Globethics Repository



La viabilidad de la integración latinoamericana [The viability of Latin American integration]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Ferrer, Aldo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-11 07:09:16
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222299

Nueva Sociedad Nro. 37 Julio-Agosto 1978, pp. 64-74

La viabilidad de la integración latinoamericana

Ferrer, Aldo

Aldo Ferrer: Doctor en Ciencias Económicas y ex-Ministro de Economía de Argentina.

Este trabajo ha sido preparado a solicitud de ECIEL e ILDES, los organizadores del Simposium sobre "La cooperación latinoamericana: visión y perspectivas del proceso de integración", por celebrarse próximamente en Río de Janeiro.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero recuerda los factores que operan en la realidad latinoamericana y en el escenario mundial y que renuevan la vigencia de la propuesta integracionista. El segundo explora el problema de la compatibilización entre un proceso de complementación productiva y el desarrollo nacional de los países latinoamericanos. El tercero identifica dos vías principales de la especialización productiva, una de ellas vinculada a la expansión de las corporaciones transnacionales, otra a un desarrollo acelerado y autónomo de los países de la región. Por último, se formulan algunas consideraciones sobre el contexto político dentro del cual se resuelve, en definitiva, la viabilidad de la integración latinoamericana.

I. Vigencia de la propuesta integracionista

La especialización productiva en América Latina se refiere, fundamentalmente, a la industria manufacturera. Este es el sector productor de bienes que genera el cambio tecnológico, lo difunde en el conjunto del sistema productivo y, a su vez, lo asimila con más intensidad. Al mismo tiempo, más que en cualquier otra actividad, su productividad está condicionada de manera decisiva, por las economías de escala y la dimensión de los mercados. Además, la industria manufacturera está fuertemente ligada al abastecimiento de tecnología y bienes de capital desde la economía internacional y, "last but no least", al comportamiento de las corporaciones transnacionales. Por último, el comercio mundial se concentra en el intercambio de manufacturas. Basten estas cuatro razones para justificar por qué estas reflexiones se refieren a los vínculos entre la integración y la especialización industrial en América Latina. Sin perjuicio de que se formulen algunas breves consideraciones adicionales sobre otros sectores de la producción.

La significación de la industria en la especialización productiva difiere, en cada país latinoamericano, en razón del tamaño de su mercado interno. Como la industrialización se ha concentrado en la sustitución de importaciones, la dimensión de la demanda interna ha sido el factor decisivo del desarrollo manufacturero. Dada la multiplicidad de situaciones existentes, desde los países de mayor a los de menor tamaño, se comprende que la realidad latinoamericana presenta una complejidad, dentro de la cual, toda generalización es imprudente. En la frontera del desarrollo industrial dentro de la región, es decir, dentro de los países de mayor dimensión, pueden identificarse dos problemas principales. Uno de ellos referido a la integración interna del sistema industrial. Otro, vinculado al equilibrio de las transacciones del sector manufacturero con el resto del mundo. Detengámonos brevemente en estas dos cuestiones.

En las principales economías del área, la industria manufacturera ha alcanzado un desarrollo considerable y el autoabastecimiento interno de la demanda de manufacturas es muy alto. Sin embargo, la integración interna del sistema industrial registra fracturas importantes. Estas se refieren a la brecha tecnológica y al insuficiente desarrollo de la producción de bienes de capital. Los sistemas científicos y tecnológicos internos son todavía débiles para generar una corriente suficiente de conocimientos e innovaciones, adecuados a las demandas internas, y para adaptar la tecnología importada a la dotación de recursos. La brecha tecnológica es particularmente notable en los sectores de vanguardia. A medida que la producción manufacturera y la oferta de servicios tecnológicos van satisfaciendo la demanda interna, la transformación en la composición del gasto y el impacto del cambio tecnológico en los países centrales, generan nuevas brechas entre la oferta y la demanda de bienes de capital y tecnología. Lo grave no es que deba importarse tecnología y equipos para cubrir la brecha. El problema radica en que, como contrapartida, no se registra una creciente capacidad de exportar conocimientos y bienes de sofisticación comparable a los importados. De este modo, la brecha entre el contenido tecnológico de los bienes que se exportan e importan sigue siendo muy amplia y probablemente creciente. La insuficiente integración interna de los sistemas industriales plantea problemas graves para el crecimiento a largo plazo de la actividad manufacturera y para el equilibrio de las transacciones internacionales.

En parte por los factores mencionados en el párrafo anterior y, también por la gravitación dominante de la sustitución de importaciones dentro del desarrollo industrial, las transacciones del sector manufacturero con el resto del mundo son ampliamente deficitarias. La demanda de divisas de la actividad industrial para importar materiales, equipos, servicios reales y financieros, excede, con mucho, las di-

visas generadas por la exportación de bienes y servicios originados en el sector industrial. La brecha de divisas del sector es parcialmente cubierta por el superávit de pagos externos del sector primario. El desequilibrio externo crónico de las principales economías latinoamericanas se explica, en gran medida, por la brecha de las transacciones de la industria manufacturera con el resto del mundo.

En los países latinoamericanos de menor dimensión, el desarrollo industrial enfrenta otro tipo de problemas. Dado el tamaño del mercado interno, la sustitución de importaciones ha sido menos profunda y el coeficiente importado, en el abastecimiento de manufacturas, es mucho más alto que en las principales economías de la región. De todos modos, el precario desarrollo industrial alcanzado se ha producido, también, en torno de la sustitución de importaciones. En estas economías es aún más marcada la falta de integración del sistema y también se observa un déficit de las transacciones externas del sector manufacturero. La estrechez del mercado interno impone limites al desarrollo industrial que sólo podrían ser superados por una creciente participación de la demanda externa en el destino de la producción manufacturera.

Por distintas razones, la transformación de los vínculos con el resto del mundo constituye una condición necesaria del desarrollo industrial de cada país latinoamericano. En otros términos, es necesario cerrar la brecha tecnológica y equilibrar las transacciones externas de la industria manufacturera para constituir sistemas económicos maduros, capaces de un desarrollo autosustentado.

El comportamiento del sistema mundial obstaculiza, de diversas maneras, la necesaria transformación de los vínculos externos de la industria manufacturera latinoamericana. La asimetría en las relaciones centro-periferia tiende a perpetuar, en el intercambio de manufacturas, la brecha tecnológica a que se hizo referencia. Por múltiples razones, ampliamente exploradas en la teoría del desarrollo, las economías periféricas enfrentan graves obstáculos para participar en un pie de igualdad en el comercio internacional y la difusión de la tecnología a escala mundial. El "redespliegue" de industrias desde el centro a la periferia, en virtud de la dotación de factores, la contaminación ambiental y otras razones, constituye, en tiempos recientes, una racionalización de aquella asimetría. Su objetivo es otorgarle más vigencia dinámica a la relación centro-periferia y contribuir a romper, dentro de los mismos moldes, el crónico desequilibrio externo de las economías en desarrollo. Una nueva división internacional del trabajo entre el centro y la periferia impulsaría, dentro de la racionalidad del "redespliegue", una activa participación de las economías en desarrollo dentro del comercio internacional de manufacturas. La periferia se especia-

lizaría en las industrias mano de obra intensivas de menor densidad tecnológica y continuaría dependiendo de los centros en el abastecimiento de manufacturas de tecnología de vanguardia, esto es, de las industrias de más alta elasticidad-ingreso y más intenso crecimiento de la productividad. El "redespliegue" contribuiría a ampliar la frontera del desarrollo industrial de los países en desarrollo pero, en el fondo, constituye un replanteo, sobre nuevas bases, de la tradicional asimetría centro-periferia.

Las corporaciones transnacionales son el agente dinámico de la nueva distribución de la actividad manufacturera a escala mundial. Ellas han tenido un papel decisivo en la integración y la difusión del progreso técnico entre las mismas economías industriales. En la periferia, particularmente en la América Latina, las corporaciones transnacionales han operado dentro de los modelos de sustitución de importaciones y se han concentrado en la producción para el mercado interno de cada país. Sin embargo, con vistas a aprovechar los bajos salarios, algunas corporaciones han "redesplegado" hacia la periferia algunas fases de su proceso productivo. Ejemplos típicos de esta experiencia son las operaciones de "maquilado" y la importancia alcanzada por la exportación de manufacturas de corporaciones transnacionales en algunas economías del Sud-Este asiático.

La continuidad y profundidad del "redespliegue" requiere el cumplimiento de una condición previa: el pleno empleo en los países centrales. Las industrias por ser "redesplegadas", son normalmente aquellas que tienen una demanda de más baja elasticidad-ingreso y que registran un crecimiento lento. Consecuentemente, esas actividades enfrentan la disminución de las dotaciones de personal. La competencia externa, agrava los problemas de estancamiento y desempleo. El desplazamiento de recursos hacia las actividades dinámicas en expansión es, por lo tanto, condición necesaria para compensar el deterioro progresivo de las industrias tradicionales. Ejemplos de este tipo de situación, se encuentran en las industrias textil, de calzado y vestido y en múltiples actividades de las ramas metalmecánicas y electrónica, mano de obra intensivas y de tecnología estabilizada. El lento crecimiento y alto desempleo que predominan en las economías industriales, desde la crisis de 1974-75, están provocando demandas generalizadas de protección de las "industrias problemas" inclusive frente a las importaciones provenientes desde otros países industriales, según lo revela la experiencia japonesa.

El comportamiento reciente de las economías centrales obstaculiza el "redespliegue" e impone limites a la expansión de las corporaciones transnacionales hacia la periferia. Los obstáculos que enfrentan algunos países latinoamericanos en las ex-

portaciones de ciertos rubros, en los cuales alcanzaron una fuerte posición competitiva, es suficiente ejemplo de los limites actuales a la penetración de los mercados de los países centrales.

La necesidad de transformar los vínculos de la industria latinoamericana con el resto del mundo y las tendencias prevalecientes en el sistema mundial, revitalizan la vigencia de la propuesta integracionista, gestada en la década de 1950. En un nuevo contexto mundial, el mercado latinoamericano sigue ofreciendo una nueva frontera para el desarrollo industrial. La demanda regional de bienes de capital, productos metalmecánicos y químicos, volcada hacia el resto del mundo, asciende, actualmente, alrededor de US$ 30 mil millones anuales. Los estudios de la CEPAL y el ILPES, demostraron la significación potencial de la sustitución regional de importaciones. El mercado regional ofrece posibilidades, todavía inéditas, para promover la integración de los sistemas nacionales y la eliminación del desequilibrio de las transacciones de los sectores manufactureros con el resto del mundo. En el caso de los países de menor tamaño, el mercado regional contribuye a superar los estrechos límites de cada mercado interno y las restricciones de acceso a los mercados internacionales.

II. Especialización productiva y desarrollo nacional

El reparto equitativo de los frutos de la especialización productiva, es un requisito indispensable de la interdependencia dentro de la América Latina. El Tratado de Montevideo, el Acuerdo de Cartagena y todos los instrumentos que encuadran el proceso integracionista, reconocen las desigualdades existentes en la región y su negativo impacto en la distribución de los costos y los beneficios. El funcionamiento espontáneo de la asignación de recursos, en el contexto de un mercado regional ampliado, tiende a concentrar el desarrollo industrial y tecnológico en los países de mayor tamaño. De allí, la multiplicidad de instrumentos previstos en aquellos acuerdos para rectificar esas fuerzas espontáneas y para lograr, a través de intervenciones explícitas en el funcionamiento del sistema, un reparto equitativo de los beneficios del proceso. De otro modo, ni siquiera cabría esperar un "redespliegue" según el cual, en los países más desarrollados se concentraron las actividades de mayor densidad tecnológica y, en los menos avanzados, las vegetativas mano de obra intensivas. Como los salarios son muy bajos, aún en las economías principales de la región, la sola formación de un mercado ampliado llevaría a la concentración de todo tipo de industrias en las economías líderes del área y profundizaría el subdesarrollo del resto. Pero, aún si el "redespliegue" fuera posible a escala latinoamericana, tendería a reproducir, dentro de la región, las asimetrías que él mismo ge-

nera en las relaciones centro-periferia. En otros términos, no parece posible ningún tipo de especialización industrial intralatinoamericana limitado a nivel de sectores de la producción manufacturera. Es decir, una especialización según la cual, ciertos sectores se desarrollen en un tipo de países y otros sectores en las restantes economías del área.

En las condiciones contemporáneas, el desarrollo industrial impone un alto grado de integración de las diversas fases del proceso manufacturero, dentro de las fronteras de cada país. El desarrollo integrado de la producción de bienes de capital, bienes intermedios y manufacturas de consumo final es la característica dominante de las economías industriales maduras, sea cual fuere su tamaño y ordenamiento institucional. El crecimiento de la productividad se vincula a la formación de sistemas industriales integrados, entre otras muchas razones, por la presencia de economías externas en el desarrollo manufacturero. Como lo revela la experiencia de los países avanzados, la integración interna de los sistemas industriales nacionales es compatible con una creciente apertura externa de la actividad manufacturera y con una mayor especialización del trabajo a escala internacional. La respuesta es la complementación al nivel de productos, a la cual, en la terminología corriente, se la denomina "especialización intraindustrial". Si se analiza la composición del intercambio de los países industriales se advierte, en efecto, que la nómina de importaciones y de exportaciones está compuesta por productos provenientes de las mismas ramas. De esta manera, las economías avanzadas han compatibilizado los beneficios de la integración de sus sistemas productivos a nivel nacional con el incremento de la productividad derivado de la especialización de la producción a escala internacional. De allí también, la notoria flexibilidad de esas economías para transformar la composición de sus exportaciones a medida que el cambio tecnológico, las variaciones en la composición de la demanda y la transformación de los factores determinantes de la posición competitiva de cada país, cierra vías establecidas y abre otras nuevas.

La especialización industrial a **nivel de productos** y no de ramas constituye, pues, la respuesta a la compatibilización necesaria entre la integración latinoamericana, el reparto equitativo de sus frutos y el desarrollo integrado a nivel nacional[1]. La estrategia industrial prevista en el Acuerdo de Cartagena se basa, precisamente, en estas premisas. Los acuerdos de integración sectorial pretenden una complementación industrial, en el ámbito subregional, al nivel de productos y no de ramas. To-

[1]Para la ampliación de estos puntos de vista, pueden verse del autor: Integración latinoamericana y desarrollo nacional. Comercio Exterior. México, marzo 1967 y Acuerdos de integración sectorial. Comercio Exterior, México, mayo 1968.

dos los países del sistema participan en todas las ramas industriales sujetas a la programación industrial y a la expansión prevista en el cuadro del mercado subregional. Las industrias automotrices, de bienes de capital y, en general, las diversas ramas de la metalmecánica, ofrecen las mayores posibilidades dentro de un proceso de especialización intraindustrial.

En el ámbito más amplio de todo el mercado latinoamericano y, sobre todo, en un proceso que cuenta con la activa participación de los países de mayor tamaño del área, no cabría concebir la complementación industrial fuera del marco de una especialización al nivel de productos.

III. Las vías de la especialización productiva

La especialización intraindustrial dentro de la región, tiene dos vías principales. Denominemos la primera, la **vía de las corporaciones** transnacionales. A la segunda, la **vía latinoamericana** .

La vía de las corporaciones transnacionales

Dentro del sistema mundial, las actividades intrafirma de las corporaciones transnacionales tienen un papel muy importante. Se estima que alrededor del 25% del comercio mundial, corresponde a ese intercambio intrafirma. En la América Latina, diversos estudios han revelado la importancia del intercambio entre subsidiarias de las mismas corporaciones, dentro del comercio de manufacturas intralatinoamericano. Poca duda cabe que esta actividad de las corporaciones transnacionales continuará desempeñando un papel importante en la especialización intraindustrial del área. Simultáneamente con su contribución al intercambio regional, esta actividad de las corporaciones transnacionales plantea algunos riesgos que conviene recordar. El primero, relativo al hecho que las corporaciones buscan maximizar sus beneficios a escala mundial y sus decisiones de asignación de recursos, dentro del ámbito latinoamericano, pueden, o no, coincidir con los intereses de cada uno de los países en que aquellas operan. En segundo lugar, la asignación eficiente de recursos a escala mundial por parte de las corporaciones, responde a sus relaciones de costos y beneficios. Desde la perspectiva de países de la periferia, esa asignación de recursos debe tomar en cuenta la necesidad de romper las relaciones de asimetría con los centros. En otros términos, las relaciones costo-beneficio de las actividades de las corporaciones debe medirse, también, por sus efectos a mediano y largo plazo sobre el desarrollo económico. La participación dominante de las corporaciones en la especialización intraindustrial dentro de la América Latina, puede conspirar contra la ruptura de las relaciones de dependencia con los centros del poder

económico mundial. En tercer lugar, las operaciones intrafirma de las corporaciones no satisfacen necesariamente, el requisito de la distribución equitativa de los beneficios del proceso de especialización intraindustrial. Esto se refiere no sólo a las políticas de asignación de recursos sino, también, a las políticas de precios de factores y productos. Es bien conocido el papel de los precios de transferencia en las operaciones intrafirma y cómo son utilizados para provocar traslaciones de ingresos conforme a la estrategia global de las corporaciones.

En un sentido más amplio, la **vía de las corporaciones** plantea otros problemas adicionales. El papel de esas empresas en la especialización intraindustrial no puede desvincularse de su repercusión global sobre el desarrollo económico. Existen suficientes razones para suponer que las corporaciones transnacionales contribuyen a transferir tecnologías no siempre adecuadas a la dotación interna de factores ni a las necesidades más amplias de las sociedades latinoamericanas. De este modo, ellas actúan como correa de transmisión entre las pautas de consumo imperantes en los centros y sus funciones de producción con el ámbito interno latinoamericano. Esta característica aprovecha y, a su vez, refuerza la concentración del ingreso prevaleciente en la región. Por estas y otras razones, existen motivos para suponer que las corporaciones transnacionales no pueden actuar como impulsores principales de la integración de los sistemas productivos y de las sociedades latinoamericanas. En otros términos, no pueden actuar como agentes dominantes de la expansión del empleo y la eliminación de las marcadas diferencias de productividad imperantes entre diversos sectores y regiones dentro de cada país latinoamericano. Por otra parte, visto las tendencias imperantes en las economías centrales, el papel de las corporaciones en el "redespliegue" industrial desde los centros a la periferia, tropieza con obstáculos severos. Existen, pues, limitaciones para que esas empresas operen como factor decisivo de la integración de los sistemas industriales en cada país y para la eliminación del desequilibrio crónico de las transacciones del sector manufacturero con el resto del mundo. En consecuencia, se sugiere aquí que la **vía de las corporaciones** en la especialización intraindustrial latinoamericana será limitada. No insignificante pero limitada, insuficiente y, además, incompatible con procesos de desarrollo rápido, integrado y autosustentado.

De todos modos, la formación del mercado regional y la liberación del intercambio intrarregional atrae poderosamente a las corporaciones transnacionales. Aquellas son condiciones necesarias para maximizar los beneficios en sus operaciones dentro de la región. Por otra parte, esas empresas son las más aptas para aprovechar las ventajas de la ampliación del mercado. De allí el riesgo de un enfoque puramente comercialista del proceso de integración. Esto induciría la complementación

de las operaciones intrafirma antes que una mayor interdependencia entre los sistemas económicos nacionales de los países del área. El Grupo Andino contribuyó a esclarecer este desafío y a proponer vías prácticas para enfrentarlo. La Decisión 24 constituye una respuesta lúcida y operativa frente al tipo de problemas recién esbozados. Cumple, además, otra función importante. No cerrar las puertas a las corporaciones transnacionales sino abrirles nuevas vías de participación en el desarrollo, compatibles con la integración de los sistemas nacionales y la eliminación de las relaciones de dependencia. Esta parece la única respuesta realista al problema, por dos razones principales. Primero porque las corporaciones son un dato en la estructura del poder mundial y en la expansión del sistema internacional. Segundo, porque frente a los riesgos que plantean a los países latinoamericanos (y a su integración) ofrecen múltiples oportunidades de beneficio recíproco que sería insensato descartar.

La vía latinoamericana

Esta abarca varios instrumentos para viabilizar la especialización industrial. La formación de una zona de libre comercio, como fue propuesta en el Tratado de Montevideo, o de un mercado común, como en el Acuerdo de Cartagena, se refiere a la creación de preferencias comerciales recíprocas. Estas constituyen una condición necesaria para la complementación industrial. Pero no suficiente. La formación de un mercado ampliado entre economías subdesarrolladas, con un bajo grado de interdependencia previa, no proporciona estímulos suficientes para la expansión del intercambio. Los vínculos tradicionales existentes con los centros industriales, la baja capacidad competitiva, la ausencia de canales comerciales y financieros preestablecidos, determinan que las preferencias comerciales sean un instrumento necesario pero no suficiente para promover la especialización intraindustrial. Por otra parte, por las razones que se han visto, un simple enfoque comercialista, abre indiscriminadamente las puertas a todo tipo de empresas y, en tales condiciones, las corporaciones transnacionales pueden adquirir posiciones dominantes en el mercado regional. Frente a estos problemas, el Grupo Andino propone una estrategia que responde a las necesidades propias de un proceso de integración entre economías subindustrializadas. La conjugación de las preferencias comerciales, con la programación industrial y la reserva del mercado regional para empresas andinas, proporciona un conjunto eficaz de herramientas para promover el intercambio, expandir las inversiones en los sectores críticos y mantener el control del proceso integracionista. El esquema propuesto por el Grupo Andino, conserva validez frente a los problemas actuales de la integración latinoamericana. De hecho, el logro de sus objetivos proporcionaría un impulso significativo a escala regional. El cumplimiento efectivo de los acuerdos automotriz y metalmecánicos, de los otros acuer-

dos sectoriales y la formación de la tarifa externa común, tendrían un positivo efecto de demostración sobre el resto del sistema latinoamericano. Cabe concebir la posibilidad de llegar a acuerdos en ciertos sectores claves entre otros países latinoamericanos. ¿Por qué no pensar, por ejemplo, en la programación del desarrollo nuclear entre varios países, para concertar la capacidad industrial y tecnológica como, así también, para fortalecer el poder negociador frente a los centros de poder mundial que controlan la tecnología del sector?. Sin hacerse ilusiones y dentro de los límites que se verán luego, no cabe destacar la posibilidad de utilizar la programación industrial como una de las vías de la especialización intraindustrial entre varios países del área. Lamentablemente, los acuerdos de complementación de la ALALC han sido instrumentos demasiado débiles para esta finalidad.

El SELA podría ser el órgano de encuadre de aquel tipo de acciones. La adopción de un conjunto de criterios comunes de acción en relación con las corporaciones transnacionales sería un componente necesario de tales programas.

La concertación de las políticas de compras públicas, en ciertas áreas críticas, es otro instrumento importante de la especialización intraindustrial. La inversión pública en América Latina, representa cerca del 50% de la inversión bruta interna e incluye sectores claves de alta complejidad tecnológica. Tales los casos de la energía, comunicaciones, transportes y de ramas industriales, como la siderurgia y la petroquímica. Una política concertada de equipamiento, por ejemplo, en el sector hidroeléctrico, permitiría integrar la demanda y la oferta de bienes y servicios y realizar programas conjuntos para la producción de equipos que actualmente se importan desde el resto del mundo. Acuerdos de compras recíprocas, de "compre latinoamericano", impulsarían el desarrollo de actividades conjuntas y una especialización intraindustrial que tendería a difundirse a otros sectores de las economías latinoamericanas.

Otra posibilidad es la formación de empresas conjuntas de comercialización en ciertos sectores, particularmente en el de bienes de capital. Hace algún tiempo, Helio Jaguaribe desarrolló, con un grupo de expertos latinoamericanos, una iniciativa con esta finalidad: constituir una empresa comercializadora que pusiera en contacto a los oferentes y demandantes de bienes de capital dentro de la región. Debe recordarse el papel central que la industria de maquinarias y equipos ocupa en la integración de los sistemas industriales y en el desarrollo tecnológico. Conviene recordar, también, el considerable grado de desarrollo que ha alcanzado en varios países y la dimensión que las importaciones de bienes de capital, desde el resto del mundo, ocupan en el total de las importaciones latinoamericanas. No es difícil ad-

vertir el impacto que la expansión del intercambio, en ese tipo de bienes, provocaría sobre la especialización intraindustrial y el desarrollo tecnológico. Naturalmente que, en este campo, como en todas las áreas del proceso integracionista, el reparto equitativo de los beneficios requiere tomar en cuenta las diferencias en los niveles relativos de desarrollo y los instrumentos específicos en favor de las economías menos avanzadas.

Las empresas multinacionales de coproducción entre países del área es otro de los instrumentos claves de la especialización intraindustrial. Se ha producido, en los últimos años, un esclarecimiento notable en torno de las condiciones necesarias para la constitución de tales empresas y se han constituido varias firmas multinacionales, inclusive entre empresas públicas. Al nivel de la empresa multinacional, pueden combinarse factores de la producción y tecnología, integrarse componentes provenientes de las firmas nacionales y comercializarse regionalmente los bienes finales. Poca duda cabe que si la integración alcanza mayor impulso, la fusión de empresas y la formación de conglomerados multinacionales serán componentes inevitables del proceso.

En el campo financiero, existen varias instituciones multinacionales vinculadas al intercambio real y financiero entre los países latinoamericanos. Sería útil el fortalecimiento de estas instituciones, para cumplir funciones de banca de fomento y comercial con vistas a promover la expansión del intercambio y la especialización intraindustrial. Con todo, los límites del proceso no se plantean predominantemente en el plano financiero sino en el de la debilidad de las acciones reales referidas a la asignación conjunta de recursos y la promoción del intercambio. El fortalecimiento de los instrumentos financieros debería formar parte de avances más decididos en el plano real.

En esta somera enumeración de algunos de los instrumentos necesarios para la especialización intraindustrial, cabe mencionar las acciones posibles en sectores distintos del manufacturero, pero que repercutirían en la complementación productiva dentro de la región. Por ejemplo, en la infraestructura, cabe concebir la realización de proyectos a cargo de, consorcios de empresas de varios países que combinarían recursos propios y promoverían el intercambio de bienes destinados a tales proyectos. Recientemente, una empresa brasileña, asociada con empresas venezolanas, ha ganado la licitación para ejecutar la ampliación de la represa del Guri, en Venezuela. En el campo de las comunicaciones y de los transportes, entre otros, cabe concebir la formación de consorcios multinacionales latinoamericanos que

contribuirían a combinar factores productivos y a promover el intercambio de materiales y equipos.

IV. El contexto político

Pocas dudas caben acerca de la significación de la integración como instrumento potencial de las políticas nacionales de desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, los obstáculos que hasta ahora frustraron el proceso integracionista, siguen siendo formidables. No son presiones exógenas, gestadas en los centros de poder mundial, las que traban los avances de la interdependencia regional. El origen de los obstáculos debe buscarse en el propio comportamiento político de los países del área. Conviene recordar al respecto algunos hechos principales.

Por distintos motivos, las tres mayores economías latinoamericanas no han incorporado nunca a la integración como un objetivo prioritario de sus políticas de desarrollo interno e inserción internacional. Brasil, dentro de su tradición histórica, conserva la ambición y el objetivo de formar una gigantesca economía continental desarrollada dentro de sus propias fronteras. Cierto es que el país registra problemas sociales de gravedad extrema, pero son evidentes la intensidad de su desarrollo, los logros alcanzados en la integración territorial, y la dinámica relación alcanzada con los centros de poder mundial. Esto ha permitido movilizar recursos cuantiosos del exterior y levantar, en alguna medida, la restricción externa como obstáculo al proceso de desarrollo. El sector público brasileño, el más poderoso dentro de la América Latina y, probablemente, el más eficiente, desempeña un papel fundamental en la movilización de recursos y, dentro de las propias fronteras del país, encuentra un extenso campo para la promoción del desarrollo. La dimensión del mercado brasileño ofrece al sector privado, aun en las industrias básicas, excelentes oportunidades de generar economías de escala. Para Brasil, América Latina es, predominantemente, un mercado importante, sobre todo, para su producción manufacturera. La tradición cultural y política que vincula al país con el resto de la región, lo impulsa de todos modos, a participar en diversos sistemas de concertación regional. Pero las relaciones bilaterales adquieren para Brasil una importancia mayor que los esquemas globalistas de cooperación regional. El desarrollo de los recursos hidroeléctricos de la Cuenca del Paraná es el ejemplo más notorio de ese tipo de relaciones bilaterales.

México ha sido tradicionalmente un país alejado del proceso sudamericano. Su vecindad con los Estados Unidos y los débiles vínculos que por siempre ha mantenido con las otras economías principales del área, han conferido a México un cierto

carácter marginal en los acontecimientos latinoamericanos. La relativa amplitud del mercado interno mexicano y la fuerte asociación de intereses con Estados Unidos ha impedido que la integración latinoamericana se constituya en un objetivo predominante de su política nacional. Como ocurre en los otros países, la vocación latinoamericana es muy manifiesta en México, como lo demostró con elocuencia el Presidente Echeverría, pero la realidad inmediata, impone otras prioridades. A corto plazo, el mercado regional ofrece perspectivas más o menos modestas para fortalecer el sector externo mexicano, que cuenta con otros recursos de importancia mayor, como el turismo y, más recientemente, las exportaciones de petróleo. La significación del mercado regional para las exportaciones industriales de México es importante pero insuficiente para condicionar prioridades determinadas por un orden de relaciones internacionales más complejo.

Por su tradición histórica, nivel de desarrollo e inserción internacional, Argentina es el país para el cual la integración adquiere una significación mayor. La diversificación de mercados, la exportación de manufacturas, la venta de tecnología y capacidad gerencial, dentro del área latinoamericana, son opciones importantes para el desarrollo argentino. Sin embargo, la inestabilidad política a largo plazo y la erraticidad de la política económica han impedido una acción constante del país dentro de la región. De este modo, la política económica se ha desplazado desde el énfasis renovado en la sustitución de importaciones a la gravitación prioritaria asignada al sector agropecuario. En ningún caso la integración regional ha sido un objetivo consecuentemente perseguido por la política exterior argentina.

El comportamiento de las economías principales de la región ha debilitado el impulso integracionista y limitado el avance de la complementación económica. A esto se agregan obstáculos de otro orden. Más allá de los beneficios derivados de la expansión a corto plazo del intercambio, la integración es una propuesta de largo alcance. Sus frutos, en términos de fortalecimiento de las transacciones internacionales y de profundización del desarrollo industrial, imponen acciones concertadas y persistentes cuyos frutos se dan, necesariamente, en el largo plazo. Los problemas de la inflación, balance de pagos, nivel de actividad y distribución del ingreso, son mucho más urgentes para los principales actores políticos. Frente a ninguno de esos problemas, la integración ofrece respuestas inmediatas aunque, en todos, facilitaría su solución a largo plazo. Esta fractura entre las decisiones que operan en la realidad inmediata y las que gravitan en el curso futuro de los acontecimientos se da no sólo en la América Latina y en relación con la integración. No hay más que ver la experiencia de los países industriales para advertir esa fractura entre ambas dimensiones temporales de la acción política. La previsión prospectiva no es uno

de sus rasgos dominantes. Y no es esta una característica exclusiva de las dirigencias políticas. En los sectores sociales más amplios, las demandas inmediatas ocupan una posición prioritaria y, con frecuencia, excluyente.
Por otra parte, la toma de decisiones sobre asignación de recursos, localización industrial y distribución del ingreso, son suficientemente complicadas al nivel de cada país. Concertar acciones multinacionales latinoamericanas en esos y otros campos, agrava la complejidad de la toma de decisiones y desalienta inclusive, a quienes tienen una mayor vocación integracionista. No pueden ignorarse los problemas instrumentales de concertación en un proceso de integración.

Conviene recordar también, algunos contenidos **políticos** de la integración. Esta implica una actitud **nacionalista** a escala latinoamericana. El Acuerdo de Cartagena y su Decisión 24 son la manifestación más clara en este sentido. Desde la década de 1950, la integración es concebida por sus principales impulsores, como un instrumento de la integración nacional y del fortalecimiento del poder negociador frente a los centros del poder mundial. La integración pretende romper lazos tradicionales de dependencia con esos centros. Hacia adentro, tiene un sesgo transformador, de expansión de la industria y cambio de la estructura productiva. Cierto es que estos procesos son compatibles con una continuada concentración del ingreso. De todas maneras, la integración es concebida como un instrumento para transformar las estructuras preestablecidas y los vínculos tradicionales con el resto del mundo. Por definición, la integración es anticonservadora y, en el menos ambicioso de los casos, francamente reformista. No sorprende, pues que el vuelco hacia posiciones de derecha en algunos países latinoamericanos los llevara a romper o, por lo menos, a debilitar su entusiasmo integracionista. El caso de Chile es suficientemente claro. La conducción económica de ese país fue totalmente coherente en romper con el Grupo Andino. Dentro del esquema teórico de su política y en su acción concreta, la integración subregional conspira contra los objetivos trazados, en términos de asignación de recursos, distribución del ingreso e inserción internacional. El reformismo es el **habitat** de la integración latinoamericana y es perfectamente comprensible que los gobiernos de derecha configuren un cuadro hostil al proceso integracionista.

A principios de siglo, cuando un ilustre argentino, Carlos Pellegrini, se incorporó a su banca de diputado, después de haber ejercido la primera magistratura del país, afirmó que lo hacía "... con menos ilusiones, con menos entusiasmo, con más experiencia... con la misma fe ciega en el porvenir de mi país". Este realismo sin ilusiones de Pellegrini y, sin embargo, la insistencia del compromiso con el futuro de su

país, caracteriza hoy en día el estado de ánimo de muchos latinoamericanos, en relación con el proceso integracionista.

Quienes nos podemos permitir el lujo de pensar a largo plazo, tal vez porque estamos lejos del poder y de las contingencias cotidianas de la acción política, no podemos ignorar ciertas tendencias del sistema mundial y del desarrollo de nuestros países, que renuevan la vigencia de la propuesta integracionista. Este contrapunto entre la frontera de posibilidades y los obstáculos que se le oponen, seguramente no se transará en favor de un vigoroso avance, a corto plazo, de la complementación entre las economías latinoamericanas. Pero tampoco pueden ignorarse los avances realizados aunque, por cierto, por vías más complejas y diversas que las imaginadas en la década de 1950. Es cierto que la ALALC no alcanzó las metas trazadas en el Tratado de Montevideo pero, en la Cuenca del Paraná, existe la posibilidad de un entendimiento de fondo entre dos grandes países latinoamericanos que con seguridad abrirá fronteras inéditas a su cooperación recíproca. Y esto repercutiría en el resto de la región. Frente a cada frustración de los esquemas originales, advertimos la existencia de otras acciones que contribuyen, por múltiples vías, a acercar a los países latinoamericanos. Si el acuerdo automotriz del Grupo Andino se consuma satisfactoriamente, esto tendrá un efecto importante en el proceso subregional y servirá como prueba piloto para acciones en el escenario más amplio de la región. La creación del SELA y la versatilidad de sus instrumentos de acción pueden tener un papel importante, en cuanto las circunstancias políticas sean más favorables. En resumen, los esquemas globalistas de la integración y la adopción de macrodecisiones políticas enfrentan limitaciones serias. En cambio, los contactos entre las realidades de cada país, de sus empresas privadas y públicas, de sus cuadros técnicos y gerenciales, se están difundiendo en escala apreciable. Es probable que el proceso descansará, en buena medida, en la eficacia de estas acciones casuísticas en múltiples campos y que avanzará desde abajo, sin logros espectaculares pero, también, con resultados innegables. El interrogante que se plantea es si un proceso de este tipo será suficiente para otorgar a la dimensión regional un papel importante en el escenario del desarrollo de cada país latinoamericano. La respuesta dependerá de la amplitud y profundidad de tales acciones. Si estas alcanzan suficiente masa crítica pueden, inclusive, sobre bases reales, abrir las puertas para decisiones globalistas y macropolíticas, que encuadren e impulsen un proceso efectivo de complementación económica y de concertación del poder negociador frente al resto del mundo. Si esa masa crítica no se logra, la integración continuará siendo una aspiración inalcanzada hasta que los escenarios mundiales del futuro le hagan perder vigencia como instancia abierta a los países latinoamericanos.