

CEPAL

Santiago, Chile

Circulación restringida

Enero de 1977

406

REUNION INTERNA DE CONSULTA SOBRE
INTEGRACION ECONOMICA

Las condiciones cambiantes de la integración y
su potencial y posibilidades de
desarrollo ★/

★/ Este trabajo fué preparado por el señor Cristobal Lara,
para ser utilizado como documento básico de discusión..

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	
- Las condiciones cambiantes de la integración y su papel en América Latina	1
- La transferencia de demanda al exterior y el rezago en la oferta de bienes de capital....	8
- La movilización de energías regionales y los ajustes del proceso de integración.....	11
II. EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA CREACION DE INTERRELACIONES ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA	14
- Los distintos tipos de vinculación entre países	16
- La revitalización de los esquemas de integración y el equilibrio entre países.....	21
III. EL DINAMISMO DE LAS EXPORTACIONES Y EL MERCADO DE AMERICA LATINA	27
IV. POSIBILIDADES Y POTENCIAL ECONOMICO DE LA INTEGRACION	35
- La funcionalidad específica de la integración	37
- El equilibrio de recursos y la construcción de oferta en América Latina	38
- Otras manifestaciones y posibilidades de desarrollo vinculados a la integración	40
- Algunas condiciones para el aprovechamiento del potencial de la integración	46
- El alcance geográfico de la integración	49
- Otras modalidades del potencial y efectos económicos de la integración	55
- Las posibilidades de desarrollo industrial y de comercio	61
V. INTERRELACIONES Y ACERCAMIENTO ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN	71
- El aislamiento inicial entre grupos	71
- Características de la convergencia	74

I. INTRODUCCION

Las condiciones cambiantes de la integración y su papel en América Latina.

Estas páginas se proponen abordar el tema de la integración económica mirando principalmente al papel que podría jugar en el desarrollo de América Latina en los años inmediatos y especialmente en condiciones económicas difíciles como aquéllas que se han hecho ya sentir en la región.

Una mirada al curso de los acontecimientos económicos en el último decenio hace aún más imperiosa la necesidad de intentar una apreciación certera de lo que el esfuerzo de cooperación económica ha representado o puede representar para la región.

Estas y otras circunstancias incitan a la Secretaría a traer de nuevo a la atención de los gobiernos un planteamiento actualizado de las políticas de cooperación e integración económica, cuya necesidad crece a pasos agigantados al tiempo que se hacen más complejas y difíciles las condiciones en que se mueve la economía mundial.

Ya en 1975 las políticas de integración que se habían seguido desde mucho antes tuvieron el efecto de actuar como agente compensador de la contracción de las exportaciones de América Latina y de la menor actividad de su intercambio con el resto del mundo. Se puso así en juego el impulso que puede ejercer el mercado común latinoamericano. Aun cuando dicho impulso fue insuficiente, al parecer contribuyó en cierta

medida a que el ajuste de las economías de América Latina ante el cambio violento y súbito de la demanda externa registrado en ese año pudiera efectuarse en condiciones de mayor holgura que en otras regiones del mundo. A pesar de ello es evidente que esa influencia positiva fue relativamente menor y que en consecuencia la contracción de la demanda externa en 1975 no encontrara a América Latina suficientemente preparada para enfrentarla y rebasar las tendencias a la desaceleración de su crecimiento, que para la región en su conjunto se contrajo de casi 7% en 1974 a 2.7% en 1975.

Si ello fue así cabe plantearse si un esfuerzo de integración y de amplia cooperación económica puede jugar un papel mayor en el proceso de desarrollo y permitir a América Latina un margen más amplio de maniobra ante variaciones importantes de su sector externo. La aclaración de este punto o al menos su planteamiento inicial es una de las finalidades más importantes del exámen que se requiere hacer en materia de integración. Es lógico que la fundamentación de ésta no depende esencialmente del curso que siga el sector externo de nuestras economías, pues son transformaciones más profundas en la estructura de la economía las que constituyen su justificación más clara. Pero las circunstancias actuales no pueden ser pasadas por alto en este planteamiento. Bajo distintos esquemas y grados de profundidad América Latina lleva unos 15 años de experiencia integradora. Cabe legítimamente pensar que esas experiencias colocan a la región hoy en día en posición de dar respuesta más amplia a sus necesidades de desarrollo y a las circunstancias mundiales cambiantes que la rodean.

De modo particular debe analizarse la situación de las manufacturas y sus perspectivas de exportación. Algunos países habían logrado avanzar considerablemente en sus políticas de exportación de manufacturas dentro y fuera de América Latina. Pero el ritmo ascendente que tuvieron hasta hace poco empieza a frenarse. Los mercados de los países industrializados han hecho sentir ya el impacto de la contracción de 1974 y la incertidumbre que rodea a las condiciones mundiales ha sensibilizado esos mercados y ha limitado el volumen de las que importa, en especial de las que tienen un mayor contenido de mano de obra que, por lo general, constituyen el grueso de las que exportan los países de la región.

Independientemente de que esas condiciones se acentúen o no en el futuro ellas se presentan en circunstancias en que la exportación de manufacturas es un hecho relativamente nuevo en América Latina cuando todavía son relativamente débiles los mecanismos de defensa para sostener su posición exportadora o para mejorarla.

Comparado con ese comportamiento relativamente inestable del sector externo el mercado latinoamericano aparece ciertamente dotado de mayor dinamismo y con un grado de continuidad en sus efectos de expansión del cual no se alcanza a percibir todavía toda su magnitud.

En cualquier caso son estos aspectos referidos a la estructura y a la evolución posible de las economías de América Latina los que hacen más necesario revisar el estado actual de la integración y apreciar lo que ésta ha significado o puede significar para los países de América Latina según su tamaño, su estado de desarrollo, y las circunstancias económicas que los rodean.

Se ha dicho antes que los esfuerzos de cooperación e integración han dado signos de dinamismo que quedaron confirmados en el aumento, en el caso de ciertos países, del impulso derivado de la cooperación económica en los dos últimos años. Pero no podría tomarse como dada la continuación de esa tendencia. En primer término, porque hay también síntomas que revelan la insuficiencia de esos impulsos y, en segundo lugar, porque los propios esquemas de integración han encontrado desde hace años serias dificultades a su avance ulterior y a su funcionamiento que no cabría ignorar.

Por motivaciones distintas y comprendiendo características especiales en cada caso, el proceso de integración resiente ahora las consecuencias acumuladas de situaciones de crisis y de estancamiento que desde años atrás interrumpieron el extraordinario avance del Mercado Común Centroamericano y detuvieron el de la ALALC, así como de la que en el presente año afectó al Grupo Andino.

El significado de estas crisis es muy diferente en cada uno de los casos, pues ellas se presentan en momentos muy distintos de la evolución de los respectivos programas de integración. La crisis centroamericana surge el año 1969, después de que la región había alcanzado el libre comercio y un arancel común para la producción regional, había establecido mecanismos de inversión y de desarrollo industrial conjunto, y en general configuraba un mercado común muy avanzado.

En el caso de la ALALC, la situación está connotada por factores muy diferentes, ya que el avance del programa de liberación en general fué limitado y quedó interrumpido desde hace 5 o 6 años. El Grupo

Andino es otra realidad distinta en la que, después de considerables realizaciones, la crisis se presenta en un momento de decisiones claves de esa integración subregional y alrededor de puntos esenciales de política de integración en los que se había marchado con atraso, como por ejemplo, la programación industrial y el arancel externo común.

Es de notar, sin embargo, que dentro de esa diversidad de situaciones ha actuado, al parecer, una tendencia común a todas ellas. Según muestra la experiencia en América Latina los esquemas de integración, después de un período de rápidas realizaciones iniciales, tienden a perder dinamismo y terminan enfrentado finalmente la crisis.

El hecho de que se haya registrado esa propensión a la crisis puede ser la manifestación de que haya faltado, en los distintos esfuerzos de integración, uno u otro elemento indispensable para contribuir a dar salida a los problemas de desarrollo que los países tienen planteados, o para responder a las transformaciones y cambios de situación económica muy rápidos registrados en el curso de los años. Puede también, según los casos, haber habido retraso en la construcción de posibilidades económicas suficientemente amplias para resolver problemas que el propio avance de la integración va planteando. También debe mencionarse, como un factor que ha sido difícil superar, la propensión a la concentración de los beneficios de la integración en los países más industrializados, y en general en todos los esquemas puede haber influido también la falta de una perspectiva que aclare las consecuencias de la integración y sus posibles efectos económicos sobre los distintos países, y que pudiera estimular así a los sectores de actividad hacia nuevas realizaciones apoyadas en los mercados regionales.

En cualquier caso, bajo la acción de elementos diversos, se ha ido configurando la situación actual que se caracteriza por la coincidencia de problemas y la pérdida relativa de impulso para seguir avanzando, o aún para aplicar políticas previamente convenidas. Durante algún tiempo, la influencia de esa situación crítica quedó al parecer encubierta por la prolongación de impulsos derivados de tendencias dinámicas anteriores. Pudo así coincidir, en algunos años, la crisis institucional de la integración y la expansión del intercambio, aunque sin duda afectó la cuantía de éste y restringió las posibilidades de emprender amplias inversiones en programas y proyectos regionales.

Sea como fuere, es claro que esos efectos dinámicos procedentes del pasado, parecen haberse agotado y buena prueba de ello es la contracción del intercambio en 1975, en la que debió repercutir también la reducción de las exportaciones al resto del mundo.

En cuanto al futuro, los planteamientos más avanzados que se puedan formular para que el mercado latinoamericano actúe como punto de apoyo y sostenimiento de estructuras económicas eficientes y complejas, supondrían superar en su fondo las diversas crisis, pues ellas afectan no sólo a uno u otro esquema aisladamente, sino a las políticas y posibilidades de la integración en lo general.

Si se admite esa calificación general debe suponerse que se requieren soluciones de esa misma índole que, junto con amplios programas y proyectos de cooperación, actúen sobre los problemas de fondo y corrijan las tendencias al desequilibrio en el desarrollo de los

países y los demás factores que puedan estar generando la propensión, ya señalada, a crisis repetidas.

De otro lado todo replanteamiento futuro debe suponer una apreciación clara de lo que está sucediendo, pues la falta de interpretación adecuada sobre la influencia y las limitaciones de las políticas de integración determina un panorama de indecisiones en los momentos en que más se necesita de esas políticas.

Por esos motivos, se supone aquí que hay decisiones adoptadas en el pasado con un claro sentido integrador que no cobran eficacia ni aplicación práctica porque muchas veces falta la comprensión clara de sus consecuencias, de sus efectos sobre los distintos países y de cómo pueden combinarse con otras políticas para impulsar el aprovechamiento de oportunidades adicionales de desarrollo o para enfrentar los obstáculos que se oponen a éste. De alguna manera ese factor de incertidumbre en cuanto a las consecuencias de la integración, dentro del complejo de condiciones económicas en que se mueven los países, puede haber estado retrasando el avance de la integración en los últimos años.

La desaceleración indicada sería explicable si se presentara al mismo tiempo que se reducen las posibilidades de aprovechamiento conjunto. Pero tal fenómeno surge mucho antes de que se hayan agotado las economías de escala y el potencial de desarrollo inherentes al esfuerzo de integración. Coincide, además, con un momento en que ese potencial revelaba algunas de sus dimensiones más importantes, como sucedió en el caso de Centroamérica y también en el Grupo Andino, así como en lo que concierne al intercambio de manufacturas en América Latina.

Además de esas consideraciones que atañen a factores internos, no podrían dejarse de lado otras exigencias y requisitos de la coyuntura externa y de la condición de la economía mundial. Ya se ha dicho que en el pasado inmediato se registraron impulsos dinámicos dentro del mercado regional latinoamericano, que en parte compensaron la contracción del quantum exportado a terceros países en 1975. Lo que se señala en estas páginas recoge ese antecedente. Pero tiene un alcance más amplio. Implicaría políticas de integración capaces de reaccionar de un modo deliberado ante variaciones de la economía mundial, combinándose con otras políticas para atenuar los efectos desfavorables del sector externo o para aprovechar al máximo los impulsos recibido, si fuera este el caso.

La transferencia de demanda al exterior y el rezago en la oferta
de bienes de capital.

Las consideraciones anteriores cobran validez especial al observar la experiencia reciente. Ha sido claro en América Latina el hecho siguiente: en épocas de expansión y auge de la economía gran parte del impulso recibido se retransmite nuevamente al exterior y se reduce en términos relativos la vinculación entre países de América Latina, como sucedió en los años 1972 a 1974; por el contrario en los períodos de contracción los efectos de la menor demanda externa se suman a la contracción del producto interno y ambos factores repercuten simultáneamente, desacelerando el mercado intralatinoamericano como también fué observado en 1975.

La repercusión de ese tipo de factores se hace sentir aún más hoy en día que en el pasado y se traduce en que una parte muy apreciable de las demandas nacionales de bienes de producción y equipos de capital se transfiere a terceros países, restándole así este poderoso factor de impulso a la cooperación e integración económica. En ese proceso surge un rezago considerable en la producción latinoamericana de bienes y equipo de capital, pues su oferta no encuentra las condiciones de amplitud de mercado y otras que necesita para reaccionar con celeridad ante aumentos de la demanda interna de dichos bienes.

Ese vacío de oferta de bienes de capital y de equipo y maquinaria queda revelado claramente por las estadísticas más recientes y afecta no sólo a los países medianos y pequeños sino aún a los países mayores de América Latina. Incluso esas economías más complejas como las de Argentina, Brasil y México necesitan importar una proporción muy elevada del equipo que requiere su desarrollo. Pero esa demanda origina una escasa especialización y comercio recíproco entre ellos; pues se transmite casi por entero al exterior. De los bienes de capital que importan proceden de América Latina sólo el 8 por ciento en el caso de Argentina, el 5 por ciento en el de Brasil y menos del 4 por ciento en el caso de México.

Esas circunstancias deben ser parte de todo planteamiento futuro pues ellas están señalando a un mismo tiempo un campo amplio de posibilidades de especialización y complementación, y una posición difícil y vulnerable para el desarrollo de los países. Al parecer tanto los

esquemas nacionales como los de alcance subregional han tropezado con algún límite que les han impedido ir cubriendo ese importante vacío.

Se entiende claramente que el rezago en la oferta de bienes de capital ha respondido a las exigencias del desarrollo tal como se han planteado en los últimos años, en medio de un largo periodo de expansión intensa de la economía mundial y regional. Hoy se plantea en condiciones distintas y tiende a ser uno de los puntos esenciales en cualquier esfuerzo de integración y cooperación económica. En el pasado la acción regional no pudo aprovechar las favorables circunstancias en que se movía la economía para construir esa capacidad de oferta regional y poder enfrentar más adelante, con mayor holgura, el momento en que esas mismas circunstancias irían tornándose en adversas. Y ello sucedió no al final de un periodo de relativa inactividad sino, después de años marcados por algunas de las tasas de expansión más altas que ha conocido la región.

Ello quiere decir también que durante la década pasada debió acelerarse grandemente la formación de capital industrial. En ese sentido la región sin duda debe estar hoy en mejores condiciones para emprender esas producciones más avanzadas con base en mercados y recursos conjuntos, pues la disyuntiva a esa acción podría residir en la necesidad de comprimir ineludiblemente la tasa de ocupación y desarrollo.

Tampoco podría olvidarse el hecho de que esa disyuntiva se presenta ahora en momentos en que la integración resiente las consecuencias acumuladas de las situaciones críticas que antes se señalaron. Esta circunstancia no posterga sino que al contrario hace más urgente la necesidad de cubrir el vacío de oferta antes señalado.

El examen que sigue tiene en cuenta esa coincidencia de posibilidades y problemas y de pérdida relativa de impulso, pues en función de ellas, de su carácter permanente o superable estaría determinada la eficacia relativa de las distintas políticas integradoras.

La movilización de energías regionales y los ajustes del
proceso de integración.

Se afirmaba antes que América Latina ha incrementado considerablemente su capital industrial, como factor que favorecería una especialización aún más avanzada en el futuro. A ese rasgo favorable se une un hecho adicional. La observación del curso de las inversiones en la última década, así como del tipo de bienes que son objeto de intercambio entre los países y la creciente ponderación de manufacturas más complejas dentro del comercio intralatinoamericano muestran que al lado de la crisis que resienten los instrumentos o instituciones de la integración han surgido fuerzas vinculadoras que propenden a la especialización entre los países de América Latina. Esas fuerzas son nuevas en cuanto a sus manifestaciones y están además en una fase creciente.

Dicho de otra manera no ha dejado de manifestarse una creciente relación funcional entre las economías de América Latina. Ello explica los efectos compensadores ya mencionados, pero no invalida el hecho de que la región en su conjunto, como un todo o coordinadamente, no estuviera en condiciones de movilizar grandes energías. Fueron más bien

las economías nacionales las que reaccionaron en la medida en que les fue posible hacerlo, y esa circunstancia estableció un cierto aislamiento entre las políticas nacionales y la acción regional.

Este es un punto que merece destacarse. Las políticas de integración no se ajustaron a condiciones económicas de todo tipo que cambiaron rápidamente en los últimos años. En el ámbito nacional, ese es el camino que procura seguirse cada vez que nuevos acontecimientos, problemas o posibilidades inciden sobre aspectos importantes del desarrollo. Las nuevas circunstancias conducen a la adopción de nuevas decisiones y ese parece ser el curso natural entre los hechos y las políticas.

En el campo de la integración, por el contrario, las decisiones una vez adoptadas tienden a configurar políticas que a veces quedan aisladas del curso real de las cosas. En parte porque se las consider adoptadas de una vez para siempre, y en parte porque ha faltado un hil conductor que relacione las políticas de integración con los acontecimientos y cambios más importantes de la comunidad. La integración puede resultar así una fuerza considerable que en parte permanece inmovilizada frente a convulsiones y apremios de la coyuntura mundial o a las propias exigencias que el desarrollo plantee.

Su capacidad para actuar en estos campos dependerá del tipo de países de que se trate y del alcance de las políticas de integración que se empleen, así como de otros factores que serán estudiados más adelante. De manera especial influiría también la propensión

integradora que exhiban las economías de América Latina de un modo continuo y como parte permanente de su funcionamiento, y el grado de interrelación económica que hayan alcanzado hasta ahora.

II. EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA CREACION DE INTERRELACIONES ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA

Una de las formas de apreciar el grado de interrelación económica que se ha ido estableciendo entre los países es la comparación entre el crecimiento del producto nacional de los distintos países y la medida en que ese crecimiento da origen a demandas de importaciones de bienes producidos en los demás países. Indica, desde ese ángulo, el grado de vinculación e integración real que se ha ido estableciendo entre las economías de América Latina, pues revela la medida en que los distintos países irradian a los demás parte de su propio impulso al crecimiento.

Mirado ese fenómeno desde 1960 se observa que en general muchos de los países transforman una parte cada vez mayor de su producto en importaciones procedentes de otros países de la región. Esa tendencia se inicia a partir de 1960 y constituye la primera indicación cierta de que existe en América Latina una propensión funcional a la vinculación entre sus distintas economías, que no existía en épocas anteriores.

El sentido de esos hechos no reside en el nivel de interrelaciones alcanzado. Ese nivel todavía es pequeño pues no podrían considerarse integradas economías que en general comercian entre ellas una proporción más bien modesta de su producto nacional que fluctúa entre 1 y algo más del 4 por ciento de éste según los países.

El significado principal debe buscarse en la persistencia de los hechos que se reflejan en el coeficiente de importaciones interlatino-

americanas y que indicaría una propensión continua hacia su vinculación desde 1960; refleja ese coeficiente el surgimiento de fuerzas comunicativas que en parte reemplazan y sustituyen a las que antes propendían a aislar las economías entre sí o a mantener su relativo aislamiento. Así sucedió en 1950-60 cuando la mayor parte de los países de América Latina, al reducir su coeficiente global de importaciones contraían también el correspondiente a las que procedían de la misma región. Bajo el estímulo del proceso de substitución de importaciones al final de ese periodo los países intercambiaban entre ellos una proporción de su producto nacional inferior a la que existía 10 años antes.

El tipo de interrelación examinado tiene un significado especial ya que vincula a los países desde el lado de la demanda y refleja así - como se ha dicho - una cierta propagación de impulsos al crecimiento de los países en el ámbito regional. Desde este punto de vista tiene un significado diferente a las vinculaciones establecidas, por ejemplo, a través de las exportaciones a otros países de la región. Si bien es cierto que ambas relaciones pueden estar indicando la existencia de complementación económica, el coeficiente de exportación es más bien la forma que asume el aprovechamiento de ese potencial complementario; en tanto que la trasmisión de impulsos a través de la demanda de importaciones se acerca más a la fase en que esa complementación se construye.

Los distintos tipos de vinculación entre países.

Detrás de la creciente vinculación global registrada a partir de 1960 pueden encubrirse tendencias de muy distinta índole, según los países o grupos de países que se trate. Su carácter más o menos integrador se lo dará el grado de generalidad con que esté presente en América Latina, es decir, si se origina en todos o en la mayoría de los países, o si esa tendencia abarca sólo un corto número de ellos.

El comportamiento de ese coeficiente en el caso de los tres países mayores presenta clara diferencia, pero en general es bajo todavía el interrelacionamiento entre su actividad económica y las importaciones que realizan entre ellos y desde el resto de América Latina. Las principales manifestaciones vinculadoras de los países mayores en el último decenio se presentan del lado de las exportaciones, la inversión conjunta y el desarrollo y aprovechamiento de recursos naturales de la región, así como en obras de infraestructura de gran importancia regional.

Los hechos reseñados en cuanto a las importaciones parecen revelar una escasa diversificación económica entre ellos y en relación con los demás países de la región. En efecto gran parte de los bienes de capital y equipo demandados en la expansión no son producidos todavía dentro de América Latina y tienen que ser adquiridos de terceros países, determinando un coeficiente de importaciones desde los centros industriales que a partir de 1970 crece nuevamente a medida que se expande el producto nacional de esos países. (Véase cuadro 1).

Cuadro 1

Coeficientes de importación

Años	Argentina		Brasil		México	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1960	1.7	8.8	1.3	7.3	0.1	10.9
1970	1.9	6.6	0.8	6.4	0.3	9.5
1971	1.8	6.8	0.7	6.9	0.4	8.6
1972	1.5	6.0	0.7	7.5	0.4	9.0
1973	1.5	6.3	0.9	8.4	0.5	9.6
1974	2.0	7.0	0.8	9.9	0.6	10.7
1975	2.1	6.4	0.6	8.9	0.7	10.2

(a) Coeficiente de importaciones intralatinoamericanas, comprendiendo bienes y servicios.

(b) Coeficiente de importaciones extralatinoamericanas, comprendiendo bienes y servicios.

FUENTE: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

Dicho de otra manera, la complementación económica que se ha registrado en estas décadas no ha penetrado todavía en la medida necesaria. Se sabe, por ejemplo, que el abastecimiento importado de maquinaria no eléctrica, en el caso de esos tres países, fluctuó en 1974 entre el 20% y el 50% de la demanda nacional según el país, pero ninguno de ellos importó más de 1% desde la región. En cuanto a la maquinaria eléctrica los tres países más industrializados importan aproximadamente el 20% de su consumo, pero sólo entre 1 y 2% fué abastecido desde América Latina. Aún más pronunciado es el caso de la maquinaria y equipo de transportes en que, según las informaciones disponibles, ninguno de los países citados recibió de la región más del 0.1% de su consumo de unidades, partes y piezas. Bien se comprende que por menores que fueran las posibilidades de complementación y especialización económicas en los sectores indicados debe haber un margen todavía muy amplio en el que éstas puedan avanzar.

En cuanto al grupo de países medianos y pequeños de América Latina exhiben a partir de 1960 una tendencia clara a su vinculación entre ellos y en general con todas las economías de la región. A partir de 1960 ese grupo de 10 países en promedio duplican la parte del producto nacional que comercian dentro de la región y esa tendencia se acentúa en el último quinquenio. Entonces crece rápidamente el producto y al mismo tiempo se aceleran las importaciones procedentes de fuera y dentro de América Latina. Pero las adquisiciones hechas dentro de la región no sólo crecen más que el producto nacional de ese grupo

importante de países sino con mayor rapidez que las procedentes del resto del mundo. El coeficiente de importaciones latinoamericanas pasa así de 1.6 por ciento en 1960 a 4.1 por ciento en 1974 y una cifra algo inferior en 1975 (Véase cuadro 2).

El caso del Mercado Común Centroamericano merece destacarse por separado pues también refleja, como los anteriores, las especiales condiciones de estructura y desarrollo de ese grupo de países. Tipifica una situación en que el desarrollo se produce a través de la ampliación de las importaciones de todo origen, siendo este aumento un requisito de aquél.

La proporción importada total crece de 17 por ciento del producto en 1950 a 29 por ciento en 1974; pero más de 3/4 partes de esa notable expansión consistió en importaciones de producción regional centroamericana.

La economía de esos cinco países fue capaz así de incrementar su intercambio con creciente especialización regional y expandir al mismo tiempo en más de dos veces el quantum de importaciones adquiridas fuera de América Latina y esenciales a su formación de capital.

Cuadro 2

América Latina: Coeficientes de importación

	MCCA		Otros países medianos y pequeños de América Latina ^{1/}	
	(a)	(b)	(a)	(b)
1950	1.6	15.9	2.0	13.3
1960	2.1	19.0	1.7	14.0
1970	7.9	17.9	2.7	14.1
1971	7.5	18.0	2.9	13.5
1972	7.6	16.5	3.1	12.9
1973	8.7	18.1	3.3	12.3
1974	9.7	19.5	4.0	14.3
1975	8.4	17.8	3.7	14.1

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

(a) Coeficiente intralatinoamericano. Comprende bienes y servicios

(b) Coeficiente extralatinoamericano. Comprende bienes y servicios

^{1/} Comprende los países del Grupo Andino y los demás países medianos y pequeños de ALALC, total 11 países.

Lo particular del caso centroamericano es que el impulso dado a la producción regional y al intercambio entre los países condujo a un nivel de importaciones de bienes muy superior al que habría sido posible adquirir en los centros industriales en ausencia del programa regional de sustitución. Hay así una doble creación de comercio: hacia adentro de la zona que se integra y hacia fuera de ella. No coincide en este caso la ampliación del intercambio interno con el cierre del coeficiente de adquisiciones en el exterior, sino que, por el contrario, es esa misma ampliación de la capacidad productiva y del intercambio regional la que permite mantener y aún aumentar el grado de apertura respecto a terceros países.

La revitalización de los esquemas de integración y el equilibrio
entre países.

Debe por último puntualizarse un hecho de distinto signo que ha condicionado el camino hacia la integración. En efecto, al contrario de los países mayores, cuyo vínculo principal con las economías de América Latina es la exportación, el grupo de países medianos y pequeños tiene una marcada propensión importadora, siendo menor su capacidad exportadora general y en particular hacia los países latinoamericanos más industrializados.

Ello puede resumirse diciendo que respecto a las exportaciones efectuadas dentro de América Latina se dan dos tendencias encontradas. El grupo de países grandes exporta proporcionalmente cada vez menos entre ellos y crecientemente más al resto; en tanto que los demás países exportan una proporción decreciente a los mayores y, en consecuencia, dependen cada vez más de las exportaciones que efectúan entre ellos. (Véase cuadro 3)

Cuadro 3

América Latina: Participación de las exportaciones de Argentina, Brasil, México, en las totales latinoamericanos.

	1960	1965	1970	1973	1974	1975 ^{a/}
I. Exportación de ABMex a ABMex (% del total a América Latina)	51	52	48	39	37	38
Exportación de ABMex al resto de América Latina (%)	49	48	52	61	63	62
II. Exportación del resto de América Latina a ABMex (% del total)	46	39	37	34	36	...
Exportación del resto de América Latina entre ellos (% del total)	54	61	63	66	64	...

^{a/} Estimado.

De esa manera, algunos países con su mayor dinamismo han tendido a comunicarse con el resto abriéndose hacia ellos a través de considerables exportaciones, principalmente de manufacturas. Otros con menor dinamismo o tamaño económico tienden principalmente a exportar entre sí y solo con menor fuerza a los que se encuentran en una etapa más avanzada de industrialización. (Cuadro 4) Pero si un grupo de países irradia por esa vía hacia los demás y éstos más bien encierran en si mismos sus exportaciones, el germen del desequilibrio en las relaciones entre los países se hace patente, pues de modo inevitable se engendra un saldo negativo creciente entre las tres economías mayores tomadas en su conjunto y el resto de América Latina. Esa tendencia aparece con claridad en el cuadro que sigue.

Cuadro 4

América Latina: Saldos comerciales de los demás países latinoamericanos con Argentina, Brasil y México.

	(millones de dólares)					
	1960	1965	1970	1973	1974	1975
Exportación de los demás países a ABMex	268	216	334	447	997	863
Importación de los demás países desde ABMex	132	229	376	901	1,393	1,621
Saldo comercial	+ 136	- 12	- 42	- 454	- 396	- 758

Este no es un hecho que se limite a las relaciones con los países de la región más avanzados industrialmente, pues la heterogeneidad económica abarca casi a cualquier agrupación de países latinoamericanos y surte consecuencias económicas desequilibrantes donde quiera que se plantea. El supuesto que aquí se hace, y al cual se volverá más adelante, es que siempre que se presenten esas circunstancias y más aún cuando las distancias económicas que separan a los niveles de desarrollo de los países son muy grandes, cualquier revitalización de los procesos de integración económica requiere ir estableciendo vinculaciones reales entre las distintas economías que las hagan funcionalmente más interdependientes; y en las cuales parte de los impulsos al crecimiento, que normalmente se transmiten a los centros más avanzados de la economía mundial, tiendan a ser transferidos por virtud de esas interrelaciones como parte normal del funcionamiento de los distintos países de la región.

De modo especial se hace necesario avanzar hacia una complementación en que las economías de los países mayores de América Latina requieran de la importación de productos de los países medianos y pequeños y los demanden en su proceso de desarrollo. La creación de esa tendencia, así como de la correspondiente capacidad de oferta en los países medianos y pequeños de América Latina, aparecen como requerimientos de gran importancia futura para avanzar hacia nuevas fases de cooperación e integración económica. Y todo ello al mismo tiempo que se eleva el coeficiente global de importaciones intralatinoamericana.

Alimenta a la búsqueda de ese tipo de relaciones la tendencia registrada ya en muchos de los países de la región pues ello da una idea de la celeridad y continuidad con que proceden las fuerzas integradoras una vez que inician su movimiento de acercamiento entre las distintas economías.

El significado de todos esos hechos es difícil de discernir. En todo caso revela un interrelacionamiento de las economías que para algunos países va tomando el carácter de una dimensión adicional de su desarrollo. En el caso de los países pequeños la ampliación del mercado fue y continúa siendo la condición para iniciar su industrialización y establecer gran parte de las industrias de bienes de producción desarrolladas en la última década. En los países medianos esa influencia ha sido menos marcada y repercute principalmente en la fase de sustitución de las industrias más complejas y avanzadas. Respecto a los países de mayor tamaño los efectos de la integración se manifiestan en relación con la fase exportadora de su industria hacia el resto de América Latina y también hacia los centros industriales.

En ese proceso de exportación juega un papel activo el mercado interno latinoamericano impulsando la diversificación industrial que está en la base de ese proceso, según veremos en el próximo capítulo. Está ya construida una propensión de la industria, en especial de los países mayores hacia esa fase exportadora de su desarrollo industrial.

Dadas las circunstancias que atraviesan actualmente los principales esquemas de integración y la desaceleración registrada por las economías en 1975 no cabría proyectar estas interrelaciones hacia el futuro confiando en que cobren creciente impulso por si mismas. Por el contrario, una conclusión que ya puede establecerse es la necesidad de actuar persistentemente en esta materia. El simple mantenimiento de lo que ya se ha alcanzado en cuanto a cooperación e integración latinoamericana es un objetivo que aunque modesto no habría que subvaluar. En este trabajo se supone que ese mantenimiento de logros requiere de hoy en adelante seguir paso a paso el curso de la integración reactualizando sus valores a medida que cambian las circunstancias, a través de una cooperación e integración que avanza e influyen crecientemente en las economías nacionales.

En las próximas páginas se intenta apreciar el alcance de ese potencial de desarrollo y perspectivas, sin dejar de lado los factores que han limitado o limitan actualmente su aprovechamiento.

III. EL DINAMISMO DE LAS EXPORTACIONES Y EL MERCADO DE AMERICA LATINA

A la luz de las consideraciones hechas es clara la disyuntiva que se les plantea a las economías de América Latina, de ampliar considerablemente la estructura productiva de los bienes de equipo de capital o tener en caso contrario, que comprimir posiblemente su tasa de crecimiento y desarrollo. Por lo demás es esa una orientación que se encuentra en la política económica de muchos de los países desde hace años, y no está limitada solo a los que más han avanzado industrialmente. Tanto en el Grupo Andino como en otras economías de América Latina se persigue cubrir importantes vacíos de oferta en ese tipo de bienes, apoyándose para ello en el desarrollo nacional y en los mercados y recursos de la región o de terceros países.

Es en ese sentido que se destacan y cobran importancia los efectos diferenciales que pueden atribuirse a la exportación de manufacturas dentro del mercado regional comparado con las consecuencias asociadas a la exportación de manufacturas al mercado mundial. La aclaración de aquellos efectos que tipifican a uno y otro tipo de mercado es necesaria para preveer la forma en que ambos podrían conjugarse mejor en el futuro.

Si se comparan los dos mercados - el intralatinoamericano y el mundial - surgen diferencias claves que pueden asumir una

importancia decisiva en los años inmediatos y que es preciso tomar en cuenta para evaluar el significado de cada uno de ellos.

Las exportaciones de manufacturas al mercado mundial muestran una mayor constancia de estructuras que las intralatinoamericanas en todo el período 1961-1974. La parte de esa exportación que corresponde a la industria metalmecánica es prácticamente igual a lo largo de ese período que en los últimos cinco años. Las industrias tradicionales representan también en esos años una proporción constante, algo superior al 50 por ciento del total y las industrias intermedias registran muy escasa variación ^{1/}. En consecuencia, para América Latina como un todo el efecto dinámico de sus exportaciones manufactureras al resto del mundo ha estado limitado al que produce el aumento del volumen exportado. Por el contrario, en el caso del mercado intralatinoamericano son dos las fuentes de dinamismo. De un lado, el aumento cuantitativo del comercio y, además y principalmente, importantes cambios cualitativos en la composición de las exportaciones. (Véase cuadro 5). Además, tales cambios se han producido de forma persistente y siguen tendencias definidas, en gran parte, por modificaciones en la estructura de la producción de los países exportadores. Estas tendencias se observan claramente en las siguientes cifras:

^{1/} Hay diferencias importantes entre esa tendencia general y la registrada por países individuales.

Cuadro 5

América Latina: estructura de las exportaciones

(Por ciento)

	1961	1970	1974	1975 ^{a/}
I. <u>Productos de la industria tradicional:</u>				
Al mercado regional	53	29	22	...
Al mercado mundial	56	51	51	...
II. <u>Productos de la metal-mecánica y de las industrias intermedias</u>				
Al mercado regional	47	71	78	...
Al mercado mundial	44	49	49	...
III. <u>Exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales</u>				
Al mercado regional	21	43	43	...
Al mercado mundial	5	8	12	...

Fuente: Con base en datos de: Las exportaciones de manufacturas en América Latina; Doc. E/CEPAL/L. 128.

a/ Provisional.

Aun cuando ello no ha sido probado, las cifras anteriores parecen indicar la existencia de una cierta correlación según la cual las exportaciones destinadas al mercado latinoamericano tienden a acompañar el curso de la producción nacional de manufacturas; es decir que están influidas notoriamente desde el lado de la oferta. En tanto que las exportaciones al resto del mundo parecen estar más determinadas del lado de la demanda del país importador, respondiendo a la mayor o menor escasez relativa de esos productos en el mercado mundial y a consideraciones de precios relativos, según la coyuntura. En un caso podría hablarse de exportaciones estructuralmente determinadas y en el otro de exportaciones influidas coyunturalmente.

Por supuesto esa observación general cambia según los países exportadores de la América Latina y en especial en el caso de algunos de los más avanzados industrialmente, en los cuales el mercado de compra de los países desarrollados ha ejercido una influencia considerable y creciente que no se limita al producto de las industrias tradicionales. Para el resto de los países latinoamericanos en su conjunto el mercado regional no sólo absorbió esa proporción elevada de productos de las industrias dinámicas sino que en muchos casos fué el que proporcionó el impulso inicial a la exportación de productos de la metalmecánica y otras manufacturas avanzadas.

Al factor de estructura antes señalado se suma así este factor de impulso que podría de nuevo manifestarse en los años inmediatos para sustentar un desarrollo más dinámico de las exportaciones industriales. En cuanto al pasado no podría subvaluarse el hecho de que, por ejemplo, el 70 por ciento del total de productos metal-mecánicos exportados por Argentina correspondió en 1974 al mercado latinoamericano y que aún para Brasil todavía hasta 1970 el mercado regional para esos productos creció más rápidamente que el del resto del mundo y absorbió el 50 por ciento del incremento de sus exportaciones de manufacturas no tradicionales en 1961-1970.

Lo dicho parece confirmar nuevamente que el mercado latinoamericano de manufacturas tiende a potenciar los mercados nacionales de los países exportadores, impulsando aquella parte de la industria que corresponde a la fase más reciente de su industrialización. En ese sentido marcha junto con el desarrollo nacional de los países, apoyándose mutuamente.

Sin embargo, no cabe tomar esa distinción en forma tajante. Lo que ha sucedido en quinquenios recientes no tiene por qué repetirse en un futuro cuyas condiciones debases parecen haber cambiado. En segundo término, el propio curso de la exportación de manufacturas asume un grado de dinamismo tan elevado que por si solo tiende a cambiar las condiciones de este proceso, como ya las ha modificado

en el pasado reciente cuando llegó a magnitudes (7.360 millones de dólares) que no eran previsibles apenas cinco años antes.^{1/}

Aún así, incluso considerando esos y otros factores que podrían introducirse en el análisis, no cabría reducir con ello la diferencia central que mediaría entre exportar los productos de industrias dinámicas que son base del desarrollo nacional, y exportar el producto de industrias que en general tienden a quedarse a la zaga en el proceso de desarrollo.

Este mismo hecho, sin embargo, da a esta última clase de exportaciones destinadas al mercado mundial la posibilidad de sostener sectores de la economía que tienden a decaer en el curso del desarrollo y que pueden asumir un valor especial por su repercusión en el mantenimiento del empleo industrial o por otros efectos que no cabría prejuzgar. Hay en todo esto una graduación relativa del valor de los efectos de uno y otro tipo de exportaciones que no podría simplificarse, pues es en sí uno de los problemas más complejos por las múltiples y encontradas repercusiones de la producción de ambos tipos de industria y, en consecuencia, de los correspondientes mercados de exportación.

El mercado regional latinoamericano, o más bien las fuerzas vinculadoras que se han manifestado dentro o fuera de los esquemas de integración, ha puesto de manifiesto esas cruciales diferencias de comportamiento en ambos mercados importadores de manufacturas

^{1/} La tasa con que crecieron no sólo fué alta sino muy acelerada: 15 por ciento anual en 1961-70 y 36 por ciento en 1970-74 para América Latina en su conjunto.

para el conjunto de los países latinoamericanos. En caso de continuar las tendencias ya registradas y quedar así confirmado el distinto papel del mercado latinoamericano y del correspondiente al resto del mundo, ello encerraría posibilidades de un aprovechamiento aún más intenso del mercado regional como mercado más seguro y de mayor estabilidad, que cumpliría un papel de gran importancia en la absorción de proporciones crecientes de las industrias más dinámicas para la mayoría de los países de América Latina. En gran parte, esa función la ha cumplido en años recientes, pues no cabría olvidar que en 1961 prácticamente no existía comercio de manufacturas entre los países latinoamericanos y que en poco más de diez años elevó ese comercio hasta unos 2.300 millones de dólares anuales, apoyándose principalmente en la exportación de productos de las industrias no-tradicionales que representan 80 por ciento del total de manufacturas exportadas en la región.

Es asimismo posible que, a más largo plazo la creciente experiencia en la producción y exportación de manufacturas avanzadas dentro de América Latina pueda extenderse a las exportaciones fuera de la región, como parece haber ya sucedido en algunos de los países. Si no mediara ese efecto, para la mayoría de los países latinoamericanos está ya insinuada la perspectiva de que el mercado regional juegue el papel de absorbedor de productos de las industrias dinámicas y

que el mercado mundial concentre sus efectos en las industrias tradicionales de las cuales absorbe ya el 84 por ciento del total de las manufacturas de ese tipo que exporta América Latina.

Tales fueron las funciones que con cierta aproximación ejercieron ambos mercados en varios países de la América Latina en 1961-1974. Sin embargo, la continuación de esa tendencia no sería el resultado a esperar a más largo plazo. Por el contrario, correspondería que toda revitalización de los esfuerzos de integración en América Latina tienda a transferir al mercado del resto del mundo parte de los avances que logre alcanzar en el plano regional. Siguiendo esta pauta los mercados mundiales irían aumentando y equilibrando la proporción de manufacturas más avanzadas que reciben de la América Latina, al mismo tiempo que proporcionarían un mercado en expansión a las manufacturas tradicionales.

IV. POSIBILIDADES Y POTENCIAL ECONOMICO DE LA INTEGRACION

El examen que se ha hecho pone de relieve algunos de los efectos que directa o indirectamente ha suscitado el proceso de integración en América Latina. Esas y otras manifestaciones de la influencia muy importante que hasta hoy ha revelado sólo constituyen una parte relativamente menor de su posible alcance y potencial que están indefinidos.

Esa tarea básica de definición del potencial de desarrollo y de las condiciones necesarias para que pueda aprovecharse es en los actuales momentos una necesidad de orden político. Se supone aquí que el avance ulterior en el proceso de acercamiento económico en América Latina requiere, de entrada, comprender y anticipar mejor sus efectos y su influencia, no sólo sobre la economía latinoamericana en su conjunto, sino sobre el curso del desarrollo y las políticas y estrategias que siguen los países, según sus distintas etapas y condiciones.

La incertidumbre respecto a la posible repercusión nacional es uno de los factores que más tiende a dificultar el logro de nuevos acuerdos o avances, y se hace sentir especialmente en tiempos de contracción económica o de pérdida del impulso anterior. Ese elemento de incertidumbre queda encubierto o compensado en periodos de relativa prosperidad y altas tasas de expansión, pero se hace sentir con todo su peso en épocas de debilitamiento de la economía nacional o de alteraciones agudas de la economía mundial.

De esa manera la falta de una previsión adecuada de los efectos de la integración tiende a paralizar o a restarle vigor a las medidas de cooperación económica regional, como en efecto ha sucedido ya en algunos grupos de países en que, o bien como en el caso de Centroamérica se suman los efectos de ambas crisis, determinando una pérdida importante de impulsos a su avance, o bien como en la ALALC o el Grupo Andino, en que el impulso de la cooperación económica tiende a debilitarse cuando más se requiere su avance y fortalecimiento.

A ese hecho que debe tenerse presente en toda política de integración, se agrega la tendencia históricamente comprobada que la dinámica de las transacciones internacionales repercute, en primer término, sobre la demanda interna de cada país y, a través de las fluctuaciones de ésta sobre la intensidad de la demanda intrarregional. Esa pauta coincidente de crecimiento refuerza y repite al nivel regional la expansión o el debilitamiento de la demanda que se registra en el plano de los países. Es solo natural que ese estado de cosas tienda a debilitar a su vez la vinculación económica entre los países y que, mientras subsista, gravite sobre los posibles replantamientos de la integración en el futuro inmediato, es decir, en el período en que - como se ha dicho - se requiere una mayor capacidad de respuesta y de acción conjunta.

Esos son los datos del problema, tal como tienden a presentarse. Del mismo modo, las tendencias más recientes muestran la posibilidad

de que ese curso espontáneo pueda ser alterado y pueda América Latina proceder, en forma conjunta, compensando en alguna medida el insuficiente ritmo de la demanda externa con la intensificación de sus relaciones dentro de la región.

Ese potencial quedó confirmado en 1975. En ese año al reducirse la exportación total hacia terceros países, el comercio intralatinoamericano jugó el papel de atenuar esa contracción, aumentando su valor respecto al año anterior en proporciones que llegaron hasta 90 por ciento (Perú); 31 por ciento (México); 42 por ciento (Colombia) y 30 por ciento (Brasil), o a contraerse en menor medida que aquél. De 18 países observados sólo 4 fueron la excepción a esa tendencia general, si bien el quantum exportado dentro de América Latina se redujo.

Pero falta ampliar aún más ese potencial de compensación para que adquiera el valor de un rasgo más permanente de la economía latinoamericana. Ello equivaldría a sustituir el módulo coincidente de crecimiento por la introducción de condiciones que independicen en lo posible a las políticas de integración de los efectos de fuerzas muy poderosas derivadas de la coyuntura mundial.

La funcionalidad específica de la integración. En términos concretos lo anterior quiere decir que es necesario poner en movimiento aquellas funciones específicas de la integración que difícilmente podrían cumplirse en ausencia de ésta.

Se ha podido observar la acción de esa funcionalidad específica en el alto grado en que, como se ha visto, estimula y determina una propensión hacia la exportación de las manufacturas más avanzadas y complejas dentro del ámbito latinoamericano. Pero es posible que esa funcionalidad específica quede revelada claramente en el caso de determinados fenómenos - como el citado -, en tanto que permanece encubierta respecto a otros de mayor magnitud, en los que el curso de la integración, por su insuficiente cobertura o penetración no alcanza todavía a ponerla de manifiesto. Es también posible que ese potencial encubierto recaiga sobre algunos de los aspectos más trascendentales del desarrollo - como el nivel de empleo y el nivel de ingreso - siendo otros elementos de alcance relativamente más limitado los que acusan, en forma visible, los efectos diferenciales de la integración.

El equilibrio de recursos y la construcción de
oferta en América Latina

Estas dimensiones de la integración, que por su naturaleza inciden sobre problemas cruciales del desarrollo, con frecuencia son subestimadas, reconociéndose el papel de ésta principalmente en función de la escasez de medios de pagos internacionales, y en otros aspectos relacionados directamente con el intercambio, dejando de lado otras manifestaciones de la integración que tienen un valor permanente y que incluso presentarían mayores perspectivas también en épocas de expansión económica o de abundancia de medios de financiamiento que pueden quedar desaprovechadas por falta de dimensión adecuada en la cual emplearlos.

Respecto a ésto, es clara la experiencia reciente de que se han registrado los efectos de grandes desplazamientos de la demanda de productos petroleros sobre la balanza de pagos de los países productores de América Latina. Tales desplazamientos han inducido corrientes apreciables de medios internacionales de pagos. En comparación con esa magnitud ha sido pequeña la demanda de manufacturas que ha agregado a esos mercados, ni parece tampoco haber causado todavía efectos proporcionales sobre los recursos técnicos disponibles para la producción, sobre el empleo de mano de obra o sobre el ingreso de la población en general.

Se crea así una desproporción entre los recursos financieros superavitarios y el poder de compra nacional que continúa a niveles precarios. En consecuencia subsisten vacíos importantes de demanda de manufacturas y de capacidad interna de oferta que hacen redundante para la producción parte del capital financiero recibido, pues este no se transforma directa ni indirectamente en demanda que impulse el desarrollo sino que retorna a los centros industriales.^{1/}

Esta no es una circunstancia ni general ni permanente de las economías de América Latina, pero sí muestra el efecto diferencial de

^{1/} Sobre este punto, véase R. Prebisch, ...

políticas de integración económica y de la acción combinada entre los países. En efecto ellas, a través de programas amplios multinacionales, pueden aportar los demás recursos y el mercado necesario para aplicar esos u otros recursos financieros y transformarlos en actividad productiva.

Los medios de pagos pueden proceder en mayor o menor medida del exterior, pero no así la existencia de una demanda ampliada y preferente, en el sentido de estar orientada a adquirir la oferta creada en la región. Tanto en este caso, como en el más general de déficit de pagos, hay un papel que puede cumplir los esfuerzos de integración cubriendo los desequilibrios que en distinta magnitud existen entre la oferta y demanda de recursos en América Latina a través de un proceso interno de especialización y complementación. Pero esa función todavía no se cumple o se ha cumplido parcialmente.

Otras manifestaciones y posibilidades de desarrollo vinculados a la integración. Se ha dicho con razón que la principal condición favorable a la integración de las economías latinoamericanas reside en una elevada tasa de expansión. Desde este punto de vista puede afirmarse que se desaprovecharon en el pasado reciente condiciones especialmente favorables. América Latina se encontraba a partir de 1965 en un período de expansión rápida de su economía. Ello debió reducir las dificultades para abrir los mercados y exponer la producción nacional a la competencia procedente de otros países de muy distinta condición económica, contando con el respaldo que ofrecía la perspectiva de una tasa de crecimiento rápida y alta.

Hoy en que esas circunstancias no están presentes deben reconocerse a un mismo tiempo las dificultades existentes y el mayor grado de necesidad que asume para los países ahondar la cooperación económica entre ellos, pues como ya se ha dicho, los últimos años han encontrado a América Latina sin todos los recursos de defensa que necesitaría, si bien con un poder de recuperación superior al que exhibieron otras regiones en desarrollo.

Aquí también está a prueba las posibilidades que puedan derivarse de una mejor complementación y desarrollo industrial conjuntos de América Latina.

Es bien conocido como las economías de la región dependen para su crecimiento de la constante ampliación de las importaciones, y según se ha señalado repetidamente, es rígida la estructura de éstas, compuesta en grado muy elevado por bienes de capital y otros productos esenciales al desarrollo. Ese hecho y la vulnerabilidad que encierra continúan siendo uno de los factores característicos de la región.

Los países que iniciaron primero su industrialización han propendido a estabilizar su coeficiente desde 1960-65, variando éste principalmente en función de las disponibilidades de cambio exterior. Para ellos,

el cierre de la brecha de importaciones terminó hacia 1965, aunque ha de reconocerse que el porcentaje que se importa probablemente recae cada vez más en productos más indispensables y de más compleja fabricación. En este caso, la rigidez de las importaciones también se acentúa, por su grado de indispensabilidad para el desarrollo.

En los países que iniciaron después su proceso de industrialización, prevalecen por el contrario coeficientes de importación relativamente altos, y es creciente la vulnerabilidad de la economía ante fluctuaciones de su sector externo. En ambos casos hay una tendencia a reducir el margen de maniobrabilidad de las economías de América Latina al tiempo que estas se hacen cada vez más dependientes de las fluctuaciones mundiales.

Es sólo natural que en los últimos años de abundancia de medios de pagos, hasta 1974, la proporción importada haya vuelto a crecer al mismo tiempo que se expandía el producto interno, pero también es previsible que cualquier movimiento de tipo contrario que pudiera registrarse vuelva a contraer, como en el pasado, el margen de importaciones y el nivel de actividad interna.

Si ello fuera así, surge de inmediato la interrogante primero, de si un esfuerzo de integración puede jugar algún papel en todo ese proceso, que lo corrija o atenue y dé a la América Latina un margen de maniobra mayor y, en segundo término, a través de qué medios y con qué magnitud es que podría manifestarse esa acción correctiva; o el mejor aprovechamiento de los factores de expansión de las exportaciones si esta fuera la tendencia que se registre en los próximos años.

Esta es una pregunta cuya importancia no podría pasar desapercibida. Sin duda su contestación dependerá de condiciones que no podrían preverse por ahora, de la forma en que evolucione en el futuro la capacidad para exportar, de la magnitud de medios de pagos disponibles y, desde luego, del hecho simple de hasta qué punto los propios países de América Latina tengan la decisión y la posibilidad de seguir políticas crecientemente integracionistas, lo cual, a su vez depende de los resultados esperables de tales políticas.

Pero aún cuando medien factores de incertidumbre en cuanto a esos resultados, debe al menos tenerse una aproximación realista acerca de la forma en que podría irse construyendo ese margen de maniobrabilidad de las economías de América Latina, que exigirían de la integración de elementos principales que hasta ahora las economías aisladas no han podido aportar: a) en primer término el mantenimiento de una franja de importaciones reducible, es decir, la operación de los sistemas económicos no en el nivel mínimo esencial de importación, sino por encima de él; y b) en segundo lugar, la construcción dentro de América Latina de una capacidad de oferta que pueda en última instancia suplir los productos que no pudieran importarse desde terceros países no latinoamericanos. Si esas dos condiciones pudieran cubrirse ello querría decir que la región puede mantener o aún aumentar su vinculación con el mundo industrializado, en tanto que se especializa productivamente y abarca en su producción proporciones crecientes de bienes de capital y otros productos esenciales que actualmente importa de dichos centros. En esto no se puede ver

oposición ni antagonismo pues se concibe fácilmente que la ampliación de la capacidad productiva especializada de América Latina sea un camino a su mayor comunicación y apertura con el resto del mundo.

En los países más desarrollados de América Latina podría concebirse una industrialización aún más avanzada que permita producir internamente una proporción mayor de los bienes de capital y productos intermedios que necesita para su desarrollo; es cierto que esto podrían hacerlo también sobre base nacional. Pero la diferencia que los esfuerzos de integración introduce reside en que al mismo tiempo que avanzan en esa sustitución pueden mantener el coeficiente global de importaciones creando así un cierto margen de importaciones comprimibles. En este caso, el avance hacia formas más complejas de producción no se haría, como sucedió en el pasado, cerrando sino manteniendo o aún aumentando el nivel relativo de sus importaciones. Venderían en América Latina parte de esos bienes superiores que producirían y colocarían en el exterior una proporción creciente de sus manufacturas tradicionales y de otras.

En los demás países el juego de la integración puede también permitir no llevar demasiado lejos la restricción de importaciones, que las alteraciones mundiales podrían con gran fuerza imponer, compensando con el comercio recíproco entre ellos y con los demás de América Latina aquellos otros bienes de cuya importación se vean obligados a prescindir, manteniendo su proposición de intercambio con países de fuera de la región o aumentándose en períodos de expansión de la economía regional.

Es difícil percibir anticipadamente el funcionamiento de ese tipo de relaciones. Sólo cabe decir que en cuanto a lo aquí expuesto los países mayores han iniciado ya esa diferenciación de mercados y utilizan el de América Latina principalmente para sus exportaciones de manufacturas complejas; y en cuanto a los menores el caso centroamericano y el de otro da también un antecedente de interés, en que en tanto aumentaba aceleradamente el intercambio de esa región, se mantenía y aún crecía el componente importado desde terceros países. Si esas tendencias se confirmaran y persistieran en los próximos años, ello indicaría la presencia de una propensión básica a que cuando una zona se integra rápidamente e imprime dinamismo a sus exportaciones recíprocas, se crean condiciones que también dinamizan las importaciones procedentes de otros países y grupos de países.

Hay, por lo tanto, indicaciones de que esos movimientos hacia la absorción de manufacturas complejas por el mercado regional y hacia la mayor comunicación entre regiones y países, están ya presentes en América Latina hasta donde puede juzgarse a la luz del conocimiento general de este problema. Este hecho a su vez indicaría que si se decidiera impulsar la cooperación entre países latinoamericanos para estimular directamente las industrias básicas con algún grado de especialización regional, ello no tendría que hacerse contrariando la dinámica del mercado, sino por el contrario siguiendo el mismo sentido general de esa dinámica para insertar en ella elementos de promoción y de inversión especializada en América Latina. Todo parece indicar, de otro lado, que esas bases requieren

ser ampliadas y encauzadas con esa finalidad precisa de especialización regional. Aún cuando la orientación que ha seguido el mercado regional se estime adecuada, su impulso es insuficiente, y subsisten desequilibrios básicos que en el futuro podrían detener su avance. Más adelante volveremos a este punto para explorar las formas que podrían tomar esos principios de especialización.

De otro lado, es preciso evitar que la vulnerabilidad que ya está insertada en el plano nacional en la mayoría de los países, pueda repetirse en el plano latinoamericano. En esto, gran parte de los efectos que la integración produzca dependerá de si se la utiliza principalmente como un mecanismo de compensación del comercio exterior o si se la aplica como medio de sustentación de estructuras económicas avanzadas. Esto último implicaría hacer objeto concreto de las políticas de integración los campos industriales más complejos y donde hoy se manifiesta aquella dependencia ya mencionada. No cabe identificar aquí el alcance que pueda adquirir distintos esfuerzos de cooperación en América Latina, pero es de creer que gran parte de sus posibles beneficios en otros aspectos podrían perderse irremisiblemente si dejaran de lado esa función impulsora de la estructura industrial, consolidando la vulnerabilidad que ya está presente en las distintas economías.

Algunas condiciones para el aprovechamiento del potencial de la integración. Se han señalado algunas funciones que los esfuerzos de cooperación podrían cumplir en el desarrollo de una estructura especializada en América Latina. Corresponde ahora señalar algunas de las condiciones que podrían en los años inmediatos facilitar el aprovechamiento de esas y otras posibilidades.

El primer requisito para el cumplimiento de ese papel trascendental de la integración, es la existencia de fuerza suficiente. Es evidente que hoy en día representa una influencia todavía reducida, si se le compara con el conjunto de fuerzas que influyen en la producción. Puede que haya asumido ese papel impulsor en el caso de algunas industrias determinadas, o posiblemente en el caso de países o grupos de países determinados, pero no cabe olvidar la situación actual, connotada por elementos de crisis en la integración, ni la vastedad del impulso necesario para efectuar al nivel latinoamericano las transformaciones indicadas en páginas anteriores.

Hay así, en primer lugar, una insuficiencia en cuanto a la fuerza actual de la integración. Esta aparece subdimensionada. Junto con esa insuficiencia que se manifiesta en términos absolutos, mirado en su evolución el mercado latinoamericano es el que ha crecido con mayor dinamismo en los últimos 25 años, aún en el período reciente de rápida aceleración de las exportaciones al resto del mundo. Si ello se compara con la mengua de la participación de América Latina en las exportaciones mundiales la cooperación latinoamericana empieza a revelarse con mayor potencial. (Véase Cuadro 6)

Cuadro 6

PARTICIPACION LATINOAMERICANA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

	1950	1960	1965	1970	1974	1975
I.						
Participación de A. Latina en las exportaciones mundiales	11.4	7.2	6.4	5.6	5.5	4.
II.						
Exportaciones mundiales de América Latina como porcentaje de las de los demás países en desarrollo	57.2	48.6	47.1	38.8	23.5	21.
III.						
Exportaciones intralatinamericanas como % del total de sus exportaciones	8.8	8.7	10.6	13.3	13.8	14.

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales y NU Monthly Review of Statistics

a/ Cifras estimadas.

El alcance geográfico de la integración

Un tercer factor que condicionará también el grado de influencia de la integración y su poder para impulsar el desarrollo de los países es la capacidad de la misma para irradiar sus efectos a lo largo de América Latina, o por el contrario, su tendencia a concentrarlos entre países vecinos, por razones de cercanía.

Es una regla casi sin excepción que el mayor volumen de intercambio se realiza entre países vecinos, entre los cuales se efectuó más del 60 por ciento del total del intercambio intralatinoamericano en 1974.^{1/} En general, son pocos los casos en que ha podido vencerse el peso de la distancia como factor de freno al intercambio regional. La frontera común en general conduce, como es de esperar, a vinculaciones especialmente intensas entre los países respectivos. La integración comercial que se

^{1/} Calculado con base en datos de las exportaciones de nueve países y en la importación de 23 países de América Latina.

presenta en la realidad puede, por consiguiente, no ser tanto entre países con condiciones de mayor especialización por su grado de industrialización o etapa de desarrollo, como entre países cercanos. Desde este punto de vista los países que sólo poseen frontera con uno o un corto número de países latinoamericanos, están en la condición de más dificultosa integración, y en el otro extremo, aquellos que a su ubicación geográfica central unen el dinamismo y la capacidad exportadora de sus economías, se encuentran en una situación propensa a la integración, desde este ángulo.

Por encima de esa consideración central, en el curso del tiempo América Latina manifiesta una tendencia muy positiva a extender las vinculaciones económicas no sólo entre países cercanos, sino hasta abarcar los más distantes. Si se agrupan los países en tres clases: a) vecinos; b) intermedios o separados por otro país, y c) distantes, y si se mide ese grado de vinculación por las exportaciones surge una clara diferenciación entre los países medianos y pequeños de América Latina y los de mayor tamaño económico.

En estos últimos la exportación aparece muy concentrada inicialmente, pero se descentraliza hasta el punto de que en 1960-74 las destinadas a países distantes crecen con mayor celeridad que cualesquiera otras. En Argentina el comercio con países distantes crece tres veces más aceleradamente que con los limítrofes. En Brasil la descentralización es un fenómeno enteramente nuevo. En 1960 casi sólo exportaba a países limítrofes, pero desde entonces sus ventas a países distantes crecen a

una tasa 16 veces más alta que a aquellos, y representa el 20 por ciento del total. En el caso de México sus exportaciones también irradian con gran celeridad y crecen más rápidamente que las destinadas a la región inmediata de Centroamérica o Caribe, hasta representar casi el 70 por ciento de su exportación a América Latina (véase Cuadro 7).

Esa tendencia a la descentralización del intercambio de los países mayores, parece ir unido en los países medianos y pequeños a una tendencia a la aglutinación del comercio entre los más unidos por razones de cercanía. Ello está probado en el caso del Grupo Andino en el que el comercio entre países cercanos duplica su participación en el total de 1960-74.

Se destacan esos hechos por su importancia para la integración futura de América Latina. En efecto, si los países de mayor tamaño económico, por razón de su propio impulso y de sus tendencias inherentemente expansivas, irradian parte de ese dinamismo a la generalidad de los países de América Latina, incluyendo crecientemente a los más distantes; en tanto que los países medianos y pequeños por el contrario limitan sus vinculaciones principalmente a los países cercanos ^{1/}, es un resultado inevitable

^{1/} En el caso del Grupo Andino para el cual se dispone de datos desglosados en 1960-74 la proporción del comercio entre colindantes se duplica (de 15 a 29 por ciento); con países distantes permanece casi estable (39 a 43), pero el comercio entre los llamados países intermedios contrae su participación (48 a 29 por ciento). Nótese que el concepto de cercanía empleado se refiere a la condición de países colindantes o separados sólo por un país intermedio. No toma en cuenta la cercanía o distancia en términos económicos.

Cuadro 7

América Latina: Grado de concentración de las exportaciones
intra latinoamericanas a/

	<u>1960</u> %	<u>1970</u> %	<u>1974</u> %	<u>1975</u> millones dólares FOB
Argentina:				
A países vecinos e intermedios	96	87	77	<u>773</u>
A países distantes	4	13	23	<u>225</u>
Brasil				
A países vecinos e intermedios	99	90	81	<u>812</u>
A países distantes	1	10	19	<u>183</u>
México				
A países vecinos e intermedios	63	25	32	<u>118</u>
A países distantes	37	75	68	<u>331</u>
Grupo Andino				
A países vecinos e intermedios	62	57	57	...
A países distantes	38	43	43	...

a/ Calculado con base en miles de dólares exportados por mil habitantes de los países importadores.

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

el surgimiento de fuerzas que propenden a la construcción de grandes desequilibrios entre grupos de países, y a desaprovechamiento de importantes y posibles complementaciones. Estas tendencias dispares han estado ya presentes. Si bien el equilibrio en los saldos no es un requisito, ni debiera ser objetivo, una integración amplia de América Latina exige una vinculación equilibrada y una trama creciente de relaciones económicas y de especialización entre los distintos tipos de países, superando las limitaciones de los de menor tamaño o de los que registran mayor atraso económico.

Hoy están presentes las dos propensiones. De un lado el grupo de 15 países (que excluyendo los centroamericanos y Venezuela) constituye casi la totalidad de países medianos y pequeños, está sujeto ya a tensiones desequilibrantes en su comercio con los demás, que restringen el alcance de la cooperación e integración. De hecho en los últimos quince años, ese grupo ha acentuado sus exportaciones entre sí y su importación desde los demás, y al hacerlo actúan como importadores netos permanentes de la producción de los demás países.

Esta es la tendencia desequilibrante que dejamos señalada. Pero al mismo tiempo, ese grupo de países medianos y pequeños exhibe una propensión integradora a través de la cual tienden a contrarrestar sus propias limitaciones. El intercambio interlatinoamericano que en ellos fue muy bajo hasta 1960, en 1970-74 alcanza las tasas más altas de exportaciones intra-regionales. Entre ellos creció a una tasa media anual de 42 por ciento

sobre un volumen ya muy considerable. También es rápida la expansión de sus exportaciones a los países grandes (31 por ciento anual), a Venezuela (33 por ciento), al MCCA (37 por ciento) y prácticamente a cualquier destino dentro de la América Latina. Esta irradiación hacia los demás es un fenómeno de reciente fecha que coincide en su dinamismo con el período de mayor impulso del Grupo Andino. Se confirma así la tendencia ya observada antes en el caso de Centroamérica. Al igual que en los de esta región, los demás países medianos y pequeños que pertenecen a esquemas de integración acelerada, al tiempo que incrementan su comercio recíproco dentro del grupo que se integra, tienden a ampliar simultáneamente sus vinculaciones con otras agrupaciones y países.

Esa capacidad de vinculación generalizada, en la que el esfuerzo de un grupo de economías por integrarse repercute en interrelaciones de mayor alcance con el resto, está ya presente en forma inicial.

Las políticas de integración pueden, sin embargo, seguir la corriente ya establecida hacia esa múltiple repercusión de las integraciones parciales buscando el contacto entre distintos esquemas de integración y países como forma de consolidar y ampliar su grado de especialización entre ellos mismos y con los demás. Esa fase de la integración no se ha hecho sentir suficientemente. Las economías de escala por vinculación entre distintas agrupaciones de integración apenas han empezado a aprovecharse. Las mismas relaciones de cooperación entre estas propenden a tener sólo un valor formal que las ha limitado.

Centroamérica, por ejemplo, en su reciente crisis no encontró la flexibilidad para trasladar a otros países latinoamericanos parte de las exportaciones de manufacturas que normalmente habían ido al MCCA, aunque paradójicamente sí pudo acelerar sus exportaciones al resto del mundo, compensando en algo aquella contracción de su propio sistema. Se hizo así presente la ausencia de capacidad por parte de otros esquemas de integración (o países que por su dimensión pueden constituir unidades integradoras) para jugar el papel de sustentadores del comercio subregional cuando éste, por condiciones extraordinarias adversas, no puede mantener su ritmo de expansión ni su transformación económica y especialmente industrial.

Como antes se dijo, están presentes las primeras fuerzas vinculadoras entre países y grupos de países, pero no son las determinantes y podrían ser vencidas si se prolongaran en el futuro las marcadas tendencias actuales al desequilibrio, y también el aislamiento de los distintos grupos de integración dentro de sus límites geográficos.

Otras modalidades del potencial y efectos económicos de la integración

Hay otras formas en que el potencial económico de la integración tiende a manifestarse en planos más amplios, insertando en los países que se integran rasgos económicos que no corresponden a la etapa de desarrollo de tales países, sino que pertenecen a fases y estratos más altos de evolución económica. Debe tenerse en cuenta que este fenómeno no es general, responde a formas determinadas de la integración y surge más bien en los países de menor tamaño económico, pero interesa

sin embargo, examinarlo como ejemplo ilustrativo del alcance potencial de la integración cuando ésta se efectúa en condiciones especialmente favorables.

Si se observa detenidamente el caso Centroamericano se verá que, si se le compara con otros de condición económica semejante o si se le contrasta con tendencias comprobadas mundialmente, a esos países individualmente considerados les correspondería una baja proporción de abastecimiento nacional de su demanda industrial, en vez de la de países intermedios que parece haber sido alcanzado por ellos en rubros importantes de la producción. Es sabido que en la industria metalmecánica, por ejemplo, los países de mayor dimensión económica de América Latina abastecen con producción propia alrededor del 80 por ciento de su demanda; los países de tamaño intermedio el 45-50 por ciento y los denominados pequeños sólo el 14 por ciento. En esos mismos años - a principio de los setenta - los países del Mercado Común Centroamericano abastecían, no ese porcentaje reducido que correspondería más de cerca a su dimensión y condición económica, sino el 30 por ciento de su demanda. Si esos efectos obedecieran únicamente al mercado, el coeficiente, por ejemplo, de tales industrias debería asemejarse cuando mucho a los países de tamaño igual al de Centroamérica, en vez de rebasarlos. La hipótesis que se formula en el presente análisis es que cuando se dan las condiciones de integración indicadas tiende a originarse un desarrollo adicional por encima del correspondiente a los países en lo individual y aún al tamaño del mercado común en su conjunto.

Esa producción adicional que conduce a una estructura de la industria superior a la de "su estrato económico de tamaño" no parece deberse a los factores que normalmente explican el desarrollo de la industria nacional. No se trata de un caso de dotación de capital, técnica, organización, o capacidad de realización mayor que en países de tamaño equivalente. Por el contrario, son países que se incorporan tardíamente al proceso de industrialización y que tienen todavía un atraso relativo en esos aspectos. Hay aquí un elemento diferencial que lo distingue del crecimiento de mercados nacionales aislados. En tanto, en estos últimos la demanda procede paulatinamente, en el caso de fusión de mercados la ampliación se registra en un período breve de tiempo. Crea así impulsos que se insertan abruptamente en la economía y que rebasan sus efectos a los que produciría un mercado que alcanzara ese mismo tamaño a través de incrementos paulatinos. Se produce por esa vía un impulso que en cierta forma es superior al estrictamente imputable al nuevo tamaño adicionado del mercado, pues junto con éste actúa la celeridad de la ampliación. Los mayores efectos en el caso de Centroamérica se logran en el período de más rápida integración (1960-67) y debe suponerse que no se hubieran obtenido en esa magnitud a través de una secuencia integradora lenta, aun cuando comprendiera el mismo grado final de fusión de la economía. Por consiguiente, en el caso de los países más pequeños de América Latina hay una relación clara entre celeridad de la integración y posibilidad de originar máximos efectos.

Dentro de este grupo de modalidades del potencial puede considerarse la influencia de la integración en el desarrollo de aquellos sectores cuya producción sea vital para el funcionamiento normal de las distintas economías en períodos de expansión económica o en condiciones de reducción severa de la exportación.

Mirando hacia el futuro inmediato se parte de un cierto retraso en esa importante función y sería necesario un esfuerzo muy intenso en los años que se avecinan.

De otro lado, parece estar ya presente una cierta tendencia según la cual algunas de las fallas de la industrialización nacional se van compensando en la integración. Es bien sabido como la industria nacional ha propendido en general a sustituir lo más fácil o accesible, no siempre los rubros de mayor economicidad. Esa producción, en consecuencia, queda en muchos casos limitada al mercado protegido y recae predominantemente en los bienes finales de consumo, con grandes vacíos de oferta en las industrias productoras de equipos y bienes de producción y otros que son esenciales al avance del propio proceso industrializador. Es en este aspecto donde no se ha repetido en el mercado regional latinoamericano ese módulo de desarrollo. Los productos demandados en él se concentran, por el contrario, en las industrias dinámicas y en general en las industrias básicas.

Se está así, a través de la integración, empezando a ejercer una influencia que actúa en sentido contrario al antes señalado para los mercados nacionales, y que si se proyectara con mayor fuerza en el futuro tendería a compensar una de las vulnerabilidades mayores de América Latina. Por supuesto, es todavía un hecho inicial. Es además sólo una parte del conjunto industrial de América Latina la que está sujeta a esta influencia integradora. Pero su orientación asume importancia ya que tiende a impulsar el avance en los campos industriales más complejos, cuyo desarrollo constituye una de las funciones primarias de la integración. En efecto, por más que se avanzara en otros aspectos, la base económica continuaría siendo precaria mientras no se reduzca la vulnerabilidad que hoy existe al nivel nacional, al mismo tiempo que América Latina se adentre en una década de incertidumbres.

La concentración en las industrias de base que se insinúa como una pauta del mercado regional latinoamericano reduce el grado de vulnerabilidad al abastecer con producción regional una parte del incremento de importaciones de equipo básico exigido por el desarrollo. Aquí se encuentra un potencial que no podría cuantificarse en su monto o magnitud, pero cuyo significado para los distintos países de América Latina y para la estructura y especialización de su industria se puede advertir ya como una clara posibilidad.

Debe reconocerse que ese potencial sólo ha sido entrevisto en términos muy generales y todavía distante de las realidades de América Latina. No es frecuente que se niegue el dinamismo esperable de los programas regionales, como una posibilidad de orden general, pero no se proyecta

esa posibilidad hacia transformaciones concretas de la estructura industrial ni hacia las políticas de estímulo que son parte natural e ineludible de ese proceso. El Grupo Andino sí se ha adentrado claramente en la programación de sectores industriales avanzados que se conciben como parte de la estructura industrial que se intenta crear hacia el futuro. Pero es más bien un caso particular. Falta usualmente concebir ese potencial económico y puntualizarlo. Esto no es principalmente o de modo exclusivo una tarea técnica. Es una actitud necesaria para ampliar y profundizar lo que hasta ahora se ha hecho. El futuro de la integración dependerá de muy variables condiciones, pero se sostiene aquí que el reconocimiento de posibilidades y programas concretos, el conocimiento de lo que cabe esperar de acciones integradoras, y la interpretación de lo que hasta ahora ha sucedido es uno de los elementos faltantes y capaz de movilizar muchas energías.

Sin estos elementos el potencial económico queda reducido a una especie de objetivo lejano y aceptado en vez de ser un punto de partida para programas y acciones específicas.

Las posibilidades de desarrollo industrial y de comercio

En páginas anteriores se ha analizado el concepto de potencial económico de la integración y se han enunciado algunas de las posibilidades que comprende, cuya importancia se percibe cada vez con mayor claridad.

Cabe ahora examinar qué dimensión podrían alcanzar algunas de esas posibilidades en el futuro, recurriendo para ello a la comparación con países industrializados, de economía competitiva, con una proporción elevada de su producción que se exporta. Pues esos son rasgos que están claramente presentes en los desarrollos del último decenio en América Latina.^{1/}

El tamaño de la demanda de América Latina en su conjunto en los sectores industriales más dinámicos internacionalmente (producción y comercio de bienes químicos y mecánicos) es parecido en cada uno de ellos al de uno de los países europeos más grandes con economías de mercado. Fuera de este punto común existen diferencias bastante marcadas entre ambas agrupaciones económicas.

La estructura de la producción industrial latinoamericana difiere mucho de las del Japón, de la CEE, o de los Estados Unidos. En América Latina la participación relativa de la industria mecánica en la producción total es bastante inferior a la de estos países industrializados. En cambio predominan en la región la producción de bienes tradicionales e intermedios - donde predominan los metales no-ferrosos como el cobre y el estaño. Es decir, América Latina, en comparación con otros países, está atrasada en la producción de bienes de capital e intermedios básicos (principalmente químico y hierro y acero) y eso se refleja en la estructura asimétrica de su comercio exterior.

^{1/} Estas páginas se basan en el estudio de Gérard Fichet y Norberto González, "Estructura productiva y dinámica del desarrollo", publicado en la Revista de CEPAL, 2º semestre de 1976.

Los productos mecánicos y químicos, que tienen un peso relativo menor en la producción latinoamericana (35 por ciento) y que son los que gravitan más en las importaciones de bienes industriales (65 por ciento), son justamente aquellos cuyo volumen de comercio mundial crece más velozmente. En cambio, en las exportaciones latinoamericanas predominan los productos agrícolas cuya tasa de comercio mundial crece a un ritmo equivalente a un tercio del otro. Las exportaciones de bienes mecánicos y químicos no alcanzan a representar el 20 por ciento de las ventas manufactureras. La asimetría es muy marcada y desfavorable: la relación entre las importaciones y las ventas regionales de maquinaria no-eléctrica es de 10 a 1 y para los equipos de transporte de 7 a 1.

En cambio, en los países de la OCDE, la participación relativa promedio de los productos químicos y mecánicos en la producción es ligeramente superior a la mitad del total. Además exportan mucho más de lo que importan en estas ramas, porque venden estos bienes a los países en desarrollo, mientras que entre ellos compran y venden productos de sectores similares. Sus importaciones de bienes químicos y mecánicos representan un 35 a 40 por ciento del total de sus compras industriales. En cambio las exportaciones de estos mismos bienes suman casi un 65 por ciento de las manufacturas. La asimetría comercial es mucho menos marcada que en América Latina y además es de signo positivo: en productos químicos la relación entre exportaciones e importaciones es de 5 a 4 y de aproximadamente de 5 a 3 en maquinaria no eléctrica y equipo de transporte.

A pesar de esas diferencias se eligió comparar con los países de la OCDE el estado actual de la industrialización latinoamericana, así como su potencial futuro con respecto a estos mismos países, como algo que la región en su conjunto podría realizar dado sus condiciones presentes de desarrollo económico, y las orientaciones que está siguiendo en sus sectores más avanzados. La comparación con la OCDE en cuatro sectores industriales estratégicos (químico - maquinaria no eléctrica y eléctrica - equipo de transporte) ayuda a entrever hasta donde podría ir en esos rubros la cooperación industrial y comercial entre países latinoamericanos, Só funcionará sobre una amplia base regional.

Aun cuando América Latina no llegara a operar en esos sectores como una unidad económica, el tamaño de su mercado ofrece a las actividades industriales la posibilidad de desarrollarse en un ámbito más amplio. La apertura regional permite movilizar las reservas de desarrollo que los países no han podido aprovechar individualmente sobre bases nacionales. Cabe también no olvidar que la población total latinoamericana en la actualidad sobrepasa ligeramente los 300 millones de personas y que dentro de un cuarto de siglo alcanzará los 600 millones, lo que significa exigencias de magnitud insospechable para el desarrollo económico y social de la región en su conjunto.

Un desarrollo industrial realizado con un fuerte componente de comercio exterior dentro y fuera de la región requeriría unidades económicas de tamaño y potencialidad adecuada. Esto significa que los países a la vez qu procuran especializarse, promueven una fuerte cooperación en las esferas de la producción y del comercio.

En esta política regional de cooperación, se supondrá que los países latinoamericanos deciden desarrollar, sobre la base del mercado conjunto, un grupo de industrias estratégicamente importantes compuestas por las químicas, las de maquinaria no eléctrica y eléctrica y las de equipo de transporte.

Esta cooperación, realizada a través de procesos formales de integración y de medidas complementarias, supondría una política de desarrollo industrial más selectiva y especializada, realizada en forma tal que en todos y en cada uno de los países se desarrollarían sectores de importancia industrial y tecnológica para el mercado regional. Como se instalarían industrias para atender las necesidades del mercado regional en lugar de las de cada mercado nacional aislado, sus costos y requerimientos de inversión corresponderían a magnitudes mayores. La política de industrialización regional combinaría así la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo con exportaciones extrarregionales de manufacturas.

No podría dejarse de lado el hecho de que un proceso de industrialización avanzado, centrado en el tipo de industrias que se prevee tendería, por la acción de sus propias fuerzas, a concentrarse en los países que más adelantados se encuentren en sus procesos de industrialización, si se siguiera en esto las tendencias observadas en el pasado en el seno de las distintas agrupaciones. Esto a su vez limitaría el grado de cooperación y complementación y el alcance que podrían lograr esas industrias en la América Latina.

Se percibe así la necesidad de introducir medidas especiales que contrarresten dicha propensión y extiendan esos desarrollos industriales adicionales a los distintos países de la América Latina. Con esto se está indicando de un modo principal, no tanto los mecanismos de ventajas y preferencias ya conocidos, sino la conveniencia de actuar a distintos niveles de integración y bajo modalidades flexibles de las mismas que modifiquen las tendencias concentradoras.

Se concibe que para ciertas industrias de mayor complejidad el ámbito más amplio posible latinoamericano sea el necesario para estimular su desarrollo. Y en ese sentido en estas páginas se ha considerado esa posibilidad. Pero asimismo pueden requerirse muy variadas modalidades y alcances. Los países medianos y pequeños encontrarían posibilidades determinadas para el desarrollo de esas industrias dentro de los esquemas subregionales de los que forman parte. En otros casos, convendrá basar esos desarrollos industriales de más vasto alcance en la cooperación entre distintos esquemas de integración, O entre un esquema de integración y países que complementen con aquél sus recursos y capacidades, bien en el terreno financiero, tecnológico, de organización o por su estructura industrial eslabonada con los nuevos desarrollos. No sería posible anticipar los distintos caminos que se abrirían a la cooperación. Pero sí debe destacarse que el empleo de formas de cooperación múltiple adoptadas según las necesidades de cada caso contribuye a asegurar un papel a los países medianos y pequeños, y también a extender el ámbito del desarrollo integrado.

En los posibles avances futuros de estas industrias dinámicas no solamente el tamaño del mercado desempeña un papel fundamental sino también la tecnología. El esfuerzo nacional de cada país podría aprovecharse mejor si también en materia tecnológica se aplicara una política de especialización y cooperación regional que tuviese en cuenta los objetivos y orientaciones regionales y los de cada país. Se supone que América Latina haría un gran esfuerzo para acercar su potencialidad económica y tecnológica a los de los países avanzados de la OCDE, pero probablemente, no se superaría totalmente la desventaja actual. El período de 10 años que aquí se supone puede resultar un plazo corto para superar totalmente el retraso tecnológico actual y adquirir una eficiencia y capacidad económica y técnica no muy distante a los países desarrollados.

Otro componente principal de esta política consiste en el crecimiento sostenido de los mercados internos y de las exportaciones de manufacturas - dentro y fuera de la región - que permita a las instalaciones industriales, plantas y empresas reducir sus costos; mejorar la calidad de sus productos; lograr la potencialidad económica y financiera necesaria para poder realizar una adaptación tecnológica más creadora y propia y mejorar su poder de negociación.

En los países industrializados de Europa Occidental y en otros que se han tomado en cuenta, la competencia con los países más grandes obliga a los de tamaño menor a intensificar su especialización, dedicándose más a fondo a la producción de algunos bienes dentro de cada uno de los sectores y comerciando cada vez más intensamente con el exterior. Eso

queda demostrado por la evolución en el tiempo de los coeficientes de importaciones con respecto a la magnitud de la demanda interna.

Se ha supuesto que los países de la región tendrían una evolución semejante, acercándose a los coeficientes de comercio (y por lo tanto a los grados de especialización industrial) que corresponderían a economías maduras, según los tamaños del mercado de cada país y de la región en conjunto. Por lo tanto, las importaciones extrarregionales tenderían a perder importancia relativa y en cambio aumentaría la de las intrazonales como resultado de esta política. Así, el coeficiente global de comercio de cada país aumentaría muy sustancialmente; en cambio el coeficiente de comercio de la región en conjunto hacia fuera disminuiría según la tendencia que correspondería hacia mediados del próximo decenio a los países industrializados con los que se establece la comparación.

En los próximos diez años se trataría de alcanzar lo que no pudo hacerse durante 1960-70.

Si se cumplen los supuestos, es decir, si la región opera para esos sectores con coeficientes de abastecimiento de la demanda que corresponden a economías avanzadas que tienen una dimensión económica semejante a la de América Latina se registrarían considerables avances. En maquinaria no-eléctrica el valor de producción sería superior en un 61 por ciento al que tendría en caso de prognosis. En equipo de transporte y maquinaria eléctrica el aumento adicional

estimado alcanzaría respectivamente 20 por ciento y 17 por ciento, mientras que en el sector productor de bienes químicos el incremento sería menor, del orden de un 12 por ciento, parecido al incremento global del sector manufacturero.

El efecto de este programa de cooperación sobre las importaciones extrarregionales industriales sería muy sustancial, al reducirse estas últimas de unos 85 000 millones de dólares a 40 000 (Véase Cuadro 8).

A pesar de esta reducción las compras de bienes químicos y mecánicos al exterior alcanzarían un monto absoluto creciente e importante, debido a que América Latina tendría el comportamiento de una economía bastante abierta hacia el exterior y de ninguna manera tendería a cerrarse más allá de lo que permitiese lograr el tamaño de su propio mercado bajo condiciones de mayor eficiencia competitiva que la actual.

En el mismo cuadro se aprecia que el comercio intralatinoamericano incluyendo las importaciones recíprocas entre los países de cada grupo y el intercambio entre agrupaciones subregionales, llegaría a representar un poco más de la mitad de las importaciones de esos bienes manufacturados. Así se iría logrando un grado de interdependencia intensa, lo que reflejaría el impulso que la propia cooperación podría ir tomando a medida que la integración se hiciera más efectiva. El intercambio de estos bienes dinámicos representaría un 73 por ciento de las compras totales de estos productos, o sea un porcentaje similar al alcanzado por el comercio de este tipo de bienes entre los países de la OCDE en 1972.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES INDUSTRIALES

SECTORES	HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS 80			
	HACIA MEDIADOS DE LOS 70		HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS 80	
	Inercia histórica		Cooperación regional	
	Estructura importaciones totales	ORIGEN (%) América Latina Resto mundo	Estructura importaciones totales	ORIGEN (%) América Latina Resto mundo
Químico	18.0	6 94	23.1	75 25
Maq. no eléctrica	22.4	6 94	28.0	66 34
Maq. eléctrica	9.0	5 95	12.0	68 32
Eq. transporte	12.6	3 97	9.3	94 6
Subtotal 4 sectores	<u>62.0</u>	<u>4 96</u>	<u>72.4</u>	<u>73 27</u>
Total sector manufacturero				
1. porcentaje	<u>100.0</u>	<u>2 91</u>	<u>100.0</u>	<u>57 43</u>
2. miles de millones de dólares de 1973	23.0	2.2 21.8	92.7	52.6 40.1

Fuente: Revista de CEPAL, 2º Trimestre, 1976, op.cit.

Eso indicaría que si América Latina funcionara como una economía altamente integrada y en condiciones de competencia que se acerquen a las internacionales podría disminuir drásticamente su dependencia externa en estos productos, al mismo tiempo que se transformaría en su principal abastecedor.

La cooperación regional tendría también efectos muy importantes sobre el estrangulamiento externo. Efectivamente se ha estimado que la intensificación de esta política permitiría disminuir muy sustancialmente las necesidades de importación extrazonales de bienes químicos y mecánicos. Es decir que esta política iría asociada a altas tasas de crecimiento que sería posible alcanzar desde este punto de vista, pues sólo subsistiría un déficit virtual de comercio de magnitud muy manejable que podría aparentemente superarse mediante ingresos netos de financiamiento externo.

El análisis anterior indica la presencia de posibilidades de desarrollo de gran importancia que están vinculadas a la operación económica de América Latina sobre una base amplia regional. La realidad irá situando el alcance posible de la cooperación. El que se ha indicado constituye una especie de máximo de producción y desarrollo adicional de los cuatro sectores considerados y de sus efectos difundidos a lo largo de las distintas economías. Pero el margen dentro del cual pueden fluctuar esos efectos es muy amplio, dependiendo no sólo de lo que los países latinoamericanos hagan, sino también de circunstancias económicas externas a América Latina.

V. INTERRELACIONES Y ACERCAMIENTO ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACION

Las agrupaciones económicas subregionales

La constitución de las distintas agrupaciones económicas subregionales ha sido una forma de responder en América Latina a la heterogeneidad de condiciones de los países, separados por distancias muy considerables en cuanto a su estado de desarrollo y a su capacidad para aprovechar los mercados que el propio proceso de integración crea.

En general, han sido los países medianos y pequeños de América Latina los que han buscado integrar sus economías reduciendo el alcance geográfico de su asociación al mismo tiempo que amplían e intensifican el grado de compromiso en que incurren.

No es de extrañar que esos países sean los que persigan una integración no sólo más profunda en sus alcances sino también más rápida, comprendiendo una cierta unidad económica y diversos grados de coordinación de políticas y programas. Si aceleran, o deciden acelerar la integración entre ellos, es precisamente porque los mercados nacionales ofrecen una base de sustentación para el desarrollo de sus economías que es pequeña en relación con el mercado integrado y porque además es muy escaso el margen en el que pueden enjugar sus múltiples déficits.

El aislamiento inicial entre grupos

A su vez, la separación y el relativo aislamiento de cada grupo respecto al resto de América Latina juega inicialmente el papel de permitir un avance rápido de cada esquema evitando que la inserción de condiciones más complejas pueda retrasar su marcha o agotar su impulso.

Muchas de esas motivaciones originalmente positivas pueden seguir teniendo plena validez, pero también es posible que sobrevivan su período útil y persistan cuando lo que se requiere no sea ya aislar un esquema de ventajas que tiende a perder eficacia, sino potenciarlo a través de la complementación con otros esquemas o países de América Latina dentro de concepciones que le den mayor flexibilidad y que permita ajustar las políticas de integración según lo vayan requiriendo las circunstancias.

De esa manera, los actuales esquemas pueden considerarse no tanto como estructuras establecidas, sino como partes de un sistema en evolución. Puede afirmarse además que en años recientes, aun sin mediar arreglos especiales de carácter arancelario o de otra índole, las tendencias aislantes se han ido reduciendo y se observan manifestaciones a un cierto acercamiento entre las distintas agrupaciones económicas y nuevas modalidades de relacionamiento económico entre los países. Brasil, por ejemplo, empezó a partir de 1970 a ser el principal comprador latinoamericano de algunas manufacturas de la industria metalmeccánica de México que antes se destinaban casi exclusivamente a países latinoamericanos menos industrializados o más próximos geográficamente. Centroamérica, que hasta 1970 concentraba 90 por ciento de sus importaciones de origen latinoamericano dentro de los límites de esa región, realiza hoy casi la mitad de sus importaciones de ese origen desde el resto de América Latina, lo cual indica una considerable apertura hacia otros países y regiones.

En general con distinto grado de intensidad se está en presencia de un movimiento en que lo que antes tendía a distanciarse económicamente empieza a gravitar hacia su acercamiento e interconexión. Se trata de un

fenómeno todavía incipiente que coincide con la crisis o estancamiento de los sistemas y que forma parte de una evolución que persistentemente amplía el alcance geográfico del comercio en América Latina, según se vió en un capítulo anterior.

La necesidad de plantear sistemáticamente el ensanchamiento de las relaciones económicas entre países y esquemas de integración de América Latina surge de un modo natural si se piensa que esos fenómenos están presentes sólo en los últimos años y que su afianzamiento, o por el contrario su atenuación, puede cambiar el sentido de la integración de América Latina.

Dentro de ese esquema se plantea la conveniencia de impulsar la vinculación entre las distintas agrupaciones o entre éstas y otros países de América Latina. Hay consideraciones económicas que aconsejan ese acercamiento. Pero, independientemente de ellas, la vinculación entre esquemas y la mayor flexibilidad que supone, puede contribuir a aliviar las tensiones que hoy registran varias de las agrupaciones de integración existentes. Las crisis que hoy les afectan le da un significado especial a la posible convergencia o acercamiento, pues es una necesidad de la cooperación el hacer que los países rebasen el momento de negociación entre sí, dentro de esquemas y términos rígidos, para pasar a expresarse como unidad frente a otras economías iguales o incluso mayores que las agrupadas en una misma asociación económica.

Características de la convergencia

Ha de tenerse en cuenta que si se postula el acercamiento entre las agrupaciones subregionales y países, no es porque se hayan agotado las economías de escala que originalmente las fundamentaron. Muchas de esas economías - posiblemente su mayor parte - subsisten, pero por algún motivo las agrupaciones subregionales parecen haber perdido capacidad para aprovechar su potencial económico, y en un cierto punto de su evolución han detenido o retardado su avance. El supuesto de base es, por lo tanto, que una cierta apertura de las agrupaciones subregionales podría activarlas y fortalecerlas y que esto, a su vez, es un requisito para una integración latinoamericana más amplia. El hecho de que subsistan las economías de escala fija algunas características. No se trataría de ensanchar la base económica general de las agrupaciones hasta que engloben áreas geográficas mayores que las actuales, sino de impulsar complementaciones y vinculaciones para programas y productos determinados que estimulen el aprovechamiento del potencial existente y que agreguen además nuevas oportunidades de actividad económica que de alguna manera rebasan la escala efectiva de los actuales procesos de integración. Dicho en otras palabras, las nuevas relaciones se insertarían dentro de las agrupaciones subregionales para llevarlas a un mayor aprovechamiento de su potencial, individualmente y en conjunto.

Se ha dicho que las agrupaciones subregionales en el momento actual se comunican poco entre ellas así como con los demás países de América Latina. Dada esa escasa vinculación, al acelerar su crecimiento y

substituir importaciones de ciertos bienes, crean al mismo tiempo una demanda incrementada de bienes de superior jerarquía que los países individuales o el conjunto de ellos no está en condiciones de producir. A veces por ser insuficiente la escala del mercado para esas producciones más complejas que rebasan el tamaño efectivo de las agrupaciones, y otras veces por la inercia de los mercados que no tienden a incluir ese tipo de producciones.

En general se supone, y los hechos siguen también esa tendencia, que aquella parte de la demanda industrial que las distintas regiones no pueden producir dentro de sus programas de integración, serán necesariamente importados desde los principales centros industriales. De esa manera la parte más dinámica de la demanda se transfiere sistemáticamente a terceros países. Esta translación de demanda cobra creciente importancia en tiempos de prosperidad y está además influida porque algunos procesos de integración no alcanzan a satisfacer una parte importante de las demandas derivadas de su propio desarrollo. La elevación de la elasticidad de las importaciones confirma también ese hecho. Desde un nivel de 0.4 que aumentaba la importación de bienes por cada uno por ciento que crecía el producto interno de América Latina, ha aumentado hasta una magnitud media de 1.3 por ciento en 1965-73, como clara indicación de que América Latina no se ha encontrado preparada en ese terreno para reaccionar prontamente ante alzas considerables de la demanda de bienes de capital y equipo que constituyen en grueso de esa importación.

Ese es un fenómeno bien conocido que siempre ha formado parte importante del proceso de desarrollo de los países de América Latina, pues responde a factores que están enraizados en las economías nacionales. Sorprende, sin embargo, por el monto extraordinario de la transferencia de demanda con que se presenta en los últimos años. Eso es así aún después de un largo período de intensa industrialización y substitución de importaciones en muchos países y es claro que tomaría un tiempo muy largo retener en América Latina una parte determinada de esa demanda creciente si ello tiene que hacerse con base nacional y aún con base en las economías subregionales.

Ya es un avance que para un gran número de productos de la industria metalmecánica el mercado regional latinoamericano haya ido alcanzando un principio de especialización y de intercambio dentro de las actuales agrupaciones regionales o por vinculación entre éstas y otros países de América Latina. De esa manera el 70 por ciento de las exportaciones de productos de la industria metalmecánica de Argentina fue absorbido por el mercado de otros países de la región. El grupo de países medianos y pequeños destinó al mercado regional 64 por ciento de sus exportaciones de ese tipo de bienes. América Latina en su conjunto absorbió en 1961-74 aproximadamente el 74 por ciento del incremento de la exportación de papel y sus productos; 71 por ciento de ese incremento en el caso de las industrias químicas; 80 por ciento en maquinaria no eléctrica; 64 por ciento en material de transporte y 56 por ciento en hierro y acero. Sólo el mercado latinoamericano de esos rubros representó 750 millones de dólares en 1974

es decir, una suma superior al total de manufacturas de todas clases exportadas a todo destino en 1961.

De otro lado, no podría pasarse por alto que según los cálculos efectuados en un estudio reciente, en los tres países mayores los coeficientes de abastecimiento importado desde América Latina en ramas de la metalmecánica representan una proporción muy pequeña de su demanda total, que fluctúa entre 1 y 2 por ciento de ésta en maquinaria de uso general y maquinaria eléctrica, y menos del 1 por ciento en cuanto al equipo de transporte.

Todo ello revela que aún cuando el mercado regional de América Latina ha jugado un papel decisivo en el proceso de exportación de manufacturas iniciado por los países a partir de 1960, todavía su abastecimiento de productos de la industria básica, en la parte que se importa, procede principalmente de los centros industriales de países de fuera de la región y sólo menos de una décima parte de la demanda total abastecida con importaciones corresponde a productos de América Latina.^{1/}

Todo ello sucede a pesar de la vinculación creciente de las economías dentro de los esquemas de integración así como a través del comercio con

^{1/} Datos de 1974 correspondientes a las importaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y México de maquinaria, equipos de transporte y productos químicos.

los países mayores de América Latina y de una tendencia clara de los medianos y pequeños a una interdependencia regional que se manifiesta en la proporción elevada que las importaciones procedentes de América Latina representan respecto al producto generado en esos países.

Sobre esas bases puede estimarse que para profundizar el grado de vinculación ya logrado y extenderlo a productos de industrias aún más complejas, se requeriría ahora rebasar los límites de los distintos esquemas, lo cual a su vez podría permitir mayor flexibilidad al funcionamiento de cada uno de ellos. En esta nueva fase se trataría de poner en contacto y complementar ya no sólo la economía de países determinados, sino la de diversas agrupaciones subregionales, a las que separan distancias económicas considerables en cuanto al grado de desarrollo de los países que las integran.

Para establecer esa nueva vinculación deben tenerse en cuenta esas condiciones y otras que afectan a las actuales agrupaciones. Como ya se ha dicho la pérdida de impulso que se ha registrado en ellos no se presenta como consecuencia natural de algún agotamiento de oportunidades. Por el contrario, el punto inicial de desaceleración y las crisis posteriores se presentan cuando las agrupaciones subregionales parecían encaminarse a sus etapas más decisivas de las que cabía esperar las mayores economías obtenibles. En todo ello puede verse indicios de alguna insuficiencia para reaccionar con celeridad ante cambios en las condiciones económicas dentro de las cuales se han ido configurando los distintos esquemas, y

especialmente la tendencia ya señalada al rezago de la oferta de los bienes de producción y otras manufacturas de las industrias básicas.

Es ese rezago de oferta el que cabría superar a través de una cooperación que se efectúa en un ámbito más dilatado y que no se restringe a los límites de los distintos esquemas subregionales. Se concibe así un cambio importante de actitud que generalmente propende a impulsar la producción industrial y el intercambio dentro de cada zona de integración, hacia situaciones en las cuales cada una de ellas procuraría al mismo tiempo desarrollos industriales más amplios que vinculen las economías de las distintas agrupaciones de integración.

Esa ampliación selectiva, del ámbito de la cooperación por grupos y sectores industriales, puede asumir muy diversas modalidades que no cabría anticipar. Lo esencial es avanzar hacia el concepto de que una parte del excedente de demanda industrial que a una región determinada no le es posible cubrir internamente con sus propios programas, sea encauzada hacia otras zonas de integración o países de América Latina, los que a su vez podrían actuar como compradores de otros renglones industriales en los que se requiere un mercado más amplio que el espacio subregional para operar sobre bases eficientes de economía.

El trasfondo de esa mayor vinculación es crear interrelaciones económicas que den base para elevar el nivel de productividad de las manufacturas más avanzadas, al mismo tiempo que se crea interdependencia en el funcionamiento de las distintas economías. Puede preguntarse por qué atribuir a esos proyectos más amplias perspectivas y resultados que otros

ámbitos de integración no han podido alcanzar, y cabe desde luego esa pregunta. Frente a ella deben destacarse dos posiciones. En primer lugar que los repetidos esfuerzos y negociaciones de integración se encuentran en un momento de encerramiento de problemas y perspectivas, en el cual la apertura hacia nuevas áreas y situaciones podría tener el efecto de reducir obstáculos y ofrecer una zona más extensa y flexible de solución. En segundo término, es también significativo que se trata de un campo no explorado ya que América Latina en general no ha intentado ese tipo de cooperación que se presente ahora como una clara necesidad.

—