticamente simultáneos de desgravación subregional recíproca dentro de los convenios de integración. En la composición del intercambio exportador intrarregional se mantiene la pauta inicial de estos procesos: predominan los productos industriales sobre los bienes primarios, la mayoría de los primeros con débiles oportunidades en los otros mercados externos. Además, la parte más dinámica de las ventas industriales no corresponde a las manufacturas tradicionales, ligadas a las primeras etapas de la industrialización (como textiles y calzado), sino a nuevas industrias “no tradicionales”, surgidas de una mayor diversificación industrial (Benavente 2001).

El aumento de los coeficientes del comercio exterior en América Latina no vino acompañado de una recuperación de las tasas de crecimiento económico a los niveles previos a la crisis de la deuda. Tras un breve repunte del crecimiento entre 1991 y 1997, la región volvió a caer en una “media década perdida”, como llamó José Antonio Ocampo al período 1998-2003. Con la notoria excepción de los cada vez más escasos “fundamentalistas del mercado”, hoy generalmente se reconoce que las políticas del Consenso de Washington han beneficiado principalmente a Estados Unidos y a las empresas transnacionales, al tiempo que han representado para los países en desarrollo desequilibrios recurrentes en la balanza de pagos, tasas de crecimiento mediocres e inestables, tendencia a altos niveles de desempleo estructural, caída del salario real, peor distribución del ingreso y aumento de la pobreza.

Los gobiernos de los países ricos y las burocracias de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) siguen insistiendo

en los supuestos beneficios de las reformas de mercado y la apertura de capitales, e incluso hablan de una segunda generación de reformas, que incluye profundizar la desregulación laboral eliminando “rigideces” como el salario mínimo. La estrategia de desarrollo recomendada se reduce a la atracción de capitales internacionales, para lo cual hay que ofrecer a los inversionistas foráneos un ambiente adecuado que consiste, ya no sólo en estabilidad macroeconómica, sino apreciación monetaria y altas tasas de retorno, tributación mínima, movilidad financiera sin restricciones, salarios deprimidos y garantías de cero interferencia estatal en cuanto a imposición de obligaciones, pero otorgamiento de “trato nacional” en cuanto a oportunidades de inversión. Sin embargo, como lo reconocen incluso algunos estudios del Banco Mundial, la evidencia muestra que el solo aumento de la inversión no implica necesariamente mayor desarrollo económico ni aumento del bienestar social, porque puede combinar una tasa de rentabilidad privada alta con una tasa de rendimiento social baja o negativa (Shiff y Winters 2004). Otra de las condiciones de las reformas de mercado, la promoción ortodoxa del libre comercio, deriva en la exposición de la producción local a la pérdida del mercado interno frente a competidores extranjeros no necesariamente más eficientes, sino mejor apoyados e, incluso, subsidiados por sus gobiernos.

La introducción de la estrategia neoliberal en Chile por la dictadura de Pinochet constituyó el ensayo previo de las reformas de mercado a mediados de los setenta. Pero es en los noventa cuando se produce la adopción generalizada del nuevo paradigma, con el ascenso al

poder de una nueva élite, la tecnocracia neoliberal, que efectúa el relevo en la dirección del Estado de la llamada “clase política” tradicional. Se puede pensar que esta última llegó a representar, en parte, los intereses de la burguesía nacional urbana y rural, así como los de los terratenientes, frente a los cuales los nuevos cuadros dirigentes hacen prevalecer los intereses exclusivos de las multinacionales, la oligarquía financiera y la burguesía intermediaria. Este proceso se cumple en todos los países de la región en medio del desprestigio de los partidos tradicionales y el auge de personajes “modernos”, protagonistas del relevo político que cuentan con el aval de Washington (Ahumada 2000).

A pesar de éstas y otras condiciones externas adversas al desarrollo y de las tendencias disolventes del llamado “regionalismo abierto” sobre los procesos de integración, la aplicación de unos pocos instrumentos proteccionistas como el arancel externo común en convenios como la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el Mercosur permitió preservar segmentos del mercado regional para las industrias instaladas en los países miembros, defendiéndolas de la competencia desigual con las importaciones de Estados Unidos y otras potencias industriales. Se logró así constituir un mercado externo importante para ciertos renglones de la producción nacional de estos países suramericanos -con significativa participación de bienes industriales de mediana y alta tecnología-, compensando en parte los efectos depredadores sobre los mercados locales de las políticas de apertura comercial unilateral y el lento crecimiento relativo de las exportaciones tradicionales, afectadas por la tendencia secular

de beneficios decrecientes. La dinámica de las exportaciones a los mercados regionales ha introducido, así mismo, un vector de diversificación industrial que tiende a modificar el patrón de especialización de las exportaciones latinoamericanas y contribuye a cambiar la composición de las mismas hacia bienes con mayor incorporación de valor agregado y tecnología, en comparación con las exportaciones tradicionales a los mercados de los países industrializados, que siguen dominadas por productos agrícolas y mineros.

### **Exportaciones, distribución, industrialización y desarrollo**

Como observa José Antonio Ocampo (2006), si se exceptúa el período especial iniciado en 2004 (de incierta duración), en América Latina se ha registrado un débil vínculo entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial, tendencia que se ha acentuado con la disminución de los encadenamientos de las exportaciones con el sector productivo. De hecho, los niveles históricamente más importantes de crecimiento y desarrollo económico se produjeron durante la edad de oro de la sustitución de importaciones, entre 1950 y 1980, al tiempo con la pérdida de participación de la región en las exportaciones mundiales (Tavares y Gomes 1998). Este período se caracterizó por un avance extraordinario en la industrialización, acompañado de aumentos en la inversión pública y la aplicación limitada de algunas políticas redistributivas, mediante subsidios sociales e impuestos progresivos al capital. La participación de la producción industrial en el PIB creció sin cesar y se obtuvieron avances impor-

tantes en los indicadores sociales: la esperanza de vida al nacer subió 12 años, la mortalidad infantil descendió a la mitad (Green 1997: 9), la calidad de vida general mejoró en términos de educación, salud y nutrición. Se mantuvo, sin embargo, inmodificada la estructura de tenencia de la tierra, fuente originaria de concentración de la riqueza.

El abandono de la sustitución de importaciones y el desmantelamiento del dirigismo estatal trajeron resultados contradictorios. Estimularon el aumento de las exportaciones latinoamericanas, que crecieron a la tasa destacada del 7,9% anual. Eliminaron algunos incentivos mal concebidos que promovían ineficiencias en ciertos sectores productivos y atrajeron IED, dueña de ingentes recursos de capital y tecnología avanzada. Pero la mayor internacionalización de las economías, inducida por las reformas de mercado, no produjo un aumento uniforme de la productividad y del ingreso. En su lugar, se configuró un “dualismo” o aumento de la heterogeneidad estructural característica del subdesarrollo. Los factores de trabajo, capital y capacidad tecnológica que fueron desplazados por la apertura y las privatizaciones no fueron reasignados a la producción y se desembocó en un aumento del desempleo, el subempleo y la subutilización de recursos. “Ahora hay más firmas de ‘clase mundial’, muchas de ellas subsidiarias de empresas transnacionales, pero, a la vez, una porción cada vez mayor del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad”, puntualiza Ocampo (2004: 7). En las diez economías más grandes de la región, el incremento de la productividad total de los factores por año entre 1990 y 2002 fue sólo la déci-

ma parte del correspondiente al período 1950-1980. En conjunto, el crecimiento regional por año del PIB del período 1990-2003 (2,6%) no alcanzó ni a la mitad del promedio de los treinta años anteriores (5,5%). Y el lento crecimiento acumulado del PIB per cápita (11% en los trece años) no se reflejó en una disminución del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza (40%) (Ocampo 2004: 9), lo que indica que la distribución del ingreso empeoró proporcionalmente y los beneficios del crecimiento económico no llegaron a los más pobres. Más aún, como observa Joseph Stiglitz (2003: 7-39), las políticas del Consenso de Washington propiciaron un aumento de la inestabilidad económica, por la mayor exposición a los flujos financieros especulativos, mientras que se revirtieron las tendencias a la convergencia que mostraban las tasas de crecimiento económico con respecto a Estados Unidos en el período anterior (ver el anexo 1), es decir, la brecha con ese país dejó de reducirse y empezó a ampliarse. Los resultados no pueden ser más decepcionantes.

En otra región del mundo en desarrollo, en los países del Sudeste Asiático, el curso de la historia fue distinto. La industrialización y el crecimiento económico se reflejaron en un notable mejoramiento de la productividad y una mayor diversificación de las exportaciones industriales, que sustentó una expansión económica firme y prolongada, sólo interrumpida por la crisis de 1997. Países como Corea del Sur y Taiwán (al igual que China e India) partieron de una distribución social del ingreso más equitativa, resultado de una reforma agraria eficaz, y —tras la descolonización— consolidaron esta relativa democratización

previa de la propiedad con gastos masivos en educación y salud. Como consecuencia, la industrialización contó con un mercado interno más amplio, debido a la incorporación a la economía moderna de vastos sectores de la población. A esto se suma el compromiso del Estado con una estrategia de desarrollo industrial y la búsqueda consciente de una participación importante de sus manufacturas en los mercados de los países ricos. Ello supuso la formación de un fuerte sector público proveedor de insumos básicos para las industrias exportadoras, así como el diseño de políticas claras de fomento industrial, incluidos crédito subsidiado para las empresas y exenciones tributarias (Rodrik 2000), además de inversiones estatales en tecnología: la fórmula opuesta al Consenso de Washington.

La comparación anterior demuestra que la promoción de cualquier tipo de exportaciones no representa garantía alguna de desarrollo económico. Por otro lado, las simplificaciones sobre una supuesta equivalencia de incremento del PIB y mejora del bienestar social (la teoría de la filtración) tampoco tienen una base sólida. Según el profesor Eduardo Sarmiento, en primer lugar, no hay una relación de causalidad entre crecimiento económico y mejor distribución del ingreso, como sostiene la teoría neoclásica. La tendencia hacia la mayor o menor equidad en el ingreso depende de las políticas estatales y, en forma más general, del modelo económico que se adopte. La evidencia histórica reciente no hace más que validar esta conclusión. Como subraya Sarmiento, “así lo corroboran las experiencias [de las economías] de América Latina y Asia durante los últimos cuarenta años: mientras las primeras avanzaron con retrocesos en la distribución del ingreso, las últimas lo hicieron

con mejoría. Lo mismo se puede decir de las economías desarrolladas que antes de la globalización progresaron con estructuras equitativas y después con estructuras inequitativas” (2002: 294).

En cambio, pocas dudas caben de que la mala distribución del ingreso tiene incidencia directa en los altos niveles de pobreza. La Cepal ha reunido suficiente evidencia para concluir que el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa sea la distribución del ingreso. El mismo Banco Mundial atribuye el escaso éxito de un país como Colombia en la reducción de la pobreza a una de las peores distribuciones del ingreso en el hemisferio: el 20% más pobre de la población sólo percibe el 2,5% del ingreso mientras que el 20% más rico se queda con el 61%. Esto corresponde a la alta concentración de la propiedad. “2.313 propietarios son dueños del 53% de la tierra rural y unos 300 accionistas son dueños del 74% de las acciones que se transan en Bolsa”, indica el economista Mauricio Cabrera (2007).

El aumento de la inequidad en el ingreso está íntimamente asociado con el aumento del desempleo y el subempleo. El sesgo contra la creación de empleo formal que presenta la industria colombiana (ver el anexo 2) es una consecuencia, no sólo de la “flexibilización” laboral y la caída del salario real, sino del viraje hacia una nueva estructura productiva basada en el uso intensivo de componentes importados y la incorporación de menos valor agregado nacional, resultado de una integración vertical a los circuitos productivos internacionales, cuya dinámica está cada vez más separada de la base económica local. Con la tendencia a sustituir trabajo e insumos nacionales por bienes semiterminados importados, las

empresas reconvertidas no sólo rompen los eslabonamientos productivos internos sino que han favorecido una vasta desindustrialización<sup>13</sup>. Por tanto, la reversión de esta tendencia supone una reorientación de la estrategia de desarrollo que conduzca a promover una industrialización más homogénea y diversificada, vinculada horizontalmente con los otros sectores económicos, mediante la cual se propague extensamente el desarrollo económico y el progreso social. Como destaca Wilson Peres,

La diversificación de la estructura productiva, mejorando la mezcla de productos y el vector de especialización internacional, es un factor determinante de la disminución de la brecha de productividad entre estos países y los de la frontera tecnológica internacional... Tal diversificación permite mejores eslabonamientos internos, lo que fortalece el impacto positivo del crecimiento económico sobre la productividad agregada. (2006: 72)

Los economistas neoclásicos contraponen a esta alternativa la opción del libre comercio, basada en la teoría ricardiana de las ventajas comparativas. “Cuando los suministros de un país socio -ya exento de aranceles y, por consiguiente, más baratos- desplazan las ventas de los productos nacionales, entran en juego las dos fuentes de ganancia clásica: por una parte hay un ahorro de recursos reales al cambiar la producción, orientándola hacia la fuente de la ventaja comparativa y, por otra, los consumido-

res se benefician de precios más bajos (no distorsionados). Esta creación de comercio mejora, sin duda alguna, el bienestar del país importador”, afirman Shiff y Winters (2004: 34).

De acuerdo con esta teoría, en condiciones de competencia perfecta (inexistente desde el tránsito de la libre competencia al monopolio a comienzos del siglo XX), los países y productores obtienen el mejor resultado al especializarse en la actividad económica que presente las mayores ventajas naturales y al limitarse a importar lo demás. En consecuencia, se debe renunciar a fomentar desde el Estado otras actividades en principio menos eficientes, es decir, abandonar la idea de una política de desarrollo orientada a crear deliberadamente ventajas comparativas dinámicas. No obstante, en el mundo actual, regido por los oligopolios transnacionales, el capital financiero y el desequilibrio de poder entre los Estados, es este último tipo de ventajas, creadas por la inversión, las economías de escala, la normativa internacional auspiciada por los Estados poderosos y la apropiación de la tecnología, entre otros factores, el que construye las ventajas absolutas que determinan el control de los mercados y el acceso a las oportunidades de desarrollo. Como aduce Duncan Green (1997: 139), refiriéndose al papel transformador de la política de inversión en tecnología e innovación: “En años recientes las economías asiáticas en acelerado proceso de industrialización, como Japón o Corea del Sur, cimentaron su éxito en este tipo de ventaja comparativa dinámica. Si hubiesen seguido el consejo en boga del Banco Mundial, aún estarían exportando arroz”.

13 Del 22,7% de participación en el PIB en la década del setenta, la industria colombiana ha pasado a representar menos del 14%.

## El proyecto de libre comercio

Frente al auge del regionalismo y la fortaleza creciente de sus competidores en el mercado mundial, Estados Unidos terminó aceptando en los noventa la necesidad de conformar un grupo económico regional favorable a sus intereses. Para el gobierno de ese país, éstos se identifican con los de sus corporaciones transnacionales, cuya prioridad es la remoción de las barreras nacionales a la libre movilidad de sus capitales, bienes y servicios, así como el cambio de las regulaciones estatales por unas normas que garanticen la protección y acceso a los mercados de sus inversiones, sin imponerles contribuciones especiales u obligaciones recíprocas. Así nació el proyecto hemisférico que la Casa Blanca viene impulsando tanto en el terreno multilateral como en el bilateral, cuyo propósito es establecer una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, bajo el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

La negociación incluye diversos temas, como acceso a los mercados, comercio de bienes agrícolas, derechos de los inversionistas, compras del sector público, inversión en servicios, normas sobre competencia, salvaguardias y propiedad intelectual. El comercio es sólo uno de los ingredientes del proyecto y, junto con la apertura de mercados, el interés se centra en formalizar un convenio integral de protección y promoción de inversiones. Incluso, algunos consideran estos tratados Norte-Sur como un instrumento de reforma económica que responde a la idea de apuntalar las políticas de mercado

implementadas desde los noventa y hacer muy costoso volver atrás (Shiff y Winters 2004: 117).

En 1994 entró en vigencia el Nafta, zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, como una versión inicial de la integración que se propone para el continente. Aunque se establecieron plazos para la desgravación de algunos sectores “sensibles” de las economías, el desmonte de la protección arancelaria produjo el cierre de 28.000 empresas pequeñas y medianas en México y ha golpeado la producción nacional de cereales, granos y carnes, al multiplicarse las importaciones, generando dependencia alimentaria y un aumento radical del desempleo y la pobreza rural. Si bien las exportaciones mexicanas se triplicaron, la mitad de ellas corresponden a las actividades de *maquila*, que incorporan menos de 3% de insumos locales. Además, sin incluir el petróleo, el comercio exterior ha terminado monopolizado por las multinacionales, particularmente norteamericanas<sup>14</sup>, verdaderas beneficiarias del auge comercial.

Por otro lado, las importaciones han crecido con mayor velocidad que las exportaciones (ver el anexo 3). Y el éxito en la atracción de capital extranjero, cuyo ingreso ayuda a compensar el déficit externo del comercio, se ha logrado a cambio de una marcada desnacionalización: el capital foráneo se ha apropiado de gran parte de la industria, los negocios financieros y el comercio. Casi el 90% de los activos del sistema financiero está en manos extranjeras y el 70% de la industria textil, por ejemplo, pertenece a accio-

14 Tres ensambladoras automotrices estadounidenses ocupan el 2°, 3° y 5° lugar entre los mayores exportadores, y otra de computadores, HP, ocupa el 6° (Arroyo 2003: 26).

nistas estadounidenses. A esto se suma que México mantiene una de las deudas más altas de América Latina. Aun así, el ingreso masivo de capitales no ha generado el impacto positivo anunciado por los gobiernos neoliberales. El crecimiento económico ha sido decepcionante, en comparación con el pasado (en promedio, 1% real, frente a 3,4% antes de las reformas), y la desigualdad social ha aumentado (Arroyo 2003: 23-43). En realidad, como resume el investigador mexicano Alberto Arroyo,

Las empresas exportadoras son pocas y están desconectadas del resto de la economía, no tienen arrastre sobre sus cadenas productivas ya que prácticamente todo lo importan, son islas exitosas en un país estancado. Casi la mitad (45%) de las exportaciones son maquila... Otro 42% de las exportaciones son manufacturas no maquiladoras, que incluyendo la mano de obra tienen aproximadamente 30% de contenido nacional. Solo 13% de las exportaciones tienen alto contenido mexicano (petróleo, metales y agropecuarias). (2003: 17)

Con precedentes como éste, no es raro que los intentos de hacer avanzar la agenda multilateral de los tratados Norte-Sur hayan encontrado mucha resistencia. Por esta razón, Estados Unidos ha tomado el camino de los tratados bilaterales de libre comercio (TLC). Así lo atestiguan la rápida cul-

minación de la negociación del TLC con Chile, Centroamérica y República Dominicana (Cafta) y los tratados suscritos con Panamá, Perú y Colombia. Aparte de sus efectos asimétricos sobre el comercio y la producción, estos tratados cumplen el propósito de afianzar la agenda característica de los Tratados de Inversión Bilaterales (TIB), diseñada y promovida activamente por el capital mundial: *trato nacional* a sus inversiones, eliminación de condiciones o *requisitos de desempeño* para la IED, sistemas de solución de controversias que facilitan la imposición de sanciones privadas a los Estados, prohibición de medidas gubernamentales que afecten los intereses de la inversión extranjera (bajo el concepto de *expropiación indirecta*) y eliminación de controles al movimiento de capitales, entre otros puntos.

Es claro que los TLC están más destinados a atraer inversión externa que a promover el libre comercio bidireccional. Lo demuestra el hecho de que se excluyen de la competencia muchos mercados protegidos por barreras cuantitativas (ejemplo: cuotas de importación de azúcar) o por el mantenimiento de subsidios y ayudas internas (la mayoría de la producción agrícola estadounidense) o a causa de la aceptación de las medidas unilaterales de la ley *antidumping* norteamericana, aplicables a todo el universo arancelario. Lo anterior hace ilusorio el acceso real al mercado de Estados Unidos para gran parte de los sectores productivos de los otros países signatarios, como lo ilustra el desastroso balance del Cafta para los centroamericanos, a un año de iniciarse su aplicación<sup>15</sup>.

15 Las exportaciones conjuntas a Estados Unidos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua crecieron sólo 1,43%, mientras que las importaciones desde ese país subieron 18%. Fuente: [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co), 16 de marzo de 2007.

## La disyuntiva de América Latina

Ante el auge del llamado libre comercio, muchos se han apresurado a extender un certificado de defunción a la integración regional latinoamericana. ¿Qué cabía esperar de los procesos regionales de integración? En el sentido más amplio, no se trata de la aplicación indiscriminada de la libertad de comercio defendida por las tesis neoliberales, sino de un proceso dirigido por los gobiernos y orientado a propiciar las economías de escala y el progreso técnico de las industrias locales, del cual se esperan efectos progresivos sobre la productividad, el desarrollo industrial y el nivel de vida de la población. Es decir, el comercio es un instrumento y no un fin en sí mismo. Aún más, la filosofía de la desgravación arancelaria intrarregional, combinada con una protección uniforme ante la producción de terceros (AEC), puede ser interpretada como una forma de sustitución de importaciones a escala regional.

Convenios como el de la Unión Europea (UE) constituyen el ejemplo concreto del posible beneficio para sus miembros de los procesos de integración. Sin embargo, la clave de los avances de este proceso no consiste sólo en la mayor dinámica del comercio intrarregional, favorecido por la desgravación recíproca en el contexto de un arancel externo común, sino en la política de compensaciones económicas que favorecen la nivelación del desarrollo de los países integrantes, mediante el otorgamiento de subsidios a aquellos de menor desarrollo.

Por sus objetivos finales (mercado común, comunidad económica y unión monetaria), se puede afirmar que los principales procesos de integración latinoamericanos se inspiran más en Bruselas (sede de la UE) que en

Washington. En particular, la CAN y el Mercosur representan hoy las posibles bases de un proceso de integración suramericana. En diversos períodos, la CAN y el Mercosur han mostrado un dinamismo extraordinario, como entre 1990 y 1997, durante el cual el comercio intrarregional creció, respectivamente, el 26% y el 23% (Ocampo 2004: 39).

Por otro lado, la integración regional ha demostrado ser un mecanismo idóneo para estimular el desarrollo de nuevas manufacturas de exportación, promoviendo en los países latinoamericanos la diferenciación industrial e incorporación de nuevas tecnologías que agregan valor a sus ventas externas. En los países suramericanos que han sido parte activa de los procesos de integración subregional, las oportunidades ofrecidas por los mercados ampliados han contribuido a modificar gradualmente el patrón tradicional de especialización exportadora dependiente de recursos naturales o basado en manufacturas de escasa complejidad (ver el anexo 4). El desarrollo de nuevas capacidades productivas, en este escenario de relativa protección, ha permitido que las empresas no sólo operen en los mercados regionales como extensión del mercado local, sino que acumulen experiencia para dar el salto hacia los mercados más competidos con mercancías no tradicionales. Sin duda, la integración regional ha beneficiado a subsidiarias de algunas empresas transnacionales instaladas en la región (por ejemplo, las firmas automotrices internacionales), pero también ha favorecido a empresas nacionales tanto privadas como públicas o semipúblicas que han logrado cierto grado de transferencia tecnológica. Se puede decir que instrumentos como la

desgravación arancelaria recíproca y el arancel externo común de los convenios de integración han contribuido a modificar las ventajas comparativas naturales o estáticas y a crear nuevas ventajas dinámicas, favoreciendo la evolución desde estructuras productivas simples, orientadas a mercados externos, con reducido margen de ganancia, hacia unas más complejas, generadoras de mayores niveles de beneficios. No se debe subestimar el hecho de que en el marco no excesivamente restrictivo de los acuerdos regionales de integración, algunos Estados nacionales han continuado otorgando trato preferente a sus empresas en los contratos públicos y, en muchos casos, se aplican formas de subsidios y ayudas internas, particularmente las permitidas por la Organización Mundial del Comercio, OMC.

Una experiencia distinta es la relación comercial profundamente asimétrica de países como México, Costa Rica o República Dominicana con Estados Unidos. Ella está regulada por los respectivos Tratados de Libre Comercio (TLC) que limitan las atribuciones estatales para ejecutar políticas públicas y otorgan condiciones especiales a la IED, incluidas normas más severas de protección de la propiedad intelectual. Aquí el poder económico de las transnacionales del norte ha terminado moldeando el intercambio comercial, para convertir a los países periféricos en plataformas de ensamblaje y reexportación de bienes semiterminados importados. Con ello se refuerza el patrón de la especialización exportadora, basada en la ventaja comparativa estática de una mano de obra barata, sin que se excluyan aquellas ventajas equivalentes que se basan en los recursos naturales y originan las exportaciones tradicionales de bienes primarios. Dada

la organización habitual de las transnacionales, que supone la compartimentalización de sus operaciones (dentro de las llamadas cadenas productivas globales), la transferencia de tecnología a otras empresas locales es mínima, al igual que los eslabonamientos productivos con el resto de la economía nacional.

En estos casos, se ha construido un flujo comercial de altos volúmenes pero de escaso valor agregado y muy concentrado en unas pocas transnacionales exportadoras. La expresión más representativa de esta nueva estructura industrial son las maquiladoras, muy extendidas en México, Centroamérica y el Caribe. Por otra parte, la apertura de la agricultura nacional frente a las importaciones subsidiadas de alimentos procedentes de Estados Unidos expulsa del mercado a millones de agricultores e induce en estos países una especialización agroexportadora, no muy distinta a la de la mayoría de países africanos. Con ello se acentúa la dependencia de las importaciones alimentarias y la reprimarización general de la oferta exportadora. Más que una integración entre economías de distinto grado de desarrollo, el resultado es una incorporación subordinada de estos países a los circuitos de la economía norteamericana.

## Conclusiones

La propuesta de Washington para el resto del hemisferio corresponde al modelo anteriormente descrito. Su atractivo principal consiste en las grandes dimensiones del mercado estadounidense y su relativo dinamismo. Pero si se tienen en cuenta las consecuencias económicas y sociales regresivas que se derivan de las fuertes tendencias anexionistas de esa potencia y sus transnacionales, la opción que parece más favorable a

las perspectivas del desarrollo nacional es la de profundizar y extender los acuerdos latinoamericanos de integración regional. Esto no significa desconocer la necesidad de otros cambios internos hacia una mayor equidad social y fortalecimiento de la base industrial propia. Tampoco significa desconocer las limitaciones de tamaño de los mercados regionales para el logro de más altas escalas productivas y una mayor diversificación exportadora. Cabe concebir el espacio regional como un instrumento para promover la diferenciación industrial y un peldaño hacia los más amplios y competidos mercados extrarregionales y no como un medio para desconectarse del resto del mundo. Además, los beneficios potenciales son grandes pero no son automáticos y requieren el diseño y aplicación de políticas industriales adecuadas.

Para ello convendría tener en cuenta las enseñanzas de los países del Sudeste Asiático respecto al proceso de sustitución de importaciones de bienes de alta tecnología. Allí el gobierno fue al mismo tiempo promotor y líder de un conjunto de instituciones, que incluyeron centros de investigación financiados por el Estado, el Ministerio de Desarrollo o su equivalente, en representación del gobierno central, y empresas privadas escogidas con rigurosos criterios técnicos para recibir apoyo económico, condicionado por un programa periódico de evaluación de resultados. La inversión pública en institutos de investigación y la creación de “parques científicos” dieron como resultado varios proyectos orientados hacia productos seleccionados entre aquellos con mercados internacionales dinámicos, incluidos productos considerados “maduros” pero con amplio espacio para el progreso técnico. Estos

proyectos se materializaron en fábricas de bienes con aplicación de tecnología avanzada, como computadores personales y semiconductores. Aunque al principio el proceso implicaba el uso de muchos componentes importados, en una fase siguiente se desarrollaron proveedores internos de muchos de estos componentes, dando origen a nuevas ramas de considerable densidad tecnológica, como la de circuitos integrados. El criterio de los responsables de los proyectos era generar oportunidades de mejoramiento tecnológico en áreas lucrativas para las empresas nacionales (por el costo de los bienes importados), con incorporación de mayor valor agregado. La necesidad de recursos humanos calificados implicó salarios más altos y programas de preparación técnica, con efectos multiplicadores sobre el mercado laboral y el nivel de vida. Este progreso basado en el aumento del capital humano, el conocimiento y la productividad se conoce como “desarrollo endógeno”.

Como señala Alice Amsden, quien realizó un conocido estudio sobre este tema (2004: 75-90), la estrategia aplicada por los asiáticos no fue otra que la sustitución de importaciones de bienes de alta tecnología por empresas nacionales fuertemente apalancadas por el Estado. Esta estrategia permitió formar unas capacidades empresariales previamente inexistentes, ganando participación en mercados dinámicos, de altas escalas de producción, donde la ampliación de los márgenes de ganancia se apoyó en programas de reducción de costos basados en la innovación. Si estos países se hubiesen conformado con el papel de ensambladores de componentes importados, como tantas empresas instaladas a lo largo y ancho de América Latina, habrían cedido la mayor parte del valor agregado

y las ganancias a las transnacionales extranjeras. Peor aún, habrían desaprovechado la oportunidad que les brindó la “revolución informática” de alcanzar nuevos niveles de dominio tecnológico y acumular el capital humano que le sirve de soporte<sup>16</sup>, para generar un desarrollo económico consistente.

Aquí hay un ejemplo que puede inspirar a los gobiernos partidarios de la integración regional lati-

noamericana y animarlos a potenciar las oportunidades del mercado ampliado con programas orientados a desarrollar ventajas comparativas dinámicas, con apoyo en la tecnología. Éstas no saldrán espontáneamente del mercado. Requieren de la voluntad de los Estados y la formación de las capacidades técnicas y de gestión, con la aplicación inteligente de recursos públicos.

Anexo 1

América Latina: crecimiento medio anual (% PIB)				
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	5,32	5,86	1,18	3,05
PIB per cápita	2,54	3,36	-0,80	1,39

América Latina vs. Estados Unidos: tasa media anual de convergencia (crecimiento América Latina/Estados Unidos)				
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	1,42	2,58	-1,93	-0,46
PIB per cápita	0,01	1,19	-2,95	-0,90

Fuente: Banco Mundial, indicadores de desarrollo mundial.

América Latina vs. Estados Unidos: mediciones de inestabilidad		
Variabilidad (desviación estándar tasa de crecimiento)	1961-1980	1981-2000
Estados Unidos	2,26	1,92
América Latina	1,80	2,36
<b>Años de crecimiento negativo</b>		
Estados Unidos	3	2
América Latina	0	4
<b>Años de crecimiento &lt; 90% crecimiento promedio 1961-2000</b>		
Estados Unidos	8	3
América Latina	6	12

Fuente: Banco Mundial, indicadores de desarrollo mundial.

16 Aunque en forma algo tardía, países como Brasil han empezado a enmendar su pasividad respecto a la adopción de políticas públicas que combinen el apoyo a la diversificación industrial y la aplicación intensiva del conocimiento. En 2003, el gobierno de ese país formuló sus Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, con énfasis en cuatro sectores que aplican tecnologías de punta: semiconductores, software, medicamentos y bienes de capital (Peres 2006: 78).

Anexo 2

Colombia. Industria manufacturera: producción y empleo				
	Unidad	1997	2005	Var. (%)
Valor producción	Millones \$	42.079	108.340	157
Empleo asalariado	Unidades	545.000	434.000	-20

Anexo 3

México: balanza comercial (millones de dólares)			
SALDO (FOB-FOB)			
AÑO	Total	Maquila	Otros
1991	-7.279,0	4.050,6	-11.329,7
1992	-15.933,7	4.743,3	-20.677,1
1993	-13.480,6	5.410,1	-18.890,6
1994	-18.463,7	5.803,1	-24.266,8
1995	7.088,5	4.924,5	2.164,0
1996	6.531,0	6.415,6	115,4
1997	623,6	8.833,5	-8.209,9
1998	-7.913,5	10.526,4	-18.439,9
1999	-5.583,7	13.444,3	-19.027,9
2000	-8.003,0	17.758,6	-25.761,6
2001	-9.953,6	19.282,4	-29.236,0
2002 p/	-7.916,2	18.802,1	-26.718,3
Acumulado	-80.283,9	119.994,5	-200.278,4

Fuente: INEGI, *Industria maquiladora*, p. 10.

Anexo 4

Porcentaje sobre las exportaciones totales (%)								
	Procesamiento recursos naturales		Manufacturas Baja tecnología		Manufacturas tecnología media		Manufactura alta tecnología	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
<b>Mercosur</b>	23,6	24,1	14,8	11,0	20,7	21,2	3,2	6,6
Argentina	27,0	21,9	11,9	8,5	12,4	16,2	2,3	2,4
Brasil	23,3	25,5	14,9	11,6	24,9	24,3	3,8	8,9
<b>Comunidad Andina</b>	30,0	24,5	5,6	6,3	4,4	6,4	0,3	0,9
Colombia	14,5	13,2	8,2	10,4	6,8	10,4	0,5	2,0
Venezuela	40,1	30,1	3,4	2,6	4,6	6,2	0,2	0,4

Fuente: Cepal.

## Referencias

- Ahumada, Consuelo. 2000. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Amsden, Alice H. 2004. "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia". *Revista de la CEPAL*. No. 82: 75-90.
- Araya, Pochet, Carlos. 1999. *Historia de América en perspectiva latinoamericana*. 2 reimp. de la segunda ed. corregida y aum. San José de Costa Rica: UNED.
- Arroyo P., Alberto. 2003. "El Tlcán en México: promesas y realidades en su décimo año". En *Lecciones del TLCAN. El alto costo del "libre" comercio*, comp. Alberto Arroyo Picard. México: Alianza Social Continental.
- Bejarano, Edgar. 1998. "Globalización económica: resultados y sostenibilidad". *Coyuntura Colombiana*. Vol. 15., No. 4: 61-104.
- Benavente, José M. 2001. *Exportaciones de manufacturas en América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Boersner, Demetrio. 2004. *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bulmer-Thomas, Victor. 1998. *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Galvis, Mauricio. 2007. "Desigualdad y pobreza". *Portafolio*. 24 de abril.
- Cardoso, Fernando Enrique y Enzo Faletto. 1970. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Furtado, Celso. 1973. *La economía latinoamericana. Desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana*. México: Siglo XXI Editores.
- Glade, William. 1991. "América Latina y la economía internacional. 1870-1914". En *Historia de América Latina. América Latina: economía y sociedad*, ed. Leslie Bethel. Vol. 7. Barcelona: Editorial Crítica.
- Green, Duncan. 1997. *La revolución silenciosa. El auge de la economía de mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Grien, Raúl. 1994. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lambert, Jacques. 1970. *América Latina*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Martínez, Osvaldo. 2002. "Alca: el convite de la Roma Americana". Ponencia presentada al II *Congreso Hemisférico de Lucha contra el Alca*. La Habana, Cuba.
- Ocampo, José Antonio. 2006. "La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina". Ponencia presentada en el *XXI Congreso Nacional de Estudiantes de Economía*. Bogotá.
- Ocampo, José Antonio. 2004. *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, CEPAL.
- Oliver Costilla, Lucio F. 1998. "El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital". *Revista Nueva Época*. Año 5, No. 9: 39-65.

Peres, Wilson. 2006. "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL*. No. 88: 71-88.

Rodrik, Dani. 2000. "East Asian Mysteries: Past and Present". Disponible en: [www.nber.org/reporter/spring99/rodrik.html](http://www.nber.org/reporter/spring99/rodrik.html)

Sarmiento Palacio, Eduardo. 2002. *El modelo propio: teorías económicas e instrumentos*. Bogotá: Editorial Norma

Shiff, Maurice y L. Alan Winters. 2004. *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.

Sotelo V., Adrián. 1996. "América Latina en la globalización del futuro". *Revista Estudios Latinoamericanos, Nueva Época*. Año 3., No. 6: 19-49.

Stallings, Barbara. 1994. "La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural". En *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, comps. Stephan Haggard y Robert R. Kaufman. Bogotá: CEREC.

Stiglitz, Joseph. 2003. "El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*. No. 80: 7-40.

Stiglitz, Joseph. 2003. *Los felices 90. Las semillas de la destrucción*. Bogotá: Taurus.

Tavares, María de Conceição y Gerson Gomes. 1998. "La Cepal y la integración económica de América Latina". *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario: 213-228.