

La CEPAL y la integración económica de América Latina

Maria da Conceicao Tavares*
Gerson Gomes**

* *Cámara de Diputados, Brasilia.*

***Asesor- Jefe del Gabinete de la Diputada de Brasil*

Como viejos economistas cepalinos, queremos rendir nuestro homenaje a nuestro maestro Aníbal Pinto, de quien nunca olvidaremos las lecciones recibidas.

I. Los fundamentos de la propuesta de integración económica

A partir del segundo quinquenio de los años 50, comenzaron a sistematizarse las propuestas relativas a la integración económica de América Latina, como parte de los análisis sobre los problemas del desarrollo de la región que la CEPAL venía realizando desde fines de la década anterior. Por ello, el diagnóstico que fundamentaba la necesidad de la integración regional tenía como telón de fondo la oposición centro/periferia, la restricción externa y la escasez de capital y de tecnología, que entonces constituían el eje central del pensamiento estructuralista latinoamericano, basado en el documento seminal de Raul Prebisch: "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (CEPAL, 1962).

En contraposición con Europa, donde los países involucrados en el proceso de formación del mercado común disponían ya de una plataforma industrial relativamente avanzada, en la visión elaborada por la CEPAL para América Latina la integración económica se vinculaba directamente con el logro de un nivel más alto de industrialización. La propuesta original de mercado común latinoamericano, publicada en 1959, tenía dos referentes básicos: dada la población excedente frente a la masa de capital disponible "...no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos". Y en conexión con ello, dada la dependencia de gran parte de las actividades existentes de las políticas proteccionistas prevalecientes "... el mercado común no concierne tanto a esas actividades (las existentes) como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico. ...Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común". (CEPAL, 1959, pp. 3 y 4).

Diez años después, el pensamiento de la CEPAL sobre esta materia puede ser resumido en tres aspectos centrales que conformaban la esencia del diagnóstico sobre crecimiento y desarrollo de los países de América Latina. (CEPAL 1969).

El primero de ellos era la constatación de que América Latina venía creciendo, desde mediados de los años 50, muy lentamente y en condiciones insatisfactorias para la gran masa de su población, la que quedaba prácticamente al margen del proceso de expansión económica que se registraba en otras reuniones del mundo. Estos hechos reforzaban la convicción de que el problema fundamental de la región era lograr una tasa satisfactoria de crecimiento que hiciera posible el pleno aprovechamiento del potencial humano y de los recursos materiales disponibles, propiciara la incorporación del progreso técnico indispensable a la elevación sostenida de la productividad y permitiera reducir progresivamente las diferencias de ingreso por habitante frente a los grandes centros industriales.

Este insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas, aunque relacionado con un conjunto de factores estructurales, estaba básicamente determinado por uno de ellos, la 'restricción externa' que, en aquellos años, resultaba de los crónicos déficit en el comercio exterior y de la consecuente limitación que éstos imponían a la capacidad para importar de la región. Esta situación estaba asociada a la lenta expansión y escasa diversificación de las exportaciones derivadas de la especialización primario-exportadora de los países latinoamericanos, que subordinaba sus posibilidades de crecimiento a las fluctuaciones -frecuentes y acentuadas- de la demanda externa y a la evolución tendencialmente negativa de sus relaciones de intercambio con el exterior. La permanencia de esta restricción complicaba el crecimiento autosostenido, puesto que éste dependía, en buena medida, de importaciones de bienes esenciales, de la adquisición de tecnología producida en los países industrializados y de los recursos financieros del exterior.

La superación de los límites impuestos por la insuficiente capacidad de importación suponía la industrialización de las economías de la región, que abriría el camino para la indispensable expansión y diversificación de las exportaciones, tornando viable, incluso, la elevación de los aportes de capital externo necesarios para financiar o complementar la ampliación sucesiva de la capacidad productiva interna. Sin embargo, para lograr este propósito, la industrialización tendría que proyectarse más allá del estrecho marco del proceso de sustitución de importaciones. La industrialización sustitutiva, por las condiciones en que se venía desarrollando -altos costos, encerramiento en mercados nacionales compartimentalizados, exagerada e indiscriminada protección, etc.-, ya se insinuaba como un proceso de alcances limitados a largo plazo, tanto en términos de sostenimiento del crecimiento económico y del aumento de la productividad general como en lo que se refiere a la solución del problema del estrangulamiento externo. [1/](#)

En resumen, la integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la CEPAL como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización. La ampliación del mercado y de la base de recursos productivos, resultante de la integración, permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial, creando las condiciones para

aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico. El tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo y el establecimiento de normas de reciprocidad para la expansión de las exportaciones industriales en todos los países asegurarían, en este contexto, la reducción de las disparidades intrarregionales simultáneamente con la disminución de la brecha entre la región y los países centrales.

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 industrialización se revelaban limitadas por una serie de factores estructurales internos. Las ineficiencias en la estructura productiva y en la utilización de los recursos, el escaso desarrollo de instituciones y mecanismos financieros adecuados, el atraso y estancamiento de la economía rural, la ausencia de una base tecnológica endógena, la falta de movilidad social y la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza y la incapacidad financiera del sector público, 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 parte de una política integral de desarrollo nacional, dentro de la cual las reformas estructurales, destinadas a remover los obstáculos internos, ocupaban una posición clave (CEPAL, 1969).

Otros dos aspectos complementaban este enfoque global del papel de la integración económica en el desarrollo latinoamericano. El primero, se refería a la necesidad de combinar el proceso integracionista con la expansión y diversificación del comercio con otras regiones del mundo, en particular con los países desarrollados. El intercambio extrarregional representaba cerca de 90% del total y era previsible que las necesidades de importación de fuera de la región aumentarían considerablemente en las fases iniciales del proceso de integración. Además, como la idea de la integración no estaba asociada al propósito de creación de un espacio económico autárquico en la región, los flujos de comercio extrarregionales tenderían a expandirse ulteriormente, aunque modificando progresivamente su estructura.

El segundo aspecto se derivaba del hecho de que, aisladamente, los países de la región carecían de poder de negociación para modificar en su favor los términos desfavorables que caracterizaban sus relaciones comerciales y financieras con los países centrales. Por consiguiente, era necesario establecer una política común frente a los países industrializados e instituciones financieras internacionales, a partir de nuevas condiciones de negociación y del aumento de la competitividad de las exportaciones resultantes de la unión económica. Con ello se pretendía replantear los términos en que se desarrollaba el comercio de productos básicos, abrir el mercado de los países industrializados a las manufacturas producidas en los países en desarrollo y tornar menos gravosas las condiciones de la cooperación técnica y financiera del exterior.

Estas ideas vendrían a plasmarse en una iniciativa práctica promovida por Prebisch -la creación de la UNCTAD- y formaron parte permanente del programa del Grupo de los

77, cuya lucha se mantendría activa hasta la década de 1980. Con la hegemonía unipolar de los Estados Unidos, el desarrollo de otros bloques regionales, la ampliación de las áreas de libre comercio en Europa y Asia y el retroceso y crisis en los países del llamado Tercer Mundo, la discusión de estas materias tendió a ser suplantada por las iniciativas de los países centrales, impulsadas directamente o a través de instituciones internacionales multilaterales.

II. La continuidad del desarrollo 'hacia adentro' con restricción externa

El diagnóstico sobre las dificultades de continuar la sustitución de importaciones para entrar en los bienes de consumo duraderos y de capital -dada la insuficiente dimensión de los mercados internos y la necesidad de recursos externos, sobre todo de inversión directa extranjera, que aportaran, además de capital, la tecnología de los países adelantados- probó ser razonablemente verdadero para casi todos los países latinoamericanos, principalmente los de menor tamaño.

A partir de 1958, sin embargo, dos grandes países, Brasil y México, a pesar de apoyar formalmente las tesis de la integración regional -y, en el caso de Brasil, también la iniciativa de la UNCTAD- dieron un salto adelante en su proceso de desarrollo 'hacia dentro' a base de una industrialización más avanzada. Esta se dio, precisamente, con apoyo de la inversión extranjera directa y la protección externa explícita (tarifaria y no tarifaria) que garantizaría el mercado interno para una nueva ola de inversiones de las filiales de grandes empresas transnacionales, esta vez en la industria manufacturera (Fajnzylber, 1970). En el caso de México, las filiales eran básicamente norteamericanas, con lo que se articuló el famoso ciclo de integración entre comercio e inversión con los Estados Unidos, que facilitó posteriormente al tratado de protección de inversiones más conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A su vez Brasil, al recibir inversiones voluminosas de Europa y Japón, estableció un vínculo transnacional que lo llevó en la década de los 70 a su vocación de *global trader* con exportaciones importantes de productos manufacturados; se convirtió así en el único país de América Latina en tener un superávit comercial en el sector manufacturero entre 1974 y 1994.

Como ambos países, con sus elevadas tasas de crecimiento, representaban más de 2/3 de la producción industrial latinoamericana, las décadas de los años 60 y 70, independientemente de lo que ocurriera con los países menores, fueron, desde el punto de vista agregado, décadas de crecimiento en que, a pesar de la 'restricción externa', se constituye aquello que fue denominado por Cardoso y Faletto (1970) de 'desarrollo dependiente y asociado'.

Desde el punto de vista del enfrentamiento de la restricción externa', la década de 1970, sin embargo, no sigue el mismo patrón de las dos décadas anteriores. Es importante señalar que esa década fue para América Latina, vale decir, para Brasil y México sobre todo (aunque los otros países siguieron de alguna forma el mismo compás), un período de endeudamiento externo masivo. En efecto, desde 1950 hasta 1970 no hubo absorción

externa de recursos relevante y, a pesar de períodos de fuerte deterioro de las relaciones de intercambio, principalmente de los países petroleros (entre los cuales Venezuela fue el más afectado), la transferencia global de recursos para el exterior fue pequeña. El dinamismo interno de la economía regional se mantuvo razonablemente en términos de la media latinoamericana (una vez más reflejando el peso relativo de Brasil y México), dada la tasa de inversión bruta agregada superior a 20% del PIB (CEPAL, 1997 a).

Las crisis internacionales del decenio de 1970, fundamentalmente después de la ruptura definitiva del patrón dólar' (Sistema de Bretton Woods) y de la abundancia de liquidez asociada a los llamados petrodólares (derivados de la primera crisis del petróleo) rompieron definitivamente el patrón latinoamericano de inserción internacional, así como el denominado "modelo de desarrollo hacia dentro" también conocido como "sustitución de importaciones". Sólo dos países con condiciones radicalmente distintas en materia de términos de intercambio (Brasil importador de petróleo y México empezando su trayectoria de productor y exportador del mismo producto) fueron capaces de aprovechar el endeudamiento externo para financiar proyectos de inversión de bulto.

Cuando Estados Unidos resuelve subir la tasa de interés en 1979, junto con el segundo embate del petróleo, el modelo de 'crecimiento con endeudamiento', de los países líderes del dinamismo latinoamericano fue puesto en jaque. El efecto de la crisis de la deuda externa desencadenado por la moratoria de México de 1982 es sobradamente conocido, aunque conviene subrayar que en el período 1982-1990 no sólo no hubo absorción de recursos externos, ni crecimiento, sino que las transferencias netas al exterior alcanzaron a cerca de 220 mil millones de dólares, aproximadamente el 4% del PIB latinoamericano a precios corrientes y más del 7% en dólares de 1980 (CEPAL, 1991, 1990a y 1990 b).

Con las políticas neoliberales aplicadas por el FMI -reforzadas a partir de 1985 por las condicionalidades cruzadas con el programa de reformas recomendado por el Banco Mundial- se produjeron liberalizaciones financieras y del mercado de capitales en casi toda América Latina. Los procesos de liberalización iniciados en Chile, Uruguay y Argentina (cuya deuda era eminentemente privada) llevaron a serias crisis bancarias, altas tasas de inflación y una baja considerable de las tasas de inversión y de crecimiento. Brasil y México escaparon de la crisis bancaria interna porque la mayor parte de la deuda era pública en Brasil (y la privada fue traspasada al Banco Central) y México estatizó la banca para evitar su quiebra luego de la declaración de moratoria con la banca internacional. En resumen, la aceleración del proceso de industrialización en algunos países latinoamericanos en los decenios de 1960 y 1970 -en el marco de un ciclo de crecimiento con inversión de empresas multinacionales seguido de endeudamiento externo- se extinguiría en los años 80 con la crisis de la deuda externa y las subsiguientes políticas de estabilización y 'ajuste estructural'.

Revaluando este ciclo de industrialización, se puede llegar a algunas conclusiones sobre este patrón de crecimiento, que extendió su violencia más allá de lo previsto, aunque para pocos países.² La nueva etapa de "industrialización avanzada" estuvo centrada en los sectores productores de bienes de consumo duraderos y, en menor grado, en algunas categorías de bienes de capital, correspondiendo a la fase de montaje de las industrias de

material eléctrico y de transporte, a las cuales se acopla, en los países con mercados de mayor dimensión, el desarrollo paralelo de la metalmecánica y de insumos pesados, esta última orientada hacia los recursos naturales, tanto para exportación como para sustitución de importaciones. El aspecto central de este proceso radica en el hecho de que el avance de la industrialización es promovido y liderado por la gran empresa internacionalizada, que modela la expansión del mercado interno de acuerdo con patrones de producción y consumo trasplantados de las economías capitalistas desarrolladas en las cuales se origina. De ello se derivan diversos problemas, algunos de los cuales tienen una relación directa con el tema de la integración.

Desde luego, la presencia dominante de estas empresas impone y generaliza sus formas de organización productiva y competencia sobre una estructura industrial tecnológicamente atrasada y heterogénea, con escaso grado de articulación interna y carente de un sector de bienes de capital con la dimensión y la base técnica necesarias para sostener endógenamente el proceso de expansión industrial. Ello genera fuertes desproporciones en el tamaño económico de los diversos componentes de la estructura sectorial (dadas las escalas de producción relativamente más grandes de las empresas integradas a los complejos transnacionalizados), fuerza la realización de procesos de adaptación defensiva de las empresas y ramas ya implantadas y provoca marcados desequilibrios y discontinuidades en el proceso de crecimiento industrial.

En efecto, las limitaciones del sector para internalizar dinámicamente los efectos de difusión y retroalimentación derivados del aumento de la inversión y, de otra parte, los desequilibrios recurrentes entre el aumento de la capacidad productiva y la dinámica de crecimiento de los mercados, a los que se suman las restricciones impuestas por la capacidad para importar, hacen que el crecimiento tienda a asumir la forma de ciclos cortos e intensos de expansión de capacidad instalada y de consumo, que amplían la base del sistema productivo y contribuyen a integrar algunos de sus segmentos, pero no autogeneran las condiciones para su sustentabilidad por períodos más largos. La extensión y realimentación de estos ciclos, cuando y en donde ocurrió, estuvo supeditada a decisiones de inversión, tomadas en conjunto por el Estado y el capital privado extranjero, pero nunca condujo a la creación de un núcleo de progreso técnico endógeno que garantizara la autodeterminación del proceso de industrialización, según el desiderátum de Raúl Prebisch y Celso Furtado.

Estas circunstancias no impidieron, sin embargo, el fortalecimiento de la posición de las empresas transnacionales que operaban en el mercado interno, cuya dinámica de expansión era relativamente menos afectada por la falta de integración de la base técnica de los sistemas productivos locales, en parte por estar vinculada a procesos de inversión y desarrollo tecnológico centralizados desde sus matrices, que responden a una lógica supranacional, y también por beneficiarse privilegiadamente de las externalidades creadas a través de la inversión pública, incluyendo, además de la infraestructura, la producción de insumos estratégicos y otras facilidades de diversa naturaleza. El predominio de estas empresas, que tienden a extender progresivamente sus actividades a las diversas etapas productivas de cada industria, produce un continuo aumento del grado de internacionalización y concentración industrial, que repercute sobre las estructuras de

mercado, los patrones de distribución del ingreso y la composición del comercio internacional de nuestros países.

Por otra parte, al contrario de lo ocurrido en las economías desarrolladas, en las cuales la configuración del sistema productivo industrial precede el desarrollo de los mercados de consumo masivo, la entrada de las empresas manufactureras transnacionales en América Latina implica la constitución simultánea de las empresas, de los sectores industriales y de los mercados oligopolizados, organizados según patrones típicos de economías capitalistas más avanzadas. La creación de nuevos espacios económicos que ello significa -mediada por el gasto público, el endeudamiento interno y externo y el financiamiento del consumo de bienes duraderos- conlleva la ampliación del mercado interno y la diversificación de las estructuras de consumo, sin cambios fundamentales en la distribución personal del ingreso e, incluso, con empeoramiento de la distribución funcional, vale decir, con disminución de la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Tanto por la dinámica cíclica del crecimiento como por el sesgo concentrador inherente a este patrón de industrialización y por el uso de tecnologías intensivas en capital, los alcances de este proceso de diferenciación y crecimiento del mercado interno son estructuralmente limitados, sobre todo en términos de aumento del empleo formal y de las remuneraciones de los trabajadores. Dicho de otra manera, aunque haya sido posible crear elementos de convergencia entre las estructuras de producción, de consumo y de ingreso favorables al patrón de acumulación industrial, ello contiene un elemento perversamente regresivo, ya que no ha requerido la incorporación masiva de la población excedente' en el campo y en la ciudad ni la modificación del esquema preexistente de distribución extremadamente concentrada del ingreso y de la riqueza, asociado al carácter atrasado de las relaciones sociales de producción, heredadas de etapas históricas anteriores y reproducidas continuamente, en particular en países que presentaron mayor dinamismo.

III . Los experimentos de integración y la expansión del comercio intrarregional

El balance de casi cuatro décadas de ensayos e intentos integracionistas deja un saldo de resultados relativamente modestos. La integración económica de América Latina, inicialmente dificultada por la acción de los Estados Unidos -contrario a la consolidación de cualquier bloque regional o incluso subregional que representara la ampliación del espacio de autonomía político-económica de los países latinoamericanos- y minada por la falta de empeño de los grupos empresariales nacionales y transnacionales y de los propios gobiernos latinoamericanos, poco ha avanzado en términos del patrón de inserción internacional de la región propuesto originariamente por la CEPAL.

Desde 1960 hasta 1990, los bloques subregionales de libre comercio que sucesivamente se fueron agregando a la estructura regional inicialmente formada por la ALALC, -el MCCA, el Caricom, el Pacto Andino y el Mercosur- alternaron momentos de incipiente

dinamismo y de postración, lo que se refleja en el hecho de que la participación de las corrientes intrarregionales en las exportaciones totales de la región, después de un crecimiento inicial en la década de los años 60, prácticamente no se ha modificado entre 1970 y 1990, manteniéndose en torno a 13%. Con la generalización de las políticas de 1995, gracias principalmente a la expansión ocurrida en el Mercosur. En los años 90 ha experimentado un fuerte aumento este intercambio subregional, principalmente entre Brasil y Argentina, asociado a las particularidades de las políticas cambiaria y de apertura comercial adoptadas en ambos países. A excepción de este período y en todos los bloques subregionales, el impacto de los acuerdos de integración quedó muy por debajo de las expectativas y de las potencialidades existentes en términos de su contribución a la expansión y diversificación del comercio externo, al aumento de la inversión y a la dinamización del crecimiento económico.

Algunos indicadores de la evolución del comercio externo latinoamericano son, al respecto, bastante ilustrativos. En la mayor parte del período analizado el crecimiento de las exportaciones, por ejemplo, ha sido irregular y relativamente lento en comparación con la evolución del comercio mundial, a pesar de la diversificación de la pauta y del aumento consiguiente en casi todos los países -en algunos casos bastante expresivo- de la participación de las manufacturas en el total exportado. Excepto durante la década de 1970, cuando el desempeño de Brasil y las condiciones de precios extremadamente favorables para algunos productos primarios -en particular el petróleo- elevaron sustancialmente el promedio regional, la tasa anual de crecimiento de las exportaciones (en valor) no alcanzó niveles significativos, quedando en 5.7% en los años 60 y en algo en torno a 3% en los 80. En el período 1990-1995 se produjo una marcada recuperación -la tasa anual se elevó a 9.1%-, quedando, sin embargo, bastante debajo de los 15.7% a año de crecimiento de las importaciones, resultante de las políticas de apertura comercial indiscriminado que fueron adoptadas.[3/](#)

Referidos a las cantidades exportadas --que expresan con mayor fidelidad el desarrollo efectivo de la capacidad exportadora- los resultados no son mucho mejores: la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones, que había sido de 3.1% durante los años 60, cayó a 2.2% en los 70, recuperándose en la década de los 80 (en torno a 5.3%), en parte a consecuencia de la recesión provocada por la crisis de la deuda externa. Continuó su trayectoria ascendente en el período 1990-1995, cuando llegó a 7.6%.

El menor dinamismo de las exportaciones latinoamericanas comparado con la evolución del comercio internacional, cuyo ritmo de expansión se acelera a partir de la segunda mitad de los años 80, se tradujo en un continuo deterioro de la posición relativa de América Latina, cuya participación en las exportaciones mundiales bajó de 5.5% en 1970 (era de 7.7% en 1960) a apenas 3.8% en 1994. Y a pesar del crecimiento del intercambio intrarregional, es significativo el hecho de que en 1995, ya en pleno curso la expansión del Mercosur, el comercio exterior latinoamericano continuaba estando, como en la década de los 60, orientado predominantemente hacia los mercados extrarregionales, que absorben más del 80% de las exportaciones totales de la región. En contraste con la casi totalidad de los demás países latinoamericanos y reflejando el impacto diferenciado y asimétrico del Mercosur, esta proporción se reduce a aproximadamente 50% en los casos

de Argentina y Uruguay y a 34% para Paraguay; permanece, sin embargo, elevada en el caso de Brasil (77%). Para México, en cambio, asociado al TLC, el mercado regional se volvió absolutamente marginal y representa apenas 5.2% del total de las exportaciones, las que se dirigen casi todas a los Estados Unidos (83.4%).^{4/}

Por otra parte, las políticas macroeconómicas de estabilización con anclaje cambiario y valorización, con relación al dólar, de las monedas latinoamericanas, puestas en práctica a partir de 1980 y con mayor intensidad durante los años 90, provocaron desplazamientos comerciales favorables a los Estados Unidos y perjudiciales a diversos países del área.^{5/} Desde la perspectiva de la integración, este reacomodo, a partir de una matriz común, de la política económica de los países de la región -lo que obviamente no excluye la diferenciación de instrumentos y políticas específicas y la liberalización comercial unilateral que acompaña su implantación han generado dos tendencias aparentemente contradictorias: si bien reforzaron la capacidad competitiva de los Estados Unidos y, por ende, elevaron su participación en la expansión del comercio intracontinental, al mismo tiempo ampliaron las escalas de mercado para las operaciones de las filiales de las empresas transnacionales localizadas en América Latina y modificaron las ventajas comparativas estáticas entre países y actividades, expandiendo, en consecuencia, también las posibilidades de intercambio en los niveles regional y subregional, aunque, en muchos casos, a costa de la desorganización de la producción interna en los sectores inmediatamente afectados por la pérdida de competitividad.

La iniciativa de los Estados Unidos de extender el TLC a todo el hemisferio a través de la ALCA no es ajena a este nuevo cuadro de oportunidades de expansión de las corrientes de comercio y de inversión externa generado por los procesos de liberalización y desreglamentación, inaugurados por la política Reagan que condujeron finalmente a la reestructuración de las economías latinoamericanas, en dirección a la apertura comercial, privatización de servicios públicos y desnacionalización de los espacios económicos regionales. De materializarse esta iniciativa de liberalización final, productiva, comercial y financiera, se introducirían dificultades adicionales para la supervivencia de los esquemas subregionales existentes y conducirían a la dilución definitiva de las posibilidades de integración económica de la región. Además, tal como está planteada en la actualidad, la creación del ALCA representa mucho más que la formación de un área de libre comercio; en realidad, se trata de un acuerdo global con repercusiones profundas sobre la soberanía y el futuro de América Latina.

IV. Las limitaciones estructurales de la integración latinoamericana

La trayectoria errática de los experimentos de integración en la región y, de manera más general, su fracaso en alcanzar los objetivos originalmente propuestos, se asocian con un conjunto de aspectos, algunos de los cuales, de mayor relevancia, se señalan a continuación.

De partida habría que reconocer que, en los hechos, la idea de la integración, en los

términos concebidos por la CEPAL,, nunca fue efectivamente asumida por las elites gobernantes latinoamericanas. Muchas de las reformas estructurales a las que se vinculaba conceptualmente el proyecto integracionista suponían modificaciones importantes en las bases económicas y sociales de sostenimiento y reproducción del poder político. En este sentido, no es un hecho casual que las reformas de carácter social hayan quedado ausentes de la acción gubernamental en la mayoría de los países latinoamericanos o, cuando intentadas, hayan sido deformadas o frustradas por golpes militares o reducidas a una dimensión de meras medidas coimpensatorias de alcance extremadamente limitado. Sin embargo, en muchos países se aplicaron reformas tributarias, administrativas y bancarias favorables al mejor funcionamiento de los mercados capitalistas locales que ampliaron la capacidad financiera y de intervención del Estado y fortalecieron los sistemas financieros nacionales.

En la generalidad de los países de la región, con excepción de Brasil, que diversificó su industria y las exportaciones en la década de los 70, y de México, cada vez más integrado económicamente con los Estados Unidos, no ocurrió la cadena de efectos interactivos potenciales que podría generarse a partir del aumento de las corrientes de comercio externo y de la ampliación del mercado para los productos industriales, Y aun en el caso de esos dos países, la dinamización de la economía estuvo lejos de representar un avance real hacia niveles más elevados de homogeneización social y justicia distributiva, que constituían elementos esenciales de la visión de desarrollo de la CEPAL, subrayados por Aníbal Pinto (1976), José Medina Echavarría (1973), Jorge Graciarena (1976) y Marshall Wolfe (1976), entre otros.

La no realización de reformas agrarias amplias está en la raíz del tipo de 'desviaciones' más graves observadas en la trayectoria de desarrollo de los países latinoamericanos respecto al patrón propuesto a partir del diagnóstico de los años 50 y 60. En las tesis iniciales, cuando la agricultura aún constituía, con raras excepciones, el sector dominante de las economías de la región, la reforma agraria debería cumplir un papel clave: remover el 'obstáculo' impuesto por el carácter tradicional o precapitalista de las estructuras agrarias, simbolizado en el complejo latifundio-minifundio, a la incorporación del progreso técnico en la agricultura. Con ello se estimularía la expansión de la producción y de la productividad agrícolas y, al mismo tiempo, a través de la redistribución de la tierra, se crearían las condiciones para la elevación del ingreso e incorporación a los circuitos mercantiles de la gran masa de la población rural, promoviendo la ampliación del mercado interno y viabilizando la aceleración del proceso de industrialización. A su vez, el desarrollo de la industria permitiría reabsorber productivamente los contingentes de trabajadores excedentes en el campo o desplazados por la modernización de las bases técnicas de la agricultura.

La evolución ulterior de las economías latinoamericanas puso de manifiesto que el nudo de la cuestión agraria -y por ende la capacidad de difusión y retroalimentación dinámica de los efectos del proceso de reforma en los términos arriba resumidos- no radicaba principalmente en la incorporación del progreso técnico en el medio agrícola, pero sí en el sistema de relaciones sociales que presidía, en su conjunto, la organización y desarrollo de la producción, dentro y fuera de la agricultura. Al no haberse modificado

sustantivamente estas relaciones, la 'cuestión agraria', bajo la forma de repulsión de las poblaciones campesinas se transfirió a las ciudades, en particular a las grandes metrópolis que sufrieron una expansión desmesurada de los fenómenos de marginalidad, aumentando además de forma ostensible la pobreza generalizada (Altimir, 1978).

El desarrollo del capitalismo en la agricultura latinoamericana, que se intensifica en los años 60 y 70 en algunos países -al influjo de la acelerada expansión de los mercados externos de productos agrícolas, de la difusión internacional de los adelantos tecnológicos generados por la llamada 'revolución verde' y de la creciente urbanización de las economías regionales- cambió radicalmente el perfil técnico-productivo y la estructura empresarial de segmentos importantes del sector agrícola, sin alterar positivamente el cuadro de concentración fundiaria y de desigualdades sociales preexistente. Por el contrario, las modificaciones inducidas por este proceso en la dinámica de ocupación del territorio, en la organización de la producción y en las relaciones de trabajo crearon nuevos vectores de concentración de la tierra, de la producción y del capital, dando origen a dos movimientos superpuestos: al mismo tiempo que se expandió extraordinariamente la productividad y la capacidad productiva agrícola en algunas regiones y países, aumentó notablemente la concentración del ingreso y de la riqueza y la exclusión social en el campo (Gomes y Pérez, 1979).

En realidad, la 'revolución agrícola' consumada en aquel período 'desactivó' el significado económico original de la reforma. La 'modernización conservadora', llevada a cabo en forma autoritaria en varios países, mostró que la ampliación del mercado interno, al contrario de lo que estaba implícito en los planteamientos de la CEPAL, prescindía de la creación, a partir de la agricultura, de un 'mercado de masas'. Ello, juntamente con el nuevo marco político que se consolida a partir del debilitamiento de los proyectos de base nacional y popular, condujo a un progresivo reduccionismo y descaracterización de la reforma agraria que se expresan en su abandono y sustitución, en casi todos los países de la región, por programas y acciones instrumentales -de colonización, de desarrollo rural, de administración de tierras y, más recientemente, de 'desarrollo del mercado de tierras'- que además de limitadas e ineficaces, dejan intocadas las raíces reales de la crisis social en el campo. En este sentido, no es casual que el proceso de 'ajuste agrícola' asociado a las políticas de corte neoliberal aplicadas en los años 80 y 90, que impulsó un nuevo ciclo de modernización excluyente en cuyo rastro se agudizan los desequilibrios socioeconómicos de la agricultura, haya reintroducido la cuestión de la tierra en el escenario político de algunos países.^{6/}

Un segundo elemento clave en la frustración del proyecto de integración regional tiene que ver con el modo como se desarrolló la industrialización en América Latina, determinado tanto por las características de las elites políticas y sociales de los países de la región como por la condición de dependencia tecnológica y financiera que tipifica su inserción en la economía capitalista mundial.

Como lo ilustra recientemente la experiencia exportadora chilena y de forma más permanente el caso de Brasil -que llevó el proceso de industrialización sustitutiva con concentración de ingreso mucho más allá de los límites previstos por la CEPAL- este

movimiento de 'industrialización trunca', si bien permitió extender los patrones de consumo 'modernos' a las capas medias y a algunos segmentos de trabajadores urbanos organizados, no solucionó el problema de la homogeneización tecnológica ni de la competitividad de nuestras economías, dado que tampoco resolvió el problema central de la generación y apropiación endógenas del progreso técnico (Fajnzylber, 1983).

Con la pérdida de dinamismo generalizada a partir de la crisis de la deuda externa, los problemas estructurales de mal funcionamiento de la economía y de la sociedad latinoamericana en la década de los 80 no hicieron sino agudizarse, aumentando dramáticamente la 'restricción externa' a este estilo de desarrollo.

Por el prisma de la integración, el hecho de que la ampliación del mercado interno, asociada con el propio crecimiento de los años 60 y 70, haya sido liderada por las empresas multinacionales, involucró superposición, en el espacio económico regional, de estrategias de expansión, mercado y localización no coincidentes, en su lógica de competencia privada globalizada, con la lógica de integración y complementación industrial implícita en los planteamientos de la CEPAL. Eventualmente, por razones de intereses de la regionalización de las empresas transnacionales, se producen 'espacios de competencia' que permiten la exportación de manufacturas. (Fajnzylber, 1970 y Fajnzylber y Tarragó, 1976). Más recientemente, la industria automotriz sufrió un proceso de reagrupamiento y 'modernización' en las empresas de ensamblaje, que alimentó la expansión del comercio de manufacturas intrabloque Mercosur. Esto constituye un buen ejemplo de cómo estas empresas globalizadas reestructuran espacialmente su proceso de producción y de cómo el aumento del comercio en realidad representa, en su mayor parte, un aumento de las transacciones intraempresas, con incremento del coeficiente importado, bajo valor agregado y bajo nivel de empleo por unidad de producto.[7/](#)

Por otra parte, para los países de mayor dimensión económica y que más habían avanzado en el proceso de sustitución de importaciones, los factores determinantes de su desempeño, dentro del esquema descrito, tenían escasa relación con la integración regional, con excepción de los esquemas de división regional del trabajo intrafamiliares, que fueron los que más contribuyeron en la etapa reciente al aumento del comercio intralatinoamericano. En las fases ascendentes del ciclo de expansión, el dinamismo de las economías nacionales no dependía de la ampliación del mercado regional. Y, en los ciclos de recesión y estancamiento que se suceden a partir de la década de los años 80, este mercado tiene escasa capacidad de compensar los impactos negativos de las crisis de endeudamiento externo y de las sucesivas crisis financieras del Estado. En realidad, los avances en el intercambio regional en el período 1960-1980, cuando la participación de las exportaciones intrarregionales subió de 8.8% a 16.4% del total, expresan un movimiento limitado de integración de segmentos 'de cúpula' de los mercados internos nacionales, que se volvió típico del desarrollo del proceso de industrialización regional y no modifica los supuestos estructurales en que el mismo se fundamenta.[8/](#)

La evolución ulterior de las economías latinoamericanas no modifica sustancialmente este cuadro. A partir del final de los años 80 y durante toda la década de los 90 han tenido

mayor énfasis las políticas de apertura comercial y de desreglamentación económica y financiera de corte neoliberal, impuestas a la región en el rastro de la crisis de la deuda externa. En el afán de obtener nuevos financiamientos después de casi una década de escasez de capitales externos, las políticas adoptadas de apertura del mercado de capitales tendieron a afianzar la articulación subordinada de los países latinoamericanos con los grandes centros financieros internacionales. Este proceso, mediado crecientemente en la esfera financiera por la banca transnacional y los capitales de corto plazo que operan en el mercado globalizado, potencia fuerzas desintegradoras tanto en términos productivos como espaciales. Por un lado, el mercado regional tiende a ser cada vez más un área de expansión del comercio y de la finanza privada de las economías centrales, en particular de la norteamericana, como lo muestra el rápido crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos a la región y de la entrada de capitales en los años 90. Por otro lado, tanto por la interrupción o retroceso en la estructuración de las cadenas productivas como por la discriminación impuesta por la competitividad, la articulación de la infraestructura espacial y productiva se plasma en un nuevo esquema de compartimentalización en el cual las 'islas' con ventajas competitivas tienden a consolidar relaciones privilegiadas entre sí y con el mercado global en desmedro de la integración interna de los espacios nacionales.^{9/} Aunque esto pueda eventualmente impulsar el aumento localizado de corrientes de comercio intrarregional, tiende a limitar los efectos difusores del intercambio y a desplazar el movimiento de integración económica a escala regional.

V. Los cambios recientes en el contexto internacional

Para entender la naturaleza de la nueva dependencia externa de la región y sus reflejos sobre el patrón de inserción de América Latina en la economía mundial, hay que tener en cuenta las modificaciones acaecidas en el contexto internacional en las dos últimas décadas. De los muchos cambios ocurridos en este período, dos son particularmente relevantes para los fines del presente análisis: la llamada globalización financiera (Chesnais, 1996) y, en interacción con ella, la reafirmación de la hegemonía económica y política de los Estados Unidos (Tavares, 1985). Ambas son piezas centrales de un nuevo ordenamiento internacional unipolar -regido por el capital financiero y por la potencia norteamericana- que viene transformando radicalmente el funcionamiento de la economía mundial y la jerarquización de las relaciones entre sus componentes y afecta sobremanera la periferia. (Tavares y Melin, 1997).

El actual proceso de 'globalización financiera' no se confunde con la transnacionalización de la producción y de la inversión que viene ocurriendo desde hace más de cien años en el mundo y que se acelera a partir de la postguerra, al influjo de la competencia, comandada por las empresas norteamericanas, entre las grandes empresas transnacionales. El desarrollo de este movimiento de transnacionalización generó, en las últimas décadas, una creciente oligopolización de la producción, imponiendo a las empresas requisitos cada vez más fuertes en términos de escalas productivas, flexibilidad operacional, conglomeración y concentración de capital, y subordinando las grandes decisiones estratégicas de producción, inversión e incorporación de tecnología a una

política global de las empresas transnacionales, incluso de repartición de mercados regionales, definida por sus matrices. Con ello cambiaron también las condiciones de competencia en el mercado globalizado, en el cual el acceso y la supervivencia de las empresas depende crecientemente de su capacidad de operar y comandar procesos de expansión estratégica.

Ya la globalización financiera es un fenómeno más reciente, derivado de las políticas monetarias y de liberalización cambiaria y financiera adoptadas por los Estados Unidos a partir de la ruptura del patrón monetario de Bretton Woods, que abrió paso a la fluctuación de los tipos de cambio y estimuló la movilidad del capital financiero a escala mundial. Este proceso fue acelerado por un conjunto de políticas deliberadas de los Estados Unidos, incluyendo la 'administración' del dólar, transformado en moneda 'virtual' de referencia internacional, que se valoriza o devalúa en función de los intereses coyunturales y estratégicos norteamericanos. Aplicadas a partir de fines de los años 70 y comienzos de los 80, estas políticas obligaron al resto del mundo capitalista a liberalizar los flujos internacionales de capital y financiar las crecientes deudas, pública y externa, de los Estados Unidos. La integración o globalización de los mercados financieros y cambiarios de ello resultante indujo la adopción generalizada de políticas deflacionistas e inhibitorias del crecimiento, al mismo tiempo que se expandieron extraordinariamente los flujos de capital financiero de corto plazo con acentuada volatilidad transnacional.

Un primer aspecto relevante del movimiento de globalización financiera es el régimen de acumulación que se va conformando *pari passu* con su desarrollo. Desde el punto de vista de los mercados, este régimen implica que todas las decisiones importantes relativas a la asignación de la inversión extranjera directa son tomadas por un grupo restringido de empresas y bancos multinacionales, cuya estrategia ya no es la conquista definitiva de nuevos mercados nacionales protegidos con un horizonte de rentabilidad de largo plazo. La estrategia de los grandes bloques de capital es la maximización de las ganancias patrimoniales y especulativas obtenidas a partir de operaciones en los mercados financieros y, en particular, los cambiarios, las que pueden determinar modificaciones bruscas en la inversión directa extranjera.^{10/} Este proceso va acompañado, en la periferia, de desplazamientos de la inversión de las empresas transnacionales que conllevan desnacionalización y privatización de empresas y bancos nacionales.

Un segundo aspecto tiene que ver con su carácter centralizado, al promover una fuerte concentración de capitales a través de fusiones y asociaciones estratégicas, en tanto la localización convergente de capitales patrimoniales y financieros tiene como espacio de operación los grandes centros financieros internacionales. Todo esto supedita el movimiento de los flujos de capital y la disponibilidad de crédito y de liquidez en cualquier parte del mundo a una lógica financiera centralizada, que opera a partir de parámetros de rentabilidad y de distribución de riesgo autodeterminados, configurando lo que se ha denominado 'dictadura del capital financiero'.

Por último, la creciente liberalización y globalización de las relaciones financieras internacionales introdujo un componente de alta inestabilidad en la economía mundial, resultante de la expansión y movilidad irrestricta de los capitales por todos los mercados

financieros del mundo y de las fluctuaciones acentuadas de los mercados de cambio, que se tornaron altamente especulativos a partir de las violentas oscilaciones del dólar. La política de valorización de la administración Reagan fue seguida por una brutal devaluación en la segunda mitad de la década de 1980 y una nueva valorización (respecto al yen) antes de la crisis asiática, a la que sigue una valorización frente a las más importantes monedas europeas. La principal consecuencia de este proceso, a partir de los primeros años del decenio de 1990, fue un aumento del riesgo cambiario, sobre todo de las monedas sobrevalorizadas respecto al dólar, que se expresa en la impotencia de las bancas centrales para controlar los ataques especulativos sobre las respectivas monedas nacionales (Gran Bretaña, Italia y España en 1992, México en 1994, tigres asiáticos en 1997).

Este proceso de liberalización de los mercados de capitales afecta de diversas maneras a los países periféricos. En términos generales, éstos desempeñan, dentro del nuevo ordenamiento mundial, un papel de receptores pasivos de capitales y de información globales difundidos a partir del centro, de absorbedores de capitales especulativos y de usuarios de tecnologías cuya producción, que no controlan, se concentra en las matrices de las grandes empresas transnacionales. En función de condiciones macroeconómicas particulares, pueden servir también como plataformas de exportación de estas empresas o como circuitos auxiliares de valorización patrimonial y financiera, sobre todo a través de privatizaciones y aplicaciones en acciones y otros activos financieros. Este ha sido el caso de algunos países asiáticos -los 'nuevos tigres'- y de algunos latinoamericanos -sobre todo Chile, México, Argentina y Brasil- que dejaron de ser considerados , países en desarrollo' y fueron alzados a la categoría de 'mercados emergentes'. En los últimos diez años, muchos de ellos -de México a Tailandia y Corea, nombrados frecuentemente como ejemplos de las bondades de la globalización- fueron víctimas de ataques especulativos contra sus monedas y obligados a realizar devaluaciones incontroladas, seguidas de crisis bancarias, que interrumpieron su trayectoria de crecimiento y amplificaron dramáticamente los costos sociales de sus procesos de reestructuración económica.

Todo este proceso de inestabilidad creciente se amplifica a raíz de la orientación de las políticas emanadas del centro y operadas a través del FMI y otros organismos financieros multilaterales. Durante gran parte del decenio de 1980, los países periféricos fueron obligados a practicar políticas destinadas a la generación de superávit comerciales para pagar el servicio de la deuda externa. Posteriormente, en particular a partir de 1988-1990, cuando la economía mundial se enfrentaba de nuevo a un exceso de liquidez, fueron constreñidos a invertir su política cambiaria y aceptar la absorción forzosa de recursos externos de corto plazo, con altas tasas de arbitraje en dólares, independientemente de la situación de su balanza de pagos y de su capacidad real de 'internalizar' el ahorro externo para financiar la inversión. Con ello quedaron atrapados en una situación de enorme dependencia y vulnerabilidad frente a los movimientos del capital financiero internacionalizado.

VI . La inestabilidad de la nueva dependencia

Las políticas de 'estabilización y ajuste estructural', calcadas en la apertura comercial y financiera y en la desreglamentación generalizada de la economía, que se practicaron en América Latina en los últimos años agravaron la vulnerabilidad externa, restringiendo notablemente las posibilidades de desarrollo autosostenido de la región.[11/](#)

Los desequilibrios de balance de pagos producidos por estas políticas, cuyos impactos se han amplificado, en muchos casos, por la sobrevalorización de la tasa de cambio que acompaña a la entrada descontrolada de capitales especulativos, resultan de la propia lógica del modelo de apertura externa de la economía. Como señala un reciente documento de la CEPAL "...la liberalización financiera de la cuenta de capital abriéndola a las inversiones internacionales de cartera está sujeta, en países con mercados de valores 'emergentes', a riesgos de sobreendeudamiento externo y a los riesgos de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. Fuertes entradas de capital extranjero a los mercados internos pueden impulsar simultáneamente 'burbujas bursátiles' y caídas en el tipo de cambio." (CEPAL, 1995, p. 304). La reproducción de elevados déficit en cuenta corriente y la falta de control en la entrada y salida de capitales externos tiende a ampliar constantemente las necesidades de financiamiento externo de corto plazo y el costo financiero y fiscal de su esterilización. Esto aumenta el grado de exposición de la economía de la región a los riesgos de crisis cambiarias sucesivas, incluso por el aumento de su vulnerabilidad a 'accidentes' determinados por factores exógenos no controlables internamente, como la reciente crisis asiática.

Después de la crisis cambiaria de México, el balance de pagos agregado de la región parecía haber mejorado. Así, los datos más recientes disponibles para la región, correspondientes al trienio 1994-1996, mostraban un fuerte crecimiento de las exportaciones que, supuestamente, habría permitido revertir, en los dos últimos años del período, el déficit comercial global. En verdad eso resultaba de la recuperación de México que -en función de la devaluación de su moneda y del empeño de sus reservas petroleras- respondió de cerca de 50% del crecimiento de las exportaciones totales de América Latina en aquellos años, lo cual se ha reflejado también en el mejoramiento de la cuenta corriente del balance de pagos. (CEPAL, 1997 a, cuadro C 14). Pero la situación global de la región está también fuertemente afectada por la evolución, de signo contrario, de la economía brasileña, cuyo déficit de transacciones corrientes subió de 1.7 mil millones de dólares en 1994 a 24.3 mil millones en 1996, elevándose aún más en 1997, cuando alcanzó 33.4 mil millones de dólares (Banco Central de Brasil, 1998a y 1998b). Con el empeoramiento del balance de pagos de Argentina y Chile después de la crisis asiática, la situación global de América Latina se acerca nuevamente a desequilibrios de gran magnitud, sin precedentes desde la crisis de los años 30.

Con los déficit crecientes en las transacciones corrientes tiende a agudizarse también el crónico problema del endeudamiento externo. Las dificultades estructurales para la recomposición del equilibrio del balance de pagos resultan tanto del fuerte aumento del coeficiente de importaciones de la economía como del hecho de que el propio esquema de financiamiento realimenta el déficit en la cuenta de servicios en función del aumento

tanto de las remesas de utilidades como de los pagos relativos a intereses que, en un círculo vicioso, refuerzan la tendencia a un endeudamiento creciente. Entre 1990 y 1996, la deuda externa total desembolsada de América Latina aumentó en 164 180 millones de dólares, alcanzando, al final del período, un monto de 607 230 millones de dólares. Ello equivale a un crecimiento anual acumulativo de 4.6%, casi el doble del crecimiento del PIB en el mismo período, que fue de 2.7% (CEPAL, 1997 a, cuadro 20). De todas las economías más importantes de la región, solamente Venezuela ha presentado saldos positivos en cuenta corriente y mantenido estable su nivel de endeudamiento. Esto se debe no sólo a su condición de exportadora de petróleo sino a la prolongada crisis bancaria que la ha sacado temporalmente de los circuitos de los capitales internacionalizados.

Este cuadro de endeudamiento generalizado se complica además por el crecimiento, en varios países, de los pasivos de corto plazo, relativos al financiamiento de actividades del sector privado, o derivados de emisiones de títulos de la deuda pública con cláusula de corrección en dólares, utilizados en la administración de las políticas monetaria y cambiaria. Por otro lado, la inversión directa -a través de la cual, en teoría, se elevaría la competitividad de las exportaciones y se restablecería, en un nivel más elevado y dinámico, el equilibrio del balance comercial- representa una fracción menor de los recursos ingresados a la región, conformados básicamente por inversiones en cartera, por lo general de corto plazo y alta volatilidad. Es más significativo, no obstante, el hecho de que el componente de inversión directa sólo parcialmente ha contribuido a la expansión de la capacidad productiva, dado que, en su mayor parte, se ha centrado en la adquisición de activos preexistentes, vía los programas de privatización de empresas estatales o a través de fusiones y de compras de empresas privadas de capital nacional.

Este modelo de fuerte dependencia de recursos externos y de inestabilidad -características que definen en la actualidad el nudo de la cuestión de la 'restricción externa' tantas veces subrayada en los análisis de la CEPAL,- proyecta su influencia también sobre el sector público, agudizando desequilibrios financieros en sus diversas instancias de organización. En algunos países, el mantenimiento de tasas de interés relativamente elevadas -como contrapartida necesaria para atraer recursos del exterior y elevar las reservas en divisas- ha provocado un rápido aumento de la deuda pública interna y de sus costos de reciclaje, transformando los gastos con el pago de intereses en el principal vector del déficit público.

Las aplicaciones de estos desequilibrios no se limitan al impacto directo de las tasas de interés sobre las finanzas públicas y privadas. Igualmente relevante es la velocidad de endeudamiento, que contribuye a realimentar las tensiones en el frente externo. La permanencia durante períodos relativamente largos de tasas de interés muy superiores a la tasa de crecimiento del PIB aumenta también el coeficiente de riesgo del país, tendiendo, en el límite, a tornar insostenible la situación de la deuda pública no financiable voluntariamente por los sistemas financieros privados nacional e internacional. En consecuencia, la vieja cuestión de la capacidad financiera del Estado -ya degradada durante el decenio de 1980 a pesar de las varias reformas tributarias *ad hoc* que aumentaron la carga tributaria bruta- volvió a agudizarse una vez más, ahora por

problemas ligados al financiamiento externo.

En casi todos los países el deterioro de las cuentas externas ha venido imponiendo severas restricciones a la expansión de la economía, cuyo ritmo de crecimiento, con pocas excepciones, ha tendido a mantenerse en niveles relativamente bajos y a seguir una trayectoria bastante irregular, en función de las medidas contraccionistas encaminadas a evitar el aumento de presiones sobre el balance comercial derivadas de la aceleración del crecimiento económico o a prevenir eventuales choques externos, que puedan 'amenazar' los esquemas de estabilización adoptados.

Los efectos de este nuevo tipo de 'insuficiencia dinámica' han sido amplificadas por la reestructuración regresiva del sistema productivo inducida por la apertura comercial, con la desarticulación de la producción en diversos segmentos industriales y agrícolas y la aceleración del proceso de reorganización tecnológica y administrativa de las empresas. Ambos procesos han tendido a reducir la capacidad de generación de empleos de la economía, principalmente de empleos de buena calidad, frente a las necesidades derivadas del crecimiento de la fuerza de trabajo. En consecuencia, las tasas de desempleo aumentaron significativamente y alcanzaron niveles muy elevados en diversos países, como Argentina, Colombia, Venezuela y Uruguay, para mencionar sólo algunos ejemplos.¹² Paralelamente, aumentó notablemente la 'informalidad laboral', con la evidente degradación, en la generalidad de los casos, de las condiciones de remuneración, trabajo y seguridad social de la población involucrada, a la vez que tendió a disminuir tanto el número de trabajadores asalariados como el empleo en los sectores productivos, especialmente en la industria. Con ello vuelve a replantearse con renovado vigor la cuestión del empleo y de la absorción de la 'fuerza de trabajo excedente', uno de los puntos centrales del diagnóstico de los decenios de 1950 y 1960, ahora complicada por el sesgo desempleador del ajuste neoliberal.

VII. Tendencias de la nueva integración económica

Este cuadro conformado por la desestructuración en curso en la región y por las características de inestabilidad del contexto internacional perfiladas en la sección anterior, plantea una cuestión central: ¿es posible, en el actual esquema de nueva dependencia y vulnerabilidad, una mejor inserción internacional de América Latina? Los esfuerzos prácticos realizados por pocos países de control directo sobre la entrada de capitales especulativos han sido superados por el desarrollo de nuevas formas de globalización de los mercados financieros sin registro bancario. Los intentos de diversificación de las exportaciones hacia afuera de América del Sur tampoco han logrado gran éxito, dada la secuencia de las 'devaluaciones competitivas' ocurridas en el mundo en la década de los 90, después de las crisis cambiarias europeas (1992), mexicana (1994) y, más recientemente, asiática (1997).

En este contexto, no es de extrañar que en vez de avanzar en el proceso de integración latinoamericana en los moldes originalmente planteados por la CEPAL, la pauta de

integración oscile entre restringirse al espacio limitado de bloques subregionales del tipo Mercosur o se amplíe de forma desmesurada hacia la integración hemisférica, en el marco de la iniciativa de constitución del ALCA.

La propia CEPAL se ha adaptado al cambio de las circunstancias. Como lo señala Di Filippo, refiriéndose a documentos recientes de la Comisión, la visión de la CEPAL se ha modificado contemporáneamente en dos sentidos. "En primer lugar, la integración económica ya no se está verificando en un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones; lo que pretende hoy es ser compatible con una amplia apertura a la economía mundial y contribuir a ella. En segundo lugar, el comercio intraindustrial ya no se promueve mediante acuerdos sectoriales de complementación económica con fuerte intervención de burocracias gubernamentales en el reparto de las tareas productivas entre países, sino a través del papel cada vez más protagónico de la empresa privada".[13/](#)

Los acuerdos subregionales de libre comercio son más bien acuerdos de protección de inversiones sobre todo en el marco de la división espacial del trabajo intraempresas transnacionales en ciertos sectores en los cuales ha aumentado muy fuertemente la competencia internacional, como por ejemplo, el automotriz, el químico y el textil. En este sentido, lo que se verifica en el ámbito del Mercosur no es un 'desvío de comercio' pero sí un desvío de inversión que involucra estrategias empresariales y la capacidad de que un mercado más amplio transforme *ex ante* la eficiencia distributivo microeconómica (Bouzas y Lustig, 1992). Desde el punto de vista macroeconómico, sin embargo, no se han dado los tan deseados equilibrios ni se ha logrado una elevación sustancial de la tasa de inversión neta.

El ALCA, por su parte, es un instrumento de profundización acelerada del esquema de apertura y desreglamentación, con las consecuencias económicas y sociales ya conocidas de las políticas de liberalización reciente, que significan destrucción de capacidad productiva y de empleo, concentración del ingreso y de la riqueza y un agravamiento de la asimetría en el poder político y económico de nuestros países frente a los Estados Unidos. Para las principales economías del Cono Sur, las desventajas del esquema hemisférico son manifiestas, incluso en la preservación de su carácter de *global traders* o de un camino integración paulatina, a partir de la consolidación de los bloques subregionales, a escala regional latinoamericana.

Los argumentos de los analistas que oponen reservas al ALCA son de distinta naturaleza, pero los más importantes pueden ser resumidos en las siguientes consideraciones. Varios países de América del Sur -aun los más importantes como Argentina, Brasil y Chile tienen una estructura industrial y agrícola no complementaria a la de los Estados Unidos y con un nivel de integración productiva, desarrollo tecnológico y escalas de producción mucho menores, lo que coloca a nuestras economías en una clara posición de inferioridad para competir con la industria y la agricultura norteamericanas. Una liberalización del comercio hemisférico, antes de llegar todavía a la eliminación total de tarifas arancelarias y otras barreras no tarifarias, tendría un impacto altamente destructivo sobre un gran número de empresas y actividades. Ni siquiera las empresas más grandes que pudieron ajustarse a la mayor competencia de las importaciones resultante de la actual política de

liberalización, incluso las que operan en el ámbito del Mercosur, soportarían una nueva reducción de tarifas, dado el bajo nivel de protección interna y externa de la industria y de la agricultura prevaleciente en la región. En el propio Mercosur, donde el arancel externo común no es muy alto, el proceso de apertura completa a las exportaciones norteamericanas no dejaría sobrevivir, probablemente, más que algunas filiales de empresas transnacionales ya instaladas con plantas de mayor escala y obvias ventajas de emplazamiento, después de fuertes desviaciones de los flujos de comercio e inversión desfavorables a la región y a su inserción en la economía mundial.

El ALCA, a lo mejor, puede ser ventajoso para algunas economías de menor tamaño especializadas en la producción de materias primas tropicales, para las cuales sería hasta posible obtener algunas concesiones (de parte de los Estados Unidos), dado su escaso impacto sobre el mercado norteamericano. Pero en términos políticos y económicos, significaría probablemente una recolonización de estos espacios periféricos menores. Para los países más grandes, y en particular para el futuro del Mercosur, es evidente que el ALCA, con las propuestas hechas por los Estados Unidos, no significa ninguna ventaja.^{14/} Impediría, además, cualquier avance posible para una integración latinoamericana más amplia del tipo de la propuesta por la CEPAL tanto en su versión originaria de 1959 como, incluso, en la más reciente de 1994. Un proceso de integración regional con perspectivas de largo plazo implicaría respetar las asimetrías entre los distintos países de la región, llevándola a un avance progresivo en dirección no solamente de una elevación de la competitividad sino también del mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida de la población. Ello supondría adoptar nuevos esquemas de regulación económica y social y de coordinación de políticas públicas en busca de consensos políticos negociados con determinación y amplitud de horizontes.

Las reuniones preparatorias del ALCA han puesto gran énfasis en la apertura de los servicios de infraestructura, de la banca pública y privada, de la seguridad social, de las comunicaciones electrónicas, de la propiedad intelectual y, *last but not least*, de las compras gubernamentales. Pero con respecto a la liberalización de las corrientes migratorias y al acceso a la información tecnológica privilegiada no se propone ningún acuerdo para disminuir las restricciones norteamericanas. Estos procedimientos contrastan con la experiencia del Mercado Común Europeo, tanto por la asimetría en las propuestas y en los poderes de negociación como por la excesiva velocidad de implantación del acuerdo.

Todos estos acuerdos sectoriales y temáticos con los cuales se pretende acelerar, en la práctica, la implantación del ALCA, procederían por negociaciones rápidas, a través de comités intergubernamentales, al margen de los respectivos congresos nacionales, antes que se aprobara el *fast track* en el Congreso de los Estados Unidos, y a más tardar antes de 2005.

El papel de nuestros Estados nacionales en el proyecto de integración hemisférica del ALCA es no solamente dudoso sino, a nuestro juicio, significaría una pérdida creciente de soberanía y legitimidad. En materia de legitimidad, es conocida la base social que sostuvo la industrialización en la posguerra, con el llamado modelo de 'Estado

desarrollista': las cúpulas de la sociedad civil y militar, las capas medias y parte de los trabajadores organizados que consiguieron hacer valer sus derechos. ¿Cuál sería la base político-social que sostuviera un proceso de liberalización global y de integración subordinada a los Estados Unidos? Aparentemente, salvo para la red *de tecnopolios* que articula los intereses de una pequeña cúpula de rentistas transnacionalizados, sería difícil encontrar sectores sociales que dieran respaldo y legitimidad a la continuación y ampliación continental del neoliberalismo. [15/](#)

Frente a las nuevas formas de dependencia económica y política propuestas a nuestros países bajo la égida de la filosofía del ALCA, sólo parece quedarles una alternativa, la resistencia, ya sea bajo la forma nacional o regional. Que la resistencia sea pasiva o activa, con mayor contenido popular o con mayor participación de las elites nacionales empresariales e intelectuales, sobrantes en la región, no es un asunto que se pueda resolver en el papel.

Lamentablemente, la mayoría de los países de América Latina no ha logrado hasta ahora hacer valer sus intereses nacionales y regionales, ni tampoco los gobiernos de la región han intentado adoptar seriamente, en el plano nacional, el último modelo de desarrollo propuesto en la CEPAL en 1990: el de transformación productiva con equidad. Así la década y el siglo XX están terminando, aún para los países mejor situados de la región, con una terrible y generalizada inequidad e incertidumbre respecto al futuro. Para los pocos que han sido capaces de realizar alguna transformación productiva de relieve, las políticas públicas han sido parcas en resultados, cuando no regresivas en términos de segregación social. O sea, no parece ser posible emprender políticas sociales compensatorias capaces de contrarrestar los efectos de políticas económicas neoliberales que suponen entregar al mercado la instancia decisoria sobre prioridades para la aplicación de recursos financieros escasos e inestables.

El pragmatismo del Poder y del Dinero ha oscurecido las esperanzas de tantos que lucharon durante años por la transición democrática como instrumento de negociación nacional de los intereses de nuestros pueblos. La sumisión de la mayoría de nuestros gobiernos (quizás por no haberse completado aún la democracia en muchos países o por no haberse profundizado lo suficiente en otros) ha mermado la capacidad de ampliación de una alianza verdadera entre los países de América Latina. A pesar de todo, esperamos que la dignidad, la democracia y la solidaridad no sean consignas vanas, por lo menos para los intelectuales progresistas herederos de los grandes maestros de la CEPAL.
(Traducción del portugués)

Bibliografía

Altimir, O. (1978): Dimensión de la pobreza en América Latina (E/CEPAL/L.180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bacelar, T. (1996): "O Brasil visto de Pernambuco", *Câmara dos Deputados*.

Comentários sobre Política Económica: Audiência Pública da Comissão de Finanças e Tributação, vol. 3, Brasília, 17 de julio.

Banco Central de Brasil (1998a): *Boletim do Banco Central do Brasil*, Brasília, enero

- (1998b): *Notas económicas*, Brasília, abril.

Baumann, R. (1997): Simulação dos efeitos comerciais da ALCA para o Brasil, Brasília, Oficina de la C.EPAL en Brasília, marzo, versión preliminar.

Bouzas, R. y N. Lustig (1992); *Liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a Mercosur*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Cardoso, F.H. y E. Faletto (1970): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): Indicadores económicos (LC/L.1023), Santiago de Chile.

- (1997b): Estrategia aperturista y transnacionales (LC/R.1727), Santiago de Chile, junio.

- (1996): Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Edición 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile.

- (1995), *América Latina y el Caribe.- políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.I-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N' de venta: S.95.11.G.6.

- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y, el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.I-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N' de venta: S.94.11.G.3.

- (1991), *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, serie Cuadernos de la CEPAL, N' 67 (LC/G.1657-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N' de venta: S.91.11.G.9.

- (1990a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1990* (LC/G.1676-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N' de venta: S.91.11.G.2.

- (1990b), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N' de venta: S.90.11.G.6.

- (1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

- (1964), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil",

Boletín económico de América Latina, vol. 9, N. 1, Santiago de Chile, marzo. [Traducido al portugués en Maria da Conceição Tavares, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972].

- (1962), "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*. vol. 7, N° 1, febrero (publicado en 1949 como introducción al *Estudio Económico de América Latina*).

- (1959), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN. 12/ 531), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.59.II.G.4.

Chesnais, F. (coord.) (1996): *La mondialisation financière*, París, Syros.

Coutinho, L. (1998), "A ALCA: riscos e oportunidades da integraao continental assimétrica e aceleradas", documento presentado al Seminario "ALCA: riesgos y oportunidades para Brasil" (Río de Janeiro, 6 de enero de 1998).

Di Filippo, A. (1995): "Transnacionalización e integración productiva en América Latina", *Revista de la CEPAL*, NO 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, diciembre.

Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina* México, D.F., Editorial Nueva Imagen.

- (1976): "Sistema industrial e exportação de manufaturas", Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

- (1970): *Estrategia industrial y empresas transnacionales: posición relativa de América Latina y, Brasil*, Río de Janeiro, CEPAL.

Fajnzylber, F. y T. Martínez Tarragó (eds.) (1976): *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Gomes, G. y A. Pérez (1979): "El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, No 8 (E/CEPAL/1089), Santiago de Chile, agosto.

Graciarena, J. (1976): "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL N° 1*, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 76.11.G.2.

Institute for International Economics (1992): *The search of a manual for technopols*, Washington, D.C.

Medina Echavarría, J. (1973): *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pinto, A. (1976): "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 76.11.G.2.

Tavares, M.C. (1997): "A economia política do Real", *O Brasil pós Real*, Campinas, Aloisio Mercadante (comp.), Instituto de Economia, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)

- (1993): "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistencia", *Desajuste global e modernizaao conservadora*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.

- (1985): "La recuperación de la hegemonía norteamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 26 (LC/G.1350), Santiago de Chile, agosto.

- (1981): "Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos", documento preparado para el Seminario sobre políticas para el desarrollo latinoamericano, organizado por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno de México. [Publicado también en *Política económica*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1982].

Tavares, M.C. y L.E. Melin (1997): "Pós-escrito 1997: a reafirmaao da hegemonía norteamericana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalizaao*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Petrópolis, Brasil, Editora Vozes.

Williamson, J. (1992): *The search of a manual for technopols*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Wolfe, M. (1976): "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: 76.11.G.2.

Notas:

1/ En realidad, el efecto-ingreso generado por este tipo de industrialización y el aumento de la demanda derivada de materias primas y otros insumos como secuela de la expansión de la producción interna reproducen continuamente las necesidades de importación y, en etapas más avanzadas, toman más rígida la pauta de importaciones y cada vez más costoso el proceso de sustitución, con lo que el estrangulamiento externo tiende a ser dinámicamente repuesto en la medida en que se desarrolla la industrialización sustitutiva(CEPAL, 1964).

2/ Para un análisis de las características y dinámica de este ciclo de industrialización véase Tavares (1981).

3/ Para Brasil, el país más grande y más industrializado y el que más tardó en adoptar las políticas neoliberales, los resultados fueron aún peores en términos de declinación relativa de las exportaciones y crecimiento explosivo de las importaciones de manufacturas.

4/ Los datos sobre el comercio exterior de América Latina mencionados en éste y en los párrafos anteriores fueron extraídos de publicaciones recientes de la CEPAL. Véase CEPAL (1997a y 1996).

5/ Nótese que durante los años 80 y hasta 1990 el saldo de las transacciones comerciales con los Estados Unidos era claramente favorable a América Latina, situación que se invierte, por la razón señalada, en el período 1991-1994. Véase al respecto Coutinho (1998).

6/ Es interesante observar que la cuestión agraria y, de manera más general, la cuestión social --cuyas políticas universales correspondientes también han sido abandonadas-- solamente dejan de ser percibidas como 'obstáculos' al crecimiento del mercado interno con la redemocratización política de los años 80. A partir de este proceso, pasan a ser vistas por los actores progresistas, incluidas las iglesias de América Latina, como reivindicaciones de democratización de la sociedad, de justicia social y de ciudadanía.

7/ Sobre estos y otros aspectos de la participación de las empresas transnacionales en el comercio exterior latinoamericano, véase CEPAL (1997b).

8/ Como se preveía en el capítulo final de "Perspectivas" en CEPAL (1964).

9/ En el caso de Brasil, por ejemplo, los programas de inversión en la presente década, especialmente a partir de 1995, tienen como eje central la articulación externa, es decir, la creación de externalidades y de condiciones de acceso para conectar las 'islas' de competitividad con el mercado exterior. Ello representa una ruptura de la lógica que presidió el desarrollo de los sistemas de infraestructura, orientados desde la postguerra a la articulación del mercado interno y posteriormente a la 'interiorización' del espacio económico nacional. Véase al respecto la ponencia de Bacelar (1996)

10/ Véanse las modificaciones bruscas en el ranking del país que ocupa el segundo lugar en inversión extranjera directa a escala mundial, que varía entre México, Corea, China y Brasil en menos de una década (1990-1998). El primero sigue siendo los Estados Unidos, desde la década de 1980.

11/ Para un análisis comparativo de las características e implicaciones de las políticas de estabilización y ajuste en Brasil, Chile, Argentina y México véase Tavares (1993). Una visión más reciente del caso brasileño se encuentra en Tavares (1997).

12/ En algunos países, los índices oficiales de desempleo no reflejan la magnitud real de este fenómeno. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, en donde la tasa actual de desempleo abierto (calculada por el Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística-IBGE), del orden de 6%, es obtenida a partir de encuestas, en seis de las principales regiones metropolitana, -, del país, que consideran como ocupadas personas que, en la semana de referencia, hayan desempeñado cualquier tipo de actividad eventual aunque sea de muy reducida duración. En contraposición, las encuestas de base mensual realizadas también en algunas áreas metropolitanas por el Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Económicos (DIEESE), un organismo técnico de las entidades sindicales brasileñas que utiliza una metodología menos restrictiva, arrojan cifras 50% más altas para el desempleo abierto y cerca de 2.5 veces superiores para el desempleo total (incluyendo el desempleo oculto).

13/ Véase Di Filippo (1995), p. 135. Los documentos de la CEPAL a los cuales se refiere el comentario del autor son "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1994, y "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1995.

14 / En el caso de Brasil, por ejemplo, la consolidación de un mercado subregional en América del Sur sería tanto o más importante que el mercado de nivel hemisférico para la expansión de las exportaciones brasileñas de productos manufacturados (Baumann, 1997).

15/ La expresión *tecnopolio* fue utilizada por John Williamson (1992) para designar una red de tecnócratas cosmopolitas con presencia política junto a las altas esferas del poder local y transnacional, casi siempre economistas provenientes de las mismas escuelas norteamericanas, que debían aplicar las políticas económicas consensuales en las instituciones multilaterales de Washington.
