

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1976

Revista de la CEPAL

Director

Dr. RAUL PREBISCH

Secretario

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1976

SUMARIO

Crítica al capitalismo periférico	7
<i>Dr. Raúl Prebisch</i>	
Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975	75
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina	97
<i>Aníbal Pinto</i>	
Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?	129
<i>Marshall Wolfe</i>	
Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa	173
<i>Jorge Graciarena</i>	
Notas sobre integración	195
<i>Cristóbal Lara</i>	
Algunas publicaciones de la CEPAL	209

Notas sobre integración¹ *Cristóbal Lara Beautell**

Se sostiene en ellas que un conjunto de hechos, coincidentes con las difíciles condiciones de la economía mundial, tiende a subvalorar el significado real de la integración y a enrarecer su atmósfera, lo que exige una interpretación y una apreciación precisas de las cuales todavía se carece.

Se analiza la importancia cada vez mayor del intercambio entre los países de América Latina y se le contrasta con la merma sostenida de su posición en los mercados mundiales, tratando de apreciar las interrelaciones de otros mercados, especialmente en el campo de las manufacturas.

El análisis se centra en: a) la calificación de la crisis actual de la integración; b) las desigualdades del desarrollo entre países y la tendencia espontánea a que los países más atrasados se constituyan en "perdedores" en la integración, salvo excepciones o bajo políticas especiales; c) las diferencias de tesis y políticas en cuanto al grado de protección y de programación necesario, y otros elementos que pueden condicionar la influencia de los esfuerzos de integración en la economía de los distintos países.

Las notas hacen especial hincapié en la necesidad de una mayor cooperación entre los distintos esquemas de integración, y examinan la forma en que un proceso flexible de convergencia entre esquemas y países puede aliviar las actuales tensiones e impulsar el avance de la integración.

*Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

1. Examen del proceso de integración: Significado de la experiencia acumulada de América Latina, y su importancia real, presente y futura

Se parte de la base de que falta una idea precisa de la profundidad alcanzada por el proceso de integración económica en América Latina, y sobre la forma en que se le ha relacionado y coordinado con otras políticas de desarrollo, o en que ha influido en este último en los distintos países y regiones. La consecuencia de este hecho es una indefinición de diagnóstico que a su vez motiva incertidumbre respecto a qué hacer, qué políticas seguir y qué acciones emprender en este campo. También en ausencia de tesis fundadas surgen ideas dispares que, aun encerrando posiblemente parte de verdad, tienden muchas de ellas a reducir la importancia de la integración o a negarla. Esta negación se basa generalmente en dos supuestos. O en el hecho de la lentitud de su avance en el pasado y su difícil viabilidad futura, o, lo que es más grave, en el supuesto de que aun avanzando no incide en los problemas verdaderamente cruciales de los países, ni surte consecuencias sociales ponderables.

¹Estas notas fueron preparadas con el propósito de estimular la discusión del tema en una reunión interna entre profesionales de la CEPAL y consultores invitados, y alentar la polémica y el esclarecimiento de los puntos que en ellas se plantean, con el fin de llegar a conclusiones y sugerencias que puedan dar impulso al esfuerzo integrador. Con ese mismo propósito se presentan aquí.

A la integración le ha faltado y aún le falta apoyo de fondo en ese sentido básico. Se han dado muchas de las condiciones necesarias a su avance, se han tomado decisiones políticas para llegar a ella, pero de alguna manera ha faltado un hilo conductor que interprete claramente el proceso y que ayude a orientarlo y justificarlo. Esa ausencia, que por supuesto no es total sino parcial, ha existido desde hace tiempo, pero en los últimos años y especialmente en el momento actual, se hace sentir doblemente, pues de un lado coincide con cierto enrarecimiento de la atmósfera de integración y, de otro, con las difíciles e inciertas condiciones de la economía mundial.

En estas circunstancias, contar con el conocimiento y la tesis faltantes pasa a ser una necesidad política, pues se supone que las mismas circunstancias que exigen una tesis interpretativa clara, son las que permitirían utilizar esa tesis para influir en el curso de los hechos. Y esto se haría en dos sentidos, pues es de creer que, además del grado en que sea posible avanzar en el proceso de integración, es imprescindible ir apuntando a las políticas y modalidades de integración que se conformen y adapten más de cerca a la realidad y a las condiciones económicas previsibles para el futuro inmediato y de mediano plazo. Se puede sostener así que la solidez y firmeza de la integración dependen, por encima de cualquier otro elemento, de la medida en que en los próximos años sea capaz de incrementar la capacidad de respuesta de los países a las condiciones del mundo exterior y a los problemas propios que les plantea el desarrollo. Determinar

esa capacidad de respuesta y las formas en que puede construirse y utilizarse es parte muy importante del esclarecimiento que se busca.

Planteado el punto anterior, interesa examinar el significado de la integración económica desde distintos ángulos, incluyendo aquéllos que cuestionan sus fundamentos mismos y aun poniendo especial atención en ellos.

A veces se argumenta que la integración no tiene mayor significado para los países grandes de América Latina, por cuanto disponen de mercados internos amplios y pueden llevar adelante su industrialización en mejores condiciones, con base en sus mercados nacionales y en su vinculación con los centros más industrializados. Por su parte, los países pequeños aparecen como los perdedores continuos de la integración. El ámbito favorable de ésta quedaría así limitado a las agrupaciones subregionales de países medianos y pequeños, cuya condición económica sea similar. Es decir, a una proporción mínima de la América Latina.

Detrás de estos enfoques esquemáticos, existen realidades muy importantes que convendría examinar para ver hasta qué punto tienen o no validez y continuarían teniéndola en el futuro.

Independientemente del análisis más detallado que pueda surgir en las discusiones, conviene enmarcar esos hechos, así como el examen del significado de la integración, en dos tendencias generales contrastantes: a) la proporción *decreciente* que representan las exportaciones totales de América Latina en la suma de las exportaciones mundiales, y b) la proporción *creciente* que representan las exportaciones intralatinoame-

ricanas como parte de las exportaciones totales de América Latina a cualquier destino. Esas dos tendencias revisten las siguientes características:

- son tendencias continuas en que la pérdida de importancia relativa de América Latina en las exportaciones mundiales y el aumento de la participación del mercado intralatinoamericano se repite a lo largo del período 1960-1974, salvo en años excepcionales;
- las exportaciones de América Latina son también un porcentaje decreciente de las que efectúan los demás países en desarrollo;
- divididas las exportaciones mundiales de 1960-1974 en cuatro grupos según su origen (países desarrollados; América Latina; otros países en desarrollo y todo el mundo), no hay ningún grupo cuyas exportaciones crezcan más lentamente que las de América Latina; y las de los otros países en desarrollo duplican la tasa anual de crecimiento de éstas.

Este es un primer hecho que interesa considerar. Las exportaciones de América Latina al resto del mundo pueden haber crecido con gran celeridad en los últimos años en términos absolutos. Aun así, la pérdida de posición de América Latina es un hecho histórico incontrovertible, tanto en el total de las exportaciones mundiales como ante las que efectúan los demás países en desarrollo. En consecuencia, el aumento relativo de las exportaciones intralatinoamericanas debe interpretarse dentro de esa escala. Si crece su participación comparada con las que van al resto del mundo, en parte es porque estas últimas no han mantenido su nivel relativo, y en parte

por el aumento acelerado de las exportaciones intralatinoamericanas.

Entre los fenómenos que merecen discutirse y estudiarse están la relación existente entre la expansión de estos dos mercados, el intralatinoamericano y el del resto del mundo, y el posible papel de la integración en los años venideros. Puede concebirse que su principal función en el futuro no se limite a compensar parcialmente el insuficiente ritmo de las exportaciones al resto del mundo con la intensificación del comercio dentro de la región. Ello sería una función limitada, aunque muy importante. Pero puede también hipotéticamente servir de elemento de impulso a la creación de comercio con el resto del mundo y, concretamente, como plataforma para impulsar las exportaciones industriales a países no latinoamericanos, según se verá más adelante.

Los datos del problema son reveladores en esos aspectos y deben tenerse en cuenta al mirar hacia el futuro. Ya se hacen sentir en América Latina la contracción del volumen de exportaciones y la desaceleración de su valor nominal. Para el conjunto de América Latina se estima que en 1975 no habría expansión, sino por el contrario contracción del cuántum exportado. Para ciertos países tal contracción puede ser grave, bien porque está presente desde hace tiempo —como en la Argentina, cuya máxima exportación tuvo lugar en 1970—, bien por su elevada magnitud, como en Venezuela, donde el volumen de las exportaciones ascendió en 1975 sólo al 76% de las del año anterior.

Frente a ese fenómeno hay que analizar el panorama latinoamericano y tra-

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA SEGUN SU DESTINO

	1950	1960	1965	1970	1974
Participación de América Latina en las exportaciones mundiales	11,4	7,6	6,7	6,1	6,3
Exportaciones intralatinoamericanas como porcentaje del total de sus exportaciones					
<i>América Latina</i>	8,8	8,7	10,6	12,0	14,7
Argentina	14	16	17	21	28
Brasil	8		13	11	11
México	5	3	6	9	8
MCCA	7	9	18	29	26
Resto de A. Latina ^a	8	5	6	7	15
Grupo Andino ^b	11	10	11	11	14
Exportaciones mundiales de América Latina (A) como porcentaje de las de los demás países en desarrollo (B)	57,1	48,6	47,1	38,8	22,6
Coefficiente $\frac{(A)}{(B)}$	100,0	85,0	82,3	67,8	39,5

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

^aQuince países.

^bComprende los seis países que actualmente lo constituyen.

tar de encontrar el camino de la integración, que no podría serle ajeno. Si se siguiera el comportamiento del pasado, la integración económica no podría aportar la contribución que se requiere indispensablemente, porque lo que se observa en ese pasado no es revelador de suficiente fuerza vinculadora en las economías.

De los tres países mayores, en dos de ellos —Brasil y Argentina— el coeficiente de importaciones intralatinoamericanas era inferior o igual en 1974 que 20 años antes; es decir, que en ellos el aumento de la producción no estuvo ligado a un aumento más que proporcional de las importaciones dentro de América Latina. En el tercero, México, la con-

tracción del coeficiente global de importaciones fue unido a un incremento persistente de las que efectuaba desde países latinoamericanos, pero éstas en 1974 sólo equivalieron a 0.5% del producto. Cualquiera revitalización del proceso integrador tiene que suponer el cambio de esas tendencias, ya que las exportaciones de los tres países citados representan alrededor del 50% de la exportación total intralatinoamericana.

Para América Latina, en conjunto, se cumplió en 1960-1974 el supuesto básico de contracción general del coeficiente de importaciones y ampliación del comercio recíproco, que año a año representa una proporción del produc-

to que va en aumento, aunque todavía es muy baja (3%). De otra parte, la contracción de las importaciones procedentes de fuera de América Latina fue aproximadamente el doble que la expansión del comercio intralatinoamericano; la diferencia se cubrió con sustitución por producciones nacionales.

En síntesis, el intercambio intralatinoamericano creció más rápidamente que el producto en 1960-1974, pero con características que por la concentración de las exportaciones en los países mayores y por la reducida proporción que representa parece no constituir todavía el tipo de vinculación entre los países latinoamericanos que daría a la región más capacidad de adaptación y de respuesta ante la crisis mundial. Si la contracción se profundizara y siguiera afectando a la América Latina, podría contraerse también el comercio entre países latinoamericanos. Faltaría entonces la palanca de la integración y de la expansión del comercio intralatinoamericano en el tiempo preciso en que habría más necesidad de ella. Estas tendencias son muy controvertibles, pues puede la contracción mundial determinar un mayor grado de compenetración y de conducción latinoamericana. En cualquier caso, también esto debería discutirse y estudiarse para poder programar anticipadamente la rápida expansión de ese comercio y contrarrestar en parte el efecto depresivo de la contracción importada.

Preocupa la situación de las manufacturas y las perspectivas futuras de exportación al mercado mundial. El ritmo ascendente que tuvieron estas exportaciones hasta 1974 parece estarse ya frenando y podría descender en los años

próximos. De otro lado, la exportación de manufacturas es un hecho relativamente nuevo en América Latina, pues antes de 1960 el total exportado era insignificante. No hay, por consiguiente, experiencia suficiente en esa exportación, ni en cuanto a las destinadas a los principales centros industriales, ni en las que se intercambian dentro de América Latina. Puede suponerse, por lo tanto, que aún son débiles los mecanismos de defensa para sostener la posición exportadora fuera de América Latina, y aún más para mejorar esa posición.

En estas circunstancias, el mercado de América Latina parece constituir un elemento de mayor estabilidad; el componente de manufacturas dentro de las exportaciones totales intralatinoamericanas asciende a 43%, y sólo a 12% en las destinadas al resto del mundo; con una capacidad de absorción que representa el 31% del total de manufacturas exportadas en 1974, y alrededor del 45% de las no tradicionales.

La importancia que puede asumir en el futuro el mercado latinoamericano puede apreciarse mejor analizando la situación de algunos países que representan el grueso de la exportación de América Latina, tanto dentro como fuera de la región. Algunos de ellos, como Brasil y México, han logrado sustentar sus exportaciones de manufacturas principalmente en el mercado mundial, y serían por tanto más sensibles a las variaciones de éste. Otros, como Argentina, han apoyado sus exportaciones manufactureras cada vez más en el mercado latinoamericano, y en ellas gravitará de modo especial el curso que siga la integración económica en los años inmediatos. Esto apa-

rece claramente si se observa que para la Argentina el mercado latinoamericano absorbió en 1961-1974 el 47% del aumento de sus exportaciones de manufacturas y 70% del incremento de las de la industria metalmeccánica. En general, para la industria metalmeccánica —en todos los países salvo México y Brasil— el impulso mayor a la exportación ha provenido del mercado latinoamericano; esto fue aún más marcado en 1960-1965, cuando América Latina recibió el 87% del incremento registrado en ese tipo de exportaciones.

Es posible que nunca se pueda apreciar con exactitud la importancia relativa de uno y otro mercado como factor de aceleración de las exportaciones de manufacturas; pero es probable que la notoria expansión de las que se realizaban entre países latinoamericanos haya sido la primera señal que hizo encauzar más recursos internos y externos hacia esas actividades, al comprobarse su viabilidad y rentabilidad. Cuando en 1960 todo lo que se exportaba de manufacturas a todo destino no pasaba de 600 millones de dólares, no se pensaba que fuera posible elevarlo en esa magnitud, hasta llegar a 7 300 millones en 1974.

Puesto que ambos mercados de manufacturas —el intralatinoamericano y el mundial— están creciendo en años recientes a un ritmo medio anual de cerca de 30%, y no se sabe si esas tasas podrán sostenerse en condiciones normalizadas de comercio mundial, debe analizarse a fondo el papel que la integración podría jugar en el futuro inmediato. Tampoco se limitan sus efectos a un problema de pagos, sino que pueden tocar también la estructura industrial misma y la forma de relacionamiento de América Latina con los centros industriales y con otros países en desarrollo, según la orientación de las exportaciones y la amplitud e incidencia de la integración.

Un supuesto que puede postularse y discutirse es que en los próximos diez años la incidencia de la integración será elevada en la mayoría de los países latinoamericanos, incluso en aquellos de dimensión económica mayor, y que la orientación que tome el proceso integrador será parte determinante tanto de la estructura de la industria como de las posibilidades de exportar manufacturas dentro de la región y también a terceros.

2.

Los puntos críticos de la integración

a) *Calificación de la crisis actual*

Es necesario calificar la crisis actual y examinar concretamente su significado. Hay en todo esto hechos contradictorios

y antecedentes importantes que interesa aclarar. La integración en América Latina, luego de un inicio en general vigoroso

so, ha ido atravesando por repetidas crisis cuya superación ha constituido a veces la forma de avance del proceso.

Impresiona también ver que junto con la crisis actual de varios de los procesos de integración, ha cambiado radicalmente el dinamismo de los mercados de exportación dentro de América Latina. Algunas de esas mayores exportaciones pueden o no estar vinculadas a programas y esquemas formales de integración, pero en cualquier caso se entiende que han sido inducidas o suscitadas indirectamente por ésta. Al parecer, por encima de las crisis o al lado de ellas, han actuado las fuerzas iniciales u otros elementos que han impulsado el comercio intralatinoamericano. Las exportaciones del Brasil a América Latina crecieron 1.9% anualmente en 1950-1960; casi 14% en 1960-1970 y 27% en 1970-1974. En la Argentina cambió de 8% anual en la década de los sesenta y 1% la anterior, a 34% anual en los últimos cinco años; y en América Latina en su conjunto hemos visto ya su creciente impacto.

Cabe preguntarse entonces qué clase de crisis es la que enfrenta actualmente la integración, y cuál es su profundidad y alcance estructural, institucional y político. ¿Se trata de una crisis general que afecta a todos los ámbitos de la integración o en particular a algunos aspectos y políticas? ¿Constituye un verdadero cuestionamiento de los correspondientes esquemas y de las bases y principios en que éstos se sustentan? En todo este examen es necesario profundizar en el análisis de los factores que más han dificultado el avance de la integración o que hasta pueden haber sido causa de su actual crisis. Por lo demás, ha coincidido con una época de anormalidad en la economía mundial que se agrega a la crisis

de la integración y acentúa sus efectos a través de interrelaciones que convendría estudiar en detalle.

Esta especie de diagnóstico se intenta para buscar el camino hacia la salida de una crisis en la cual los esquemas amplios, como la ALALC, se han mostrado desde hace tiempo inoperantes, y los subregionales insuficientes para resolver los problemas que engendra su propio avance. Hay que buscar la salida en un marco más amplio, de posibilidades económicas menos enrarecidas, por medio de la colaboración entre esquemas y a través de otras modalidades que sean capaces de poner en juego el amplio potencial económico de la integración. Esta se halla todavía subdimensionada, y la crisis la encuentra en ese estado de realización inicial, a pesar del largo tiempo transcurrido desde la iniciación del proceso.

La crisis puede enfocarse en tres planos: i) una crisis de opinión, que subvalora el proceso, o que sencillamente lo ignora; ii) una crisis de realizaciones, que se interrumpen o disminuyen, y iii) una crisis de perspectivas, determinada por la falta de una visión realista y adecuada del potencial, principalmente económico, pero también social y cultural de la integración.

No se ha visto a fondo el papel específico de la integración, cualquiera que sea la magnitud de las exportaciones, y sólo se aprecia ese papel en función de la escasez de medios de pago internacionales. Sin embargo, es de creer que Venezuela, por ejemplo, no necesita menos sino *más* de la integración, después de obtener su excedente financiero. Y lo mismo podría decirse de Ecuador. La necesidad de integración no obedece

sólo a problemas de pago, ni acaba al aliarse éstos. Todo ello forma parte de las perspectivas y del potencial que tiene que ofrecer el proceso integrador, y está también relacionado con la crisis de opinión antes referida.

Mirando hacia el futuro, cabría preguntarse si las motivaciones que al comienzo llevaron a aislar los distintos esquemas para defender su marcha y no retrasar su impulso con la inserción de condiciones más complejas siguen teniendo plena validez, como pueden tenerla; o, si por el contrario, esas motivaciones originalmente positivas están

sobreviviendo a su período útil y persisten cuando lo que posiblemente se necesita no es aislar un esquema de ventajas y vinculaciones, sino potenciarlo a través de cooperaciones de mayor amplitud geográfica y económica, para programas y proyectos determinados, o para ciertas políticas económicas de común interés. Parece ser el caso de Centroamérica, y podría ser en ciertos aspectos el del Grupo Andino. En general, la convergencia de esquemas de integración podría contribuir a reforzarlos y a atenuar la crisis o, eventualmente, a superarla.

b) *Las desigualdades del desarrollo y la igualdad de oportunidades*

Este ha sido un talón de Aquiles de la integración. Son claros los casos en que a medida que la integración avanza se acelera la tendencia hacia un creciente rezago del país o los países más atrasados, que van quedando relativamente marginados de los frutos del proceso. No puede negarse la tendencia espontánea a que los países más atrasados se constituyan en perdedores permanentes en los procesos de integración, no porque no obtengan beneficios, sino porque empeora su posición relativa dentro del grupo. Pero además de esos efectos visibles, la tendencia a la concentración de beneficios puede estar ejerciendo en los actuales momentos un influjo más diluido y menos notorio, pero de mayor alcance, que afecte en general el ánimo integrador. En América Latina hay un gran número de zonas de pobreza y más de las dos terceras partes de los países de la región están situados a una distancia económica considerable del res-

to: es decir, pueden considerarse de menor desarrollo relativo. Estos hechos, que podrían pasarse por alto en una integración limitada y superficial, adquieren relevancia precisamente cuando se entra en capas profundas de la integración, como sucede al menos en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Grupo Andino.

El Grupo Andino registra el primer caso en América Latina, y posiblemente también más allá, en que los únicos países cuya participación en las exportaciones aumentó en 1969-1974 fueron los dos de menor desarrollo. En esos cinco años su participación conjunta pasó de 16 a 24% de la exportación intrarregional, y sus saldos de comercio fueron positivos, con escasas excepciones. Y aunque se podrían señalar algunas otras manifestaciones equilibrantes de la integración, ellas son excepciones que no se extienden a las condiciones de estructura productiva,

que son acaso los principales factores determinantes.

Además, al mirar la pérdida de impulso registrada en los últimos años en algunos esquemas de integración, la crisis abrupta en Centroamérica y el estancamiento progresivo de la ALALC, cabe pensar que hay algo en el conjunto de esas manifestaciones y de otras más amplias que indican la presencia de factores de orden no particular sino general, que en los últimos tiempos han determinado cierta resistencia a avanzar más en la integración, a dar pasos adicionales, convenidos previamente o no. Esa resistencia, en cuya explicación probablemente medien factores de toda índole, puede estar muy influida por la falta de equilibrio en el desarrollo; por desventajas ya observadas y sufridas, o simplemente por temor a ellas.

Influye también en esa resistencia la falta de una visión clara de cuáles serían las consecuencias de la integración en general y sus efectos en los distintos países. Esas dudas retrasan el avance de la integración y pueden estar detrás de muchos de los obstáculos que ha habido que enfrentar. No hay manera de eludir esta conclusión. Aun cuando no se pueda probar categóricamente, al parecer el curso futuro de la integración en América Latina estará influido muy poderosamente por consideraciones como éstas, que giran alrededor de la posición relativa de los países y de su capacidad para

aprovechar las oportunidades que la integración vaya creando. Este problema trasciende la posición de cada país dentro de los correspondientes esquemas, y se extiende también a la posible convergencia entre esquemas y a las relaciones entre éstos y países determinados de América Latina, principalmente los mayores. En el avance que pueda lograrse en estos tres niveles pesa tanto la tendencia a la concentración de beneficios como la incertidumbre respecto a la posición antes mencionada.

Este problema debe abordarse a fondo, analizando la experiencia, la recepción y transmisión de impulsos, las posibilidades de superación y el grado en que todos estos factores determinan: i) mayores posibilidades de comunicación entre países de similar condición de desarrollo; ii) la complementación entre esquemas de integración, y iii) la tarea adicional de integración entre los países más industrializados de América Latina.

En esos tres niveles se requiere investigación y acción adicional, aun en los países mayores. Esto por distintas consideraciones. Pero no podría olvidarse la consideración estrictamente económica de que incluso en naciones de tal magnitud como los Estados Unidos se ha estimado que normalmente el 90% de las empresas aumentaría su productividad y obtendría economías si ampliara su producción.

c) La intensidad de la sustitución regional de importaciones y la protección

Este punto se ha convertido en materia de principio general más que de táctica económica. Suscitan un enfrentamiento de ideologías o posiciones que afecta a

casi todos los aspectos de la integración, y especialmente a la programación industrial y al arancel externo común.

Es preciso analizar este punto de

escisión que se presenta críticamente al avanzar el proceso de integración hasta un cierto punto. También se le encuentra en la etapa formativa de las agrupaciones, pero cuando adquiere carácter más crítico es cuando, como ahora, surge en su fase de aplicación. El riesgo mayor, cuando se llega a ese punto de discrepancia, es caer en una integración que continúe exhibiendo ciertos avances, pero que ni industrialice ni integre, y carezca de orientaciones definidas en los programas; o que, por el contrario, se estanque al perseguir en el plano multinacional un grado de programación que no se concilie con las distintas realidades y políticas nacionales.

Lo sucedido en el MCCA, donde han estado en debate estos mismos puntos de vista, confirma la necesidad de combinar estos dos aspectos, como en efecto se combinan en los acuerdos correspondientes que asignan un papel importante tanto a las fuerzas de la competencia como a la acción programada para sectores que se estiman estratégicos o claves al desarrollo. El problema reside, sin embargo, en que en los hechos el libre intercambio avanza día a día sin necesidad de disposición ulterior alguna, en tanto que el desarrollo de industrias programadas se

estanca en una interminable negociación, alterándose así el equilibrio buscado entre ambos elementos.

Al examinar esos y otros aspectos se sugiere tener en cuenta: i) la relación entre la sustitución de importaciones y el tamaño del mercado; ii) la tendencia de los países pequeños a seguir la más alta intensidad de sustitución correspondiente al mayor tamaño de la unidad integrada; iii) las nuevas tendencias hacia una mayor liberalización; la estabilización del coeficiente de importación desde 1960 y su aumento en años recientes; iv) el dinamismo esperable de la sustitución adicional sustentada económicamente en bases multinacionales; v) la complementación entre exportaciones dentro de América Latina y a terceros países, por parte de países grandes y pequeños; vi) la posible especialización productiva resultante y vii) la necesidad de coordinación de políticas y programas.

El propósito del examen debe ser el de aclarar el problema y contribuir con ideas para superar la gran dificultad de llegar a un punto de encuentro o de reducción de la distancia entre las distintas tesis y políticas. Están establecidas en los acuerdos, pero requieren una viabilidad de la que carecen hasta ahora.

d) *La contracción económica mundial*

Aun si se atenuara, la creciente complejidad e incertidumbre de la economía mundial proyecta sus efectos sobre las perspectivas y posibilidades de la integración y constituye uno de los puntos críticos de este proceso. En otras partes de esta nota se ha hecho ya referencia a

varias repercusiones de la crisis mundial en las políticas de integración.

A esas consideraciones habría que agregar que en cualquier intento futuro para revitalizar —como necesita revitalizarse—, el proceso de integración, será necesario un esfuerzo que permita

recuperar el tiempo perdido. Y esa política no se iniciaría en un momento de auge de las exportaciones, sino cuando son ya evidentes las señales de su declinación.

La pura necesidad obligaría posiblemente a buscar salida a la crisis centroamericana, o a la pérdida de impulso del Grupo Andino y al estancamiento de la ALALC; y, sin embargo, si las soluciones siguen retrasándose o no se encuentran, *y si las políticas de integración no son capaces de reaccionar ante distintas convulsiones de la economía mundial y combinarse con otras políticas para dar respuesta a las necesidades que la crisis mundial plantea, tal necesidad se iría constituyendo en elemento de escisión de los esquemas, por la fuerza de los hechos.* Esto puede constituir un punto crucial que ponga a prueba la firmeza y la utilidad de la integración. Es necesario encontrar formas de vencer su relativa inmovilidad y de ponerla en relación funcional con las condiciones, requisitos y consecuencias de la coyuntura mundial. Si no fuera así, podría resultar muy tentador dar la espalda a los esquemas para encontrar soluciones fuera de ellos, o a través de relaciones especiales con la economía mundial o aun entre países de la América Latina.

Así como sería explicable una reacción de ese tipo, igualmente debe verse que el hablar de la inmovilidad relativa de la integración no significa subestimar fuerzas que aparentemente están en la creciente y que encauzadas hacia el futuro podrían tener mayor gravitación en la economía de los países. Así, mirando en un largo plazo, desde 1950 las únicas exportaciones totales que persistentemente han aumentado más que el pro-

ducto en América Latina, han sido las realizadas dentro de la región. La tasa de expansión del coeficiente de importaciones intralatinoamericanas se aceleró a lo largo de todo el periodo. Aun en 1970-1974 esta tasa fue doble que en el decenio anterior, y en los años sesenta se duplicó la registrada en 1950-1960. Es, por lo tanto, un fenómeno persistente que indicaría la construcción progresiva de una mayor vinculación real entre las economías de América Latina, pero a un nivel todavía demasiado bajo (3%). Es de creer que se trate también de manifestaciones de la existencia de fuerzas integradoras de base que se han expresado desde hace más de dos décadas dentro y fuera de los acuerdos formales, aunque su aceleración más reciente ya señala el impacto decidido de éstos.

Dentro de esas diversas consideraciones debe examinarse si existe una cierta tendencia a que la contracción y las alteraciones de la economía mundial en general, tengan consecuencias críticas para un buen número de países, que más bien diluye y erosiona las posibilidades de una verdadera cooperación multilateral, suscitando la búsqueda de soluciones bilaterales y no de conjunto, no sólo con los países más avanzados, sino en el seno mismo de las agrupaciones de integración de América Latina.

De otra parte, si la vinculación económica entre países quiere aumentarse, no habría que dejar correr la contracción, pues las dificultades para hacerlo pueden resultar crecientes a medida que se prolongue la crisis y se reduzca el impacto relativo de la integración, o porque se tienda al cierre nacional de las distintas brechas de producción, o por otros motivos que habría que estudiar.

e) *El cierre nacional de la brecha de producción*

La demanda industrial en los últimos años ha crecido con gran celeridad, y es bien conocido el aumento de la elasticidad de importación de productos industriales en ese periodo. Junto con ese fenómeno, y con el creciente intercambio intralati-noamericano, se observa también una clara tendencia en algunos países a cerrar la brecha de producción con base en sus respectivos mercados nacionales, generalmente insuficientes. *Es muy acentuada esa tendencia en las industrias dinámicas, especialmente en algunas de las metalmecánicas que constituirían normalmente industrias de integración, es decir,*

destinadas a más de un mercado nacional. Estas tendencias, al duplicarse y repetirse en varios países, agotan esas posibilidades y abrevian el tiempo disponible para la integración.

El rezago de la integración y la crisis mundial están detrás de esa propensión, que además responde a la sustitución general de importaciones. Este tema requiere ser estudiado con vistas a determinar la posibilidad de establecer planes y programas multinacionales que con mayor economía llenen esas necesidades, ampliando el marco de la sustitución.

f) *El aislamiento entre esquemas de integración*

La sustitución subregional indiscriminada puede conducir a la integración de grupos que lleguen con el tiempo a constituir nuevos departamentos estancos. De otro lado, hasta la fecha no se observa una tendencia hacia la comunicación entre las distintas agrupaciones económicas, sino más bien una propensión al aislamiento, en términos de relaciones económicas reales.

Es preciso examinar la forma en que un proceso de convergencia entre agrupaciones de integración podría aliviar algunas de las tensiones existentes en diversos grupos e impulsar su desarrollo al ampliar su ámbito en relación con actividades o programas seleccionados.

En general, sería muy útil conocer si hoy se consideraría realista una política que persiguiera la complementación entre esquemas de integración, la especialización entre países determinados y grupos de países, y la ampliación pro-

gresiva del ámbito de la integración, según los casos y las circunstancias previsibles.

También parece oportuno preguntarse si la constitución de posibles departamentos estancos multinacionales es un peligro en sí, o si el peligro reside más bien en la debilidad de esos "departamentos", principalmente por su tendencia a quedarse a mitad de camino, sin llegar a sus objetivos finales. De tratarse de esto último, como en efecto parece ser, la convergencia tendría como objetivo central activar y fortalecer las distintas agrupaciones de países, lo que a su vez es una exigencia de una integración más amplia.

En el otro extremo es preciso examinar las formas mínimas de integración, que no están incorporadas en acuerdo formal alguno entre países y que emanan principalmente de decisiones aisladas de las empresas privadas, muchas veces

de las transnacionales. Es preciso estudiar este tema desde varios ángulos.

Esas acciones aisladas pueden constituir formas no ortodoxas de integración económica, o pueden asumir modalidades de distribución de mercados u otras que por distintos motivos resulten contrarias y que con el tiempo puedan estorbar el curso del proceso integrador. Lo que interesa examinar es cuáles han sido esas modalidades, y sus efectos en América Latina. Desde un punto de vista más amplio hay también

una tendencia generalizada a que los propios mecanismos de integración busquen proyectos prácticos, flexibles, viables y productivos que rescaten el proceso integrador de su relativo o supuesto desmedro. Es necesario enfocar también estas nuevas políticas, propuestas desde el seno mismo de los organismos de integración, y apreciar su papel posible en el futuro, acompañando a las medidas generales e integración, y como parte y consecuencia de la marcha de ésta.