

# Latinoamérica: límites en la integración para el desarrollo

Vladimir López Ríos\* pp. 1-28

## Resumen

Luego de seis décadas de integración regional, el comercio suramericano muestra limitaciones para operar como locomotora del crecimiento económico debido, básicamente, a los siguientes factores: a) Concentración de la canasta de exportación en diez productos principales; b) Creciente preponderancia de los productos primarios en la canasta de exportación; c) Importaciones concentradas en bienes de contenido tecnológico y diferenciación de producto; d) Elevados costos para el comercio intra regional y, e) Baja integración de la estructura productiva e insuficiente diversificación de la producción. Para volver sobre la senda del desarrollo se sugiere: 1) Recuperar la iniciativa Ilrsa; 2) Transición energética desde hidrocarburos a hidroelectricidad; 3) Concebir a los recursos naturales como una fuente de generación de oportunidades para la innovación técnica y la creación de nuevos productos y, 4) Desarrollar la industria de procesos con base en la dotación particular de recursos naturales.

## Palabras clave

Integración regional / Desarrollo económico / Transformación productiva / Comercio intra regional

## Abstract

This paper analyzes the weak role of trade in regional South America integration due to the following factors: a) Concentration of the export basket in ten main products; b) Growing preponderance of primary products in the exports basket; c) Imports concentrated in goods with a high technological content and product differentiation; d) High cost for intra –regional trade and, e) Low integration of the productive structure and insufficient diversification of production. To return to the path of development, it is suggested: 1) Recover the Ilrsa initiative; 2) Energy transition from hydrocarbons to hydroelectricity; 3) Conceive natural resources as a source of generation of opportunities for technical innovation and the creation of new products and, 4) Develop the process industry based on the endowment of natural resources.

## Key words

Regional integration / Economic development / Productive transformation / Intra regional trade

\* Sociólogo; Magister Scientiarum en Economía Internacional, Universidad Central de Venezuela. Especialista en Políticas Públicas y Desarrollo Económico por Ilpes-Cepal (Santiago de Chile) y en Política Monetaria y Programación Financiera por Cemla (Ciudad de México). Doctorando en Estudios del Desarrollo por Cendes-UCV. Correo-e: vladimirlopez.rios@gmail.com

## Introducción

La integración latinoamericana muestra ya una larga jornada de seis décadas desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). Cabría esperar, con cargo a ello, que semejante travesía se hubiese concretado en un comercio comunitario de apreciable cuantía, por cuanto no fue otra sino el comercio, la motivación que animó su creación: liberación y expansión del intercambio comercial con base en los principios de reciprocidad y cláusula de nación más favorecida (así consta en el Tratado de Montevideo, 1960). Sin embargo, con base en la lectura de lo expuesto por pensadores latinoamericanos contemporáneos sobre el Tratado, Vacchino apuntó que la integración latinoamericana se presentó como un instrumento para lograr el desarrollo económico. En el contexto de su irrupción histórica,

...la integración debía contribuir con: 1. Eliminar el estrangulamiento externo y expandir las exportaciones; 2. Mejorar la asignación de los recursos de la producción y aumentar los empleos productivos; 3. Aprovechar las economías de la producción en gran escala y las nuevas oportunidades de inversión y crear nuevas industrias; 4. Disminuir las disparidades estructurales a escala nacional, sectorial y social y a la vez facilitar y promover los cambios de esas estructuras; 5. Modificar y completar el sistema de comunicaciones y de transportes, que ha estado controlado desde y hacia el extranjero; 6. Disminuir la relación de dependencia hacia el centro capitalista, en sus diversas formas, y aumentar el poder de negociación externa de la región y de sus países miembros (Vacchino, 1981:420).

No es objeto de este ensayo discutir las causas de la tempestuosa trayectoria de la integración latinoamericana<sup>1</sup> y su escasa correspondencia con el sueño del desarrollo; baste decir que la misma no puede separarse de los conflictos abiertos y tensiones políticas provenientes de las crisis distributivas de cada país, magnificados por las propias exigencias de la industrialización sustitutiva imperante hasta mediados de la década de 1980 y su relanzamiento una vez superada la crisis de la deuda externa. Ahora bien, a efectos de las expectativas creadas con la integración, cabe señalar que la estadística disponible abriga para ellas un limitado respaldo. Para el año 2018, el

---

<sup>1</sup> La trayectoria institucional de la integración en Suramérica, con posterioridad a la Alalc, se condensa en varias iniciativas: Acuerdo de Cartagena (1969), Asociación Latinoamericana de Integración (1980), Mercado Común del Sur (1990), Unión de Naciones Suramericanas (2008) y la Alianza del Pacífico (2011).

comercio comunitario en Suramérica<sup>2</sup> –medido por la ratio exportaciones de bienes/exportaciones totales de bienes– alcanzó a 24,44 por ciento.<sup>3</sup> Ello señala una cuantía de comercio inferior a la mitad del alcanzado por la Unión Europea (UE), que, con una experiencia integracionista similar, muestra una tasa de comercio comunitario de 59,22 por ciento. Por otra parte, el resultado del grupo latinoamericano está más próximo al 23,40 por ciento de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean); empero, para este último la conformación del mercado regional ha sido una experiencia más reciente.

El resultado latinoamericano merece un breve comentario para situar en perspectiva su significación. Para el momento de la creación en 1960 de la Alalc, el comercio comunitario suramericano era de 8,56 por ciento. Ello señala que Suramérica inició su esfuerzo integracionista desde un relacionamiento comercial regional realmente exiguo si se compara con la Unión Europea en 1958<sup>4</sup> (43,95 por ciento) y la Asean en 1993 (21,38 por ciento). Además, a lo largo del período cubierto por la integración, su comercio comunitario muestra una importante inestabilidad, la cual es cuatro veces mayor por parte de la Asean y casi dos veces mayor a la registrada por la UE.<sup>5</sup>

La integración fue un alegato político esgrimido con expectativas de movilizar a través del comercio un *quantum* creciente de acervos productivos para elevar el nivel de producto y el ingreso nacional. Ahora bien, el comercio alude a un proceso que acontece gracias a las diversas dotaciones de recursos y capacidades con las cuales están provistos los diferentes países. En este sentido, el comercio no es otra cosa que un intercambio de componentes específicos (factores productivos) de las provisiones de recursos y capacidades contenidos en los bienes sujetos a intercambio, gracias a su producción relativamente más eficiente. De esta manera, los países comercian entre sí para beneficiarse de sus diferentes dotaciones de recursos y capacidades. Por

<sup>2</sup> Solo a efectos de este artículo, por Suramérica entiendo el conjunto formado por los diez países ibero parlantes de América del Sur; sean estos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup> Todas las proporciones del comercio comunitario se calcularon con base en IMF, DOTS.

<sup>4</sup> A efectos de la evaluación estadística, tomo a la Comunidad Económica Europea, establecida el 01 de enero de 1958 y creada mediante el Tratado de Roma del 25 de marzo del año anterior, como sucedáneo de la Unión Europea.

<sup>5</sup> La inestabilidad se midió por las diferencias de la desviación típica obtenida de las respectivas tasas de comercio comunitario para los períodos mencionados: sean tales desviaciones 5,669 para Suramérica; 1,390 en el caso de la Asean y 3,983 para la UE.

otra parte, los países, igualmente, comercian porque albergan expectativas de elevar su escala de producción a partir de las ventajas señaladas y subsecuentemente, de su especialización en gamas de productos para beneficiarse socialmente de las externalidades que dicho proceso entraña (productividad e ingresos crecientes, y ampliación de la cobertura del mercado como resultado endógeno de la dinámica económica). Este es precisamente el caso del expediente integracionista, el cual se espera permita maximizar tales capacidades *a partir de* la constitución del mercado regional ampliado.

Sin embargo, visto los resultados del comercio comunitario, semejante objetivo tan solo se ha cubierto con obvias limitaciones. ¿Por qué Suramérica muestra un magro resultado en su comercio comunitario? ¿De dónde proviene la inestabilidad en el relacionamiento comercial para una región pródiga en acuerdos de integración?

### **Patrón geográfico de las exportaciones suramericanas**

Dados los objetivos planteados tempranamente con la integración regional, luce pertinente una primera aproximación a partir de la evaluación del patrón geográfico del comercio, para ponderar su evolución. No parece relevante mirar antes de la década de 1990, por cuanto la integración regional había experimentado muy pocos avances. De hecho, puede decirse que el principal impulso para el incremento del comercio comunitario provino de la liberalización externa impuesta por los programas de ajuste estructural (PAE), los cuales forzaron una reducción de las tasas arancelarias en cada uno de los países individualmente.<sup>6</sup> Efectivamente, durante las primeras tres décadas de la integración, el comercio comunitario en Suramérica alcanzó un promedio de 11,8 por ciento, mientras que, durante la década de 1990, este ascendió a 21,7 por ciento, en un contexto de renovado entusiasmo con la integración

<sup>6</sup> Para el Consenso de Washington, la liberalización de las importaciones fue el segundo componente de la política económica de orientación hacia afuera (el primero lo fue la determinación de la tasa de cambio por las fuerzas del mercado). La consecución de tal objetivo implicó la reducción de las tasas arancelarias y, en muchos casos, la eliminación de restricciones cuantitativas y licencias. De cualquier modo, igualmente podrá discutirse que el abandono de la industrialización sustitutiva y sus objetivos instrumentales asociados de producción y empleo, favorecieron también una mayor integración comercial dada la menor importancia política concedida a los mercados internos en el contexto de un retorno a la especialización en recursos naturales (la vulgata de la ventaja comparativa). Sin embargo, más contemporáneamente, podrá argumentarse que la pérdida regional de oportunidades que acompañó al lento crecimiento de las últimas décadas así como la escasa respuesta a la creación de incentivos para incorporarse a las tendencias de la cuarta revolución industrial, podrían galvanizar nuevos ímpetus para concertar programas regionales en favor del crecimiento y el desarrollo bajo un contexto histórico y político diferente, marcado por el regionalismo abierto y la gravitación de los vínculos económicos con la República Popular China y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés).

regional como acicate para el crecimiento económico.<sup>7</sup> Dicho lo anterior, me permitiré distinguir dos momentos: el primero alude al lustro 1995-1999 y su importancia viene dada por la recuperación de los esfuerzos integracionistas en la perspectiva de lo que Cepal denominó *regionalismo abierto*.<sup>8</sup> Luego, entonces, sigue el período 2015-2018, en el cual se registró la reversión de los precios de los productos básicos después de una década en alza, aun cuando todavía se mantienen por encima de los niveles vigentes en los inicios de aquel auge.

Durante el primer momento anotado, 1995-99, las exportaciones comunitarias ascendieron a 25,43 por ciento y los Estados Unidos de América (EEUU) fueron, individualmente, el principal destino. Entre los países del área que destacan por sus vínculos con la región, puedo mencionar por su relevancia a Brasil (5 países), Argentina (4 países), Chile y Colombia (3 países) y Perú (2 países). Uruguay y Venezuela fueron destinos relevantes para un solo país, respectivamente. Mientras, la República Popular China fue destino preferente de solo dos países, cuales son Perú y Uruguay. Pese a no estar los socios regionales dentro de los cinco primeros destinos de las exportaciones comunitarias, para cuatro de ellos la región fue un destino de importancia; sus exportaciones comunitarias estuvieron por encima de la media regional: tales son Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, como se puede observar en el cuadro 1.

Con relación al segundo momento, uno de los cambios más evidentes lo constituyó la inusitada relevancia que adquirió la República Popular China como receptor de las exportaciones de la región por encima de los EEUU. Estas comenzaron a incrementarse desde finales de la primera década del presente siglo, en un contexto de auge de precios de los productos básicos, fuerte dinamismo de la economía china y expansión de la demanda mundial. Siendo la región un importante exportador de productos básicos luce pertinente la orientación de su oferta hacia la economía con el mayor

<sup>7</sup> De acuerdo con Aladi, a partir de la década de 1990, la región comenzó a suscribir acuerdos de libre comercio (ALC) bajo la figura de Acuerdos de Complementación Económica (Aladi, 2017). En mi opinión, mediante estos acuerdos se hicieron realidad los cambios en la política comercial exigidos desde los PAE y, en general, desde las negociaciones multilaterales tendientes al refinanciamiento de la deuda externa y la obtención de nuevo financiamiento. Estos cambios de política comercial se concretaron en la liberalización del comercio intrarregional y dieron paso a una mayor integración económica.

<sup>8</sup> «(...) se denomina regionalismo abierto (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen» (Cepal, 1994:12).

sector de transformación; nótese que para 2010 el VAB manufacturero de China, con relación al VAB manufacturero mundial, se ubicó en 18,27 por ciento (1,28 puntos porcentuales superior al de EEUU) (WB, WDI). Por otra parte, el crecimiento de las importaciones intrafirma estadounidenses, esto es, aquellas realizadas por las corporaciones transnacionales de ese país, pueden tomarse como un indicador de la mudanza de capacidades productivas en el sector manufacturero transable hacia el resto del mundo, principalmente China y el sureste de Asia, lo cual ejerce sin duda una incidencia adversa sobre las exportaciones suramericanas a EEUU, dada su composición. Se ha estimado que para los años 2002-2014, 50 por ciento de tales importaciones respondieron al comercio intrafirma (Lakatos y Ohnsorge, 2017). Adicionalmente, cabe mencionar la trayectoria descendente de la ratio VAB manufactura/PIB en EEUU durante la presente década (BEA).

Cuadro 1

**Suramérica: Exportaciones de bienes 1995-1999**

	<b>EEUU</b>	<b>R.P.China</b>	<b>Suramérica</b>
Argentina	8,92	2,46	46,47
Bolivia	25,58	0,07	40,75
Brasil	19,51	2,05	22,30
Chile	15,63	2,50	17,98
Colombia	39,36	0,16	21,13
Ecuador	38,10	1,63	17,74
Paraguay	5,73	0,00	59,81
Perú	24,30	5,76	13,94
Uruguay	6,13	4,10	54,52
Venezuela	52,28	0,01	14,96
Total Suramérica	24,29	1,87	25,43

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Si bien durante el período 2015-2018 la región como un todo canalizó hacia China 18,59 por ciento de sus exportaciones, es decir, 7,86 puntos porcentuales por encima de aquellas orientadas a los EEUU, semejante resultado responde básicamente a cuatro países: son estos, Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

Cuadro 2

**Suramérica: Exportaciones de bienes 2015-2018 (%)**

	<b>EEUU</b>	<b>R.P. China</b>	<b>Suramérica</b>
Argentina	7,00	7,73	30,59
Bolivia	9,78	5,46	49,77
Brasil	12,34	21,86	15,76
Chile	14,05	28,82	12,26
Colombia	28,15	6,81	15,78
Ecuador	33,10	4,83	20,10
Paraguay	1,53	0,30	58,08
Perú	16,08	25,50	12,19
Uruguay	6,24	16,42	28,18
Venezuela	ND	ND	ND
Suramérica	10,73	18,59	18,70

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Cuadro 3

**Suramérica: Exportaciones de bienes 2018 (%)**

	<b>EEUU</b>	<b>R.P. China</b>	<b>Suramérica</b>
Argentina	6,79	6,84	32,56
Bolivia	5,78	5,14	47,79
Brasil	11,99	26,72	14,68
Chile	14,01	32,65	10,88
Colombia	25,47	9,96	15,85
Ecuador	30,43	6,97	20,27
Paraguay	1,35	0,29	66,54
Perú	16,51	28,10	11,38
Uruguay	6,05	19,98	26,85
Venezuela	ND	ND	ND
Suramérica	13,57	22,17	17,99

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

No obstante, igualmente debo señalar que todos los países observaron incrementos en sus exportaciones hacia China y redujeron las exportaciones al mercado estadounidense: a la fecha de cierre en 2018, básicamente la composición geográfica de las exportaciones mantiene la trayectoria ya definida.

Entre los rasgos distintivos de la condición del desarrollo suele mencionarse la creciente complejidad de la urdimbre económica y el aumento del PIB per cápita. Independientemente del cuestionamiento de este último en términos de su representatividad, es decir, de la magnitud en la cual la sociedad en su conjunto y su nivel de bienestar pueda colegirse de la media del ingreso por habitante, la complejidad económica se mantiene como rasgo característico del desarrollo. Ello apunta al surgimiento y expansión de nuevas actividades económicas en una triple dimensión, sean estas vertical (dentro de un mismo conglomerado), horizontal (basada en relaciones de interdependencia con base en la provisión de insumos dentro de economías de aglomeración) o transfronterizas (asociadas con cadenas de valor que se construyen en la relación de la economía nacional con el resto del mundo). En este proceso y dada la creciente competencia, las exportaciones pueden ilustrarnos acerca del nivel de complejidad con que una sociedad gestiona su economía. Con ello se alude a la magnitud en la cual el proceso de producción incorpora conocimientos, capacidades y destrezas favorables a un desempeño en condiciones de productividad creciente. Así, aumentos en la diversificación de la canasta exportadora sugieren un mayor número de actividades productivas que se adelantan en condiciones de mayor eficiencia y permiten conjurar la vulnerabilidad externa proveniente de la dependencia de unos pocos productos de exportación. Si esa canasta se amplía con la participación de manufacturas, se asume que el sector externo puede ser más estable y sostenible, por cuanto los precios de las manufacturas son menos volátiles. De allí la importancia de evaluar el estado de las exportaciones.

### **Una mirada a la canasta del comercio exterior**

Con relación a su comercio exterior, la región ostenta tres rasgos evidentes: 1) muestra una importante cobertura de la oferta exportable por diez productos principales; 2) desde 1996 se registra una creciente participación de los productos primarios en la canasta de exportación de bienes y, 3) en términos del arancel de aduanas se observa una importante concentración de las importaciones allende la región, en aquellos capítulos contentivos de

manufacturas con elevado contenido tecnológico y alta diferenciación del producto.

Cuadro 4

**Exportaciones: 10 productos principales 1970-1999**

Petróleo crudo
Mecanismos eléctricos para la conexión, corte o protección de circuitos eléctricos
Calzados
Aluminio y sus aleaciones
Vehículos automotores para pasajeros (excepto autobuses)
Azúcar
Algodón
Máquinas de estadísticas que calculan a base de tarjetas perforadas o cintas
Café verde o tostado
Carne de vacuno

Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

Cuadro 5

**Exportaciones: 10 productos principales 2000-2018**

Petróleo crudo
Vehículos automotores para pasajeros (excepto autobuses)
Cobre refinado
Mineral de hierro
Mineral de cobre
Camiones y camionetas (incluidos los vehículos de ambulancia)
Máquinas de estadísticas que calculan a base de tarjetas perforadas o cintas
Soya
Partes para vehículos automotores (salvo motocicletas)
Semillas oleaginosas

Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

Para todos los países del grupo suramericano bajo escrutinio, los diez productos principales en la canasta de exportaciones están conformados en

una mayor proporción por productos básicos y materias primas;<sup>9</sup> y ello resulta evidente incluso para Brasil, la economía con el mayor VAB manufacturero de la región. Sin embargo, cuatro de los ítems entre los diez primeros lo constituyen manufacturas y tres de ellos persisten en la canasta de exportaciones a lo largo de los dos períodos expuestos en los cuadros anteriores.

En ambos períodos los diez productos principales explican un poco más de la mitad de las exportaciones (50,66 por ciento y 53,66 por ciento, respectivamente) y se incrementa a 57,97 por ciento en el último año.

Cuadro 6

**Exportaciones: 10 productos principales 2018**

Petróleo crudo
Vehículos automotores para pasajeros (excepto autobuses)
Camiones y camionetas (incluidos los vehículos de ambulancia)
Soya
Mineral de cobre
Máquinas de estadísticas que calculan a base de tarjetas perforadas o cintas
Partes para vehículos automotores (salvo motocicletas)
Mineral de hierro
Cobre refinado
Semillas oleaginosas

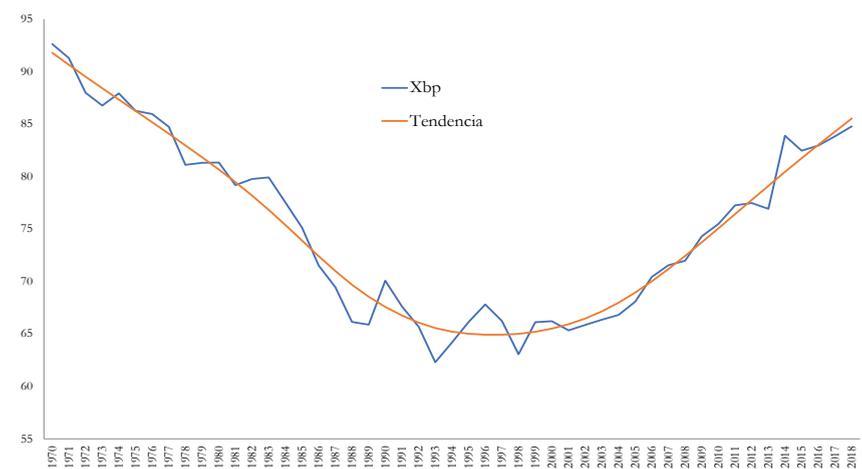
Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

El segundo rasgo distintivo mencionado más arriba sobre el comportamiento de las exportaciones suramericanas atiende a la creciente preponderancia de los productos primarios en la canasta de exportación. Este resultado en la canasta de exportaciones tiene implicaciones teóricas de consideración por cuanto confronta al curso mismo del desarrollo latinoamericano. En la perspectiva inaugurada por los pensadores clásicos, desde Rosenstein-Rodan a Arthur Lewis, Ragnar Nurse, Raúl Prebisch, Gunnard Myrdal y Albert Hirschman,

<sup>9</sup> Como tal se identifican bienes tangibles sujetos al comercio internacional y de origen animal, vegetal o mineral los cuales no pueden considerarse manufacturas debido a su escasa transformación. Las materias primas se diferencian de los productos básicos por cuanto el proceso de transformación que experimenta el producto bruto es tan solo el requerido para el almacenamiento y transporte. La sofisticación de los procesos de valorización en las economías de producción y de procesos tiende a reducir o tornar más sutiles las ya borrosas diferencias entre unos y otros.

el desarrollo implicó la mudanza de recursos desde el sector tradicional de la economía (agricultura y explotación de recursos naturales) al sector moderno; la industria por antonomasia. El supuesto motriz que conduce al traslado sectorial de recursos es la mayor productividad y capacidad de arrastre del sector industrial, con lo cual insufla presiones favorables a la transformación del conjunto de la economía en la dirección de un nivel de producto e ingreso creciente. En este proceso, los bienes agrícolas de exportación y los recursos naturales ceden espacio paulatinamente a las exportaciones de bienes industriales con precios internacionales más estables y mejor remuneración factorial. Esta deriva sobre el desarrollo fue asumida con entusiasmo por el conjunto de la región<sup>10</sup> y en los hechos experimenta un proceso erosivo dado la realidad de la renovada especialización en productos básicos. En tal sentido, el persistente incremento de los productos básicos en la canasta regional de exportación –de cara al imaginario latinoamericano– puede asociarse con una situación de pérdida de desarrollo. Con anterioridad he discutido el tema bajo la denominación de *reprimarización* (López Ríos, 2020a). El gráfico 1 ilustra fehacientemente el evento mencionado.

**Gráfico 1**  
**Suramérica: exportaciones primarias/exportaciones de bienes (%)**



Fuente: Cepalstat y BCV. Cálculos del autor

<sup>10</sup> Bértola y Ocampo (2013) lo ponen en duda. De hecho, sugieren que la industrialización sustitutiva no galvanizó a la opinión pública más allá de cierta dirigencia política.

Este proceso de reprimarización ilustrado en el gráfico 1 tiene implicaciones para nada desdeñables sobre el comercio intrarregional y la gestión macroeconómica. Por un lado, aún en presencia de menores precios internacionales de los productos básicos tiende a favorecer el comercio con el resto del mundo por cuanto implica un cambio estructural fundado en el desplazamiento de factores productivos y capacidades hacia la explotación de recursos naturales en una región con escasa integración productiva y limitado sector de transformación; por otro, la elevada volatilidad de los precios de los recursos naturales tiende a acentuar los problemas de vulnerabilidad del sector externo, seculariza las expectativas de devaluación en ausencia de institucionalidad compensatoria y favorece la salida de capitales.

Por último, el arancel de aduanas. Visto desde la conformación de sus 98 capítulos, es posible realizar una lectura sobre las importaciones suramericanas que cierra el panorama del comercio exterior comunitario. En los años 2010 y 2018, la región satisfizo en el ámbito comunitario hasta 22,37 por ciento y 20,74 por ciento de sus importaciones de bienes (Aladi, Sicoex). Ambas proporciones lucen consistentes con la cuantía del comercio comunitario medido por las exportaciones de bienes de acuerdo con IMF, DOTS y mencionado más arriba. Sin embargo, lo interesante de esta observación se evidencia cuando se descomponen las importaciones en dos ámbitos de procedencia, esto es, Suramérica y el resto del mundo.

Tomando como elemento de referencia, para la comparación analítica, aquellos *diez capítulos* del arancel de aduanas que concentran en forma decreciente la mayor cuantía de importaciones se observa lo siguiente: con relación a las importaciones comunitarias, esto es, procedentes de los países del subcontinente, en 2010, los diez primeros capítulos con mayor registro contienen 63,97 por ciento, y representan 14,31 por ciento de las importaciones totales. Estos diez capítulos contienen, a su vez, cuatro que se distinguen por detentar manufacturas de mayor valor agregado y representan 6,95 por ciento de las importaciones totales y 48,59 por ciento del valor de los diez. Para el mismo año, pero con relación a las importaciones procedentes del resto del mundo, diez capítulos exhiben 74,25 por ciento del monto de tales importaciones y 57,64 por ciento de las importaciones totales: ocho de ellos son capítulos emblemáticos de aquellos con bienes de elevado contenido tecnológico y diferenciación de producto y cubren 44,54 por ciento del valor de las importaciones totales y 77,27 por ciento de los diez mencionados (cuadros 7 y 8).

Cuadro 7

**Suramérica: importaciones de bienes desde la región 2010**

Diez primeros capítulos (Millones de USA\$)

Capítulo	Denominación	Valor
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	16.269
87	Vehículos automóbiles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres	15.974
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	5.330
39	Plástico y sus manufacturas	4.463
10	Cereales	3.694
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	3.188
72	Fundición, hierro y acero	2.842
74	Cobre y sus manufacturas	2.832
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	2.789
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosas de papel o de cartón	2.212
Total diez capítulos		59.594
Total importaciones		416.515

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Cuadro 8

**Suramérica: importaciones de bienes desde el resto del mundo 2010**

Diez primeros capítulos (Millones de USA\$)

Capítulo	Denominación	Valor
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	56.419
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	45.186
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	43.734
87	Vehículos automóbiles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres	30.981
29	Productos químicos orgánicos	13.808
39	Plástico y sus manufacturas	11.925
30	Productos farmacéuticos	10.498
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía de medida	10.239
72	Fundición, hierro y acero	9.377
31	Abonos	7.910
Total diez capítulos		240.078
Total importaciones		416.515

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Una situación análoga se presenta en 2018 con la composición de las importaciones dada su procedencia geográfica (cuadros 9 y 10).

Cuadro 9

**Suramérica: importaciones de bienes desde la región 2018**

Diez primeros capítulos (Millones de USA\$)

Capítulo	Denominación	Valor
3	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	17.682
14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal	17.435
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía de medida	4.572
75	Níquel y sus manufacturas	4.536
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosas de papel o de cartón	3.942
76	Aluminio y sus manufacturas	2.481
1	Animales vivos	2.415
38	Productos diversos de las industrias químicas	2.403
17	Azúcares y artículos de confitería	2.294
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres	2.191
Total diez capítulos		59.952
Total importaciones		464.697

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Cuadro 10

**Suramérica: importaciones de bienes desde el resto del mundo 2018**

Diez primeros capítulos (Millones de USA\$)

Capítulo	Denominación	Valor
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	50.855
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	49.929
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	47.590
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres	30.687
29	Productos químicos orgánicos	17.302
39	Plástico y sus manufacturas	15.299
30	Productos farmacéuticos	14.943
31	Abonos	12.575
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía de medida	11.622
38	Productos diversos de las industrias químicas	9.083
Total diez capítulos		259.887
Total importaciones		464.697

Fuente: Aladi Sicoex. Cálculos del autor.

Luce evidente, a través del tiempo, la insuficiencia de capacidades para responder a la demanda interna en aquellos capítulos cuyos bienes atienden exigencias de mayor contenido tecnológico y diferenciación de producto. En tales capítulos, la demanda interna es satisfecha desde el resto del mundo mediante importaciones. Su persistencia puede tomarse como sucedáneo de limitaciones en las capacidades, antes que resultado coyuntural frente a expansiones súbitas de la demanda regional.

Lo escrutado hasta aquí permite inferir una de las causas del bajo comercio entre los países suramericanos, empero, ello no es óbice para aceptar la afirmación de Sanguinetti en el sentido de un comercio intrarregional constituido principalmente por manufacturas dada la similitud de las estructuras productivas en lo atinente a bienes primarios: la composición del comercio intrarregional por grandes categorías de productos muestra que, en general, el comercio interno es más intensivo en bienes manufacturados que en bienes primarios o servicios (Sanguinetti, 2021:10). Y no puede ser de otra manera por la absoluta presencia de los productos básicos en la canasta de exportaciones y la limitada capacidad regional para su procesamiento y transformación. En tal sentido, así como no resuelve el problema de la dependencia de importaciones decir que obedece a un patrón de consumo imitativo, tampoco es consuelo insistir que el comercio intrarregional de bienes se caracteriza por la presencia de manufacturas.

### **¿Qué hay más allá de los bienes?**

Visto lo anterior, insistir en interrogarse sobre el bajo comercio comunitario en Suramérica conduce, inevitablemente, a una de las causas usualmente investidas como principal impedimento del comercio: los impuestos aduaneros. Sin embargo, los acuerdos de libre comercio que desde la década de 1990 ha suscrito la región entre sí y allende sus fronteras, así como por la profundización de sus propios mecanismos de integración, han conducido a una importante liberalización del comercio gracias a la supresión de los aranceles. De hecho, la información disponible sugiere que una pesquisa en esta dirección podría ser escasamente prometedora por cuanto ya es conocido la extensa cuantía del comercio intrarregional exento de estos impuestos. Tal era la situación en 2015 para 66,5 por ciento de los ítems del comercio intrarregional en el universo cubierto por Aladi (Aladi, 2017:26). Así mismo, Sanguinetti muestra que en los casos particulares del Mercosur y la Alianza del Pacífico –los cuales involucran a siete países de la región– el arancel es

cercano a cero para los países miembro e inferior a 2 por ciento en cada uno de los acuerdos frente al otro (Sanguinetti, 2021:22).

Por otra parte, Olarreaga (2020) menciona como causal de bajo comercio intrarregional a los altos costos del comercio dentro de América Latina y la baja integración de la estructura productiva entre los países. Para superar estas restricciones a la expansión del comercio en la región sugiere, con relación al primer punto, que

...el esfuerzo debería concentrarse en la disminución de barreras al comercio intrarregional, facilitando inversión en infraestructura de transporte intrarregional, pero también de información y regulatoria, como Programas de Operadores Económicos Autorizados, ventanas únicas electrónicas en aduanas o regímenes de comercio electrónico focalizados en el comercio intrarregional (Olarreaga: 2020: 317).

En el segundo caso,

...se trataría de promover el comercio intraindustrial que, en otras regiones, como Europa y Asia, se ha desarrollado de manera importante, tratando de encontrar una mayor integración de la cadena productiva a nivel regional (Idem).

Olarreaga ha señalado igualmente que los costos del comercio intrarregional en América Latina «son significativamente más altos que los que observamos en Europa o América del Norte». Relaciona esta situación con el hecho que «los procesos de integración se concentraron en las barreras arancelarias dejando temas de infraestructura y regulación esencialmente fuera de los acuerdos». Frente a estas observaciones no puedo dejar de reconocer que los problemas de interconexión física y de comunicaciones, así como el hecho tangible de los efectos adversos sobre la integración regional impuestos por las considerables distancias entre los centros de producción y consumo, fueron obviamente constatados por la dirigencia política regional. Como evidencia de ello puede tomarse la constitución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), acordada en la Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia el mes de agosto del año 2000. Para el año 2011, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), alojó un total de 531 proyectos entre transporte, energía y comunicaciones,

los cuales fueron concebidos para superar las limitaciones que las carencias de infraestructura imponen sobre la integración regional. Es decir, se avanzaba tempranamente en la dirección señalada hoy día por Olarreaga. En aquella oportunidad, tales proyectos exigían una inversión de USA\$ 116.120,6 millones; la IIRSA, empero, parece haber naufragado en las mismas aguas que la Unasur. En la fase de auge de precios de los productos básicos entre 2002 y 2011, la región dispuso de ingentes entradas de recursos financieros provenientes del superávit comercial que pudieron aplicarse a la generación de capacidades regionales en la dirección prevista por los proyectos IIRSA. Sin embargo, la demagogia y el dispendio filtraron tales recursos hacia la construcción de una ilusión de desarrollo basada en el artificio del consumo en bienes finales y la región perdió una oportunidad de fomentar desarrollo sostenible de largo plazo mediante la inversión productiva.

Con relación a la estructura productiva –el establecimiento productivo interno de cada país, dicho de otra manera–, no es un problema menor y tampoco desdeñable la observación muchas veces anotada en torno a su similitud entre los países de la región. Ello es una herencia, por doble tanda, de la «lotería de los recursos naturales» de la cual habló Díaz-Alejandro y de la segmentación regional de los mercados adelantada por las empresas transnacionales (ETN) al calor de la sustitución de importaciones. De ninguna manera esta condición puede soslayarse, como lo hace Olarreaga, quien invoca la similitud de la base económica entre Alemania y Francia para señalar que tal semejanza en ningún caso desalienta el comercio sino todo lo contrario. Y no puede ser así, porque en el caso de los europeos estamos en presencia de establecimientos productivos industriales y altamente diversificados, con un importante sector agrícola competitivo internacionalmente. No es esa la realidad intra latinoamericana. En América del Sur, Brasil expresó entre los años 2017-2020 un valor promedio en el VAB de la industria manufacturera regional de 57,40 por ciento. Tan solo Argentina (13,77 por ciento) y Colombia (10,37 por ciento), se divisan desde la distancia (Cepalstat).<sup>11</sup> Ello nos remite a una realidad de ninguna manera comparable a la de Alemania y Francia. En la misma dirección gravita la omnipresencia de los recursos naturales en las canastas regionales de exportación.

<sup>11</sup> Información estadística de América Latina y el Caribe recolectada, sistematizada y publicada por la Cepal.

No obstante, las últimas consideraciones vertidas y vinculadas con los costos del comercio y la similitud en la base económica, la explicación propuesta tempranamente por Ffrench-Davis (1979), acerca de la insuficiente diversificación de la producción como explicación del bajo comercio intrarregional, mantiene su pertinencia y robustez. Efectivamente, la explicación de Ffrench-Davis resulta congruente con el análisis arriba realizado utilizando la estadística disponible en Cepal y Aladi, el cual asienta, en resumen, que el comercio regional luce atenazado por:

1. Dependencia de diez productos principales de exportación,
2. Creciente participación de los productos primarios en la canasta de exportación, e
3. Importaciones concentradas en capítulos del arancel de aduanas contentivos de manufacturas con elevado contenido tecnológico y diferenciación de producto.

Sin embargo, luce pertinente dejar bien asentado que –dada la longevidad de la explicación de Ffrench-Davis–, no resulta descabellado asociar la persistencia presente de esa condición con la eficacia de la reprimarización y la valorización cambiaria para afectar la base productiva y la diversificación de la economía. Los tres rasgos inveterados del comercio exterior suramericano ya señalados, proveen un argumento que apoya la explicación propuesta por Ffrench-Davis, en el sentido de radicar el bajo comercio intrarregional en la escasa diversificación del establecimiento productivo interno, principalmente.

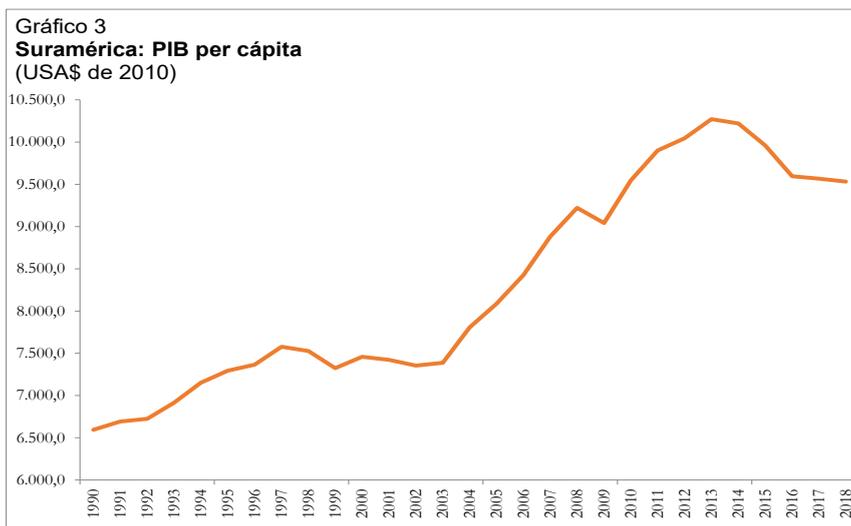
### **Una nueva estrategia para el desarrollo económico**

¿Cuáles son las opciones regionales para restituir el crecimiento con diversificación productiva y centralidad en la inclusión social? ¿Cuáles pueden ser los elementos o áreas temáticas de una política regional para recuperar la idea del desarrollo y restablecer en cuanto posible, el crecimiento sostenible? El anterior evento de crecimiento experimentado por la región en su conjunto atendió exclusivamente al incremento sostenido de los precios internacionales de los productos básicos. Ha sido el evento más prolongado de auge desde la crisis de la deuda externa en la década de 1980. Como puede observarse en el gráfico 2, el aumento de los precios comenzó en 2002 y se mantuvo hasta 2011 con una caída puntual en 2009 a consecuencia de la crisis financiera internacional. Sin embargo, todavía en 2018, el índice de precios mostraba un registro 38,87 puntos porcentuales por encima del observado en 2002:



Fuente: IMF. eLibrary Data. Cálculos del autor.

Por otra parte, el crecimiento económico suramericano asociado con el auge mencionado en los productos básicos se prolongó entre 2003 y 2013. Ello resulta evidente a través del gráfico 3 y el cuadro 11.



Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

Cuadro 11

**Suramérica: PIB per cápita; dos períodos**

Tasa compuesta de variación promedio (%)

<b>Suramérica</b>	<b>1990-2002</b>	<b>2003-2013</b>
Argentina	0,76	3,51
Bolivia	1,31	2,83
Brasil	0,83	2,70
Chile	4,29	3,31
Colombia	0,76	3,30
Ecuador	0,23	2,90
Perú	-0,39	2,73
Paraguay	1,89	4,99
Uruguay	0,89	4,85
Venezuela	-0,75	3,74
Suramérica	0,84	3,04

Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

Sin embargo, de ninguna manera incidió sobre la diversificación de las actividades productivas y las exportaciones, como tampoco la productividad y la distribución del ingreso, a efectos de un horizonte temporal sostenible en el tiempo.

Cuadro 12

**Suramérica: PIB per cápita, 2014-2018**

Tasa compuesta de variación promedio (%)

<b>Suramérica</b>	<b>2014-2018</b>
Argentina	-0,65
Bolivia	2,29
Brasil	-1,41
Chile	0,70
Colombia	0,66
Ecuador	-0,87
Perú	1,96
Paraguay	1,48
Uruguay	0,54
Venezuela	-11,32
Suramérica	-1,38

Fuente: Cepalstat. Cálculos del autor.

Contrariamente a lo afirmado por Calderón y Castells (2018), tal evento de crecimiento no generó desarrollo.<sup>12</sup> Por el contrario, en los siguientes cinco años la región experimentó la vuelta al bajo crecimiento y la recesión (cuadro 12). Con relación a la desigualdad en la distribución del ingreso, en opinión de Lustig (2020), a partir de 2013, dependiendo del país, se ha mantenido estable y en otros experimenta cierto incremento.

La ilusión del desarrollo latinoamericano entre 2003-2013, se yergue frente a nosotros como una oportunidad perdida, un nuevo naufragio en las procelosas aguas del provento de los recursos naturales. Cito *in extenso*:

La región no pudo durante el evento de auge económico crear las condiciones para conceder mayor autonomía a los determinantes internos del crecimiento. La elevada correlación entre PIB y términos de intercambio de ninguna manera experimentó cambios por cuanto las condiciones estructurales que la definen se mantuvieron incólume. Así, los elementos que Calderón & Castells (2018) visualizaron como evidencia de una política «neodesarrollista» en la región no fue más que el resultado coyuntural de la expansión del gasto público y el efecto del aumento de los precios internacionales de los productos básicos: 156,36 por ciento entre 2003 y 2011. Es decir, las mejoras en la distribución del ingreso no pueden asociarse con cambios en la productividad del trabajo o en la reasignación del empleo hacia sectores vinculados con actividades de mayor productividad en el sector moderno sino con las transferencias de ingreso desde el sector público con cargo al incremento de los ingresos externos (en muchos casos, quizá, igualmente asociadas con movimientos al alza del salario mínimo por decisión ejecutiva y acompañadas del aplanamiento en las escalas de remuneraciones). (López Ríos, 2020b: 44).

La experiencia vivida del *no desarrollo latinoamericano* muestra una región que pareciera haber perdido las oportunidades para una inserción dinámica en la economía mundial. La emulación –cual fue la estrategia de inserción por equiparación en la economía mundo a lo largo de los siglos XIX y XX (Reinert, 2004)– que, junto a factores geopolíticos asociados con la doble crisis económica y hegemónica estadounidense del último tercio del siglo XX, explica el notable desarrollo en el este de Asia, no pareciera estar disponible como estrategia para la región suramericana en el contexto de

<sup>12</sup> Los supuestos de Calderón y Castells (2018) los analizo profusamente en López Ríos (2020b).

la globalización-desglobalización. La relocalización industrial para sostener el comercio intra-firma metropolitano luce agotada o, por lo menos, en cuestión, frente a la crisis de las cadenas de suministros puesta en evidencia por la pandemia Covid-19. Por otra parte, el desplazamiento de capacidades productivas buscando menores costos comparativos del trabajo, desde países desarrollados y hacia países subdesarrollados, podría enfrentar una muralla insalvable en la conjunción de tecnologías de la información e inteligencia artificial, y las crisis políticas en los países del capitalismo metropolitano, impuestas por el desempleo y la creciente desigualdad en la distribución del ingreso. De igual manera, la competitividad asiática para la economía de transformación (industrias de fabricación), sostenida por una fuerza de trabajo altamente capacitada y productiva, impone límites a la senda de industrialización de bienes de tecnologías intermedias en nuestra región.

Semejante cuadro de tensiones obliga desde Latinoamérica a repensar las oportunidades para el desarrollo económico (diversificación de las actividades productivas y las exportaciones, aumento sostenido de la productividad y mejora en la distribución del ingreso). Cuatro son las áreas que de manera preliminar puedo enunciar en cuanto espacios temáticos desde los cuales se pueden diseñar políticas convergentes para recuperar la motivación por el desarrollo en el contexto de la integración,<sup>13</sup> si y solo si frente a las realidades geopolíticas actuales que declaran a viva voz su ineluctable aislamiento de las tendencias dominantes, la región logra investirse del pragmatismo necesario para volver a iniciativas concertadas y de mutuo beneficio. Ganar-ganar, se dice en la teoría de juegos.

En primer lugar, recuperar la iniciativa Ilrsa. Como señalé más arriba, la iniciativa Ilrsa se concibió en agosto de 2000 por parte de los Presidentes suramericanos como un esfuerzo para superar las limitaciones impuestas sobre la integración regional por las deficiencias en la infraestructura física y de servicios. Puede alegarse su escaso realismo financiero, si se considera la totalidad de los proyectos inicialmente concebidos. Sin embargo, una cartera más acotada está contenida en la Agenda de Proyectos Prioritarios de

<sup>13</sup> Es imprescindible tener presente que el desarrollo desapareció de la agenda latinoamericana al calor de la crisis de la deuda externa durante la década de 1980 y la integración regional tan solo pudo reforzar su sesgo por el comercio. En el breve interludio de Unasur, bajo el paraguas del auge de precios de los productos básicos, la región escudriñó brevemente el largo plazo desde la iniciativa Ilrsa. Las diferencias políticas tomadas desde posturas irreductibles y la imposibilidad del pragmatismo, condujeron a su naufragio.

Integración (API), establecida en 2011 y conformada por «proyectos estructurados» los cuales se componen de uno o más proyectos individuales. Los proyectos estructurados se concibieron para consolidar redes de conectividad física con alcance regional (es decir, designan proyectos con incidencia transfronteriza), con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada (Unasur, Cosiplan). Un ejemplo de proyecto estructurado está en el eje de comunicación por carretera desde Ciudad Guayana en Venezuela hasta Paramaribo en Surinam, pasando por Georgetown en Guyana. Cada uno de los puntos de interconexión luce un proyecto individual que igualmente puede ser seccionado en otros proyectos individuales para los tramos carreteros.

En el momento de su creación, la API dispuso de 31 proyectos estructurados y 88 proyectos individuales con una inversión estimada en USA\$ 13.653 millones. De estos proyectos, el 52 por ciento se encontraban en ejecución. Para 2016, la API mantuvo sus 31 proyectos estructurados originales, pero los proyectos individuales se elevaron a 103 con una inversión estimada en USA\$ 20.148,6 millones (Unasur, Cosiplan).

Tanto la primera de las áreas como la segunda, esto es, la asunción de la transición energética en la región desde hidrocarburos a hidroelectricidad (a diferencia de la concepción impuesta por la agenda del capitalismo metropolitano cual es la de hidrocarburos a energías limpias o alternativas), comporta una importante movilización de recursos internos; desde maquinaria y equipos hasta desarrollo tecnológico y recursos financieros tanto internos como provistos desde el resto del mundo. Lo relevante en ello es la centralidad en el uso del establecimiento doméstico (empresas, institutos de investigación, capital humano) para el aprendizaje y el desarrollo de nuevas capacidades que impongan a la región del dominio y adquisición de destrezas para la competencia internacional, y generen suficiente potencial para movilizar recursos y nuevas fortalezas internas.

El planteamiento de la transición desde los hidrocarburos hacia la hidroelectricidad fue inicialmente expuesto por Fernando Fajnzylber en 1990, en el contexto del curso internacional de Políticas Públicas y Desarrollo en la sede Ilpes-Cepal en Santiago de Chile. Su prematuro fallecimiento al año siguiente impidió que la idea permeara al resto de la región y, de hecho, desapareció como iniciativa para la discusión sobre la reestructuración de la base energética del desarrollo suramericano. La extraordinaria capacidad hidroeléctrica

contenida en los acuíferos de la región, la cual incluso en los casos de menor energía potencial puede expandirse mediante el recurso tecnológico de la superconductividad,<sup>14</sup> sugiere su necesaria consideración.

En tercer lugar, menciono la recuperación de las bondades de los recursos naturales en cuanto bendición para el crecimiento económico, tal como lo asumen Sinnott, Nash y De La Torre (2010), Meller, Poniachik y Zenteno (2013) y Meller (2020). En oposición a la hipótesis de Sachs y Warner (1995) –la cual postula una «maldición de los recursos naturales» a partir de la asociación negativa entre las exportaciones de recursos naturales y el crecimiento económico–, los autores mencionados invocan los beneficios efectivos y evidentes que para Latinoamérica ha significado su extraordinaria dotación de recursos naturales.<sup>15</sup>

En un primer ensayo, conjuntamente con Dan Poniachik e Ignacio Zenteno (Meller, 2013), se concluye la invalidez de la inferencia de Sachs y Warner al demostrar las debilidades de su análisis econométrico, el cual conduce a una paradoja: al considerar al conjunto de países en la muestra, se obtiene una asociación negativa, mas, al evaluar individualmente a cada uno de los países, hay una asociación positiva. La paradoja desaparece cuando se utiliza una estimación de panel para el conjunto de los países. Así, concluyen que no hay una relación negativa estadísticamente significativa entre las exportaciones de recursos naturales y el crecimiento económico. Por otro lado, un resultado adicional en esta investigación es la descalificación de la «tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio» (mediante la comparación de la evolución de los precios de una canasta de recursos naturales latinoamericanos y de computadores de fabricación estadounidense) y la «enfermedad holandesa» (en este caso mediante el expediente de la relación de precios entre productos básicos secundarios en la canasta de exportaciones de un país y su producto básico principal).

En un segundo ensayo (Meller, 2020), a mi juicio logra sintetizar su planteamiento de la manera siguiente. Cito *in extenso*:

En la región, los RRNN son realmente los sectores líderes en el uso de tecnologías modernas y tecnología de la información. Dada la experiencia de varios países desarrollados que poseen abundantes RRNN, estos

<sup>14</sup> Tierras raras que conducen electricidad sin pérdida de calor, lo que permitirá, teóricamente, reducir el tamaño económico mínimo de las centrales hidroeléctricas.

<sup>15</sup> «(...) la riqueza de recursos naturales, en promedio, ni socava ni promueve desproporcionadamente el crecimiento económico». Así lo anotan Sinnott, Nash y De La Torre (2010: 53), en clara respuesta a la hipótesis de la maldición.

pueden constituir una plataforma intensiva en conocimiento y la base para la innovación tecnológica. Además, gracias a los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, los RRNN pueden generar actividades productivas que promuevan el desarrollo local contribuyendo así al crecimiento más homogéneo de los países latinoamericanos (Meller, 2020: 168).

Meller sugiere que la dificultad para visualizar la «bendición de los recursos naturales» se halla tanto en la centralidad de la industrialización en la concepción del crecimiento económico moderno como en la hipótesis sobre el deterioro de los términos de intercambio y en el papel de las economías de enclave en la teoría de la dependencia. A partir de la elaboración de Meller se puede adelantar una tríada valorativa para situar/levantar el potencial de los recursos naturales como acicate para el desarrollo económico:

1. El sector de los recursos naturales «es un importante usuario de tecnologías modernas y puede constituir la base para (desencadenar) procesos de innovación técnica».
2. «Promover la formación de clústeres en torno a los recursos naturales puede constituir una adecuada y promisoría estrategia de desarrollo para la región». Según Meller, ello puede ilustrarse por los clústeres de conocimiento establecidos en países escandinavos y Australia mediante la vinculación del sector privado, las universidades y las agencias públicas.
3. La constitución de un entorno institucional adecuado para fomentar y sostener las cadenas potenciales de innovación y generación de productos.

Finalmente, asumo la propuesta de Carlota Pérez que discierne entre industrias de procesos basadas en recursos naturales y las industrias de fabricación (Pérez, 2010). Con tales conceptos remite a lo siguiente: por industria de procesos entiende la transformación directa de materias primas mediante métodos químicos, eléctricos, calor u otros, y a servicios como las telecomunicaciones. Por otra parte, la industria de fabricación está referida a la manufactura de productos mediante el ensamblaje de partes diferentes, generalmente en talleres y líneas de ensamblaje utilizando mano de obra. La distinción fundamental que Pérez introduce en referencia a las entidades geográficas, esto es, Asia y Latinoamérica, y con relación a las dos modalidades de asumir la producción, atiende en primer lugar a la mayor disponibilidad

de fuerza de trabajo entrenada y de bajo costo, la abundancia de ingenieros y un nivel medio educativo relativamente más elevado, evidente en Asia. Por el contrario, en Latinoamérica precisa una menor densidad poblacional, salarios más elevados y una profusa disponibilidad de recursos naturales que le confieren una ventaja para especializarse en la industria de procesos.<sup>16</sup> Pérez visualiza la constitución y consolidación de la industria de procesos de la siguiente manera:

La estrategia implicaría el escalamiento tecnológico constante de las actividades basadas en recursos naturales y la mejora gradual del perfil de las exportaciones mediante innovaciones continuas (...). La idea sería comprometerse en un esfuerzo concentrado por dominar las tecnologías de las industrias de procesos, desde los *commodities* en gran escala (acero, aluminio, papel, cerveza, petroquímica y ciertos alimentos), pasando por las especializaciones de escala intermedia (química, biotecnología, nanotecnología), hasta los materiales en pequeña escala hechos a la medida y los químicos especiales y otros productos de nicho. (...). Los objetivos serían la migración gradual hacia productos con un valor agregado cada vez mayor, con características cada vez más especializadas y adaptadas al cliente, y el establecimiento de potentes redes de innovación (con participación de empresas y universidades locales, continentales e internacionales) haciendo que el esfuerzo sea sostenible en el tiempo (Pérez, 2010: 128).

El punto de partida de tal estrategia radica en los conocimientos técnicos acumulados en relación con la experiencia exportadora de recursos naturales por cada país de la región, para explotar las ventajas que de allí derivan y desarrollar otras nuevas vinculadas igualmente con nuevos productos y procesos.

En su conjunto, las cuatro iniciativas enunciadas resultan consistentes entre sí y se refuerzan, especialmente las dos últimas asociadas con los recursos naturales. Más allá de la aclaratoria formulada por la propia Carlota Pérez con relación a la menor absorción de trabajo no especializado por parte

<sup>16</sup> Los rasgos peculiares destacados por Pérez para distinguir el potencial productivo y sus posibilidades en ambas regiones, adquieren una significación medular cuando se observan las participaciones relativas de sus respectivas exportaciones de manufacturas con relación a las exportaciones totales y a las exportaciones mundiales durante la segunda década del presente siglo: para el sureste de Asia, 91,7 por ciento y 36,8 por ciento; en el caso de Suramérica, 46,7 por ciento y 1,9 por ciento. Durante el mismo período, 14,6 por ciento de las exportaciones manufactureras de Suramérica fueron consideradas de mediana y alta tecnología. En el caso del Sureste de Asia, ascendieron hasta 60,6 por ciento (Unctadstat, enero 2020).

de la industria de procesos, luce pertinente mantener presente la advertencia de Yao Yang (2019), a la luz de los resultados de la República Popular China en materia de desarrollo económico: el imperativo para los países de crear una capacidad industrial propia para aprovechar al máximo el ahorro interno, a lo cual se puede agregar el subsecuente fomento de ganancias de productividad mediante economías de aglomeración (el tupido bosque de conocimientos y destrezas que fluyen de manera transversal en la teoría de la complejidad económica).

La política industrial pareciera estar de vuelta, aunque, como sugieren Cherif y Hasanov (2019), haya renuencia para hablar de ella. Para que la región asuma con propiedad sus posibilidades en el contexto de las iniciativas acá enunciadas debe primero entender que el fracaso de la industrialización sustitutiva (o conducida por el Estado, como prefieren apuntar Bértola y Ocampo, 2013) no puede disociarse de la fuerte transnacionalización que experimentó a lo largo de su periplo, lo cual le enajenó del potencial de crecimiento vinculado con los encadenamientos internos hacia adelante y hacia atrás. Ello es una lección indeleble del desarrollo contemporáneo en el sureste de Asia. La tendencia en Asia a menores ratio Acervo de Inversión Extranjera Directa/PIB y Flujo de Inversión Extranjera Directa/ Formación Bruta de Capital Fijo a medida que se avanza en el desarrollo económico atestigua una creciente incorporación de capital y capacidades domésticas conjuntamente con las ganancias de destrezas para la creación de riqueza y generación de mayor ahorro interno. Aquí adquiere sentido el llamado de atención de Yao Yang. El desarrollo requiere entonces centrar los esfuerzos en aupar las fortalezas internas ya adquiridas y constituir y consolidar otras nuevas. A ello apuntan las iniciativas propuestas y la exposición de las debilidades contenidas en una composición del comercio exterior de la región que, de suyo, dada su naturaleza técnica y económica actual, no permite internalizar mayores fortalezas y sostener crecimiento a largo plazo en razón de su vulnerabilidad externa.

## Referencias bibliográficas

**Aladi** (2017). *Evolución del comercio negociado 1993–2015*. Montevideo. Aladi/SEC/Estudio 221.

**Bértola, Luis y José Antonio Ocampo** (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Calderón, Fernando y Manuel Castells** (2018). *La nueva América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

**Cepal** (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.

**Cherif, Reda y Fuad Hasanov** (2019). «The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy». IMF Working Paper WP/19/74. Washington, D.C.

**Ffrench-Davis, Ricardo** (1979). *Economía internacional: teorías y prácticas para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Lakatos, Cilla y Franziska Ohnsorge** (2017). «Arm's Length Trade: A Source of Post-Crisis Trade Weakness». World Bank, Policy Research Working Paper 8144. July. Washington, D.C.

**López Ríos, Vladimir** (2020a). «Latinoamérica: entre la globalización y la reprimarización». *Cuadernos del Cendes*, año 37, n° 103. Tercera época, enero-abril. Caracas.

**López Ríos, Vladimir** (2020b). «Los riesgos de la niebla: ¿hubo un evento desarrollista en América Latina a comienzos del siglo XXI?». Mimeografiado.

**Lustig, Nora** (2020). «Desigualdad y política social en América Latina». New Orleans: CEQ Institute, Tulane University.

**Meller, Patricio**, ed. (2013). *Recursos naturales y diversificación exportadora. Una mirada de futuro para América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan-CAF.

**Meller, Patricio** (2020). «Recursos naturales, diversificación exportadora y crecimiento», en CAF, *El desafío del desarrollo en América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva*. Caracas: CAF.

**Ollarrea, Marcelo** (2020). «Integración regional», en CAF, *El desafío del desarrollo en América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva*. Caracas: CAF.

**Pérez, Carlota** (2010). «Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales». *Revista de la Cepal* n° 100, abril. Santiago de Chile.

**Reinert, Erik S.** (2004). *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. New York: Carroll & Graf Publishers

**Sachs, Jeffrey y Andrew Warner** (1995). «Natural Resource Abundance and Economic Growth». NBER, Working Paper n° 5398, december. Washington, D.C.

**Sanguinetti, Pablo** (2021). «Apertura comercial y productividad: desafíos y oportunidades tras la crisis sanitaria». Documentos de políticas para el desarrollo. Caracas: CAF.

**Sinnott, Emily, John Nash y Augusto De La Torre** (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

**Vacchino, Juan M.** (1981). *Integración económica regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

**Yao Yang** (2019). «The Open Secret of Development Economics». *Project Syndicate*, october. Washington, D.C.