

SENDERO AL DESARROLLO E INTEGRACIÓN: DESAFÍOS COMUNES A LA REALIDAD LATINOAMERICANA*

Tomas Tellechea
Abogado

Introducción

La economía mundial tiene serios inconvenientes para alcanzar los niveles de crecimiento que mantenía antes de la crisis mundial de 2008-2009 y, este débil desempeño se debe principalmente a los países desarrollados (CEPAL, 2014). El escenario internacional pone en tensión todo el orden neoliberal, debilitado por el estancamiento de las negociaciones multilaterales y la crisis financiera, considerándose uno de los principales obstáculos a la hegemonía norteamericana. Autores como Gullo (2018) entienden que, lo que vulgarmente se denomina crisis general del capitalismo, es en realidad una crisis de occidente. Su centro dinámico migró desde allí hacia el continente asiático recientemente industrializado, que mantiene niveles de comercio intra-región del 40% y no evidencia un escenario de crisis.

La decisión china, luego de 30 años de ininterrumpido crecimiento, de volcarse hacia una economía de desarrollo apuntalada por una política de financiamiento al sector tecnológico, le dio a sus firmas la posibilidad de competir cara a cara con las tradicionales compañías occidentales. Su competitividad se explica por el dominio de los eslabones más redituables de la cadena de valor y no por sus bajos salarios, que son mayores a los que se pagan en países como Brasil, México y Argentina (Actis y Busso, 2017).

El contexto repercute en la actividad económica de América Latina, la cual se encuentra en un espiral de desaceleración iniciado en 2011. Ésta se concentra fundamentalmente en los países sudamericanos, como consecuencia del estancamiento de la inversión y el consumo privado. La alta dependencia a las exportaciones primarias prevé que el desempeño latinoamericano siga afectado (CEPAL, 2014) y no encuentre soluciones de

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, en la materia "Relaciones Económicas Internacionales" a cargo del Profesor Raúl Bernal Meza, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

corto plazo en el ámbito extrarregional. La desaceleración en occidente tiene un doble efecto negativo sobre las exportaciones de esta región: cuando los países desarrollados crecen menos o caen en recesión, se resienten las exportaciones latinoamericanas a los mismos. Por otro lado, al verse afectadas las de los demás países (fundamentalmente China) a los países desarrollados, la demanda de los productos latinoamericanos también descende.

El jaque a la hegemonía norteamericana y la llegada al poder de Donald Trump con una nueva agenda comercial vinculada a la protección del empleo norteamericano y a la bilateralidad de las relaciones, obliga a que la región replantee sus estrategias de desarrollo. En un escenario adverso en los mercados de productos primarios y la incertidumbre existente en la gobernanza del comercio mundial, cabe preguntarse si las estrategias de los países de la región están orientadas hacia un sendero de desarrollo.

Este trabajo se propone, de esta forma, analizar cuáles son los elementos del mismo y en qué lugar se encuentra la región en general respecto a él. Asimismo entender cuál es el rol de la integración en este camino y cómo impacta en la consolidación de las estrategias de desarrollo e inserción internacional

I. Sendero al desarrollo

Ferrer (1998) entiende que, si bien la trayectoria e inserción internacional de cada país es una singularidad marcada por rasgos idiosincráticos como la cultura, la dimensión territorial, población, recursos, sistemas de poder y organización política, se pueden identificar elementos comunes en las distintas experiencias exitosas de ingreso tardío al desarrollo.

Los diferentes contextos, dimensiones y niveles relativos de desarrollo desde los que partieron los países de ingreso tardío no obstan a que, según Ferrer (1998), el sendero seguido por esos países es semejante.

Avanzando en el análisis del autor, él mismo identifica dos grandes variables en este sendero que cada uno de estos países transitó: las condiciones sociopolíticas y las variables económicas. Si analizamos estos elementos que detalla Ferrer a la luz de la realidad latinoamericana, podremos identificar una serie de desafíos que las naciones

deberán encarar para volver al mismo. El marco institucional y político que vive la región se caracteriza por ser opuesto a lo que el autor identifica en el sendero al desarrollo de los países de ingreso tardío. La región está atravesada por una gran crisis institucional: los ejemplos más recientes son la crisis de representación chilena y el golpe de Estado en Bolivia, los cuales socavan la estabilidad de largo plazo que estas dos naciones venían sosteniendo. Las mismas sirven como ejemplo de la inestabilidad en la región por haber sido, pese a ser las economías más estables, las crisis más recientes. En esta misma línea se dieron las crisis por el impeachment brasileño, los alzamientos en Ecuador, Colombia, la ya muy larga venezolana, los golpes de Estado en Honduras y Paraguay y las de los organismos internacionales como Mercosur y UNASUR. Los sectores dominantes de la región, con la excepción del de los servicios tradicionales de Chile y de los sectores de la construcción brasileña antes de sus respectivas crisis, no se caracterizaron por la acumulación interna y el fomento a un desarrollo científico tecnológico nacional. Los datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2019) muestran que los años 2018 y 2019 tuvieron los niveles más altos de fuga de capitales de toda su historia.

Una de las características que destacan a la región en su sendero hacia el desarrollo y que sigue sosteniendo a pesar de los vaivenes económicos e institucionales, tiene que ver con no haber perdido su capacidad de generar ideas económicas propias desconectadas de las principales tesis importadas de los países del centro. Se destacan en este sentido los autores estructuralistas y neoestructuralistas que sostienen una teoría de las formas de la dominación que encuentra su explicación en las estructuras de los centros y las periferias y las relaciones de poder entre ellas.

Las políticas públicas orientadas a la creación, promoción y sostenimiento de un sistema de ciencia y tecnología nacional son tan inestables como las instituciones en la región. Las crisis institucionales y la llegada al poder de élites relacionadas con un modelo primario exportador como forma de inserción internacional, atenta contra la continuidad de dichas políticas que requieren no sólo grandes inversiones públicas y privadas que amplíen las bases del desarrollo sino también una seguridad jurídica que proteja los rendimientos de inversiones de mediano y largo plazo.

Las variables económicas de la región impactan de frente en lo identificado por Ferrer

como el sendero del desarrollo. Los niveles de ahorro de los países que lo transitan superan a los del mundo desarrollado del momento: hoy América Latina tiene los niveles de ahorro interno más bajos del mundo después de la región del África Subsahariana (BID, 2006). Si a esto le sumamos la ya nombrada problemática de la fuga de capitales y el estrangulamiento externo provocado por los servicios de deuda, la brecha entre los niveles de inversión necesarios para construir la infraestructura científica y tecnológica y la inversión efectiva, se agranda. El rasgo común a todos los países exitosos es que su inserción en el sistema internacional se fundó en la generación de ventajas comparativas dinámicas fundadas en el cambio técnico y la incorporación de conocimientos y valor agregado a la producción. Si analizamos la canasta de productos de exportación latinoamericana, diversos países cuentan con una oferta exportable similar y exportan productos con poco valor agregado que no forman parte de encadenamientos productivos a nivel regional o subregional, dificultando crear aquellos que agreguen valor en la región pues parte de la oferta exportable compite entre sí.

Si se analiza esa oferta en la región América Latina y el Caribe en 2016, más del 80% se concentró en 25 capítulos del Sistema Armonizado (SA) de Designación y Codificación de Mercancías. Entre éstos, el sector agroalimentario ocupó 19,58% donde se destacan carnes, pescados, frutas, hortalizas, bebidas, azúcares, café y cereales. Los minerales contribuyen con casi el 16% y el sector de la manufactura representó el 46,1% concentrado en 11 capítulos (De la Mora Sánchez, 2018).

Todos los países que lograron el salto al desarrollo terminaron siendo exportadores de tecnología y bienes de capital, a diferencia de Argentina, Brasil y México que mantienen algunos nichos de exportación de bienes de capital desde la época sustitutiva de importaciones; en los países desarrollados la producción de maquinarias y bienes de capital incorporó y transfirió ese cambio técnico en el resto de la estructura productiva.

En la misma línea podemos nombrar el crecimiento en materia de exportaciones de servicios basados en el conocimiento: el exponencial salto no se tradujo en desarrollo tecnológico propio sino por el contrario en ocupar los eslabones menos rentables de las cadenas de valor. Según datos de la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI, 2019), en el período 2017-2018 sólo el 20% de lo exportado en materia de software y servicios informáticos se corresponde con productos propios, y casi dos

terceras partes corresponde a diseños a medida y otros servicios contratados por empresas multinacionales.

II. El rol de la Integración Regional

Si, como ya enunciamos precedentemente, la inserción en el mercado internacional se presenta compleja y caracterizada fundamentalmente por la exportación de productos primarios, la integración regional como meta para conseguir mercados más amplios y una mejor estrategia de inserción también presenta una serie de complejidades para analizar.

Las primeras experiencias de la región se dieron al amparo del pensamiento de los pioneros del estructuralismo latinoamericano que elaboraron una teoría sistémica basada en dos grandes elementos: las estructuras y las relaciones. Las primeras como causa fuente de la condición de naciones subdesarrolladas y las segundas como sistemas de poder y forma de dominación caracterizada por el deterioro de los términos del intercambio.

Los primeros esquemas de integración, de la mano de esta concepción estructuralista, apuntaron a construir mercados más amplios e integrados para lograr escalas que permitan la definitiva industrialización y, por ende, desarrollo de la región. Ahora bien, la utilización de tecnologías de retaguardia y la dependencia de la importación de bienes de capital de los países centrales, hicieron que las exportaciones industriales sean escasas o de rubros alejados de la frontera tecnológica. Aunque con este esquema Brasil, Argentina, México y, en menor medida Chile, pudieron emerger como exponentes de la región, la restricción externa producto de la dependencia tecnológica no permitió el desarrollo de un sistema científico tecnológico que ubicara a los países de la región en la frontera del conocimiento y competitivo en las industrias más dinámicas.

En la década de los 90 el enfoque cambió cuando la propia CEPAL (1994) publicó su tesis sobre el “Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, entendiendo que el esquema de acuerdos preferenciales suscritos debía orientarse hacia una economía internacional más abierta y transparente.

La integración pasó de ser un complemento de la industrialización sustitutiva a ser un complemento de la apertura. Del mismo modo, esta nueva tesis sobre el rol de la

integración regional en el sendero al desarrollo incorpora a los privados como actores fundamentales del sistema de toma de decisiones. A priori este elemento no debiera resultarnos un problema: los privados ocupan un rol preponderante en cualquier estrategia de desarrollo pero, en el caso latinoamericano, los que pasan a formar parte de la estrategia de inserción internacional son preponderantemente empresas transnacionales cuyas sedes se encuentran en los grandes bloques de naciones del Centro (Mellado, 2005).

Del mismo modo, los acuerdos preferenciales firmados con el objeto de generar marcos de protección regionales, quedan desnaturalizados ya que a partir de esta década se empiezan a ver perforados por acuerdos que otorgan concesiones unilaterales a naciones por fuera de la región.

A partir de la década de los 90 y la propuesta del regionalismo abierto, el debate sobre la integración regional se encuentra enmarcado en un debate más amplio relacionado con la globalización y el rol del Estado en la economía (Mellado, 2005). El período en cuestión es considerado un período de confrontación entre gobiernos de corte progresista popular con proyectos regionales nuevos como el ALBA o resignificados como la Comunidad Andina y el Mercosur, y gobiernos liberales, con políticas económicas alineadas hacia el Norte con proyectos más vinculados a la firma de acuerdos de última generación con Estados Unidos y la Unión Europea.

Consecuencia de este período de conflicto es la inexistencia de un proyecto de integración de alcance regional con credibilidad y apoyo político suficiente, capaz de interesar y movilizar a los sectores empresariales de la región.

Con el objeto de superar un escenario caracterizado por el fuerte peso de las diferencias que tienden a la fragmentación y el aislamiento de los distintos esquemas subregionales (Bernal Meza, 2018), Chile en el año 2014 presentó la propuesta de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico que asoma como uno de los faros respecto de esta posibilidad.

Bernal Meza (2018) le reconoce a la propuesta de convergencia un perfil más modesto pero realista y flexible para posibilitar el avance de buenas relaciones entre Estados cuyos vínculos distan de ser estrechos o cercanos.

Según la propia presidenta Michelle Bachelet (2016), pese a la diversidad de los caminos al desarrollo predominantes en América Latina, es posible pensar en una convergencia pragmática, en una agenda común para potenciar los intereses mutuos y de la región en su conjunto, y agrega que la convergencia es mucho más que una definición pragmática para navegar en el cambiante escenario latinoamericano, sino que propone una mirada cosmopolita y humanista del mundo. El concepto se sostiene fundamentalmente en dos ideas: por un lado que el desarrollo nacional y las relaciones internacionales no pueden considerarse objetivos separados; por otro que la heterogeneidad latinoamericana es una fortaleza a la hora de enfrentar los desafíos comunes.

III. Conclusiones: los desafíos comunes para un sendero de desarrollo

Pareciera entonces necesario apoyarse en los logros alcanzados, corregir los desvíos y repensar la integración para volver a la senda del desarrollo de la que la región no debiera haberse corrido. La liberalización del comercio recíproco y tratar de perfeccionar los mercados ampliados se imponen como un desafío. Para ello, la experiencia dentro y fuera de la región ha puesto de manifiesto que la eliminación de aranceles no quita todos los obstáculos al comercio y que muchos de éstos (normas técnicas, trabas aduaneras y limitaciones en infraestructura, entre otros) son mucho más difíciles de corregir que las trabas arancelarias.

La estabilidad institucional es un desafío vital, sobre todo luego de un 2019 muy conflictivo. Para ello, resignificar y potenciar instituciones regionales que supieron tener un rol importante para sostener la institucionalidad y la democracia en la región, puede ser el puntapié inicial. UNASUR y CELAC han logrado atenuar crisis institucionales y conflictos serios entre países de la región. Volver a llenar de contenido estas instituciones y ponerlas al servicio del sustento democrático e institucional debiera ser el comienzo de una nueva etapa en la región.

El sector privado tiene un papel fundamental como actor de poder; es necesaria la consolidación de sectores organizados y en defensa de un sistema de ciencia, tecnología y producción local. En este sentido, el Estado debe establecer mecanismos de colaboración con el sector privado a fines de aumentar las inversiones en investigación, desarrollo y en nuevas plantas productivas y modelos de negocios. Para ello, debe

garantizar la seguridad jurídica necesaria para que el ahorro propio se vuelque en estas inversiones de mediano y largo plazo. La región debe apuntar a una inserción internacional basada en industrias de alto valor agregado sostenidas en el conocimiento y tecnología propia. Para ello el desafío fundamental es lograr acuerdos generales en la política industrial de los países de la región que apuesten a la complementariedad y al desarrollo y uso de tecnologías propias. Del mismo modo generar políticas de cooperación en materia de ciencia y tecnología involucrando también a las universidades y sector académico para crear redes científicas y productivas regionales.

Ante el impacto que pudieran llegar a tener las políticas de un centro desarrollado que sigue protegiéndose, el mercado latinoamericano puede todavía ser una fuente de oxígeno para industrias dinámicas en crecimiento. Para ello la región requiere plantear un acuerdo que promueva la integración productiva mediante la facilitación del comercio, avanzar hacia un esquema de reglas de origen comunes y equivalencia de normas técnicas y entender que no habrá región desarrollada en tanto y en cuanto no haya sociedades desarrolladas. Para ello los Estados deben fortalecer políticas sociales, económicas y productivas que apunten a disminuir los niveles de desigualdad y luchar contra la pobreza. Así, promover el acceso preferencial para bienes, servicios e inversiones, así como el tránsito de personas de la región puede ser una forma muy poderosa de promover la colaboración productiva para fortalecer la participación en el comercio mundial. Necesitamos una región de consumidores que hagan crecer nuestros mercados y fortalezcan nuestras industrias, una sociedad con derechos que se eduque para el desarrollo e integre el sistema científico y productivo local.

Pese a la diversidad de proyectos de desarrollo existentes en la región y, entendiendo que estas singularidades no resultan un obstáculo, es posible y necesario pensar un proyecto de integración de alcance regional, de carácter pragmático, respetuoso de cada una de las trayectorias nacionales, que consista en una agenda común y permita a cada nación sortear las amenazas, potenciar las virtudes y defender la democracia y el respeto en un mundo cada día más hostil.

Bibliografía

Actis, E. y Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *RAIGAL, Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, (3), 51-64.
<http://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/issue/view/6>

Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2019). *Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario*. Buenos Aires.
https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Mercado_de_cambios.asp

Cavallo, E. A y Serebrisky, T. (Eds). (2016). *Ahorrar para desarrollarse: como América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17492/ahorrar-para-desarrollarse-como-america-latina-y-el-caribe-puede-ahorrar-mas-y>

Bernal Meza, R. (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis político*, 31(94), 31-48.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/issue/view/5140>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. [Versión PDF]. Naciones Unidas; CEPAL. Recuperado de:
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. Naciones Unidas; CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37304>

De la Mora Sánchez, L. M. (2018). *Hacia dónde se dirige el régimen de comercio internacional y sus implicaciones para América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe en México. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43621>

Ferrer, A. (1998). *El capitalismo argentino*. FCE.

Gullo, M. (2018, Junio). Dilemas de América latina y el Caribe en un mundo en transición: una reflexión en la búsqueda de la dirección de los acontecimientos. *Voces en el Fénix MERCOSUR*, (69), 18-23.
<https://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-69>

Mellado, N. (2005). Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas. *Anales. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (36), 385-395.

Mellado, N. (2015). El desarrollo. Continuidades y rupturas teóricas. *Anales. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (45), 81-96.
<http://www.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/numeros-revista-anales.html>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 120- FEBRERO 2020
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos. (2019, Abril). *Reporte anual sobre el Sector de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina. Reporte año 2018*. Cámara de Empresas de Software y Servicios informáticos.
<https://www.cessi.org.ar/opssi>