

Integración constreñida en América Latina: análisis a partir de una visión centro-periferia en el siglo XXI

Marcos Vinicius Chiliatto-Leite¹

Resumen

El comienzo del siglo XXI en América Latina se caracterizó por una “marea rosa”, con cambios en la orientación de las políticas nacionales que produjeron resultados sociales positivos y modificaron el orden regional y el papel atribuido a la integración regional en los países latinoamericanos. En forma paralela a este proceso, la economía internacional dispensó un alivio de la restricción externa, de modo que las crisis de la balanza de pagos no interrumpieron las trayectorias de crecimiento. Sin embargo, los avances en la integración regional son débiles en comparación con las intenciones políticas. En este artículo se plantea que, ante importantes transformaciones en el centro de la economía internacional, no se logró transformar la estructura productiva de América Latina para alcanzar una mayor diversificación. Lamentablemente, al reproducir (o reprimarizar) las estructuras productivas se profundizó la inserción externa extrarregional y la integración latinoamericana quedó en un segundo plano, constreñida.

Palabras clave

Desarrollo económico, integración económica, capitalismo periférico, regionalismo, modelos de desarrollo, productividad, dependencia económica, relaciones económicas internacionales, América Latina, China

Clasificación JEL

F14, F15, O14

Autor

Marcos V. Chiliatto-Leite es Doctor en Economía, Coordinador en la Secretaría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, anteriormente, se desempeñó como Oficial de Asuntos Económicos en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: chiliatto@iadb.org.

¹ Las opiniones y los puntos de vista expresados en el texto corresponden al autor y no representan necesariamente las opiniones y los puntos de vista del Grupo BID. El autor desea agradecer la valiosa colaboración de Ricardo Carneiro. Por supuesto, las imprecisiones y demás defectos de este ensayo son de entera responsabilidad del autor.

I. Introducción

A principios del siglo XXI, América Latina vivió un momento político en el que frentes de izquierda y centro-izquierda llegaron al poder por medios democráticos y con una orientación pragmática, en un proceso conocido como la “marea rosa”². Se fortaleció un orden latinoamericanista distinto del panamericanismo de antaño, con una retórica integracionista expresada en diferentes foros y acuerdos regionales y subregionales. En este artículo se analizan algunas de las razones por las que, a pesar de las intenciones políticas, América Latina encontró dificultades para la integración regional desde el punto de vista comercial y productivo.

Durante el período de la marea rosa, América Latina se enfrentó a cambios en el centro de la economía internacional. El incremento de la financierización, la fragmentación y la redistribución mundial de la producción, y el ascenso de China se tradujeron en el auge de los productos básicos, la depreciación de los productos manufacturados y la abundancia de liquidez internacional. A raíz de estos cambios en el centro, al contexto político latinoamericano mencionado se sumó el alivio de la restricción externa, de modo que el crecimiento no estuvo limitado por la balanza de pagos, como en diversos momentos del pasado. Ese alivio de la restricción externa obedeció a las bajas tasas de interés y los flujos financieros provenientes del centro de la economía internacional, así como a un choque en los términos de intercambio (que, en este caso, afectó de manera diferente a las subregiones)³.

A pesar de este marco político y económico, no hubo un cambio estructural progresivo en América Latina. Se argumenta que, debido a esto, la región tampoco se integró como se deseaba según la retórica de los líderes regionales. Si bien muchos países lograron avanzar desde el punto de vista de la inclusión social y la reducción de las desigualdades, la estructura productiva no avanzó hacia una mayor diversificación. Fueron precisamente los mismos elementos que contribuyeron al alivio de la restricción externa, como el ciclo de liquidez y el choque de precios relativos, los que también desempeñaron un papel fundamental en la estructura productiva e incluso indujeron a la reprimarización de la economía en algunos países.

Para comprender las características de la integración regional se requiere un análisis conjunto de la estructura productiva, pensando en un elemento como reflejo del otro. La reproducción de las estructuras productivas es la clave para comprender la constricción de la integración regional. La frágil integración regional de principios del siglo XXI se debe a que la región no ha construido una estructura productiva favorable a la integración. Los mercados de la región no pueden absorber los productos básicos de Chile, el Perú o el Brasil. Los casos de Europa, Asia y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) muestran que la integración regional está asociada a cadenas de producción industrial integradas. Los productos básicos tienen bajos niveles de complejidad y, en general, se destinan a mercados extrarregionales. Esto significa que tienen cadenas productivas más pequeñas y menos fragmentadas, con menos capacidad de regionalización⁴.

Las diferencias en los patrones de desarrollo definen una América Latina al norte y otra al sur⁵. En este trabajo, la región se analizará teniendo en cuenta sus diferencias en cuanto a la estructura

² En un artículo del *New York Times*, Rohter (2005) describió la elección de Tabaré Vázquez en el Uruguay como parte de un fenómeno latinoamericano generalizado, en el cual se elegían gobiernos alineados a la izquierda y marcaban un período pos-Consenso de Washington. El término “marea rosa” (*pink tide*), y no “roja”, destacaba la orientación pragmática de esa izquierda, que llegaba al poder y evitaba rupturas.

³ En forma complementaria, las políticas nacionales, como la acumulación de reservas, la gestión macroeconómica con tipo de cambio flotante y el cambio del perfil de la deuda, entre otras, contribuyeron al alivio de las restricciones externas.

⁴ El tema de la complejidad cobró importancia con Hausmann y otros (2011). Véase un análisis sobre la complejidad y la visión del estructuralismo en Chiliatto-Leite (2017) y Gala, Rocha y Magacho (2018).

⁵ Véase un análisis de los patrones o estilos de desarrollo –en primera instancia realizado por Aníbal Pinto– en Bielschowsky (1998 y 2013).

productiva, la inserción internacional, la composición de la demanda agregada y la distribución, en un contexto histórico particular. Se puede concluir que, en el sur de América Latina, la integración es una tarea difícil de concebir sin cambiar la estructura primario-exportadora. En el caso de los patrones de desarrollo del norte, la estructura productiva de la industria maquiladora tiene una relación muy estrecha con la economía estadounidense. La profundización de esta estrategia también puso la integración regional en un segundo plano. A partir de esta comprensión del vínculo entre la estructura productiva y las relaciones extrarregionales o regionales, en este artículo se presentará un análisis de la constricción de la integración latinoamericana.

El trabajo se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. Mientras en la segunda sección se abordan la marea rosa y el orden latinoamericanista, en la tercera se analiza la relación de China con América Latina. En la cuarta sección se describen los principales aspectos de la integración regional de América Latina y en la quinta se presentan las consideraciones finales.

II. La marea rosa y el orden latinoamericanista

A principios del siglo XXI, varios países de América Latina pasaron a ser gobernados por partidos o frentes de izquierda y centro-izquierda, una tendencia que se conoció como la “marea rosa”. Aunque con importantes diferencias entre los países, la orientación política de la región marcó ese período y se diferenció de la realidad de los años noventa, el llamado Consenso de Washington (Natanson, 2009).

Este momento político de la historia de América Latina cambió la forma en que la región entendía la integración regional, su papel en el desarrollo de América Latina, en las Américas y en el mundo, que contrasta con la realidad de fines del siglo XX. En esta sección se presenta la integración regional a partir de aspectos políticos, destacando dos elementos fundamentales: la conformación de un nuevo orden latinoamericanista (diferente de la visión panamericana) con intereses políticos para construir una mayor integración regional y la diversidad de estrategias en los distintos patrones de desarrollo de América Latina.

La marea rosa tuvo importantes efectos en la agenda y los foros internacionales y determinó un cambio de época. La visión del “regionalismo abierto” predominante en la década de 1990 fue sustituida por un nuevo orden regional que —aunque heterogéneo— tuvo un carácter latinoamericanista distinto del panamericano de antaño, expresado en distintas iniciativas regionales y subregionales para promover el acercamiento económico y político entre los países⁶.

Después de 2003, la política exterior brasileña prestó mayor atención a América Latina y, en particular, al Sur (Almeida, 2004; Amorim, 2005). Se dio nuevo impulso al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y se destacó la necesidad de observar las asimetrías estructurales entre los miembros y los temas sociales de la agenda (Teixeira y Desiderá Neto, 2012). En 2004, se concretó la negociación entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN). Ese mismo año se puso en marcha el nuevo proyecto de integración sudamericana, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), concentrada en temas comerciales y de infraestructura, pero también en la búsqueda de una mayor capacidad política y una mejor representación en los foros internacionales. Se reiteró la agenda de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en lo que se refiere a las bases para la promoción del libre comercio intrazona, pero se fue más allá. En los años siguientes, la CSN trató de establecer un plan estratégico y líneas de acción basadas en el objetivo de definir una agenda común. En 2007, la CSN se convirtió en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y se consolidaron consejos que

⁶ Mota Veiga y Ríos (2007) examinan el regionalismo en la década de 1990, denominado por la CEPAL (1994) “regionalismo abierto”, que surge después de la ruptura del nacional-desarrollismo. En el regionalismo abierto, la integración quedaba subordinada a una agenda liberalizadora más amplia.

reflejaban el carácter integracionista, cooperativo, político y desarrollista del período, que difiere de las iniciativas del “regionalismo abierto”, que se habían guiado por acuerdos de liberalización comercial y convergencia regulatoria⁷.

Superando los límites de América del Sur, en 2008 se celebró la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC), con la participación de los 33 países de la región. En 2011 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como resultado de la fusión del Grupo de Río y la CALC, que fue un marco contra el panamericanismo estadounidense en la medida en que no incluía a los Estados Unidos ni al Canadá, pero sí a Cuba (aún excluida de la Organización de los Estados Americanos (OEA)).

Las distintas estrategias de desarrollo no fueron un obstáculo para la reunión de todos los países en la CELAC. En este grupo, México, Centroamérica y el Caribe (que tienen una mayor integración con los Estados Unidos) se integran con la América del Sur de la marea rosa. Es importante señalar que hubo otras iniciativas que también trascendían el espacio sudamericano, a saber, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y PetroCaribe.

Las agendas de algunos países se diferenciaban de las de los países de la marea rosa. Por ejemplo, además de sus acuerdos con los Estados Unidos, Chile, Colombia, México y el Perú formaron la Alianza del Pacífico en 2012, con el objetivo de profundizar la integración mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

Este movimiento de principios del siglo XXI marcó el final de una mayor convergencia y homogeneidad liberal de la década de 1990, que dieron lugar a un nuevo orden regional, con agendas de integración más amplias. Teixeira y Desiderá Neto (2012) señalan que hubo una agenda integracionista y una nueva retórica en torno al desarrollo y argumentan que el regionalismo abierto fue sustituido por un “regionalismo desarrollista”. Según Bastos (2012), con más cautela, la profundización de los acuerdos de libre comercio y la inoperancia de los mecanismos colectivos de administración de los desequilibrios, incluso en el ámbito de la UNASUR, sugerirían que hablar de un regionalismo posliberal sería exagerado, pues la postura antiliberal se encontraría más en el campo de la retórica que en la práctica. Para Calixtre y Barros (2011), se trata de un momento histórico posterior a la crisis del neoliberalismo, en el que se buscó retomar la perspectiva de la superación del subdesarrollo mediante la integración regional⁸.

A pesar de las controversias, se puede constatar la coexistencia de estrategias heterogéneas, mientras las estrategias de la era neoliberal eran más homogéneas en torno al Consenso de Washington. A principios del siglo XXI, se registraron manifestaciones de regionalismo latinoamericano y los países cuyas estrategias seguían orientadas a una inserción subordinada (mediante la búsqueda de lazos con economías desarrolladas, con la perspectiva de una mayor integración asimétrica) coexistieron con los países que se empeñaban por una nueva arquitectura de la geopolítica regional, con un carácter más desarrollista y regionalista. Así, se observa un nuevo orden regional, pero en el que coexisten modelos distintos.

No obstante el nuevo orden, los resultados en términos de integración regional comercial y productiva son frustrantes (conforme se muestra en la sección IV). Cabe, por lo tanto, discutir algunas de las razones por las cuales América Latina profundizó las relaciones extrarregionales mientras la integración regional quedó relegada a un segundo plano. El próximo paso consiste en examinar algunas transformaciones en el centro de la economía internacional.

⁷ Véanse más detalles en Calixtre y Barros (2011).

⁸ Además, Medeiros (2010) presenta dos caminos teórico-políticos de integración regional: “neoliberal” y “progresista”.

III. El nuevo centro y la América Latina periférica a principios del siglo XXI

El comienzo del siglo XXI se caracteriza por diversas transformaciones en el centro de la economía internacional. Destacan, en primer lugar, el avance de la financierización y la fragmentación de las cadenas productivas, impulsada por las grandes empresas, a nivel mundial y, en segundo lugar, la estrategia de desarrollo nacional de China y el ascenso de esta economía a los eslabones centrales de la producción, el comercio y la generación de progreso técnico.

Chesnais (1995, 1996, 2003, 2005), Epstein (2001), Belluzzo (1997), Tavares y Melin (1997), Plihon (2005), Aglietta y Rebérioux (2005), Aglietta (2006), Carneiro (2007), Palley (2007) y Guttmann (2008) examinan el tema del dominio financiero, el capitalismo dominado por las finanzas, la finanza mundializada o el fenómeno de la financierización. En el capitalismo de finales del siglo XX se consolidó el predominio de la lógica en que la maximización del valor accionario y el pago de dividendos se superponen a cualquier otro objetivo de las empresas, los trabajadores y los Estados. Las ganancias de los accionistas (que pueden negociar fácilmente la propiedad de las acciones) en el menor tiempo posible se imponen como prioridad máxima a los administradores de las diferentes corporaciones. La lógica financiera, por lo tanto, subordina y controla la esfera de la producción. Las consecuencias de este proceso se examinan en los diferentes trabajos que abordan este tema⁹.

El punto central que se ha de destacar es la preponderancia del objetivo de maximización del valor accionario como fuerza que impulsa el proceso de deslocalización productiva. Dada la soberanía de la valorización del poder accionario, junto con la liberación del comercio, los flujos de capital, la intensificación de la competencia internacional y el advenimiento de nuevas tecnologías de comunicación y logística, los grandes grupos organizaron la deslocalización de la producción y la creación de vastos sistemas de subcontratación internacionales, que permiten explotar el trabajo de una mano de obra calificada (a veces muy calificada) en países con salarios bajos o muy bajos para la producción de bienes y servicios que se venderán en los países avanzados (Chesnais, 2005, pág. 55). Duménil y Lévy (2005) estimaron que las filiales en el exterior se valieron de esas “redes de subcontratación” para mantener, con éxito, los beneficios y los valores accionarios de las empresas que se embarcaron en ese proceso.

Milberg (2004) y Chesnais (2016) exponen la relación entre la financierización y la fragmentación de las cadenas productivas. Asimismo, Milberg (2004) presenta la “coincidencia” entre la disminución de la actividad manufacturera en diversos países y la expansión de las cadenas globales de valor y la tercerización. La fragmentación de las cadenas y la tercerización permitieron a las empresas aumentar la remuneración de los accionistas, incluso en detrimento de la reinversión en nueva capacidad productiva.

En forma paralela a ese proceso, la economía china creció de manera extraordinaria a principios del siglo XXI y “regresó” a una posición de destaque internacional (CEPAL, 2016a). Al comienzo se articuló con los intereses geopolíticos de los Estados Unidos (Medeiros, 1999) y de la gran industria internacional en materia de tercerización, pero más tarde se valió del Estado planificador para impulsar su estrategia de industrialización, urbanización, desarrollo y construcción de su soberanía (Medeiros, 1999; 2006; Belluzzo, 2005; 2006; Carneiro, 2006; De Conti y Blikstad, 2017).

China, en principio en una condición “periférica”, construyó su desarrollo a partir de la inserción externa mediante el comercio y las cadenas globales de valor. Beneficiándose de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y comercio, se articuló desde ese punto de vista con la estrategia de las grandes

⁹ Recientemente este proceso dio lugar a la proliferación de derivados financieros, en los que no se requiere la entrega física de mercaderías, las transacciones son puramente monetarias y no hay un cambio en la propiedad de los activos de referencia. Como señalan Carneiro y otros (2015), la financierización llega a su nivel más elevado, que se refleja en los precios inflados y más volátiles de los activos y productos básicos, en las trayectorias de los tipos de cambio, en las tasas de interés, crédito y en la crisis financiera internacional de 2008.

empresas internacionales y el proceso de reubicación mundial de la producción, para a principios del siglo XXI dar señales de que, más que orbitar el centro encabezado por los Estados Unidos, se volvió parte de un eslabón dinámico central. Si bien China sigue dependiendo del crecimiento, las finanzas y la moneda de los Estados Unidos y, parcialmente, de la tecnología importada en los sectores de mayor intensidad tecnológica, se ha creado un nuevo centro de la economía internacional del que esta forma parte y esto tiene importantes consecuencias para América Latina (Chiliatto-Leite, 2017).

En el siglo XXI, el sentido de centro o centro-periferia se basa en ejes analíticos que contienen aspectos productivos y tecnológicos, la capacidad del centro para dinamizar su periferia, el papel de la moneda en el sistema monetario internacional y la capacidad financiera, la condición político-militar del centro y la mayor o menor heterogeneidad estructural de sus economías. Sobre esta base conceptual, se discute sobre las condiciones en las que China ascendió con algunas (no todas) de las características del centro (Chiliatto-Leite, 2017). A partir de este entendimiento general, en esta sección se observará la relación típica de las relaciones centro-periferia entre China y América Latina conforme los siguientes aspectos: i) la capacidad de dinamizar el crecimiento de la región; ii) la relación comercial y productiva; y iii) los flujos financieros (en particular la IED). La comprensión de la relación de China con América Latina y su particular estructura productiva permitirá examinar la profundización de la integración extrarregional y las dificultades de la integración regional.

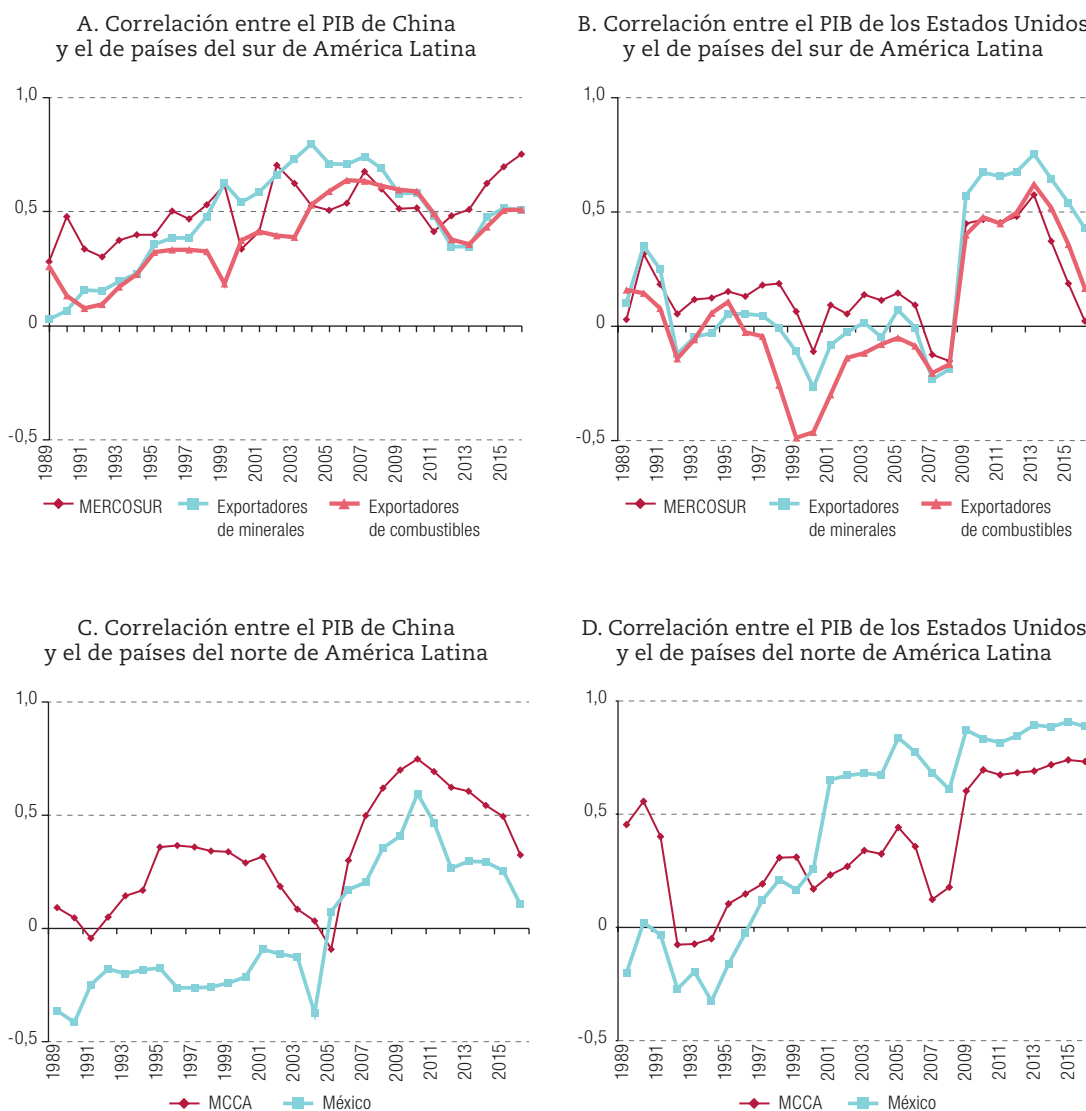
El objetivo es comprender la forma en que los cambios en el centro, específicamente el eslabón chino, afectaron a una parte de la periferia, América Latina. Por una parte, los ciclos de los productos básicos y de liquidez internacional producidos en el centro aliviaron la restricción externa en América Latina (Medeiros, 2015) pero, por otra, contribuyeron a la reproducción de sus estructuras productivas (CEPAL, 2012). La conformación de este nuevo centro y la reproducción de las estructuras productivas de los patrones de desarrollo de la región constituyen la esencia de las hipótesis que, aquí, tratan de explicar las dificultades de la integración regional latinoamericana¹⁰.

El primer elemento para argumentar que China construyó una nueva relación centro-periferia con América Latina es la capacidad de ese país para actuar como centro difusor de dinamismo. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2015 China representó el 15,5% del producto interno bruto (PIB) mundial y más del 230% del PIB de América Latina y el Caribe. Además de comparar el tamaño de esas economías, en el gráfico 1 se presenta la correlación entre el crecimiento del PIB de China y el de distintos países latinoamericanos. Se observa que la correlación con el crecimiento del PIB chino aumentó de forma general en los distintos grupos, aunque con diferente intensidad. Las principales diferencias se deben a los patrones de desarrollo, sobre todo en lo que respecta a la estructura productiva y la inserción internacional, pues, por esas razones, fueron afectados de manera diferente por el crecimiento de la demanda china y por los precios de los productos básicos, lo que se refleja en las trayectorias de correlación del crecimiento¹¹.

¹⁰ Sobre el ascenso de China en América Latina a partir de la perspectiva de los Estados Unidos, véase Gallagher (2016). En el presente artículo se examina el nuevo eslabón del centro (China) y se deja el centro tradicional (Estados Unidos) en un segundo plano. Sin embargo, China avanza sobre espacios tradicionalmente ocupados por los Estados Unidos en el aspecto comercial, financiero y político. Además, hay períodos en que el financiamiento bilateral chino supera los flujos de los bancos multilaterales liderados por los Estados Unidos (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012).

¹¹ Si bien es sabido que la correlación no es sinónimo de relación de causalidad, sirve como un indicio en el debate, que presenta estos datos en un análisis con elementos teóricos e históricos que en conjunto construyen un argumento.

Gráfico 1
 China, Estados Unidos y América Latina (países seleccionados)^a:
 correlación del producto interno bruto (PIB), 1980-2015
 (Móvil, 10 años de crecimiento anual, en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay; Exportadores de minerales: Chile, Perú; Exportadores de combustibles: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de); México; Mercado Común Centroamericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

En los países del sur de América Latina, en particular, el aumento de la correlación con la variación del producto chino fue relativamente homogéneo y claro. Se observa que, tanto en los países del MERCOSUR como en los países mineros y exportadores de combustibles fósiles (en adelante, combustibles), la correlación con China creció de forma importante. Además, el aumento de las correlaciones con China se confirma a pesar de la perturbación que causó la crisis de 2008 en los indicadores. Dicha crisis, con epicentro en los Estados Unidos, afectó a todo el mundo y derrumbó el crecimiento en gran parte de los países; la correlación se volvió entonces positiva y elevada.

Mientras las correlaciones con China aumentaban, las correlaciones del sur de América Latina con los Estados Unidos presentaban trayectorias relativamente descoordinadas o incluso decrecientes con respecto al período anterior a la crisis.

En los países del norte de América Latina también se observa un aumento de la correlación con China, pero con un perfil diferente con respecto al sur. Específicamente en México, ese aumento también se produjo en el período de auge de los productos básicos, cuando podían prevalecer los efectos indirectos (derivados de los productos básicos o del crecimiento de otros países que también crecieron junto con China), dado que las relaciones de China con México no se desarrollaron como en el sur. En el caso de los países centroamericanos (Mercado Común Centroamericano (MCCA)), si bien la correlación con China aumentó, en general, a lo largo del período, hubo importantes diferencias entre los países (que se ocultan en la media presentada en el gráfico 1) y la trayectoria no fue homogénea.

La diferenciación entre los países del norte (Centroamérica y México) y del sur en el análisis de las correlaciones aporta más claridad sobre la relación de los primeros con los Estados Unidos. En el caso de México, el crecimiento de las correlaciones con los Estados Unidos es evidente y refleja la profundización de la integración después del TLCAN en la década de 1990. Los niveles de correlación en Centroamérica también se consolidaron en valores elevados, pues la mayoría de los países profundizaron su integración con los Estados Unidos.

Los resultados sobre la importancia cada vez mayor del crecimiento del producto chino en los países de la región se parecen a los obtenidos por Cesa-Bianchi y otros (2011), que realizaron estimaciones para algunas de las mayores economías de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) en el período de 1980 a 2010. Según los autores, esto sería una consecuencia de la mayor profundidad de las relaciones comerciales y productivas de la región con China, pero también un resultado indirecto de los precios de los productos básicos o de las relaciones más profundas de China con los socios tradicionales de América Latina (como los Estados Unidos y Europa), que transmitirían el ciclo chino a la región. Además, es interesante observar que en el caso de México los efectos indirectos son más preponderantes que en los otros países, lo que refleja las diferencias de los patrones de desarrollo y la inserción de las economías.

El segundo aspecto que cabe destacar en la tarea de dilucidar una relación centro-periferia con el nuevo eslabón de la economía central se refiere a los patrones comerciales de la región con China. La reproducción de las estructuras productivas (CEPAL, 2012) está relacionada con la profundización de las relaciones entre la región y China, que se conformó como un polo dinámico. De acuerdo con la CEPAL (2016c), en los patrones de desarrollo de América Latina, el perfil de intensidad tecnológica de las relaciones comerciales cambia según el destino geográfico de los productos, de modo que en muchos casos el comercio regional presentaba mayor contenido tecnológico que las relaciones extrarregionales, mientras en la relación con Asia ocurría lo contrario.

La calidad de la relación entre China y América Latina presenta similitudes con el patrón de relación tradicional del esquema centro-periferia, es decir, una posición comercial asimétrica, en la que América Latina (sobre todo el sur) importa manufacturas de mayor intensidad tecnológica y exporta productos primarios. La CEPAL (2016c) destacó la asimetría de esta relación comercial, en la que América Latina exporta pocos productos basados en recursos naturales mientras compra productos diversificados y con mayor contenido tecnológico. Como consecuencia de este perfil, la diferenciación de la relación de los países del norte y del sur de América Latina con China no sorprende, porque, después de todo, los patrones del sur son típicos de los exportadores de bienes primarios, mientras el norte compra insumos para su maquila y compite directamente con el producto final de fabricación asiática en el mercado estadounidense.

El tercer aspecto que caracteriza la relación de China con América Latina —y que al mismo tiempo está relacionado con la calidad de la relación comercial y productiva— es el de los flujos de IED. El país

asiático se empeña en consolidar su posición en la arquitectura financiera de la región (y del mundo) y promueve la estrategia de expansión de las operaciones de crédito bilaterales y multilaterales en América Latina, que también son elementos típicos de un centro en relación con su periferia¹². Desde este punto de vista, parece claro que China amplió su influencia en la región y ya es un actor relevante.

La CEPAL (2016c) realizó sus propias estimaciones para tener una noción más precisa de la real importancia de los flujos de IED china hacia América Latina. Si bien son muchos los aspectos que componen este debate, destacan objetivamente la magnitud y el perfil de esos flujos, que se concentran en los recursos naturales.

Entre 1990 y 2009, los flujos de IED china hacia la región fueron de alrededor de 7.000 millones de dólares. En 2010, el año de mayor afluencia, esta cifra fue casi el doble del flujo acumulado de 1990 a 2009, pues alcanzó 13.700 millones de dólares (equivalente al 11% del flujo total de IED hacia la región ese mismo año). En los años siguientes, de 2011 a 2015, las cantidades variaron entre 6.000 millones y 10.000 millones de dólares anuales (equivalentes a alrededor del 3% al 8% de los flujos totales). Además del aumento de las cantidades, destaca el perfil estratégico concentrado en los recursos naturales. Casi el 90% de los flujos chinos posteriores a 2009 se dirigió a los recursos naturales, mientras solo el 25% de la cantidad global de IED en América Latina y el Caribe se dirigió a ese sector (CEPAL, 2016c). Por lo tanto, los flujos de IED provenientes de empresas chinas se incrementaron en el período reciente y se dirigieron en gran medida a los recursos naturales, lo que reproduce el patrón comercial observado anteriormente e indica un claro interés estratégico de China en los productos básicos de América Latina¹³.

Resumiendo estos tres elementos típicos de una relación centro-periferia, China adquirió una mayor capacidad para dinamizar a América Latina, de modo que el crecimiento del PIB chino está más correlacionado con la región, el patrón comercial de China con América Latina es asimétrico y similar al centro-periferia clásico y hay crecientes flujos de IED desde China hacia América Latina, con un perfil concentrado en los recursos naturales.

Además de este patrón clásico centro-periferia, hay novedades importantes en la forma en que América Latina se relaciona con las economías centrales a escala mundial, ahora reconfiguradas por el ascenso de China. Un aspecto interesante es el de los precios de las manufacturas frente a los productos básicos, o la relación de los términos de intercambio. Esto cambió los desafíos y los “principales problemas” discutidos por Prebisch en el siglo XX, pues, mientras los productos básicos presentaron una trayectoria alcista (entre 2003 y 2011) y volátil, China depreció las manufacturas, como se verá a continuación. Así, además de los aspectos clásicos centro-periferia, se observa una nueva configuración en el centro del capitalismo que determinó una nueva realidad para las economías periféricas en el siglo XXI.

Uno de los elementos más importantes de Prebisch en el esquema centro-periferia del siglo XX se fundaba en que los aumentos de productividad de los países industrializados no se traducían en una reducción de los precios de los bienes manufacturados con respecto a los primarios, por lo que no se verificaba el mecanismo neoclásico de generalización de los frutos del progreso técnico a todo el mundo. Dadas las condiciones de competencia y de sostenimiento de los beneficios y salarios en los países industrializados durante los ciclos, en las economías que lideraban el progreso técnico y el

¹² Los aspectos de la arquitectura financiera, la construcción de nuevos bancos de desarrollo centralizados en China y el creciente volumen de crédito chino para América Latina se incrementan y son cruciales al abordar las cualidades que sitúan a China en el centro de la economía mundial, de forma más general. Se destacan aquí solo los aspectos relacionados con los flujos de IED de manera más detallada, dada la limitación de espacio del artículo.

¹³ Véanse más detalles sobre la estrategia de IED china (tanto en la entrada de inversión como en las inversiones chinas en el exterior) en OCDE (2008) y Davies (2013). En un trabajo más reciente, De Conti y Blikstad (2017) señalan que, si bien la IED para recursos naturales de hecho es todavía preponderante, hay flujos y proyectos crecientes enfocados en mercados y beneficios. Esto, además, se podrá revelar como una estrategia para crear una demanda cautiva en mercados de América Latina de insumos y bienes de capital provenientes de China.

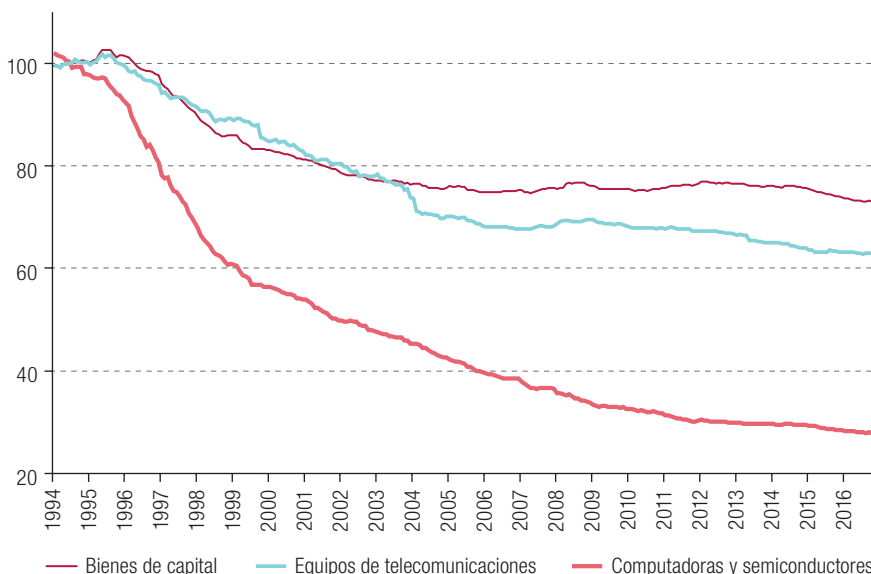
control de las tecnologías, los precios de los productos manufacturados no se reducían a lo largo de los años en relación con la trayectoria de las materias primas. Así, los frutos del progreso técnico no podrían transmitirse a los países periféricos (productores de bienes primarios y consumidores de bienes industriales). De ese modo, a diferencia de la teoría convencional, que postula la especialización por ventajas comparativas, los frutos del progreso técnico se absorbían sobre todo en el centro.

Es curioso que China tenga características de centro para América Latina, pero que, dadas la reorganización mundial de las cadenas productivas, las condiciones de escala asiática, la productividad, la logística y los bajos salarios, el surgimiento de China en el nuevo centro también desempeñara un papel en la reducción de los precios de las manufacturas y, al mismo tiempo, contribuyera a un ciclo alcista de los precios de los productos básicos, que posteriormente se agotó y puso en evidencia la volatilidad de esos precios (apalancados y más volátiles por la financierización).

Con respecto al gran ciclo de los productos básicos, el aumento de los precios ya se ha descrito en la literatura, por ejemplo, en Ocampo (2007) y UNCTAD (2011). Sobre la depreciación de las manufacturas, al igual que en Hiratuka y Sarti (2015), en el gráfico 2 se presentan los índices de precios de las manufacturas importadas por los Estados Unidos, que sirven como indicador de la trayectoria decreciente de los precios de los productos industrializados en los mercados internacionales. Con esta información se completa el argumento de que, además de que el comienzo del siglo XXI se caracteriza por presiones alcistas y volátiles en los precios de los productos básicos, los precios de los productos manufacturados se redujeron.

Gráfico 2

Estados Unidos: precios de los productos manufacturados importados, enero de 1994 a diciembre de 2016 (Índice medio 1994=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Oficina de Estadísticas Laborales.

Este cambio en la relación centro-periferia no significa que se justifique la especialización en recursos naturales, porque finalmente se volvería válido el argumento de que los aumentos de productividad del centro podrían redistribuirse a la periferia, por el mecanismo de reducción de los precios de las manufacturas. Algunas razones siguen justificando las dificultades relacionadas con la especialización en la exportación de productos primarios. En primer lugar, el análisis de las cadenas de valor revela que estas incluyen etapas con mayor contenido de tecnología y conocimientos, que son

difíciles de reproducir y, por lo tanto, suponen el pago de mejores salarios y se localizan, de manera persistente, en las economías centrales (Hiratuka y Sarti, 2015). En segundo lugar, no están claros los aumentos relativos de los precios de los recursos naturales frente a los productos manufacturados. Una vez consolidado el final del ciclo de los productos básicos, es necesario evaluar con más cuidado la trayectoria de los precios de los productos manufacturados y básicos, para verificar si se mantuvo la mejor capacidad de los productos más intensivos en tecnología para proteger los precios y los ingresos en comparación con los productos básicos. La intensa desaceleración económica y de los ingresos en los países productores de productos básicos sugiere que el problema parece persistir. En tercer lugar, después de 2014 quedó claro que el nuevo centro fue capaz de producir, en realidad, un ciclo de alza de los precios de los productos básicos y que las trayectorias de esos bienes, más vulnerables a los efectos financieros, fueron más volátiles y, por lo tanto, persistentemente vulnerables a la determinación de los precios en el exterior. Por último, al observar los datos de comercio internacional de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio Internacional, se aprecia que los flujos de manufacturas fueron mayores y siguieron siendo más dinámicos incluso después de la crisis internacional. Esto confirma que, mientras persista la especialización en productos básicos, América Latina seguirá estando en desventaja.

Por último, de acuerdo con Gallagher y Porzecanski (2010), China amenaza las exportaciones de manufacturas latinoamericanas al mundo y a la propia región. Así, mientras por una parte China y la dinámica del nuevo centro incrementaron la demanda y los precios de los productos exportados por la región, con un efecto dinamizador que produjo mayores entradas de divisas por la vía comercial, por otra China ganó mercados de manufacturas en América Latina e indujo a una reprimarización de la región por dos vías, a saber, el incentivo a la inversión en los sectores productores de productos básicos (CEPAL, 2012; Rocha, 2015) y su alta competitividad y amenaza a las exportaciones de manufacturas de América Latina.

Gallagher y Porzecanski (2010) estiman el llamado “análisis de la amenaza” a partir de la metodología desarrollada por Lall, Weiss y Oikawa (2005). La “amenaza directa” se define cuando China gana una cuota de mercado en las exportaciones de un determinado producto a un mercado específico al mismo tiempo que América Latina la pierde, mientras la “amenaza parcial” se define cuando China y América Latina ganan cuotas de mercado, pero China se expande más rápidamente. Con estas dos definiciones, Gallagher y Porzecanski (2010) estiman que, en el período de 2000 a 2006, la amenaza china contra los productos manufacturados en América Latina fue significativa. China ganó mercados internacionales y de su propia región que antes eran atendidos por manufacturas latinoamericanas, o creció más rápidamente de lo que América Latina logró crecer vendiendo manufacturas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

América Latina: exportaciones de manufacturas “amenazadas” por China, 2000-2006
(En porcentajes)

A. Exportaciones al mundo “amenazadas”				B. Exportaciones a América Latina “amenazadas”			
País	Amenaza directa	Amenaza parcial	Total	País	Amenaza directa	Amenaza parcial	Total
Argentina	37	59	96	Argentina	40	28	68
Brasil	20	70	91	Brasil	9	36	45
Chile	29	53	82	Chile	28	64	91
Colombia	15	66	81	Colombia	21	47	67
Costa Rica	36	60	96	Costa Rica	27	69	95
México	70	28	99	México	32	46	78
América Latina y el Caribe	62	31	94				

Fuente: K. Gallagher y R. Porzecanski, *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010.

El ascenso de China como un eslabón central de la economía mundial aportó dinamismo a los productos básicos, pero construyó una relación más compleja que las relaciones clásicas centro-periferia del siglo XX, pues además tiende a abaratar el precio de los productos manufacturados, compite por los mercados de manufacturas y dificulta bastante la tarea de diversificación productiva, con mayor industrialización. Además de los dramas del pasado, el esquema centro-periferia del siglo XXI debe hacer frente a la competencia de los bajos precios industriales de Asia y la consiguiente agudización del riesgo de desindustrialización y reprimarización de las economías que lograron industrializarse en el siglo XX, en el marco de una economía internacional profundamente financierizada y con mayor volatilidad de los precios de los productos básicos¹⁴.

IV. La integración latinoamericana a principios del siglo XXI

Es importante tener en cuenta la existencia de heterogeneidades regionales en América Latina. En el norte, las economías mexicana y centroamericanas se caracterizan por industrias con alto contenido importado, centradas en la demanda de los Estados Unidos, mientras en el sur las economías tienen estructuras productivas dedicadas a los recursos naturales, aunque en los grandes países del MERCOSUR el peso de los productos básicos (y de las exportaciones en general) en términos de demanda agregada es menor que en los países exportadores de minerales (Chile y Perú) y de combustibles fósiles (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)). El tamaño de los Estados y la importancia de la trayectoria de distribución también varían en las distintas subregiones. Además, las estructuras productivas y la inserción internacional de los distintos patrones de desarrollo no se modificaron a principios del siglo XXI, período caracterizado por la transformación del capitalismo central, el incremento de la financierización, la valorización de los precios de los productos básicos, el surgimiento de China como eslabón central de la economía internacional y el desarrollo de una relación centro-periferia con América Latina, descrita anteriormente. En resumen, mientras en el norte se mantuvieron las características de la industria maquiladora, en los patrones del sur se conservaron las formas de dependencia de los recursos naturales. Además, este período se caracterizó por líderes políticos que priorizaron los aspectos sociales y acariciaron la idea de modificar las estructuras productivas y aumentar la integración regional desde el punto de vista comercial y productivo. No obstante, a pesar de los avances sociales, la estructura productiva de la región y su inserción internacional no se modificaron, de manera que la integración regional tampoco avanzó conforme a la retórica.

La combinación de los aspectos de la estructura y la integración cierra el argumento aquí propuesto de que no se logró alcanzar los objetivos de integración y por ello esta fue constreñida. Para evaluar la integración regional desde el punto de vista comercial y productivo, se abordan en primer lugar los datos sobre el comercio total y, posteriormente, se observan algunos indicadores referentes a las cadenas de valor, utilizando los flujos de valor agregado y el comercio de bienes intermedios.

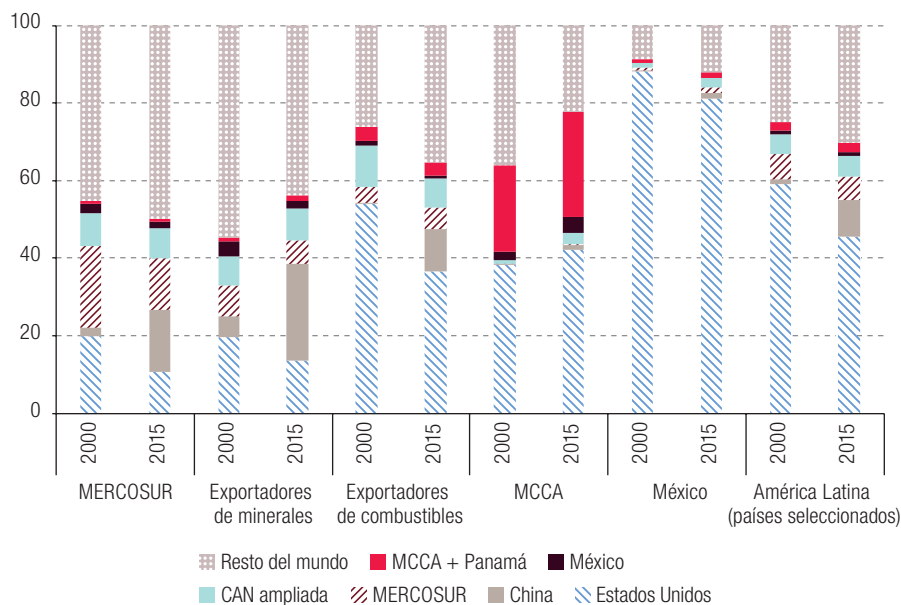
Es indudable que hubo un aumento absoluto de los valores totales comercializados a nivel regional, incluso con una dinámica interesante en la que el crecimiento de los ingresos, mediante la expansión de las actividades vinculadas a la exportación de productos básicos al mundo, indujo una expansión del comercio regional, sobre todo de productos industrializados. Este tema fue analizado por Hiratuka y Cunha (2011) en el caso específico del Brasil. Los autores observaron que más allá del aumento de las exportaciones agrícolas y mineras, el crecimiento del comercio internacional también

¹⁴ Si bien en este artículo no se entra en el debate de la desindustrialización, se hace uso de las contribuciones de ese rico debate, como Rowthorn y Wells (1987), Palma (2005), Rocha (2015) y Rodrik (2016).

afectó indirectamente las exportaciones brasileñas de productos manufacturados, porque los países de América del Sur se beneficiaron de las ganancias en los términos de intercambio y, a su vez, comenzaron a importar más artículos industrializados del Brasil. Esto indica un efecto procíclico de la integración regional.

Sin embargo, los resultados son la pérdida de participación relativa en el comercio o, en algunos casos, un crecimiento muy pequeño. Así, a pesar del crecimiento absoluto, en el gráfico 3 se muestra que la participación relativa de la región se redujo en todos los patrones de desarrollo seleccionados, con algunas excepciones.

Gráfico 3
América Latina (países seleccionados)^a:
exportaciones bilaterales agregadas por grupo, 2000-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de UN Comtrade - Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional y R. Hausmann y otros, *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to Prosperity*, 2011 [en línea] <http://www.tinyurl.com/lf8y4uw>.

^a Comunidad Andina (CAN) ampliada: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). América Latina (países seleccionados): Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), países mineros (Chile, Perú), países exportadores de combustibles fósiles (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de)), Mercado Común Centroamericano (MCCA) (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y México. Los datos de la República Bolivariana de Venezuela en la columna de 2015 se tomaron del Atlas de 2014. Los datos de Honduras en la columna de 2015 se tomaron de UN Comtrade de 2014.

En el sur de América Latina destaca el crecimiento absoluto y relativo del comercio con China, tanto en el caso del MERCOSUR como en el de los países mineros y los exportadores de combustibles fósiles. Si bien el crecimiento absoluto del comercio dentro de los grupos e intrarregional aumentó de manera no despreciable en el período considerado, esos valores son inferiores al crecimiento total del comercio de esos grupos, lo que disminuyó su importancia relativa. Esto refleja que el crecimiento del comercio fue, sobre todo, extrarregional, mientras el incremento del comercio regional fue secundario y acompañó de forma procíclica el dinamismo de esas economías, a raíz de una estructura productiva y comercial preexistente.

Una excepción importante en el sur corresponde a los países exportadores de combustibles fósiles, donde las exportaciones al MERCOSUR crecieron por encima del comercio total, aumentando

el peso de los países del Cono Sur. Este resultado está influenciado por algunas especificidades, como el crecimiento de las exportaciones de gas boliviano al MERCOSUR.

En el norte de América Latina, caracterizado por estructuras productivas diferentes que compiten con las manufacturas asiáticas por el mercado estadounidense, el crecimiento de las ventas a China no fue tan importante como en el sur. Las ventas del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a los Estados Unidos, después de la firma del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana (CAFTA), crecieron más que el comercio total con el mundo, aumentando la participación relativa de los Estados Unidos. En México, la participación relativa de los Estados Unidos se redujo, pero mantuvo su nivel estructuralmente elevado. El caso del MCCA evidencia una mayor integración subregional, que siguió avanzando a principios del siglo XXI.

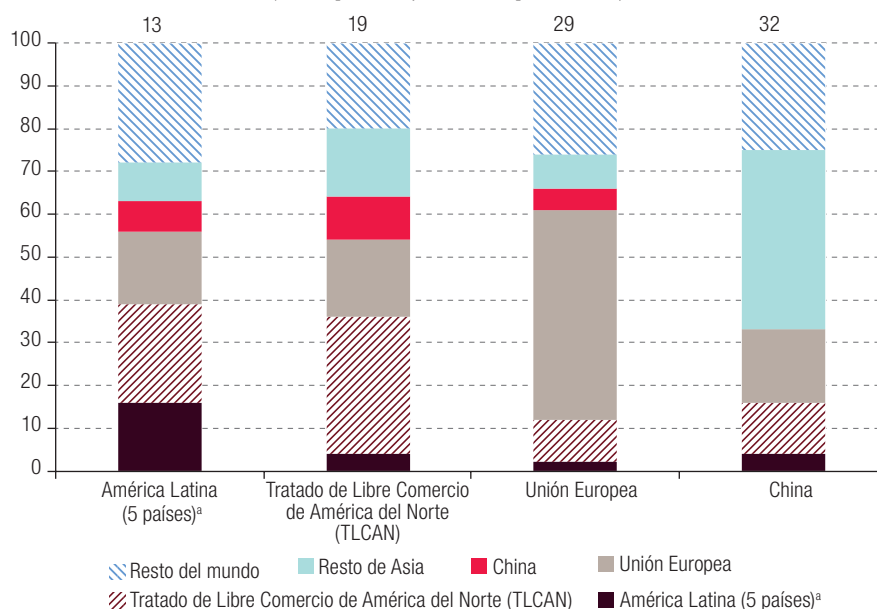
Además del comercio total, cabe observar, en primer lugar, los datos sobre el valor agregado en el exterior en las fases preliminares y ulteriores (*upstream* y *downstream*) de las cadenas globales de valor. Posteriormente, se observan los datos sobre el comercio de bienes intermedios (sin considerar los bienes primarios) para evaluar la participación de la región en las cadenas de valor regionales y extrarregionales.

La participación del valor agregado por América Latina en las exportaciones mundiales (fases ulteriores) y los valores agregados en el exterior contenidos en las exportaciones latinoamericanas (fases preliminares) indican una participación regional constantemente baja en las cadenas globales de valor a principios del siglo XXI. A partir de datos de la CEPAL (2016b) sobre cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica) que tienen industrias relativamente más desarrolladas (sin incluir a México porque presenta un patrón de desarrollo asociado a las cadenas de los Estados Unidos), se observa que en 1995 estos no representaban ni el 2% del valor agregado de las exportaciones mundiales y que ese valor de participación en las fases ulteriores fue de apenas el 3% en 2011. Este panorama de baja integración en las cadenas se agrava por la constatación de que una parte sustancial del valor agregado por la región en las fases ulteriores corresponde a los bienes primarios: en 2011, el 32% del valor agregado por la región en el mundo fue añadido por los sectores primarios, mientras en 1995 ese monto fue del 17%. El crecimiento se explica por el aumento de la demanda y los precios.

Con respecto al contenido en las fases preliminares, la participación del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones latinoamericanas siguió siendo baja en comparación con otras regiones del mundo. A partir de la misma fuente, en el gráfico 4 se muestra que, en 2011, solo el 13% del valor exportado por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica fue generado en el exterior, mientras en los países del TLCAN esta cifra ascendió al 19%, en la Unión Europea llegó casi al 30% y en China fue del 32%.

Una de las características de las cadenas globales de valor es la regionalización de las cadenas, y, desde este punto de vista, América Latina también se encuentra en un nivel inferior con respecto a otras regiones. En un mundo de producción fragmentada, la integración productiva de la región en cadenas de valor globales es baja, y las cadenas de valor constituidas en el espacio regional también. En el gráfico 4 se comparan las regiones y se observa que, del poco valor agregado en el exterior a las exportaciones latinoamericanas (el 13% mencionado anteriormente), solo el 16% se generó regionalmente. En el resto del mundo, el carácter regional de las cadenas se evidencia en la medida en que el valor agregado de las exportaciones en la propia región fue del 32% en el marco del TLCAN, del 49% en la Unión Europea y del 42% en China.

Gráfico 4
Regiones del mundo seleccionadas: distribución regional del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones, 2011
(Como porcentaje de las exportaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2697-P), Santiago, 2016.

Nota: El valor en la parte superior de cada columna corresponde a la participación del valor agregado por el mundo en las exportaciones, fases preliminares.

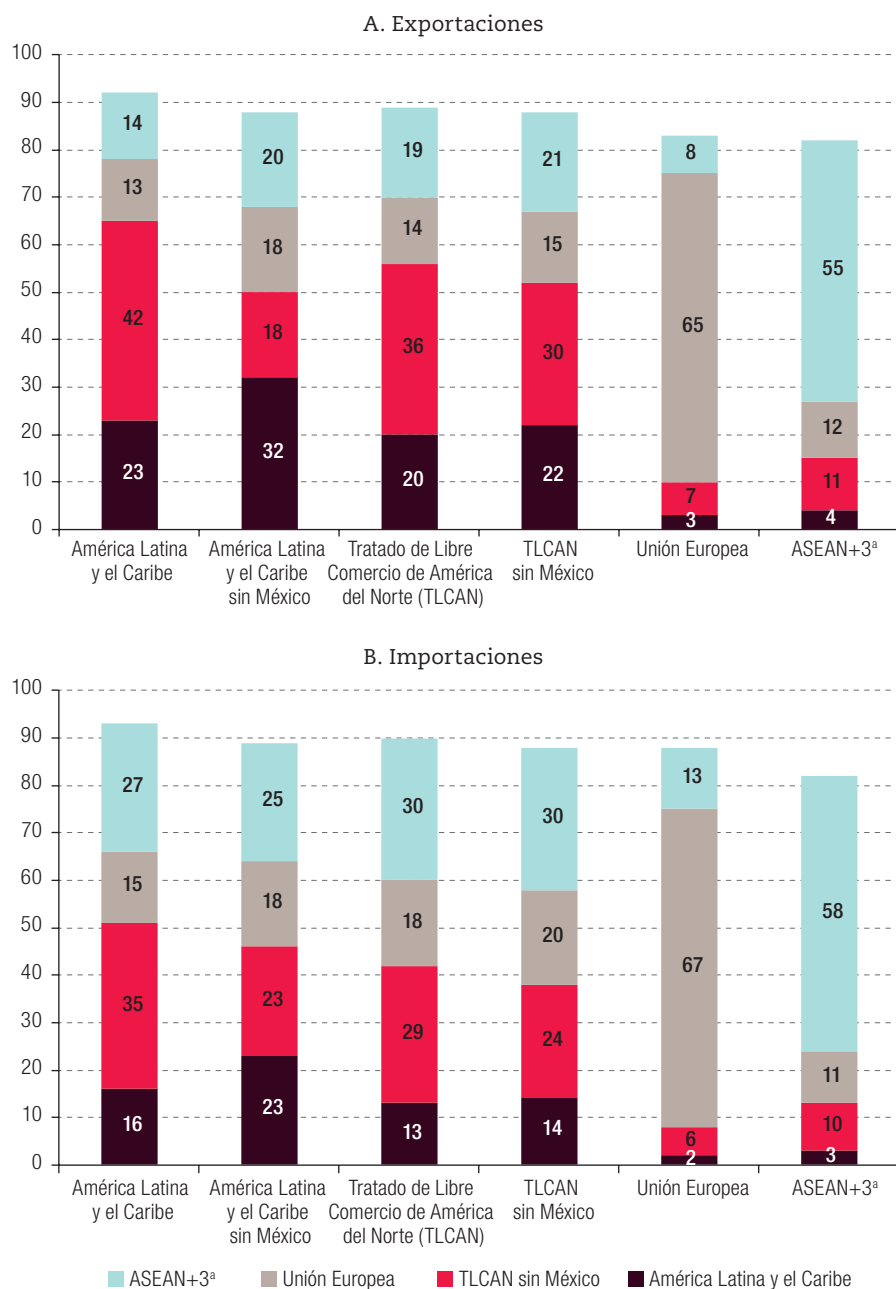
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.

Los datos sobre el comercio de bienes intermedios para toda la región refuerzan las observaciones realizadas a partir de los datos sobre los flujos de valor agregado contenido en las exportaciones, que se limitaron a cinco países latinoamericanos. En el gráfico 5 se muestran los valores del comercio de bienes intermedios (excluidos los bienes primarios) de América Latina y el Caribe¹⁵. Además, la región se compara con el TLCAN, la Unión Europea y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón y la República de Corea, con el objetivo de comparar el flujo del comercio de bienes intermedios dentro de los grupos. Un mayor flujo de comercio de bienes intermedios dentro de la propia región indicará una mayor existencia de cadenas productivas regionales. Así, en el gráfico 5 se muestra que América Latina y el Caribe fue la región con menor integración regional de las cadenas de todos los grupos seleccionados. Las exportaciones intrarregionales de bienes intermedios (excluidos los bienes primarios) representaron el 23% en el agrupamiento con México y el 32% sin este país, mientras las importaciones dentro de los grupos representaron el 16% y el 23%, con y sin México, respectivamente. Como referencia comparativa, en la Unión Europea estos flujos alcanzaron magnitudes muy superiores a las de América Latina, del 65% y el 67%, respectivamente. En forma análoga, en el grupo conformado por la ASEAN, China, el Japón y la República de Corea los valores fueron del 55% y el 58%, mientras en el TLCAN alcanzaron el 36% y el 29%, respectivamente.

¹⁵ A partir de datos de la CEPAL elaborados por Durán Lima y Zaolicever (2013), la definición de bienes intermedios parte de la Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE) y utiliza criterios de intensidad tecnológica. En la práctica, la base de datos excluye del total de bienes intermedios los bienes básicos (que se presentan como "bienes intermedios semielaborados" en otra categoría).

Gráfico 5

Regiones del mundo seleccionadas: estructura regional del comercio de bienes intermedios (excepto bienes primarios) por grupos de destino y origen, promedio 2010-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de UN Comtrade - Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional y J. Durán Lima y D. Zaclicever, "América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor", *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

^a Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón y la República de Corea.

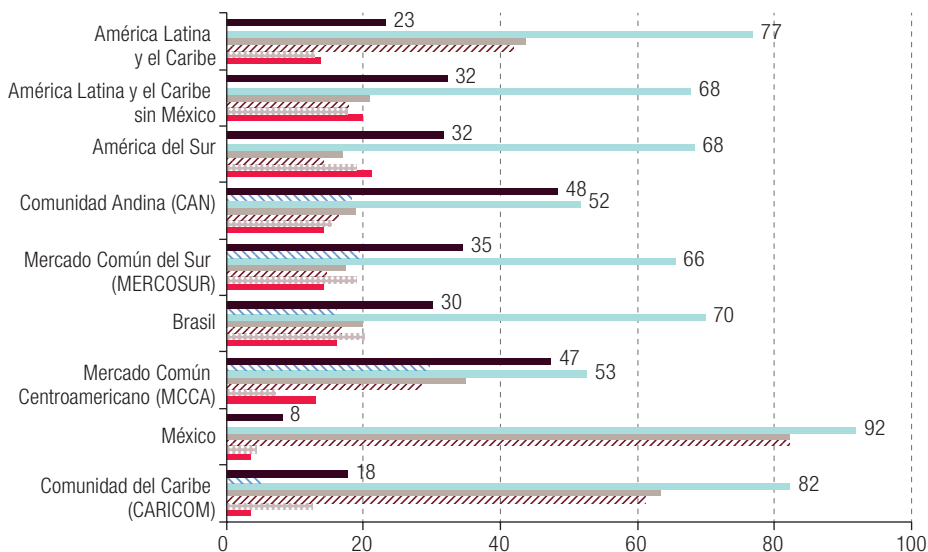
Al desagregar la participación en el comercio de bienes intermedios de la región conforme el destino y el origen (con el mismo concepto de bienes intermedios que excluye los artículos primarios), en el gráfico 6 se muestra la estructura de las exportaciones e importaciones de bienes intermedios por

grupo de destino y origen. En otras palabras, se indican el destino y el origen de los artículos intermedios exportados e importados por agrupamiento. Una vez más, se observa una baja integración regional y subregional. Además, se evidencia que, en general, América Latina mantuvo su estructura productiva más articulada con grupos extrarregionales que regionales.

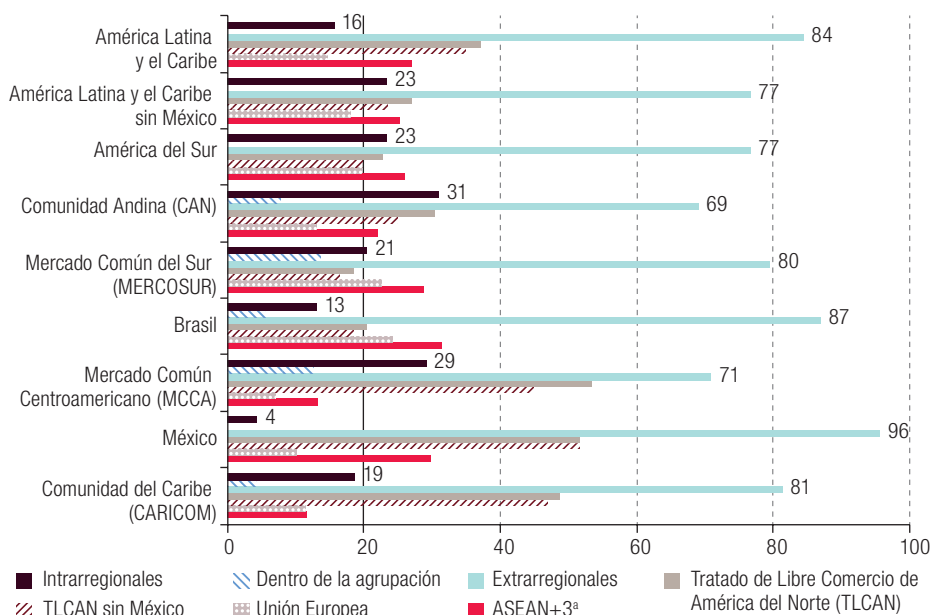
Gráfico 6

Regiones del mundo seleccionadas: estructura regional desagregada del comercio de bienes intermedios (excepto bienes primarios) por grupos de destino y origen, promedio 2010-2011 (En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de J. Durán Lima y D. Zaclicever, "América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor", *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

^a Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón y la República de Corea.

A pesar de que México presenta las cifras más altas de integración en cadenas extrarregionales, esta situación no es exclusiva de ese país. En América del Sur, tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR presentaron un perfil de exportaciones e importaciones de bienes intermedios más sustanciales en relación con los grupos extrarregionales que en América Latina. Esto significa que el patrón histórico de participación en cadenas extrarregionales o, en general, de una relación productiva más profunda con países de fuera de la región, es una marca estructural que persiste. En las importaciones, el origen extrarregional de los bienes intermedios es aún más importante y refleja que las estructuras productivas regionales tienen menor capacidad para satisfacer la demanda de partes y componentes de mayor tecnología y, por lo tanto, mayor necesidad de buscar insumos elaborados fuera de América Latina. Estos datos demuestran que, a principios del siglo XXI, no fue posible construir un nuevo perfil de integración comercial y productiva en la región.

Castilho (2012) plantea que, aunque la integración productiva regional sea baja en comparación con otras regiones del mundo, los bajos costos de transacción (relacionados con la proximidad geográfica y cultural) y la estrategia regional de algunas empresas multinacionales contribuyeron a la existencia de una cierta articulación productiva entre vecinos que no es despreciable. El Brasil y la Argentina, dentro del MERCOSUR, son los países que presentaron el mayor grado de integración en los flujos mundiales de comercio de bienes, partes y componentes¹⁶. Además, una parte de la industria de esos países consolidó una importante articulación productiva, como, por ejemplo, la industria automovilística.

También de acuerdo con Castilho (2012), si bien la integración de la región en cadenas globales de valor es baja en comparación con otras regiones del mundo, el peso de las exportaciones regionales de componentes, partes y piezas en el total de exportaciones es mayor en las ventas regionales¹⁷. Esto significa que, aunque la integración productiva mundial y regional sean relativamente bajas, la articulación productiva es mayor a nivel regional cuando se considera en proporción con las exportaciones totales. Esto significa que las exportaciones regionales tienen un mayor grado de elaboración que las exportaciones extrarregionales y que la articulación productiva regional tiene un peso mayor a nivel regional que extrarregional (donde los flujos de productos básicos son sustanciales).

La conclusión de Castilho (2012) parte de la observación del peso de las exportaciones de bienes intermedios —partes, componentes y bienes de capital (también excluidos los bienes primarios)— en las exportaciones totales. Así, al comparar la proporción de bienes intermedios en el total, la importancia de esos flujos extrarregionales se reduce proporcionalmente, porque la venta de productos básicos extrarregional es muy superior a la regional. Por lo tanto, con los datos aquí presentados sumados a la conclusión de Castilho (2012), surge un panorama de articulación productiva extrarregional más sustancial en términos absolutos, pero que en proporción al total comercializado bilateralmente revela un mayor peso relativo de los artículos intermedios a nivel regional. Esto refuerza la idea de que el desarrollo de la integración regional podría profundizarse en cadenas productivas industriales, y así ampliar en términos absolutos los flujos regionales de bienes intermedios de mayor intensidad tecnológica.

Por último, es posible sugerir que la débil integración regional refleja las estructuras productivas. La reproducción de las estructuras productivas intensivas en productos básicos y menos diversificadas industrialmente, en el marco de un capitalismo internacional en que los procesos productivos están fragmentados, impidió una mayor integración regional. El sur de América Latina presenta un patrón de inserción intensivo en bienes primarios o de baja intensidad tecnológica, que fue estimulado por el auge de los productos básicos, mientras el norte de América Latina exporta artículos industrializados y de mayor intensidad tecnológica, pero con una integración productiva con cadenas de los Estados Unidos. De este modo, el comercio regional total y de bienes intermedios de América Latina no puede estar al mismo nivel que el de Europa, el grupo conformado por la ASEAN más China, el Japón y

¹⁶ Excluidos México y la República Bolivariana de Venezuela, pues el primer país se insertó en cadenas extrarregionales, básicamente con los Estados Unidos, en la estrategia maquiladora y el segundo tiene sus exportaciones altamente concentradas en petróleo.

¹⁷ En el caso del estudio de Castilho (2012), como región, léase la ALADI.

la República de Corea o el TLCAN, que contrastan con los patrones de desarrollo latinoamericanos y lograron construir cadenas regionales industriales de mayor intensidad tecnológica y, por ende, más integradas regionalmente. Los productos básicos del sur no pueden ser absorbidos por los mercados del sur, sino por los mercados extrarregionales. La maquila del norte recibe insumos de los propios Estados Unidos (con flujos crecientes también desde Asia en el último período) y los bienes finales se destinan sobre todo a los Estados Unidos o, en momentos de intensificación de la competencia, a otros mercados.

A partir del ejemplo europeo, Dullien (2010) subraya que los casos más exitosos en términos de integración productiva corresponden a los países incluidos en las redes de producción de un mayor número de sectores, que —por lo tanto— tienen una estructura productiva más diversificada. El autor también observa una mayor integración productiva entre los países con un desarrollo relativo mayor y más similar. Además, al examinar las transformaciones europeas en forma dinámica entre 2000 y 2010, se observa que la integración productiva avanzó como resultado de los intereses de las grandes industrias (sobre todo alemanas), que recurrieron a la tercerización en los países de la periferia europea. Por lo tanto, la experiencia de integración productiva europea también muestra que la integración es un reflejo de la estructura productiva.

La realidad de otras regiones refuerza la tesis de que los débiles resultados de la integración regional en América Latina son principalmente un reflejo de las estructuras productivas primario-exportadoras que se profundizaron a principios del siglo XXI, en el caso del sur, o de la reproducción de la estrategia de la maquila del norte, que intensificó el desarrollo de cadenas de valor integradas a los Estados Unidos. Por lo tanto, la falta de un cambio estructural hacia una mayor diversificación industrial frente a la producción de bienes primarios a principios del siglo XXI explica en gran medida la constricción de la integración comercial y productiva regional, a pesar de la voluntad política de construirla.

Para pensar en la integración regional es necesario pensar en el cambio estructural. Además, en los períodos de aumento de los precios de los bienes primarios la rentabilidad de los activos ligados a los productos básicos se vuelve relativamente superior a la de otras actividades, principalmente al comparar con la rentabilidad de las actividades más intensivas en conocimientos y tecnología (CEPAL, 2012). En los períodos de auge de los productos básicos, como el de comienzos del siglo XXI, se estimula fuertemente la concentración de la inversión privada en las actividades primarias. Las políticas sectoriales y macroeconómicas deberían estar mejor coordinadas a nivel nacional y regional para producir los incentivos económicos que llevarían a un cambio estructural y a la consolidación de un espacio regional más integrado desde el punto de vista comercial y productivo¹⁸. El fin del ciclo de los productos básicos impidió la consolidación de un mercado regional lo suficientemente fuerte como para sostener su propio dinamismo, evidenció la vulnerabilidad externa y puso en jaque los proyectos progresistas en la región, poniendo en riesgo incluso los avances sociales obtenidos a principios del siglo XXI.

V. Consideraciones finales

Teniendo en cuenta los cambios en el centro de la economía internacional, así como la heterogeneidad de América Latina y la forma en que las estructuras productivas de la región se reprodujeron a principios del siglo XXI, en el presente artículo se abordaron algunos aspectos de la integración regional. Si bien la expansión de la liquidez internacional y el aumento de los precios de los productos básicos a

¹⁸ La dificultad de avanzar en la integración regional también se explica por la fragilidad de las políticas industriales ejecutadas, que escapa al alcance de este artículo. Para el caso brasileño, véanse Carneiro (2017) y Mello y Rossi (2017). Algunas fragilidades en materia de políticas industriales, en contextos macroeconómicos desfavorables, impidieron un proceso de cambio estructural y en consecuencia de mayor integración regional. Esto refuerza la tesis de que los incentivos económicos por reproducir las estructuras fueron superiores a los instrumentos de cambio estructural.

principios del siglo XXI aliviaron la restricción externa de América Latina, esos mismos elementos se convirtieron en un fuerte incentivo para el mantenimiento de las estructuras productivas (o incluso la reprimarización), que resultó ser más fuerte que las iniciativas de algunos países para formular políticas industriales de diversificación.

Ante esta realidad de las estructuras productivas a principios del siglo XXI, el artículo comenzó por presentar un nuevo orden regional en América Latina, fomentado por un momento político caracterizado por el surgimiento de gobiernos de izquierda y centro-izquierda, conocido como la “marea rosa”. Este proceso dio lugar a un nuevo orden regional, de carácter latinoamericanista y distinto del panamericanismo prevaleciente en otras épocas que, sin embargo, no supuso la homogeneidad de las estrategias.

Posteriormente, el trabajo destacó las transformaciones en el centro y, en especial, la manera en que el nuevo actor central de la economía internacional, China, desarrolló una relación centro-periferia particular con América Latina, con un comercio bilateral asimétrico, en el que la región importó productos industrializados y exportó productos primarios. En el mismo sentido, se observó que los flujos de inversión directa china en la región también se concentraron estratégicamente en las materias primas. Además de esta asimetría, que recuerda las discusiones clásicas del siglo XX sobre el centro-periferia, se observaron elementos adicionales relacionados con el ascenso de China y la transformación del centro del capitalismo, en particular en la dinámica de los precios de los productos básicos y las manufacturas.

Se constató que, por una parte, la dinámica del nuevo centro, del que China es una parte constitutiva, alivió las limitaciones externas y dinamizó las economías de la región, pero por otra fomentó la reproducción de las estructuras productivas, creó nuevas dificultades para las estrategias de industrialización y profundizó la inserción extrarregional. Por lo tanto, sin un cambio estructural, la integración regional quedó constreñida.

Bibliografía

- Aglietta, M. (2006), “The future of capitalism”, *The Hardship of Nations: Exploring the Paths of Modern Capitalism*, B. Coriat, P. Petit y G. Schméder (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Aglietta, M. y A. Rebérioux (2005), *Corporate Governance Adrift: a Critique of Shareholder Value*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Almeida, P. R. (2004), “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, N° 1.
- Amorim, C. (2005), “Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, *Análise de Conjuntura OPISA*, N° 4, Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (IUPERJ), Universidad Cândido Mendes (UCAM).
- Bastos, P. P. (2012), “A economia política da integração da América do Sul no mundo pós- crise”, *Observatório da Economia Global. Textos Avulsos*, N° 10, Instituto de Economía (IE), Centro de Estudios de Conyuntura y Política Económica (CECON), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Belluzzo, L. G. (2006), “As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais”, *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*, R. Carneiro (org.), São Paulo, Editora Unesp.
- _____(2005), “Prefácio à edição brasileira”, *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, F. Chesnay (ed.), São Paulo, Boitempo.
- _____(1997), “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”, *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, M. C. Tavares y J. L. Fiori (orgs.), Petrópolis, Editora Vozes.
- Bielschowsky, R. (2013), “Introdução ao estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico”, *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*, vol. 1. Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE).

- (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Calixtre, A. y P. Barros (2011), “Além da circunstância: caminhos da integração regional sul-americana - do MERCOSUL à UNASUL”, *Governança global e integração da América do Sul*, R. V. Viana, P. S. Barros y A. B. Calixtre (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Carneiro, R. (2017), “Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff”, *Texto para Discussão*, N° 289, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- (2007), “Globalização e integração periférica”, *Texto para Discussão*, N° 126, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- (2006), “Introdução”, *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo*, R. Lula Carneiro (org.), São Paulo, Editora Unesp.
- Carneiro, R. y otros (2015), “The Fourth Dimension: derivatives and financial dominance”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 47, N° 4.
- Castilho, M. (2012), “Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI”, *Texto para Discussão*, N° 1705.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2697-P), Santiago.
- (2016c), *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos* (LC/L.4241), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago.
- Cesa-Bianchi, A. y otros (2011), “China’s emergence in the world economy and business cycles in Latin America”, *Discussion Paper Series, IZA*, N° 5889.
- Chesnais, F. (2016), *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*, Historical Materialism Book Series, Boston, Brill.
- (2005), “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos”, *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, F. Chesnais (ed.), São Paulo, Boitempo.
- (2003), “A ‘nova economia’: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense”, *Uma nova fase do capitalismo?*, F. Chesnais y otros (eds.), São Paulo, Xamã.
- (1996), *A mundialização do capital*, São Paulo, Xamã.
- (1995), “A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século”, *Economia e Sociedade*, vol. 5.
- Chiliatto-Leite, M. V. (2017), “Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI”, tesis para optar al grado de doctorado, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Davies, K. (2013), “China investment policy: an update”, *OECD Working Papers on International Investment*, N° 01.
- De Conti, B. y N. Blikstad (2017), “Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser”, *Texto para Discussão*, N° 292, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Dullien, S. (2010), “Integração produtiva na União Européia: uma perspectiva alemã”, *Integração Produtiva - caminhos para o Mercosul*, Série Cadernos da Indústria ABDI, vol. XVI, Brasília.
- Duménil, G. y D. Lévy (2005), “O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana”, *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, F. Chesnais (org.), São Paulo, Boitempo.
- Durán Lima, J. y D. Zaicever (2013), “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Epstein, G. (2001), “Financialization, rentier interests, and central bank policy”, inédito.
- Gala, P., I. Rocha y G. Magacho (2018), “The structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 38, N° 2.

- Gallagher, K. (2016), *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of Washington Consensus*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gallagher, K. y R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Gallagher, K., A. Irwin y K. Koleski (2012), *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue.
- Guttman, R. (2008), "Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças", *Novos estudos-CEBRAP*, vol. 82.
- Hausmann, R. y otros (2011), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, Cambridge, Center for International Development, Harvard University.
- Hiratuka, C. y S. Cunha (2011), "Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: evolução recente no mercado mundial e na ALADI", *Texto para Discussão*, N° 1622.
- Hiratuka, C. y F. Sarti (2015), "Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate", *Texto para Discussão*, N° 255, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Lall, S., J. Weiss y H. Oikawa (2005), "China's competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002", *Oxford Development Studies*, vol. 33, N° 2.
- Medeiros, C. A. (2015), *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- (2010), "Modelos alternativos para la integración sudamericana", *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- (2006), "A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática", *Revista de Economia Política*, vol. 26, N° 3.
- (1999), "Economia e política do desenvolvimento recente na China", *Revista de Economia Política*, vol. 19, N° 3.
- Mello, G. y P. Rossi (2017), "Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma", *Texto para Discussão*, N° 309, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Milberg, W. (2004), "The changing structure of international trade linked to global production systems: what are the policy implications?", *Working Paper*, N° 33.
- Mota Veiga, P. y S. P. Ríos (2007), "O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *serie Comercio Internacional*, N° 82 (LC/L.2776-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Natanson, J. (2009), *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Debate.
- Ocampo, J. A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *OECD Investment Policy Reviews. China 2008: Encouraging Responsible Business Conduct*, París, OECD Publishing.
- Palley, T. (2007), "Financialization: What it is and why it matters", *Working Paper*, N° 525, Levy Economics Institute.
- Palma, G. (2005), "Four sources of 'De-Industrialisation' and a new concept of the 'Dutch Disease'", *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, J. A. Ocampo (ed.), Nueva York, Stanford University Press/Banco Mundial.
- Plihon, D. (2005), "As grandes empresas fragilizadas pelas finanças", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e conseqüências*. F. Chesnais (ed.), São Paulo, Boitempo Editorial.
- Prebisch, R. (1998), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, R. Bielschowsky (org.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, I. L. (2015), *Essays on Economic Growth and Industrial Development: A Comparative Analysis between Brazil and South Korea*, Universidad de Cambridge.
- Rocha, M. (2015), "Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise", *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento*, vol. 4, Brasília, Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE).
- Rodrik, D. (2016), "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, vol. 21, N° 1.
- Rohter, L. (2005), "With new chief, Uruguay veers left, in a latin pattern", *New York Times*, 1 de marzo.
- Rowthorn, R. y J. Wells (1987), *De-industrialisation and Foreign Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Tavares, M. C. y L. E. Melin (1997), "Pós-escrito: a reafirmação da hegemonia norte-americana", *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, M. C. Tavares y J. L. Fiori (orgs.), Petrópolis, Editora Vozes.
- Teixeira, R. A y W. A. Desiderá Neto (2012), "La recuperación del desarrollismo en el regionalismo Latinoamericano", *Perspectivas para la Integración de América Latina*, W. A. Neto y R. A. Teixeira (orgs.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2011), *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information*, Ginebra.