

El escenario latinoamericano de la integración

Quijano, José Manuel

José Manuel Quijano: Economista uruguayo. Ex Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay). Director de Cuadernos de Marcha.

La integración ha cobrado, como es sabido, nuevo vigor. Concluida la década de los ochenta, con sus múltiples dificultades para América Latina, la región regresa a uno de sus antiguos anhelos - el esfuerzo conjunto para superar el subdesarrollo económico y el atraso social - pero recogiendo la experiencia de las décadas pasadas. Por ese motivo, la integración de los noventa presenta características distintas a la de las décadas anteriores

La región ya no es la misma, ni por su gravitación en la economía internacional ni por su cuadro interno de relaciones. Los lustros pasados han acentuado la heterogeneidad, volviendo más complejo el esfuerzo integracionista. No sólo la integración se percibe ahora bajo una óptica menos «comercialista», sino que, además, se han ido marcando los procesos de subregionalización: es notorio un relanzamiento del Pacto Andino y el protagonismo de Argentina y Brasil - discreto y hasta reticente en el pasado - se ha convertido, en la actualidad, en un hecho político de enorme trascendencia en el Cono Sur y en toda la región.

La tesis central de este trabajo es que las subregionalizaciones no son excluyentes de la integración regional. El desafío del presente - desafío compuesto por una nueva realidad internacional y por la acumulación de problemas internos - demanda un papel protagónico de ALADI, papel que sólo podrá ser asumido si la institución se transforma radicalmente, tanto en su estructura institucional como en la ampliación de sus cometidos.

En los treinta años transcurridos entre 1960 y 1990 se han registrado varios cambios en la región. No es el propósito de estas líneas reseñarlos todos sino mencionar aquellos que, por su incidencia sobre la integración latinoamericana, revisten especial interés. En primer lugar, los gobiernos de la región estimaron conveniente modificar al organismo regional de integración y, luego de evaluar la experiencia de ALALC, dieron paso a la creación de ALADI en un marco presumiblemente de más flexibilidad y de metas integracionistas más difusas y, por eso mismo, no suje-

tas a la calificación de irreales. Este cambio institucional no parece, sin embargo, haber modificado la dinámica de la integración.

En segundo lugar, el tema de la subregionalización se presenta en América Latina desde fines de los años 60. No obstante, la subregionalización promovida por los países andinos (inicialmente, seis) reviste en su punto de partida características diversas a las actuales. A fines de la década del 60 los países andinos constituían mercados internos pequeños que significaban topes muy claros para los procesos de industrialización. La formación de un pacto subregional no sólo permitiría, al menos en teoría, superar la estrechez del mercado sino, además, otorgaría un poder de negociación relativamente superior ante los tres grandes de la región: Argentina, Brasil y México.

El proyecto andino original, percibido como una nueva etapa de crecimiento hacia adentro a través de la ampliación del mercado dependía, para su éxito, de una importante expansión industrial que redujera la dependencia de las manufacturas importadas. De ahí que los mayores esfuerzos se hayan encaminado, precisamente, hacia la programación industrial.

En tercer lugar, durante estos treinta años las distintas economías de la región tuvieron diversos desempeños. Algunas han ido perdiendo «peso relativo» en la región; otras, en cambio, lo han aumentado significativamente. El hecho más notorio, en este período, es el incremento de la gravitación de Brasil y de México al tiempo que la economía argentina fue perdiendo posiciones progresivamente. Si se deja de lado, a los meros efectos del análisis, a la economía mexicana, el cambio más relevante que ha ocurrido en América Latina en las tres décadas pasadas está protagonizado por el crecimiento y la diversificación industrial de la economía brasileña.

Es conveniente detenerse, siquiera brevemente, en algunas cifras. El PBI brasileño significaba, a comienzos de los años 70, el 28% del PBI regional (once países de ALADI); al concluir los años 80 el porcentaje se había elevado a 40%. Algo similar ocurre cuando observamos los datos de la formación bruta de capital fijo: se incrementó del 29.5% al 41.9%. En cuanto a las exportaciones totales los porcentajes pasan del 21.7% a 33.6%.

Si se presta atención preferente al sector industrial y se toma un período largo (1950-86) puede comprobarse que el producto industrial brasileño se hizo trece veces mayor; que el de México, Venezuela y Colombia entre seis y diez veces mayor,

que el de Perú y Paraguay entre cuatro y cinco veces mayor; y que el de Argentina, Chile y Uruguay entre dos y tres veces mayor¹.

Los cambios y las redes de integración

Como es sabido la integración, en su modalidad regional o subregional, es un proceso político, donde la voluntad y la decisión de los gobiernos asumen un papel muy relevante. Se puede decir, sin embargo, que la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar y llevar a buen término un proceso de integración. Como la propia experiencia latinoamericana lo enseña, la integración debe ser también - si se quiere que prospere - un proceso social (donde se involucran por lo tanto los actores sociales) y un proceso económico donde la complementariedad dinámica, las economías de escala y de especialización, y la interrelación creciente tienden a conformar un área en proceso de integración.

Es evidente, asimismo, que la integración supone una red de relaciones comerciales que tiende a hacerse más densa si el proceso fructifica. Hay aquí, por lo tanto, un abordaje metodológico obligado si se quiere intentar un balance de la experiencia de integración. Detengámonos entonces en algunas características del intercambio comercial intrarregional que nos dará pautas acerca de las relaciones que se han ido conformando entre los países de América Latina.

El comercio intrarregional. Si se considera a los once países de ALADI², las exportaciones intrarregionales, como porcentaje de las exportaciones totales no han sufrido una modificación importante en veinte años (significaban 10.1% en 1970 y 10.7% para el promedio 1987, 1988, 1989). En las importaciones, sin embargo, se percibe una variación más significativa: las intrarregionales con respecto a las globales pasaron, en el mismo período, de 11 a 15%. Puesto que la década de los 80 ha sido, en general, de restricción importadora puede deducirse que hubo un desvío relativo de importaciones globales hacia las intrarregionales.

Una segunda apreciación se refiere a la diferenciación por países según el dinamismo del comercio intrarregional. El dinamismo se estimó con información para las dos puntas (1970 y 1989, dólares corrientes), referida a las exportaciones intrarregionales, y los países se ordenaron en tres rangos: a) exportaciones que crecieron

¹CEPAL-ONUDI: «Perfiles industriales de América Latina» en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, N° 4, 7/1987. Desafortunadamente, la fuente no incluye información para Bolivia y Ecuador.

²En lo que sigue, las fuentes predominantes de información han sido: ALADI: «Estructura y evolución del comercio regional», junio 1990; CEPAL: «Anuario estadístico de América Latina y el Caribe», 1989.

más de 15 veces; b) que crecieron entre 10 y 15 veces; c) que crecieron entre 5 y menos de 10 veces.

- Más de 15 veces: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay

-Entre 10 y 15 veces: Brasil.

-Entre 5 y menos de 10 veces: Argentina, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela.

La información muestra que los países más pequeños han tenido un comportamiento exportador dinámico hacia la región. Téngase en cuenta, además, que tres de ellos (Bolivia, Ecuador y Uruguay), aumentaron más sus exportaciones a la región que las globales y el cuarto (Paraguay) incrementó ambas en igual proporción. Brasil, por su parte, es un fuerte exportador tanto hacia la región como hacia el mundo y México, el país que registra mayor crecimiento en sus exportaciones globales entre 1970 y 1989, tiene un desempeño mucho más moderado en sus ventas a la región.

La tercera apreciación se refiere a la importancia del comercio intrarregional para cada uno de los once países de ALADI. Para estimarla se consideró la suma de las exportaciones y las importaciones regionales en cada país ($X_r + M_r$) y se la relacionó con las exportaciones y las importaciones globales de cada país ($X_g + M_g$). La información se tomó para 1970 y para el agregado 1987-89.

Cuadro 1
ALADI: participación del comercio regional
en el comercio global*

	1970	1987/89
Argentina	21.3	24.8
Bolivia	12.9	46.8
Brasil	11.0	11.7
Paraguay	30.2	41.3
Uruguay	22.3	40.1
Colombia	10.2	14.5
Ecuador	11.8	16.0
Perú	10.3	21.0
Venezuela	4.1	7.2
Chile	15.1	19.2
México	4.5	3.3

* Porcentaje del comercio regional ($X_r + M_r$) en el comercio global ($X_g + M_g$)

El cuadro I muestra que, en las dos décadas consideradas, la participación del comercio regional se incrementó para diez de los once países. La única excepción es México. El incremento en la participación es muy notorio en el caso de los países pequeños (Bolivia, Paraguay, Uruguay), que llegan a más del 40% de su intercam-

bio con la región, pero es significativo también para los países medianos (Perú, Chile, Colombia).

En el caso de los países grandes, Brasil prácticamente mantiene su participación y México la descende. Sin duda, estos dos países grandes son, precisamente, los que pesan de manera decisiva (en 1989 sus exportaciones globales significaban casi el 60% de las exportaciones globales de - los once) y, por lo tanto, los que inducen a que, entre 1970 y 1987-89, la participación del comercio intrarregional se mantenga como un porcentaje relativamente estable del comercio global de la región.³

Las cifras sugieren que en la región coexisten economías medianas y pequeñas que han ido incrementando su comercio intrarregional, junto con economías grandes, para las cuales el intercambio regional es de menor significación. No obstante, en las dos economías grandes se perciben distintas características: México, acentuando su intercambio con el resto del mundo y también con la región.

En términos generales las cifras sugieren, también, que la región asiste a un proceso de convergencia comercial a lo largo de dos décadas. Múltiples factores parecen haber contribuido a este fenómeno. Mencionaremos los más relevantes:

- Las tendencias al proteccionismo en los países industrializados.
- El creciente potencial de los países grandes (y, sobre todo, de Brasil) para abastecer de manufacturas a la región.
- Los acuerdos subregionales y bilaterales que han impulsado mecanismos preferenciales y han fomentado al intercambio.
- Las negociaciones multilaterales, en el ámbito de ALADI, que aún siendo trabajosas (negociación de productos) han de haber contribuido al incremento del comercio intrarregional.

Las dos décadas observadas permiten afirmar que el intercambio regional, si bien todavía débil, ha ido asumiendo características estructurales que explican su persistencia por razones más profundas que las erráticas variaciones cambiarias o componentes circunstanciales. Detengámonos un poco más en estas características del intercambio regional antes de aventurar ciertas conclusiones.

El comercio de los países andinos. Con cifras para el año 1988 puede comprobarse que el comercio al interior de ALADI que realizan los países andinos guarda dife-

³Sin embargo, si las cifras de México se excluyen resulta que las X_r/X_g se elevan de 10.3% a 12.8% entre 1970 y 1987/89; las M_r/M_g , por su parte, pasan de 13.45 a 19.4%.

rencias de significación. Las exportaciones de Colombia y Ecuador hacia países de la región se realizan predominantemente (64%) hacia «otros países del Pacto Andino». Pero el porcentaje es notoriamente inferior (39%) para Perú y Venezuela, y casi insignificante (8%) para Bolivia. Es de notar que Perú y Venezuela registran una corriente exportadora importante (30% aproximadamente) hacia Brasil al tiempo que Bolivia exporta predominantemente (77%) hacia Argentina.

Del lado de las importaciones desde países ALADI los cinco países andinos compran más en Argentina y Brasil juntos que en «otros países del Pacto Andino» y tres de ellos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) adquieren más en Brasil que en «otros países del Pacto Andino». La simple observación de estas cifras sugiere que los países andinos mantienen una vinculación comercial estrecha con los países grandes de la región y, en particular, con Brasil. Esta característica es aún más notoria cuando se observa el comercio manufacturero de los países andinos en el interior de ALADI. Con excepción de Colombia, que exporta predominantemente manufacturas a otros países de ALADI, los otros cuatro países presentan un comercio intraregional marcadamente signado por la importación de manufacturas.

El comercio de los países del Cono Sur. En el caso de los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)⁴, la relación comercial entre ellos es dominante con respecto a la que realizan intraregionalmente. Esto es así con respecto a las exportaciones donde «otros países del Cono Sur» significan más del 40% de las exportaciones ALADI de Brasil y Argentina y entre el 80% y el 90% para Paraguay y Uruguay, respectivamente. Este fenómeno es aún más intenso en las importaciones pues en los cuatro casos las adquisiciones en «otros países del Cono Sur» igualan o superan el 60% de las importaciones originadas en ALADI.

Cuando se observan las cifras del comercio de manufacturas, con excepción de Paraguay, los otros tres países exportan un porcentaje superior de manufacturas hacia ALADI que hacia el resto del mundo. A la inversa, la importación total de manufacturas es porcentualmente superior a la que realizan dentro de la región. En este sentido, el comercio argentino-brasileño de manufacturas, sobre todo desde la segunda mitad de los 80, es un eje relevante en el conjunto de la región.

La subregionalización. Desde el punto de vista comercial la subregionalización andina presenta algunos aspectos de debilidad que no están presentes en el Cono Sur.

⁴ Se consideró a los cuatro países que están en vía de conformar el MERCOSUR. Por esa razón se excluyó a Chile.

Por un lado, algunos países andinos han dinamizado sus exportaciones hacia otros países del Pacto, pero mantienen un porcentaje elevado de importaciones (sobre todo de manufacturas) en otros países ALADI (principalmente Brasil). Por otro lado, la vinculación de Bolivia al Pacto Andino, en lo que se refiere a flujos comerciales, es muy tenue; de hecho, esta economía pequeña resulta comercialmente más integrada al Cono Sur (a Argentina y Brasil).

Brasil muestra, en las cifras comerciales de la región, una fuerte pujanza. En dos décadas (1970-1989) aumentó su participación en el comercio ALADI de manera significativa. En 1970 las exportaciones brasileñas significaban el 23.7% de las exportaciones totales en ALADI; en 1989 ese porcentaje se había elevado al 31.1%. En cuanto a las importaciones en ALADI, los brasileños pasaron, en el mismo lapso, de 22.9 al 30.3%. Este fenómeno es aún más notorio cuando se observa el comercio de manufacturas. En 1988, las manufacturas que se exportaban a ALADI por países de la región, Brasil significaba el 52.8%, seguido muy de lejos por Argentina (18.1%) y México (9.4%). Es de notar que en el mismo año Brasil apenas significaba el 13.9% de las manufacturas importadas. Esta asimetría, sólo parcialmente corregida en el comercio brasileño-argentino desde la aplicación de los protocolos de 1986, es muy nítida en el comercio con los demás países de la región.

Dos dimensiones de la subregionalización . Lo expuesto hasta aquí parece sugerir que, en realidad, pueden percibirse dos dimensiones de la subregionalización. Por un lado, la subregionalización debe ser entendida como una realidad política tanto en su expresión andina como en su formulación más reciente en el Cono Sur. Por otra parte, en su dimensión comercial, la subregionalización andina muestra vínculos más tenues y el fenómeno dominante parece ser la fuerte presencia económica y comercial del Brasil, fuente de abastecimiento de manufacturas y de bienes con alto contenido tecnológico tanto hacia «otros países del Cono Sur» como hacia los países andinos.

En este contexto varias interrogantes se abren acerca de las características que adoptará la integración regional en los lustros por venir. Pero, sin perjuicio de la realidad política que significan los procesos de subregionalización, puede sugerirse que la tendencia hacia la integración regional, como fenómeno convergente, puede fundarse hacia el futuro en la propia trama de relaciones comerciales que se ha ido conformando simultáneamente en el Cono Sur y en los países andinos, así como entre ambas subregiones, a partir de la producción y comercialización de manufacturas brasileñas y, en menor medida (y hasta en forma declinante), argentinas. Esta nueva realidad requiere, a su vez, un nuevo papel de ALADI.

Comercio e integración

Inicialmente, el término integración ha estado referido a la economía industrial. La integración horizontal y vertical de las firmas se estudia desde hace tiempo en la teoría económica y explica la concentración industrial, la estructura de la industria, los rendimientos crecientes a escala, etc. En un sentido más amplio, la integración de los mercados remite a la aproximación de dos o más economías que procuran obtener, otorgándose preferencias mutuas, ciertas ventajas. La aproximación entre dos economías puede asumir distinta intensidad: Los acuerdos comerciales significan intercambio de preferencias entre dos o más partes para fomentar el comercio en las ramas o productos indicados; en la zona de libre comercio todos los bienes, salvo las excepciones, se transan libremente sin restricciones o con restricciones inferiores a las que se aplican para el resto del mundo; la unión aduanera fija, además, un arancel externo común con respecto al resto del mundo; en el mercado común hay libre movimiento de factores así como de bienes y servicios, y en la comunidad económica se coordinan y armonizan las políticas monetaria, cambiaria, fiscal, laboral, etc. tendiendo a la formación de un solo espacio económico⁵.

Para la teoría tradicional del comercio, de raíz ricardiana y extendida a la dotación de factores por Heckscher-Ohlin, los países incrementarán su comercio en atención a sus ventajas estáticas. Va de suyo que a mayor libertad de comercio, el intercambio se hará más intenso y que los intentos de integración pueden significar un desvío a la tendencia natural de los flujos comerciales. Fue Jacobo Viner el que trazó la distinción entre las integraciones que desvían comercio (el país A acuerda comprar en el país B, a pesar de que podría adquirir con ventaja - de precio, de calidad, etc. - en el país C) y las que crean comercio. En este segundo caso los países que acordaran integrarse obtendrían ventajas de la aproximación. En verdad, la reflexión de la teoría tradicional acerca de la integración de mercados se refiere más bien al intercambio intersectorial y puede proponerse explicar - desde que Ricardo sugirió que Inglaterra debía exportar manufacturas a Portugal y éste país vino a Inglaterra - el comercio Norte-Sur más tradicional.

No obstante, la realidad del comercio internacional y la interacción entre política y economía, han modificado sustancialmente la interpretación de la integración de los mercados. En su dimensión geopolítica, la integración es un movimiento hacia la acumulación de fuerzas como resulta evidente al repasar los documentos euro-

⁵Las distinciones conceptuales que hicimos aquí pueden tener variantes según los autores. En este caso seguimos la distinción planteada por H. Hughes y Coran Ohlin en J. Cody, H. Hughes y D. Wall: *Policies for industrial progress in developing countries* UNIDO y W.Bank, Oxford University Press, 1980.

peos de los años cincuenta⁶, ante la realidad de dos superpotencias que deciden y varias naciones europeas dispersas, que no gravitan. En su dimensión económica responde a dos causas principales.

Por una parte, el acceso diferencial a los mercados (a medida que se extienden las formas de protección y de neoprotección) y la condición de tomadores de precios de los países más débiles, alientan los esfuerzos de integración para regular el comercio intrarregional bajo otras pautas. Por otra parte, la necesidad de aproximarse a los rendimientos crecientes a escala con plantas de mayor tamaño para poder competir en el mercado internacional. La primera causa es de carácter defensivo y puede implicar, subyacentemente, cierto decrecimiento acerca del fomento exportador como puntal del desarrollo. La segunda, es de carácter ofensivo y está detrás del intenso comercio intraindustrial europeo.

Marshall fue pionero, como es sabido, en el análisis de los rendimientos crecientes a escala y la distinción entre economías internas de escala (tamaño de la firma) y economías externas de escala (tamaño de toda la industria). A Robinson y Chamberlain, a su vez, debemos los primeros avances en el estudio de la competencia imperfecta. Y sobre estas matrices se ha plasmado una nueva teoría del comercio internacional, con énfasis en el intercambio intraindustria. Desde esta perspectiva, el tamaño del mercado, la dimensión a la cual pueden acceder las plantas y los rendimientos crecientes que derivan de la escala son los elementos relevantes que impulsan un proceso de integración⁷.

Corto vuelo

Un punto clave, con respecto a varias economías que procuran integrarse, se refiere al tipo de relaciones económicas que existe entre las mismas. Con frecuencia se dice que dos economías son complementarias. En su versión más simple, esto quiere decir, por ejemplo, que una economía produce alimentos abundantes (en exceso a lo que consume) y baratos mientras la otra ha desarrollado una base industrial más amplia e integrada (bienes de consumo, bienes intermedios, bienes de capital) y está en condiciones de abastecer a la primera de artículos manufacturados. Esta noción de complementariedad - que explica mucho del comercio que se desarrolló entre los países latinoamericanos a través de ALALC y de ALADI implica el desa-

⁶Véase por ejemplo E.S. Kirschen y otros: Política económica contemporánea, Oikos, 1969, capítulo XV.

⁷Véase por ejemplo W.M. Corden: «Economies of scale and Customs Union Theory» en Economic Journal, 1972; P. Krugman: «Intraindustry specialization and the gains from trade» en Journal of Political Economy, 1981. R Krugman: «New Thinking About Trade Policy» en Strategic Trade Policy and New International Economics, MIT, 1988.

rollo del intercambio de «lo que el otro no produce» y, por consiguiente, evade la competencia entre productos de igual género y especie.

La apuesta a un proceso de integración por complementariedad de este tipo será, muy probablemente, de corto vuelo: si bien para ciertos productos - los que no se producen en la otra economía - se verificará una ampliación de mercado, puede ocurrir que el mercado ampliado opere como válvula de escape ante restricciones en la demanda interna local, con oferta exportable hacia la otra economía que proviene de la capacidad instalada previa. Un comportamiento de esta naturaleza se refuerza si las economías complementarias han estado sometidas a expansiones y contracciones de sus demandas internas, por factores restrictivos diversos (por ejemplo, restricciones externas o planes de estabilización luego de empujes inflacionarios fuertes).

Así, la relación complementaria concebida de esta manera muy probablemente tendrá un efecto de transformación débil sobre las economías que procuran integrarse: no dinamizará la inversión, no significará un acicate para la reducción de costos (vía incorporación de nueva tecnología), no gravitará sobre el tamaño de las plantas y las economías de escala y, por último, encontrará un techo pronto, apenas la lista de bienes «que el otro no produce» se agote.

El refugio en el comercio complementario simple puede atribuirse, al menos, a dos razones: a las diversas fuerzas (empresariales, laborales, burocráticas) que detienen en ese umbral a la relación comercial y a los diversos sistemas de competitividad que, cuando mantienen grandes disparidades (en tamaños de planta, en personal calificado, en articulación industrial, en adecuación tecnológica, en costos diferenciales de insumos, en diversos regímenes impositivos, etc.) impiden que las economías que intentan integrarse se abran a la competencia entre ellas o, a lo sumo, dan paso a formas espurias de competencia a través de subsidios estatales, manipulaciones cambiarias, etc. Así las cosas, el problema no es de fácil solución. Porque es de suponer que los intentos voluntaristas de abrir una economía que no está en condiciones de enfrentar la competencia sistémica de la otra (con la cual hay propósito de integrarse) puede dar lugar a desindustrialización y a caída fuerte (y prolongada) en el nivel de actividad. Volveremos sobre este punto más adelante.

Complementariedad dinámica

La complementariedad, sin embargo, puede ser concebida también desde un punto de vista dinámico. Aquí, la menor disparidad en la competitividad sistémica (es

decir, una reducción de la heterogeneidad o, dicho de otro modo, una tendencia a la homogeneidad entre las economías que se proponen integrarse), el desarrollo de relaciones intraindustriales y un nivel de actividad relativamente estable, parecen requisitos ineludibles para desencadenar una complementariedad dinámica. Va de suyo (aun cuando no fue para nada evidente en las economías latinoamericanas) que la integración debe ser un proyecto estratégico (para los gobiernos y para los particulares); que debe existir la convicción generalizada de que la integración es proyecto prioritario y de largo plazo; que las decisiones internas y que las políticas económicas deben ser compatibles con ese proyecto de largo plazo.

Para que la competitividad sistémica de un espacio económico se haga más homogénea se requiere que en cada economía las relaciones entre el sector público y el privado avancen hacia su máxima potencialidad; que las relaciones entre capital y trabajo apunten al incremento en la productividad; que la capacitación de los trabajadores y de los empresarios, por medio de sistemas educativos modernos coadyuven al propósito de homogenización; que no haya rezago de alguna de las partes en la adecuación tecnológica, campo propicio para el esfuerzo común tanto en la transferencia desde el resto del mundo como en la generación endógena; que las políticas públicas perseveren en la consecución de ciertos equilibrios básicos, sea por disciplina en la ejecución o por reducción de transferencias desequilibrantes hacia terceros. Sólo entonces los países que proyectan integrarse estarán en condiciones de competir entre sí (y en conjunto hacia afuera) y podrán desencadenar, por lo tanto, una complementariedad dinámica.

Cabe agregar que la relación intraindustrial, para que pueda redundar en rendimientos crecientes debe dar paso, inevitablemente, a cierta reasignación de actividades industriales. Este punto merece ser visto con algún detenimiento. Primero, áreas de integración subregional (por ejemplo el Pacto Andino o el Cono Sur, a pesar de la presencia de Brasil) de tamaño relativamente reducido - en comparación con EE.UU., la CE o Japón - no admiten un número grande de plantas en ciertas ramas⁸. Más aún, en algunos casos es posible que den cabida a una planta o, a lo sumo, a dos. No obstante, por la peculiaridad del proceso de industrialización pre-

⁸Hace algunos años Freeman, estudiando la economía de Estados Unidos, comprobaba que, en ciertas ramas, sólo es posible la acción de un grupo muy reducido de grandes empresas. Esto era así en automotriz, tintas, productos farmacéuticos, cemento, vidrio, acero, aluminio, resinas sintéticas, construcción naval, industrias todas de alta intensidad de capital. Por cierto, otras ramas admiten mayor atomización: instrumentos científicos, electrónica, textiles, maquinaria textil, cuero y calzado, madera y muebles, etc. Véase Ch. Freeman: *La teoría económica de la innovación industrial*. Alianza, Madrid, 1975. Para el caso de México, véase Wilson Peres: «La estructura de la industria estatal 1965-1975» y Eduardo Jacobs & Wilson Peres: «Las grandes empresas y el crecimiento acelerado» ambos en *Economía Mexicana*, CIDE, N° 4, 1982.

vio en América Latina suele ocurrir que en esas ramas existan varias plantas diseminadas entre las economías en proceso de integración. Un par de reflexiones deben realizarse aquí. Por una parte, hay evidencias de que las nuevas tecnologías han reducido, en algunas ramas, el tamaño óptimo de la planta lo cual remite a la reconversión de las unidades productivas más que a la reasignación en el espacio regional o subregional. Por la otra, parece obvio que la reasignación de actividades industriales no puede quedar librada a varios equipos técnicos que fijen en sus planes qué le corresponde a cada parte. Basta decir que las fuerzas reales de las respectivas economías echarían por tierra los buenos propósitos tecnocráticos. Tampoco es para nada evidente que pueda quedar librada a la mera competencia pues las economías externas (servicios públicos más desarrollados, servicios comerciales disponibles, facilidades de transporte y tamaños relativos de las economías) tenderían a favorecer a la economía de mayor desarrollo relativo, en detrimento de las demás. Puede sugerirse, no obstante, que la acción conjunta de elementos de programación industrial, de competencia regulada, de cadenas productivas integradas y de complementariedad por partes de bienes finales podrían dar respuesta al esfuerzo coordinado de reasignación de actividades industriales. De esta forma, la complementariedad dinámica a través de relaciones intraindustriales da paso, en el área de integración, a mayor competencia en ciertas ramas atomísticas pero simultáneamente, a una mayor concentración en otras ramas donde tiende a predominar la competencia oligopólica. El fenómeno se ha percibido con claridad en la Europa comunitaria y ha sido motivo de permanente preocupación⁹.

Investigación y tecnología

Hasta ahora nos hemos referido a las relaciones en el interior del área que procura integrarse. Queda por ver cómo se ordenan las relaciones con el resto del mundo. Sin duda, la complementariedad dinámica, que debe tender a una especialización diversificada, en atención a ventajas comparativas dinámicas, que dependen menos de dotación inicial de factores o recursos y más de la construcción conjunta y cooperativa de las mismas, se justifica como apuesta estratégica y como camino de desarrollo si contribuye a elevar la competitividad sistémica del área de integración. Es una percepción de integración competitiva por oposición a la integración autárquica.

La resignación de actividades industriales, la búsqueda de plantas de tamaño óptimo, la obtención de economías de escala y de rendimientos crecientes debe tener

⁹Véase Asamblea Consultiva Económica y Social: «Informe Anual 1989», CEE, Bruselas, 1990, página 87 y ss.

también como propósito que se estreche la vinculación - hoy en día muy débil en América Latina - entre innovación endógena y empresa productiva. No puede ignorarse, en la actualidad, que en los países industrializados una parte sustancial de las innovaciones se realiza en las propias plantas, en colaboración con esfuerzos públicos (superiores al 3% de los respectivos PBI) en gastos de Investigación y Desarrollo tecnológico (I y D).

Uno de los graves riesgos que enfrenta la integración en nueva etapa es desacertar en la percepción del papel que corresponde a la I y D en el mundo del presente, papel simultáneo del sector público y de las empresas productivas. Descansar en la mera transferencia de tecnología o en el aporte que pueda corresponder a la inversión extranjera directa (IED) implica ignorar la participación cada vez más preponderante de los productos con alto contenido tecnológico (ALTEC) en el comercio internacional. El dilema está planteado entre una integración competitiva y una integración subordinada y la diferencia estriba, precisamente, en la política tecnológica - tecnología del producto, tecnología del proceso y tecnología de la organización - del área de integración. La cooperación entre los que procuran integrarse y el tiempo (concebido en términos de transitoriedad) para que puedan liberarse las fuerzas en las cuales debe sustentarse el proceso de adaptación-copia-innovación, son elementos de primera importancia.

Así, el papel de la política industrial y de la política comercial adquiere nueva relevancia. La protección transitoria a la «industria infantil», en particular aquella que trabaja con un alto contenido tecnológico, parece imprescindible. Será tema de debate el lapso de transitoriedad: desde los seis a siete años que se estima en algunos trabajos promovidos por el Banco Mundial hasta las tres o cuatro décadas que, según diversos estudios, requirieron ciertas actividades en Japón y el Sudeste asiático. Muy probablemente, no exista un período único para todas las actividades y la transitoriedad deba regularse caso por caso. Pero cierta protección arancelaria, las políticas de «compre nacional», la articulación del esfuerzo tecnológico de la empresa con el esfuerzo tecnológico público, las líneas de crédito preferentes y el respaldo público para la comercialización de los nuevos productos ALTEC en el mercado internacional parecen difíciles de obviar si se pretende una inserción competitiva en el mercado internacional.

Proteccionismo pragmático

La transitoriedad bien concebida debería conducir a una oferta exportable hacia la región y hacia el mundo de productos de alto contenido tecnológico. En ese senti-

do, la experiencia de Japón y del Sudeste asiático forzando a las empresas a exportar, podría ser el camino más apropiado. Hacerlo, en la década de los noventa, resulta difícil, aunque no más que en décadas anteriores. En la actualidad, los mecanismos de represalia previstos en la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos, reforzados en la nueva Ley de 1988, crean un contexto adverso. La propia discusión en el seno del GATT - Ronda Uruguay - con la introducción de los «nuevos temas», donde los países industrializados procuran consolidar su posición oligopólica y hacer más difícil, por la introducción de sutiles barreras a la entrada, el ingreso de nuevos competidores, no es para nada ajena a las dificultades que enfrentará la región en su esfuerzo por una integración competitiva¹⁰.

En términos generales, y en un contexto previo de alta protección efectiva y de protección redundante, la tendencia a reducir aranceles, de manera gradual, parece razonable. Se trata, sin embargo, en el contexto latinoamericano, de decisiones unilaterales y mientras todos los estudios sugieren, como hemos visto, que el neoproteccionismo de los países industrializados es cada vez más intenso. Con frecuencia se olvida que los países industrializados protegen a su producción de primarios, textiles y otros bienes para beneficio de sus grupos internos ligados a esas producciones. Se olvida también, que prácticas de ese tipo tienen consecuencias nada desdeñables sobre la estabilidad social y política de los países industrializados, lo cual a su vez crea condiciones para la expansión global de la inversión y se omite con frecuencia, asimismo, que recurren al neoproteccionismo (por ejemplo, cuotas «voluntarias» para la exportación automotriz, controles sanitarios, etc.) con el objeto de darse tiempo, ahí donde han perdido competitividad para reconvertir esas actividades.

El primer riesgo grave que enfrenta la integración competitiva, como decíamos, es obviar el tema tecnológico. El segundo es pasar de una protección «frívola», exagerada, resultado con frecuencia del lobby de los grupos de presión y de la desordenada superposición de instrumentos proteccionistas, a la desprotección frívola, resultado de reacciones emocionales, altamente ideologizadas, que niegan un pasado

¹⁰La «reserva de mercado» decretada por Brasil para su industria informática es una experiencia valiosa, por sus aportes y sus carencias. La distancia en el precio entre el equipo informático brasileño y el estadounidense, para unidades comparables, es significativa; pero la distancia se reduce cuando la comparación se realiza con equipos de países europeos. Quizá la atomización del mercado sea un punto a señalar, con sus consecuencias sobre la factura de las plantas: la venta de 20 mil unidades en una empresa grande de Brasil contra 400 mil de una empresa con producto similar en Taiwan. La diferencia estriba en el acceso (Taiwan) al mercado internacional y la reclusión, por diversas causas, en un mercado local atomizado (Brasil). De hecho, sin una salida hacia la exportación la industria informática brasileña podría tener seriamente comprometido su futuro. Jorg Meyer-Stamer: «From Import Substitution to International Competitiveness. Brasil's informatic industry at the cross roads», GDI, Berlín, 3/1990.

que se juzga, in totum, negativo. La protección arancelaria y no arancelaria es, tan solo, un instrumento, si bien muy relevante, y como tal debe ser abordado, con la debida dosis de pragmatismo.

Referencias

- *CEPAL-ONUDI, INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO. 4 - 1987; Cody, J.; Hughes, H.; Wall, D. -- Perfiles industriales de América Latina.
- *ALADI, ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL COMERCIO REGIONAL. - 1990; Economies of scale and Customs Union Theory.
- *CEPAL, ANUARIO ESTADISTICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. - 1989; Intraindustry specialization and the gains from trade.
- *Hughes, H.; Ohlin, Coran, POLICIES FOR INDUSTRIAL PROGRESS IN DEVELOPING COUNTRIES. - UNIDO y W.Bank, Oxford University Press. 1980; New Thinking About Trade Policy.
- *Kirschen, E. S., POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA. - Oikos. 1969; La estructura de la industria estatal 1965-1975.
- *Corden, W. M., ECONOMIC JOURNAL. - 1972; Las grandes empresas y el crecimiento acelerado.
- *Krugman, P., JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. - 1981;
- *Krugman, R., STRATEGIC TRADE POLICY AND NEW INTERNATIONAL ECONOMICS. - MIT. 1988;
- *Freeman, Ch., LA TEORIA ECONOMICA DE LA INNOVACION INDUSTRIAL. - Madrid, Alianza. 1975;
- *Peres, Wilson, ECONOMIA MEXICANA. 4 - CIDE. 1982;
- *Jacobs, Eduardo; Peres, Wilson, ECONOMIA MEXICANA. 4 - CIDE. 1982;
- *Asamblea Consultiva Económica y Social, INFORME ANUAL 1989. p87 - Bruselas, CEE. 1990;
- *Meyer-Stamer, Jorg, FROM IMPORT SUBSTITUTION TO INTERNATIONAL COMPETITIVENESS. BRASIL'S INFORMATIC INDUSTRY AT THE CROSS ROADS. - Berlín, GDI. 1990.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 115 Septiembre- Octubre de 1991, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.