

INT-0461

PRELIMINAR
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Abril de 1966

~~C. Pavez~~

79/66

(8-6)
341.17
G.
14



INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

por Norberto González

*

(8-6)
341.17
G



900049908 - BIBLIOTECA CEPAL

(8=6)
341.17
G

INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

I. ANTECEDENTES

La crisis de 1930 produjo en los países de América Latina una ruptura del viejo esquema del crecimiento basado en un rápido incremento de exportaciones de productos primarios al resto del mundo. Desde entonces [en adelante] el poder adquisitivo de las exportaciones ha sido demasiado pequeño para cubrir las necesidades de importación de bienes intermedios y de capital que resultan del proceso de desarrollo; el estrangulamiento del sector externo limitó seriamente las posibilidades de obtener una tasa de crecimiento rápida y sostenida.

Como reacción a las dificultades del balance de pagos, los países de América Latina iniciaron procesos de industrialización no muy claramente definidos al principio, que paulatinamente dieron lugar a políticas más deliberadas de sustitución de importaciones.

El mantenimiento de las condiciones desfavorables para las exportaciones tradicionales de América Latina condujo a un uso intenso de este nuevo esquema de sustitución de importaciones, particularmente en los países más grandes de la región; no solamente se hicieron las sustituciones más fáciles, (tales como las de bienes durables y no durables de consumo), sino también algunos bienes intermedios y de capital cuya producción requería una tecnología más compleja y un uso relativamente más intenso de los recursos escasos de capital.

Los países latinoamericanos debilitaron sus vinculaciones no sólo con el resto del mundo, sino también entre ellos. El alto nivel de protección y el tamaño relativamente pequeño de los mercados nacionales significó en muchos casos que la competencia no fué muy activa y el nivel de costo no fué muy favorable en comparación con los niveles internacionales. El tamaño del mercado de uno de los países más grandes de la región para muchos de los sectores industriales más dinámicos es de solamente una cuarta parte en relación con el de uno de los países más grandes de Europa Occidental. Esto es cierto para Argentina, Brasil o México, por ejemplo, para las industrias mecánicas; la demanda interna anual conjunta de los tres países para la producción de este sector representa un poco más de 6.000 millones de dólares; la cifra correspondiente a Alemania

/Occidental, Francia

Occidental, Francia y Gran Bretaña es de alrededor de 26.000 millones, Para cada uno de los otros países latinoamericanos, que en conjunto tienen un mercado total aproximadamente similar en tamaño al de uno de los países de esta región que antes se citaron, la diferencia es aún mucho mayor.

En estas condiciones, la sustitución de importaciones y el proceso de industrialización basados en los mercados nacionales encuentran dificultades crecientes para jugar su papel como principales elementos de la estrategia de desarrollo, y las posibilidades de exportar bienes manufacturados al resto del mundo son muy pequeñas.

Un estudio reciente hecho por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social^{1/} muestra que el estrangulamiento externo constituye todavía un importante factor limitante para América Latina. De acuerdo con este estudio, suponiendo que las circunstancias que han prevalecido en los últimos quince años y que han determinado la evolución de las exportaciones e importaciones de América Latina en conjunto constinuaran en el futuro, y que la región aumentara el crecimiento de su producto en uno por ciento, hacia 1975 para el conjunto de la región las necesidades de importación serían superiores a la capacidad para importar en 5.5 mil millones de dólares anuales. Es decir que aún si el proceso de sustitución de importaciones continúa en el futuro, los países latinoamericanos no estarán en condiciones de resolver los problemas de balance de pagos que emergen de su proceso de crecimiento. La reciente Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas ha discutido las formas en que podría resolverse esta brecha del sector externo. Uno de los principales medios recomendados por la Conferencia consistió en el logro de una mayor cooperación de los países en desarrollo entre sí.

La comprensión de estos hechos condujo a los países de la región a la adopción de políticas de integración que fueron posibles en virtud de una larga tradición histórica y cultural común. Además de las consecuencias políticas y económicas generales favorables que podrían esperarse de estas políticas se persiguieron mediante su aplicación dos propósitos específicos.

^{1/} Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Efectos de un programa regional de sustitución de importaciones sobre la brecha del sector externo de América Latina. Versión mimeografiada, Agosto 1965.

El primero, para los sectores de producción primaria y para las manufacturas ya desarrolladas, consistió en incrementar el grado de competencia y en facilitar el logro de mejores condiciones de producción a través del mejor uso de los recursos productivos conectados con una cierta especialización. El ejemplo de la industria textil en América Latina, muestra de acuerdo con estudios recientes, que las posibilidades de mejorar las condiciones productivas son considerables y que las diferencias entre países son de gran significación; el caso de la agricultura, en el cual los esfuerzos para sustituir importaciones han conducido a muchos países de la región a producir la mayor parte de los bienes que ellos necesitan, a pesar de la posición relativamente desfavorable con respecto a recursos naturales en que suelen encontrarse con respecto a algunos bienes, constituye otro buen ejemplo de las ventajas que podrían obtenerse a través de una especialización que tomara mejor en cuenta los recursos de cada país.

En segundo lugar, para aquellos bienes que todavía se importan del resto del mundo, el propósito principal consiste en lograr la posibilidad de mantener activo el proceso de sustitución de importaciones. La ampliación del mercado significaría que la producción de algunos bienes llegaría a ser económica más pronto, que la capacidad productiva de los nuevos establecimientos sería usada en forma más completa y que los procesos adoptados para estos nuevos sectores incorporarían economías de escala. En consecuencia, la inversión necesaria por unidad de nueva producción, particularmente la que requiere el uso de divisas extranjeras escasas, se reduciría, y el incremento de capacidad productiva que podría ser obtenido con los limitados recursos disponibles, se ampliaría. Como un ejemplo de este último caso, un estudio reciente relativo a la industria siderúrgica muestra que la adopción de un enfoque regional para encarar el desarrollo de este sector permitiría el ahorro de unos 3.000 millones de dólares de inversión en un período de diez años. La situación de los sectores que producen bienes de capital es también muy significativa. La integración en este caso permitiría una aceleración del proceso de sustitución de importaciones y ayudaría a hacer al proceso de formación de capital más independiente de las dificultades del sector externo.

/En el mismo

En el mismo sentido, la ampliación del mercado permitiría lograr una mejor posición en relación con las técnicas de producción. En las condiciones presente, América Latina usualmente copia las técnicas creadas en otras partes del mundo que no necesariamente se adaptan a las características de sus mercados o de sus recursos productivos. Por razones vinculadas con las escalas de producción, la especialización y el potencial económico financiero, el mercado regional podría abrir posibilidades para que América Latina creara sus propias tecnologías o adaptara más eficientemente a su particular combinación de recursos aquellas que toma prestadas del exterior.

El estudio ya mencionado del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social muestra que un programa de sustitución de importaciones organizado sobre la base de la regionalización del mercado podría cubrir hasta cerca de la mitad de la brecha del sector externo de América Latina.

II. ESQUEMAS DE INTEGRACION QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO EN AMERICA LATINA

Los dos procesos de integración que se encuentran en marcha en América Latina, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, han tratado de lograr estos propósitos mediante dos grupos principales de medidas; en primer lugar la reducción gradual de barreras de comercio entre ellos para aumentar sus vinculaciones económicas, particularmente en los sectores de producción ya existentes. En segundo lugar la definición y aplicación de una política de desarrollo para los principales sectores manufactureros que producen bienes intermedios y de capital que todavía se importan, usando las ventajas de la regionalización del mercado.

Como se verá más adelante, el progreso logrado hasta ahora es mayor en el primero que en el segundo grupo de medidas.

El caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

La ALALC fue creada por el Tratado de Montevideo en 1960 y comenzó a operar prácticamente durante 1962. A los siete miembros originales (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) se unieron pocos después Colombia y Ecuador.

Estos nueve países representan aproximadamente 180 millones de habitantes, es decir, un poco más del 80% de la población de América Latina, y cerca del 90% del producto bruto interno de la región.

El programa de liberalización del comercio entre estos países trata de lograr la eliminación gradual de todas las restricciones que afectan la parte esencial de su comercio. Esta eliminación se hará en doce años mediante negociaciones periódicas a través de las cuales los países se otorgan mutuamente reducciones de sus tarifas aduaneras y de todas las otras restricciones al comercio; los bienes cuyo intercambio es objeto de esta liberalización se deciden a través de estas negociaciones. Las características distintivas del Tratado de Montevideo en esta materia son, por lo tanto, la gradualidad del proceso y el carácter selectivo del mismo que implica la necesidad de realizar acuerdos periódicos y de adoptar decisiones acerca de la clase de bienes con respecto a los cuales cada país otorga reducciones a los otros.

El número de acuerdos logrados en cada uno de los cuatro años transcurridos se muestra en el cuadro I. Puede verse en el mismo que hay una clara tendencia a la reducción del número de acuerdos. En las primeras reuniones los países otorgaban reducciones sobre todo para mercados que no competían con alguna producción doméstica similar; cuando estos casos comenzaron a hacerse más escasos y las negociaciones afectaron intereses nacionales, el grado de dificultad creció y el número de acuerdos disminuyó drásticamente. Esto da base a la opinión generalizada de que el proceso selectivo de negociaciones está acercándose rápidamente al estrangulamiento, y también ha conducido a la realización de una serie de esfuerzos y propuestas para cambiar este sistema. A ellos se hará referencia más adelante.

CUADRO I

NUMERO DE ACUERDOS ALCANZADOS POR LOS PAISES DE ALALC EN CADA AÑO

<u>Año</u>	<u>Cantidad</u>
1962	3 246
1963	4 347
1964	655
1965	226

Fuente: ALALC, Síntesis mensual, N° 1, julio 1965

/CUADRO II

CUADRO II
 IMPORTACIONES DE LOS PAISES MIEMBROS DE ALAIC^{1/}
 (Millones de dólares)

Año	Desde el resto de la región	Desde el resto del mundo	Total	Importancia relativa del comercio intra-regional	
				(1) (2)	100 (4)
	(1)	(2)	(3)		
1950	383.8	3259.5	3643.3	10.5	
51	517.8	5162.4	5682.2	9.2	
52	452.9	4905.7	5358.6	8.4	
53	531.1	3822.4	4353.5	12.2	
54	579.6	4424.9	5004.5	11.6	
55	576.5	4495.2	5071.7	11.4	
56	410.0	4721.4	5131.4	8.0	
57	442.6	5191.1	5633.7	7.9	
58	403.8	4734.5	5138.3	7.9	
59	354.4	4483.2	4837.6	7.3	
60	376.1	5312.0	5688.1	6.6	
61	361.4	5671.9	6033.3	6.0	
62	420.5	5511.0	5931.5	7.1	
63	526.8	5226.2	5753.0	9.2	
64	638.1	5339.9	5978.0	10.7	

1/ C.I.F.

Fuentes: CEPAL: Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio E/CN.12/717, abril 1965,

ALAIC, Síntesis mensual, N° 1, julio 1965

CUADRO III

EXPORTACIONES DE LOS PAISES MIEMBROS DE ALALC POR GRUPOS DE BIENES^{1/}
(Millones de dólares)

Grupos	Años 1959-61 (Promedio)	1962	1963
Bienes agrícolas	254.91	254.03	296.08
Minerales no metálicos	18.87	21.71	19.29
Metales no manufacturados	19.49	41.52	56.54
Metales manufacturados	9.96	18.01	25.88
Químicos y otros	5.08	8.58	14.75

^{1/} F.O.B.

Fuente: CEPAL. Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. E/CN.12/717, abril 1965

El aumento en el comercio inter-regional que ha tenido lugar desde el comienzo de la operación de ALALC se indica en el cuadro II que muestra que en términos relativos el incremento de este comercio desde 1961 en adelante ha sido considerablemente alto. Sin embargo, como este comercio representaba previamente una proporción reducida de las importaciones totales, su significación dentro del sector externo de estos países es todavía pequeña y sólo está alcanzando la importancia relativa más alta que logró durante la primera mitad de la década del 50 en que se basó en acuerdos bilaterales.

La composición de este comercio (cuadro III) muestra que aún cuando los incrementos relativos más altos han tenido lugar en metales y productos químicos, en 1963 todavía un 72% de las exportaciones dentro de la zona se componían de bienes agrícolas, y los productos manufacturados representaban sólo el 13.7%.

^{1/}También debiera

También debiera notarse que el comercio intra-regional muestra una proporción más pequeña de manufacturas entre los grupos de bienes que han sido objeto de acuerdo que en aquellos bienes cuyo comercio no ha sido liberalizado. Esto refleja la resistencia de los países a otorgar reducciones para bienes que pueden competir con su propia producción.

Los hechos señalados permiten extraer la conclusión de que el proceso de liberalización del comercio a través de negociaciones selectivas tendió a producir en el caso de ALALC consecuencias significativas para sectores específicos de la economía, pero que sus resultados hasta ahora no parecen traducirse en un aumento del comercio y en una diversificación del mismo en magnitudes tales que pudieran realizar una contribución substancial a la solución del problema de balance de pagos de estos países.

Es opinión bastante generalizada dentro de la región que el carácter selectivo del proceso ha facilitado el predominio de intereses que tendieron a frenarlo porque podía poner en peligro la posición de algunos grupos dentro de cada mercado nacional. La necesidad de una reducción de tarifas más automática se ha hecho evidente y varias propuestas realizadas dentro y fuera de ALALC apuntan en esta dirección.^{2/}

En el mes de noviembre de 1965 se reunieron en Montevideo los cancilleres de los países miembros de ALALC con el objeto de considerar diversas medidas tendientes a acelerar la integración. Una de las resoluciones aprobadas responde a las preocupaciones relativas al procedimiento para la desgravación del comercio dentro del área. En esta resolución se reconoce la necesidad de establecer un mecanismo automático que asegure un ritmo más acelerado en el proceso de reducción de gravámenes y de eliminación de todas las demás restricciones. El Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC deberá realizar a este efecto los estudios que permiten establecer un mecanismo específico. Entre otras directivas para la realización de estos estudios se señala que en el mecanismo específico a crearse se deberán considerar procedimientos tendientes a atenuar las disparidades existentes entre los niveles de gravámenes de los diversos países, y también

^{2/} En particular, Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch, Carlos Sanz de Santa María, Proposición para la creación del Mercado Común Latinoamericano.

se señala la necesidad de coordinar este proceso de desgravación automática con otro destinado a armonizar gradualmente las políticas de comercio exterior de los países y los instrumentos correspondientes a las mismas. Este estudio deberá completarse durante el año 1966.

Otra característica básica del Tratado de Montevideo es la concierne a los acuerdos de complementación para sectores industriales específicos.

Los acuerdos de complementación se consideraron en el Tratado de Montevideo como un medio de acelerar el proceso de integración por sectores manufactureros específicos. Sin embargo, hasta ahora se firmaron solamente dos de estos acuerdos y por otra parte ellos se refieren a industrias que no son básicamente importantes para la economía de la región.

Es muy probable que una razón importante para esta falta de avance fue la existencia de una cláusula de la nación más favorecida de acuerdo con la cual los países de ALALC que no participan en estos acuerdos de complementación, pueden sin embargo beneficiarse de las ventajas que en ellos se otorgan. Esto significa que países que tienen necesidades y problemas similares no pueden hacer acuerdos de este tipo sin tener que extenderlos a otros países de la región con respecto a los cuales podrían encontrarse en una posición competitiva poco favorable. Ha sido sólo recientemente que entendiendo el papel negativo que esta cláusula desempeñaba para el avance del proceso de integración, los países la modificaron en el sentido de que los miembros que no participan en un acuerdo sólo pueden beneficiarse de las ventajas del mismo después de una negociación específica.

Un segundo elemento que puede haber tenido una influencia negativa importante en las posibilidades de lograr esta clase de acuerdos, es la falta de estudios concretos acerca de las ventajas potenciales que podrían tener para el desarrollo de cada uno de los países, los problemas que podrían presentarse para implementarlos, las alternativas de soluciones de estos problemas y las implicaciones que cada una de estas alternativas pudiera tener para el desarrollo de países específicos.

En la Conferencia de Cancilleres de noviembre de 1965 antes citada se estableció que en el procedimiento destinado a lograr la desgravación automática del comercio intrazonal deberá tenerse en cuenta la necesidad de ajustar el mecanismo de desgravación en distintas etapas de acuerdo con los efectos de su aplicación. Los procedimientos correspondientes tendrán que permitir corregir las desventajas que puedan afectar a uno o más países.

Por otra parte, la negociación de esta clase de acuerdos uno a uno parece presentar importantes limitaciones para lograr un equilibrio regional satisfactorio de acuerdo con el cual todos los países tengan una participación razonable en las ventajas. Se necesitaría un enfoque más global, que incluyera numerosos grupos grandes de sectores, para hacer que el equilibrio fuera compatible con una localización de cada actividad económica que tome en consideración las ventajas comparadas de diferentes países de la región para la producción de bienes específicos.

Un tercer aspecto importante de la política de integración de ALALC, es el tratamiento de los países de relativamente menor grado de desarrollo. Estos países pueden recibir del resto ventajas que no se extienden a otros; estas ventajas se les otorgan sin reciprocidad y pueden consistir en reducciones a las restricciones al comercio que son más rápidas e incluyen bienes adicionales en comparación con las negociaciones normales. La aplicación de este régimen significó la concesión de estas ventajas en favor de Ecuador y Paraguay, con respecto a una larga lista de bienes. Sin embargo, en el caso de este último país el aumento de las exportaciones al área ha sido más lento que el del promedio del comercio intrazonal total; este hecho podría explicarse debido a las condiciones desfavorables de la capacidad productiva paraguaya para exportar competitivamente a otros países latinoamericanos debido a grandes diferencias en el grado de desarrollo. Estas diferencias son, por supuesto, más importantes si el objetivo perseguido consiste no solamente en aumentar las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, sino también en brindarles posibilidades de vender manufacturas en lugar de bienes tradicionales solamente.

En la Conferencia de Cancilleres de noviembre de 1965 se decidió que en el procedimiento de desgravación automática que se establezca, se adoptarán ritmos de desgravación diferentes tomando en cuenta la situación de los países de menor desarrollo económico relativo, (Ecuador y Paraguay) y la de los países calificados como de "mercado insuficiente" (Chile, Uruguay, Colombia y Perú).

Esta diferencia en el tratamiento a los efectos de la desgravación acordada en esta reunión, debería complementarse con medidas más directas destinadas a eliminar gradualmente las desventajas del sistema productivo de unos países con respecto a otros, para ponerlos en pie de igualdad a los efectos de aprovechar el mercado regional.

En esta misma conferencia se recomendó al BID la constitución de un fondo regional de preinversión destinado a financiar estudios relativos a programas y proyectos de interés para la integración regional, particularmente de infraestructura básica, de desarrollo de las industrias básicas, de determinación y explotación de recursos naturales de importancia para el desarrollo industrial y de desarrollo de zonas económicas que interesan a más de un país.

El caso del Mercado Común Centroamericano

Desde 1952 en adelante, cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) firmaron varios tratados bilaterales de liberalización de su comercio aplicables a listas específicas de bienes que fueron acordadas en cada caso. En los seis primeros años de este proceso el comercio entre estos países se duplicó.

En 1958 estos acuerdos bilaterales fueron reemplazados por un tratado multilateral firmado por los mismos países. Esta ampliación geográfica significó indudablemente un paso importante aunque el régimen acordado quedaba todavía limitado a una lista específica de bienes. En los dos años que siguieron a este tratado el comercio inter-regional se cuadruplicó. Dos años más tarde, en 1960, fue firmado el tratado general de integración centroamericana. Con la excepción de un número relativamente pequeño de bienes que están todavía sujetos a regímenes especiales, todos los bienes quedaban incorporados a un sistema de liberalización de comercio de acuerdo con el cual en no más de cinco años debía lograrse una unión aduanera completa.

/Este proceso

Este proceso de continua ampliación y profundización de la integración entre los países centroamericanos, muestra que en este caso existió una clara determinación de usar todas las oportunidades disponibles para lograr nuevos avances; en algunos casos en que la decisión de una parte de los países era más fuerte que la del resto, se firmaron acuerdos que incluían sólo los países que estaban dispuestos a avanzar más; en otras oportunidades los acuerdos parciales logrados previamente se consolidaron en otros más generales que usaron el común denominador de los anteriores; en el interín, se reforzó la vinculación económica efectiva entre los países y se adquirió experiencia con respecto a las consecuencias de los acuerdos ya realizados, para lograr, sobre esa base, nuevos avances.

Es decir que el camino hacia la integración no ha sido el resultado de un conjunto único de decisiones adoptadas en cierto momento, sino más bien el de un proceso de pasos continuos, que todavía no han terminado, dados no solamente en el campo de la liberalización del comercio sino también en el de la creación de otros mecanismos a los que se refieren los párrafos siguientes.

El cuadro IV muestra el incremento intra-regional que tuvo lugar después de 1959. Puede notarse que el comercio entre estos países ha crecido desde 27.6 a 107 millones de dólares durante ese período; esto representa un incremento anual acumulativo promedio de 31.1%. Es también evidente que el monto de este intercambio representa ya un elemento significativo para el crecimiento de los países centroamericanos^{3/} y que su importancia relativa para la economía de los mismos es mucho mayor que en el caso de ALALC. En el mismo cuadro se muestra el incremento y la importancia relativa del comercio intra-regional en las importaciones totales de estos países; la proporción creció entre 1959 y 1964 desde 5.8 a 13.8% a pesar del rápido crecimiento experimentado por el comercio con el resto del mundo.

^{3/} Representa aproximadamente 3% del producto bruto interno. En el caso de ALALC esta proporción es mucho menor al 1%.

CUADRO IV

IMPORTACIONES DE LOS PAISES DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO
(Millones de dólares C.I.F.)

Año	Desde el resto de la región	Desde el resto del mundo	Total	Importancia relativa del comercio intra- regional
	(1)	(2)	(3)	(4) = $\frac{(1)}{(2)}$ 100
1959	27.6	448.7	476.3	5.8
60	31.9	482.5	514.4	6.2
61	43.3	451.4	494.7	8.8
62	47.9	504.7	552.6	8.7
63	79.6	567.2	646.8	12.3
64	107.0	664	771	13.8

La composición de este comercio también muestra un cambio importante representado por el aumento de la proporción de manufacturas. Las exportaciones de manufacturas crecieron anualmente a un promedio de 22.5% en el período 1955-1960, mientras en el quinquenio anterior el crecimiento anual promedio había sido de 5.2% solamente; los bienes no manufacturados aumentaron durante ambos períodos a la misma tasa aproximada de 15%. La información disponible muestra que esta tendencia ha continuado hasta 1962.^{4/}

Las consecuencias de este incremento del comercio intra-centroamericano sobre la producción de los países ha sido importante. El mayor intercambio de manufacturas ha producido una expansión de las industrias ya existentes en el área y también la instalación de algunas industrias nuevas de tamaño regional. Una estimación reciente de las inversiones hechas en estas nuevas industrias asigna a las mismas un monto total de 65 millones de dólares hasta el año 1963, cifra relativamente grande para Centro América. El proceso se intensificó durante 1964 contribuyendo a un incremento de la inversión privada dentro de la región de 10% sobre el nivel del año anterior; la inversión pública en infraestructura se aceleró como consecuencia de las necesidades creadas por el mercado común; tal es el caso de la inversión en caminos, redes de comunicación y puertos.

La reducción de las restricciones internas al comercio fue acompañada de la unificación de tarifas de los cinco países centroamericanos con respecto al resto del mundo. El proceso de reajuste de las tarifas nacionales para lograr esta unificación se inició en 1960. La adopción de esta tarifa común con respecto al resto del mundo ha sido un paso importante para evitar distorsiones que podrían dificultar el fortalecimiento de la integración entre estos países. Algo similar se necesitaría en el caso de ALALC, tal como se ha dicho en muchos casos, pero hasta ahora no ha sido posible ponerlo en práctica.

^{4/} Joseph Moscarella, La integración centroamericana, En "Integración de América Latina, experiencias y perspectivas", Miguel S. Wionczek, Editor.

Una característica importante del Mercado Común Centroamericano que lo distingue de ALALC es la mayor atención que en él se ha dado a los aspectos concernientes a la integración por sectores. Complementando el proceso de libre comercio se adoptaron una serie de mecanismos destinados a dar una orientación más definitiva a la política de integración.

Una parte importante de esta política es el régimen centroamericano de industrias de integración. Este régimen fue creado en 1958 e incorporado al Acuerdo General de Integración de Centroamérica en 1960. Su propósito consiste en establecer industrias con tamaño de mercado regional en forma que procure el mejor uso de la capacidad productiva y una localización de estas industrias que tome en cuenta las ventajas relativas de los países y hacer estos objetivos compatibles con el logro de cierto equilibrio regional. Las industrias que podrían entrar en el régimen son aquellas cuyo tamaño mínimo de planta es tal que requieren el mercado regional para operar económicamente.

Estas plantas reciben un tratamiento especial con respecto al libre comercio dentro de la región y privilegios y excepciones fiscales. La decisión acerca de las plantas que se incluirán en este sistema especial será hecha en acuerdos firmados para cada caso; estos acuerdos indicarán la capacidad mínima y la localización de las plantas y también todas las ventajas que les serán otorgadas y las garantías a los consumidores en materia de precios y condiciones de oferta.

La firma de un acuerdo de esta clase para ubicar una planta en un país dado, no implica que no puedan establecerse unidades productivas similares en los otros países, pero por supuesto todo otro establecimiento que se cree fuera de estos acuerdos no recibirá los privilegios especiales contemplados en el régimen.

Bajo este régimen se han establecido dos plantas. Una tercera comenzará a operar en el futuro próximo y otras varias se encuentran en consideración.

A pesar de la importancia de los resultados prácticos que representan estas plantas debe notarse que la aplicación del régimen ha sido bastante lenta. Esto podría deberse a las dificultades para satisfacer las expectativas de todos los países de la región y lograr un equilibrio de las

/necesidades de

necesidades de todos los países a través de un proceso de decisiones realizado planta por planta. Es evidente la ventaja de lograr acuerdos sobre ciertas orientaciones generales de una política industrial para la región en conjunto y de la discusión de paquetes de proyectos en conjunto de modo que sea posible para cada país obtener un resultado favorable específico. Se hará nuevamente referencia a este punto más adelante.

Una institución que cumple un papel importante en la aplicación de una política de desarrollo para esta región es el Banco Centroamericano de Integración Económica. Fue creado en 1960 y comenzó a operar en 1961. Su tarea consiste en el financiamiento de proyectos de inversión concier- nientes a las industrias de carácter regional, otros que tienen por objeto el logro de una especialización agrícola dentro de la región, los dedicados a reajustes de industrias que deben transformarse debido al proceso de integración, y los proyectos de infraestructura tanto para la construcción de una red mínima de transporte y de energía dentro de la región como para el logro de ciertas condiciones necesarias para el equilibrio regional.

Hasta marzo de 1965 el banco había cumplido operaciones de crédito por un total de 34 millones de dólares que sirvieron para establecer o ampliar 66 industrias específicas, realizar 21 estudios de viabilidad y cuatro préstamos para infraestructura y vivienda. Se han aprobado también cuatro operaciones adicionales de crédito por 22 millones de dólares. Las operaciones del banco serían aumentadas sustancialmente a través de la creación del Fondo de Integración Centroamericana que financiará proyectos tendientes a promover y a reforzar la integración y el desarrollo de los países del área; estos proyectos deberían tratar de lograr un equilibrio dentro de la región y estar incorporados dentro del marco de las políticas de desarrollo y de los planes de los países.

Todas estas operaciones están financiadas por contribuciones de los países centroamericanos y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del gobierno de Estados Unidos. El Banco Centroamericano es potencial- mente una pieza importante de los mecanismos destinados a aplicar una política de desarrollo con una orientación regional y aprovechar las posibilidades que brinda la integración.

/Existen también

Existen también otros dos mecanismos que cumplen un papel importante con respecto a este proceso. El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) tiene una responsabilidad importante en la aplicación de una política de desarrollo industrial. El otro mecanismo propende a la coordinación gradual de las políticas monetaria, crediticia y de cambios de los cinco países de la región; como parte de estos arreglos monetarios y financieros, desde 1961 opera un sistema destinado a compensar los saldos provenientes del comercio intrarregional.

Es también necesario remarcar que la organización institucional del Mercado Común Centroamericano es más fuerte que la de ALALC.

Todos estos instrumentos ayudan a dar al proceso de integración centroamericano una participación mayor de los gobiernos y a confiar relativamente menos en el libre mecanismo del mercado que en el caso de ALALC.

III. UNA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA

En esta sección se analizarán algunos de los efectos principales que podría tener la integración económica sobre el desarrollo de América Latina en conjunto, se expondrán las razones por las cuales la integración debe llevarse a cabo en forma de una política regional de desarrollo y no solamente como un proceso de naturaleza exclusivamente comercial y se discutirán brevemente los objetivos principales que podrían perseguirse con dicha política regional y el significado de la misma.

La integración y el desarrollo de América Latina

Se ha hecho referencia anteriormente al agotamiento que ha venido experimentando para América Latina el proceso de sustitución de importaciones montado sobre la base del mercado aislado de cada uno de los países de la región, como motor principal del desarrollo económico de los mismos. La insuficiencia de este proceso se manifiesta en la brecha del sector externo con que se enfrentará aparentemente la región en los próximos años. Conviene desarrollar un poco más esta idea y para ello considerar primeramente qué puede ocurrir si no se produce un proceso de integración dentro de la región y si persisten las circunstancias básicas de los últimos años.

América Latina ha estado creciendo en los últimos diez años con una velocidad que se considera insuficiente. Esta velocidad insuficiente se manifiesta en el hecho de que el producto bruto interno de la totalidad de la región crece con una tasa más baja que la que podría considerarse mínima razonable.

Esta lentitud se debe en buena medida al estrangulamiento externo de que adolece la región. Si América Latina deseara crecer más rápidamente que en los últimos quince años, las importaciones de bienes de capital (maquinarias, equipos para la industria, el transporte, etc.) y de bienes básicos manufacturados que no se producen en la región en cantidad suficiente (acero, productos químicos, etc.) tenderían a crecer en forma considerable debido a que la producción que se realiza en la propia región no sería suficiente para satisfacer las mayores necesidades de estos bienes que se presentarían. En condiciones normales tendría que pensarse que el financiamiento de estas mayores importaciones de América Latina debería hacerse aumentando en forma paralela las exportaciones que la región hace al resto del mundo. Pero ocurre que estas exportaciones están constituidas por una gama poco diversificada en materias primas agropecuarias o minerales, cuyas posibilidades de venta al exterior aumentan lentamente debido tanto a deficiencias de su producción como a dificultades de colocarlas a buen precio en el mercado internacional. Es decir que las divisas extranjeras que producen estos bienes aumentan más lentamente que lo que se necesitaría para hacer frente a las mayores necesidades de importación. El ingreso de capital extranjero podría hacer alguna contribución para ayudar a solucionar esta diferencia desfavorable entre las necesidades de importación y el producido de las exportaciones, pero no puede solucionar la totalidad del problema, no sólo porque es difícil conseguir un monto tan grande de capital que esté dispuesto a venir a América Latina en condiciones razonables, sino porque aún si ello fuera posible, los montos de intereses, dividendos y amortizaciones que sería necesario pagar llegarían a representar una carga desproporcionadamente pesada al cabo de poco tiempo.

Tal como se dijo en un punto anterior, las necesidades de importación sumadas a los servicios de capital extranjero serían superiores al monto



producido por las exportaciones en unos 5,500 millones de dólares anuales hacia 1975 si se tratara de aumentar en 1% el ritmo de crecimiento del producto y persistieran las circunstancias que condicionan las exportaciones, las importaciones y el capital extranjero. Esto pone de manifiesto la imposibilidad de lograr este mayor ritmo de crecimiento, a menos que se adopten nuevas políticas destinadas a solucionar esta brecha del sector externo.

Uno de los medios a que podría recurrirse con este propósito es precisamente el de adoptar una política más activa de sustitución de importaciones, de modo que una parte de estas mayores necesidades de bienes de capital y de bienes intermedios manufacturados pudieran satisfacerse con producción regional y aliviar así la presión sobre el balance de pagos. Pero este ritmo de sustitución más intenso no es posible si cada país cuenta solamente con su mercado nacional, pues muchos de los bienes cuya producción tendría que encararse requieren plantas grandes, inversiones de capital muy considerables y una tecnología compleja, por lo que sólo pueden encararse si se realizan para un mercado de mayor tamaño. Es aquí donde la integración económica puede jugar un papel importante. Se trataría precisamente de hacer posible, a través de un proceso de esta naturaleza, la realización de un programa de este tipo sobre una base regional. A efectos de determinar la contribución que tal política podría realizar para solucionar el estrangulamiento de América Latina, se ha estimado el efecto que podría tener un programa regional que comprendiera la industria siderúrgica, la de papel y celulosa, la de industrias químicas básicas, las mecánicas, la agricultura, la producción de combustibles y las industrias de metales básicos como el aluminio y el cobre.

La conclusión obtenida es que tal programa de sustitución regional permitiría cubrir hasta aproximadamente la mitad de la brecha de la región en conjunto dependiendo desde luego de la intensidad del esfuerzo realizado.

Pero no sería éste el único efecto de tal programa. Se nota claramente que en la hipótesis en que se llevara a cabo una política de esta naturaleza, podría disminuirse mucho la dependencia de la región con respecto al exterior en cuanto al abastecimiento de bienes de capital.

/Actualmente, el

Actualmente, el sector en que América Latina depende más del exterior para satisfacer su demanda es precisamente el de los bienes de capital donde todavía una parte muy sustancial de las necesidades se importan. Como las importaciones a su vez están limitadas por los problemas del estrangulamiento externo, este abastecimiento de bienes de capital se realiza en condiciones deficientes, y por lo tanto el proceso de capitalización y el crecimiento económico se resienten. La mayor producción regional de equipos que se hiciera posible con la integración permitiría llevar adelante esta capitalización con mayor independencia de las dificultades del sector externo.

Otro efecto importante de un programa de esta naturaleza consistiría en el mayor grado de autonomía de la región con respecto a la creación de tecnología debido a la mayor magnitud del mercado. Actualmente América Latina emplea para su producción una técnica que está definida por los bienes de capital que emplea, los que a su vez están preparados para ser empleados con determinada cantidad de mano de obra, con determinados recursos naturales, etc. Por ejemplo, muchas veces los equipos que se importan están preparados para trabajar automáticamente, con poco uso de mano de obra, debido al hecho de que los países que los producen tienen precisamente gran cantidad de capital y relativamente poca cantidad de mano de obra; pero no siempre es conveniente emplear estos equipos en países en los que precisamente escasea el capital y existe un grave problema de desocupación. Otro ejemplo similar es el que se refiere a los equipos para producción de metales; en muchos casos estos equipos sólo pueden usarse si el contenido de impurezas o de determinados materiales no sobrepasa de una cierta proporción; los equipos han sido creados precisamente para los porcentajes de impurezas que existen en los minerales empleados en los países que producen estas maquinarias; pero suele ocurrir que estas proporciones sean mayores en América Latina y que por lo tanto la producción de un cierto tipo de metales no sea económicamente tan conveniente como podría serlo si los equipos hubieran sido creados para estas condiciones. La falta de capacidad de investigación hace que estos países tengan que adquirir bienes de capital preparados para una tecnología que no es la más adecuada para la región. La creación de un gran mercado

/regional permitiría

regional permitiría fortalecer económica y financieramente a las empresas y crear mecanismos apropiados, de modo que pudiera encararse con perspectivas de éxito la investigación tecnológica dedicada a adaptar mejor los equipos a la combinación de factores y a los tipos de recursos naturales con que cuenta América Latina.

También puede señalarse que una política de sustitución como la señalada, si bien sería altamente conveniente, no debería presionarse más allá de cierto punto, y que por lo tanto no debería considerarse como único ingrediente fundamental de una política de desarrollo para los países de esta región. En efecto, América Latina tiene ya actualmente un coeficiente de importación con respecto al resto del mundo menor que el de países de Europa Occidental y algo mayor que el de Estados Unidos. De seguir una política de sustitución demasiado intensa, este coeficiente se alejaría del de Europa y se acercaría bastante al de Estados Unidos. Esto significaría que América Latina tendría que ser más autosuficiente en materia de técnica, lo que no parece del todo razonable considerando que los países de Europa Occidental tienen mucha más tradición de investigación para la creación de tecnología y de adaptación de la misma a su propia economía y que a pesar de ello, están participando en un proceso de integración económica que, entre otras cosas, les va a permitir hacer un mayor contacto con el exterior y recibir entonces más directa y permanentemente la nueva creación tecnológica. Sería pertinente pensar en la conveniencia de combinar un programa de sustitución de esta naturaleza con otros elementos básicos de una estrategia de desarrollo que permitieran ir promoviendo exportaciones de nuevos rubros o mejorando las de bienes tradicionales.

Esta y otras razones que se expondrán más adelante significan que la sustitución regional de importaciones constituye un aspecto importante pero sólo parcial, y que cumpliría su papel en forma insuficiente si no fuera ubicada dentro del contexto de una política regional más amplia cuyos lineamientos se discuten más adelante.

Objetivos de una política regional de desarrollo

En las secciones anteriores se ha señalado que en el caso de ALALC y del Mercado Común Centroamericano existen varias razones para definir y aplicar una política de desarrollo regional. Los objetivos de tal

/política podrían

política podrían resumirse diciendo que debería lograr una tasa satisfactoria de crecimiento para el conjunto de la región y simultáneamente procurar un cierto equilibrio en el desarrollo de los países que signifique para todos ellos oportunidades efectivas del crecimiento adicional. Más explícitamente, estos objetivos implican:

(i) Obtener de la integración las mayores ventajas posibles para el desarrollo de América Latina. Se pueden obtener tamaños y localizaciones más adecuados para las plantas si se diseña una política deliberada con este propósito. De lo contrario, el libre juego de las fuerzas del mercado no garantiza el logro de estos objetivos como tampoco lo hace, en circunstancias similares, dentro del mercado nacional.

(ii) La integración no es un fin en sí misma sino un medio para acelerar el proceso de crecimiento. Como tal, necesita ser armonizada con los otros ingredientes básicos de la estrategia de desarrollo de los países. El logro de los objetivos de la integración compete por el uso de los recursos escasos con las otras metas del desarrollo nacional y con la realización de las reformas estructurales que también son necesarias dentro de cada país. La política de desarrollo regional debiera servir para poner al proceso de integración en la perspectiva correcta para hacerle jugar el rol que le corresponde y para hacerlo consistente con el logro de otros objetivos que también son necesarios.

(iii) Para lograr un avance más rápido en el proceso de integración es también necesaria una definición clara de sus metas y políticas de largo plazo. La resistencia de muchos sectores a adoptar compromisos de integración más fuertes se basa en gran medida en la falta de definición de estos objetivos y en la consiguiente incertidumbre respecto a los resultados del proceso para el desarrollo general y sectorial de cada país. Por otra parte, como ha ocurrido en el caso de algunos países de ALALC con respecto a la reducción de restricciones ya lograda, la sola eliminación de las barreras de comercio, como medida pasiva, no produce el incremento que podría esperarse en la interdependencia económica entre los países. Es necesario adoptar medidas para el desarrollo de los correspondientes sectores productivos, en tal forma que se los ponga en condiciones de exportar competitivamente y de aprovechar las

/ventajas de

de la a
los países
respecto
de AL

conceptuales envueltos y asimismo una discusión más explícita y completa de las perspectivas del desarrollo económico de la región y del lugar que cada país puede ocupar dentro del crecimiento de toda la zona.

Los avances efectivos ya logrados en la planificación y los del régimen de industrias centroamericanas de integración no son todavía muy importantes, pero en cambio lo son los pasos que se han tomado en esta dirección si se consideran sus posibles efectos futuros.

En el caso de ALALC la dirección de la evolución del pensamiento dentro de la región parece conducir a un resultado similar. ALALC misma aprobó en octubre de 1964 la Resolución 100 (IV) que establece la necesidad de expresar los propósitos principales del proceso de integración en términos del desarrollo económico y social de la región. Lograr una distribución adecuada de los resultados de la integración, prestar atención especial a los países relativamente menos desarrollados y en tal forma garantizarles un lugar razonable en la industrialización de la región, obtener avances efectivos en el proceso de integración, son objetivos expresados en esta resolución que requieren, de acuerdo con ella, la formulación de políticas regionales para la industria y la agricultura. Algunas de las ideas básicas para estas políticas se incluyen en la misma resolución. Además, se reconoce claramente en la misma la necesidad de coordinación de los planes nacionales de desarrollo y se indican algunas pasos con ese propósito.

El Secretariado de ALALC ha organizado muchas reuniones de empresarios y de funcionarios de gobiernos para discutir los problemas del desarrollo de sectores industriales. Estas discusiones parecen haber contribuido a lograr una base de apoyo más amplia para el diseño de políticas de mediano y largo término con criterio regional.

Por otra parte, los gobiernos de varios de los países de ALALC señalaron durante los últimos dos años la necesidad de intensificar el proceso de integración. Como resultado de uno de estos pedidos, cuatro bien conocidos economistas latinoamericanos han expresado recientemente sus puntos de vista con respecto a los pasos que debieran darse con este propósito.^{5/} Uno de los principales capítulos de sus recomendaciones

5/ Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch, Carlos Sanz de Santa María, op. cit.

ventajas de las reducciones obtenidas a través de negociaciones. La política de desarrollo debe entonces ser adaptada dando prioridad a la inversión en estos sectores. Se ha observado que algunos países, por falta de producción, no pudieron exportar en la medida que podía esperarse después que la eliminación de las restricciones tuvo lugar.

La idea de que una política de desarrollo regional de esta clase es necesaria fué resistida en América Latina por un largo tiempo por personas que temían que las dificultades para lograr un acuerdo acerca de los problemas envueltos tendrían un efecto negativo sobre el avance hacia la integración. Las medidas comerciales indirectas parecían más fáciles de aplicar. Sin embargo, la experiencia de ALAIC y del Mercado Común Centroamericano ha conducido en ambos casos a una tendencia creciente a dar un mayor contenido de política de desarrollo a estos procesos. Los mecanismos que se han descrito en secciones anteriores son fruto de esta tendencia, pero además se han dado pasos destinados específicamente a definir una política de esta naturaleza.

El caso del Mercado Común Centroamericano, estando más avanzado, es más claro a este respecto. Hace unos tres años, con la ayuda del BID, la OEA y la CEPAL en colaboración con el Banco Centroamericano y la Secretaría del Mercado Común, se estableció una misión conjunta con el propósito de ayudar a las oficinas de planificación a coordinar las políticas de desarrollo y a trazar algunas directrices generales para la región en conjunto. El trabajo de esta misión se hace considerando la potencialidad del mercado regional en conjunto para el desarrollo económico de los cinco países, tratando de determinar metas que hagan un uso pleno de este potencial, y ayudando a cada país a definir las medidas que son necesarias al nivel nacional. Esta tarea no es fácil, y en el caso especial de Centro América fue necesario el refuerzo previo de las oficinas nacionales de planificación, lo que agregó algunas dificultades. Sin embargo, los cinco países están bien avanzados en los programas nacionales de desarrollo que, hasta donde es posible, toman en cuenta varios de los principales requerimientos que surgen del proceso de integración. La continuación de este trabajo de coordinación de planes debiera permitir una mayor clarificación de los problemas

/conceptuales envueltos

se refiere a lo que ellos han llamado "política regional de inversiones". El contenido de esta política sería algo así como una política conjunta de desarrollo para los principales sectores cuyo mercado abarca la totalidad de la región, y un tratamiento similar para la infraestructura que se necesita tanto para proveer la red mínima de conexión entre países como para dar una adecuada solución a los problemas de los países de menor grado relativo de desarrollo.

También cabe citar la reciente Conferencia de Cancilleres a la que ya se hizo referencia, en la que se han dado algunos pasos concretos en una dirección similar.

Se dice frecuentemente en América Latina y fuera de ella que el Mercado Común Centroamericano ha sido hasta ahora un éxito y que ALALC ha fracasado. Las mayores vinculaciones ya adquiridas por el primero y su proceso de planificación relativamente más definido parecieran respaldar este punto de vista. Sin embargo, debiera tenerse en cuenta que el proceso centroamericano hacia la integración comenzó efectivamente en 1952 mientras que el de ALALC lo hizo cerca de diez años más tarde. Parece ser evidente que en ambos casos el conjunto total de medidas que conforman la integración no fueron adoptadas en una sola vez al principio, sino que más bien fueron el resultado de un proceso a lo largo del cual se refuerzan continuamente las vinculaciones efectivas y se definen y ponen en práctica metas y políticas regionales. El caso de ALALC, por ser prácticamente el de América Latina en conjunto, es tal vez más difícil de lograr. Pero si en América Central a pesar de la inestabilidad institucional que produjo una gran cantidad de cambios de gobiernos desde que el movimiento de integración se inició, fue posible alcanzar resultados concretos y clarificar paso a paso la dirección del proceso, es razonable ser optimista acerca de las posibilidades de que todas las iniciativas y resoluciones que han tenido lugar ultimamente con relación al caso de ALALC van a conducir gradualmente a un mercado común y le van a asignar al mismo un papel claro en la estrategia de desarrollo de la región.

Contenido de la política regional de desarrollo

En una sección anterior se consideró una política de integración constituida por un programa regional de sustitución de importaciones y

/se determinó

se determinó el impacto favorable que la misma tendría sobre el estrangulamiento del sector externo. Para llevarla a cabo debería procurarse, entre otras cosas, lograr una gran movilidad de bienes y factores dentro de la región, y con esta finalidad es necesario desmontar paulatinamente las barreras al comercio intraregional. La política comercial constituye, entonces, un elemento indispensable dentro de las medidas con las que se implementa la integración. Pero a pesar de ser indispensable no es suficiente, y se la debe complementar con una política regional de desarrollo que en forma más activa persigue el logro de una tasa de crecimiento satisfactoria para la región en conjunto y simultáneamente ciertas condiciones de equilibrio dentro de la región. A su vez, uno de los ingredientes de esta política de desarrollo estaría constituido por la sustitución regional de importaciones. Pero también parece evidente que no es éste el único ingrediente que debe estar presente en tal política.

Cabe preguntarse cuáles serían los elementos básicos que la misma comprendería. Parece evidente que no se trataría de elaborar y poner en práctica un plan regional de desarrollo completo, que incluya todos los ingredientes que se exigen en un programa nacional y que trate todos los sectores económicos y elementos de la política de desarrollo con el mismo detalle. Debería establecerse un marco regional global que sirviera de referencia para elaborar políticas adecuadas de desarrollo y para ubicar en una perspectiva correcta la consideración de sectores específicos. Paralelamente, conviene que sean coordinados algunos grandes rubros de la producción económica y ciertas orientaciones básicas en materia de crecimiento regional, comercio entre países y su relación con la estructura productiva, que son de interés común para todos los países. Son éstos los elementos que debieran formar parte de una política regional de desarrollo llevada a cabo dentro del proceso de integración económica. Es decir, tal política regional debiera tratar con el detalle necesario ciertos problemas y sectores y en cambio considerar en forma mucho más tenue y global el resto de los problemas económicos, con el sólo propósito de proveer un marco general de referencia a aquellos aspectos que deben ser objeto de decisiones regionales específicas.

/Se podrían

Se podrían destacar los siguientes elementos que fueran objeto de atención especial en esta política.

En primer lugar, una serie de programas sectoriales de complementación relativos a los sectores de producción que tienen un mercado que abarca toda la región. Se trata de las industrias productoras de bienes de capital e intermedios que constituyen los sectores de sustitución de importaciones incorporados en el programa a que se ha hecho referencia en una sección anterior. El mercado de estos bienes es de tamaño tan grande como la totalidad de la región. Para cada uno de estos casos corresponde diseñar los lineamientos de una política regional de desarrollo del sector y elaborar las formas de implementar dichas orientaciones. El Tratado de Montevideo tiene previstos acuerdos de complementación sectorial de esta naturaleza y en el caso del Mercado Común Centroamericano también se los ha considerado realizables a través del régimen de las industrias de integración.

Un segundo elemento de la política regional de desarrollo se referiría a algunos sectores más tradicionales de la actividad económica que fueran adaptándose paulatinamente a su operación dentro de una región integrada. Se trata en este caso de actividades que ya existen en la región y que abastecen en cada uno de los países una alta proporción de la demanda. Estos sectores han sido desarrollados generalmente sobre la base de una protección bastante alta y adolecen en muchos casos de numerosos problemas; sus equipos suelen ser anticuados, la provisión de energía, transporte y ciertos bienes intermedios importantes no es totalmente satisfactoria; las escalas de producción no son siempre las más económicas y el uso de la capacidad productiva es muchas veces parcial. Debido a estas circunstancias, algunos de estos sectores están operando a nivel nacional en condiciones menos favorables de costos y eficiencia que las del mercado internacional. La integración económica, multiplicando el tamaño del mercado y promoviendo una mayor competencia, puede contribuir en forma importante a mejorar el funcionamiento de estos sectores. La política correspondiente tendría entonces por objeto graduar y orientar la adaptación de estas partes de la economía a la operación dentro de un mercado integrado y crear también las posibilidades

/de exportar

de exportar bienes manufacturados al mercado internacional. Desde ya pueden señalarse algunos problemas específicos que deben ser objeto de atención en esta parte. Uno de ellos consiste en la necesidad de definir una política de renovación de equipos para estas industrias; tal política debiera tener en cuenta que por una parte esta renovación es necesaria para ponerlas en condiciones de competencia regional y en situación más cercana a los costos del mercado internacional; pero por otra parte la supresión de las restricciones al comercio podría crear una competencia tal que alentara una renovación demasiado acelerada de las maquinarias; esto podría ir en desmedro de la inversión neta y por lo tanto del crecimiento, puesto que al dedicar muchos recursos a cambiar equipos anticuados quedarían menos disponibilidades para lograr un incremento neto de capacidad productiva; corresponde aquí discutir distintas alternativas acerca de la intensidad y forma que debe revestir la renovación para llegar a una conclusión respecto a la misma. Otro problema en este campo se relaciona con la elección de tecnologías más o menos insunidoras de capital y de mano de obra; también aquí la competencia regional podría inducir a adoptar la técnica más moderna que generalmente es más automática, lo que podría ir en desmedro de la ocupación; se trataría de definir para los países de la región ciertas orientaciones que trataran de aplicarse paulatinamente. Un tercer problema podría estar constituido por el efecto que la competencia regional podría tener sobre los salarios y condiciones de trabajo; las desigualdades de país a país hacen conveniente prever una consideración de este problema para evitar que la competencia tienda a producirse afectando el nivel de salarios reales. Todos estos aspectos vinculados con la economía de los sectores más desarrollados de los países son de interés evidente para los trabajadores. Debiera señalarse que en el caso de ALALC, tanto en las disposiciones en vigor como en las proposiciones principales que se han hecho para modificar el régimen e intensificar la integración, se incluyen elementos de salvaguardia y se gradúan los procesos en forma tal que estos problemas no lleguen a manifestarse al menos por un período bastante largo de tiempo. Por su parte en el Mercado Común Centroamericano el dinamismo de la integración

ha sido tal que los problemas que pueden haber ocurrido sobre la marcha en este sentido han sido aparentemente compensados en exceso por los efectos favorables. Pero de todas maneras existe aquí un área en la cual es necesario preparar soluciones apropiadas para su aplicación en forma de políticas regionales.

Un tercer elemento de esta política estaría constituido por el enfoque de la situación de los países y regiones de menor grado relativo de desarrollo. Estos países se encuentran en desventaja con respecto a otros de la región en cuanto a dotación de infraestructura, de mano de obra calificada, de experiencia empresarial, de estructura industrial básica. Esto significa que en caso de tener que competir con otros más desarrollados de la región no podrán hacerlo en igualdad de condiciones en particular en la producción de artículos manufacturados. No sería aceptable permitir que se reprodujera dentro de la región el esquema de la división internacional del trabajo por el cual algunos países sólo producen materias primas y otros producen artículos manufacturados. Un segundo aspecto de la cuestión es el de las regiones relativamente menos desarrolladas dentro de un país. Por ejemplo, en el caso de Perú (y algo similar ocurre en muchos otros países) existen tres economías regionales perfectamente diferenciadas y con muy poca conexión entre sí; la economía de exportación constituida por los rubros como la harina de pescado, el cobre, etc., ha sido bastante dinámica en los últimos lustros y en términos generales cuenta con un grado de tecnificación relativamente más elevado. La economía de la costa que produce para el mercado interno, constituida por manufacturas y servicios, está relativamente menos desarrollada y tecnificada que la anterior y no se beneficia mucho con el dinamismo de aquélla puesto que las mayores exportaciones crean un ingreso que sólo se gasta en forma muy limitada demandando bienes manufacturados producidos internamente; la economía de la sierra opera a nivel de subsistencia con una técnica extremadamente primitiva y compra y vende relativamente poco al resto del país, por lo cual el desarrollo de las dos economías anteriores la afecta sólo en escala muy reducida, manteniéndose estancada a través del tiempo. Tanto el caso de los países de menor grado de desarrollo como las regiones relativamente

/más atrasadas

más atrasadas dentro de un país (que son un signo de falta de integración efectiva interna dentro de cada nación) requieren adopción de políticas activas y de apoyos especiales para ir superando la desigualdad actual. Si bien una parte de esta política puede llevarse a cabo estableciendo en estos países o regiones plantas correspondientes a los grandes sectores que constituyen el programa regional de sustitución de importaciones a que antes se hizo referencia, parece necesario no limitar esta política solamente a estos grandes sectores, pues los mismos pueden no ser los más apropiados para este tipo de país o región. En efecto, puede ser preferible radicar en estos casos plantas que tengan un efecto multiplicador grande sobre el resto de la economía, ya sea porque demanden materias primas o bienes intermedios producidos dentro del mismo país o región; o porque demanden gran cantidad de mano de obra y por ello paguen muchos salarios que a su vez realicen una demanda para consumo al resto de la economía; o porque alienten el establecimiento de otras actividades destinadas a procesar las materias primas o bienes intermedios que ellas producen. Algunos de los grandes sectores regionales pueden demandar pocas materias primas locales, insumir poca mano de obra y producir bienes que en un porcentaje muy alto estén destinados a ser directamente exportados del país productor al resto del área; se convertirían en este caso en enclaves similares a los sectores altamente tecnificados de exportación que ya existen en muchos países y que tienen poco efecto dinámico sobre el resto de la economía. Por lo tanto, aunque en los países y zonas menos desarrollados se establezcan plantas correspondientes a estos sectores, sería conveniente no limitar a ellas la política destinada a proveer un desarrollo conveniente para estos países y regiones sino incorporar en este caso a una política de responsabilidad regional todos los sectores cuya viabilidad (por estar, por ejemplo, basados en materias primas nacionales) y cuyos efectos dinámicos totales los hacen aconsejables. Al mismo tiempo, esto haría que, teniendo las plantas una parte significativa de su propia demanda dentro del propio país, contarán los gobiernos con posibilidades de manejar internamente el futuro de estas inversiones. Debe recalcarse que algunas de las

/resistencias a

resistencias a la idea de la integración provienen del temor de que las zonas más desarrolladas de los distintos países aprovechen este proceso de integración regional para vincularse económicamente entre sí y armar una superestructura que les permita desligar su destino del de las zonas menos desarrolladas de sus respectivos países, por tener ya asegurada dentro de ellas un mercado de tamaño y dinamismo tales que las haga más autosuficientes. Esto abona la importancia de encarar en forma explícita los problemas de los países y zonas menos desarrollados como parte de una política regional vinculada con la integración.

Un cuarto ingrediente estaría constituido por los programas de desarrollo de zonas limítrofes entre países, que constituyan naturalmente una unidad económica y que hasta el presente no han sido desarrolladas de acuerdo con sus posibilidades en parte por haber estado divididas en jurisdicciones políticas distintas. Este puede ser el caso de cuencas hidrográficas fronterizas o de áreas tales como la frontera Colombo-Venezolana que ha sido objeto recientemente de análisis por parte del BID con la colaboración del Instituto. También es el caso de zonas de un país que por la distribución espacial de la economía tienden a integrarse económicamente con un centro ubicado en otro país.

Un quinto elemento de la política regional de desarrollo se referiría a sectores que por sus características no alcanzan a tener magnitud regional, pero que pueden ser de interés para grupos de países de nivel de desarrollo o de tamaño similares. Ciertos sectores cuyo tamaño de planta y cuyo mercado no es tan grande como el de aquellos incluidos en el primer elemento antes citado, pero que sin embargo exceden el tamaño de mercado de países más pequeños de la región, pueden encontrarse en este caso.

El sexto elemento de la política regional de desarrollo se relaciona con la situación de las empresas de capital latinoamericano en relación con las extranjeras. Estas últimas tienen frecuentemente una mayor capacidad financiera, técnica y organizativa para ampliar sus operaciones al mercado regional, y también una mayor experiencia de operación en mercados extranjeros. Se nota ya en América Latina en muchos casos que muchas de estas empresas extranjeras que cuentan con establecimientos

/en muchos

en muchos países del área están especializando estos establecimientos preparándose para el momento en que se abran las fronteras; también tienen ya organizadas unidades de estudio que analizan las posibilidades del mercado de cada uno de los países que componen la zona. En cambio las empresas locales en la mayor parte de los casos no están preparadas para adaptarse a una nueva situación de integración. Sería función de los países dar, a través de una política de alcance regional y también de medidas locales, apoyo a las empresas nacionales para compensar esta situación de posible desventaja.

Para dar cohesión a los elementos anteriores, se requiere un séptimo rubro de esta política regional de desarrollo que estaría constituido por el marco general que se citó anteriormente, en el que se fijen los objetivos de crecimiento y de equilibrio regional a que antes se hizo referencia y que contribuya a asegurar que los programas sectoriales, subregionales y fronterizos ya mencionados se dirijan efectivamente en conjunto al logro de estos objetivos globales. Las metas de equilibrio regional incluidas en este marco podrían expresarse, por ejemplo, en forma de un monto y una estructura que debieran satisfacer las exportaciones de cada grupo de países al resto del área; por ejemplo, podría establecerse que cada uno de estos grupos de países debe tender a largo plazo a exportar a los otros países de la región un volumen semejante al que importa de ellos, y también asegurar que en estas exportaciones haya un contenido mínimo de bienes manufacturados. Así planteado el problema, no se trata solamente de un objetivo relativo al comercio intrazonal, sino que implícitamente se está postulando la necesidad de una determinada estructura económica por países que permita realizar competitivamente este volumen y composición de exportaciones. Si a través del proceso de integración los países de América Latina pasan a adquirir en otros países del área, a costos más caros, bienes manufacturados que de otra manera podrían adquirir a precios internacionales más bajos, se requiere que haya cierto equilibrio en las compras de este tipo que realicen entre sí, para que el efecto principal de esta política no sea el de pagar más caros los bienes sino que el de servir para que estos países se apoyen mutuamente durante el período inicial de establecimiento de industrias y ayuden a montarlas sobre base

/más sana.

más sana. Por otra parte, el distinto grado de avance logrado en la sustitución de importaciones que hace que algunos países de la zona ya estén produciendo bienes que otros todavía importan, haría necesario que el impulso dinámico que unos le presentan a otros transfiriéndoles la sustitución que todavía no han realizado, se compense con algún impulso dinámico similar.

También debe servir este marco general para considerar la vinculación que la política de integración debe tener con los elementos básicos de la política de desarrollo económico y social de cada uno de los países. El proceso de integración es un instrumento importante de la estrategia de desarrollo y, como tal, debe ser debidamente coordinado con las reformas estructurales, la política de redistribución de ingresos, etc., para asegurar que juntamente con ellos conduzca con el ritmo necesario al logro de ciertas metas. Ya se dijo anteriormente que en muchos países de América Latina existen diferencias importantes entre el desarrollo de distintos sectores o regiones, y que estas diferencias son tales que se genera cierta autonomía del crecimiento de cada uno con los demás. El sector agrícola se mantiene operando en un nivel de muy baja técnica que no mejora a pesar de los grandes avances que se producen en las manufacturas y la gente que en él se ocupa recibe un ingreso sumamente reducido que no les permite representar ningún mercado importante para los bienes producidos por la industria. Por su parte, la distribución desigual de los ingresos está íntimamente ligada con el escaso ahorro por el hecho de que se destinan muchos recursos a producir artículos suntuarios al mismo tiempo que es insuficiente la oferta de artículos de primera necesidad, etc. Estas deficiencias exigen la realización de reformas de la estructura interna que tiendan a solucionar defectos del sistema desde el punto de vista social y que también permitan dar mayor dinamismo a la economía de estos países. Tal como ya se dijo, la posibilidad de que los sectores más desarrollados encuentren solución a sus propios problemas de falta de demanda entendiéndose entre sí a través de la integración, dejando de lado el destino de las zonas más atrasadas de cada país, debiera evitarse. A pesar de ser el proceso de integración un elemento importante que agrega dinamismo y abre nuevas posibilidades al crecimiento de los países, ya se

/ha visto

ha visto que aún desde el punto de vista estrictamente económico no es suficiente para solucionar por sí sólo el estancamiento de la región. De ahí que debe armonizarse dentro de una política general de desarrollo que tenga en cuenta todas las medidas básicas que deben tomarse con ese fin.

Este marco general tendría que mostrar explícitamente la región en conjunto y cada país o grupos de países por separado. El hecho de que los países del área tengan entre sí distinto carácter y se encuentren en diferentes estados del proceso de sustitución de importaciones, hace que puedan diferir de uno a otro las necesidades que deben satisfacerse para el crecimiento y la estrategia más apropiada en relación con las mismas. Parece razonable suponer que tiene que haber una secuencia lógica en el desarrollo de distintos sectores de un país por la cual algunas producciones se inicien primero a efectos de dar paso y preparar la aparición de otras. Por lo tanto si los distintos países se encuentran a diferentes alturas en esta cadena de desarrollo, esta circunstancia tendrá que tomarse en cuenta al definir cual es el papel que la integración tiene que jugar en cada uno de los casos.

Finalmente, dentro de la política regional de desarrollo con integración debieran tener cabida en forma destacada los programas de mejoramiento de la infraestructura que se dirijan a dos propósitos principales. El primero consistiría en lograr una red mínima de transporte y energía que haga de toda la región un sólo mercado en forma efectiva; si los costos de transporte, debido a la deficiencia de la red básica, son demasiado altos, muchas de las economías de escala y las ventajas de la integración podrán ser neutralizadas, impidiendo que se logre una intensidad adecuada de vinculación interregional; esta red básica de transporte debería al menos vincular en forma económica los núcleos futuros más importantes del sistema económico regional. El segundo propósito de desarrollo de la infraestructura tiene conexión con el problema del equilibrio regional y está destinado a lograr que aquellos países y regiones cuya deficiente dotación actual de infraestructura los pone en desventaja frente a otras zonas más desarrolladas de América Latina vayan adquiriendo la dotación mínima de infraestructura que los prepare para competir en

/condiciones adecuadas;

condiciones adecuadas; esto podría hacerse mediante el desarrollo de ciertos polos que basados en el crecimiento actual de algunos centros menores, los convierta en el futuro en elementos dinámicos de crecimiento de países o zonas actualmente menos avanzados. Se entiende por infraestructura en este caso la dotación de transporte, energía, escuelas, hospitales, vivienda, etc. Las necesidades de inversión en esta infraestructura para poner a los países relativamente menos desarrollados en condiciones competitivas con los otros son de tal magnitud, que a menos que se analice el problema y se trate de encararlo con un criterio de realizar la inversión menor posible, el monto que se dedique a estos fines podrá ser desproporcionado con respecto a los recursos disponibles. De ahí que corresponda concentrar la acción en pocos centros ya semi-formados.

Una política regional de desarrollo que contenga los ingredientes que se ha expuesto, no tiene porque ser complicada ni abarcar más que una proporción relativamente pequeña - aunque estratégicamente importante - de la economía de los países de la región. El grueso de las decisiones económicas pueden quedar fuera de esta política como resorte de decisión de cada país, y sólo estar indirectamente presente en ella a través de las proyecciones globales. El propósito fundamental que debería perseguirse consistiría en ver claramente en cada momento las líneas principales del desarrollo integrado y la solución más apropiada para los problemas que se van presentando en el camino hacia la integración.

Es conveniente recalcar también que aunque se presenta indudablemente una cierta cantidad de problemas que deben ser resueltos con motivo de la integración, el efecto total de la misma puede ser positivo, tal como quedó de manifiesto en una sección anterior, y por lo tanto la actitud correcta con respecto a ella es la de un apoyo activo que permita ir condicionándola en la forma que sea más conveniente para los intereses de los distintos sectores y países.

Los sectores trabajadores han estado hasta ahora muy poco vinculados con el proceso de integración en el caso de ALALC. La reciente Conferencia de Cancilleres de noviembre de 1965 consideró este problema y estimó que la mejor forma de lograr una participación activa de estos grupos consistía en constituir comisiones consultivas con representantes laborales y

/empresariales que

empresariales que estudien las cuestiones que se estimen pertinentes con el objeto de formular proposiciones y proponer soluciones que posteriormente puedan ser examinadas en reuniones anuales de la ALAIC.

In cuanto los sectores asalariados analicen con cuidado el proceso de integración, sus posibilidades y problemas, y fijen posiciones que interpreten debidamente sus intereses dentro del contexto de las posibilidades totales del desarrollo, estarán realizando una contribución efectiva al avance de la integración y al crecimiento de los países de América Latina.