INT-1119
c. 1

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, noviembre de 1967

Int
89/67

LA PROGRAMACION REGIONAL CONJUNTA Y LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA*

* Documento preparado por Guillermo Pavez, División de Investigaciones y Programación General, Santiago, noviembre de 1967.

"Hacer de la integración económica una mera ampliación de mercados y del espacio económico, para impulsar la industrialización bajo el esquema del liberalismo capitalista, que deja todo librado al juego de las leyes naturales de la economía, con total ausencia de la moral y de la razón de los hombres, provocará una mayor concentración del poder económico en manos de una más poderosa oligarquía financiera, facilitará el juego de los monopolios nacionales e internacionales, fortalecerá todos los resortes de la explotación humana y agravará todos los problemas sociales y humanos de los trabajadores, en una dimensión desconocida hasta ahora y con consecuencias mucho más graves."

(De la exposición del señor Pablo González Loyola, representante de la Conferencia Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos, el día 11 de mayo de 1965, en el Undécimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina.)

A modo de Prólogo

Sean mis primeras palabras de agradecimiento a las facilidades otorgadas por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para la realización de esta tesis. De no haberse contado con ellas hubiese resultado practicamente imposible la consolidación de la misma.

Las ideas que se han plasmado en este documento, son producto de la maduración a que me ha conducido la participación en los trabajos elaborados por la División de Investigaciones y Programación General, especialmente las referentes a la vinculación entre Integración y Planificación Económica.

Mis agradecimientos personales para el jefe de la división, economista señor Norberto González, por haberme despertado la inquietud respecto a este tipo de investigación, como asimismo para reconocer la deuda conceptual que tengo para con él en gran parte del trabajo especialmente en el capítulo III. La sistematización de este trabajo se vió enormemente beneficiada por la desinteresada y valiosa colaboración de Juan Ayza y Pedro Sainz.

Mi gratitud para las secretarias del Instituto, que tuvieron que descifrar mis manuscritos, y a cuya colaboración se debe la publicación de este documento en su debida forma y oportunidad.

Los juicios de valor y los errores conceptuales deben abonarse exclusivamente a la cuenta del autor.

INDICE

LA PROGRAMACION REGIONAL CONJUNTA Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Volumen I

	Página
Introducción	1
I. La integración económica en el contexto del desarrollo latinoamericano	8
1.1 La falta de dinamismo de las economías latinoamericanas. Algunos indicadores	9
1.2 Los modelos tradicionales de crecimiento como materialización de estrategias parciales de desarrollo	20
1.3 Algunas características del proceso de industrialización	25
1.4 Las perspectivas del sector externo	34
- Exportaciones	34
- Importaciones	39
- Financiamiento externo	43
- Perspectivas	45
1.5 Papel y objetivos de la integración económica	47
II. Los procesos de integración económica en América Latina	51
2.1 Mercado Común Centroamericano (MCCA)	
2.1.1 Gestación del proceso de integración	52
2.1.2 Características básicas del Tratado General de Integración Económica Centroamericana	56
2.1.3 Evolución del intercambio intrazonal	57
2.1.4 Funcionamiento del régimen de industrias de integración	62
2.1.5 Breve evaluación del mercado común centroamericano	68

/2.2 Asociación

Página

2.2 Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) 71

2.2.1 Gestación del proceso de integración 71

2.2.2 Características básicas del Tratado de Montevideo 73

2.2.3 Evolución del intercambio intrazonal 79

2.2.4 Funcionamiento de los acuerdos de complementación 87

2.2.5 Breve evaluación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio 91

III. Política regional de desarrollo equilibrado 99

3.1 Concepción de una política regional de desarrollo equilibrado 99

3.1.a En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio 101

3.1.b En el mercado común centroamericano 107

3.2 El problema del equilibrio regional 110

3.2.1 El problema en la región 111

3.2.2 Definición y contenido de una política de desarrollo equilibrado 113

3.2.3 Condiciones adicionales para el desarrollo equilibrado en los países de menor desarrollo económico relativo 117

3.3 Elementos que debería comprender una política regional de desarrollo equilibrado 119

3.4 Realización de la política regional de desarrollo equilibrado a través de la programación regional conjunta 129

/Volumen II

Volumen II

Página

IV. Algunas experiencias de coordinación de planes y programación regional conjunta 133

4.1 La Comunidad Económica del Consejo para la Ayuda Económica Mutua (CAEM) 134

4.1.1 Algunas características económicas de los países que integran el CAEM 134

4.1.2 Principios básicos en que se sustenta el CAEM 142

4.1.3 Coordinación de los planes económicos 145

4.1.3.1 Contenido, alcances y aspectos metodológicos en la coordinación de planes 145

4.1.3.2 Evolución de la coordinación de planes 148

4.2 Una experiencia latinoamericana. El Mercado Común Centroamericano 152

4.2.1 Elementos que han facilitado la coordinación de planes 153

4.2.2 La coordinación de los planes de desarrollo 156

4.2.2.1 Aspectos de caracter institucional 156

4.2.2.2 Enfoques regionales y compatibilización con los de caracter nacional 159

- Lineamientos para una política de desarrollo regional 160

- Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial 161

- Coordinación regional de los programas de inversión pública 164

4.2.3 La institucionalización de la planificación regional 165

/V Como

Página

V. Como implementar la programación regional conjunta en América Latina 169

5.1 Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlos a nivel regional 170

5.2 El contenido y significado de una coordinación apropiada de los sectores estratégicos 176

5.3 Diseño y armonización de políticas claves 182

5.4 La coordinación en obras de infraestructura 184

5.5 Bases técnicas e institucionales para la implementación de la programación regional conjunta 185

5.5.1 Labores a nivel nacional 185

5.5.2 Labores a nivel regional 188

5.5.2.1 Actividades específicas 189

5.5.2.2. Bases institucionales 192

VI. Viabilidad de la programación regional conjunta en América Latina 195

6.1 Algunos alcances sobre las perspectivas del MCCA y de la ALALC 197

6.2 Alcances sobre las políticas nacionales de desarrollo y su vinculación con la integración económica 205

6.3 Conclusiones respecto a la viabilidad de la programación regional conjunta 212

VII. La visión de la integración desde el punto de vista de la política económica chilena 223

7.1 El modelo de desarrollo chileno 223

7.2 La integración en la estrategia de desarrollo chileno 229

7.3 La política del actual gobierno en materia de integración 239

7.3.1 Aspectos básicos 239

7.3.2 Aspectos de tipo instrumental 244

7.4 Algunas consideraciones finales a modo de interrogantes 248

- Bibliografía 253

Siglas

Las siglas utilizadas a continuación corresponden a:

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

CADI: Comisión Asesora del Desarrollo Industrial

CAEM: Comunidad Económica del Consejo para la Ayuda Económica Mutua.

CCE: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano

ICAITI: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

MCCA: Mercado Común Centroamericano

NAUCA: Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana

SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Indice de cuadros

		Página
Cuadro 1	América Latina. Ritmo de crecimiento del producto bruto por países.	11
2	Perú. Distribución del ingreso para 1963.	12
3	Chile. Distribución del ingreso personal 1960.	13
4	Ecuador. Distribución del ingreso personal 1957.	14
5	México. Distribución del ingreso personal 1957.	15
6	Venezuela. Distribución del ingreso personal 1957.	16
7	Porcentaje mínimo de la población en que se concentra el máximo del ingreso (Perú, Chile, Ecuador, México, Venezuela).	18
8	Porcentaje máximo de la población en el que se concentra el mínimo de ingreso (Perú, Chile, Ecuador, México, Venezuela).	19
9	América Latina. Tasas anuales promedio de crecimiento del quantum y del poder de compra de las exportaciones por países en el período 1950-64.	35
10	América Latina. Estructura de las exportaciones (1953 y 1960).	37
11	Tasas anuales de crecimiento del quantum de las exportaciones del resto del mundo en el período 1953-1963, por sectores de orígen.	38
12	América Latina. Composición de las importaciones en porcientos del total (consumo, materias primas, bienes de capital: 1948-49; 1956-57; 1962-63).	40
13	América Latina. Porcentajes que representan las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital respecto a variables internas. (1948-49; 1956-57; 1962-63.)	42

/Cuadro 14

Cuadro 14	América Latina. Pago de servicios y contribución neta del capital extranjero autonomo de largo plazo, excluída Venezuela (1950-64).	44
15	Centroamérica. Evolución del comercio intraregional (1950-65).	58
16	Centroamérica. Cambios en la importancia relativa de los distintos grupos de productos, en el total de importaciones intrazonales (clasificación NAUCA; 1962-63; 1964-65).	61
17	ALALC. Comercio intrazonal y con el resto del mundo (1950-65).	80
18	Participación de los países de la ALALC en el comercio intrazonal.	82
19	ALALC. Composición y destino económico de las importaciones y su vinculación con el programa de liberación. (Trienio 1963-65.)	84-85-86
20	ALALC. Evolución de las concesiones otorgadas	93
21	Ingreso nacional por principales sectores de origen en cinco países del CAEM. 1961-1966.	136
22	Comercio por áreas en países del CAEM. (1950; 1960; 1964; 1965.)	139
23	Crecimiento del comercio mundial y del comercio europeo y soviético (1958-1965).	140
24	Propiedad de las treinta mayores empresas en los países latinoamericanos.	222
25	Chile. Importaciones de productos manufacturados (1950; 1955; 1960; 1963).	232
26	Chile. Exportaciones de la industria manufacturera.	234
27	Chile. Productos importantes en la exportación industrial.	235
28	Resumen del comercio de Chile con la ALALC.	251
29	Principales rubros de exportación de Chile a la ALALC.	252

Organigramas

1	La estructura institucional de ALALC.	97
2	La estructura institucional del MCCA.	98
3	La estructura institucional del CAEM.	168

INTRODUCCION

La tesis planteada en este documento consiste en demostrar que la única forma de superar la actual crisis de virtual estancamiento de la mayoría de los países de América Latina, es a través del diseño y ejecución de estrategias integrales de desarrollo. Dentro de esas estrategias integrales de desarrollo, además de la consideración de otras vías, debe contemplarse la integración económica regional. Pero no cualquier esquema de integración, sino una integración que responda a la concepción de una política regional de desarrollo equilibrado en el que se aúnen los objetivos comerciales y objetivos desarrollistas. La sistematización y ejecución de esta política plantea como requisito básico la Programación Regional Conjunta en América Latina.

El trabajo está dividido en siete capítulos cuyo contenido se esquematiza a continuación.

1) El capítulo I, "La integración económica en el contexto del desarrollo latinoamericano", muestra que los planteamientos integracionistas han surgido en un momento de crisis, para cuya solución se esgrime una salida que es justamente la integración económica regional. A continuación se analiza el origen de la crisis, para lo cual se adopta un postulado básico: la crisis es producto del hecho que las estrategias de desarrollo adoptadas en el pasado, han sido parciales; al haber utilizado tan solo algunas de las vías de desarrollo posibles. Señalando de paso algunos indicadores como manifestación de la crisis. Se presentan luego en forma abreviada los modelos tradicionales de crecimiento como materialización de estrategias parciales de desarrollo.

/Uno de

Uno de los temas centrales del trabajo es la integración económica regional. En la integración económica regional el proceso de industrialización desempeña un papel fundamental. Por lo tanto nos detenemos en el análisis de las características del proceso de industrialización, para señalar la tendencia al agotamiento del mismo dentro de los reducidos espacios nacionales.

Como alternativa adicional estudiamos la posibilidad de lograr mayores ritmos de crecimiento a través del análisis del sector externo, mostrando como el sector externo tiende al agotamiento de insistir los países en estrategias confinadas a los reducidos espacios nacionales.

Vistas las dificultades potenciales, se ubica al proceso de integración como una de las vías necesarias para dar viabilidad a las estrategias de desarrollo. Pero este proceso tiene necesariamente que complementarse con elementos tan importantes como la ampliación del mercado interno y la diversificación de exportaciones, para que los países puedan de esta forma diseñar estrategias integrales de desarrollo que les permitan crear las bases de un crecimiento autosostenido; de modo contrario pueden superar la crisis de mediano o corto plazo, pero se encontrarán nuevamente en el futuro con una situación de estancamiento, agravada por el hecho de haber agotado en el intertanto una vía adicional de desarrollo.

/Se especifica

Se especifica, por último, que no es cualquier tipo de integración la que requieren los países de América Latina, dadas las características sui generis existentes en la región. Concretamente no puede ser una integración enfocada tan solo desde el punto de vista comercial, sino que requiere de la presencia de una serie de objetivos adicionales de corte desarrollista, para lo cual es necesario vincular estrechamente los procesos de integración con la concepción básica de las políticas de desarrollo.

ii) Una vez que se han definido los objetivos que debería cumplir la integración económica, para que esté subordinada al diseño de las estrategias integrales de desarrollo (capítulo I), se analiza lo que ha venido ocurriendo con "Los procesos de integración económica en América Latina", que es el tema del capítulo II. Como allí se recalca, lo que se pretende en este capítulo es hacer un enfoque analítico descriptivo de los aspectos centrales de ambos procesos, para ver hasta qué punto corresponden a los objetivos que debería cumplir la integración económica en América Latina.

Tanto para ALALC como para el MCCA,[1/] se analizan los siguientes aspectos:

- Características básicas que los rigen (discusión de los tratados)
- Evolución del intercambio intrazonal
- Estudio de las industrias de integración y de los acuerdos de complementación (MCCA y ALALC respectivamente)
- Incluyendo una breve evaluación de lo sucedido en cada uno de estos procesos.

1/ Mercado Común Centroamericano.

/iii) Dados

iii) Dados los objetivos que debería tener la integración económica, y en conocimiento del estado real de avance de la misma, en este capítulo III se plantea "el papel de una política regional de desarrollo equilibrado y su realización mediante la programación regional conjunta". Dos aspectos cabe diferenciar en este capítulo:

Primero, que el papel que se le asigna a la política regional de desarrollo equilibrado es justamente el de lograr que la integración se plantee en un contexto desarrollista, y pueda cumplir con los objetivos a que se hace referencia en el capítulo I. Se señala cuál debería ser la concepción básica de esa política, especialmente en lo que respecta al problema del desarrollo regional equilibrado, como asimismo los intentos formales e institucionales que se han realizado en ALALC y el MCCA para acercar los procesos de integración a concepciones más dinámicas.

Segundo, se destacan a continuación los elementos primordiales que debería contener esa política:

- política comercial programada;
- programa regional de sustitución de importaciones;
- definición de una política definida respecto de las industrias de carácter regional;
- una estrategia ad-hoc para los países de menor desarrollo económico relativo;
- desarrollo de zonas fronterizas y cuencas hidrográficas, obras de infraestructura de carácter multinacional;
- política regional conjunta para el sector agrícola;
- armonización de políticas claves;
- marco general de referencia.

/Dada la

Dada la naturaleza de esta política y las ideas básicas que la sustentan,[1/] se requiere que los procesos de integración no estén supeditados al funcionamiento del mercado. Asimismo, es necesario vincular en forma estrecha, integración y planes nacionales de desarrollo. Esto nos obliga a analizar una programación regional conjunta, cuya primera fase se caracteriza por la coordinación de aspectos sustantivos de los planes de desarrollo.

iv) Ya ubicados en el contexto de la programación regional conjunta y de la coordinación de planes, se exponen en el capítulo IV "algunas experiencias de coordinación de planes y programación regional conjunta", en el cual se describen los aspectos más relevantes de lo ocurrido al respecto en la Comunidad Económica del Consejo para la ayuda Económica Mutua, (CAEM) [2/] y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Se destacan en este capítulo las características peculiares del CAEM, como asimismo los aspectos positivos y las limitaciones derivadas del caso centroamericano. La discusión de ambas experiencias permite extraer algunas experiencias útiles, que en parte se recogen en el capítulo V.

v) Una vez planteada la necesidad de llevar a cabo la programación regional conjunta como forma de realizar una Política Regional de Desarrollo Equilibrado (PRDE), es necesario definir la forma de implementar

---

1/ Necesidad de adicionar objetivos desarrollistas a la integración, y necesidad de ligar la integración con los otros elementos de las políticas nacionales de desarrollo.

2/ Más conocido como COMECON.

/dicha programación

dicha programación de modo que se vaya plasmando en hechos concretos. En este capítulo (V), se señalan los aspectos más importantes de la implementación en la primera fase, que es la coordinación de áreas determinadas de las políticas nacionales de desarrollo. Los aspectos que ahí se analizan son:

- necesidad de redefinir algunos aspectos de las políticas nacionales de desarrollo;
- coordinación apropiada de los sectores estratégicos;
- armonización en obras de infraestructura;
- bases técnicas e institucionales requeridas para la implementación.

vi) Vista la necesidad de encuadrar la integración en un contexto de una PRDE, y de llevar a cabo esta última a través de alguna forma de programación regional conjunta, se discute en el capítulo VI la viabilidad de la programación regional conjunta en América Latina.

Para tener una visión conjunta de lo que ha venido ocurriendo y de lo que podría ocurrir en el futuro con la integración económica en América Latina, se hacen al comienzo del capítulo algunos alcances sobre las perspectivas de los procesos de integración, señalándose la situación crítica por la que atraviesan, tanto ALALC como el MCCA, identificando los puntos álgidos y de cuya solución depende el desarrollo futuro de la integración (el problema de dinamizar el intercambio; el funcionamiento de industrias regionales; los problemas de equilibrio regional; la armonización del tratamiento al capital extranjero, etc.).

/Discutiendo a

Discutiendo a continuación algunos aspectos relativos a las características principales de las políticas nacionales de desarrollo y de su vinculación con la integración económica.

En las conclusiones se señala que se requiere:

- darle vigencia plena a los procesos nacionales de planificación;
- acompañar a las decisiones políticas respecto a la integración de realizaciones concretas;
- lograr un tratamiento uniforme al capital extranjero; y
- fortalecer la participación del estado en las empresas multinacionales.

De modo de darle a la integración, a través de la programación regional conjunta, el contenido de una política regional de desarrollo equilibrado, contenido del que ahora carece.

vii) Finalmente, parece pertinente analizar algunos aspectos de la integración, en el caso específico de la política económica chilena (capítulo VII), que aunque escapa de la temática central, presenta un campo sugerente de análisis, razón por la cual se ha incorporado al texto.

/Capítulo I

Capítulo I

LA INTEGRACION ECONOMICA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Diversas manifestaciones señalan que la situación actual de América Latina es una situación de crisis, una situación de estancamiento, una situación caracterizada por manifestaciones socio-políticas de las más diversas índoles. Quizás nada defina mejor esta situación de crisis que el recordar que durante lo que va corrido de esta década, los Jefes de Estado de los países de América Latina han debido reunirse en dos oportunidades; la primera vez en agosto del año 1961 y recientemente en el mes de abril del presente año, para discutir las formas concretas de acción que les permitan superar la actual situación de estancamiento.

Como formas de respuesta a la situación de crisis existente, comenzaron a institucionalizarse en los primeros años de esta década, la integración económica y la planificación nacional. Acercándonos ya a mediados de la segunda mitad de los años 60, la situación no se ha modificado en forma sustantiva. Compartimos el juicio del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento George Woods, cuando señala: "La esperanza - decía Sir Francis Bacon - es un buen desayuno, pero una mala cena". La década de los años 1960 empezó llena de esperanzas en los países en vías de desarrollo económico, pero cada vez se hace más incierto cómo terminará. A menos que la Década del Desarrollo, como la bautizó el Presidente Kennedy, reciba un mayor impulso, puede pasar a la historia como una década de decepciones. ... en la actualidad, el crecimiento económico de los países de bajo ingreso tiende a estancarse paulatinamente.[1/]

1/ George D. Woods, "The Development Decade in the Balance", Foreign Affairs, Council on Foreign Relations, Inc., Vol. 44, N° 2, enero de 1966.

/Dentro de

Dentro de este ambiente de crisis, se plantea cada vez con mayor insistencia que la integración económica regional representa una salida para resolver el problema de la ausencia de un crecimiento autosostenido de nuestras economías.[1/]

De insistir por la sola vía de la integración, estaríamos nuevamente ante una situación que ha sido típica en América Latina: la adopción de estrategias parciales de desarrollo. Estas han significado hacer descansar el crecimiento de la economía sobre un elemento o sector, hasta agotar las posibilidades de crecimiento que del mismo se derivan,[2/] dejando incólumes el resto de los sectores económicos, marginando de los beneficios del sistema a los estratos más numerosos de la población, a la par que no se han creado en el intertanto las condiciones de un crecimiento autosostenido ni tampoco se han podido resolver los problemas derivados de la dependencia externa. A continuación presentamos algunos indicadores que ayudan a graficar la situación descrita.

1.1 La falta de dinamismo de las economías latinoamericanas Algunos indicadores

La mayoría de los países de América Latina se ven enfrentados en la actualidad a situaciones de carácter conflictivo dadas por el área de insatisfacción creciente que se produce entre la demanda continuamente creciente y la falta de elasticidad en la oferta. Para ilustrar esta situación y respaldar conceptos emitidos adoptaremos los siguientes indicadores:

1/ Para simplificar adoptaremos el supuesto de que un ritmo de crecimiento autosostenido es un aglutinador de los objetivos básicos del desarrollo.

2/ Ya sea por aspectos relativos al mercado interno o por las características que asuma el comercio internacional.

/i) Tasa

i) Tasa de crecimiento del producto interno bruto;

ii) nivel de ingreso per cápita;

iii) distribución del ingreso.

i) y ii) Como se puede apreciar en el cuadro 1 , en el que se refleja el comportamiento de dos indicadores comúnmente utilizados para indicar grado relativo de desarrollo económico, la situación dista mucho de ser satisfactoria. Si pensamos en el número de años necesario para duplicar el ingreso per cápita, en función de la tasa de crecimiento del producto per cápita del período 1960-66, en los diferentes países las magnitudes son del siguiente orden: Argentina 70; Bolivia 24; Brasil superior a 70; Colombia 55; Costa Rica 60; Nicaragua 15; Chile 42; Ecuador más de 70; México 24; Panamá 15; Paraguay más de 70; Perú 26; América Latina 55 años. A lo que sería necesario sumar los casos en que el producto per cápita está disminuyendo en los cuales la situación económica ha adquirido caracteres de crisis permanente: Haití, República Dominicana, Uruguay. Son pocos los países en los cuales la actual generación podría ver duplicado su ingreso per cápita, y paradojalmente son países que en su mayoría parten de niveles bajísimos de ingreso, y que suelen caracterizarse por presentar fuertes desequilibrios en la distribución social y regional del ingreso.

iii) Para considerar los problemas de distribución del ingreso,[1/] nos remitiremos a presentar algunas estadísticas a nivel de países. En los cuadros 2 a 6 se presenta la información para Perú, Chile, Ecuador, México y Venezuela respectivamente.

1/ Para un tratamiento sistemático véase CEPAL, Estudio sobre la distribución del ingreso en América Latina, y nota complementaria al mismo, presentados al Duodécimo período de sesiones, Caracas, Venezuela, 2-13 de mayo 1967.

/Combinando las

Cuadro 1

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR PAISES
(Tasas acumulativas anuales, en porcientos)

País	Período 1950-63 a/ Producto bruto Total	Período 1960-66 b/ Producto bruto Total	Período 1960-66 b/ Producto bruto Per cápita	Producto a/ per cápita 1960-62 (dólares 1960)
1. Argentina	3.8	2.6	1.1	950
2. Bolivia	1.5	5.2	2.9	170
3. Brasil	5.8	3.8	0.7	420
4. Colombia	4.6	4.5	1.3	390
5. Costa Rica	5.6	5.2	1.2	490
6. Chile	3.7	4.0	1.6	620
7. Ecuador	4.6	4.0	0.6	280
8. El Salvador	4.7	6.4	3.2	260
9. Guatemala	4.0	6.3	3.2	300
10. Haití	2.1	-0.9	-2.9	110
11. Honduras	3.7	4.8	1.5	210
12. México	6.1	6.3	2.9	540
13. Nicaragua	5.3	7.8	4.5	260
14. Panamá	5.0 c/	8.1	4.8	470
15. Paraguay	2.4	3.5	0.5	300
16. Perú	5.0	5.8	2.7	340
17. Rep. Dominicana	7.1 c/	2.3	-1.3	290
18. Uruguay	1.9	1.2	-0.1	860
19. Venezuela	6.9	5.2	1.7	820
Total América Latina (excluído Cuba)	4.9 c/	4.3	1.3	490

Fuente:

a/ ILPES: División de Investigaciones y Programación General.

b/ CEPAL: Estudio económico de América Latina.

c/ 1950-62.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PERU DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL PARA 1963

(Ajustado para los fines de la Curva Lorenz)

	Remuneración mensual	Población			Remuneración total		
		Total	%	% acumulado	Miles de Soles	%	% acumulado
Hasta	500	1'626,400	46.7	46.7	406'600	10.9	10.9
501	1,000	660,400	18.9	65.6	495'300	13.3	24.2
1,001	1,500	867'400	24.9	90.5	1,084'250	29.2	53.4
1,501	2,500	202,600	5.8	9.3	405'200	10.9	64.3
2,501	4,000	34,400	1.0	97.3	111'800	3.0	67.3
4,001	8,000	65,500	1.9	99.2	393'000	10.6	77.9
8,001	20,200	21,200	0.6	99.8	296'800	8.0	85.9
20,001	120,000	7 500	0.2	100.0	525'000	14.1	100.0
		3'485,400	100.0		3,717'950	100.0	

Fuente: Dirección de Macro-economía, Departamento de Cuentas Nacionales, Instituto de Planificación de Perú

/Cuadro 3

Cuadro 3

CHILE: DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL, 1960

(Porcientos)

	Proporción de unidades perceptoras del grupo en relación con el total del país		Participación del grupo en el ingreso personal total		Proporción del ingreso de cada unidad del grupo en relación con el promedio del país	
Categoría I	50		15.6		31	
Sub-categoría IA		31.7		5.6		18
Sub-categoría IB		18.3		10.0		55
Categoría II	45		59.0		131	
Sub-categoría IIA		37.3		40.8		109
Sub-categoría IIB		7.7		18.2		236
Categoría III	3		11.7		390	
Categoría IV	2		13.7		685	
Total	100		100			

Fuente: CEPAL, a base del estudio de Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: Período 1950-60 (trabajo realizado por encargo de la Secretaría de la CEPAL).

/Cuadro 4

Cuadro 4

ECUADOR: DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL, 1957

(Porcientos)

	Proporción de unidades perceptoras del grupo en relación con el total del país		Participación del grupo en el ingreso personal total		Proporción del ingreso de cada unidad del grupo en relación con el promedio del país	
Categoría I	50		24.0		48	
Sub-categoría IA		28.8		7.8		27
Sub-categoría IB		21.2		16.2		76
Categoría II	45		50.8		113	
Sub-categoría IIA		24.8		26.0		105
Sub-categoría IIB		20.2		24.8		123
Categoría III	3		4.5		150	
Categoría IV	2		20.7		1 035	
Sub-categoría IVA		0.8		1.8		225
Sub-categoría IVB		1.2		18.9		1 575
Total	100		100			

Fuente: CEPAL, a base de Banco Central del Ecuador, Memoria del Gerente General, Ejercicio 1958 (Quito, 1959).

/Cuadro 5

Cuadro 5

MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL, 1957
(Porcientos)

	Proporción de unidades perceptoras del grupo en relación con el total del país		Participación del grupo en el ingreso personal total		Proporción del ingreso de cada unidad del grupo en relación con el promedio del país	
Categoría I	50		15.8		32	
Sub-categoría IA		34.8		9.2		26
Sub-categoría IB		15.2		6.6		43
Categoría II	45		47.5		106	
Sub-categoría IIA		24.5		16.8		69
Sub-categoría IIB		20.5		30.7		150
Categoría III	3		16.2		540	
Categoría IV	2		20.5		1 025	
Total	100		100			

Fuente: CEPAL, a base de Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo de México (México, D.F., 1960).

/Cuadro 6

Cuadro 6

VENEZUELA: DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL, 1957
(Porcientos)

	Proporción de unidades perceptoras del grupo en relación con el total del país		Participación del grupo en el ingreso personal total		Proporción del ingreso de cada unidad del grupo en relación con el promedio del país	
Categoría I	50		11.0		22	
Sub-categoría IA		35.5		6.0		17
Sub-categoría IB		14.5		5.0		34
Categoría II	45		58.5		130	
Sub-categoría IIA		18.0		11.7		65
Sub-categoría IIB		11.0		12.2		111
Sub-categoría IIC		16.0		34.6		216
Categoría III	3		12.8		427	
Categoría IV	2		17.7		885	
Total	100		100			

Fuente: CEPAL, a base de Carl S. Shoup y otros, Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Estimación de la distribución del ingreso personal (Ministerio de Hacienda, Caracas 1960).

/Combinando las

Combinando las cifras de los cuadros 2 a 6, con los niveles promedios de ingresos per cápita y adoptando un tope arbitrario de 500 dólares anuales, nos encontramos con porcentajes elevadísimos de la población con ingresos medios inferiores a 500 dólares. Los porcentajes aproximados de la población que se encontrarían en esta situación a nivel de países serían los siguientes: Perú 70 por ciento; Chile 50 por ciento; Ecuador 95 por ciento; México 75 por ciento; Venezuela 70 por ciento.

Hemos estimado conveniente adicionar los cuadros 7 y 8, que nos presentan a nivel de países los estratos más beneficiados y los más perjudicados con los esquemas existentes de distribución del ingreso. Respecto a los estratos más perjudicados, podríamos decir que en el promedio de esos cinco países el 50 por ciento de la población recibe alrededor del 16 por ciento del ingreso. En el otro rango (cuadro 7) las diferencias son fuertemente marcadas, por ejemplo, en Perú el 0.2 por ciento de la población recibe el 14 por ciento del ingreso y en Ecuador el 1.2 por ciento de la población recibe el 19 por ciento del ingreso.

De modo que a los niveles bajos de ingresos promedios en América Latina se suma entonces una restricción adicional dadas las características regresivas que tiene la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región. Con lo cual se reducen a escala nacional las posibilidades de instalación de determinado tipo de industria, que requieren para operar en condiciones de eficiencia económica, un tamaño mínimo de planta.

/Cuadro 7)

Cuadro 7

PORCENTAJE MINIMO DE LA POBLACION EN EL QUE
SE CONCENTRA EL MAXIMO DE INGRESO

País	Porcentaje población	Porcentaje ingreso
Perú	0.2	14.0
Chile	2.0	14.0
Ecuador	1.2	19.0
México	2.0	21.0
Venezuela	2.0	18.0

/Cuadro 8

Cuadro 8

PORCENTAJE MAXIMO DE LA POBLACION EN EL QUE
SE CONCENTRA EL MINIMO DE INGRESO

País	Porcentaje población	Porcentaje ingreso
Perú	47.0	11.0
Chile	50.0	16.0
Ecuador	50.0	24.0
Mexico	50.0	16.0
Venezuela	50.0	11.0

/No es

No es nuestra intención analizar la forma en que se generaron estas manifestaciones, sino señalar que se han mantenido y agudizado en muchos casos, dada la forma en que se llevaron a cabo las estrategias de crecimiento.

El origen de la crisis actual obedece en parte a que las situaciones de desequilibrios estructurales creadas por las condiciones históricas en que les ha tocado desenvolverse a los países de América Latina no se han modificado, dado el carácter parcial de las estrategias adoptadas en el pasado. Creemos necesario referirnos a los modelos de desarrollo que han surgido como productos de esas estrategias, de modo de poder caracterizar con más elementos de juicio la situación actual.

1.2 Los modelos tradicionales de crecimiento como materialización de estrategias parciales de desarrollo

Si bien por razones obvias no podemos caracterizar las estrategias seguidas a nivel de cada uno de los países, es posible señalar las características generales, en su expresión económica, que han tenido las formas a través de las cuales los países adoptaron determinados esquemas de política económica. Debe tenerse presente que no estamos enjuiciando si esas estrategias seguidas en el pasado han sido adoptadas en forma consciente y sistemática o bien han constituido respuestas obligadas a situaciones de hecho.

Los modelos tradicionales de crecimiento que se suelen distinguir para los países de la región, son los conocidos como modelo primario exportador y modelo de crecimiento hacia adentro. Pues bien, en esos modelos es donde encontramos la materialización y caracterización

/económica de

económica de las estrategias adoptadas en el pasado por los países latinoamericanos. Razón por la cual señalaremos los rasgos más característicos de esos modelos de desarrollo.

Todos los países de América Latina en algún período de su evolución económica han funcionado con un esquema de tipo primario exportador. Dentro de éste, como es sabido, las exportaciones desempeñan el papel de pivote de la economía, alrededor del cual se organiza el resto del sistema económico.

La gestación de este tipo de crecimiento, que es a su vez un tipo de dependencia integral,[1/] tiene su raíz en condiciones históricas, a través de las cuales los países actualmente desarrollados se abastecieron en sus colonias de materias primas y alimentos que posibilitaron un crecimiento rápido en esos países, con un costo económico reducido.

Evidentemente el modelo primario exportador ha tenido matices bastante diferenciados en los distintos países, tanto por la forma en que se dió la dependencia, como porque distintos tipos de producto de exportación producían impacto diferente en el resto del sistema (cobre, carne, productos tropicales, petróleo, etc.). Además influían las diferencias de tamaño de los países, estructura social, etc.

1/ Al hablar de dependencia integral, ésta abarca la de índole económico-política-social que se da entre los países emergentes y los países centro. Para un análisis más profundo respecto al problema de dependencia externa véase: Osvaldo Sunkel, Política nacional de desarrollo y dependencia externa, Estudios Internacionales, Santiago, Nº 1, y Pedro Paz, Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna, (mimeo, ILPES, noviembre 1967).

/Conocido es

Conocido es el mecanismo a través del cual el sistema económico se nutría del elemento motriz. Las presiones de demanda, especialmente de productos manufacturados, eran satisfechas vía importaciones cuyo origen estaba en relación directa con el país del cual se era económicamente dependiente. Alrededor del funcionamiento del sector externo, se generaba una superestructura económica, que se configuraba por actividades de comercio directamente relacionadas con movimientos de mercancías del exterior y con actividades terciarias necesarias para la subsistencia de esta superestructura.[1/] Por su parte, el gobierno proporcionaba una válvula de alimentación al sistema económico, a través del crecimiento de la administración pública, el cual se financiaba con los ingresos captados vía tributación y aranceles al sector externo.

Al estar estructuradas de esta manera las economía de América Latina se produce un atrofiamiento del resto del sistema económico que permanece ajeno al sector exportador. El aislamiento del sector exportador con respecto al conjunto de la economía es fuertemente notorio en el caso de los enclaves mineros, pues en este caso las innovaciones tecnológicas que adopta el sector exportador no se trasmiten a los otros sectores por la creación de compartimentos estancos en la economía. En el caso de productos como el café y los productos de clima templado, que tenían un efecto multiplicador mayor, parece no haber existido un proceso acelerado

---

1/ No se desconoce el hecho de que a la par se fueron creando industrias de carácter liviano en los centros urbanos. Véase CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, 1965.

/de innovaciones

de innovaciones tecnológicas, a lo que habría que añadir la naturaleza en el comportamiento de la demanda de los productos agropecuarios, de modo que tampoco posibilitaban un desarrollo muy expansivo de este tipo de sectores. Por otra parte el sector industrial desempeñaba un papel bastante pasivo ante la competencia de los productos importados, la falta de capitales, la escasez de mano de obra y la ausencia de una clase empresarial dada la renuencia del gobierno a participar en actividades directamente productivas.

Los problemas anteriores guardan una estrecha relación con el destino dado al excedente económico real que se generaba fundamentalmente en el sector exportador, el cual era en parte captado por el gobierno, para mantener la administración pública como para iniciar algunas obras de infraestructura; el resto era enviado al exterior por concepto de remesas de utilidades - intereses - amortizaciones, o bien era destinado al consumo de los grupos que detentaban el poder económico, social y político.

La situación relativamente favorable que existía en los centros urbanos se vio fuertemente sacudida por la depresión del 30, y posteriormente por las conflagraciones mundiales y las depresiones posteriores que se han insinuado en los países de centro. Contribuye a agudizar este tipo de situaciones el carácter de los bienes de exportación, la elasticidad demanda-ingreso de los mismos, la competencia de todo tipo de países, los adelantos tecnológicos, y las prácticas restrictivas de los países más industrializados.

Las condiciones anteriores fueron creando las bases en torno a las cuales se generaron los patrones de industrialización en América Latina, iniciándose de este modo un tipo de crecimiento que se ha dado en denominar

/"modelo de

"modelo de crecimiento hacia adentro". La característica fundamental de este tipo de desarrollo radica en un proceso de sustitución de importaciones (que pasa a ser el pivote del sistema), de bienes industriales, que surge como respuesta casi obligatoria para satisfacer la presión de la economía urbana, cuya demanda se abastecía en su mayor parte a través de importaciones.

La estructura industrial que se fue configurando de esta forma, estuvo orientada fundamentalmente por el mercado, de allí que se hable que si bien nuestras economías dejaron de ser cuantitativamente dependientes por el lado del monto de la oferta que se abastecía a través de importaciones, pasaron a ser muy vulnerables cualitativamente dado que la variación experimentada en la composición de importaciones, se tradujo en un mayor peso relativo para las materias primas y los bienes de capital.[1/] Por el lado de las exportaciones, éstas no variaron su composición y continuaron siendo de tipo primario o semielaboradas.

También le cupo al gobierno desempeñar un papel importante tanto a través de la dotación de infraestructura, como la creación de márgenes de preferencia como respuesta a la crisis del sector externo, creando una serie de organismos como instituciones de fomento, instituciones financieras e incluso de programación.

1/ De modo que una contracción del sector externo podría tener efectos restrictivos sobre el nivel de la actividad económica o bien sobre el proceso de formación de capital.

/Demás está

Demás está recalcar que no estamos hablando de la existencia de un patrón normal de crecimiento para todos los países; de hecho en muchos de ellos se dieron, e incluso se está dando la concurrencia de los pivotes a que hemos hecho referencia - exportaciones - sustitución de importaciones (México y Venezuela, por ejemplo).[1/]

De modo que la mayoría de los países adoptaron estrategias parciales de crecimiento. En efecto, mientras las exportaciones mostraron un crecimiento dinámico no se realizó en forma conjunta un esfuerzo sistemático de sustitución de importaciones. A la ruptura del modelo primario exportador, los países se vieron obligados a iniciar el proceso de sustitución de importaciones, cuyo desarrollo no fue acompañado por una diversificación de las exportaciones.

En el punto 1.3 nos detenemos a analizar las características del proceso de industrialización que nos parecen más pertinentes en relación con la temática central del documento.

1.3 Algunas características del proceso de industrialización

Creemos que es conveniente y necesario que nos detengamos a analizar algunas de las características del proceso de industrialización. Es conveniente porque nos muestra las consecuencias que sobre la estructura y funcionamiento del sector industrial ha tenido el modelo de crecimiento

---

1/ El que concurran ambos elementos no significa necesariamente que los dos tienen un comportamiento dinámico, pero sí que desempeñan un papel relevante para el funcionamiento del sistema.

/hacia adentro

hacia adentro, lo cual guarda relación directa con el agotamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones a escala nacional y las posibilidades de sustitución de importaciones a escala nacional y las posibilidades que se abren al mismo a escala regional mediante los procesos de integración económica. Necesario porque esto nos da elementos de juicio para sustentar algunas hipótesis respecto a las perspectivas del sector externo, útiles para ubicar a la integración económica en su dimensión adecuada.

Como señala la CEPAL en su estudio sobre el Proceso de Industrialización, "varios factores que hacen de la industrialización una exigencia normal del desarrollo, se han presentado en América Latina con particular intensidad".[1/]

En efecto, la explosión demográfica que ha experimentado la región, ha significado que la población latinoamericana como porcentaje de la mundial pasará del 4.1 por ciento (comienzo de siglo) a 6.5 por ciento en 1950. Al problema de la explosión demográfica se suma como fuerza impulsora del desarrollo industrial el proceso de migración rural-urbano; entre los años 1925 a la fecha la población calificada como urbana ha pasado de un 33 por ciento a un 50 por ciento. Esto se traduce en presiones adicionales sobre la oferta de bienes y servicios, dado que los esquemas de consumo de tipo urbano, tanto reales como potenciales, son asimilados por los grupos que se han desplazado del sector rural.

La desigualdad que desde temprano se observó en la distribución del ingreso, si bien puede haber tenido efectos positivos sobre el proceso de

---

1/ Véase CEPAL, op.cit., p. 10 (edición de imprenta).

/acumulación tuvo

acumulación tuvo efecto fuertemente negativos derivados de una restricción del mercado para importantes núcleos de la población, y de la excesiva diversificación de la demanda que originaban los grupos relativamente pequeños que se apropiaban de la mayor parte del ingreso.

Como se ha señalado anteriormente, el ajuste oferta-demanda pudo lograrse durante cierto tiempo mediante un flujo masivo de importaciones. Situación ésta última que requería para su sustentación el que se mantuviera en niveles favorables la capacidad para importar. La declinación del modelo primario exportador, que comenzó a manifestarse en los primeros años del presente siglo, agudizándose a raíz de la primera conflagración mundial y alcanzando un punto crítico con la crisis de los años 30, significó una presión adicional a las anteriormente señaladas, ya que requirió una mayor elasticidad en la oferta de bienes industriales.

Parece necesario llamar la atención sobre dos aspectos; el primero respecto a que los factores que hemos mencionado:

- explosión demográfica,
- migración rural, urbana
- distribución del ingreso,
- crisis del sector externo.

han presentado características diferenciadas a nivel de países, en función de los diferentes tamaños de mercado, de la diferente disponibilidad de recursos, como asimismo de las estructuras socio-políticas imperantes. El segundo se refiere a que los factores señalados, si bien constituían elementos impulsores de un proceso de industrialización, también contenían

/elementos que

elementos que actuaban en sentido opuesto. Teniendo presente estos dos aspectos, se pretende encontrar las características más relevantes para la región en su conjunto del proceso de industrialización.

La ruptura del modelo primario exportador obligó a los países latinoamericanos a iniciar un proceso de sustitución de importaciones, para lo cual era necesario crear márgenes internos de preferencia que protegieran las primeras fases del proceso de industrialización.[1/] Se tomaron una serie de medidas de política comercial (elevación de derechos aduaneros; control de cambios, etc.), que se tradujeron en la creación de barreras proteccionistas que estimularon la implantación de industrias de carácter liviano.[2/] De modo que una de las características básicas de este proceso es que sus inicios estuvieron marcados con márgenes apreciables de protección, lo que significó un aislamiento respecto al exterior. Pero conviene señalar que el aislamiento señalado no solo se realizó con respecto a países fuera de la región, sino que también abarcó al resto de los países de América Latina, situación que se mantuvo hasta la década del 50.[3/] Vale decir que el proceso se condicionó en su mayor parte a los

---

1/ No se desconoce el hecho de que aún antes de la crisis del sector externo, muchos países contaban con grados aceptables de industrialización; acá nos referimos al momento en que este proceso se transforma en un factor dinámico de crecimiento.

2/ En las primeras etapas del proceso, estas medidas tuvieron como objeto realizar una contención de las importaciones; a posteriori las mismas se comenzaron a racionalizar para incentivar el proceso de sustitución.

3/ Período a partir del cual las economías de la región comienzan a institucionalizar una apertura al resto de los países, mediante los procesos de integración económica.

/reducidos mercados

reducidos mercados nacionales.

Por lo tanto, el factor que dinamizó el proceso de industrialización, fue la sustitución de importaciones. En relación con esto último debe señalarse que ésta se orientó en gran parte en función de la demanda, es decir, en función de las preferencias expresadas en el mercado. Fue así como surgieron las industrias textiles, las de alimentos, bebidas, etc.

Además del hecho que la industrialización estuvo orientada fundamentalmente por el mercado, desde el punto de vista del contenido de la política económica, la concepción fue de corte liberal, y estuvo ausente en la mayor parte del proceso la idea de planificarlo. Los desequilibrios intrasectoriales, los de carácter regional, entre otros, son signos inequívocos de la ausencia de una estrategia creciente e integral de desarrollo.

A modo de resumen podríamos señalar como características destacadas del proceso de industrialización las siguientes:

i) El elevado nivel de protección en el que se desarrolló. Nivel de protección que se tradujo en la elevación de las barreras arancelarias para ciertos tipos de productos cualquiera fuese su origen geográfico, lo que determinó un aislamiento cada vez mayor con respecto de los países de América Latina.

ii) El hecho de que se haya orientado fundamentalmente por el mercado; de allí el desarrollo relativamente mayor de las industrias tradicionales en las primeras etapas del proceso.[1/]

1/ La continuación hacia industrias de carácter más complejo quedó condicionada a la existencia de un tamaño adecuado de mercado, como asimismo a la presencia de economías externas mínimas.

/iii) Una

iii) Una tercera característica básica que no podemos dejar de señalar, es la de haber sido un proceso no planificado, vale decir, que no se haya plasmado en programas industriales de desarrollo.

Estas características unidas a condicionantes exógenas al proceso de industrialización, entre las que podemos mencionar la baja calificación de la mano de obra, una demanda relativamente pequeña en términos absolutos pero sumamente diversificada, las rigideces en la oferta de insumos agrícolas, han determinado para la mayoría de los países,[1/] una estructura industrial que funciona con las siguientes particularidades:

i) Costos elevados, alejados de los patrones internacionales de eficiencia, y que dada la persistencia de una serie de factores tienden a ser permanentemente elevados.

ii) Extensividad en el funcionamiento de los sectores industriales. (Lo cual significa una producción excesivamente diversificada, tanto por la enorme gama de bienes que se producen dentro de una misma industria, como por el excesivo número de plantas.)

iii) Márgenes apreciables de capacidad instalada ociosa.

iv) Países que producen los mismos bienes y no se especializan, con la consiguiente falta relativa de complementariedad. (Dada la forma en que avanzó el proceso de sustitución de importaciones; bienes de consumo; bienes intermedios y bienes de capital.)

1/ Con características sui generis en cada caso, en función del tamaño de mercado y disponibilidad de recursos.

/Una vez

Una vez señaladas las características generales, es conveniente decir algo respecto a las situaciones que se presentan a nivel de grupo de países. Dos razones nos impulsan a ello; primero, dejar en claro que estamos conscientes de las particularidades existentes a nivel de países individuales; y segundo, el hecho que tras este análisis va implícito un planteo preliminar del problema del desarrollo regional equilibrado.

La situación actual de los países de América Latina varía en forma marcada en lo que dice relación a nivel de desarrollo, estructura económica, grado de dinamismo del sector externo e intensidad de la integración efectiva lograda internamente entre sectores sociales y regionales.

Considerando el grado de avance del proceso de sustitución de importaciones,[1/] se podrían distinguir, en una primera aproximación, las siguientes agrupaciones de países:[2/]

i) Los países que, considerando el tamaño de su mercado interno están llegando al término de las posibilidades del proceso nacional de sustitución de importaciones como elemento dinámico fundamental para su desarrollo. Sería el caso de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

ii) Los países que aun tienen en la sustitución de importaciones una posibilidad de crecimiento por no haber completado el grueso de las sustituciones que son relativamente más fáciles de realizar para el país. Ejemplos de ello serían Colombia y Perú.

1/ Que guarda una estrecha relación con el proceso mismo de industrialización.

2/ Aquí se ha recogido la clasificación presentada en el documento de ILPES "Algunos aspectos de la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo". Santiago, febrero de 1967. Sección D. Desarrollo regional equilibrado.

/iii) Los

iii) Los países que no han iniciado en forma completa el proceso de sustitución de importaciones y en los que no hay indicios certeros de que ese proceso sea viable en ellos. Es este el caso de países de menor desarrollo económico relativo tales como Paraguay y algunos países del Caribe que están fuera del Mercado Común Centroamericano.

De acuerdo con el criterio de integración interna podemos señalar que dentro de cada uno de estos grupos se dan circunstancias distintas de uno a otro país. Así, por ejemplo, algunos países cuentan con un nivel y una distribución de ingreso mejores y presentan desigualdades regionales de desarrollo relativamente menores, por lo cual puede decirse que han avanzado más en el cumplimiento del proceso de integración interna. En cambio, otros países - por ejemplo, Brasil - muestran contrastes regionales que significarían estar lejos del cumplimiento de este proceso de integración interna.

El otro criterio a que hacíamos referencia era el dinamismo que ofrecen las exportaciones; en este sentido se dan también situaciones diferentes por países. Venezuela y, en buena medida, México, tienen un comportamiento de sus exportaciones que les permite operar con mayor facilidad para encarar su proceso de desarrollo que otros países similares a ellos desde el punto de vista del grado de avance en la sustitución de importaciones y en la industrialización.

El caso de los países del Mercado Común Centroamericano presenta características especiales. Se trata de países que, de acuerdo con la situación que predominaba en ellos antes de 1950, posiblemente habrían formado parte del grupo iii), pero que a raíz de la integración han

/mejorado sensiblemente

mejorado sensiblemente sus perspectivas de desarrollo y han acelerado su proceso de sustitución de importaciones, estando actualmente, en su conjunto, en una situación más parecida a la de algunos países del grupo ii).

Dentro del MCCA se presentan situaciones distintas, por ejemplo, en lo que respecta al desequilibrio a nivel de la zona; cabe señalar que los países de más experiencia industrial poseen mayor disponibilidad de capacidad empresarial y de dirección, más mano de obra calificada, mejor dotación de infraestructura, etc. Todos estos elementos los ponen en ventaja desde el punto de vista de la atracción de nuevas actividades o de incremento futuro de las existentes, por las economías externas que se desprenden de ellos.

El hecho de que en los países de América Latina se den diferencias de características y de estado actual de crecimiento económico como las señaladas, asigna particular importancia a la consideración de los problemas de desarrollo regional equilibrado en relación con la integración, puesto que esta última debiera constituir un elemento instrumental significativo para ofrecer a todos ellos mejores oportunidades de crecimiento.

Nuestro análisis quedaría incompleto de no introducir un elemento de prognosis que nos permita tener una visión de las dificultades futuras a que se verían abocados los países de la región de no alterar sus políticas.

El análisis de los aspectos más relevantes del sector externo respecto a su comportamiento futuro, tiene para nuestros propósitos un efecto explicativo dual muy importante; por un lado nos permite apreciar las

/dificultades a

dificultades a que se verían enfrentados los países de América Latina de persistir en las actuales estrategias de desarrollo.[1] Además, nos permiten hacer algunas disgresiones sobre la necesidad de una reconsideración cuidadosa de las estrategias nacionales y de las formas de considerarlas a nivel regional en un contexto de integración.

La prognosis consiste en ver las posibilidades de expansión de las economías de América Latina, de basarse en las estrategias tradicionales de desarrollo. Esto último equivale a estudiar las perspectivas del sector externo porque es el sector clave de las estrategias planteadas en el pasado.

1.4 Las perspectivas del sector externo [2]

Para la realización de esta prognosis del sector externo, haremos una referencia a los aspectos principales que han tipificado en el pasado el comportamiento de las exportaciones, importaciones y financiamiento externo.

Exportaciones

Respecto a las exportaciones, el cuadro 9 recoge el comportamiento en el período 1950-64 de las tasas de crecimiento del quantum y del poder de compra, como asimismo el efecto de la relación de precios de intercambio. Para el total de la región el crecimiento del poder de compra alcanzó durante ese período una tasa de 2.9 por ciento (acumulativo anual),

---

1/ Lo que estaría reafirmando las debilidades implícitas en esas estrategias a las que hacíamos referencia en páginas anteriores.

2/ Para mayor información véase ILPES, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, octubre 1966, mimeo.

/dado que

Cuadro 9

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DEL QUANTUM Y DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES POR PAISES EN EL PERIODO 1950-1964 (BIENES, SERVICIOS Y TURISMO)a/

País	Quantum (1)	Poder de compra (2)	Efecto de la relación de precios (3) = (2) - (1)
Argentina	4.3	3.3	-1.0
Bolivia	0.5	-0.5	-1.0
Brasil	2.5	-0.4	-2.1
Colombia	2.8	-0.2	-2.6
Costa Rica	5.9	3.6	-2.3
Chile	2.9	2.7	-0.2
Ecuador	8.6	5.4	-3.2
El Salvador	7.7	2.5	-5.2
Guatemala	6.7	3.2	-3.5
Haití	0.2	-1.0	-1.2
Honduras	3.2	1.2	-2.0
México	4.9	4.1	-0.8
Nicaragua	8.6	7.4	-1.2
Panamá	4.4	3.6	-1.2
Paraguay	4.7	1.3	-3.4
Perú	10.4	6.8	-3.6
República Dominicana	4.1	2.2	-1.9
Uruguay	1.0	-2.6	-3.6
Venezuela	6.7	3.7	-3.0
Centroamérica	6.4	5.4	-1.0
América Latina	4.6	2.9	-1.7

Fuente: ILPES En base a datos de balance de pagos de CEPAL.

a/ Las tasas se calcularon en base a informaciones estadísticas en dólares de 1960, según el método de los mínimos cuadrados.

/dado que

dado que la mayor tasa en términos de quantum (4.6 por ciento) sufrió el impacto del deterioro de los precios del intercambio. Esta exigua 1/ tasa de crecimiento tiene una relación directa con la estructura de las exportaciones; en efecto, como lo muestra el cuadro 10, el año 1953 las exportaciones de carácter tradicional (alimentos y materias primas) representaban el 91.8 por ciento del total de exportaciones, las exportaciones de productos manufacturados representaban ese mismo año un 8.1 por ciento; la misma información para el año 1960 nos muestra que prácticamente la situación se mantuvo estacionaria.

La existencia de un desequilibrio estructural del sector externo, puede prestarse a discusiones si para demostrarlo se utiliza el concepto de deterioro de los términos del intercambio. Por ello parece necesario utilizar otro indicador que se recoge en el cuadro 11 y que además tiene más valor como elemento explicativo; nos referimos al comportamiento de las tasas anuales de crecimiento del quantum de las exportaciones mundiales (excluídas las exportaciones latinoamericanas) por sector de origen (período 1953-1963). Allí podemos apreciar la relación desfavorable que existe para los productos de carácter tradicional (alimentos, materias primas), si se las compara con las vinculadas a las industrias dinámicas, tomando como indicador la tasa de crecimiento. De modo que la característica básica que han mostrado en el pasado reciente las exportaciones tradicionales, es su falta de dinamismo.

1/ Tal calificativo se justifica si pensamos que la tasa de crecimiento de la población latinoamericana es de magnitud similar.

/Importaciones

Cuadro 10

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(Porcentajes)

Rubro	1953	1960
Alimentos y materias primas	91.8	91.2
Alimentos, bebidas, tabaco, aceites	53.6	45.6
Combustibles	19.8	27.3
Materias primas	14.6	12.2
Minerales metálicos	3.8	6.1
Productos manufacturados	8.1	8.7
Metales básicos	5.4	6.0
Bienes de consumo y otras manufacturas	2.6	2.4
Bienes de capital	0.1	0.3

Fuente: GATT, International Trade, 1961. Geneva, 1962.

/Cuadro 11

Cuadro 11

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL QUANTUM DE LAS EXPORTACIONES DEL RESTO DEL MUNDO EN EL PERIODO 1953-1963, POR SECTORES DE ORIGEN

(Porcientos)

Sección CUCI modificadas	Descripción	Tasas anuales promedio
0 + 1	Alimentos, bebidas, tabaco	3.5
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	3.5
3	Combustibles y lubricantes, minerales y productos conexos	7.0
4	Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	3.5
5	Productos químicos	15.0
7	Maquinaria y equipo de transporte	10.5
6 + 8	Otros bienes manufacturados	6.9

Fuente: ILPES (en base a datos de Commodity Trade Statistics).

/Importaciones

Importaciones

Aunque la evolución experimentada en las importaciones (en su estructura y composición), está en estrecha vinculación con las características mostradas por el proceso de industrialización a que se hizo referencia en el punto 1.3, creemos conveniente volver a referirnos en forma específica a lo ocurrido con las importaciones en los últimos años. Esto es necesario, pues, para describir las perspectivas futuras de las mismas es necesario explicitar su composición y evolución.

Como una forma de contrarrestar la falta de dinamismo de las exportaciones, los países de América Latina se han visto obligados a iniciar una política de contención de las importaciones. La brecha producida entre demanda y oferta actúa como mecanismo impulsor de la producción interna de aquellos bienes de los que los países se abastecían primitivamente a través de las importaciones. Esto fue lo que dio origen al proceso de sustitución de importaciones.

La secuencia seguida por el proceso de sustitución de importaciones queda reflejada en parte en el cuadro 12, que muestra la composición de las importaciones (en porcientos del total) clasificada en tres grandes rubros: bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital. La orientación de este proceso, orientado fundamentalmente por el mercado, significó un cambio de la estructura de las importaciones, que se ha traducido en una mayor vulnerabilidad de la economía de los países miembros frente a dicha estructura. En efecto, ante restricciones de la capacidad para importar, no se puede utilizar con la misma intensidad

/Cuadro

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES
EN PORCIENTOS DEL TOTAL

Rubro	1948-49	1956-57	1962-63
Bienes de consumo	22.0	13.4	14.2
Materias primas, productos intermedios y combustibles	37.5	39.8	43.4
Bienes de capital	38.7	44.2	38.3
Varios	1.8	2.6	4.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: GATT, International Trade, 1964.

/que en

que en el pasado la contención de bienes de consumo importados como mecanismo de ajuste; la restricción de las importaciones de materias primas se puede traducir en un efecto restrictivo sobre el nivel de la producción actual y el operar sobre las importaciones de bienes de capital significa disminuir el ritmo de la formación de capital con un efecto negativo sobre el ritmo futuro de crecimiento del producto. Los bienes de consumo representaban en los años 1948-49 un 22 por ciento del total, y en los años 1962-63 habían disminuído a un 14.2 por ciento; en cambio los bienes intermedios han mostrado una tendencia en sentido contrario.

La continuación del proceso de sustitución de importaciones significa producir internamente bienes que tienen un mayor grado de complejidad tecnológica, que requieren comprometer una mayor densidad de capital y en los cuales las consideraciones de tamaño mínimo adquieren mayor relevancia. La etapa relativamente más sencilla de este proceso parece estar llegando a límites difíciles de superar; como se muestra en el cuadro 13, los bienes de consumo importados representan en los últimos años respecto del consumo total porcentajes cercanos al 1 por ciento, la parte abastecida con producción nacional de la inversión fija ha disminuído ya en un porcentaje apreciable, del 30.8 por ciento en el período 1948-49 a un 15.9 por ciento en los años 1962-63. Esta última situación es especialmente válida para aquellos países que posibilitados por razones de mercado, recursos producidos y otros, han logrado un mayor avance en el proceso de sustitución de importaciones.[1]

1/ Téngase presente la clasificación por grupos de países a que se hizo referencia anteriormente.

/Cuadro 13

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PORCENTAJES QUE REPRESENTAN LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO, INTERMEDIOS Y DE CAPITAL RESPECTO A VARIABLES INTERNAS

Rubro	1948-49	1956-57	1962-63
Bienes de consumo importado respecto al consumo total	4.3	1.4	1.3
Materias primas, productos intermedios y combustibles importados respecto al producto bruto interno	5.6	3.6	3.1
Bienes de capital importados respecto a la inversión fija	30.8	23.2	15.9

Fuente: ILPES, a base de datos oficiales.

/Financiamiento externo

Financiamiento externo

El financiamiento externo ha sido una de las variables de ajuste que han utilizado en forma creciente los países latinoamericanos, para hacer frente a los continuos desequilibrios que enfrentan en sus balanzas de pagos. La frecuencia con que los países comenzaron a recurrir a esta válvula de escape estuvo en relación directa con la insuficiencia que comenzó a mostrar la sustitución de importaciones a escala nacional.

Esta evolución creciente queda de manifiesto al comparar las cifras del financiamiento neto externo del conjunto de los países de la región (excluyendo a Venezuela 1/); en el período 1950-54 alcanzó un promedio anual de aproximadamente 470 millones de dólares, pasando a representar en el período 1960-64 un total aproximado de 1 200 millones de dólares. Contribuye a agudizar esta situación las modificaciones que han experimentado las condiciones en que fluye el financiamiento externo; por ejemplo, el período promedio de amortización de la deuda externa pública era al término de la segunda guerra mundial de 28 años; en el año 1961 es tan solo de 7 años.

La variación de las condiciones de amortización, tasa de interés, tasa de utilidades, unidas a la necesidad de recurrir en forma creciente al financiamiento externo, determinaron un fuerte crecimiento de la salida de capital por concepto de beneficios, intereses y amortizaciones, como se refleja en el cuadro 14.

1/ Dado el comportamiento sui generis de este país respecto a financiamiento externo.

/Cuadro 14

Cuadro 14

AMERICA LATINA: PAGO DE SERVICIOS Y CONTRIBUCION NETA DEL CAPITAL EXTRANJERO AUTONOMO DE LARGO PLAZO, EXCLUIDA VENEZUELA

(Millones de dólares de 1960)

Año	Beneficios	Intereses	Amortizaciones	Pagos totales de servicios	Entradas brutas de capital	Contribución neta
1950	381	62	212	655	313	-342
1951	441	56	154	651	440	-211
1952	336	60	126	522	545	-23
1953	344	98	164	606	475	-131
1954	290	103	212	604	621	17
1955	330	98	256	683	678	5
1956	386	120	275	781	1 092	311
1957	326	129	366	821	1 234	413
1958	349	147	567	1 063	1 546	482
1959	346	242	653	1 241	1 636	395
1960	405	274	729	1 407	1 810	403
1961	452	309	795	1 556	2 278	722
1962	466	341	882	1 689	2 224	535
1963	457	334	817	1 607	1 943	336
1964	567	422	1 047	2 036	2 416	380
1950 1964	5 875	2 793	7 254	15 922	19 251	3 329
Promedios anuales						
1950-54	358	76	174	608	479	-129
1955-59	347	147	423	917	1 237	319
1960-64	469	336	854	1 659	2 134	475

Fuente: ILPES, a base de datos oficiales de CEPAL.

/Perspectivas

Perspectivas

De mantenerse:

i) respecto a las exportaciones, las condiciones en que opera el mercado internacional y las condiciones de producción interna,

ii) el proceso de sustitución de importaciones sobre bases estrictamente nacionales,

iii) las características y condiciones en que afluye el financiamiento externo América Latina se vería enfrentada en los próximos años a situaciones que podrían llegar a tornarse insostenibles.

Al respecto, un estudio reciente de ILPES [1/] muestra que bajo los supuestos señalados se produciría una brecha [2/] creciente entre el poder de compra de las exportaciones y las importaciones que se requieren para lograr un aumento de 1.0 por ciento en la tasa de crecimiento histórico del producto interno bruto. Dicha diferencia como porcentaje del poder de compra de las exportaciones sería de un 33 por ciento para el año 1975 y de un 50 por ciento para el año 1980. Ello siempre y cuando existiera financiamiento suficiente como para saldar el déficit que se produciría en la balanza comercial; de modo contrario el ajuste debería producirse a través de una disminución del ritmo de crecimiento del producto.

1/ ILPES op. cit. Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, octubre 1966.

2/ Brecha comercial. (Para la región en su conjunto.)

/De manera

De manera que para lograr incrementos del producto interno bruto que superen en 1.0 por ciento el crecimiento experimentado en los últimos años, bajo los supuestos señalados en el párrafo ante último, América Latina presentaría nuevamente una situación estructural de desequilibrio externo que obliga, o bien a reducir el ritmo de crecimiento del producto o bien a ver las formas de obtener financiamiento para saldar los déficit de balanza comercial.[1/]

El panorama que se presenta hacia el futuro es bastante desalentador, a menos que haya cambios sustanciales de política.

La problemática subyacente al logro de mayores ritmos de crecimiento se presenta, aunque con distintas modalidades, en otras áreas en desarrollo. La Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra en el año 1964, estuvo destinada a analizar las formas a través de las cuales los países en desarrollo podían hacer frente a la problemática subyacente al logro de mayores ritmos de crecimiento. Los caminos allí delineados abarcaban:

i) un mejoramiento de las condiciones frente a las cuales deben operar las exportaciones tradicionales;

ii) la necesidad de modificar las formas y condiciones en que afluye a estos países el financiamiento externo;

1/ El estudio de ILPES a que hemos hecho referencia demuestra que en las actuales condiciones el capital extranjero difícilmente puede realizar una contribución decisiva a la solución de los problemas de estrangulamiento del sector externo.

/iii) la

iii) la necesidad de exportar bienes manufacturados hacia los países centros;

iv) y la necesidad de intensificar las políticas de integración económica entre los países en vías de desarrollo.

La integración económica surge entonces como un elemento importante de las políticas que deben diseñar los países para el logro de mayores y sostenidos ritmos de crecimiento. Razón por la cual deberá necesariamente formar parte de las estrategias de desarrollo que se diseñen en el futuro. Pero como ya hemos señalado, no es cualquier tipo de integración, sino una integración tal que sea funcional a las estrategias integrales de desarrollo. A continuación analizamos cuál debería ser el papel y los objetivos de una integración de tal naturaleza.

1.5 Papel y objetivos de la integración económica

El estudio de ILPES a que hemos hecho referencia, demuestra dos hechos respecto al proceso de sustitución de importaciones: primero, que a escala nacional tiende a un agotamiento, en el sentido que no podrá sustentar por sí solo el crecimiento de la economía de los países de la zona. Segundo, que a escala regional reduce tan sólo en parte el desequilibrio del sector externo, no siendo suficiente por si solo para mantener ritmos autosostenidos de crecimiento.

La integración económica regional puede desempeñar un papel importante como uno de los instrumentos del desarrollo, pero no debe olvidarse que las estrategias que se planteen los países latinoamericanos deben considerar otros elementos tanto o más importantes que la integración misma. De lo contrario, las posibilidades de lograr un ritmo de crecimiento autosostenido serán más remotas. No se desconoce el hecho de que la integración en el

/corto plazo

corto plazo puede actuar como mecanismo impulsor de las estructuras productivas regionales. Pero si en el intertanto las políticas económicas no actúan remodelando las estructuras internas, a base de la realización de reformas estructurales (que comprendan, entre otros, los campos educacionales, tecnológico, agrario, de infraestructura, etc.), y no se crean las bases que permitan diversificar la composición de las exportaciones incorporando bienes manufacturados, es muy probable que a mediano plazo los países se vean enfrentados a situaciones críticas, con el agravante de haber agotado un mecanismo de ajuste adicional como es la integración económica.

Es de interés citar lo que se menciona en un estudio reciente del ILPES,[1] al hablar de regionalización del mercado para una hipótesis de integración.

"En primer lugar, la regionalización del mercado, si bien significa cuadruplicar el tamaño del mismo para los países más grandes de la región, y aumentarlo aún más para los otros, todavía es insuficiente para pensar en una estrategia de aislamiento intenso con respecto al exterior. El tamaño de mercado de América Latina sería aproximadamente igual al de un solo país de gran tamaño de Europa Occidental (Alemania Occidental, Gran Bretaña o Francia)[2] o un cuarto del correspondiente a Estados Unidos".

1/ Véase ILPES, op.cit., capítulo I, p. 31, octubre 1966.

2/ La suma de la demanda interna para industrias mecánicas de Argentina, Brasil y México es de 6 000 millones de dólares, el mismo concepto sumado para Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña es del orden de 26 000 millones de dólares.

/El papel

El papel que le corresponde entonces desempeñar a la integración económica regional, es el de servir como instrumento del desarrollo económico nacional y regional, y dentro de ese esquema debería coordinarse y reforzarse con los otros elementos que deberán formar parte de las estrategias nacionales de desarrollo, como son la ampliación del mercado interno y la exportación de bienes manufacturados.

Del papel a desempeñar por la integración se desprenden objetivos adicionales a los intrínsecos en cualquier esquema de integración. Estos últimos tienen que ver con los aspectos de carácter comercial, mayor intercambio comercial entre los países, política comercial común respecto a terceros países, disminución de la tensión en la balanza de pagos, etc. Nos interesa destacar aquí aquellos objetivos adicionales, ligados a los aspectos desarrollistas que necesariamente debiera tener la integración regional entre países periféricos.

Objetivos adicionales

i) Lograr una modificación de las estructuras productivas con el objeto de crear las condiciones para el logro de un ritmo de crecimiento autosostenido.

ii) Posibilitar la modificación de la estructura asimétrica que caracteriza a las economías latinoamericanas (exportación de bienes primarios versus importación de manufacturas).

iii) Ayudar a crear las condiciones para una distribución más equitativa de los frutos de mayores niveles de desarrollo.

iv) Crear las condiciones para un desarrollo tecnológico regional.

/v) Posibilitar

v) Posibilitar el logro de un desarrollo regional equilibrado para los países miembros.

El capítulo siguiente tiene por objeto examinar los procesos de integración económica que se han venido dando en América Latina, tanto en su concepción como en su realización práctica, con el fin de apreciar hasta qué punto dichos procesos cumplen el papel que según nuestro esquema debería desempeñar la integración económica regional en América Latina.

Capítulo II

LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Conviene subrayar que en este capítulo no pretendemos hacer una descripcion in extenso de los procesos de integración económica, sino más bien presentar las características que a nuestro juicio parecen ser las más relevantes y las que se relacionan en forma más directa con el tema central.

Si bien es cierto que los procesos de integración comenzaron a institucionalizarse a través de diversos Tratados de Integración recién en los primeros años de la presente década, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que su urgencia comenzó a plantearse desde mucho antes. En efecto, ya en un estudio del año 1949, la Comisión Económica para América Latina, llamaba la atención respecto de la insuficiencia de un proceso de sustitución de importaciones encarado sobre bases estrictamente nacionales.

Durante la década del 50 la CEPAL realizó algunos planteamientos preliminares en torno a dos aspectos complementarios; i) la necesidad de establecer una Unión de Pagos y ii) la de establecer un Mercado Común entre los países latinoamericanos. Las resistencias mostradas frente a la primera de estas proposiciones fundamentalmente por parte del Fondo Monetario Internacional obligaron a centrar la atención en las formas a través de las cuales sentar las bases para el establecimiento de un Mercado Común. Las proposiciones a este último presentaban dos posibilidades:
i) basarlo en un determinado grupo de productos; ii) mediante aproximaciones de carácter geográfico. Esta última idea fue ganando cuerpo y es así como se crearon posteriormente el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

/A continuación

A continuación se presentan las características más sobresalientes de ambas experiencias de integración en América Latina.

Tanto el MCCA como la ALALC se han implementado con medidas de política comercial, y a través de medidas complementarias vinculadas en forma más directa a las políticas de desarrollo. La experiencia parece demostrar que se ha logrado un mayor avance en el primer tipo de medidas y un distanciamiento respecto a las medidas complementarias que guardan relación con las políticas de desarrollo.

2.1 Mercado Común Centroamericano

2.1.1 Gestación del proceso de integración

A esta experiencia de integración se la suele citar como la experiencia más positiva de integración entre países en desarrollo. Pero necesario es también reconocer que las condiciones previas existentes entre los países miembros no eran tan disímiles como en el caso de la ALALC. Entre los factores que tuvieron una incidencia positiva podemos mencionar los lazos históricos y culturales existentes entre los países del área centroamericana, la relativa homogeneidad en el grado de desarrollo, la vecindad geográfica, y como un elemento condicionador de índole negativa, los reducidos tamaños de los mercados nacionales que restaban viabilidad a un desarrollo reducido a las fronteras nacionales.

En la gestación de este proceso de integración económica, le ha correspondido desempeñar a la CEPAL un papel de singular importancia en la gestación, avance y maduración del mismo. En efecto, en su tercer período de sesiones realizado el 20 de junio de 1950, la CEPAL recomendaba

/a los

a los gobiernos que en la formulación de sus medidas de política económica, ..."tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y su ingreso real". Fue así como durante el cuarto período de sesiones de la CEPAL, realizado el año 1951 en Ciudad de México, se adoptó la resolución Nº 9 "Desarrollo económico en Centroamérica", en la cual se encuentran los fundamentos del programa de integración económica y los referentes a la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.[1/] (Formado por los cinco Ministros de Economía de los países de la región y que cuenta con la asesoría de CEPAL (México).)

Se inició de este modo una etapa de intensos estudios de diversa índole que abarcó gran parte del período comprendido entre los años 1951 y 1957. Se iniciaron las discusiones en torno al logro de una zona de libre comercio, como asimismo respecto a la elaboración de un arancel centroamericano uniforme para el exterior; se preparó la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana y su correspondiente manual de codificación, con lo cual se facilitaron grandemente las labores de carácter arancelario. En el intertanto los subcomités del CCE realizaban diversas investigaciones en torno a transportes, energía eléctrica, recursos forestales, situación de productos de exportación, situación de productos de importación, e investigaciones referentes a industrias de carácter dinámico.

1/. CCE.

/Necesario es

Necesario es también destacar que gran parte de la superestructura institucional, en la que descansa el Mercado Común Centroamericano, fue creada con anterioridad a la firma del Tratado General de Integración Económica. A este respecto podemos mencionar la creación en el año 1954 de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), cuyas labores se han orientado a la investigación referente al mejoramiento de la administración pública y a la formación de expertos a nivel regional. En el año 1955 se creó el Instituto Centroamericano de Investigación de Tecnología Industrial (ICAITI), el cual ha desempeñado diversas funciones de carácter técnico, y ha asesorado en la toma de decisiones de distintas materias relacionadas con los aspectos tecnológicos inherentes a la existencia de un mercado regional.

Desde el punto de vista comercial en el período 1951-57, se realizaron una serie de acuerdos bilaterales entre los que podríamos mencionar el suscrito entre Salvador, Nicaragua (1951), entre El Salvador y Guatemala (1951), entre Costa Rica y El Salvador (1953), etc. Lográndose de esta forma incrementar los flujos de comercio intrazonal desde un monto aproximado de 8 millones de pesos centroamericanos en el año 1951, a un nivel cercano a los 17 millones de pesos centroamericanos en el año 1957.

Estos tratados de carácter bilateral, se consolidaron posteriormente en el año 1958, al suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio, mediante el cual se crearon los mecanismos ad hoc tendientes a proponer medidas de modo de alcanzar el desarrollo de una zona de libre comercio, adoptándose además el compromiso de lograr la equiparación arancelaria de forma de alcanzar posteriormente la constitución de una unión aduanera.

/Ese mismo

Ese mismo año se suscribió el régimen de industrias centroamericanas de integración,[1/] en el cual se cifraron grandes esperanzas tanto para dinamizar el intercambio intrarregional, como para iniciar posteriormente labores de programación regional en el área industrial. En el año 1959 se suscribe el Convenio Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes a la Importación, en el cual los países se comprometían a adoptar una política arancelaria común y también a constituir un arancel uniforme, (para lo cual se convino en equiparar los gravámenes dentro de un plazo máximo de 5 años en base a la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana). La equiparación de aranceles implícito en el convenio a que hacemos referencia, se lograría para algunos productos en forma inmediata y para otros en forma progresiva. Para los de carácter inmediato entrarían en vigencia en el mismo año en que lo hacía el convenio de desgravación de gravámenes, vale decir en el año 1960. Para el resto se establecía un plazo máximo de 5 años.

El reforzamiento de los mecanismos comerciales descritos, si bien significó duplicar prácticamente el valor del comercio intrazonal, no significó necesariamente la ampliación de las listas de libre comercio. Esta fue una de las razones que movieron a los gobiernos de Guatemala, Salvador y Honduras a suscribir el Tratado de Asociación Económica (tripartito) en base al cual el libre comercio pasó a ser la regla general y en cambio la excepción una lista restringida de artículos cuyo tratamiento

1/ Al que hacemos referencia específica en el punto 2.1.4 de este capítulo.

/preferencial debiera

preferencial debiera estar abolido en un período de cinco años. El mismo incluía además la libre movilización de personas, bienes y capitales entre los países que habían suscrito dicho tratado, como asimismo la creación de organismos supranacionales. Durante ese mismo año se suscribe el Tratado General de Integración Económica Centroamericana al que hacemos referencia inmediata.

2.1.2 Características Básicas del Tratado General de Integración Económica Centroamericana

El Tratado General fue suscrito primitivamente por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El año 1962 se adhiere la República de Costa Rica.

El Tratado General incorpora en lo referente al libre comercio las disposiciones que estaban ya incluidas en el Tratado General Tripartito, incluyendo la excepción del 5 por ciento de los productos comprendidos en la NAUCA,[1/] para los cuales se lograría la liberalización en forma automática dentro del plazo máximo de cinco años. También se incorporaron al mismo las disposiciones referentes al regimen de industrias centroamericanas de integración que había sido suscrito en el año 1958. Además de incorporar esos acuerdos ya suscritos, se adquieren compromisos con el objeto de crear un organismo financiero para el mercado común [2/] y de armonizar las políticas de incentivos fiscales al desarrollo industrial.

1/ Nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana.

2/ Compromiso que posteriormente da origen a la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica. (B.C.I.E.)

/Desde el

Desde el punto de vista institucional,[1] el Tratado General, ratifica la creación de los órganos directivos que habían sido establecidos también en el Acuerdo Tripartito;

- el Consejo Económico Centroamericano, integrado por los cinco Ministros de Economía;

- el Consejo Ejecutivo, de índole técnica, compuesto de delegados gubernamentales nombrados por los distintos países;

- la Secretaría Permanente (SIECA), cuya labor es la de velar por la correcta aplicación de todos los tratados y convenios vigentes o que se hubiesen suscrito y además realizar estudios y trabajos que le encomienden los organismos institucionales mencionados en el párrafo anterior.

El Tratado tendría una duración de veinte años, pudiendo ser prorrogado en forma indefinida. Los gobiernos se comprometieron con la oportunidad de la firma de ese Tratado a la constitución de una Unión Aduanera como forma de ir logrando la unión económica centroamericana.

2.1.3 Evolución del intercambio intrazonal

Para distinguir las principales características de la evolución del intercambio intrazonal, tomaremos como período de referencia el comprendido entre los años 1950 y 1965.

Como se puede apreciar en el cuadro 15 dentro de ese período, se pueden distinguir dos subperíodos claramente diferenciados. En efecto, de los

1/ Ver organograma final del capítulo. (Organigrama Nº 2.)

/años 1950

Cuadro 15

CENTROAMERICA: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL
(Millones de dólares corrientes)

Año	Comercio intrazonal	Porcentaje de las exportaciones totales	Porcentaje de las importaciones totales
1950	8.3	2.8	3.5
1951	9.7	2.9	3.3
1952	10.3	2.9	3.2
1953	11.4	3.0	3.4
1954	13.4	3.3	3.5
1955	12.8	3.1	3.1
1956	13.5	3.1	2.9
1957	16.6	3.6	3.2
1958	20.5	4.6	4.0
1959	28.0	6.5	5.9
1960	32.7	7.5	6.4
1961	36.4	8.2	7.4
1962	50.8	9.9	9.3
1963	66.2	11.3	10.2
1964	105.9	16.2	13.6
1965*	135.4	17.9	15.2

Fuentes: Naciones Unidas, Segundo compendio estadístico centroamericano. Secretaría del Tratado General de Integración Económica.

* Preliminar.

años 1950 a los años 1958 inclusive el comercio intrazonal alcanzó porcentajes que fluctuaban entre el 3 y el 4 por ciento. A partir de ese año se produce un incremento gradual pero creciente en el intercambio intrazonal, alcanzando en el año 1965 a un porcentaje del 15 por ciento aproximadamente.

De esta manera a partir del año 1958, comienzan a rendir frutos positivos las medidas de política comercial que se habían adoptado, es decir el mecanismo de reducción arancelaria, la imposición de aranceles comunes para una parte substancial de los productos comerciados con países de fuera de la región, etc. No solo el valor del comercio intrazonal fue superior al de los años anteriores sino que incluso el ritmo de expansión fue mucho más intenso. El promedio de las importaciones intrazonales alcanzó cifras cercanas a los 28 millones de dólares en el período 58/60 comparados con cifras aproximadas a 13.5 millones que correspondieron al período 1953/1956.

Si bien es cierto que estos cambios positivos del intercambio intrazonal estuvieron en estrecha correspondencia con la maduración que se fue produciendo en los instrumentos de integración implicitos en los tratados multilaterales de libre comercio a que se ha hecho referencia, conviene precisar que de no haberse contado con condiciones de oferta relativamente elásticas, muy probablemente las mayores posibilidades de demanda no hubiesen podido ser satisfechas de no contar los países centroamericanos con niveles de capacidad productiva relativamente ociosos, que ante una mayor demanda pudieron responder con flujos crecientes de oferta. Conviene si precisar que en forma paralela se realizó una

/ampliación de

ampliación de la capacidad productiva merced a la realización de nuevas inversiones, posibilitándose de este modo la producción en algunos rubros que antes no estaban presentes en la estructura económica de los países de la región.

Conjuntamente con el mayor incremento del intercambio intrazonal, se fue operando una importante transformación en la estructura del comercio intrazonal. Incrementándose en forma sustantiva la participación de productos manufacturados dentro del comercio de la zona. Comparando el período 1950/1952 y el período 1961/1963, se aprecia en forma clara la modificación a que hacemos referencia, en el primer período un 88 por ciento del comercio estaba constituido por alimentos y materias primas, alcanzando los productos manufacturados tan solo a un 12 por ciento,[1/] en el segundo período las manufacturas representaron un porcentaje superior al 60 por ciento del intercambio intrazonal.

Si analizamos el período 1962/1965, también podemos apreciar como se refleja en el cuadro 16 una transformación del tipo de productos objeto de comercio. En efecto, los productos alimenticios y otras materias primas que comprenden las secciones 0, 2 y 4 de la NAUCA, (Alimentos, Materiales crudos no comestibles, aceites y mantecas), representaban en el año 1962 un 53 por ciento de las importaciones intrazonales, el año 1963 pasaron a representar un 40 por ciento y finalmente en el año 1965 un 32 por ciento de del mismo. En cambio los productos manufacturados que incluyen las secciones

1/ Véase ILPES. Centroamérica op. cit. Capítulo IV, pág. 6.

/5, 6, 7

Cuadro 16

CENTROAMERICA: CAMBIOS EN LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS GRUPOS DE PRODUCTOS, EN EL TOTAL DE IMPORTACIONES INTRAZONALES

(Porcentaje del valor total en dólares corrientes)

	1962	1963	1964	1965
Productos alimenticios y otras materias primas a/	53	40	33	32
Bebidas y tabaco	2	2	1	2
Combustibles y lubricantes	-	6	5	2
Productos manufacturados b/	45	52	61	64
Total	100	100	100	100

Fuente: Secretaría del Tratado General de Integración Económica.

a/ Incluye secciones NAUCA 0, 2, 4: alimentos, materiales crudos no comestibles, aceites y mantecas.

b/ Incluye secciones NAUCA 5, 6, 7, 8: productos químicos, artículos manufacturados por material, maquinaria y material de transporte y artículos manufacturados diversos.

5, 6, 7 y 8 de la NAUCA (productos químicos, articulos manufacturados por material, maquinaria y material de transporte y artículos manufacturados diversos) representaban el año 1962 un 45 por ciento de las importaciones intrazonales, alcanzando finalmente en el año 1965, a representar un 64 por ciento del mismo.

Conviene si preguntarse, si las tendencias que se reflejan en las cifras a que hemos hecho referencia podrán mantenerse en el futuro. Al respecto haremos algunas consideraciones en el capítulo VI al discutir la viabilidad de la programación regional conjunta.

2.1.4 Funcionamiento del regimen de industrias de integración

Hemos creído conveniente referirnos al problema del regimen de industrias de integración, a lo menos por dos motivos principales;

i) el primero dice relación con el espíritu con el cual fueron creados los mecanismos que posibilitarían el logro de un mercado común centroamericano. En efecto, los países centroamericanos estaban conscientes que el logro de un proceso de industrialización debería descansar tanto en la liberación del comercio como en la industrialización sobre una base regional;

ii) La segunda razón descansa, en la hipótesis que tanto los futuros crecimientos en el intercambio intrarregional como los cambios en la estructura del mismo orientados a un mayor contenido de productos manufacturados, están en estrecha relación con lo que pueda ocurrir con la industrialización sobre una base regional que es una de las características que están implícitas en el regimen de industrias de integración.

/Los objetivos

Los objetivos que debería cumplir un regimen de esta naturaleza, fueron planteados por la CEPAL a comienzos de la década del 50. Los objetivos principales eran;

- estimular la implantación de industria o ampliación de las existentes que requiriesen para poder funcionar en condiciones económicas y competitivas del acceso a todo el mercado regional;
- utilizar en forma más racional el capital disponible, los conocimientos técnicos y los recursos naturales existentes;
- posibilitar un desarrollo regional equilibrado para los diferentes países de la zona.

El regimen define como industria de integración a aquéllas que ..."se compongan de una o más plantas cuya capacidad mínima requiera que tengan acceso al mercado centroamericano para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas"... . Se encuentran en este caso productos tales como fertilizantes, insecticidas y fungicidas, articulos farmaceuticos, llantas y camaras, pinturas, barnices y tintes, recipientes de vidrio y de plástico, productos de papel y celulosa, acero laminado, petróleo y sus derivados, y fibras artificiales, etc.

La ventaja principal que ofrecía este regimen era el acceso inmediato y libre a todo el mercado centroamericano, a lo que habría que sumar la seguridad de mercado debido a que los productos competitivos incluyendo aquéllos que produjeran empresas que entraran posteriormente a la zona sin el beneficio de este acuerdo, recibirían un trato especial tan solo al cabo de 10 años. (Período en el cual se llevarían a cabo reducciones graduales y sucesivas de un 10 por ciento al año.) Adicionalmente las

/empresas que

empresas que fuesen calificadas como industrias de integración, gozarían de amplios incentivos fiscales en forma independiente del país en que decidieran establecerse, conjuntamente con una protección exterior suficiente que les permitiera competir en condiciones favorables con los bienes importados, asegurándosele además un tratamiento preferencial en la demanda que realizaran los organismos de carácter estatal de la zona.

Para que una industria pudiera gozar de los beneficios del regimen, sería necesaria la firma de un protocolo y la ratificación del mismo por todos los estados miembros. En dicho protocolo deberían especificarse la localización de la industria, la capacidad mínima de sus plantas y las condiciones de una demanda zonal creciente, las normas de calidad de los productos, las medidas consideradas convenientes para la protección de los consumidores, los reglamentos relativos a la participación de capital extranjero y el nivel del arancel comun exterior. Para ser compatible el mismo con el principio de equilibrio regional se acordó que los estados contratantes no podrían otorgar permiso para establecer una segunda planta a ningún país en la medida que quedara alguno de los restantes países centroamericanos sin gozar de las ventajas de tener localizada en su territorio una industria acogida al regimen en referencia.

Conviene citar una característica importante, relativa al origen de las iniciativas tendientes a establecer industrias de integración, y ella es que las mismas no podrían provenir ni de los gobiernos de los países miembros ni de las autoridades de la integración regional, quedando en consecuencia limitada a un origen de carácter privado.

/Como se

Como se ha señalado anteriormente, se cifraban grandes esperanzas en el funcionamiento del regimen de industrias de integración, tanto para evitar la duplicación de inversiones con un costo social elevado para la región, como para el logro de un desarrollo regional equilibrado, y la esperanza que estas industrias se constituyeran en los principales polos de desarrollo atrayendo trás de si a industrias de carácter subsidiario y también la creación de nuevas actividades terciarias en aquellos países en que se instalaran. Sin embargo, en la práctica dicho regimen ha tenido consecuencias muy limitadas, dos hechos avalan tal afirmación:

i) El primero de ellos se refiere al número de industrias que han logrado acogerse al mismo. Al respecto solamente podemos mencionar el caso de las plantas de producción de sosa cáustica e insecticidas clorinados a establecerse en Nicaragua, y la de producción de llantas y cámaras de hule a establecerse en Guatemala;

ii) la segunda se refiere al hecho de que aún durante el año 1966 los países centroamericanos continuaban la discusión respecto a cuales serían en definitiva las industrias específicas que podrían acogerse a los beneficios de este regimen.

Las razones para explicarse la lentitud en el funcionamiento de este instrumento, bien pudieran buscarse en la ausencia de una estrategia de largo plazo para la región en su conjunto, en la falta de decisión por parte de los gobiernos, en la forma en que se llevaron a cabo las negociaciones, o bien en el procedimiento hasta cierto punto engorroso que es necesario llevar a cabo para establecer una industria de

/integración es

integración, es decir, la necesidad del protocolo y los procedimientos de carácter administrativo y técnico. A estas razones señaladas, muy importantes por cierto, debe agregarse, sin embargo, una que ha jugado un papel decisivo en virtud de la falta de un mercado de capitales, tanto a nivel de los países como para la región en su conjunto, y este se refiere a la renuencia que han mostrado las instituciones crediticias nacionales e internacionales en orden a otorgar fondos para el apoyo de las industrias de integración. En este sentido es ilustrativo citar a Raymond, F. Mikesell.

"... tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (financiado en parte con dinero de los Estados Unidos) y la Agencia de Desarrollo Internacional se han negado a que el Banco Centroamericano de Integración Económica haga uso de sus fondos para que este otorgue préstamos a firmas designadas como "industrias de integración" y, por lo tanto, se les haya dado tratamiento preferencial en el Mercado Comun Centroamericano".[1/]

Algunas de las razones que se han esgrimido para negar el apoyo financiero son entre otras,[2/]

i) la de que presentaría un obstáculo para la utilización óptima de la industria;

ii) el carácter monopólico implícito en el mismo; y

iii) el impedimento para el establecimiento de industrias de carácter local, o sea industrias que estuvieran restringidas a los

---

1/ Raymond, F. Mikesell, "External Financing and Latin American Integration" en Miguell Wionczek (ed.), Latin American Integration, Nueva York, Frederick A. Praeger, Inc. 1966.

2/ Véase Joseph Pincus, The Central American Common Market (Mexico City, Department of State, Agency for International Development, 1962.)

/mercados nacionales

mercados nacionales. Al comentar la primera de estas críticas Sidney Dell 1/ señala ..."En primer lugar se sostiene que consideraciones de carácter estrictamente industrial basadas en el principio de las ventajas comparativas harían que las nuevas fábricas se situaran en las regiones que brindasen la mejor combinación de servicios de tranpporte y energía, mano de obra calificada y suficientes materias primas y productos intermedios. Por otra parte, el enfoque de la "industria de integración" retardaría la eficiencia industrial, ya que las nuevas plantas tendrían que localizarse en países o zonas que fueran menos adecuadas que otras disponibles." El mismo autor señala dos objeciones a ese tipo de planteamiento:

i) el carácter estático del mismo, y

ii) el alejamiento de uno de los principios básicos que debería regir acuerdos de integración entre países en desarrollo, cual es el del equilibrio regional.

Las críticas referentes al carácter monopólico que llevaría implícito el funcionamiento del regimen, parecen haber sido una de las causas más importantes que se han esgrimido para postergar el financiamiento de las industrias denominadas de integración. E este respecto debe señalarse que el convenio que instituyó el regimen de industrias de integración, estipula la protección de los consumidores a través de diversas medidas que incluían el funcionamiento de una comisión intergubernamental de manera

1/ Sidney Dell, Experiencias de la integración económica en América Latina, pág. 99, CEMLA, México, 1966.

/que actuara

que actuara como supervisora del programa, se plantearon además normas de calidad e incluso la reglamentación de los precios de aquellas industrias que fueran acogidas a este regimen, por ultimo debe recordarse que las industrias calificadas como de integración verían reducidas las ventajas especiales en forma progresiva para quedar eliminadas en un plazo de 10 años.

Por último respecto al desaliento que podría significar dicho regimen para el establecimiento de industrias de carácter local, debe recordarse que las industrias que estarían incluidas en este acuerdo, serían aquéllas que necesitan para su abastecimiento en condiciones económicamente competitivas el acceso al mercado regional, es decir que detrás de esto está la definición del tamaño mínimo que requieren determinadas industrias para un funcionamiento economicamente competitivo.

2.1.5 Breve evaluación del mercado común centroamericano

Para hacer una evaluación preliminar de lo que ha estado ocurriendo en el mercado común centroamericano, es conveniente hacer una distinción entre el dinamismo alcanzado tanto en el aspecto comercial, como en la creación de estructuras institucionales adecuadas y la posibilidad de que estas tendencias puedan mantenerse en el futuro.

No puede dejar de reconocerse, como se señaló en el punto 2.1.3, la evolución favorable de los aspectos relacionados con la política comercial. Diversos indicadores así lo confirman;

- en los últimos 8 años el comercio intracentroamericano se ha incrementado en 6 veces aproximada ente. (Medido con respecto al producto interno bruto, ha llegado a representar un porcentaje cercano al cinco por ciento.)

- el arancel

- el arancel común uniforme externo abarca el 97 por ciento de los artículos de comercio internacional;

- la casi totalidad de las partidas de la N.U.C. han quedado liberadas dentro del ámbito del mercado común;

- se ha modificado la composición del comercio intrazonal, pasando a desempeñar los productos manufacturados un porcentaje de alrededor del 60 por ciento.

Conviene recordar que el crecimiento del comercio se vio posibilitado merced a la existencia de márgenes apreciables de capacidad instalada ociosa,[1/] y en menor grado a través de inversiones adicionales. Vale decir que el mayor intercambio de productos manufacturados se logró en aquellos bienes vinculados a industrias que ya existían en la estructura productiva de los países de la zona. Razón por la cual los cambios ocurridos en la estructura industrial de la zona han estado lejos de ser satisfactorios, continuando en la actualidad circunscritos a industrias de carácter tradicional.

Se puede señalar que en Centroamérica tiende a darse un esquema de sustitución de importaciones similar al patrón que adoptaron otros países latinoamericanos.[2/] Dada la magnitud del mercado común centroamericano (una población cercada a los 13 millones de habitantes [3/]), no

---

1/ Unido a la equiparación arancelaria con respecto al resto del mundo e incentivos fiscales nacionales.

2/ Para su fundamentación véase ILPES, Centroamérica análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico. (mimeo.) Enero de 1967.

3/ Un producto interno de alrededor de 3 500 millones de dólares.

/es difícil

es difícil deducir una tendencia al futuro agotamiento de la etapa de sustitución de los bienes de consumo y algunos bienes intermedios tal como ha estado ocurriendo en otros países de similar tamaño. A menos que se adopte una decidida política regional, que promueva una programación regional que permita darle una mayor eficacia al funcionamiento del regimen de industrias de integración.

Las afirmaciones anteriores encuentran su confirmación en la pérdida de dinamismo que parece estar experimentando el comercio intra-regional en los últimos años. En efecto, la tasa de crecimiento del mismo, que comenzó siendo de un 13 por ciento, alcanzando valores sumamente elevados en el año 1964 (60 por ciento), muestra en los últimos años una desaceleración bastante brusca (29 por ciento).

Señalábamos en un comienzo, que los dos procesos de integración de América Latina incorporaban tanto aspectos relacionados con la política comercial, como medidas de carácter desarrollista. En el caso del mercado común centroamericano, el último tipo de medidas avanzó menos que aquéllas vinculadas a los aspectos de comercio. Uno de los instrumentos adicionales a los de carácter comercial, creados para tal objeto, fue el regimen de industria de integración cuyo funcionamiento, como se ha visto, ha estado muy lejos de ser satisfactorio.

Otro factor importante para darle viabilidad futura a la integración centroamericana, es el referente al problema del equilibrio regional, al cual aun no se le logra dar un tratamiento satisfactorio.

/Finalmente debemos

Finalmente debemos mencionar la falta de coordinación que se presentó en aspectos claves para el desenvolvimiento futuro del proceso. Se encuentran en este caso el tratamiento dado a las inversiones extranjeras, las políticas de producción agrícola, las políticas referentes a los productos de exportación, la coordinación de los planes industriales.[1/]

2.2 Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

2.2.1 Gestación del proceso de integración

Diversos factores han obstaculizado la existencia de vínculos más estrechos entre los países de América del Sur. Una síntesis de los mismos nos lleva a distinguir tres factores fundamentales, que hasta cierto punto se encuentran interrelacionados entre si.

i) Quizás el factor básico para explicar la falta de vinculación entre los países de América del Sur, sean los módulos tradicionales de crecimiento que con diversos matices y en épocas diferentes, se han dado entre los mismos. El modelo centro-periferia que orientó el desarrollo de los países latinoamericanos, guarda una estrecha relación con algunos de los objetivos que se perseguían mediante la independencia política de los mismos. Uno de los objetivos fundamentales era la apertura de estos países al comercio inglés, el cual requería para la mantención de los niveles de actividad económica interna de la importación de materias primas y de la exportación de productos manufacturados, con lo cual los países de la región orientaron su comercio hacia fuera de la región. Las obras de

1/ A algunos de estos aspectos hacemos referencia en el capítulo IV,

/infraestructura fueron

infraestructura fueron adecuadas a ese objeto, de allí el escaso desarrollo de los transportes intralatinoamericanos. Posteriormente, al iniciarse en forma progresiva un proceso de sustitución de importaciones en los diferentes países, se acentuaron aún más las condiciones de aislamiento en que habían coexistido los mismos, dadas las medidas proteccionistas que se adoptaron para proteger a las industrias nacionales.

ii) Un segundo factor está dado por los notorios desequilibrios existentes entre los países de América Latina, que se traducen tanto en los niveles de ingreso per cápita, como en las diferencias de productividad del sector industrial, y en las diferencias marcadas entre las estructuras del mismo.

iii) Como tercer factor podríamos mencionar la inexistencia de medios adecuados de transporte, que es hasta cierto punto función de los módulos de desarrollo que los países latinoamericanos han adoptado en el pasado.

Las perspectivas adversas que se presentaban para el sector externo, en términos del comportamiento del mercado internacional para productos básicos, unidas a las dificultades crecientes que comenzaron a encontrar para la obtención del financiamiento externo, y el agotamiento que comenzó a sufrir en la mayor parte de los países el proceso de sustitución de importaciones, obligaron a los países a buscar nuevas formas de acción que permitieran aumentar o mantener los ritmos de crecimiento. Como se señaló en el capítulo I, una de estas formas es la creación de mercados regionales.

/La base

La base de la posterior creación de una zona de libre comercio, se encuentra en los acuerdos de carácter bilateral que se realizaban entre los países del cono sur, y se manifiesta en el hecho de que en el año 1955 estos países realizaban cerca del 70 por ciento del comercio intralatinoamericano.

La declinación experimentada a partir de dicho año en el intercambio intrazonal, que se tradujo en una disminución de su importancia respecto al total del comercio exterior - de 11.3 por ciento en 1955 a 6.0 en 1960 - fue uno de los factores que motivó la idea de establecer entre los países del cono sur, una zona de li. comercio - que eventualmente posibilitara en el futuro la incorporación del resto de los países de la región.

2.2.2 Características básicas del Tratado de Montevideo

En las negociaciones preliminares participaron Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; en forma posterior lo hicieron Bolivia, México, Paraguay y Perú. En las primeras etapas de funcionamiento del Tratado, éste fue ratificado, con la excepción de Bolivia, por todos los países arriba mencionados. A posteriori, se incorporan Colombia, Ecuador, y finalmente en el año 1966, Venezuela, y en el año 1967 Bolivia.

El Tratado fue firmado el 18 de enero de 1960, realizándose las primeras negociaciones aduaneras a fines del año 1961.

Las características del Tratado de Montevideo son:[1/]

1/ Para mayor información véase. Patricio Leiva, Tratado de Montevideo y los resultados de la primera serie de negociaciones. Memoria de prueba para optar al título de Ingeniero Comercial. Universidad de Chile.

/a) La

a) La gradualidad en el proceso de liberación;

b) la reciprocidad en las concesiones;

c) el tratamiento incondicional e ilimitado de la cláusula de la nación más favorecida.

Los instrumentos principales que se diseñaron para lograr los objetivos implícitos en una zona de libre comercio fueron:

i) El programa general de liberación;

ii) el regimen especial para los países de menor desarrollo económico relativo;

iii) acuerdos de complementación para el sector industrial;

iv) las cláusulas de salvaguardia;

v) disposiciones generales sobre agricultura.

Es importante tener in mente las características básicas como asimismo los principales instrumentos diseñados, pues ambos elementos explican gran parte de las dificultades que han encontrado los países miembros para llevar adelante tanto los objetivos de tipo comercial y con mayor razón las medidas adicionales de corte desarrollista.

Posteriormente nos referiremos en forma por lo demás breve, al significado de algunos de los instrumentos señalados.

Desde un punto de vista institucional, se distinguen:

- Consejo de Ministros organo máximo de la Asociación,[1/] la Conferencia de las partes contratantes, que se reúne ordinariamente cada año en el último trimestre;[2/]

1/ A partid del año 1967, hasta ese año el organo máximo de la Asociación era la Conferencia de las partes contratantes.

2/ De manera que los países den vigencia a los acuerdos aduaneros y resoluciones aduaneras el 1° de enero del año siguiente.

/- el Comité

- el Comité Ejecutivo Permanente (CEP) formado por representantes de los gobiernos, encargados de la preparación de las conferencias ordinarias y extraordinarias, adoptando además las disposiciones relativas a la Administración de la Asociación;

- la Secretaría de la Asociación, encargada de las tareas de índole técnica relacionadas con la puesta en marcha y funcionamiento del Tratado. Terminan de configurar este panorama institucional una serie de Consejos, Comisiones Asesoras, grupos sectoriales, comisiones consultivas.[1/]

La meta que se fija en el Tratado es la creación de una zona de libre comercio. El preámbulo del Tratado señala que los gobiernos que suscriben ese tratado se declaran "decididos a crear progresivamente un mercado común latinoamericano"..., la intención de vincular las medidas de tipo comercial con los problemas del desarrollo se aprecia cuando señalan en el mismo... "Conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y compensen convenientemente a través de medidas adecuadas la situación especial de los países de menor desarrollo relativo"...

En forma explícita el Tratado pretende lograr en el plazo de 12 años la eliminación gradual de los derechos y restricciones de cualquier naturaleza que pesan sobre las importaciones de los países miembros, para "lo esencial" del comercio recíproco que realizan entre ellos.

1/ Ver organograma final del capítulo.

/Para terminar

Para terminar de formarnos una idea de carácter general acerca del Tratado, creemos conveniente referirnos al contenido y la esencia de algunos de los instrumentos mencionados.

Primeramente haremos referencia al Programa General de Liberación.[1] Los mecanismos diseñados para llevar adelante el objetivo de liberación del comercio intrazonal se encuentran en las denominadas Lista Nacional y Lista Común. Los países realizan negociaciones anuales [2] en base a una lista nacional, en el que cada país presenta las concesiones que está dispuesto a otorgar. Estas se refieren a las reducciones de los derechos aduaneros de cada país respecto a las procedentes de los países restantes de ALALC. Dichas reducciones deben equivaler anualmente a no menos del 8 por ciento de la medida ponderada [3] de los gravámenes aplicables a terceros países. Las características básicas de los productos incluídos en las Listas Nacionales, es que los países pueden retirar de un año para otro los productos incluídos, siempre que otorguen una adecuada compensación.

1/ Para un tratamiento más específico véase: Augusto Bermudez y Sergio Chaigneau, El proceso de sustitución de importaciones zonales. Una evaluación en la ALALC. (Capítulo II, pág. 26.) Memoria de prueba para optar al título de Ingeniero Comercial. Universidad de Chile.

2/ Para lograr en forma gradual la eliminación de las barreras al cabo de 12 años.

3/ Lo cual permite dar bastante flexibilidad a las reducciones acordadas.

/La Lista

La Lista Común tiene como objeto darle un carácter más definitivo a las reducciones arancelarias. Los productos incluidos en la Lista Común tienen dos características:

i) primero, al final del período de transición (12 años), deben estar totalmente eliminados tanto los gravámenes y otras restricciones que pesen sobre dichos productos;

ii) segundo, la inclusión de los productos es de carácter definitivo y las concesiones otorgadas son irrevocables. Estas listas son negociadas cada tres años. En las sucesivas negociaciones los productos incluidos deberán abarcar porcentajes crecientes del comercio entre los países participantes durante el período respectivo, un 25 por ciento a fines del primer trienio, un 50 por ciento a fines del segundo trienio, un 75 por ciento a fines del tercer trienio. Al finalizar el período de transición de 12 años, la Lista Común deberá estar constituida por lo "esencial" del comercio intrazonal.

Las negociaciones de las listas mencionadas deberán descansar sobre la base de reciprocidad en las concesiones, definida en el sentido de una expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada país y el resto de los miembros de la zona.

Al igual que lo que ha ocurrido con otros movimientos de integración (Comunidad Económica Europa y Asociación Europea de Libre Comercio), la agricultura quedó sometida a un tratamiento especial, además de las características generales que presenta el sector en cualquier tipo de países en el caso específico de América Latina presentaba características sui-generis como son la necesidad de modificar estructuralmente la

/situación del

situación del sector antes de tomar las medidas conducentes a una mayor competencia en el mismo. Los países miembros si bien tenían como propósito realizar una coordinación de las políticas de desarrollo agrícola además de intentar incrementar los flujos de comercio, señalaban que ello debería llevarse a cabo "sin desarticular las producciones habituales de cada parte contratante". De forma tal que en el período de transición los países miembros pueden limitar las importaciones de origen agrícola al monto necesario para cubrir los déficit internos.[1/]

3. Respecto al problema de los <u>países de menor desarrollo económico relativo</u>, el Tratado contiene un capítulo [2/] en el que se enumeran las medidas especiales que se concederían a los mismos. Actualmente gozan de los beneficios de este regimen Bolivia, Paraguay, Ecuador.[3/] Un país calificado como de menor desarrollo económico relativo puede recibir de los otros países de la zona, concesiones de carácter preferencial, con el objeto de poder estimular la iniciación o expansión de ciertas actividades productivas. Respecto a la reducción de gravámenes por parte de los países miembros, éstos pueden hacer las reducciones de gravámenes y otras restricciones de tipo comercial con menor rapidez que la exigida al resto de los

---

1/ Tomando las medidas pertinentes en orden a nivelar precios internos con los de los productos importados.

2/ Véase capítulo VIII. Tratado de Montevideo.

3/ La situación de Uruguay parece no estar totalmente clara, se señala que está en condiciones de invocar tratamiento preferencial, pero no está incluido en forma definitiva dentro de este grupo de países.

/países de

países de la zona, pudiendo también adoptar medidas restrictivas para corregir situaciones desfavorables en la balanza de pagos con una flexibilidad mayor que la establecida en las cláusulas de salvaguardia. Por último, se consideran dentro de las pautas de acción, medidas de carácter colectivo para apoyar técnica y financieramente a estos países para el desarrollo o ampliación de actividades productivas, especialmente las de carácter industrial.

4. Las cláusulas de salvaguardia tienen por objeto posibilitar a cada país para tomar medidas tendientes a superar situaciones adversas que se presenten en la producción, comercio o balanza de pagos. La adopción de las cláusulas de salvaguardia tienen que contar con la aprobación de las partes contratantes, salvo en casos de emergencia en los cuales los países pueden actuar sin esperar la autorización mencionada. Las restricciones no discriminatorias que se adopten tienen una duración de 1 año, debiendo ser renegociadas en forma posterior.

Creemos que el análisis de los instrumentos mencionados 1/ muestra con claridad la característica de gradualidad y flexibilidad del Tratado.

2.2.3 Evolución del intercambio intrazonal

Tomaremos como período de referencia el comprendido entre los años 1950-1965. En el cuadro 17 aparecen las cifras correspondientes al comercio intrazonal respecto al total.

1/ Al funcionamiento de los acuerdos de complementación se hace referencia en el punto 2.2.4.

/Como se

Cuadro 17

AIALC: COMERCIO INTRAZONAL Y CON EL RESTO DEL MUNDO

Años	Valor en millones de dólares a/						Participación porcentual de AIALC	
	Comercio intrazonal		Resto del mundo		Total			
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
1950	391.5	383.8	3.858.0	3.259.5	4.249.5	3.643.3	9.2	10.5
1951	490.3	519.8	4.475.6	5.162.4	4.965.9	5.682.2	9.9	9.2
1952	413.2	452.9	3.755.7	4.905.7	4.168.9	5.358.6	9.9	8.4
1953	515.2	531.1	4.244.4	3.822.4	4.759.6	4.353.5	10.8	12.2
1954	499.4	579.6	4.288.4	4.424.9	4.787.8	5.004.5	10.4	11.6
1955	508.7	576.5	4.101.6	4.495.2	4.610.3	5.071.7	11.0	11.4
1956	353.4	410.0	4.460.2	4.721.4	4.818.6	5.131.4	7.4	8.0
1957	397.0	442.6	4.105.4	5.191.1	4.502.4	5.633.7	8.8	7.9
1958	379.2	403.8	3.824.4	4.734.5	4.203.6	5.136.3	9.0	7.9
1959	324.3	354.4	4.079.5	4.483.2	4.403.8	4.837.6	7.4	7.3
1960	340.2	376.1	4.285.8	5.312.0	4.626.0	5.688.1	7.4	6.6
1961	298.6	361.4	4.492.6	5.671.9	4.791.2	6.033.3	6.2	6.0
1962	354.4	420.5	4.689.1	5.511.0	5.043.5	5.931.5	7.0	7.1
1963	425.2	526.8	4.974.2	5.226.2	5.399.4	5.753.0	7.9	9.2
1964	557.5	645.7	5.323.1	5.335.3	5.880.6	5.981.0	9.4	10.7
1965	634.9	770.8	5.756.4	5.216.5	6.391.3	5.987.3	9.9	12.8

a/ Exportaciones f.o.b.; Importaciones c.i.f.

Fuente: CEPAL, Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 30-4-65, Doc. E/CN.12/717 (español), p.9.

/Como se

Como se puede apreciar a lo largo del período analizado, el volumen de comercio intrazonal presenta un volumen bastante reducido, como consecuencia de las formas de desarrollo a que hemos hecho referencia.

Sin embargo, dentro de esa característica general se pueden distinguir comportamientos diferenciados a través de períodos. Desde el año 1950 al año 1955, si bien con fluctuaciones el comercio intrazonal gana en ponderación al pasar de un 10 a un 11 por ciento del comercio total. A partir del año 1955 el comercio entre los países de ALALC comienza a disminuir en forma acelerada tanto en valores absolutos como en términos porcentuales, por ejemplo las exportaciones cercano a los 500 millones de dólares en el año 1955, disminuyen persistentemente hasta alcanzar un valor de 300 millones el año 1961. Como consecuencia, la ponderación del comercio disminuye de un 11 por ciento a un 6 por ciento entre esos mismos años.[1/] La situación tiende a invertirse al ponerse en vigencia el programa de liberación del Tratado, logrando recuperarse la importancia relativa que se había logrado en el período 1950-55.

Presentar las estadísticas en términos de índices no tendría mucho sentido, especialmente si recordamos que previo al período en que entró en vigencia el Tratado, los montos de comercio estaban disminuyendo en forma continua. De modo que, si bien el Tratado tuvo como efecto invertir la tendencia observada en el comercio intrazonal hasta el momento ha significado tan solo una recuperación respecto a la situación existente a comienzos de la década del 50. (Véase cuadro 17.)

1/ La predominancia respecto de pocos productos en forma muy marcada y el comportamiento asumido por los mismos explica en parte esa disminución (trigo, petróleo).

/Cuadro 18

Cuadro 18

PARTICIPACION DE LOS PAISES DE LA ALALC EN EL COMERCIO INTRAZONAL

País	52/61	57/61	59/61	1961	Tratado de Montevideo				
					1962	1963	1964	1965	1966
Argentina	36.2	36.7	36.0	34.3	31.6	30.2	32.3	34.7	32.6
Brasil	28.8	28.1	25.7	21.2	26.3	25.2	25.0	27.6	24.2
Colombia	1.8	1.8	1.9	2.4	2.6	2.8	3.7	3.9	5.9
Chile	13.4	13.8	16.3	19.6	15.5	17.8	15.2	12.5	12.2
Ecuador	1.4	1.5	1.5	1.8	1.3	1.4	1.7	1.6	1.4
México	1.0	1.2	1.5	1.8	3.0	3.9	4.2	4.7	6.3
Paraguay	2.6	2.7	2.6	3.0	2.2	2.0	2.2	2.0	2.4
Perú	8.1	8.9	9.3	9.4	12.1	11.8	10.2	9.6	10.0
Uruguay	6.7	5.3	5.2	6.0	5.4	4.9	5.3	3.4	5.0

Fuente: CEP/Repartidos 376/64 y 629/66

/Como dato

Como dato ilustrativo de lo que ocurre a nivel de países, se presenta el cuadro 18, en el que se muestra la participación de los países de la ALALC en el comercio intrazonal. Brasil y Argentina absorben en el año 1966 un 56.8 por ciento de este comercio; el resto de los países absorben porcentajes que fluctúan entre el 1.4 por ciento (Ecuador) y 12.2 por ciento (Chile).

La composición y destino de las importaciones se presenta en el cuadro 19, en el que se aprecia que:

- los bienes de consumo no duradero absorben un 11.1 por ciento de la importación total;
- los de consumo duradero un 0.4 por ciento;
- los combustibles, lubricantes y productos conexos un 21.9 por ciento;
- las materias primas y productos intermedios para la agricultura un 2.6 por ciento;
- las materias primas y productos intermedios para la industria un 59.5 por ciento;
- los materiales de construcción un 1.1 por ciento;
- los bienes de capital para la agricultura un 0.6 por ciento;
- los bienes de capital para la industria un 1.1 por ciento;
- equipo de transporte un 1.4 por ciento.

Conviene, sí, recalcar que dentro de los bienes que constituyen materias primas y productos intermedios para la industria, un 28.4 por ciento corresponde a productos alimenticios primarios. En consecuencia

Cuadro 19

COMPOSICION Y DESTINO ECONOMICO DE LAS IMPORTACIONES Y SU VINCULACION CON EL PROGRAMA DE LIBERACION

(Trienio 63/65) (US$ miles)

	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total
1. Bienes de consumo no duraderos												
11. Productos alimenticios												
111 Primarios	214	2.3	105:561.0	5.3								
113 Elaborados	641	6.8	89:089.8	4.5								
					855	9.1	194:650.8	9.8				
12. Bebidas					30	0.3	-					
13. Tabaco					3	0.0	-					
14. Productos farmacéuticos					36	0.4	10:779.8	0.5				
15. Vestuario y otras confecciones textiles					3	0.0	-					
19. Otros					173	1.8	15:138.9	0.8				
									1 100	11.6	220:569.5	11.1
2. Bienes de consumo duraderos												
21. Utensilios domésticos					46	0.5	-					
22. Objetos de adorno; de uso personal; instrumentos musicales y otros					127	1.4	-					
23. Muebles y otro equipo para el hogar					38	0.4	-					
24. Máquinas y aparatos de uso doméstico					135	1.4	8:699.8	0.4				
25. Vehículos de transporte particular					3	0.0	-					
29. Armas y equipo militar					2	0.0	-					
									351	3.7	8:699.8	0.4
3. Combustibles, lubricantes y productos conexos												
31. Combustibles												
311 Primarios	13	0.1	369:844.0	18.6								
312 Semielaborados	4	0.0	-									
313 Elaborados	15	0.1	49:400.8	2.5								
					32	0.3	419:244.8	21.1				
32. Lubricantes					3	0.0	15:265.2	0.8				
33. Electricidad					-	-	-	-				
									35	0.3	434:510.0	21.9

Cuadro 19 (continuación 1)

	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total
4. Materias primas y productos intermedios para la agricultura												
41. Alimentos para animales												
411 Primarios	15	0.2	13:924.5	0.7								
412 Semielaborados	16	0.2	-									
413 Elaborados	19	0.2	23:598.7	1.2								
					50	0.6	37:523.2	1.9				
42. Otras materias primas para la agricultura												
421 Naturales	68	0.7	9:208.0	0.5								
423 Elaborados	91	1.0	5:569.9	0.3								
					159	1.7	14:777.9	0.7				
									209	2.2	52:301.1	2.6
5. Materias primas y productos intermedios para la industria (excepto construcción)												
51. Productos alimenticios												
511 Primarios	229	2.4	563:644.2	28.4								
512 Semielaborados	122	1.3	70:885.5	3.6								
					351	3.7	634:529.7	32.0				
52. Productos agropecuarios no alimenticios												
521 Primarios	589	6.3	199:153.9	10.0								
522 Semielaborados	340	3.6	42:385.7	2.1								
523 Elaborados	138	1.5	27:425.2	1.2								
524 Desechos	15	0.2	-									
					1 082	11.5	268:964.8	13.3				
53. Productos mineros												
531 Primarios	348	3.7	40:598.1	2.0								
532 Semielaborados	482	5.1	200:414.8	10.1								
533 Elaborados	388	4.1	4:410.2	0.2								
534 Desechos	13	0.1	-									
					1 231	13.2	245:423.1	12.3				
55. Productos químicos												
552 Semielaborados	1 739	18.5	37:843.9	1.0								
553 Elaborados	439	4.7	574.3	0.0								
					2 178	23.2	38:418.2	1.9				
									4 491	47.8	1 187:335.8	59.5

Cuadro 19 (conclusión)

	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total	Concesiones	Porcentaje total	Importación 1963/65	Porcentaje total
6. Materiales de construcción												
611 Materias primas naturales					87	0.9	2:854.3	0.1				
612 Semielaborados					137	1.4	-					
613 Elaborados					182	1.9	19:730.7	1.0				
									406	4.3	22:585.0	1.1
7. Bienes de capital para la agricultura												
71. Máquinas y herramientas					188	2.0	-					
72. Otro equipo para la agricultura					3	0.0	12:276.3	0.6				
73. Material y transporte y tracción					17	0.2	-					
									208	2.2	12:276.3	0.6
8. Bienes de capital para la industria												
81. Máquinas y aparatos de oficina, servicio y científicos					317	3.4	10:117.2	0.5				
82. Herramientas					206	2.2	-					
83. Partes y accesorios de la maquinaria industrial					84	0.9	-					
84. Maquinaria industrial					1 149	12.2	11:109.8	0.6				
85. Otro equipo fijo					204	2.2	-					
									1 960	20.9	21:227.0	1.1
9. Equipo de transporte												
91. Partes y accesorios de equipos de transporte					121	1.3	18:179.2	1.0				
92. Equipos de transporte					53	0.6	7:590.8	0.4				
93. Equipo fijo					22	0.2	-					
									196	2.1	25:770.0	1.4
10. Diversos									86	0.9	-	

Total del comercio intrazonal: 1 985:274.5 (Trienio 63/65)

Total de concesiones en 1967: 9 393

Fuente: ALALC, CEP/Repartido 856 Secretaría, Julio 1967.

existe un claro predominio de los bienes vinculados a los sectores tradicionales, Agricultura e Industrias vegetativas, por lo que caben dudas respecto a la posibilidad de dinamizar dicho intercambio en la medida en que no se incorporen bienes ligados a industrias de carácter más dinámico.

2.2.4 Funcionamiento de los acuerdos de complementación

Los acuerdos de complementación constituyen un mecanismo auxiliar al proceso de liberación del comercio. Uno de sus objetivos es posibilitar a la iniciativa de los países o grupos empresariales que quisieran conferirle mayor velocidad a dicho proceso.

Estos acuerdos pueden ser firmados hasta por dos países, siempre y cuando el CEP admita que son compatibles con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo.

Potencialmente estos acuerdos producirían además del impacto sobre el programa de liberación, efectos sobre la inversión; ampliación e integración de los complejos industriales; y la tecnología, al permitir una continuación a escala regional del proceso de sustitución de importaciones, especialmente para aquellos sectores relativamente nuevos que requieren de la concurrencia al mercado regional para operar sobre niveles adecuados de eficiencia económica. Conjuntamente con evitar la duplicación de inversiones y utilizar en forma más racional la capacidad instalada a nivel regional.

Los acuerdos de complementación deberían incluir para los productos objeto del acuerdo: la fijación de un programa especial y autónomo de liberación; el establecimiento de cláusulas destinadas a armonizar el

/tratamiento dado

tratamiento dado a las materias primas (unificación de gravámenes de importación) y partes complementarias de los mismos, creando de este modo las condiciones necesarias para acuerdos a nivel de sectores; e inicialmente estos acuerdos quedaban sometidos a la cláusula de la nación más favorecida [1/] y las concesiones realizadas se incoporaban además en forma irrevocable a las Listas Nacionales.[2/]

Se argumentaba que los logros relativamente escasos de este tipo de acuerdos guardaban alguna relación con la obligatoriedad de respetar la cláusula de la nación más favorecida, razón por la cual los países aceptaron modificar el regimen de los acuerdos de complementación mediante la resolución 99 (IV) en la que se establece que un país no participante en un acuerdo de complementación no gozaría de las ventajas inherentes, salvo que negociara una compensación adecuada.

Parece, de todos modos, que existe otro tipo de dificultades adicionales a aquéllas que fueron solucionadas por medio de la resolucion 99 (IV), pues las esperanzas cifradas en que una vez superada la necesidad de una extensión automática de las ventajas a que diera lugar el acuerdo independiente de contraparte y negociaciones estos tendría a incrementarse en forma sustantiva, han quedado defraudadas al no concretarse mayores acuerdos de esta naturaleza.

1/ Salvo en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo.

2/ Con lo cual los países que no participaban en el acuerdo podían, sin embargo, aprocechar las ventajas implícitas.

/Hasta la

Hasta la fecha han sido concertados tan solo cuatro acuerdos de complementación; los dos primeros fueron negociados durante el primer año de funcionamiento de ALALC. Los acuerdos en cuestión son los de:

i) Máquinas estadísticas y cartulina para máquina estadística (suscrito por Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay y Colombia);

ii) El de válvulas electrónicas (suscrito por Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile, Colombia);

iii) Ciertos artículos eléctricos de uso doméstico (Brasil, Uruguay);

iv) Máquinas eléctricas (Brasil, Uruguay).

El funcionamiento adecuado de este mecanismo hubiese obligado a extender las medidas de armonización respecto a los aranceles frente a terceros países; tratamiento dado a los capitales y coordinación de medidas de política económica, razón por la cual resulta útil referirse a las causas o razones que limitan el funcionamiento de acuerdos de esta naturaleza.

Una de las razones parecería ser el peligro de que este tipo de acuerdos beneficien a empresas extranjeras, lo cual puede haber inhibido a inversionistas locales. El problema queda graficado a través del primer acuerdo suscrito, el de máquinas estadísticas y análogas de cartulinas perforadas, el cual se concretó mediante la sugerencia de la IBM a los gobiernos interesados; la eliminación de gravámenes solicitada por IBM significaría para Brasil y Argentina el establecimiento de plantas

/y para

y para Chile conceder la licencia para manufacturar las tarjetas perforadas. Un ángulo especial del mismo determinaba que los gobiernos no debían incorporar prohibiciones o restricciones respecto a los componentes, partes accesorias y unidades complementarias necesarias para la producción y operación de estas máquinas.[1/] Nos parece interesante traer a colación una opinión de Sidney Dell respecto al problema en discusión. Este señala: ..."Es difícil juzgar la importancia de un acuerdo de este tipo sin saber cómo funcionará en el futuro. En determinadas circunstancias podría proporcionar un medio por el cual una compañía extranjera aprovechara las oportunidades ofrecidas por un mercado multinacional y evadiera el pago de aranceles elevados sobre productos terminados con solo introducir en la región de la ALALC todos los materiales y componentes de las plantas de las empresas matriz para su procesamiento y ensamble"...[2/]

Si bien el segundo acuerdo de complementación suscrito eliminó algunos de los defectos implícitos en el primero, también se tradujo en una participación relevante de empresas extranjeras.[3/]

La falta de decisión a nivel gubernamental para jugar un papel activo en los acuerdos parece ser otra de las razones que explican en parte los resultados obtenidos.

1/ El acuerdo estipulaba que las máquinas eran de origen zonal, pese al hecho de que las partes y componentes se importaban de terceros países.

2/ Véase Experiencias de la integración económica en América Latina, capítulo VIII, p. 185, CEMLA, México 1966.

3/ Acuerdo de válvulas electrónicas, (R.C.A., Standard Electric, etc.).

/Respecto al

Respecto al tipo de bienes que han sido objeto de acuerdo se puede señalar que el carácter específico de los mismos no permite ligarlos a sectores determinados. Si a esto añadimos la característica de negociar proyecto por proyecto, podemos ver que sería necesario un período excesivamente largo para poder apreciar efectos positivos sobre la estructura industrial de los países miembros, lo cual se agudiza dada la inexistencia de normas que regulen en forma programada el funcionamiento de los mismos.

La inexistencia de algún esquema de coordinación de las políticas industriales, y algunos lineamientos de carácter regional, como asimismo la carencia de armonización respecto a medidas claves de política económica, parecen ser elementos decisivos que han estado ausente en el diseño, y ejecución de los acuerdos de complementación.

2.2.5 Breve evaluación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Parece conveniente hacer dos aclaraciones;[1/]

i) primero señalar que nuestra evaluación se restringe a la consideración de los aspectos que a nuestro juicio son los más relevantes y/o que están en relación más directa a la temática central;

ii) segundo, que lo que aquí se pretende evaluar es el proceso de integración, no así las instituciones ad hoc que se han creado, pues estas no son las que deciden el dinamismo del proceso, el cual está en función de las decisiones de carácter gubernamental.

1/ Estas aclaraciones son también válidas para el caso del mercado común centroamericano.

/A diferencia

A diferencia de lo que ha estado ocurriendo en el MCCA, el análisis del comportamiento y de las características del intercambio intrazonal, no presenta un panorama tan halagüeño. Como se aprecia en el punto 2.2.3, el valor del comercio ha recuperado los niveles ya alcanzados en años anteriores (1950-55), y si bien puede resultar en términos de índices para los últimos años una tendencia positiva, debemos volver a señalar que a priori de la firma del Tratado General el comercio se había reducido a niveles bajísimos. Inclusive en el año 1966, la tendencia creciente mostrada por el comercio intrazonal hasta el año 1965 disminuyen su ritmo de crecimiento durante 1966, lo que combinado con un incremento del comercio con terceros países significó para ese año una disminución porcentual del comercio intrazonal respecto al total. Donde mejor se observan las dificultades que ha venido encontrando el programa de liberación, es al revisar el número de concesiones anuales que se han venido otorgando desde la vigencia del Tratado. El cuadro 20 presenta las concesiones anuales y el total acumulado de las mismas.

Para los dos primeros años se realizaron 7 593 concesiones, vale decir un 80.6 por ciento del total acumulado hasta la fecha; a partir de ese año se presenta una disminución brusca y posteriormente alcanza valores muy reducidos, que señalan signos de estancamiento de las formas utilizadas para incrementar el comercio intrazonal.[1/] Como señalábamos

1/ Problema que se agrava si se considera que en muchos casos 3, 4, o más concesiones se refieren a distintas especificaciones de un sólo artículo.

/Cuadro 20

Cuadro 20

ALALC, EVOLUCION DE LAS CONCESIONES OTORGADAS

Año	Anual	Acumuladas
1962	3 246	3 246
1963	4 397	7 593
1964	655	8 248
1965	226	8 474
1966	580	9 054
1967	370	9 424

Fuente: Informe de la ALALC, 1966.

Nota: Para cada año se señalan las concesiones concertadas a fines del año anterior. (La primera negociación se realizó a fines del año 1961.)

/al referirnos

al referirnos a la evolución del comercio intrazonal, la composición y destino de las importaciones nos muestran que éstas descansan fundamentalmente en productos ligados a los sectores tradicionales (agricultura, industrias tradicionales),[1/] lo que se traduce en que tan solo un tercio del comercio intrazonal corresponda a productos manufacturados. Ligando la composición de las importaciones a las concesiones otorgadas resalta un hecho muy significativo, más del 40 por ciento del programa de liberación (4 138 concesiones) está concentrado en los rubros de productos químicos y bienes de capital para la industria. Sin embargo, el comercio intrazonal en el trienio 1963/65 superó escasamente el 3 por ciento de las compras totales.

La liberación del comercio intrazonal parece haber descansado fundamentalmente en un comercio de excedentes de las industrias que ya estaban instaladas en la región. De allí puede explicarse en parte la preponderancia de bienes tradicionales en el intercambio. Otra de las razones que pueden haber entrabado las posibilidades de ampliación y de diversificación del comercio se refiere a la inseguridad de los mercados dada la forma en que se llevan a cabo las negociaciones que significan:

- primero, la posibilidad otorgada a un país de retirar productos de sus listas nacionales;
- segundo, la excesiva flexibilidad del Tratado debido a la existencia de numerosas cláusulas de salvaguardia y situaciones de excepción;
- tercero, el tratamiento no uniforme dado a los productos provenientes de terceros países.

1/ Véase cuadro 19.

/El otro

El otro instrumento destinado a asegurar una ampliación del comercio, la Lista Común, desde el momento en que solo entrara en vigencia a partir de 1974, juega hasta el momento un papel de carácter pasivo.

Respecto a otro tipo de medidas más ligadas a las políticas de desarrollo, si bien han existido intentos por incorporarlas al proceso de integración,[1/] los resultados no se han logrado concretizar, y cuando así lo han hecho sus efectos sobre el comercio intrazonal han sido limitados. En parte esto obedece a las dificultades encontradas para lograr darle viabilidad política a este movimiento integracionista.

Una confirmación de los juicios anteriores se encuentra al recordar lo ocurrido con el funcionamiento de los acuerdos de complementación y los obstáculos encontrados por el mismo. Tan solo cuatro acuerdos de complementación y referidos a bienes excesivamente particularizados, no es un resultado que nos deje satisfechos.

Pese a estar contemplado en forma específica en el Tratado, y haber sido objeto de protocolos adicionales, aun no se ha logrado dar un tratamiento satisfactorio y práctico al problema de los países de menor desarrollo económico relativo, uno de los requisitos básicos para dar viabilidad política a la integración económica en América Latina.

Por último, en materia de coordinación de políticas de desarrollo, hasta el año 1966 no se habían planteado ni a nivel de sectores económicos, ni a nivel de proyectos de carácter estratégico.

1/ Tanto por parte de los gobiernos, como de la propia ALALC. Véase al respecto capítulo III.

/Al finalizar

Al finalizar el capítulo I, dejábamos planteado que la integración económica regional debería jugar un papel importante en la concepción de las estrategias de desarrollo. En este sentido llamabamos la atención respecto a que no es cualquier esquema de integración el que debería plantearse en América Latina en las actuales circunstancias, definiendo a continuación los objetivos que deberían estar presentes en la concepción de procesos de integración de corte desarrollista. En este capítulo hemos hecho una presentación sistematizada, de los esquemas de integración que se están llevando a cabo en América Latina, de forma de apreciar hasta que punto se divorcian del contenido de una integración como la definida en el capítulo I.[1/]

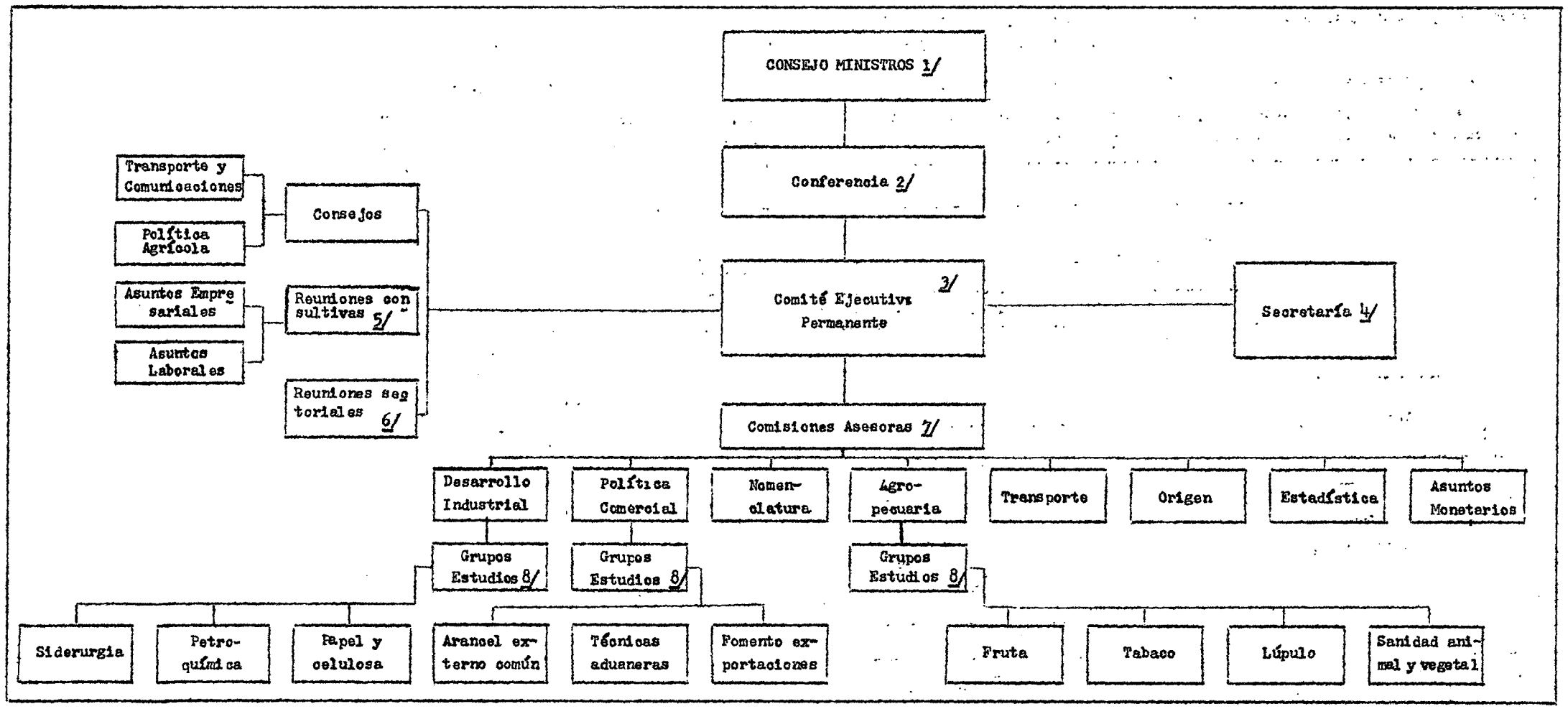
Nuestro próximo capítulo está destinado a mostrar la forma en la cual debería implementarse una integración de carácter desarrollista de forma que pueda asociarse y reforzarse con los otros elementos que deberán estar presentes en la concepción y ejecución de estrategias integrales de desarrollo.

1/ En el capítulo VI, se hacen algunos alcances respecto a las perspectivas del MCCA y de ALALC.

/Capítulo III

Organigrama Nº 1

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE ALALC



1/ Organismo máximo de la Asociación. Ministros de Relaciones Exteriores o el que tenga a su cargo la política de integración

2/ Plenipotenciarios de gobierno. (En forma ordinaria se reúne una vez al año, para negociar el programa de liberación).

3/ Formado por embajadores permanentes ante ALALC

4/ Secretaría Técnica Internacional

5/ Organismos de consulta con sectores representativos privados.

6/ Reuniones empresarios privados.

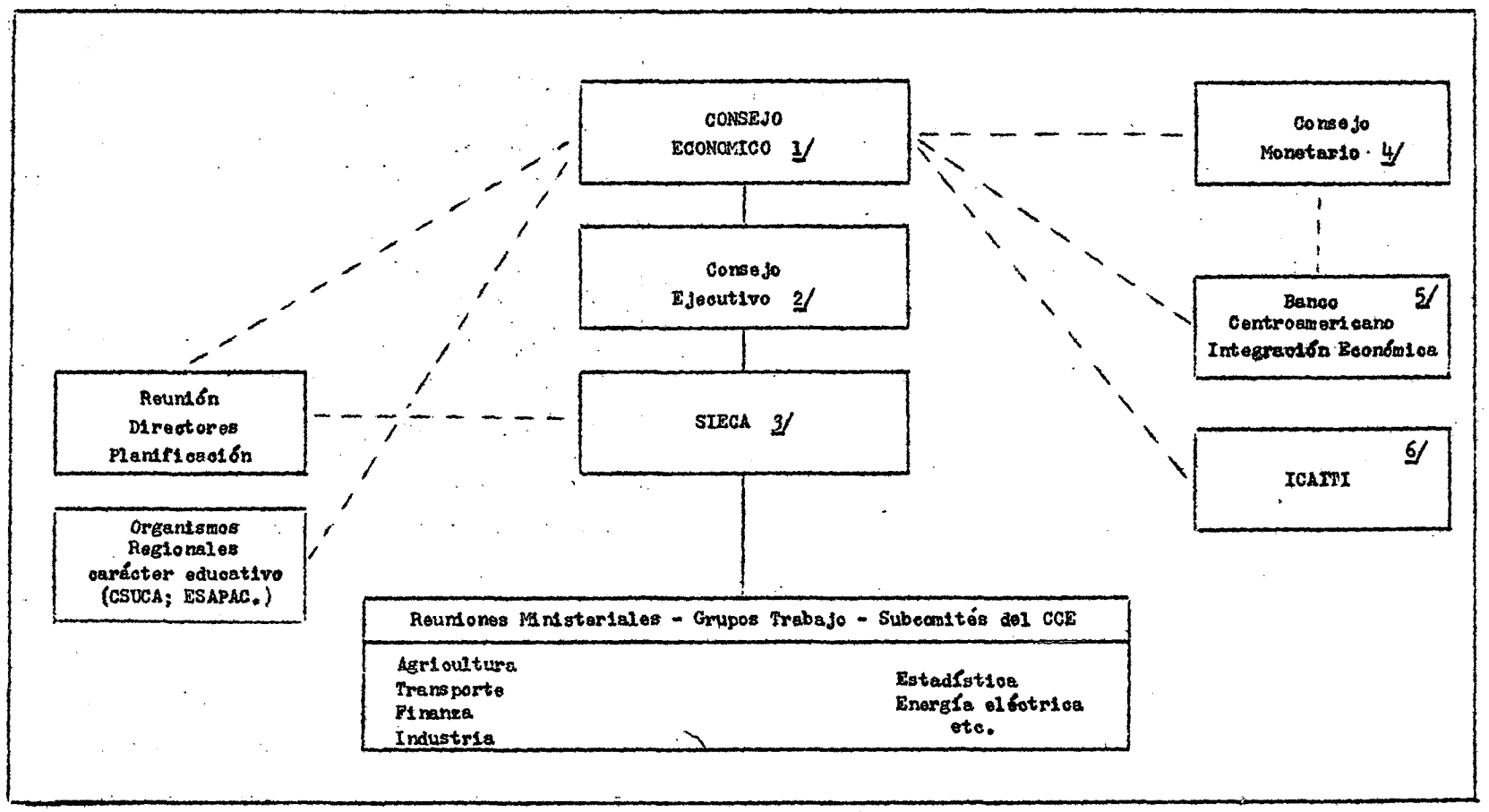
7/ Delegados técnicos gubernamentales

8/ Formado por técnicos nacionales no representan gobiernos y asesoran en problemas técnicos específicos a las Comisiones Asesoras.

Nota: La labor desempeñada por estos organismos se describe en el texto. (Noviembre 1967.)

Organigrama N° 2

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MCCA



1/ Formado por los Ministros de Economía de los países miembros. Es el organismo máximo y se reúne ordinariamente en forma anual.

2/ Formado por delegados nacionales en representación de gobiernos, encargado de la aplicación y administración del Tratado. (Reuniones mensuales).

3/ Secretaría Técnica Internacional. (vigilar el cumplimiento del tratado y para cumplir los mandatos del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo.

4/ Formado por los Ministros de Economía y los presidentes de los Bancos Centrales.

5/ Su misión es financiar proyectos con contenido de integracionistas y le corresponde desempeñar una labor similar al BID a escala centroamericana.

6/ Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, asesora en la elaboración y discusión de proyectos industriales.

Nota: La línea punteada indica calidad de organismo auxiliar o asesor (que está en consecuencia excluido de la línea ejecutiva del MCCA). En este organigrama hemos simplificado ex-profeso la estructura institucional.

INSTRUMENTOS MULTILATERALES DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

	Nombre del documento	Fecha y lugar suscripción	Depósitos en la Secretaría General de la ODECA de los Instrumentos de Ratificación					Entrada en vigencia	a/
			Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica		
1	Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera	San Salvador 8 de nov. 1956	24 de abril 1957	16 de mayo 1957		3 de diciembre 1957	23 de septiem. 1963	Conforme depósito de cada país	1
2	Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana	Tegucigalpa 10 de jun. 1958	2 de junio 1959	29 de abril 1959	22 de abril 1960	17 de febrero 1959	23 de septiem. 1963	2 de junio 1959	2
3	Convenio sobre el Régimen de Industrias Centro-Americanas de Integración b/	Tegucigalpa 10 de Junio 1958	2 de junio 1959	29 de abril 1959	5 de abril 1961	17 de febrero 1959	23 de septiem. 1963	4 de junio 1961	3
4	Acuerdo Centroamericano sobre circulación por carreteras	Tegucigalpa 10 de jun. 1958	17 de nov. 1959	29 de abril 1959	10 de agosto 1962	5 de mayo 1959	23 de septiem. 1963	18 de dic. 1959	4
5	Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniforme	Tegucigalpa 10 de jun. 1958	17 de nov. 1959	29 de abril 1959	10 de agosto 1962	9 de abril 1959	31 de octubre 1963	Conforme depósito de cada país	5
6	Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación	San José, C.R. 1 de sep. 1959	27 de jun. 1960	30 de jun. 1960	16 de agosto 1962	29 de sep. 1960	23 de septiem. 1963	29 de septiem. 1960	6
7	Tratado de Asociación Económica (Tratado Tripartito) c/	Guatemala 6 de febr. 1960	No exigió el depósito en la Secretaría de la ODECA de los Instrumentos de Ratificación, sino que el canje de ellos.					27 de Abril 1960	7
8	Tratado General de Integración Económica Centroamericana	Managua 13 de dic. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	27 de abril 1962	26 de mayo 1961	23 de septiem. 1963	4 de junio 1961	8
9	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la importación (Protocolo de Managua)	Managua 13 de dic. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	16 de agosto 1962	26 de mayo 1961	23 de septiem. 1963	4 de junio 1961	9
10	Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica	Managua 13 de dic. 1960	5 de mayo 1961	8 de mayo 1961	5 de mayo 1961	24 de mayo 1961	23 de septiem. 1963	8 de mayo 1961	10
11	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial d/	San José, C.R. 31 de jul. 1962	14 de Jun. 1963	14 de Feb. 1964		1 de Feb. 1965	23 de Septiem. 1963		11
12	Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Protocolo de Managua sobre Equiparación de gravámenes a la Import.	San José C.R. 31 de jul. 1962	14 de jun. 1963	17 de dic. 1963	31 de agos. 1965	7 de jul. 1964	23 de septiem. 1963	26 de dic. 1963	12
13	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de gravámenes a la Import. (Protocolo de San José)	San José C.R. 31 de jul. 1962	14 de jun. 1963	22 de dic. 1964	20 de abril 1964	9 de marzo 1965	23 de septiem. 1963	29 de abril 1964	13
14	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana a/	Tegucigalpa 16 de nov. 1962	14 de Jun. 1963	14 de feb. 1964	31 de oct. 1963	23 de jun. 1964	23 de septiem. 1963	9 de nov. 1963	14
15	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de gravámenes a la Import. (Primer Protocolo de San Salv.)	San Salvador 29 de ene. 1963	7 de Oct. 1963	27 de enero 1964	31 de agost. 1965	31 de agost. 1965	2 de octubre 1964	11 de oct. 1964	15
16	Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	San Salvador 29 de ene. 1963	7 de oct. 1963	22 de dic. 1964		31 de agost. 1965	17 de feb. 1965	26 de feb. 1965	16
17	Carta de la ODECA	Panamá 12 de dic. 1962	29 de jul. 1963	23 de agos. 1963	23 de agos. 1963	19 de nov. 1963	30 de marzo 1965	30 de marzo 1965	17
18	Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA	Guatemala 13 de dic. 1963	10 de abr. 1964			5 de jun. 1964	28 de enero 1965	6 de feb 1965	18
19	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación f/	Guatemala 1 de ago. 1964				8 de oct. 1965	2 de marzo 1965		19
20	Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y otras Fibras Artificiales o sintéticas	San Salvador 7 de feb. 1965	4 de nov. 1965	2 de jun. 1966					20
21	Protocolo Especial de Granos (Protocolo de Limón	Limón, C.R. 28 de oct. 1965							21

INSTRUMENTOS MULTILATERALES DE ... (conclusión)

Nombre del documento	Fecha y lugar Suscripción	Depósitos en la secretaría general de la ODECA de los instrumentos de ratificación					Entrada en vigencia a/
		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	
22 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Segundo Protocolo de San Salvador)	San Salvador 5 de nov. 1965						22
23 Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo de San Salvador al Régimen)	San Salvador 5 de nov. 1965						23
24 Tratado sobre Telecomunicaciones entre la Repúblicas Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras	Managua 4 de abr. 1966	17 de junio 1966					24

Fuente: Secretaría de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

a/ Por regla general, la entrada en vigor para los 3 primeros países ratificantes, se cuenta a partir de la fecha del tercer depósito, u 8 días después de ella; y para los subsiguientes, en la fecha de su correspondiente depósito.

b/ Las disposiciones de este convenio, conforme el artículo XVII del Tratado General, entraron en vigor en la fecha de vigencia de dicho Tratado.

c/ Celebrado entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

d/ Conforme su artículo 43, este convenio entrará en vigor 8 días después del depósito del 5o. Instrumento de Ratificación.

e/ Lista de mercancías sujetas a regímenes transitorios de excepción al libre comercio entre Costa Rica y cada uno de los demás Estados Miembros del Tratado. Este Protocolo puso en vigor para Costa Rica el Tratado General.

f/ Protocolo de Guatemala.

Capítulo III

POLITICA REGIONAL DE DESARROLLO EQUILIBRADO

3.1 Concepción de una política regional de desarrollo equilibrado

Como se ha señalado en el capítulo I, a la integración económica le corresponde desempeñar un papel muy importante como instrumento del desarrollo económico nacional y regional. Razón por la cual los países deben considerarla en forma adecuada en la definición e implementación de sus estrategias de desarrollo. También allí precisábamos que uno de los defectos de las estrategias de desarrollo adoptadas en el pasado era su carácter unilateral, en el sentido de que el desarrollo de los países se basó en el aprovechamiento intensivo de una sola vía (exportaciones, sustitución de importaciones) hasta agotar las posibilidades de desarrollo que esta podía generar. Para que este esquema no se vuelva a repetir en el futuro - con el agravante de haber agotado una vía adicional de desarrollo -1/ se hace necesario que tanto a nivel regional como nacional, la integración debe asociarse y reforzarse como instrumento con elementos tan importantes como la ampliación del mercado interno y la exportación de bienes manufacturados.

1/ Que en este caso sería la integración económica.

/En la

En la medida que la integración se conciba como parte de nuevas estrategias de carácter integral, cualquiera definición de objetivos que se limite a los aspectos de carácter comercial presenta una absolecencia conceptual. En virtud de lo cual definíamos unos objetivos adicionales de carácter desarrollista.[1/] El problema que surge entonces es ¿cómo llevar a efecto una integración que cumpla con ambos tipos de objetivos? (- comerciales y desarrollistas -) creemos que el problema está intimamente ligado a la concepción de una Política Regional de Desarrollo Equilibrado.[2/] La Política surge entonces junto con la definición de este enfoque especial de la integración. Si quisiéramos aproximarnos a una definición de esta política podríamos señalar que la "P.R.D.E., no es otra cosa que: La forma a través de la cual se deben implementar los procesos de integración económica en áreas subdesarrolladas, de modo que, cumplan objetivos tanto de carácter comercial como de tipo desarrollista, de forma de asociar y reforzar estos procesos con otros elementos que necesariamente deberán formar parte de una estrategia integral de desarrollo".

Al analizar las experiencias de integración en América Latina (Capítulo II), señalábamos que tanto en el caso de la ALALC como el MCCA, se ha intentado hacer operativos los procesos mediante medidas de política comercial, y medidas complementarias más ligadas a políticas de desarrollo. Hasta ahora, la coordinación de políticas y planes nacionales de desarrollo como la adopción de enfoques regionales a nivel

1/ Véase capítulo I.
2/ P.R.D.E.

/sectorial, han

sectorial, han avanzado significativamente menos que las medidas comerciales. Sin embargo, es conveniente recalcar que se ha notado una intención creciente de coordinar políticas de desarrollo. Aunque esta intención ha debido encarar numerosos problemas que han dificultado un mayor avance efectivo, es útil resumir brevemente las principales manifestaciones y esfuerzos realizados:

3.1.a. En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En el caso de la ALALC, en el Tratado de Montevideo, además de los mecanismos de carácter comercial, se institucionalizaron otros tendientes al logro de una creciente complementación entre las economías de los paises miembros. El Tratado puede interpretarse como una primera expresión de los deseos de encuadrar la integración en una concepción de desarrollo armónico y equilibrado. En la letra del Tratado se recogen explícitamente algunos principios destinados a lograr una coordinación de las políticas nacionales industriales y agrícolas, y un capítulo especial en que se enumeran las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

El espíritu de complementar la política comercial con otras disposiciones, se vió reforzado a partir de 1963. En el mes de abril de ese año se realizó en Lima una reunión sobre planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial. Allí se comenzó a sentar las bases de una acción futura en materia de coordinación de las políticas nacionales de desarrollo. Los objetivos más destacados que se persiguieron en la reunión mencionada fueron los siguientes:

/i) conocimiento

i) conocimiento de los organismos que a nivel de cada país intervenían en las proyecciones de las políticas de desarrollo industrial;

ii) confrontaciones preliminares de la demanda y la oferta de equipos y otros productos claves para el crecimiento económico, a nivel de cada país y de la zona en su conjunto (por suma de los planes a nivel de países);

iii) examen comparativo de los instrumentos de política económica utilizados en los diferentes países;

iv) examen de las posibilidades de coordinación en materia de política económica, metas de producción, metodología de trabajo, etc.

Aunque en esta reunión no se pretendía llegar a conclusiones definitivas, ese primer contacto constituyó un paso positivo, pues señaló la necesidad de orientar este tipo de discusiones, en torno a las formas más adecuadas para lograr una coordinación creciente entre las políticas industriales de desarrollo.

En dicha reunión se hizo una recomendación en el sentido de que se creara un organismo asesor en materia de desarrollo industrial. La consecuencia de esa recomendación fue que el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC creó la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI). También se insistió en el sentido de que en la elaboración de los planes de desarrollo se utilizaran métodos susceptibles de comparación zonal y se considerara el mercado ampliado que resulta de la existencia de la ALALC.

/La creación

La creación de la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial estuvo destinada, entre otras cosas, a dar mayor vigor a los acuerdos de complementación del sector manufacturero. La CADI ha realizado una útil tarea intentando aclarar los problemas de programación zonal tanto en el campo conceptual y metodológico como en el terreno práctico. En su primera reunión se aprobaron las "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial", en las que se establece el concepto de la "localización programada de industrias de carácter zonal", quedando así definida la necesidad de una política común. Tal programación debería tener por objetivo "una distribución equitativa de los beneficios de la integración". En un terreno más práctico la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) ha constituido algunos grupos de estudio que abarcan la siderurgia, la industria química, el sector petroquímico, y el de papel y celulosa. En dichos grupos se analizan las condiciones actuales en que se desenvuelve cada sector y los proyectos futuros para ampliar la capacidad productiva, la que se compara con proyecciones de la demanda regional. Con estos estudios se señalaron algunos excesos de oferta que podrían producirse en la región, con el consiguiente desperdicio de recursos y la creación de capacidad instalada ociosa. Uno de los objetivos perseguidos con este tipo de estudios es facilitar los acuerdos de complementación, pero es indudable que también constituyen elementos potencialmente importantes para una cierta programación industrial a nivel regional. Además se han hecho algunos intentos preliminares

/para lograr

para lograr progresos en la adopción de una metodología común en la programación del sector industrial.

Las labores desempeñadas por la CADI es uno de los primeros hechos importantes destinados a concretar las intenciones de establecer un cierto grado de programación sectorial en el ámbito regional.

En el cuarto período de sesiones (octubre 1964) se aprobó la Resolución 100 (IV) una de las más importantes aprobadas por la Conferencia de las Partes Contratantes. Las bases de esta resolución se encuentran en la Resolución 75 (III) (coordinación de políticas económicas), y en el informe de la Comisión Especial creada por esta resolución.[1/]

La Resolución 100 (IV) "Programa de complementación e integración económica", está destinada a lograr una incorporación explícita de los objetivos de desarrollo en este proceso de integración. Además de abarcar aspectos relativos a la armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior como forma de establecer las condiciones necesarias para formar un mercado común, se establecen orientaciones para los sectores manufacturero, agrícola y financiero, tendientes a lograr una distribución equitativa de los frutos del proceso de integración y a asegurar condiciones aceptables de competencia.

La resolución establece una serie de orientaciones básicas de política económica, conjuntamente con un programa de acción para ejecutar tal política. En el sector manufacturero, esas orientaciones están enmarcadas dentro del mismo espíritu que dio origen a la CADI,

1/ Presentado en septiembre de 1964.

/señalándose los

señalándose los criterios que deberían orientar los estudios y tareas concretas que se llevarán a cabo en materia de desarrollo industrial. Esos criterios se basan en:

i) la necesidad de considerar el desarrollo industrial en su interdependencia con los demás sectores;

ii) el importante papel que podrían desempeñar los acuerdos de complementación para el armónico crecimiento económico de la zona;

iii) la necesidad de un reordenamiento industrial de la zona, por la vía de la creación de condiciones equitativas de competencia;

iv) la necesidad de orientar la localización industrial a través de una programación conjunta;

v) la necesidad de asignar particular importancia a la integración sectorial como medio de fomentar el desarrollo económico de la región, y

vi) la atención especial que debe prestarse a las actividades productivas no desarrolladas o que se encuentren en un grado muy incipiente de desarrollo.

En lo que dice relación al sector agropecuario, se subraya la urgencia de coordinar y armonizar las políticas económicas y de producción de los países miembros, así como la fijación de normas de ordenamiento del comercio de productos agrícolas. También se señalan diversos principios que podrán dar a las decisiones nacionales un mayor cariz regional por la vía de la confrontación de planes, de proyecciones zonales de la demanda, etc.

/Por su

Por su parte, las empresas estatales realizan esfuerzos por superar las restricciones impuestas por las limitadas fronteras económicas nacionales, hecho que se puso de manifiesto con la creación, en 1965, de la institución denominada Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL).

También han surgido algunas iniciativas destinadas a lograr cierta coordinación en aspectos de la política de corto plazo que son importantes para facilitar el normal avance de la integración. Las Resoluciones 75 (III y 100 (IV)) contienen providencias en este sentido.

A las anteriores manifestaciones deben agregarse una serie de áreas en las cuales se están realizando labores concretas que le confieren al proceso de integración una fisonomía y características que necesariamente deben ser consideradas en los enfoques de integración.

Una de estas áreas de estudio es el desarrollo de zonas fronterizas y el aprovechamiento de cuencas hidrográficas, proyectos para los cuales se requiere la concurrencia de los organismos nacionales encargados de elaborar las políticas de desarrollo y otros organismos de carácter regional. En este tipo de acuerdos le ha correspondido desempeñar una importante labor al Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en el desarrollo de las zonas fronterizas Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, como en el proyecto de la cuenca del Río de la Plata.

/La posibilidad

La posibilidad de llevar a cabo las intenciones resumidas, se ven facilitados por existir en el cuadro institucional de la ALALC, los Consejos de Política (agrícola, transportes y comunicaciones,) las Comisiones Asesoras, las Comisiones Consultivas de asuntos empresariales y laborales, y las reuniones sectoriales. Las cuales están en condiciones de realizar aportes significativos para el logro de una mayor vinculación entre la integración y las políticas nacionales de desarrollo.

3.1.b. En el Mercado Común Centroamericano

En el Mercado Común Centroamericano - aunque se trata también de un proceso que se encuentra en sus primeras etapas - se ha registrado un avance mayor que en la ALALC en los intentos de definir una política regional de desarrollo.

En las labores de programación que se realizan en Centroamérica se encuentran las bases potenciales para la elaboración de una política regional de desarrollo. Estos intentos se han visto facilitados por la labor que ha venido cumpliendo la Misión Conjunta de Programación.

Los trabajos elaborados por la Misión Conjunta, han sido ya objeto de discusiones en la SIECA, en las reuniones de los directores de planificación, del Consejo Económico y el Comité de Cooperación Económica (CCE). Sobre estos trabajos los organismos encargados de analizar los planes de desarrollo han realizado algunas evaluaciones preliminares. Los esfuerzos de coordinación más fructíferos se han dado en las obras de infraestructura. En los sectores directamente

/productivos se

productivos se ha tropezado con dificultades para conciliar el interés regional con las orientaciones contenidas en los planes nacionales. Esto último se está traduciendo en cierta duplicación de inversiones, producto del levantamiento de estructuras industriales similares.

En lo institucional merecen destacarse las reuniones conjuntas de los Ministros de Economía y Hacienda; de Economía y de Obras Públicas, así como las reuniones de los directores de organismos de Planificación.

Recientemente se incorporó la Misión Conjunta a la SIECA, medida que puede acelerar y facilitar el avance en la búsqueda de soluciones para lograr un mayor acercamiento a una política regional de desarrollo equilibrado.

Actualmente, en el mercado común centroamericano se discute la forma de perfeccionar un enfoque más integral, con lo que se traduce una preocupación creciente por conseguir la progresiva definición y ejecución de una estrategia regional centroamericana, tanto a nivel global como para los principales sectores. Se intenta traducir esa estrategia en políticas que permitan precisarla, con lo cual las políticas nacionales de desarrollo en Centroamérica se enriquecerán con una mayor incorporación de elementos regionales. Por ejemplo, en la elaboración de los planes de desarrollo existía conciencia del papel que le correspondía desempeñar a la sustitución regional de importaciones, como elemento propulsor de la industria y, en consecuencia, del desarrollo económico de la región. Sin embargo, es necesario

/precisar la

precisar la forma que debía adoptar esa política regional de sustitución de importaciones y definir sus etapas y secuencias, los problemas de localización y el análisis de los sectores que debían incluirse en ese proceso. El problema consiste en definir la estrategia regional en términos más claros y teniendo en cuenta más explícitamente las características de la economía regional en su conjunto, que no es una mera yuxtaposición de economías nacionales.

En el terreno de las políticas regionales de infraestructura se han logrado avances relativamente mayores que en los sectores directamente productivos. Existe en Centroamérica una clara conciencia del importante papel que desempeñan las obras de infraestructura para dinamizar el intercambio y para obtener un desarrollo regional más equilibrado. Los gobiernos han impulsado algunos programas: el Plan Vial Centroamericano, ya establecido,[1/] la Red Centroamericana de Telecomunicaciones y la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos. Los estudios al respecto se encuentran en una etapa avanzada, aunque no cabe desconocer los problemas que origina la propia coordinación, ya sea para decidir sobre prioridades de inversión o país sede (caso de la Central de Telecomunicaciones), calendario de proyectos, etc.

Este Breve recuento pone de manifiesto los avances logrados con miras a una vinculación más explícita de los procesos de integración de América Latina con las políticas nacionales de desarrollo de los países. Necesario sí es señalar que en la concepción de los problemas y la creación de instrumentos institucionales apropiados se han

---

1/ Cubre el período 1965-74 y sus bases fueron confeccionadas a través de la acción directa de los Ministros de Obras Públicas con el asesoramiento de la SIECA, EL BCIE y la Misión Conjunta.

/experimentado mayores

experimentado mayores progresos que en la definición de orientaciones (encuadradas dentro de estos nuevos conceptos) para los programas nacionales.

3.2 El problema del equilibrio regional

Es necesario recalcar que en la concepción de una política regional como la que aquí se intenta diseñar, el objetivo de lograr un desarrollo regional equilibrado desempeña un papel relevante, en especial para lograr la viabilidad política del proceso de integración.

La situación actual de los países de América Latina en cuanto a nivel de desarrollo, estructura económica, grado de dinamismo del sector externo e intensidad de su actual integración interna (entre sectores sociales y regionales) varía en forma marcada de uno a otro caso.

El hecho de que los países de América Latina estén en proceso de desarrollo y que existan entre ellos diferencias en cuanto a características y estado actual de crecimiento económico, hace especialmente importante la consideración de los problemas del desarrollo regional equilibrado en relación con la integración, puesto que esta última debiera constituir un elemento instrumental significativo para ofrecer a todos ellos mejores oportunidades de crecimiento.

Aun dentro de países que han estado consolidados en unidades nacionales durante mucho tiempo, se presentan desigualdades muy notorias entre las distintas regiones. No sería pues razonable pensar que, partiendo de situaciones ya desiguales, se diese necesariamente una tendencia natural, con la integración económica, a que la actividad

/productiva se

productiva se distribuya en forma más pareja en todo el territorio de la zona integrada, con base en la disponibilidad de recursos naturales de cada parte del territorio. Podría ocurrir que las zonas dinámicas existentes tendieran a atraer una proporción relativamente mayor de la actividad derivada de la integración, con respecto a las zonas o países menos desarrollados en la actualidad.

Por otra parte, el hecho de que a raíz de la integración los países de América Latina tiendan a constituir un mercado único, no puede concebirse sólo en el sentido que al fin del período de transición haya entre ellos libre movilidad de bienes y factores productivos. Tiene que significar también que en cada país y región deben existir posibilidades razonables de empleo efectivo de los recursos disponibles.

Lo anterior no implica necesariamente que se de en todas la zonas geográficas el mismo grado y tipo de desarrollo, sabiendo que poseen distintas dotaciones de recursos productivos; pero sí que todos los países debieran gozar de oportunidades adecuadas para un empleo eficiente de sus factores productivos (de recursos naturales, mano de obra y capital) y poder mejorar la capacitación del factor humano.

3.2.1. El problema en la región

Tanto en el caso de la ALALC como en el del mercado Común Centroamericano se han registrado manifestaciones concretas de la importancia que se asigna al logro de un crecimiento regional equilibrado. La mayor parte de las declaraciones y tratados señalan como uno de los postulados básicos el logro de esa meta. En ambos casos se han acordado tratamiento especiales para los países de menor desarrollo

/económico relativo,

económico relativo, mediante la concesión de ventajas de carácter comercial, afluencia de capitales en forma preferencial, mayor concentración de asistencia técnica, etc.

También se han realizado esfuerzos para definir la forma de promover en forma preferencial el desarrollo de ciertos países. Esos esfuerzos no han conducido todavía a una solución totalmente satisfactoria y este es uno de los campos en que es necesario una mayor discusión y análisis.

Dado que los problemas de desequilibrio existentes entre los países se relacionan con la estructura económica (infraestructura, mano de obra calificada, desequilibrio interno, falta de desarrollo de determinados sectores importantes, etc.) parece necesario que las soluciones no sólo operen en forma transitoria o indirecta, sino que busquen en forma permanente el logro de condiciones más homogéneas en el desarrollo de distintos países, transformando los sistemas productivos para dejarlos en condiciones de actuar en una zona integrada, compitiendo entre ellos.

Los planes de desarrollo son precisamente los instrumentos que emplean los países de América Latina para lograr las transformaciones de estructura económica. Por lo tanto, el logro de un desarrollo equilibrado lo mismo para la región que para los países considerados separadamente constituye un aspecto ligado en forma estrecha con la programación.

3.2.2. Definición

3.2.2. Definición y contenido de una política de desarrollo equilibrado

No se pretende llegar aquí a conclusiones acerca de la forma de encarar el problema, sino más bien proponer para discusión algunos aspectos que se consideran de particular importancia.

Las dificultades surgen cuando se intenta definir lo que se entiende por desarrollo regional equilibrado. Parece existir un acuerdo general en América Latina en el sentido de que deben excluirse aquellas aproximaciones que proponen un ritmo idéntico de crecimiento del producto en los distintos países. Sin embargo, no existe consenso respecto a los criterios para definir el desarrollo regional equilibrado.

Se podría proponer en este sentido una alternativa según la cual el logro de un desarrollo regional equilibrado consistiría en ir disminuyendo paulatinamente las diferencias en el grado de desarrollo relativo de los distintos países de la región, mediante un crecimiento más acelerado de los de menor crecimiento. Pero aún considerando este un criterio satisfactorio, sigue en pie el problema de como definir el grado de desarrollo. De nuevo parece inadecuado hacer la definición por la sola vía del ingreso por habitante. En esa definición debieran también tomarse en cuenta elementos de estructura económica que son importantes para caracterizar el grado de desarrollo. Se trata pues de determinar cuáles son esos elementos y la forma en que tendrían que tomarse en cuenta.

Otro criterio posible para encarar el problema del desarrollo equilibrado en los países de América Latina consistiría en brindar a

/cada uno

cada uno de ellos la posibilidad de lograr un aumento de comercio con el área y al mismo tiempo un cierto equilibrio en ese comercio.

Una forma restringida de definir el equilibrio comercial consistiría en tratar de lograr que todos los países tuvieran un monto similar de exportaciones y de importaciones con respecto al resto de la región, es decir, una balanza comercial equilibrada. Pero este criterio restringido tampoco parece ser satisfactorio debido a que:

i) En primer lugar, el proceso de integración económica puede causar una modificación de las corrientes de comercio que determine que un déficit o superavit de un país determinado con el resto del área se compense con un balance de igual magnitud y de sentido opuesto con el resto del mundo.

ii) En segundo lugar, debiera aclararse que lo que interesa no es la existencia de saldos transitorios, sino la tendencia persistente de esos saldos ligados con la estructura económica de cada país, que es la que define en el largo plazo una situación favorable o desfavorable de balance de pagos.

iii) En tercer lugar, debiera también notarse que tanto o más importante que la magnitud del saldo es la estructura de las exportaciones e importaciones de cada país con respecto al resto del área y la incidencia que tienen en la estructura productiva del país.

Como la casi totalidad de los países latinoamericanos tienen posibilidades muy limitadas de exportación de productos manufacturados la integración podría proporcionarles una vía para comenzar a realizar esta exportación dentro del ámbito de la región como un paso que

/condujera después

condujera después a exportar al resto del mundo. No es sólo la magnitud de las exportaciones lo que interesa, sino su composición y el hecho de que faciliten esta transformación del sector externo y consiguientemente del modelo básico de industrialización y de desarrollo de los países.

Podría entonces considerarse la posibilidad de definir el desarrollo regional equilibrado en relación con la integración bajo la forma de un monto y estructura del comercio de cada uno de los países con el resto del área. A través de este comercio en cierto plazo futuro cada uno de estos países tendería a tener una composición tal del comercio con el resto de América Latina que facilitaría a su vez una mejora en su estructura productiva interna y en el funcionamiento de su sector externo en relación con el desarrollo económico nacional.

Los países de América Latina tienen actualmente una estructura de comercio asimétrica. Exportan sistemáticamente artículos primarios y casi no venden manufacturas al exterior. Importan sistemáticamente bienes manufacturados con un contenido relativo de bienes no durables y durables de consumo, bienes intermedios y bienes de capital que dependen de la etapa de desarrollo en que se encuentra cada país. Esta asimetría del comercio exterior parece constituir uno de los elementos principales que determinan las dificultades de desarrollo de estos países.[1/] Una clasificación de los bienes según los sectores productivos de que provienen - clasificación en que se tenga en cuenta la naturaleza de esos sectores, su interdependencia con el resto de la economía, su absorción de mano de obra calificada, el dinamismo con que crezca su demanda en otros países, la evolución de su precios

1/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, Octubre, 1966.

/relativos a

relativos a través del tiempo y la fluctuación de tales precios, etc. - sirve sin duda para caracterizar las ventajas relativas de la especialización en la producción de un sector determinado para exportación puede tener para la economía de un país. Por otra parte, el estado actual de la economía de un país, las posibilidades y necesidades que surgen del mismo, son también elementos que es necesario considerar para discutir las alternativas de elección que se pueden presentar a distintos países en cuanto a la especialización dentro de la economía regional. Puede asimismo ser necesario tener en cuenta que las especializaciones susceptibles de lograr dentro de la región no necesariamente deben implicar que distintos países tienen que especializarse en sectores diferentes en forma tal que sistemáticamente produzcan y exporten bienes de algunos sectores y no de otros. Una especialización intrasectorial puede permitir que cada país se especialice en determinados bienes que forman parte de un sector más amplio y al mismo tiempo importe otros bienes pertenecientes al mismo sector, de modo que los bienes tengan sobre la economía un impacto no muy distinto al que tendrían aquellos que importa.

Pensamos que esta última alternativa podría considerarse como el criterio básico a emplearse para definir una noción de equilibrio apropiada. En todo caso es esta una cuestión totalmente abierta a discusión y que sería muy útil examinar, teniendo siempre en cuenta la necesidad de llegar a un sistema sencillo y de posible aplicación en las condiciones presentes de América Latina.

3.2.3. Condiciones

3.2.[illegible] Condiciones adicionales para el desarrollo equilibrado en los países de menor desarrollo relativo

Un caso de especial importancia en cuanto al equilibrio en el desarrollo regional es el que se refiere a los países de menor desarrollo relativo. La selección de una política adicional y deliberada tendiente a proporcionarles oportunidades adecuadas de crecimiento que les permitan participar en un desarrollo equilibrado plantea una primera cuestión relativa a la combinación más adecuada de inversiones en sectores directamente productivos y en infraestructura.

Por ejemplo, podría tratarse de localizar en estos países actividades primarias o industriales adicionales mediante la concesión de ventajas crediticias, cambiarias, fiscales, etc., a pesar de que subsistieran las diferencias de economías externas que apareja la menor dotación de infraestructura. Sin embargo, la aplicación de este criterio en forma exclusiva no parecería resolver totalmente el problema, pues en tanto no se creen los elementos de que dependen las economías externas, el estímulo tendría que ser permanente. También es posible que no fueran muchas las actividades adicionales que se localizaran en ellos, fuera de las que gocen de este alto grado de ayuda. Por otra parte, es de suponer que el apoyo adicional que se prestara a los países menos desarrollados regiría durante un tiempo limitado, y terminado ese plazo estos países quedarían librados a sus propios recursos, aunque naturalmente ligados por compromisos de abastecimiento seguro a los demás países del área.

/Otra forma

Otra forma de encarar el problema consistiría en crear en los países menos desarrollados las condiciones que generan las economías externas, de modo que tienda a disminuir la desventaja relativa para la atracción de nuevas actividades. Esto exigiría dedicar una gran atención a la creación de:

- infraestructura de transporte y energía,
- escuelas para la mano de obra que trabaje en los nuevos establecimientos,
- una base industrial mínima con una integración adecuada que tenga en cuenta la interdependencia entre la provisión de materias primas, bienes intermedios y la producción de bienes de capital.

Este enfoque parece tener con respecto al anterior la ventaja de que si se realizara durante el plazo en que los países menos adelantados disponen de un tratamiento especial - aseguraría que al término de dicho período las ventajas que haya que otorgar en forma diferencial para atraer nuevas actividades a estos países, serán menores y menos pesadas de sobrellevar. Por otra parte, si los países menos desarrollados fijaran como estrategia básica de sus planes de desarrollo la instalación de infraestructura, en vez de la creación de actividades productivas a plazo más corto o mediano, cabría considerar los efectos que ello tendría para el crecimiento de los próximos 10 ó 15 años, por cuanto las inversiones de este tipo tienen una menor relación producto-capital. Habría que agregar a todo ello el plazo de maduración no sólo de las inversiones industriales, sino también el de la capacitación y experiencia tecnológicas.

3.3. Elementos

3.3. Elementos que debería comprender una política regional de desarrollo equilibrado

Si bien la P.R.D.E. no se basa fundamentalmente en el proceso de desgravación y armonización del arancel externo frente a terceros países,[1] impone a estos últimos ciertas condiciones para no desvirtuar el sentido y los objetivos de las medidas adicionales estrechamente vinculadas con las políticas de desarrollo.

Podríamos definir entonces como un elemento [2] de la P.R.D.E. la realización de un proceso de desgravación y armonización de aranceles externos frente a terceros países, en forma programada de modo de adecuar:

i) las estructuras productivas a un mayor proceso de competencia,

ii) los márgenes de protección con la eficiencia económica,

iii) el funcionamiento en estas nuevas condiciones de niveles arancelarios y estructuras productivas muy disimiles.

La necesidad de acelerar el crecimiento del intercambio intrazonal y de ligarlo a modificaciones sustantivas de los aparatos productivos, nos define otro de los elementos que debería comprender esta P.R.D.E. Nos referimos a la necesidad de llevar a cabo un programa regional de sustitución de importaciones. Programa que descansaría básicamente en industrias de carácter dinámico, o de tipo regional que requieren

---

1/ Por mencionar tan sólo los parámetros más significativos de la política comercial requerida para el establecimiento de un mercado común.

2/ El orden dado a los elementos no significa necesariamente un orden de prioridad o de jerarquización.

/para operar

para operar en condiciones económicamente competitivas tener acceso al mercado regional. Este tipo de industria no se ha podido establecer dentro de los mercados estrictamente nacionales y cuando lo ha hecho ha tenido que funcionar con elevados márgenes de capacidad instalada ociosa.

Un programa de esta naturaleza además de posibilitar la continuación del proceso de sustitución de importaciones a escala regional y sobre bases más eficientes, crea las condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento autosostenido debido al tipo de sectores que engloba.[1/] Condiciones que en parte quedan explicadas si pensamos que el desarrollo de las industrias de carácter mecánico, permite independizar en gran medida el proceso de formación de capital de las fluctuaciones del sector externo.

Un efecto inducido de bastante importancia, se genera por los requisitos de carácter tecnológico, que implica el establecimiento de sectores dinámicos. Esto puede apresurar la realización de investigaciones tecnológicas tendientes a ir adecuando las técnicas productivas a nuestras peculiares condiciones en lo que dice relación con la dotación y calidad de los recursos productivos.

Las bases para la realización de un programa regional de sustitución de importaciones han sido ya en parte definidas tanto en el MCCA como en la ALALC. En efecto el régimen de industrias de integración en Centroamérica y los acuerdos de complementación definidos en el tratado de Montevideo, corresponden en su esencia,

---

1/ Siderurgia, industrias mecánicas, petroquímicas, etc.

/al tipo

al tipo de industrias que formarían parte del programa a que hacemos referencia.

Pero este programa:

i) está condicionado (y condiciona simultáneamente) por el resto de los elementos que deberían formar parte de una P.R.D.E.,

ii) funcionará orientado preferentemente a acuerdos de tipo sectorial y no reducido a determinados artículos,

iii) se negociará no a nivel de proyectos específicos, sino más bien a nivel de paquetes de proyectos.

El hecho de negociar un paquete de proyectos, y no proyectos individuales, es una idea que puede imprimirle mayor rapidez a la realización de acuerdos de complementación en el sector industrial. Con este procedimiento se amplía el campo de posibilidades a que tendrían acceso los diferentes países. En efecto un país A estará más dispuesto a entregar mercado a los países B, C (p.e.), si a su vez estos hacen lo propio para determinadas industrias a instalarse en el país A, alternativa que los países no verían en forma clara e inmediata al realizarse la discusión de un proyecto específico. Lo anterior combinado con una apertura adicional de posibilidades dada por la realización de acuerdos de carácter intrasectorial, que posibilitan la especialización de distintos países dentro de un mismo sector (p.e. dentro de siderurgia, petroquímica, etc.). Tendrían la virtud de enfocar en mejor forma las diferentes situaciones a nivel de países individuales o grupo de países, y darle mayor viabilidad política al proceso de integración.

/Si bien

Si bien la consideración de este programa, abre un abanico de posibilidades sobre diferentes aspectos del desarrollo (ritmo de crecimiento, capitalización, balanza de pagos, etc.), hay algunos aspectos de singular importancia que quedan en parte fuera del análisis debido a las características intrínsecas de los sectores objeto del programa. Nos referimos a los problemas de mano de obra y de diversificación de exportaciones. Las industrias que podrían calificarse como regionales, tienen dos características que son hasta cierto punto antagónicas con los problemas de absorción de mano de obra y diversificación de exportaciones. Primero, por ser sectores de capital intensivo pueden generar problemas de absorción de mano de obra. Segundo, por comprender productos de una tecnología hasta cierto punto compleja es difícil que pueda competir en el mercado internacional y por tanto las perspectivas de exportaciones al menos en el corto plazo no se vislumbran con claridad.

En consecuencia la definición de una política específica respecto de las industrias de carácter tradicional es un elemento que no puede estar ausente en el diseño de una PRDE. Por lo general, son industrias que ocupan porcentajes importantes de mano de obra y que tienen en muchos casos una vinculación directa con el sector agropecuario. Desempeñan en consecuencia un papel clave en las estructuras productivas de los países, no por su impacto sobre el ritmo de crecimiento u otra variable estratégica sino más bien por los efectos sobre la mantención del nivel de actividad económica interna y por los efectos socio-económicos concomitantes. Potencialmente este tipo de sectores puede transformarse

/en una

en una posibilidad adicional de exportaciones de bienes manufacturados, disminuyendo la presión que sobre el sector externo mantiene la actual estructura de exportaciones, y que se manifiesta en desequilibrios crónicos de la balanza de pagos.

Este elemento a que hacemos referencia debe intentar compatibilizar dos cosas: por un lado la gradualidad necesaria que deba darse a la activación de la competencia en las industrias tradicionales de la región de forma tal de permitir algunos grados de libertad para el proceso de ajuste y adecuación de nuevos esquemas de inversión.[1/] Por otro lado la mayor competencia que así se genere debe estar controlado en forma tal que exista un proceso en el que estas industrias ganen en eficiencia, entendida en términos de calidad y costo lo que les permitirá en forma posterior, tener alguna posibilidad de acceso al mercado internacional.

La necesidad de diseñar una estrategia para el proceso de integración en los países de menor desarrollo económico relativo es un aspecto básico a considerar. Para poder definir esta estrategia deberá tenerse presente que no es necesario esperar a que se defina una P.R.D.E. para la región en su conjunto, antes de diseñar las pautas de acción que le correspondería a este tipo de países. Entre ciertos límites dichas pautas pueden empezar a operar antes de las de carácter regional, sobre todo si se piensa que su participación en variables regionales como el producto, la inversión y el comercio exterior, es relativamente pequeña.

1/ Sobre todo pensando en los elevado márgenes de protección con que algunas de estas industrias fueron creadas.

/Una estrategia

Una estrategia ad-hoc para este grupo de países, si bien puede señalar algunas recomendaciones conjuntas para los mismos, deberá ser lo suficientemente específica como para permitir analizar situaciones a nivel de países individuales. Esto debido a que, las condiciones económicas generales, el tamaño del mercado, la disponibilidad de recursos, la situación geográfica, etc., varían en forma marcada de país a país.[1/]

Respecto a las características que debiera tener el diseño de una estrategia ad-hoc al respecto, debe enfatizarse que además del tratamiento preferencial en materia de medidas de política comercial, debe contener las providencias destinadas a crear, durante el tiempo en que operen esas medidas de política comercial las bases que permitan al cabo de un cierto período, ir atenuando el problema de la falta de factores que crean las economías externas. Esto no implica concentrar las inversiones con que se cuente en obras indirectamente productivas,[2/] sino en lograr un equilibrio razonable entre inversiones en esos campos e inversiones en sectores productivos preferentemente industriales.

Un elemento que debe necesariamente formar parte de una política de esta índole serían los programas de desarrollo de zonas fronterizas y aprovechamiento de cuencas hidrográficas, que además de tener la virtud de aunar esfuerzos en torno a intereses comunes, obliga a una consideración conjunta de aspectos de carácter comercial, de infraestructura, de complementación industrial, de armonización de políticas económicas, etc. Esto se traduce en último término en una mejor adecuación y

---

1/ Recuérdese que en ALALC, Ecuador, Paraguay, Bolivia, están acogidos al régimen de países de menor desarrollo económico relativo.

2/ Infraestructura, educación, etc.

/complementación de

complementación de las economías de los países miembros. Para este tipo de proyectos se suele contar con apoyo de las entidades de financiamiento regional, por el carácter integral que ellos poseen, por estar ligados en forma estrecha al proceso de integración, y por el impacto político de los mismos. Abonan las afirmaciones anteriores los esfuerzos que se han estado realizando en los casos de las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana, así como el estudio integral de la Cuenca del Río de la Plata,[1/] proyectos en los cuales ha tenido una participación bastante activa el Banco Interamericano de Desarrollo.

La concurrencia de obras de infraestructura de carácter multinacional, que no están necesariamente vinculados con el desarrollo de zonas fronterizas es otro de los elementos a considerar.

Nos referimos por ejemplo a:

i) proyectos viales de gran envergadura como podrían ser:

- carretera Bolivariana marginal de la selva (sistema de carreteras de 6 mil kilómetros, que recorre desde los llanos nororientales de Colombia hasta las llanuras orientales de Bolivia, bordeando la selva tropical y los llanos subtropicales de Ecuador y Perú, a través de la vertiente oriental de Los Andes)
- carretera transversal panamericana (extensión aproximada de 4 500 kilómetros, se propone unir los dos océanos a través del Perú, Bolivia, Paraguay y Brasil); etc.

1/ Proyecto a cargo de INTAL, y que comprende en término de países a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

/ii) la

ii) la interconexión de sistemas eléctricos,

iii) mejoramiento de los sistemas de telecomunicaciones

Dichos programas de mejoramiento de la infraestructura deberán orientarse hacia dos objetivos básicos:

i) el logro de una red mínima de transporte y energía, a nivel regional,

ii) mejorar las comunicaciones y vinculaciones de los países de menor desarrollo económico relativo.

La necesidad de definir una política regional conjunta para el sector agrícola, a través de la cual se estudien las posibilidades de complementación entre las economías de los distintos países es un área que no puede descuidarse en el diseño y ejecución de una P.R.D.E.

Esta política estaría destinada a crear vínculos más estrechos de carácter comercial durante las primeras etapas del proceso. Conjuntamente con este tipo de medidas habrá que ir armonizando las políticas de precio-subsidios, las políticas de comercialización y en etapas posteriores las políticas de producción. Esta secuencia no es de carácter antojadizo, sino que responde a las dificultades que presenta este sector en el caso específico de América Latina. En el corto plazo queda un aspecto por considerar. Es el diseño y ejecución de una política comercial conjunta de exportadores de productos agrícolas a terceros países.

/Un elemento

Un elemento que es fundamental dentro de esta P.R.D.E. y que condiciona al resto de los elementos antes mencionados es el tratamiento común al capital extranjero y la coordinación de políticas de corto plazo. En efecto las medidas de tipo comercial que se adopten, reforzadas con mecanismos auxiliares de carácter desarrollista, pueden verse devirtuadas en la práctica por dos razones:

i) porque los flujos comerciales beneficien con mayor medida a los países de mayor desarrollo económico relativo, por haberse concentrado allí gran parte de las nuevas inversiones de carácter industrial,

ii) por el hecho de que las empresas que más se beneficien con el proceso sean de origen institucional extrazonal.

Ahora bien ello podría ocurrir en la medida en que no se adopte una actitud común frente al capital extranjero, y segundo mientras no se armonicen políticas tan importantes como la tributaria; la cambiaria; la de incentivos fiscales al sector industrial, la salarial y previsional, etc. Por lo cual la coordinación de políticas económicas de corto plazo, puede ayudar en forma eficaz, a un logro más expedito de los objetivos perseguidos con una P.R.D.E.

Por último estimamos necesario contemplar dentro de la P.R.D.E, la elaboración de un marco general de referencia, en el que se ubiquen en forma coherente los diversos aspectos o ingredientes de esta política. En esta forma se podría apreciar:

i) si

i) si existe relación entre los objetivos perseguidos y los instrumentos o medios utilizados para alcanzarlos,

ii) si los objetivos que se han planteado son coherentes,

iii) si se han analizado las interdependencias que se presentan entre los mismos.

En este marco deberían verse en forma más específica y detallada los elementos fundamentales de la P.R.D.E. El resto de los factores deberían ser tratados en forma mucho más tenue y al sólo efecto de completar el panorama general de las economías regionales.

Dentro del mismo marco deberían mostrarse en forma separada las características según grupos de países, o a nivel de países individuales. Esto último sería una herramienta valiosa en mano de los países para definir sus políticas nacionales en forma más acorde con los planteamientos de carácter regional.

Otra de las ventajas adicionales que se lograrían, sería la de facilitar la vinculación entre las políticas integracionistas, y las estrategias nacionales de desarrollo. Al permitir apreciar las relaciones entre medidas de carácter integracionistas y políticas nacionales de desarrollo, como por ejemplo: reformas agraria; reforma tributaria; política redistributivas de ingreso, etc. Los países al tener un conocimiento de las grandes líneas de acción dibujadas a nivel regional, tienen posibilidades - si su esquema político lo permite - de combinar los efectos de las modificaciones de carácter estructural con las medidas adoptadas en el proceso de integración.

/Una vez

Una vez analizados los elementos primordiales de una P.R.D.E, nos corresponde detenernos en la forma a través de la cual podemos llevar a cabo una política de esta naturaleza.

3.4 Realización de la P.R.D.E. a través de la programación regional conjunta

Nos interesa destacar las dos ideas matrices que se mencionan en la definición que hemos dado de una Política Regional de Desarrollo Equilibrado. Primero, la necesidad de adicionar objetivos desarrollistas a los procesos de integración. Segundo, la necesidad imperiosa de ligar la integración con los otros elementos que deberían formar parte del diseño y ejecución de estrategias integradas de desarrollo.

De la definición de P.R.D.E. surgen dos requisitos a tener en cuenta para la realización de esta política:

i) el hecho de que el proceso de integración no estará totalmente supeditado al funcionamiento del mecanismo de mercado,

ii) que deberán arbitrarse las formas a través de las cuales se relacionan los procesos de integración con los planes nacionales de desarrollo.

Respecto al primero de estos requisitos debemos señalar por ejemplo, que el programa regional de sustitución de importaciones, no puede elaborarse en función de las ventajas comparativas, por el carácter estático de estas últimas; los tamaños y localizaciones más adecuadas no deberían fijarse arbitrariamente por los inversionistas privados, pues si así ocurriera, nos estaríamos alejando de los objetivos básicos delineados en la P.R.D.E.[1/] Lo anterior nos demuestra que los procesos

1/ Por el hecho de intentar compatibilizar costo y beneficio social, con costo y beneficio privado.

/de integración

de integración no debieran estar totalmente supeditados al mecanismo de mercado, sino muy por el contrario deben ser objeto de ciertas formas de programación al nivel de la región en su conjunto, si quieren ser procesos funcionales al desarrollo económico.

El segundo requisito que es necesario tener en cuenta para la realización de la política regional, se refiere entonces a la vinculación de los procesos de integración y los planes nacionales de desarrollo. La necesidad de la vinculación aparece clara, si recordamos que la integración debe reforzarse, con los ingredientes de tipo nacional que forman parte de las estrategias de desarrollo a nivel de los países, a saber redistribución de ingreso, reformas estructurales, etc. Estos ingredientes son los que podemos agrupar bajo la denominación de políticas de ampliación del mercado interno. Este tipo de políticas en la mayoría de los países se han comenzado a racionalizar y sistematizar a través de los procesos de planificación nacional. Relacionar estos últimos con la integración entonces significa en términos potenciales, irnos acercando al diseño de estrategias integrales de desarrollo.

En síntesis podríamos admitir entonces que la realización plena y óptima de una P.R.D.E, plantea como requisito sine-qua-non la necesidad de llevar a cabo una programación regional conjunta.

El requisito de la programación regional conjunta, surge en un nivel de abstracción teórica,[1] de allí que hablemos de la realización plena (en el sentido que cubriría todos los elementos mencionados en el acápite 3.2) y óptima[2] de la política regional.

1/ Haciendo ceteris paribus de las condiciones actuales en que se desenvuelve la integración económica.

2/ Optima en el sentido de un crecimiento dinámico y equilibrado.

/Conviene sí

Conviene sí precisar que la Programación Regional Conjunta requiere - además de ciertas consideraciones (o requisitos), económico-políticos 1/- de un proceso de maduración y en términos prácticos de aproximaciones sucesivas, que creemos supera el corto y mediano plazo dadas las características peculiares de los países y de los procesos de integración en América Latina.

En todo caso la realización de la P.R.D.E. requiere de grados crecientes de programación regional. No se trata de ir programando en forma inmediata todos los aspectos relativos a la integración, ni de coordinar todos los aspectos de las políticas nacionales de desarrollo. Razones prácticas, políticas y conceptuales se oponen a ello;

- las de orden práctico tienen en cuenta que ni aún en la planificación nacional se programan todos los sectores y políticas, menos aún se podrá hacerlo a escala regional por razones metodológicas y administrativas.
- las de orden político se refieren al hecho de que los países no estarán dispuestos por ningún motivo a sacrificar en exceso su nivel de soberanía, ni en las medidas comerciales, ni en las políticas de inversión;
- las de carácter conceptual señalan que hay determinadas variables, sectores y políticas que tan solo tienen validez a nivel nacional.

1/ A las que haremos referencia en el capítulo VI.

/Es necesario,

Es necesario, sin embargo, destacar que desde un comienzo deben elaborarse en alguna forma, estudios y políticas de tipo regional conjuntamente con la elaboración de planes nacionales con algún grado de vinculación con los enfoques de carácter regional. De aquí surge un requisito básico de las primeras etapas de la programación regional conjunta, la confrontación y coordinación de los planes nacionales de desarrollo en sectores y políticas claves. Tan sólo en etapas posteriores se pueden postular la realización y ejecución de programas regionales, en los sectores directamente productivos, como asimismo el establecimiento de organismos de carácter supranacional.[1/]

A continuación, analizamos algunas experiencias de coordinación de planes y programación regional conjunta, por la utilidad que prestan en el enfoque del problema de la implementación de la P.R.D.E. en el caso específico de América Latina.

1/ A este problema volvemos nuevamente en el capítulo VI.

Capítulo IV

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE COORDINACION DE PLANES Y PROGRAMACION REGIONAL CONJUNTA

En este capítulo analizamos dos experiencias de coordinación de planes e intentos de programación regional conjunta, porque creemos que ilustran con cierta claridad la naturaleza de los problemas que surgen al intentar compatibilizar las políticas nacionales de desarrollo y diseñar lineamientos de tipo regional.

Tanto en el CAEM,[1/] como en el MCCA, se han realizado esfuerzos en el sentido analizado, bajo condiciones económicas, políticas y sociales que en muchos aspectos difieren en forma pronunciada, sin embargo es interesante apreciar algunas características análogas, problemáticas similares[2/] e incluso soluciones conceptualmente recurrentes, a que haremos referencia a posteriori.

El grado de evolución, maduración y avance de los mismos es diferente, baste recordar que el CAEM se inició el año 1949 y el MCCA en su expresión comercial se consolidó en el año 1960, siendo posteriores los esfuerzos de coordinación de planes. Sin embargo más que evaluar ambos procesos, queremos extraer enseñanzas útiles que ayuden en el futuro a implementar la programación regional conjunta en América Latina.

1/ La experiencia que se describe del CAEM, más conocido como COMECON, está basada en su mayor parte en la conferencia del señor Jan Kňákal (funcionario de CEPAL), dictada en el segundo curso regional de política comercial.

2/ Por ejemplo el problema del desarrollo regional equilibrado.

/4.1 La

4.1 La Comunidad Económica del Consejo para la Ayuda Económica Mutua (CAEM)

El CAEM fue creado a iniciativa de la URSS en el mes de enero de 1949.[1/] En un comienzo estuvo formado tan solo por Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la Unión Soviética. En el año 1950 ingresan Alemania Oriental y Albania,[2/] y en el año 1962 Mongolia, Yugoslavia coopera con los países del CAEM a partir del año 1965, en materias de interés mutuo. Corea del Norte y Vietnam del Norte participan como observadores.[3/]

4.1.1 Algunas características económicas de los países que integran el CAEM

Los ocho países que integran el CAEM tienen un mercado aproximado de 330 millones de habitantes, si no consideramos a la Unión Soviética el total de reduce a 100 millones. Al principio de los años cincuenta el ingreso per capita en dólares era en algunos países el siguiente: Polonia 400 dólares; Hungría 300 dólares; Bulgaria y Rumania 200 dólares.[4/]

También se presentan fuertes disparidades entre los países de la región a que luego nos referiremos. La estructura productiva de la Unión Soviética funciona para un mercado de 230 millones de habitantes, contrastado con

---

1/ Su origen está estrechamente vinculado, a sucesos políticos ocurridos en el mundo occidental a posteriori de la segunda guerra mundial, Plan Marshall; la posterior creación de la NATO, etc.

2/ A raíz del conflicto chino-soviético Albania deja posteriormente de participar.

3/ Calidad que la República Popular de China abandonó en los últimos años.

4/ Para esa misma época América Latina tenía un ingreso per capita promedio de 260 dólares.

/países que

países que poseen 8 millones (Bulgaria) y 1,1 millones (Mongolia).[1/]

Dentro de las características económicas de los países que integran el CAEM, nos interesa destacar algunas características acusadas por los modelos de industrialización que han seguido, que guardan cierta similitud con lo ocurrido en los países de América Latina. Otras características como el grado de industrialización, la distribución del producto por rama y las tasas sectoriales y globales de crecimiento, se explicitan en el cuadro Nº 21.

Entre el período de post-guerra y el comienzo de la década del cincuenta, que fue el período durante el cual las democracias populares sentaron las bases para la iniciación de un proceso de planificación centralizado, el comercio recíproco se limitaba a un intercambio de los excedentes de producción, de caracter fluctuante y reflejo de estructuras productivas en su mayor parte de características primarias.[2/]

A partir de los años 50 se inicia un rápido proceso de industrialización, a través del cual se fueron creando en esos países las bases económicas del socialismo. Abiertas las válvulas de escape de las presiones de la demanda, por una conjunción de medidas económicas tomadas como asimismo por la política de reparación de los daños ocasionados por la guerra, fue necesario adoptar medidas para conferirle elasticidad a la oferta interna, especialmente del sector industrial para dinamizar el ritmo de crecimiento del producto. En estos países los esfuerzos se

---

1/ Diferencias que en términos relativos se pueden comparar con las existentes entre Brasil (85 millones) y Paraguay (2 millones).

2/ Con excepción de Checoslovaquia y Alemania Oriental.

/Cuadro 21

Cuadro 21

INGRESO NACIONAL POR PRINCIPALES SECTORES DE ORIGEN
EN CINCO PAISES, 1961-1966

(Porcentajes)

	Participación proporcional en 1965	Aumento porcentual sobre año anterior 1961	1962	1963	1964	1965	1966a/
Checoeslovaquia							
Ingreso nacional producido	100.0	6.8	1.4	-2.2	0.6	3.7	7.0
del cual: Industria	68.8	9.8	6.0	-2.7	1.5	5.6	7.4
Construcción	10.4	4.5	-5.1	-15.6	12.3	14.0	9.2
Agricultura	9.9	-2.4	-16.5	14.4	-4.7	-13.7	10.0
Transporte y comunicaciones	4.1	9.2	3.0	-3.2	5.7	3.0	1.7b/
Comercio interno	6.0	1.0	1.7	-3.5	-15.8	0.7	-
Hungría							
Ingreso nacional producido	100.0c/	6.1	4.7	5.7	4.7	1.1	6.0
del cual: Industria	66.9	10.4	7.9	6.9	8.3	4.7	6.6
Construcción	10.7	-0.1	5.3	3.6	5.2	0.5	8.0
Agricultura	16.4	-4.7	2.2	4.7	3.3	-12.0	5.6
Transporte y comunicaciones	4.5	8.8	5.8	8.0	7.6	0.8	7.0b/
Comercio interno	6.5	-1.7	6.0	2.8	7.7	-	7.0d/
Polonia							
Ingreso nacional producido	100.0c/	8.1	2.1	6.9	6.8	7.0	6.0
del cual: Industria	53.3	10.6	8.6	5.3	10.2	9.9	7.4
Construcción	9.0	4.0	5.7	4.1	8.7	5.0	7.3
Agricultura	21.1	11.9	-14.8	9.7	0.8	4.5	5.5
Transporte y comunicaciones	6.2	7.2	11.3	3.8	5.1	10.4	8.2e/
Comercio interno	8.5	9.5	6.6	0.2	3.0	4.3	6.3d/
Rumania							
Ingreso nacional producido	100.0	9.9	4.1	10.2	11.4	9.6	7.9
del cual: Industria	-	13.7	14.3	11.8	14.7	14.4	11.7
Construcción	-	9.1	5.3	3.6	8.3	5.1	12.3
Agricultura	-	3.0	-11.5	4.3	3.9	1.3	11.2
Transporte y comunicaciones	-	13.8	8.6	18.5	9.5	9.2	15.8e/
Comercio interno	-	14.6	-2.6	22.6	17.7	3.0	9.9d/
Unión Soviética							
Ingreso nacional producido		6.8	5.7	4.1	9.3	7.2	7.5
del cual: Industria	52.4	10.0	-	-	7.0	-	8.6
Construcción	9.0	2.0	-	-	6.0	-	-
Agricultura	22.0	3.0	-	-	19.0	-	10.0
Transporte y comunicaciones	5.6	9.0	-	-	6.0	-	5.4b/
Comercio interno y otros	11.0	6.0	-	-	8.0	-	8.7d/

Fuentes: Estadísticas nacionales, informes de cumplimiento de planes.

a/ Los datos de 1966, excluyendo aquellos sobre ingreso nacional, no son directamente comparables con los de otros años.

b/ Transporte de mercaderís, calculado en flete-kilómetro-tonelada.

c/ Incluyendo la "cuenta de diferencias de precio en comercio exterior".

d/ Comercio minorista.

e/ Transporte de mercaderías calculado en toneladas.

centraron en forma preferente en el sector de industrias pesadas.[1/] Política que les permitió alcanzar elevadas tasas de crecimiento, incrementando en forma apreciable su participación en el total mundial de la producción industrial.[2/]

Con la excepción de Checoslovaquia y Alemania Oriental, los países transformaron su estructura productiva de una base esencialmente agrícola, a una de tipo industrial, en el período que media entre principios de 1950 y comienzos de la década del 60.

Nos interesa destacar un hecho que guarda cierta relación con lo ocurrido en el proceso de industrialización latinoamericano. Los países intentaron realizar durante gran parte de este período una política de autoabastecimiento casi total de maquinaria y equipo. Lo cual se tradujo a nivel de la región en una diversificación excesiva de la producción, duplicación de inversiones producto del levantamiento de estructuras industriales homogéneas, surgimiento de márgenes apreciables de capacidad instalada ociosa, todo lo cual generaba problemas de costos y eficiencias que alejaban a estas industrias del nivel tecnológico mundial de eficiencia.

Como se recordará problemas similares se han presentado a posteriori en los países latinoamericanos, pero con una diferencia de caracter cualitativo muy importante. Por el hecho de haberse orientado en gran parte, el proceso de industrialización en base al mercado,[3/] la estructura

---

1/ Siderurgia e industrias mecánicas.

2/ La participación actual es de un 20 por ciento siendo su población un 10 por ciento del total mundial.

3/ Y no dirigida y planificada por el Gobierno, como ocurrió en los países socialistas.

/industrial así

industrial así creada fue en su mayor parte de carácter tradicional, surgiendo de todos modos problemas similares a los mencionados en el párrafo anterior.

El crecimiento industrial de carácter extensivo en estos países, se tradujo en una presión bastante fuerte en términos de metales, combustibles y energía, capital y fuerza de trabajo.[1/] Provocándose además algunos desequilibrios de carácter intrasectorial,[2/] problema que se ha agudizado para el sector agrícola.

Sin embargo el elevado nivel de crecimiento interno posibilitó incrementar en forma por lo demás rápida el comercio exterior de estos países, logrando más que duplicarse entre los años 1958-1965. Entre los años 1950 y 1965 el intercambio intraregional alcanza valores aproximados al 71 por ciento del comercio total. (Véanse cuadros 22 y 23.)

Durante los primeros años de funcionamiento, los países más industrializados Checoslovaquia y Alemania Oriental, se constituyeron en los principales exportadores de maquinaria y equipo, a la vez que importaban productos agrícolas y materias primas. Como el esquema del resto de los países era de rápida industrialización (industria pesada), comenzaron posteriormente a exportar maquinaria y equipo, el mismo proceso significó una elevación de la demanda de productos primarios internos, lo que redundó en una disminución de los saldos exportables. De manera que se ha logrado un cierto equilibrio entre la composición del comercio externo a nivel

---

1/ A igual que en ALALC a nivel de países se presentan situaciones dispares, de las cuales haremos abstracción.

2/ Atraso en la industria química, electrónica, industrias tradicionales productoras de bienes de consumo.

/Cuadro 22

Cuadro 22

COMERCIO POR AREAS EN PAISES DEL CAEM

(En porcentajes del total de comercio)

País o países	Total	Países socialistas			Resto del mundo	
		Total	CAEM a/	Otros	Desarrollados	En desarrollo
CAEM a/ (total)	100	71.3	62.7	8.6	24.2	4.5
1950	100	71.3	62.7	8.6	24.2	4.5
1960	100	72.7	60.8	11.9	20.4	6.9
1964	100	71.0	64.3	6.7	21.0	8.0
1965	100	70.1	63.2	6.9	21.0	8.9
Bulgaria						
1950	100	88.6	88.6	0.0	10.4	1.0
1960	100	84.0	80.7	3.3	13.1	2.9
1964	100	78.0	75.0	3.0	17.2	4.8
1965	100	76.7	73.7	3.0	19.0	4.3
Checoeslovaquia						
1950	100	55.6	54.4	1.2	34.8	9.6
1960	100	71.8	64.1	7.7	17.8	10.4
1964	100	73.2	68.4	4.8	17.9	8.9
1965	100	73.2	68.0	5.2	18.0	8.8
Alemania Oriental						
1950	100	72.3	72.3	0.0	27.7	0.0
1960	100	75.0	68.0	7.0	21.0	4.0
1964	100	76.3	72.2	4.1	19.9	3.8
1965	100	73.9	69.5	4.4	21.6	4.5
Hungría						
1950	100	61.4	61.4	0.0	32.2	6.4
1960	100	71.2	63.3	7.9	23.3	5.5
1964	100	69.2	65.7	3.5	24.1	6.7
1965	100	68.8	65.4	3.4	23.9	7.3
Polonia						
1950	100	59.1	58.4	0.7	37.6	3.3
1960	100	63.1	56.8	6.3	29.8	7.1
1964	100	63.7	59.6	4.1	28.4	7.9
1965	100	64.7	60.5	4.2	26.6	8.7
Rumania						
1950	100	83.2	83.2	-	11.4	5.4
1960	100	73.0	66.8	6.2	22.3	4.7
1964	100	68.4	64.9	3.5	26.2	5.4
1965	100	65.0	60.7	4.3	29.0	6.0
Unión Soviética						
1950	100	81.1	59.9	21.2	15.1	3.8
1960	100	73.2	54.3	18.9	19.0	7.8
1964	100	69.7	59.3	10.4	20.0	10.3
1965	100	68.8	58.0	10.8	19.2	12.0

Fuente: Vestnik Statistiki, N° 5, Moscú, p.95.

a/ En las estadísticas soviéticas Mongolia exterior está incluída en CAEM. Su participación del comercio de CAEM, sin embargo, es de ninguna importancia, 0.5 por ciento.

Cuadro 23

CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL Y DEL COMERCIO EUROPEO Y SOVIETICO (1958 - 1965)

(Indice de valores 1958=100)

Area o país	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Total mundial	100	107	119	124	131	143	160	173
Europa Oriental y Unión Soviética	100	119	130	140	155	166	182	194
Bulgaria	100	141	163	180	209	237	276	319
Checoeslovaquia	100	116	131	142	149	161	174	187
Alemania Oriental	100	115	122	125	132	139	154	162
Hungría	100	119	141	156	171	191	217	230
Polonia	100	112	123	140	154	164	182	200
Rumania	100	108	144	169	185	204	228	229
Unión Soviética	100	122	129	137	156	166	178	188

Fuente: International Financial Statistics, agosto 1966, pp.34-35.

/de países,[1]

de países,[1] aunque debe tenerse presente que este mismo hecho ha originado serios problemas de eficiencia,[2] que han significado una atenuación de las corrientes internas de comercio.

La planificación centralizada desempeñó un rol muy importante para la movilización de excedentes, que hicieron posible alcanzar grados crecientes de industrialización. Este mismo hecho significó minimizar la influencia del mecanismo de mercado sobre la evolución del aparato productivo.

El monopolio estatal del comercio exterior, conjuntamente con la separación de los niveles de precios internos y los mundiales, contribuyeron a la consolidación de modelos de desarrollo autárquicos, que guardan semejanza con los procesos de crecimiento hacia dentro de los países de América Latina.

Estos procesos de cierre de cada uno de los países con respecto al resto, se tradujeron en problemas de eficiencia económica, agotamiento en las tendencias de crecimiento del producto,[3] y disminución en el crecimiento del comercio externo.

La aparición de este tipo de problemas, ha obligado a revisar los esquemas de industrialización y de planificación. En los planes delineados para el período 1966-70, se dio especial importancia al desarrollo del

---

1/ Lo que contrasta con la estructura asimétrica del comercio exterior de los países de América Latina.

2/ Que se aprecian en parte en la composición de las exportaciones hacia países desarrollados en donde un 75 por ciento corresponde a combustibles y materias primas.

3/ Las tasas de crecimiento del período 1960-64 (ver cuadro 21) son sensiblemente menores que la de años anteriores. Especialmente para Checoslovaquia.

/sector agrícola

sector agrícola, infraestructura y dentro de la industria a la química y la electrónica. Respecto a los planes se ha iniciado un proceso de descentralización y un reforzamiento de la ley económica del valor en la planificación de la economía.[1/]

4.1.2 Principios básicos en que se sustenta el CAEM

La carta orgánica del Consejo señala qie las relaciones mutuas que se establezcan entre los países miembros, deberán respetar los principios de: completa igualdad; respeto mutuo de la independencia y la soberanía; ayuda fraternal y beneficio mutuo.

Implícito en los principios de completa igualdad - ayuda fraternal y beneficio mutuo, está el problema del equilibrio regional que adquiere especial relevancia debido a los fuertes desequilibrios existentes entre los países del CAEM. Tomando como indicador la productividad social del trabajo,[2/] e igualando el nivel de Checoslovaquia como 100, las diferencias fluctuan de 115 en Alemania Oriental a 50 en Rumania,[3/] estas comparaciones toman como base el año 1963, habiendo influido en las mismas las elevadas tasas que alcanzaron los países de menor desarrollo económico relativo. De allí que los principios de completa igualdad-ayuda fraternal y beneficio mutuo, estén orientados a lograr un desarrollo equilibrado a nivel regional.

1/ Precios, créditos, conjuntamente con establecer estímulos materiales que están en función del resultado económico de la empresa.

2/ Ingreso nacional dividido por el número de trabajadores.

3/ Siendo el nivel de Mongolia más bajo que el de Rumania.

/La "ayuda

La "ayuda fraternal y el beneficio mutuo"[1] están destinados a conseguir la máxima movilización de los recursos internos, otorgando a los países de menos desarrollo, los recursos materiales, financieros y técnicos con el fin de explotar y aprovechar los recursos naturales.[2]

El problema del equilibrio regional es un aspecto de preocupación constante en el CAEM, y cuyas discusiones tienen relación directa con el resto de los principios fundamentales de la cooperación económica. Esos principios son los de:

el complejo económico y la especialización de la producción;

eficacia de la producción;

coordinación del desarrollo económico.

El complejo económico se entiende como la necesidad de establecer en cada uno de los países miembros un complejo racional de industrias relacionadas y complementarias, en el que participe la agricultura, la industria, la extracción de materia prima y la elaboración de la misma, una distribución adecuada de industrias productoras de bienes de consumo y de bienes de capital. De modo de lograr:

- un uso pleno y óptimo de las riquezas básicas;
- el fortalecimiento del sector industrial especialmente de aquellas que propulsan el progreso tecnológico;
- una oferta elástica en la agricultura;

1/ Entendido éste en dos sentidos, uno general al dar mayor movilidad a la división internacional del trabajo, y otro específico, al nivel de los envios mutuos producto de los acuerdos bi o multilaterales.

2/ Por ejemplo, diseño suministro e instalación de equipos industriales completos por parte de los de mayor desarrollo a los de menor, traslado gratuito, adelantos científicos y tecnológicos, etc.

/impulsar la

- impulsar la realización de obras de infraestructura;
- utilizar plenamente la mano de obra;

conjuntamente con utilizar desde todos los puntos de vista las ventajas de la especialización internacional tratando de establecer complejos económicos internacionales.

No debe perderse de vista sin embargo lo señalado anteriormente en lo relativo al exceso de demanda de materias primas, y la duplicación de inversiones, consecuencias de las formas en que los países del CAEM realizaron el proceso de industrialización. El contenido y las características de estos complejos varía según el grado de desarrollo de los países, la asociación de este principio al de la especialización pretende justamente superar los escollos que se producen en el proceso de integración, en virtud de la existencia de intereses económicos encontrados.

Respecto al principio de eficacia de la producción, diremos que su objetivo primordial es aumentar la productividad del trabajo social, de forma de reducir al mínimo los gastos tanto de materiales como de trabajo en la fabricación y transporte de los artículos producidos. En el desarrollo del CAEM parecen haberse logrado incrementos sustantivos de la productividad del trabajo, que hubiesen resultado mayores de no mediar la creación de industrias paralelas. Es interesante citar que los objetivos implícitos en la eficacia de la producción, varía según el grado de desarrollo, los de mayor desarrollo persiguen "el óptimo económico internacional", los de menor desarrollo en cambio enfatizan más los aspectos vinculados a: intensificar el proceso de industrialización nacional; equilibrio de la balanza de pagos, empleo pleno y óptimo de la fuerza de trabajo, todos estos aspectos dentro de una concepción dinámica.

/El principio

El principio relativo a la coordinación del desarrollo económico, lo relacionaremos directamente con el problema de coordinación de planes económicos que tratamos a continuación.

4.1.3 Coordinación de los planes económicos

Hemos dividido este punto en dos: i) el primero que abarca el contenido, alcance y aspectos metodológicos. y ii) el segundo que se refiere a la evolución de la coordinación de planes.

4.1.3.1 Contenido, alcances, y aspectos metodológicos en la coordinación de planes

Contenido y alcances:

Los objetivos interrelacionados que persigue la coordinación de planes son a grosso modo los siguientes:

i) Determinar las proporciones que deben darse en el desarrollo de la estructura económica de cada uno de los países, de modo de alcanzar un crecimiento equilibrado en los mismos.

ii) Lograr mediante la división socialista internacional del trabajo la más alta eficiencia económica, de modo de lograr un elevado ritmo de crecimiento de la producción, conjuntamente con satisfacer lo más plenamente posible las necesidades de la población, tratando de minimizar el gasto de trabajo social.

iii) Utilizar en forma plena y óptima los recursos naturales y económicos en todos los países a través de una coordinación adecuada de la especialización internacional de la producción.

iv) Lograr un desarrollo regional equilibrado, de forma de eliminar gradualmente las diferencias existentes entre los países del CAEM, por

/medio de

medio de un proceso acelerado de industrialización en los países de menor desarrollo económico relativo.

Además del cumplimiento de estos objetivos básicos, la coordinación de los planes, posibilita la armonización constante entre la estructura productiva y la estructura y nivel de la demanda que crece y cambia permanentemente.

En cuanto a la cobertura, se hace especial hincapié en que cubra en primer término las ramas fundamentales de la producción, y las obras de infraestructura especialmente las vinculadas al sector transporte. Tratando de asegurar la producción de los artículos más importantes de manera de satisfacer la demanda de los países socialistas, y los excedentes necesarios para el comercio con terceros países.

Uno de los aspectos a los que se les confiere mayor importancia es a la consideración de la evolución del desarrollo tecnológico.

Aspectos metodológicos

Para la coordinación de los planes económicos se aplican dos métodos principales, que guardan relación con dos etapas de la confección de los planes económicos. El primero de ellos consiste en consultas bilaterales que se realizan entre las instituciones planificadoras cuando los países están preparando sus correspondientes planes nacionales[1/] perspectivos.[2/] En dichas consultas se chequean los principales objetivos implícitos en los planes, procurando resolver sobre bases comunes el intercambio comercial

1/ Primera fase de las consultas.

2/ Para los planes del período 1960-70, estas se ejecutaron en el año 1964.

/intrazonal, como

intrazonal, como asimismo los problemas más relevantes referentes a la especialización de la producción con especial énfasis en la armonización de inversiones y la cooperación tecnológica y científica.

En forma paralela se realizan labores a nivel regional, en la que participan el bureau de planificación,[1/] las comisiones permanentes, el Comité Ejecutivo y el Secretariado. Estos trabajos son de carácter complementario a las consultas bilaterales, y consisten en la realización de estudios y análisis conjuntos en base a los datos presentados por los países miembros en base a una metodología común.

Dado que las materias primas, la energía y el combustible, son un factor limitativo para la producción y la realización de inversiones, los trabajos de índole regional se centran en la realización de balances materiales de esos factores de la producción, en los cuales convergen la oferta y demanda de los países del CAEM. Descubriéndose de esta forma el superavit o déficit, de manera de diseñar las medidas necesarias para el logro de un equilibrio, o bien la determinación de los flujos posible y/o necesarios de intercambio con terceros países. En algunos casos como combustible y energía se trazan proyecciones a más largo plazo, dada la insuficiencia de proyecciones quinquenales.

La segunda etapa de la coordinación,[2/] realizada también con carácter bilateral, pero con una mayor participación de las empresas nacionales, tiene por objeto resolver los problemas a los cuales no se les ha encontrado una solución satisfactoria en la primera fase de discusiones. Las

---

1/ Véase organigrama final capítulo.

2/ O segunda fase de consulta.

/decisiones de

decisiones de los gobiernos y las recomendaciones de las instituciones del CAEM, sirven como antecedente de las mismas.

La firma de los protocolos acordados entre las directivas de los organismos de planificación, en los cuales se especifican los acuerdos de especialización, inversiones, cooperación tecnológica y los intercambios mutuos de mercancías, ponen término a esta etapa. En base a dichos protocolos se realizan posteriormente los acuerdos económicos y comerciales a largo plazo entre los países miembros.

En base a esos antecedentes, las unidades del CAEM elaboran una evaluación de los planes perspectivos y de los acuerdos económicos alcanzados.

Todas las tareas de coordinación analizadas, se ven facilitadas enormemente, por disponer los países de estudios metodológicos para obtener índices comparables de:

- ingreso nacional;
- ingresos de la población;
- de salarios; de precios;
- costo de la producción; inversiones, etc.

Como asimismo nomenclatura uniformes de los productos industriales y agrícolas. Estos estudios son elaborados por las comisiones de técnicos que trabajan en el seno del CAEM.

4.1.3.2 Evolución de la coordinación de planes

En función de los caracteres del desarrollo y de las modalidades del intercambio (los cuales hasta cierto punto son función de los caracteres), suelen distinguirse dos períodos claramente diferenciados dentro del funcionamiento del CAEM, que es pertinente señalarlos dado que las formas de

/coordinación del

desarrollo estuvieron desde luego influidas por lo que aconteció durante los mismos.

El primer período comprende desde la iniciación del CAEM hasta la segunda mitad de los años 50. Período que corresponde al comienzo de la industrialización,[1/] y que se caracteriza fundamentalmente por un intercambio de excedentes, basados en acuerdos comerciales bilaterales que en su mayor parte eran de largo plazo. La coordinación de los planes económicos no fue planteada en forma directa, sino más bien fue un producto o consecuencia del establecimiento de los acuerdos comerciales a largo plazo. Por lo que no es de extrañar que se hubiesen desarrollado dentro de los marcos estrictamente nacionales, industrias paralelas, crecimiento sumamente extensivo en la industria (abarcando una amplia gama del surtido total de productos dentro de un sector), en síntesis un uso inadecuado de las inversiones realizadas en la región.

La duplicación de inversiones producto en gran parte de la falta de coordinación de los planes nacionales, creó conciencia en torno a la necesidad de ir hacia una <u>coordinación regional de las políticas de desarrollo nacionales</u> (segundo período), basada en la especialización y cooperación en la producción. Las discusiones al respecto culminan con la aprobación de los Principios Fundamentales de la División Internacional Socialista del Trabajo,[2/] cuya expresión institucional deberían ser la creación de organismos supranacionales de planificación como asimismo de empresas integradas.

1/ Téngase presente la política de carácter autárquico que emprendieron durante este período los países.

2/ Año 1962.

/Estos esfuerzos

Estos esfuerzos así iniciados se han traducido en un mejoramiento de las formas de cooperación económica, y de la división internacional del trabajo. Los problemas relativos al equilibrio regional no han encontrado una solución plenamente satisfactoria, lo que ha entrabado la viabilidad que el proceso requiere para llevar adelante los "principios" estipulados.

Las reformas económicas internas que se están realizando en los países miembros (incentivos materiales, descentralización de la planificación, etc.), necesariamente tendrán que llevar a cambios cualitativos respecto a las relaciones que se dan entre estos países como también a la forma de coordinación entre los mismos.

Es necesario calificar cuales fueron los resultados obtenidos en los intentos de coordinación de planes en el segundo período a que hacíamos referencia, porque si bien esta coordinación se tradujo en una ayuda para la realización de los planes nacionales y para lograr estabilidad a largo plazo en las relaciones comerciales, ha encontrado algunas dificultades provenientes del conflicto entre planificación supranacional e intereses nacionales.[1/]

A partir del concepto del "óptimo económico internacional" dentro del contexto de la especialización de la producción, se suponía que era tal la interdependencia existente entre los países miembros, que se imponía la necesidad de una planificación supranacional y su consecuente ratificación en términos institucionales a través de la creación de un organismo supranacional de planificación.[2/]

1/ Como asimismo dificultades referentes al concepto del mercado internacional socialista - (eficiencia, problemas de comparabilidad, etc.).

2/ Conjuntamente con empresas multinacionales, que era lo que contenía el proyecto de Kruschev del año 1962.

/Al planteamiento

Al planteamiento de planificación centralizada[1/] se opusieron dos tipos de dificultades, unas de carácter conceptual referentes a que el nivel del desarrollo de las fuerzas productivas y la situación alcanzada en términos de la división internacional del trabajo no correspondían a la situación de óptimo internacional ni a una interdependencia muy elevada, otras de carácter político basada en esos mismos juicios provenían de los países de menor desarrollo relativo. De manera que surgieron en estos países planteamientos contrarios a la coordinación multilateral de los planes económicos, como asimismo oposición a la creación de empresas mixtas, por concebirlas incompatibles con la soberanía de los países. Con lo cual la coordinación económica se limita a acuerdos bilaterales,[2/] y a nivel multinacional se restringe a niveles de información recíproca y realización de estudios comparativos.

1/ Que se señalaba en los propios "Principios fundamentales de la división internacional socialista del trabajo".

2/ Recuérdese lo analizado en punto 4.1.3.1 (sobre todo el carácter y alcance de los mismos).

/4.2 Una

4.2 Una experiencia latinoamericana: El Mercado Común Centroamericano

Creemos que el estudio del MCCA, en el aspecto específico de coordinación de planes, es útil al menos por tres motivos:

i) Primero por tratarse de una experiencia de carácter latinoamericano, condicionada entonces por elementos comunes - dentro de ciertos límites - al resto de los países de la región. Con lo cual se pueden extraer experiencias y conclusiones, que son más facilmente asimilables a la temática de nuestros próximos capítulos.

ii) Segundo porque en contraste con lo que ha ocurrido en ALALC, el problema de coordinación de planes ha estado en el tapete de las discusiones, tanto en las de carácter técnico como en las de carácter político.

iii) Porque a raíz de esas discusiones se han realizado algunos planteamientos técnicos, se han creado algunos cuadros institucionales, que potencialmente pueden ser útiles para la realización efectiva de una política regional de desarrollo equilibrado.

Estamos conscientes sin embargo, de que la superestructura institucional del MCCA en este y otros aspectos, se ha adelantado por así decirlo, al desarrollo de la infraestructura económica. De modo que los mecanismos institucionales no corresponden a la realidad del tipo de intercambio, del tipo de complementación económica existente entre los países miembros.

/4.2.1 Elementos

4.2.1 Elementos que han facilitado los intentos de coordinación de planes

Además de los factores de homogeneidad a que se hizo referencia en capítulos anteriores, creemos que han sido dos los elementos que más han contribuido a facilitar las labores de coordinación de planes y por ende de vinculación entre los procesos de integración y las políticas nacionales de desarrollo:

i) El impulso que se dio en los cinco países, a la realización de planes de desarrollo.

ii) La labor destacada que le ha correspondido desempeñar en Centroamérica a la misión conjunta de programación. A lo cual nos referiremos posteriormente.

Respecto al primero de ellos podemos señalar que desde un comienzo, la institucionalización de la planificación nacional en Centroamérica estuvo vinculada con el proceso de integración económica, fortaleciéndose así la planificación con el movimiento de integración. En tres países (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) las oficinas de planificación se consolidaron[1/] después de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; en los dos países restantes, en que ya existían oficinas encargadas de realizar planes (Guatemala [2/] y Honduras [3/]) las labores de las mismas se restringían a la elaboración de planes de inversión a mediano plazo.

1/ 1962-1963.

2/ El Consejo Nacional de Planificación fue creado en 1955.

3/ El Consejo Nacional de Economía de Honduras data de 1955.

/Actualmente todos

Actualmente todos los países del área han elaborado planes nacionales de desarrollo para el período 1965-69,[1] en los cuales se ha conseguido un grado elevado de homogeneidad desde el punto de vista de cobertura y metodología.

El que se haya conseguido el grado de homogeneidad señalado no supone necesariamente que ya haya una coordinación estrecha entre las diferentes políticas nacionales de desarrollo, pues el problema de la coordinación no se limita a la uniformidad metodológica, sino que se relaciona fundamentalmente con la armonización en las concepciones básicas de las políticas económicas de los distintos países. Subsisten aun discrepancias entre las políticas nacionales de desarrollo, las que en parte fueron puestas de manifiesto en la confrontación que realizó la Misión Conjunta entre las políticas sectoriales nacionales y algunos enfoques preliminares a nivel regional,[2] y más recientemente en el "Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el progreso de integración económica de Centroamérica", documento elaborado por el Comité Ad-hoc de la Nómina de los Nueve.[3] En la nota introductoria de este documento se dice: "El examen de los cinco planes nacionales de desarrollo de los países centroamericanos que realizó el Comité ad-hoc de la Nómina de los nueve, hizo resaltar la urgencia de su coordinación al nivel regional". En otro capítulo del mismo informe se señalan algunos

---

1/ El plan de Costa Rica cubre el período 1965-68.

2/ Para el caso del sector industrial véase, Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Informe de la reunión interinstitucional para discutir el documento: Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial.

3/ Con fecha de agosto de 1966.

/casos de

casos de duplicación de proyectos de inversión, que se identificaron en el estudio comparativo de los planes.[1/]

Misión Conjunta de programación para Centroamérica. Las bases de su creación se encuentran en el planteamiento hecho por los estados signatarios del Tratado General de Integración Económica ante la Conferencia de Punta del Este, donde se señalaba que la integración centroamericana constituía un esfuerzo conjunto de desarrollo, no limitándose, en consecuencia, en forma exclusiva a los aspectos de política comercial. Fue así como en 1962 el Consejo Económico Centroamericano solicitó a la OEA, el BID y la CEPAL, la formación de la Misión Conjunta de Programación que proporcionaría asistencia técnica a los organismos de planificación de los Estados centroamericanos. El mismo año el Comité de Coordinación OEA/BID/CEPAL, accedió a esa petición, estableciéndose además un Comité Asesor para dirigir a la Misión.[2/]

La Misión Conjunta ha realizado labores tanto a nivel nacional, como regional. Las primeras han significado además del reforzamiento de los esfuerzos realizados por los gobiernos, la adopción de una metodología común, lo que unido a la similitud lograda en el período de cobertura del plan, ha permitido establecer comparaciones directas entre las bases de los programas nacionales, y entre estos y los programas o estudios regionales.

Las tareas que a nivel regional realizó la Misión Conjunta de Programación se vieron facilitadas por la estrecha colaboración que mantuvo

---

1/ Política de desarrollo industrial - Capítulo IV - sección D. Falta de coordinación regional de los planes - Duplicación de proyectos.

2/ Integrado por el Secretario General de la SIECA, el Presidente del BCIE y representantes de OEA/BID/CEPAL.

/desde un

desde un comienzo con otros organismos regionales y fundamentalmente con la SIECA. La colaboración se desarrolló tanto en la preparación de trabajos específicos como en la participación de reuniones, (entre otras las de subcomités del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano). De este modo, muchos trabajos fueron realizados en forma conjunta por dos o más instituciones. El hecho de que se hayan aunado los esfuerzos de diferentes instituciones es significativo dada la escasez de recursos técnicos, situación que se da en toda América Latina.

4.2.2 La coordinación de los planes de desarrollo

Para apreciar mejor lo que ha venido ocurriendo en el proceso de coordinación de planes dentro del Mercado Común Centroamericano conviene separar las manifestaciones de tipo institucional de los aspectos de elaboración de esfuerzos regionales y de compatibilización de los mismos con los de carácter nacional.

4.2.2.1 Aspectos de carácter institucional

Han contribuido a consolidar el avance en el progreso de coordinación de planes de los países centroamericanos; además de los trabajos concretos a que se hace referencia más adelante, las reuniones de los Directores de Planificación y las de carácter interministerial[1/] y de nivel jerárquico similar.

La primera reunión de Directores de Planificación fue convocada por la SIECA atendiendo a una sugerencia de la Misión Conjunta. Se realizó durante

1/ Reuniones de Ministros de Economía y Hacienda (Guatemala, abril de 1965); Ministros de Economía y de Obras Públicas (septiembre de 1963); Consejo Ejecutivo, Directores de organismos de planificación y Presidentes de instituciones nacionales de fomento.

/el mes

el mes de noviembre de 1964,[1] y fue institucionalizada en la misma fecha por el Consejo Económico Centroamericano durante su Tercera Reunión Ordinaria mediante la resolución Nº 16, por la cual se designaba a la Reunión de Directores de Planificación como órgano asesor del propio Consejo Económico.

El papel que han cumplido estos encuentros de Directores de Planificación se aprecia al pasar revista a los temas que han sido objeto de discusión. La primera reunión estuvo centrada en la discusión del documento "Lineamientos para una política de desarrollo regional".[2] Respecto al resultado de la misma se dice en los antecedentes del informe de la segunda reunión: "En dicha reunión (la primera) se llega a acuerdos sobre:

1) los objetivos de la política centroamericana de desarrollo económico y social señalando especialmente la necesidad de alcanzar un crecimiento económico sostenido, el desarrollo equilibrado de los cinco estados y un equilibrio interno en el desarrollo de cada estado;

2) la política económica requerida para alcanzar dichos objetivos en los campos del comercio exterior, inversiones públicas, inversión privada, inversiones extranjeras, política financiera, reforma administrativa y redistribución del ingreso; y

3) los mecanismos necesarios para la formulación de la política regional de desarrollo en relación con lo cual se recomienda institucionalizar la Reunión de Directores de Planificación y crear la Comisión Centroamericana de Comercio Exterior".

1/ Tuvo lugar en San José de Costa Rica.

2/ Documento preparado por la Misión Conjunta de Programación.

/Durante su

Durante su Tercera Reunión Ordinaria celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 1964, el Consejo Económico Centroamericano, recomendó asimismo a los gobiernos .... "facultar a sus respectivos organismos de planificación para que puedan actuar como instrumentos de coordinación de política y métodos al nivel regional y asesorar al Consejo Económico, sugiriéndole los campos que pudieran ser objeto de acción conjunta y evaluando el desarrollo de los programas de alcance regional"... La segunda reunión de los directores de planificación[1/] estuvo destinada a la discusión de los informes de tipo regional y de naturaleza sectorial, y de los resultados preliminares de la confrontación de estos enfoques con los trabajos de carácter nacional. Estos documentos fueron elaborados por la Misión Conjunta en colaboración con otros organismos regionales.

El hecho de que las reuniones de Directores de Planificación hayan pasado a formar parte del proceso de integración, al constituirse en un órgano asesor del Consejo Económico Centroamericano, ha permitido apreciar las ventajas derivadas de la contrastación de las políticas nacionales de desarrollo, única forma de irse acercando a una coordinación progresiva de las mismas, con el objetivo de aunar los esfuerzos de las políticas de integración y del proceso de planificación para el logro de un mayor y más equilibrado ritmo de crecimiento de la región.

Otra de las reuniones de carácter institucional que se realizó en Centroamérica fue la de Ministros de Economía y Hacienda, convocada por la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica. En ella

---

1/ De los alcances de la misma se hace referencia más adelante al comentar las características de los trabajos que fueron presentados a esa reunión.

/se hizo

se hizo especial hincapié en la necesidad de que los países centroamericanos continúen el proceso de coordinación de sus planes, como tarea permanente.

4.2.2.2 Enfoques regionales y compatibilización con los de carácter nacional

Los trabajos regionales, en su mayor parte elaborados por la Misión Conjunta, pueden dividirse en dos categorías: aquellos que son hasta cierto punto independientes de la forma en que se desarrollan las labores a nivel nacional y otros que están en función del avance de las mismas.

Entre aquellos que tienen carácter más independiente se encuentra el análisis de las metas establecidas en el programa de Integración Económica Centroamericana; para ese fin, la Misión Conjunta participó en reuniones de los subcomités[1/] del Comité de Cooperación Económica. Esto tiene importancia, dado que los trabajos regionales deberían estar determinados en gran medida por las orientaciones de dicho programa. Otros trabajos que fueron realizados dentro de esta misma línea son:

- los estudios encaminados al establecimiento de un sistema de cuentas nacionales sobre bases uniformes para los cinco países;
- la preparación de metodologías comunes para el comercio exterior, y otras estadísticas básicas.

Estos esfuerzos que han tendido a sistematizar informaciones y metodologías, para ir logrando cierta uniformidad, son necesarios para posteriormente realizar análisis regionales que permitan facilitar las comparaciones entre países.

1/ Vivienda, electrificación, transporte, estadísticas básicas, etc.

/Entre los

Entre los trabajos que dependen de los avances que se hagan a nivel nacional, se encuentran los datos básicos para el diagnóstico regional, y la elaboración del diagnóstico propiamente dicho. Este último, a su vez, plantea condiciones que los trabajos regionales de carácter sectorial deben cumplir. En este tipo de actividades merecen destacarse los siguientes:

i) "Lineamientos para una política de desarrollo regional";

ii) "Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial";

iii) "Lineamientos de un programa de desarrollo agropecuario para Centroamérica 1965-69";

iv) "Coordinación regional de los programas de inversiones públicas".

La discusión de estos planteamientos se realizó a tres niveles:

a) en los órganos ejecutivos y asesores del Tratado de Integración (por ejemplo, Reunión de Directores de Planificación);

b) reuniones de carácter interinstitucional (SIECA; FAO; ICAITI; BCIE; etc.);

c) confrontamiento con los puntos de vista nacionales.

A continuación se analiza en forma sumaria el contenido de algunos de estos trabajos.

Lineamientos para una política de desarrollo regional

Este trabajo tiene como propósito señalar los objetivos y las políticas que deberían conformar un plan centroamericano de desarrollo económico, encuadrado dentro de las características del proceso de integración y de los lineamientos de los planes nacionales. La discusión de estos lineamientos facilita la toma de decisiones, de modo que el proceso de integración pueda ganar en profundidad y sobre estas bases se podrían elaborar programas

/de alcance

de alcance regional para algunos sectores. El documento contiene proyecciones de las variables macroeconómicas más importantes hasta el año 1974 (producto, consumo, inversión, importaciones, exportaciones, necesidades de financiamiento externo, etc.).

Entre los planteamientos de política económica que figuran en el trabajo citado, se indica la necesidad de ... "formular a nivel regional una política de desarrollo económico que enmarque las medidas que se tomen en esta materia, a efectos de evitar contradicciones entre las mismas. Para el efecto sería necesaria la institucionalización de un sistema centroamericano de planificación que abarque tanto a organismos regionales como nacionales".[1/] Otro de los planteamientos expone la conveniencia de "adoptar una política común respecto a la inversión extranjera, señalando los campos de actividad a los que se puede dirigir y estableciendo normas con respecto a las remesas de utilidades".[2/]

El interés principal del documento quizás radique en dar un enfoque de largo plazo al problema del crecimiento equilibrado y sus vinculaciones con la integración, con lo cual además de definir determinados objetivos de índole regional y las medidas de política económica para alcanzarlos, proporciona un marco de referencia para elaborar los planes nacionales.

Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial

Este trabajo forma parte de los enfoques de tipo sectorial y adquiere especial importancia debido al carácter estratégico de la industria en el

---

1/ Véase, Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Lineamientos para una política de desarrollo regional, Guatemala, septiembre de 1964, página 6.

2/ Ibid - página 7.

/proceso de

proceso de desarrollo. Interesa, además, por tratarse de uno de los sectores donde se han presentado mayores dificultades para armonizar el enfoque regional con las políticas nacionales, sobre todo en las industrias llamadas dinámicas.[1/]

El trabajo se elaboró sobre la base de los diagnósticos realizados en los países, los inventarios de proyectos, la encuesta industrial llevada a cabo en el área y los estudios sobre ramas industriales. Los principales objetivos del programa son:

i) demostrar el papel dinámico que le corresponde desempeñar al sector industrial para que resulten viables las metas generales de crecimiento que los países se fijaron para el período 1965-69;

ii) señalar que ese dinamismo es función del crecimiento probable de la demanda interna, de las posibilidades de sustitución de importaciones y del aumento de las exportaciones;

iii) agilizar el proceso de integración aprovechando las ventajas comparativas de cada país y logrando la participación de éstos en los beneficios de la integración centroamericana;

iv) reforzar el proceso de transformación que experimenta la estructura del producto industrial, iniciando o reforzando las actividades del grupo de industrias intermedias y metal-mecánicas.

Las discusiones posteriores con los grupos nacionales permitieron descubrir algunos de los casos más importantes de duplicación de inversiones que se producirían en el área en el caso de cumplirse las metas establecidas

---

1/ Téngase presente las dificultades que han entrabado el normal funcionamiento del Régimen de Industrias de Integración (Véase capítulo II)

/en los

en los planes de los respectivos países.[1/]

En el análisis de proyectos específicos se hace patente el exceso de oferta que resulta de sumar las de diferentes países y compararlas con la demanda regional. Así, por ejemplo, en el caso del amoníaco, si se realizan los proyectos previstos en los planes, según las estimaciones de la demanda, se utilizaría sólo un 50 a 60 por ciento de la capacidad instalada.[2/] Con respecto a las fábricas de sosa-cloro, podría producirse una oferta de tal magnitud que duplicaría la demanda. La siderurgia presenta un problema similar, pues la suma de los proyectos existentes parece superar la demanda centroamericana. En lo que se refiere a los combustibles, existen en la región cinco refinerías de petróleo (en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, y dos en Guatemala), y se encuentran muy avanzados los proyectos para instalar otra en Honduras. El número de refinerías parece excesivo y perjudica las perspectivas de la industria petroquímica al mismo tiempo que eleva los costos de producción.

Así como hay varios casos en el sector industrial de una posible oferta excedente, en muchos otros la ampliación de la producción se programa teniendo en cuenta las posibilidades de exportar al resto de Centroamérica, pero sin acompañar esos estudios de una consideración suficientemente amplia sobre los distintos aspectos de la complementación y especialización dirigidas a un uso más adecuado de los recursos disponibles.

1/ Véase, Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Resultado de las discusiones de los programas industriales nacionales al nivel regional, agosto de 1965.

2/ Esto, sin contar la oferta de Guatemala que, según un informe reciente, agregaría todavía otro 50 por ciento a la oferta regional. Véase, CIAP, Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración económica de Centroamérica, agosto 1966.

/Coordinación regional

Coordinación regional de los programas de inversión pública

A efectos de proseguir con la coordinación de los planes de desarrollo, la primera reunión de los Ministros de Economía y Hacienda resolvió formar un grupo regional[1/] con las siguientes funciones[2/] principales:

1. Establecer una coordinación de proyectos regionales en los siguientes temas:

   a) Programa regional de carreteras centroamericanas;

   b) Interconexiones eléctricas; y

   c) Red regional de telecomunicaciones.

2. Elaborar un análisis crítico constructivo sobre el programa de inversiones públicas de cada país.

3. Promover que se inicie, tanto en las oficinas de planificación, como en los departamentos técnicos del presupuesto, la formulación del programa de inversiones públicas para 1966 de acuerdo con el Plan Quinquenal.

Es precisamente en este campo donde se ha logrado una mayor coordinación entre los enfoques de tipo regional y los que se incorporan en los planes nacionales. Esto resulta especialmente válido para las obras de carreteras. La consideración de la variable regional en este caso se facilitó al disponerse previamente, a la elaboración de los planes, de las orientaciones contenidas en el Plan Vial Centroamericano.[3/] La evolución de la Red

---

1/ Formado por la Misión Conjunta, CEPAL, BCIE, SIECA.

2/ Señaladas en: Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Informe sobre el resultado de la coordinación regional de las inversiones públicas, junio 1965.

3/ Cubre el período 1965-74 y sus bases fueron confeccionadas por la acción directa de los Ministros de Obras Públicas con el asesoramiento de la SIECA, el BCIE y la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica.

/Centroamericana de

Centroamericana de Telecomunicaciones y la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos han encontrado dificultades provenientes de la toma de decisiones sobre prioridades de inversión y la designación del país sede (caso de la Central de Telecomunicaciones).

4.2.3 La institucionalización de la planificación regional

Dado el carácter temporal de la Misión Conjunta de Programación y la necesidad de continuar elaborando trabajos regionales como uno de los elementos necesarios para coordinar los planes nacionales y programas de desarrollo de alcance regional, se acordó solicitar al Comité Asesor de Planificación[1/] que formulase propuestas concretas para el establecimiento de un órgano centroamericano de planificación de alcance regional.[2/] Recogiendo esa sugerencia, la secretaría de la CEPAL elaboró el documento "La institucionalización regional de la planificación en Centroamérica". En él se dice al referirse a las limitaciones de la planificación en Centroamérica:[3/] "Acaso la más importante sea, en este sentido, la dificultad aún no superada de organizar un esfuerzo de planificación nacional coordinada desde desde un principio al nivel centroamericano, mediante la adopción de criterios, modalidades y metas regionales en la elaboración de los planes y programas de los distintos países".

"No es que los planes que se han preparado carezcan por completo de estas dimensiones. Hay que destacar, por ejemplo, el elemento de uniformidad que se logró introducir con el asesoramiento de una sola misión

1/ OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE.

2/ Presentado a la Sexta Reunión del Comité Asesor de Planificación, agosto 1965.

3/ Página 3.

/conjunta de

conjunta de asistencia técnica a los cinco gobiernos; la adición que cada uno hizo de las posibilidades de comercio e inversión para el mercado común, la incorporación de los programas regionales por sectores que han venido preparando los organismos de la integración y otros, y los principios de coordinación que se han empezado a introducir sobre la base de los estudios y planteamientos efectuados por la Misión Conjunta. Pero de la misma manera hay que reconocer que todos estos elementos se agregaron a un análisis en que principalmente se proyectaron hacia el futuro los sistemas económicos nacionales actuales, sin examinar a fondo los cambios cualitativos que aquellos elementos habrían de originar, ni ahondar mayormente en las posibilidades que ofrece la integración económica centroamericana para reestructurar dicho sistema, a fin de iniciar su aprovechamiento en una primera etapa. Ha de verse, pues, que los que han resultado de estos primeros esfuerzos son básicamente planes nacionales que requieren todavía una mayor coordinación y no los planes previamente coordinados en algunos aspectos a que se aspiró en un principio". En su parte central destacaba la conveniencia de institucionalizar la planificación regional, en función de las tareas que la cabría desempeñar a la planificación en el futuro inmediato, tanto en el plano nacional con vistas a completar, perfeccionar y darle plena vigencia a los planes nacionales, como para agregar elementos de carácter regional al proceso de integración económica, incluidos entre ellos la coordinación de políticas nacionales de desarrollo y la elaboración de programas propiamente regionales.

/Uno de

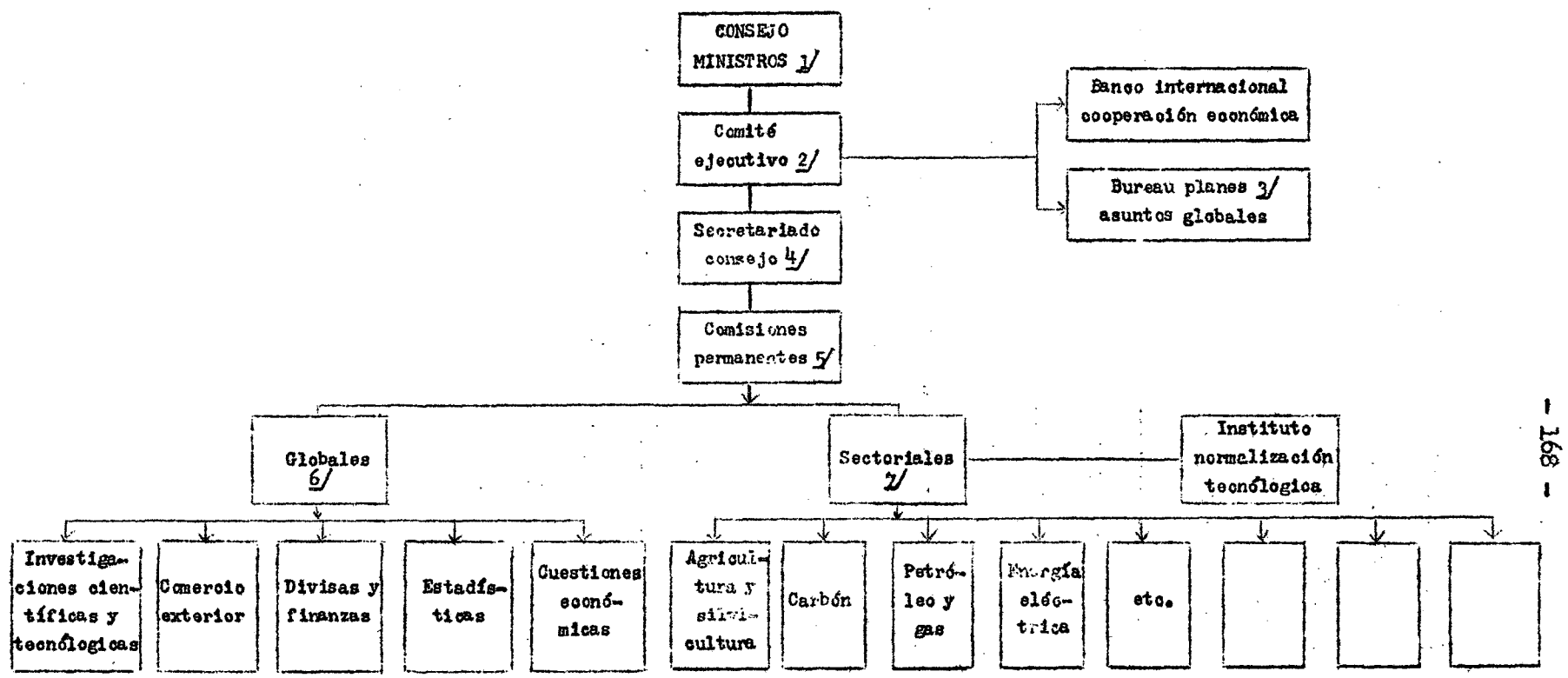
Uno de los pasos más positivos dados en orden a institucionalizar la planificación regional en el MCCA, ha sido la incoporación de los cuadros técnicos de la Misión Conjunta de Programación a la SIECA. Este hecho unido a un reforzamiento de la reunión de Directores de Planificación, organismo asesor del Consejo Económico, podrían conferirle mayor eficacia y movilidad a las labores de coordinación de planes y diseño de programas regionales, mayor eficacia por el aumento de los cuadros técnicos, mayor movilidad por que se podría mejorar la compatibilidad entre este tipo de labores y las medidas e instrumentos integracionistas. Adicionalmente la incorporación misma, significa un respaldo político de los gobiernos.

De la confrontación implícita de estas dos experiencias, aunadas a las características de los procesos de integración y planificación nacional, y teniendo como telón de fondo la necesidad imperiosa de lograr llevar a la práctica una política regional de desarrollo equilibrada mediante la coordinación de planes y la programación regional conjunta, realizamos a continuación en el capítulo V algunas consideraciones respecto de como implementar la programación regional conjunta en América Latina.

/Capítulo V

ORGANIGRAMA 3

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL CAEM



Nota: Existen otros organismos de carácter más específico descentralizados a nivel de países.

1/ Organismo máximo del CAEM. Nivel de primeros ministros. (Trata asuntos fundamentales de la cooperación económica y tecnológica, decide los lineamientos básicos de la actividad futura).

2/ Nivel de vice-primeros ministros económicos (encargado de la coordinación de los planes económicos nacionales, de la especialización y cooperación en la producción y de las medidas encaminadas a la ampliación del intercambio).

3/ Opera a nivel de viceministros de las instituciones centrales de planificación. (Organismo auxiliar del comité ejecutivo).

4/ Compuesto por economistas de todos los países miembros. (Encargado de organizar el trabajo y las sesiones de diversos organismos del CAEM).

5/ Integradas por todos los países miembros, generalmente a nivel de ministros, (su función es organizar la cooperación económica y tecnológica multilateral en las ramas correspondientes.

6/ Existen solamente cinco comisiones globales (que son las señaladas).

7/ Existen aproximadamente 15 comisiones sectoriales.

Capítulo V

COMO IMPLEMENTAR LA PROGRAMACION REGIONAL CONJUNTA EN AMERICA LATINA

Como señalabamos en los capítulos anteriores, del examen de los procesos de integración se deduce que la realización de una programación regional conjunta tiene algunas características de tipo básico que es conveniente recordar, para tomarlas como base en el estudio de la implementación de dicha programación:

i) Es un proceso que requiere de un período relativamente largo, para su maduración;

ii) Durante una primera fase la característica predominante es la coordinación de los planes económicos; en una fase posterior se pueden llevar a cabo programas regionales en forma generalizada;

iii) Durante todo el proceso de maduración es necesario ir realizando labores de carácter conceptual y metodológico, tanto a nivel nacional como regional.

En este capítulo analizaremos aquellos aspectos más sustantivos que deberían enfocarse en una primera fase. Nos referimos a la necesidad de reformular las estrategias nacionales, y una vez redefinidas esas estrategias a nivel de los diferentes países ver las formas más adecuadas y necesarias de coordinación; que son sectores estratégicos, obras de infraestructura, políticas claves.

/5.1 Necesidad

5.1 Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlas a nivel regional

En los últimos años, como ya hemos señalado, se ha registrado en América Latina un paulatino y creciente debilitamiento de la sustitución de importaciones encarado sobre la base de cada mercado nacional aislado. Las dificultades que se experimentaban en muchos países para continuar llevando adelante este proceso al ritmo requerido se derivan de la mayor complejidad tecnológica, de las mayores necesidades relativas de capital y del tamaño de las plantas correspondientes a bienes que todavía se importan frente al tamaño reducido de los mercados nacionales. Estos factores se ven agravados por la distribución del ingreso antes comentado. Este debilitamiento es más claro en los países que han progresado más en su industrialización, pero también se insinúa en otros cuyo proceso de desarrollo manufacturero es más reciente y poseen un mercado más limitado.1/

Por estas razones, mientras se continua con crecientes dificultades la política destinada a reemplazar con producción nacional bienes que todavía se importan, se consideran nuevos elementos adicionales en las políticas de desarrollo que permitan mantener e incluso acrecentar un ritmo de crecimiento que fue insuficiente en el pasado. En el orden interno, se proponen reformas estructurales que pretenden; en lo económico;

1/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, y Centroamérica: análisis del sector externo y su relación con el desarrollo económico.

/i) ampliar y

i) ampliar y dar mayor vigor al mercado mejorando la distribución del ingreso,

ii) aumentar la cantidad y fomentar el uso del ahorro nacional,

iii) promover una más completa integración interna de cada uno de los países, incorporando sectores hasta ahora marginados del mercado.

En cuanto al sector externo, se consideran las posibilidades de diversificar las exportaciones abarcando nuevos mercados y ampliando la gama de bienes exportados con los manufacturados.

Esta reconsideración de los problemas del desarrollo económico relaciona estrechamente los problemas del sector externo y del comercio exterior con algunos aspectos del desarrollo industrial y de la política económica vinculada a este. En efecto debe otorgarse una atención creciente a problemas como; las dificultades con que tropieza en muchos casos la producción manufacturera para lograr niveles adecuados de costos; la antigüedad de los equipos; la escasez de mano de obra calificada y la política de protección.

El proceso de integración económica, como hemos visto, ha sido concebido como un instrumento importante para facilitar estas transformaciones. Dado que las políticas nacionales de desarrollo deben tomar en cuenta estos hechos, surge la necesidad de reconsiderar las estrategias y los planes de desarrollo, incorporando explícitamente a esos planes las consecuencias que tiene un mercado integrado sobre los sectores y las variables internas. La redefinición de políticas de desarrollo es sobre todo necesaria en el caso concreto de aquellas actividades relativamente nuevas, que suelen corresponder a la denominación de industrias dinámicas.

/En este

En este tipo de industrias es donde lo regional juega un papel un papel preponderante por concepto de tamaño mínimo, economías de escala, requerimientos tecnológicos, etc.; pero también parece necesario prestar creciente atención al caso de aquellas industrias generalmente llamadas vegetativas, para modificar su situación y hacerlas más competitivas dentro de una zona integrada.

Esta reconsideración de política de desarrollo es parcial en el sentido de que abarca sólo aquellos aspectos que se relacionan directamente con la integración: apertura creciente del mercado nacional hacia la región, en lugar del aislamiento cada vez mayor; cierto grado de especialización regional complementando a la política de sustitución, etc. Se considera que otros elementos de las políticas y planes de desarrollo no tendrían por qué variar.

Conjuntamente con la revisión de las políticas nacionales de desarrollo, aparece la necesidad de lograr cierto grado de coordinación a escala regional. Tres razones principales justifican esta afirmación.

i) En primer lugar, tanto en la ALALC como en el Mercado Común Centroamericano, el logro de avances en velocidad, intensidad y amplitud de los procesos de integración está estrechamente ligado con la posibilidad de llevar adelante acuerdos sobre la orientación del desarrollo de determinados sectores a nivel regional. Esto es lo que permitiría aprovechar realmente las ventajas de un mercado más amplio y de la especialización.

ii) En segundo lugar, el equilibrio regional requiere considerar el área en su conjunto para poder analizar las alternativas posibles en

/cuanto a

cuanto a la vinculación existente entre el desarrollo de toda la región y el de grupos de países.

iii) En tercer lugar, la reformulación de las políticas nacionales de desarrollo en función de la integración, hace necesario un estudio conjunto de las posibilidades del área, como asimismo, un intercambio de información de las intenciones en lo sectorial de los distintos países para evitar duplicaciones.

La necesidad y conveniencia de coordinar las políticas nacionales de desarrollo quedó de manifiesto en el caso del Mercado Común Centroamericano, a través de los trabajos realizados por la Misión Conjunta y las discusiones de carácter institucional de las mismas.[1/]

En el caso de la ALALC, si bien no ha existido una política de naturaleza semejante a la realizada en el MCCA, es útil referirse a los trabajos que realiza la CADI, la cual como ya hemos señalado, ha creado tres grupos de estudio a nivel regional: los de siderurgia, petroquímica y papel y celulosa. Uno de los informes ya terminados es el referente al de industria siderúrgica, en el que se hace un balance regional para el año 1970 comparando la demanda con la capacidad existente incrementada por los proyectos de ampliación. De cumplirse estas previsiones se estaría proyectando para 1970 una capacidad de producción que excedería a la demanda en un orden de 5.1 millones de toneladas. Los problemas de duplicación de inversiones y ausencia de acuerdos de complementación se reflejan en forma aún más nítida en el caso de la industria automotriz, señalado ya en reiteradas oportunidades.

1/ A las que nos referimos en el capítulo IV, acápite 4.2.2.2, "Enfoques regionales y compatibilización con los de carácter nacional.

/Los dos

Los dos elementos aquí señalados, el de la redefinición de políticas de desarrollo a nivel nacional y la posterior coordinación a nivel regional de las mismas, son los elementos básicos de la incorporación de la integración a los planes, y en torno a los cuales se genera una serie de problemas, muchos de los cuales no han sido ni siquiera identificados en forma clara, siendo aun más escasos los planteamientos dirigidos a precisar la forma de enfocarlos.

Por tratarse de un problema relativamente nuevo en el mundo y por no existir experiencias suficientemente claras se considera útil analizar a continuación algunos problemas relativos a la forma de enfrentar estas tareas.

Uno de los problemas a resolver es el de la interrelación en el que debe definirse la amplitud en que se integrarán los planes. Es evidente que por razones conceptuales, prácticas y políticas, no pueden coordinarse todos los aspectos importantes de los planes. Las de carácter conceptual tienen que ver con el contenido netamente nacional (o interno) que comprenden los planes; ciertos sectores cuyo mercado es menor que el tamaño de un solo país y cuyos insumos son predominantemente nacionales, se encuentran en este caso. Las razones de carácter político se reflejan en el hecho de que aun en planificación nacional ésta se restringe en su acción directa y efectiva a algunos grandes sectores y sólo se aplica a otros en forma indirecta o tenue.

Cabe entonces discutir cuáles son los aspectos que será necesario coordinar, o cuáles serán los criterios con que esas áreas se escogerán. Al respecto vale la pena recordar que el grado de efectividad con que

/se aplican

se aplican los planes en la programación nacional es relativamente grande para determinados sectores y proyectos estratégicos, y es en cambio más tenue e indirecto para muchos otros aspectos y sectores de la economía. Cuando se trata de encarar problemas de programación de desarrollo en los que se requiere la coordinación de la política de distintos países, se presentan dificultades mayores que en el caso puramente nacional para lograr una aplicación efectiva de orientaciones programáticas en todos los sectores. Además, no debe olvidarse, como ya se ha señalado, el hecho que los países deben continuar teniendo un alto grado de autonomía en las orientaciones de gran parte de las políticas nacionales de desarrollo.

No sería pues realista pensar que la programación que se realice en relación con la integración y que alcance trascendencia práctica, abarque todos los sectores de la economía e incorpore todas las decisiones importantes para el desarrollo económico de América Latina y sus países. La programación a nivel regional puede definir determinadas orientaciones que corresponde aplicar para el desarrollo de sectores específicos de importancia estratégica para la región o para grupos de países. Por tanto debe seleccionar aquellas áreas de la economía en las cuales, de acuerdo con las modalidades que tienden a tener los procesos de integración ya vigentes, es más importante realizar una coordinación y tener en cuenta las necesidades y efectos de la integración económica. Los sectores y variables que estuvieran en esta situación serían tratados en forma individual y con el detalle necesario. En cambio, los demás

/aspectos de

aspectos de la economía regional y su evolución esperada podrán considerarse nacional y regionalmente en forma global al solo efecto de formar parte del marco de referencia en el que se aprecien en perspectiva los sectores o decisiones que serán tratados en detalle.

En una primera fase, creemos que sería necesario buscar formas expeditas y permanentes de coordinación al menos en los siguientes aspectos:

i) Coordinación en sectores estratégicos;

ii) Políticas económicas claves;

iii) Obras de infraestructura.

5.2 El contenido y significado de una coordinación apropiada de los sectores estratégicos

Es necesario procurar que el conjunto de sectores a tratar en forma específica, fueran cualitativamente lo bastante importante como para:

i) Dar una fisonomía definida a la política de desarrollo con integración que se trate de aplicar, aunque no tuvieran cuantitativamente un peso demasiado grande.

ii) Permitir considerar los principales aspectos en que la integración es de importancia para el desarrollo de toda la región y de tipos especiales de países, incluyendo, entre otros, los aspectos relativos al desarrollo regional equilibrado.

El conjunto deberá tener un contenido crítico mínimo para que responda a ciertas necesidades. Cabe preguntarse cuáles deberán ser los criterios que se tomen en consideración para definir a nivel de

/sectores aquellos

sectores aquellos que integrarán el contenido crítico. Uno de los elementos a considerar para la selección de los sectores objeto de coordinación regional, será el factor sustitución de importaciones a nivel regional, para que actúe como elemento dinámico al igual que ocurrió a escala nacional, aunque ahora sobre bases más racionales en el mercado ampliado. Pero evidentemente este criterio, siendo muy importante, no parece ser suficiente; al menos dos razones pueden esgrimirse para sustentar esta afirmación.

i) La primera se relaciona con el problema de absorción de mano de obra; los sectores que a nivel regional son de tipo sustitutivo, son más bien de un uso intensivo de capital y no absorben en cambio mucha mano de obra.

ii) En segundo lugar, principalmente para los países de menor desarrollo relativo, no puede dejar de tenerse en cuenta la posibilidad de que estos sectores se conviertan en enclaves aislados del resto del sistema económico, manteniendo el carácter dual de estas economías en lugar de tender a integrarlas internamente. En relación a esto último cabe agregar que el factor equilibrio regional deberá estar siempre en la definición de los sectores a coordinar y sobre todo en la consideración de la situación de países específicos.

También debe tenerse en cuenta que siendo distinto el grado actual de desarrollo y la estructura económica de los países de América Latina entre sí, son diversos los requisitos relativos al contenido crítico para cada uno de ellos. Una economía menos evolucionada, más simple,

/puede requerir

puede requerir una política de desarrollo que se caracterice por un pequeño número de cosas a realizar. Un país más avanzado económicamente puede tener una demanda más diversificada y problemas más difíciles de solucionar a través de pocas medidas. Además, un país que haya avanzado hasta la etapa de producción de bienes de capital y que satisfaga ya con producción local prácticamente la totalidad de su demanda de bienes de consumo, requiere una composición distinta en este grupo de sectores.

La discusión acerca de cuáles son los sectores que deberían ser objeto de coordinación no está terminada, y su avance es muy importante para evitar duplicación de inversiones y para hacer avanzar rápidamente la integración.

En resumen, el grado de profundidad y detalle que quiera lograrse en cuanto a los resultados efectivos con que se realicen estas tareas de programación a los niveles nacional y regional, tendrá que tener en cuenta que en algunos sectores se puede programar en profundidad y en cambio en otros es más pertinente definir sólo tendencias o consecuencias de determinadas orientaciones generales o de decisiones que se tomen en aquellos sectores que sean tratados en forma individual, específica y más profunda.

En relación a la coordinación de sectores estratégicos, es conveniente señalar, al menos, una de sus características básicas. Uno de sus objetivos centrales será el de coordinación de las futuras inversiones que se vayan a realizar en los sectores previamente elegidos. Pero esto no debería limitarse a la armonización de las inversiones

/marginales, como

marginales, como tampoco en lo comercial limitarse a negociaciones de los excedentes de producción; muy por el contrario, lo que debe tratar de lograrse es coordinar la instalación de nuevas plantas o las ampliaciones de cierta consideración en las industrias existentes.

Cabe hacer algunas observaciones referente a la intensidad con que deberían emprenderse en el tiempo estas labores de coordinación regional de algunos aspectos de las políticas nacionales de desarrollo. Distinta deberá ser la intensidad y la profundidad de la política regional que se defina, según cual fuese el grado de vinculación efectiva que se vaya logrando y el carácter de las medidas de integración adoptadas. Ya en la actualidad existen a este respecto diferencias apreciables entre el caso del Mercado Común Centroamericano y de ALALC. De modo que es necesario distinguir entre la coordinación de políticas económicas frente a una zona de libre comercio y a un mercado común. Esto cobra vigencia práctica si se piensa que la Declaración de Punta del Este plantea entre sus puntos que "los Presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano, que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años..." Las características de la coordinación de políticas de desarrollo variarán durante este proceso de transición.

Si el proceso de integración se realizara en forma de un intercambio de excedentes productivos correspondientes a determinados sectores, el impacto que tendría sobre la estructura económica y sobre el desarrollo

/sería relativamente

sería relativamente menor y también requeriría en menor grado una coordinación de políticas de inversiones, de ampliación de capacidad productiva, etc. Si en cambio el proceso de integración tomara el carácter de un desarrollo concebido para sectores específicos en forma regionalizada, la necesidad de coordinación sería mayor y también lo sería el impacto que esto tendría sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo nacional y regional.

En todo caso, se puede señalar que para el conjunto de los países que participan en estos procesos de integración, muy probablemente ganará tanto en intensidad como en profundidad el diseño de una política regional de desarrollo. Pero es también necesario tener en cuenta:

i) la homogeneidad que se observa en algunos sectores claves que es función de la forma en que se llevó a cabo el proceso de sustitución y de las decisiones de inversión que se están tomando en los actuales planes de desarrollo, muchas de las cuales tienen ya recursos comprometidos,

ii) las diferencias actuales en el grado y características del desarrollo entre países.

Estos elementos muestran que uno de los requisitos de esta intensidad creciente de la coordinación debería ser su gradualidad, de modo que las estructuras productivas se vayan acomodando en forma paulatina a las nuevas condiciones, y a la vez las políticas nacionales de desarrollo

/puedan reorientarse

puedan reorientarse, lo que significa que habrá un período intermedio que posibilitará la reformulación de instrumentos de política económica, reformulación de esquemas de inversión, etc. Este requisito de gradualidad se refiere no al aspecto sustantivo de la coordinación, sino más bien a su forma secuencial; en ningún caso significa una coordinación de microobjetivos o de aspectos excesivamente particularizados de las economías de los países miembros. Desde un comienzo deberían estar presente sectores cualitativa y cuantitativamente importantes. Es decir, que el hecho de que la política regional se adopte en forma gradual, no significa que ella no gane en profundidad.

Hay que considerar también el hecho que de acuerdo con las características de los sectores en que se encare una coordinación de políticas de desarrollo, la extensión de la coordinación podrá variar. Ciertos sectores de la economía tienen relativamente pocas relaciones con otros, de modo que la coordinación de las políticas de desarrollo para ellos se puede realizar restringida en un área de la economía. En cambio, otros sectores tienen interelaciones intensas, por insumos demandados o por ventas a otros sectores de la economía, por lo que coordinarlos implica una coordinación de áreas más amplias. Como estos diferentes sectores tienen a su vez características distintas en cuanto a absorción de mano de obra, a impacto sobre la estructura económica, la balanza de pagos, sobre el proceso de capitalización, etc.; la secuencia con

/que se

que se realice esta coordinación será también importante en cuanto al efecto que producirá sobre el desarrollo económico de países de distintas características dentro de la región. Este problema debe entonces encararse teniendo en cuenta las orientaciones que los países fijen para el propio proceso de integración y las orientaciones generales de desarrollo económico del conjunto de los países de la región.

5.3 Diseño y armonización de políticas claves

Conjuntamente con la coordinación de los sectores estratégicos, deben tomarse necesariamente algunas medidas relativas a la armonización de políticas claves. Claves en el sentido que determinan la orientación de las inversiones, tanto en términos sectoriales como geográficos. En conformidad a lo expuesto en capítulos anteriores la orientación en ambos sentidos, influye en forma terminante respecto de la posibilidad de alcanzar una PRDE cuyo espíritu corresponda a la esbozada en el capítulo III.

En la medida en que no se logre uniformidad en estas políticas claves, bien puede acontecer que se desvirtúen principios básicos de la política regional, pues esta requiere de la presencia mínima de un grupo de sectores de carácter dinámico que permitan mantener un ritmo autosostenido de crecimiento y que favorezcan un desarrollo tecnológico apropiado. De allí que interese sobremanera el desarrollo preferente de ciertos sectores para lo cual es necesario diseñar un conjunto de instrumentos de política económica que abarquen los aspectos mas importantes para las decisiones de inversión.

/Uno de

Uno de los requisitos de la PRDE es que promueva el desarrollo equilibrado de la región; de no posibilitarlo se estaría obstaculizado la viabilidad misma del proceso. De no arbitrarse medidas especiales, es poco probable que las nuevas inversiones tiendan a orientarse hacia los países de menor desarrollo económico relativo, convergiendo en su mayoría hacia los polos de crecimiento más importantes de la región,[1/] por razones de economías externas y tamaño de mercado. En el caso específico del logro de un crecimiento regional equilibrado, más que armonizar políticas, se trata de diseñar una política de incentivos fiscales preferencial, conjuntamente con una política masiva de asistencia tecnológica y financiera.

Las políticas que deberían uniformarse de modo de no desvirtuar los objetivos de la PRDE, deberían ser: la política tributaria; la política de incentivos fiscales; la política cambiaria; el tratamiento a dar el capital extranjero. Dentro de la armonización de esas políticas, deben diseñarse márgenes de preferencia para los países de menor desarrollo económico relativo.

La armonización requerida para el tratamiento de las inversiones extranjeras es doblemente necesaria; por un lado, su impacto a largo plazo sobre la balanza de pagos puede ser desfavorable para la región, y por otro, si tiende a concentrarse en las industrias más dinámicas,[2/]

1/ Buenos Aires, Sao Paulo, Ciudad de México.

2/ Como de hecho parece estar ocurriendo (automotriz, maquinarias estadísticas, válvulas electrónicas).

/será difícil

será difícil orientar a estos sectores estratégicos en el futuro de acuerdo a concepciones programadas a nivel regional. A lo que habría que agregar la necesidad de crear una capacidad empresarial tanto privada como estatal en América Latina.

5.4 La coordinación en obras de infraestructura

Las obras de infraestructura representan un área donde las perspectivas de elaboración de programas regionales son más viables y, en consecuencia, se pueden plantear políticas más audaces de coordinación. Su mayor viabilidad nace del hecho de que a diferencia de lo que ocurre en el sector industrial, las políticas de coordinación en este sector no acarrean efectos restrictivos sobre otros sectores. Además, en el caso de los sectores de infraestructura, en la práctica ha sido fácil lograr la coordinación. Sin embargo, habría que tener en cuenta que una coordinación con respecto a estas inversiones en infraestructura exige una idea más clara acerca de algunas orientaciones generales del desarrollo con integración para el total de la economía que incidirán en aspectos relacionados con la infraestructura.

La coordinación en estos sectores debe tener dos objetivos principales:

- por un lado, crear una dotación de medios de transporte que facilite el intercambio intrazonal;
- contribuir en forma efectiva a atenuar el problema del desarrollo regional del equilibrado.

/Existen dos

Existen dos áreas que se están utilizando en los procesos de integración y que coordinadas entre sí pueden acelerar la realización de programas regionales en infraestructura. Estos son los acuerdos fronterizos y el desarrollo de cuencas hidrográficas, en los cuales participa en forma activa el BID. En consecuencia, la coordinación de obras de infraestructura es un proceso que ya está en marcha, pero al que es necesario vincularlo y relacionarlos con los otros elementos de la PRDE que se discutieron en el capítulo III.

5.5 Bases técnicas e institucionales para la implementación de la programación regional conjunta

Cabe distinguir a este respecto las labores técnicas que deben realizarse en dos planos diferentes. Una, en planos estrictamente nacionales, y la otra a nivel regional.

5.5.1 Labores a nivel nacional

Respecto a aquellas que deben realizarse a nivel nacional, cabría volver a insistir en la necesidad de ir hacia una redefinición de las estrategias nacionales de desarrollo, con el objeto de incorporar en forma explícita en la definición de los planes y políticas nacionales de desarrollo los aspectos vinculados con la integración. En la medida en que la concepción básica de las políticas nacionales de desarrollo no se incluyan los elementos relativos a los movimientos de integración, será difícil intentar compatibilizar planes nacionales de desarrollo destinados a definir una política regional de desarrollo equilibrado. Como hemos señalado, no se trata de una redefinición total de las estrategias de desarrollo, sino de analizar cuáles serían los aspectos

/que debieran

que debieran reenfocarse o reorientarse en función de las nuevas perspectivas que abra a los distintos países el mercado regional. Por ejemplo, las políticas de inversiones en las industrias ya existentes, o en las nuevas industrias que se vayan a instalar, requiere una consideración de las nuevas perspectivas y características de competencia, como asimismo cuáles serían las nuevas fuentes de abastecimiento de materias primas o de bienes de capital que antes se importaban desde el resto del mundo.

Dadas las peculiaridades que existen en los países de América Latina, ya sea por tamaños de mercado, disponibilidad de recursos naturales, estado de avance en procesos de sustitución, e inclusive por las formas y modalidades que adopte la planificación en esos países, no parece pertinente dar los lineamientos de cuáles deberían ser esas bases de acción debido a que estas tienen que ser dadas exclusivamente dentro de los marcos estrictamente nacionales. Con esto no se quiere decir que en las labores de carácter regional no se definan instrumentos o no se realicen estudios destinados a ayudar a los países a aclarar su situación frente a estas nuevas perspectivas de integración y de competencia que se están planteando en la región.

Las discusiones que se originen en torno a esta idea motriz, plantearán necesariamente una serie de <u>requisitos de orden institucional, de orden conceptual, de orden metodológico, etc.</u> En efecto, será necesario discutir las formas a través de las cuales se logre una relación más estrecha entre los organismos encargados de diseñar las políticas de desarrollo y aquellos que manejan en forma directa o

/indirecta variables

indirecta variables que tengan que ver con los procesos de integración. Una relación estrecha entre las oficinas de planificación, las corporaciones de fomento y las oficinas nacionales de ALALC, conjuntamente con las otras instituciones encargadas de manejar aspectos relacionados con el comercio exterior o con la dictación de medidas de política económica interna, podría ser muy útil, sobre todo en las primeras etapas de discusión en torno a la nueva problemática que deben encarar las estrategias nacionales de desarrollo. A este respecto debemos mencionar que existen ya en muchos países de la asociación latinoamericana de libre comercio, comités o comisiones encargadas justamente de coordinar los problemas referentes al comercio exterior. Lo que sí se nota en muchos casos es la falta de vinculación entre esos organismos y los organismos que tienen que realizar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social.

Las discusiones de carácter conceptual que se realicen a nivel nacional deben abarcar aspectos relativos a: la determinación del tipo de industrias que mantiene un carácter de tipo regional, versus las industrias netamente nacionales, como asimismo la determinación de industrias que se encuentran en una situación especial en el sentido que no pueden ser asociadas estrictamente a las de carácter regional pero tampoco pueden ser caracterizadas como industrias locales. Toda esta discusión es necesaria para poder determinar cuál es el tipo de industrias que serán objeto de coordinación entre los países. Los problemas referentes a cuál es el tipo de acuerdos entre estas industrias de integración más adecuado para los distintos grupos de países, también deben incluirse en este tipo de discusiones conceptuales.

/Los problemas

Los problemas de orden metodológico se refieren a la forma de considerar dentro de las proyecciones o modelos utilizados por los planes, las relaciones entre las variables de dimensión nacional, y las dimensiones de las variables de tipo regional. Las dificultades inherentes a la comparabilidad estadística por motivo de estructuras de precios diferenciadas, de tipos de cambio de paridad que no son directamente comparables, los problemas de definición de los sectores o conceptos incluídos, los problemas de cobertura de las cifras a que se hace referencia, son problemas también de orden metodológico.

La incorporación de la temática regional en la definición de las políticas nacionales de desarrollo y su vinculación con la expresión formal de las mismas, vale decir los planes de desarrollo, plantearán necesariamente una serie de requisitos de carácter estadístico, destinados a desagregar las estadísticas nacionales de manera de: diferenciar entre las exportaciones al resto del mundo y las exportaciones a la zona; las importaciones al resto del mundo, las importaciones respecto a los países de la zona, como asimismo una desagregación del comercio interregional, de manera que pueda ser fácilmente asociado a conceptos de carácter macroeconómico utilizados en los modelos de proyecciones globales, o bien a los modelos sectoriales, especialmente en el caso del sector industrial.

5.5.2 Labores a nivel regional

Paralelamente deben irse realizando labores a nivel regional, como una forma de asociar y reforzar los esfuerzos que se realizan a escala nacional. A este respecto conviene hacer una separación entre los trabajos o labores concretas a realizarse, y por otro, los requisitos de carácter institucional que necesariamente deben surgir de los mismos.

/5.5.2.1 Actividades

5.5.2.1 Actividades específicas

Respecto a los trabajos y labores concretas realizadas a nivel regional, podemos mencionar, en función de las necesidades más imperiosas, al menos tres labores específicas:

i) La primera se relaciona con una necesidad de información recíproca entre los distintos organismos que a nivel de los países están encargados de llevar a cabo las políticas o planes de desarrollo. Esta información recíproca debería darse con cierta periocidad, de manera que se vayan incorporando a la misma las modificaciones que los países vayan adoptando en el transcurso del tiempo. Un ejemplo de la forma a través de la cual se puede ir logrando este intercambio de informaciones, lo constituye la primera reunión de directores de planificación que se realizó bajo el patrocinio de ALALC en el año 1963; lo mismo ocurre con la reunión de directores de planificación que ha sido citada en principio para el presente año.1/ Este es un aspecto al cual no se puede descuidar y que ncesariamente va a ir adquiriendo mayor énfasis a medida que se acelere el proceso de integración.

ii) La discusión permanente de los problemas de carácter motodológico implícitos en la relación que se quiere establecer entre los planes de desarrollo, y los procesos de integración, es otra de las labores a las cuales es necesario prestar una atención creciente. Esta es una labor que exige bastante dedicación por las enormes complejidades que se

1/ Reunión postergada para el año 1968.

/pueden derivar

pueden derivar de ella, como asimismo porque es un tema, al menos para los países subdesarrollaods, que ha sido muy poco explorado. Al respecto, los países deberían prestar la colaboración necesaria para intercambiar los procedimientos metodológicos empleados en las proyecciones y en los planes o en el diseño de las políticas económicas, y lo mismo debería ocurrir con los organismos internacionales que operan en la zona. Las convocatorias a reuniones de carácter estrictamente técnico en el que se discuten estos problemas, son un instrumento que puede ser aprovechado para estos efectos.

iii) Una de las labores en las cuales debieran centrarse en forma preferente los esfuerzos realizados a nivel regional, lo constituye la necesidad de elaborar algunas bases para la realización de una política regional de desarrollo equilibrado,[1/] en el cual se definan los lineamientos regionales tanto de carácter global como de carácter sectorial que debería contener una PRDE. La sola realización de un esfuerzo de esta naturaleza sería muy útil en torno a aclarar los problemas de carácter conceptual, a discernir criterios de carácter metodológico, a determinar los requisitos de carácter estadístico, etc. Pero quizá su efecto más significativo sea el hecho de que los países podran contar con un marco de referencia para poder definir en forma más precisa y adecuada los lineamientos de política de desarrollo nacional que sean compatibles con los lineamientos definidos en los procesos de integración. A la vez la colaboración y la discusión

1/ Que vendría a tener un papel similar a un plan perspectivo.

/de un

de un marco de esta naturaleza permitirá ver la funcionalidad de los instrumentos o mecanismos que se están diseñando en la integración, de manera de acercarse a lo que se entendería entonces por una política regional de desarrollo equilibrado.

De lo anterior surgen nuevos requisitos en términos de labores a realizarse a nivel regional. En efecto, una vez diseñado un marco general de referencia o bases de una política regional de desarrollo equilibrado, es necesario ir a un confrontamiento general de los planteamientos que se hayan diseñado a nivel de cada uno de los países o grupos de países que se designan. De esta forma se podrán ver las incompatibilidades que pudieran existir, las duplicaciones de inversiones que pudieran presentarse en la región de llevarse a cabo los lineamientos nacionales, con los consecuentes problemas en términos de eficiencia y de costo social para la región en su conjunto. Además del confrontamiento, del marco general de referencia con los planteamientos de carácter nacional, es necesario también hacer algo similar con los mecanismos actuales de integración, en el sentido de ver la funcionalidad de estos mecanismos para lograr lineamientos regionales de desarrollo definidos, de lo cual pueden surgir algunas experiencias o recomendaciones útiles para la adecuación de los mecanismos existentes o la creación de nuevos mecanismos ad hoc en función de los requisitos que hayan surgido de dichos confrontamientos.

/5.5.2.2 Bases

5.5.2.2 Bases institucionales

Desde el punto de vista institucional es necesario definir cuáles son los caminos o los conductos más adecuados para ir posibilitando la realización de los trabajos nacionales, de los de índole regional, y del confrontamiento de ambos. Quisiéramos señalar algunas de las alternativas posibles a nivel regional que creemos pueden ser útiles para la implementación de las labores ya mencionadas.

La periodicidad y continuidad en los encuentros de los organismos encargados de llevar a cabo las políticas nacionales de desarrollo, es un instrumento sumamente valioso a través del cual se pueden ir realizando las labores de información recíproca, conjuntamente con la discusión de los problemas de carácter metodológico. El intercambio de experiencias que se logre de esta manera y la discusión de las distintas situaciones o alternativas que se puedan presentar para países individuales o grupos de países, puede significar una ayuda valiosa para las labores futuras que es necesario ir desarrollando con el objeto de redefinir las estrategias nacionales de desarrollo.

Por otra parte, a nivel regional, debieran arbitrarse los medios necesarios con el objeto de organizar grupos de expertos encargados de elaborar las bases o marcos de referencia de la política nacional de desarrollo equilibrado. Una vez creados e institucionalizados estos grupos de trabajo a nivel regional, debieran establecerse conductos permanentes entre las labores que realizarían estos grupos de expertos a nivel regional con las labores que realizan las oficinas nacionales de planificación, y asimismo con la conjunción de las mismas en las

/reuniones de

reuniones de directores de planificación de la ALALC. En idéntica forma deben operar estos grupos para la comunicación fácil y permanente con los órganos de la asociación.

Una forma adicional para darles mayor efectividad a las medidas que se propongan, destinadas a vincular las políticas de desarrollo en los procesos de integración, sería la de regularizar en alguna forma encuentros periódicos de las autoridades que a nivel de los países son los encargados de llevar a cabo las medidas de política económica concretas. Por ejemplo, la coordinación de las obras de infraestructura que se realizan a nivel de los distintos países, si bien pueden ser analizados en las reuniones de los directores de planificación, discutidos y analizados también por los grupos de expertos de carácter regional, es de gran utilidad el confrontamiento directo de los Ministerios de Obras Públicas o bien de aquellas instituciones encargadas de consolidar finalmente en proyectos concretos los hechos o labores que se hayan delineado en los planes de desarrollo. La utilidad de este tipo de encuentro ya se ha manifestado en el caso de ALALC a través de la reunión de Presidentes de los Bancos Centrales, de las reuniones de los encargados de las políticas de comercialización y precios del sector agrícola, etc.

Por último, quisiéramos recalcar un aspecto que le puede dar dinamicidad al proceso, y que puede comenzar a funcionar sin necesidad de haber definido los lineamientos de carácter regional, o de haber establecido mecanismos institucionales ad hoc o los instrumentos

/pertinentes. Nos

pertinentes. Nos referimos a la necesidad de crear a la brevedad posible mecanismos estables de coordinación tanto a nivel de la asociación como entre los países miembros, ligados a sectores denominados estratégicos. Esto podría empezar a poner en marcha un proceso que puede llevar mucho tiempo, con la ventaja adicional que desde un comienzo se estaría afianzando el desarrollo a escala regional de sectores que permiten crear las posibilidades de un crecimiento autosostenido por estar vinculados a la formación de capital; alivianar las presiones sobre la balanza de pagos al posibilitar un proceso de sustitución regional de importaciones; impulsar el desarrollo tecnológico regional. Los acuerdos de complementación a nivel sectorial[1/] son potencialmente un instrumento adecuado para enfocar la coordinación de este tipo de sectores.

Habiendo definido la necesidad de incorporar a la integración en el contexto de una PRDE, señalando que esta última requiere para su consolidación de ciertas formas de programación regional, cuya implementación en sus primeras fases acabamos de discutir, creemos conveniente y necesario referirnos a cuál es la viabilidad que pudieran tener en América Latina esas formas de programación regional, aspecto al que nos referimos en nuestro próximo capítulo.

1/ Fueron sancionados por la última reunión del Consejo de Ministros, octubre-septiembre, 1967.

Capítulo VI

VIABILIDAD DE LA PROGRAMACION REGIONAL CONJUNTA EN AMERICA LATINA

Es conveniente hacer una breve recapitulación antes de referirnos al problema de la viabilidad de la programación regional. En los capítulos anteriores hemos pretendido situar la integración regional dentro de la problemática del desarrollo económico, para lo cual identificamos la situación actual como un estado de crisis. Para la superación de esta situación se plantea cada vez más la vía integracionista como forma de acción. Sin dejar de desconocer que la integración regional puede desempeñar un papel importante en el logro de las condiciones para un ritmo de crecimiento autosostenido, se llama la atención respecto a la insuficiencia de una estrategia de crecimiento que tan solo descanse en esta vía. Lo que se requiere es la formulación de estrategias integrales de desarrollo que abarquen tanto los aspectos del sector externo como aquéllos derivados de la ampliación del mercado interno. El llevar a cabo estrategias parciales de crecimiento podría significar una solución a mediano plazo, pero una vez agotados los impulsos adicionales nos encontraríamos nuevamente frente a una situación de estancamiento y probablemente con una mayor vulnerabilidad que la situación actual.

Adicionalmente al hecho que el proceso de integración debe ir acompañado de vías adicionales de desarrollo, se especifica que no es cualquier esquema de integración el que se requiere dadas las condiciones peculiares en que les toca desenvolverse a las economías latinoamericanas. Concretamente una integración enfocada tan solo desde el punto de vista comercial

/es inadecuada.

es inadecuada. Adicionalmente a los objetivos de comercio deben concurrir otros que signifiquen una remodelación o creación de estructuras productivas, a través de las cuales los países puedan lograr ritmos elevados y sostenidos de crecimiento del ingreso real dentro de condiciones de equilibrio regional.

La forma a través de la cual se puede materializar una integración de tal naturaleza es a través del diseño y ejecución de una Política Regional de Desarrollo Equilibrado, la cual obliga a definir algunas formas de programación regional conjunta.

Bajo este esquema se presenta lo que ha venido ocurriendo con los procesos de integración económica en América Latina, para contrastarlo con los objetivos que debería tener la integración y que se han definido en el Capítulo I. Un objetivo hasta cierto punto similar cumple el capítulo en el que hemos abordado las experiencias respecto a coordinación de planes y programación conjunta del CAEM y del MCCA, de los cuales se extraen algunas conclusiones útiles que se recogen en el capítulo anterior al hablar de la implementación de la programación regional conjunta en su primera fase.

El pretender llevar a cabo el esquema delineado en los capítulos anteriores plantea una serie de requisitos de carácter económico, político y social, aún en el caso de restringir en una primera etapa los esfuerzos de programación regional, a la confrontación y coordinación de determinadas áreas de los planes nacionales de desarrollo.1/

En este capítulo analizaremos la viabilidad de la programación regional conjunta, en base a los requisitos de carácter económico. De todas formas son los requisitos de este tipo los que condicionan al menos en algún grado a los de carácter político y social.

1/ Que es la forma que puede tener viabilidad en el mediano plazo (y a cuya implementación nos hemos referido en el capítulo 5).

/Como hemos

Como hemos señalado en capítulos anteriores un esquema de la naturaleza del delineado en este trabajo, exige una redefinición de dos procesos. El primero que opera a escala regional, se refiere a los proceso de integración económica, y el otro a escala nacional a los procesos de diseño y ejecución de las políticas nacionales de desarrollo. En consecuencia, para apreciar los requisitos de índole económica, será necesario hacer algunos alcances respecto a las perspectivas de los procesos de integración, como asimismo del estado actual de los planes de desarrollo.

6.1 Algunos alcances sobre las perspectivas del MCCA y de la ALALC

Las perspectivas para el MCCA y para la ALALC son hasta cierto punto bastante disímiles, lo cual es función de las distintas condicionantes de ambos procesos a las que se ha hecho referencia en el Capítulo II. Es útil recalcar esta distinción, porque si bien ambos procesos parecen estar en una situación hasta cierto punto crítica, las perspectivas no son similares; pueden coincidir los punto álgidos, pero con distinta intensidad.

Respecto a las medidas adoptadas para incrementar el comercio entre los países centroamericanos, si bien han jugado un papel relevante, los efectos de las mismas parece que tienden a agotarse. La continuación del incremento del intercambio intrazonal no podrá descansar en forma indefinida sobre un mayor uso de la capacidad instalada, como lo ha hecho hasta el presente; además los productos objeto de comercio, aunque son en un porcentaje importante productos manufacturados, tienen su origen en los sectores de carácter tradicional. Bienes que no son dinámicos desde el punto de vista del comportamiento de su demanda, debido a la baja elasticidad demanda-ingreso de los mismos.

/La incorporación

La incorporación de bienes vinculados a industrias de carácter dinámico posibilitaría al MCCA en orden a incrementar las transacciones intraregionales. Dicha incorporación supone entre otros los siguientes requisitos. Primero, que se dé operatividad al funcionamiento del regimen de industrias de integración. Segundo, que se avance en forma sustantiva en la coordinación de los programas industriales. Detrás de estos requisitos están problemas bastante serios; por un lado, convencer a las fuentes tradicionales de financiamiento (especialmente el que se origina en los EE.UU.) de las bondades del regimen, lo que no será fácil debido a que escapa a una concepción ortodoxa de la economía; por otro, convencer a los cinco países de las desventajas de crear estructuras industriales homogéneas mediante la duplicación de inversiones y buscar formas de hacer equitativa la distribución de los beneficios derivados de este tipo de industria.

Cabe recordar que desde el punto de vista de la demanda regional, se requiere no tan sólo lograr un ritmo de crecimiento adecuado del ingreso, sino fundamentalmente mejorar sensiblemente la distribución del mismo. Al respecto es útil citar el juicio del actual Ministro de Hacienda de Guatemala, Alberto Fuentes Mohr, quien ha seguido de cerca el proceso: "El mercado común, al igual que las otras actividades de producción y de consumo, excepto la agricultura de subsistencia, existe en función de un grupo minoritario de ingresos altos y medianos, cuya vinculación principal es con los mercados externos a Centroamérica. Limitados los mercados nacionales por una distribución muy desigual del ingreso, la expansión de la producción para consumo interno se ha efectuado horizontalmente sobre una base regional (mercado común). Por esta misma razón, esa expansión desvinculada de un crecimiento

/general de

general de la economía, y ese es también el motivo por el que el intercambio regional presenta la característica de ser un comercio de bienes de consumo entre los que no se destacan necesariamente los esenciales, sino aparecen también algunos que dada la etapa de desarrollo de Centroamérica podrían calificarse de suntuarios o cuasi suntuarios".[1/]

Para la ALALC, las perspectivas de incrementar los flujos de comercio son más promisorias; en efecto, el mismo hecho que su avance, aunque significativo dista bastante de lo alcanzado por el MCCA le confiere automáticamente la posibilidad de crecimiento adicional en bienes de carácter tradicional y que pueden descansar (desde el punto de vista de la oferta) en las estructuras actuales del sector industrial. Además no se ha utilizado un arancel común frente a terceros países; bien puede suceder que una armonización gradual de los mismos (gradual debido a la diversidad del nivel y estructura de los aranceles) se traduzca en un incremento de los flujos de comercio. Lo mismo se podría acotar respecto de las consecuencias que pudieran provenir de una programación de las desgravaciones arancelarias, que incluyera los productos de la Lista Común.

Al igual que en el MCCA, resultará de crucial importancia lo que ocurra en el futuro respecto a los acuerdos de complementación en el sector industrial, tanto para aumentar los flujos de comercio como para llevar a cabo una coordinación de los programas industriales que permitan realizar una especialización a nivel regional sobre bases de equidad. Esto impone requisitos serios sobre la concepción de dichos acuerdos, que permitan referirlos a sectores antes que a productos individuales, y a paquetes de proyectos antes que a negociaciones restringidas a proyectos individuales.

1/ Véase Alberto Fuentes Mohr, "Hacia dónde va Centroamérica. El Mercado Común ante una Disyuntiva", Jornadas de financiamiento agrícola en América Latina, BID. Viña del Mar, marzo 1965.

/Para incrementar

Para incrementar el grado de competencia en las industrias tradicionales como formas de preparación para una posterior conquista de mercados internacionales, deberán no tan sólo equipararse gravámenes frente al exterior sino coordinar políticas de corto plazo, como las políticas cambiarias que desvirtúan los objetivos de una mayor competencia en este grupo de productos al crear flujos artificiales de comercio.

Queremos reiterar que tanto para el MCCA como para la ALALC, la política que se adopte y las formas que adquiera en el futuro la sustitución regional de importaciones, jugarán un papel decisivo para cimentar flujos crecientes y dinámicos de intercambio.

Respecto a la sanción de mecanismos auxiliares al proceso, debe señalarse que desde el punto de vista institucional y práctico, los logros realizados en Centroamérica son sustancialmente mayores que los realizados en ALALC. En el MCCA la cámara de compensación le ha dado mayor fluidez a las corrientes de comercio; en cambio las condiciones de inestabilidad monetaria de los países de ALALC se traduce en un impedimento serio para fortalecer los mecanismos de pagos y créditos recíprocos. Los esfuerzos de coordinación de políticas y planes de desarrollo tienen potencialmente perspectivas bastante favorables para los países centroamericanos. En cambio en ALALC aún no se crean los mecanismos institucionales y técnicos que le permitan iniciar tan magna tarea.

La coordinación de políticas económicas de corto plazo, con excepción de la monetaria, presenta serias dificultades en ambos esquemas de integración, la política tributaria, los incentivos fiscales, las políticas de precios, de salarios, de tratamiento al capital extranjero presentan

/fuertes diferencias

fuertes diferencias,entre los países miembros. Todo lo cual puede traducirse en un efecto pernicioso en lo que se refiere a la localización de las inversiones tanto regionales como extranjeras. Esto traería efectos negativos sobre las posibilidades de un equilibrio regional, al buscar el capital privado la localización donde hubiera una conjunción de economías externas e incentivos fiscales y tributarios adecuados. En consecuencia, es urgente lograr una armonización en este tipo de políticas para no desvirtuar uno de los objetivos básicos de la integración, que es el desarrollo regional equilibrado.

En relación al problema del desarrollo regional equilibrado, que es mucho más patente para los países de ALALC, debemos decir que al respecto juega un papel decisivo la forma en que se implementen y decidan las inversiones regionales y la autonomía que exista respecto de los fondos que manejan los organismos financieros regionales. Hasta el momento el problema del equilibrio regional está lejos de ser resuelto y ha dado origen en ambos procesos a serias fricciones internas.

Hemos señalado que los avances de las medidas adicionales a los programas de liberación han sido más intensos en el MCCA que en la ALALC. Por otra parte, una de las razones que se han esgrimido para explicar esas diferencias ha sido la ausencia o la falta de decisiones políticas que apoye en forma sustantiva el segundo de los proceso mencionados, conjuntamente con las críticas a la concepción técnica que han asumido los gobiernos para lograr las instauración de la zona de libre comercio.

En los dos últimos años hay manifestaciones evidentes de que los gobiernos de los países que integran la ALALC han tomado conciencia de ese

/problema. En

problema. En efecto, la búsqueda de formas para lograr avances efectivos en la integración económica y de ubicarla con mayor claridad en el contexto de las políticas de desarrollo de los países, ha recibido en los últimos dos años un apoyo significativo a raíz de decisiones políticas a nivel de Cancilleres y últimamente de Jefes de Estado. En efecto, en la Conferencia de Cancilleres celebrada a fines de 1965 se trataron algunos puntos importantes en materia de fortalecimiento institucional de la propia ALALC, del programa de liberación y desgravación automática, del programa de inversiones, de la integración sectorial y de la creación de un fondo regional de preinversión, además de otras consideraciones afines. A fines de 1966 se realizó la primera reunión del Consejo de Ministros como tercer período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia.[1/] En dicha reunión se aprobaron una serie de resoluciones, destacándose las atingentes, al programa de liberación (por ejemplo, el compromiso de establecer un regimen de desgravación programada); a las bases para la institucionalización del Consejo de Ministros; al acercamiento entre ALALC y el MCCA. Se produjo además el acercamiento de Bolivia para formalizar su adhesión en el año 1967 a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Además de estas manifestaciones de carácter general, de los acuerdos de zonas limítrofes y de los estudios de cuencas hidrográficas, se han realizado algunos acuerdos subregionales que no se restringen a aspectos parciales si no que abarcan un conjunto de aspectos de la economía de los países participantes. Entre estos acuerdos cabe mencionar los siguientes: la constitución de la Comisión Mixta Permanente de Bolivia, Paraguay y

1/ Convocada por la Resolución 105 del Comité Ejecutivo Permanente.

/Uruguay, que

Uruguay, que se llevó a efecto en el mes de junio de 1963, y que ha sostenido reuniones en los años 1964-65-66. Sus propósitos principales son el incremento del intercambio comercial; aprobación de proyectos nacionales Conjunto; coordinar su participación en el proceso de integración económica. Otro esfuerzo similar, aunque mucho más reciente, está constituído por los contactos iniciados por los países centroamericanos, principalmente con México y Colombia. Finalmente, dentro de este orden cabe referirse a la constitución del Bloque o Grupo del Pacífico, cuyas raíces se encuentran en la Declaración de Bogotá (agosto de 1966) suscrita por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes personales de los Presidentes de Ecuador y Perú. Durante la V Conferencia del CIES,[1] los cinco países crearon la Corporación Andina de Fomento y avanzaron en la estructuración de la Comisión Mixta de Integración.

Los acuerdos subregionales fueron sancionados en la Declaración de Presidentes de Punta del Este a que se hará referencia brevemente. En todo caso, al margen de la sanción institucional de la misma, parece evidente que los acuerdos subregionales , a la vez que se constituyen en instrumentos de aceleración del proceso de integración, plantean como uno de sus requisitos la confrontación y unificación de políticas nacionales. Esto contribuye a fortalecer a nivel regional los vínculos entre la integración económica y la planificación nacional.

Los intentos de fomentar los procesos de integración y darles un mayor contenido de política de desarrollo, se han visto realzados con la reciente declaración de los Presidentes de América dada a publicidad con ocasión de

1/ Realizad en Viña del Mar, Chile

/la reunión

la reunión celebrada en Punta del Este en el presente año,[1] en la cual se analiza la necesidad de imprimir mayor celeridad a los procesos de integración. En cuanto a la relación de los dos esquemas de integración a que hemos hecho referencia, la Declaración de los Presidentes de América proclama: "Los Presidentes de las repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años. El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas".[2]

En consecuencia, ya se ha otorgado el respaldo político a ambos movimientos; queda, sin embargo, por ver cómo se lleva a cabo la implementación de los mismos, en aspectos tan importantes como:

- el equilibrio regional;
- los criterios de especialización del sector industrial;
- las bases sobre las cuales se realizará la sustitución de importaciones a escala regional;
- la armonización de políticas claves;
- la actitud que se adopte respecto al capital extranjero; y
- la forma en que los gobiernos coordinen la integración económica con la redefinición de las estrategias nacionales de desarrollo.

1/ 12 al 14 de abril de 1967.

2/ Declaración de los Presidentes de América, Punta del Este, Uruguay, 14 de abril de 1967.

/6.2 Alcances

6.2 Alcances sobre las políticas nacionales de desarrollo y su vinculación con la integración económica

Para analizar las políticas económicas nacionales lo más expedito es estudiar las características principales de los planes que han elaborado los diferentes países. Al menos dos razones justifican este procedimiento:

i) Es en éstos donde se sistematizan las estrategias de desarrollo, de manera que las redefiniciones de políticas nacionales a que hemos hecho referencia debieran reflejarse en los planes de desarrollo.[1/]

ii) Como se recordará, en el Capítulo III se señala que la realización de la PRDE requiere de ciertas formas de programación al nivel de la región en su conjunto, las cuales estarán fuertemente influidas por el consenso que exista a nivel nacional respecto a la necesidad de programar el desarrollo económico.

Queremos dejar previamente establecido que:

i) Lo anterior no significa necesariamente que exista correspondencia entre la política que se formula en el plan y la que efectivamente lleven a cabo los países. Razones de carácter práctico nos obligan en parte a emplear este procedimiento, en todo caso las líneas básicas de las estrategias que son las que nos interesan para nuestro estudio, se reflejan de un modo u otro en los planes.

ii) Nos interesa destacar de los planes aquellos aspectos que guardan relación más directa con la temática general del trabajo.[2/]

1/ De allí la utilidad de realizar una coordinación de los planes de desarrollo, aspecto en que hemos insistido a lo largo del trabajo.

2/ Para tratamiento de carácter más general véase: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre planificación, siglo XXI y Universitaria de Chile, ed., México, 1966.

/Hay dos

Hay dos formas de enfocar un examen de los planes de desarrollo. Una de ellas es una comparación en términos relativos de dos períodos (por ejemplo, década del 50 y década del 60). La otra sería una evaluación en términos más absolutos, comparando la situación actual con la situación que debería imperar de haberse cumplido con el papel y los objetivos que les fueron asignados a la planificación.

Sin desconocer el avance logrado durante la presente década respecto de:

i) el mayor estudio de la situación actual;

ii) la formación de cuadros técnicos;

iii) el mejoramiento de la base de información estadística;

iv) el perfeccionamiento respecto de las técnicas de proyección;

v) la racionalización del gasto público; y

vi) la experiencia acumulada respecto de la preparación de planes, etc.

Creemos que lo más pertinente en el caso específico de este trabajo, es evaluar el proceso de planificación en términos absolutos. Esto nos obliga a referirnos a los antecedentes que condujeron a la adopción de políticas programadas de desarrollo. En un informe reciente de CEPAL se señala al respecto: "El reconocimiento de la necesidad de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una constelación de factores internos y externos."

"Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica - y sobre todo la red de transportes y el suministro de energía - y de promover proyectos industriales de relativa envergadura en determinadas ramas estratégicas,

/estimuló la

estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados principalmente a la inversión pública."

"Con posterioridad y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes posibilidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo."[1/]

Lo anterior creemos que sintetiza en forma bastante acertada las razones objetivas que impulsaban a la adopción de planes de desarrollo.

Enfocado el problema en esta forma la planificación estaba destinada a convertirse en uno de los instrumentos básicos del desarrollo. A través del cual se sistematizaran las estrategias destinadas a llevar adelante un efectivo desarrollo económico y social de los países de la región. Ya

---

1/ Véase CEPAL "Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo", página 3, marzo 1967 (Documento presentado al segundo período de sesiones del Comité de Planificación del desarrollo de Naciones Unidas, celebrado en Santiago de Chile entre los días 10 y 21 de abril de 1967.)

/transcurridos alrededor

transcurridos alrededor de siete años de la institucionalización de la planificación,[1/] se pueden adelantar algunos juicios con relación al cumplimiento del papel asignado a la planificación.[2/]

Creemos que la planificación no ha podido cumplir con la función objetiva que estaba llamada a desempeñar. El impulso inicial que se tradujo en la mayoría de los países en la creación de oficinas de planificación y la adopción de planes de desarrollo a mediano y largo plazo, no fue acompañado de mayores realizaciones en los sistemas mismos de planificación ni tampoco de reformas adicionales en otros campos de la política económica.

Lo anterior no significa en ningún momento que la planificación no sea un instrumento adecuado de desarrollo. Lo que implica es que la concepción, elaboración y ejecución de la planificación en América Latina parece no haber sido la más adecuada en la mayoría de los casos.

Para poderse explicar la inexistencia de un proceso real y profundo de planificación, y analizar sus causas es necesario distinguir dos tipos de limitaciones u obstáculos:

i) Limitaciones y obstáculos provenientes del funcionamiento de los propios mecanismos de planificación.

ii) Otras limitaciones que no son intrínsecas a los mecanismos de planificación.[3/] Que vienen a ser más bien requisitos que exigen los planes, y que en la práctica no se han cumplido.

1/ Que puede situarse en la Conferencia de Punta del Este realizada en el año 1961.

2/ Razones prácticas nos obligan a generalizar los juicios al conjunto de América Latina.

3/ Haremos abstracción de las limitaciones de carácter externo, por haber sido analizados explícitamente en capítulos anteriores.

/De estas

De estas limitaciones nos interesan especialmente estas últimas. Las limitaciones de tipo metodológico si bien importantes creemos que no explican el por qué del estancamiento que se observa en los procesos de planificación.

Decíamos anteriormente que tanto la concepción como la ejecución de la planificación parecen no haber sido las más adecuadas. Respecto a la forma en que se concibió la planificación debemos decir que las razones objetivas de la misma tan sólo fueron captadas en los niveles técnicos y profesionales. El documento de CEPAL a que hemos hecho referencia señala en relación a este aspecto: "Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planificación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva en cuanto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir la estrategia de esa política. Desde un comienzo, se hicieron patentes distintas actitudes. En algunos casos, se tendió a ver en ella un instrumento más para la movilización de recursos financieros externos, y un requisito adicional de la cooperación financiera internacional, lo que acentuó la urgencia por contar con algún tipo de plan, y tendió a destacar en su contenido aquello que se relacionara más directamente con el concurso exterior. En cambio, en el plano profesional y conceptual, se consideraba que lo esencial era que la planificación se convirtiera en instrumento orientador de los cambios de fondo que requiere el desarrollo latinoamericano, y llegara a ser expresión de un verdadero programa de acción nacional de los distintos sectores hacia los objetivos de mejoramiento económico y social que la misma planificación ayudara a diseñar. A veces se identificaba la planificación con un propósito limitado de racionalización administrativa. En una u otra proporción, todos estos

/aspectos quedaron

aspectos quedaron incorporados a los planes que se elaboraron; pero con frecuencia objetivos sustanciales de política económica y social no llegaron a traducirse en decisiones concretas.[1/]

Desde el momento en que funciones de la planificación no fueron captadas en su esencia por los sectores encargados de ejecutar las políticas económicas no es de extrañar que se produjera una disociación entre la política - plan y la política que efectivamente se ha llevado a cabo.

Respecto a la elaboración de los planes estos han abarcado fundamentalmente planes de tipo perspectivo y de carácter global. Estando su elaboración circunscrita fundamentalmente al área del sector público, y dentro de éste a determinados niveles sin relaciones permanentes y estables entre sí.

Las formas en que se concibieron y realizaron los planes de desarrollo, restringieron evidentemente el campo de aplicación de los mismos. Pero la ejecución no se vio entrabada tan solo por la forma en que se concibió la planificación en los sectores encargados de ejecutar las medidas de política económica. La planificación exigía para su plena vigencia una serie de requisitos que no se han cumplido en forma efectiva, entre estos podemos mencionar:

- reformas de carácter institucional;
- reformas en la estructura agraria;
- ampliación del mercado interno vía redistribución de ingresos, etc.

Es cierto que se han sancionado leyes en orden a obtener esas modificaciones, pero hay que distinguir en forma clara entre la sanción de una ley y y su consolidación en términos de medidas concretas de política económica.

1/ CEPAL, op. cit. página 20.

/Todo este

7.4 Algunas consideraciones finales a modo de interrogantes

Dentro de la definición de la actual política de desarrollo, se han institucionalizado 1/ esquemas de planificación económica; integración económica y de redistribución de ingreso. Por lo que en principio podríamos afirmar, que en términos de intenciones estamos asistiendo a un proceso de redefinición de estrategias de desarrollo al cual concurren la vía integracionista, la ampliación del mercado interno y la sistematización de la política económica vía planificación.

Sin pretender evaluar la realización de dichos esquemas, podemos si señalar cual de ellos en términos de medidas concretas de política económicas, es el que está mejor implementado. Sin lugar a dudas la política mejor definida y a la cual se le ha dado el mayor respaldo político,2/ es la que se relaciona con la integración económica. Lo que cabe preguntarse es ¿en qué forma se asocia y refuerza esta política con las de ampliación del mercado interno y como se vincula con los procesos de planificación? La inexistencia formal de un plan de Desarrollo Económico y Social que integre estas distintas medidas en un todo coherente dificulta, la posibilidad de respuesta a ese tipo de interrogantes.

Respecto a la vinculación entre planificación e integración económica, no existe al menos institucionalmente un nexo permanente de discusión e información recíproca entre los que tienen a su cargo la política de integración y el diseño y ejecución de los planes.3/

1/ En términos de sanción política e implementación institucional.

2/ De parte de las principales autoridades gubernativas.

3/ Es decir entre Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Ejecutiva de ALALC y Oficina de Planificación.

/También surgen

Creemos que los instrumentos mencionados permiten formarse un cuadro general de la forma en la cual se espera consolidar la política que actualmente postula Chile en materia de integración, lo que unido a los aspectos señalados en 7.3.1, nos muestran los lineamientos básicos de la política del actual gobierno en materia de integración.[1/]

1/ Hemos dejado fuera del texto el análisis del Comercio de Chile con ALALC, por no comulgar con el espíritu de este capítulo, para ubicar al lector en términos de orden de magnitud se añaden al final del capítulo dos cuadros, en que se refleja el comercio y la composición de las exportaciones con ALALC. Cuadros 28-29.

/7.4 Algunas

y dependiendo de la naturaleza de los acuerdos que se quiere lograr, de los sectores seleccionados y del tiempo definido para realizar la integración, el camino de los Acuerdos de Complementación se irá encontrando con limitaciones, que la sola aplicación de una política sectorial no puede resolver".[1/]

c) El funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Coordinación, cuyas tareas se realizan dentro del espíritu del Tratado de Montevideo y de acuerdo a los instrumentos multilaterales respectivos, tienen como objeto promover la coordinación de las políticas comerciales, industriales, agrarias, financieras, de cooperación técnica, etc., entre pares de países. Este es un instrumento que puede llegar a constituirse en un instrumento importante en materia de coordinación de políticas nacionales de desarrollo. Chile ha integrado Comisiones Mixtas con Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.[2/]

d) Como ya se ha señalado, los acuerdos subregionales,[3/] pueden contribuir a vigorizar los procesos de integración, dentro de un concepto más amplio que el estrictamente comercial. A ese espíritu parecen estar respondiendo las iniciativas que está adoptando el denominado bloque del Pacífico.[4/]

1/ Véase Secretaría Ejecutiva ALALC, Chile, publicación Nº 10. Introducción pág. xiii.

2/ Su contenido se analiza en Secretaría Ejecutiva ALALC, Chile, op. cit. Págs. 41-46.

3/ Sancionados en la última reunión del Consejo de Ministros.

4/ Al cual hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

/Creemos que

i) Desgravación programada y establecimiento de un arancel externo común.

ii) Acuerdos de complementación por sectores industriales.

iii) Comisiones mixtas de coordinación. (Acuerdos de carácter bilateral.)

iv) Acuerdos subregionales de integración (que permitan unir la economía de los países que desean avanzar en forma más acelerada, que lo establecido dentro de los límites del Tratado de Montevideo).

a) Con respecto a la "Desgravación Programada y Arancel Externo Común", estos instrumentos aparentemente de carácter comercial, pueden transformarse en elementos que obliguen a coordinar las distintas áreas de las políticas nacionales de desarrollo. En efecto si la desgravación programada abarca a todo el Arancel,[1/] esto acarreará como lógica consecuencia una coordinación de las políticas cambiarias, tributarias, de inversiones, de tratamiento al capital y a la mano de obra, etc., que en último término deberá traducirse en una coordinación cada vez más estrecha de los planes nacionales de desarrollo. Lo que cabe preguntarse es ¿hasta que punto es este objetivo (el de la coordinación de planes), el que persigue el actual gobierno en materia de integración?

b) En relación al segundo de los instrumentos señalados, "Acuerdos de complementación por sectores industriales", parece existir conciencia del papel que dichos acuerdos pueden desempeñar, de manera de agilizar el intercambio y dinamizar el proceso de integración, pero también se les reconocen sus limitaciones. Una publicación oficial señala..."De esta manera

1/ Que es la posición chilena.

/y dependiendo

Respecto a la participación de la inversión extranjera señalan... "El regimen general para la inversión extranjera es materia que corresponde plantear a nivel suprasectorial; con ello nos referimos a cuestiones tales como el regimen tributario, de retornos, de retiro de utilidades y de capital, de sujeción a los derechos y responsabilidades frente a las decisiones de soberanía nacional, etc. Sin embargo, es conveniente orientar la inversión extranjera dentro de la industria manufacturera, en el mismo marco general establecido para la empresa privada y hacia manufacturas finales y/o de alta elaboración. En la producción de manufacturas primaria sólo se justifica el capital extranjero cuando aporte tecnologías que no se puedan importar de otra forma y/o cuando aporten mercados externos que de otro modo podría ser muy aleatorio o costoso capital". (Página 129.)

A continuación señalamos en forma breve, los instrumentos o medios a través de los cuales se está intentando concretar la estrategia de Chile en materia de integración y a cuyos aspectos básicos nos acabamos de referir.

7.3.1 Aspectos de tipo instrumental

De las posiciones adoptadas en las reuniones de ALALC,[1] como asimismo de algunas publicaciones de carácter oficial,[2] se puede desprender que la posición chilena frente al proceso de integración descansa en los siguientes instrumentos: (o medidas de política económica.)

1/ Especialmente de las que han tenido lugar entre los Ministros de Relaciones Exteriores.

2/ Véase Secretaría Ejecutiva ALALC - Chile, "El sexto año de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, publicación N° 10-1967.

/i) Desgravación

dan estos casos de alta escala de producción de bienes para el abastecimiento interno, se hace necesario la intervención estatal para evitar los vicios monopólicos y así entregar al usuario el producto al menor precio posible. Por otra parte, tales producciones requieren cuantiosas inversiones y si no ofrecen una rentabilidad atractiva, el sector privado dificilmente se ocupará de desarrollarlas. En resumen el Estado debe apoyar la gran empresa privada solo para exportación:[1] La gran empresa orientada al mercado interno debe ser controlada en alguna forma por el Estado, cuando las dimensiones del mercado interno no aseguren condiciones de competencia y cuando la producción sea de tipo básico."

"En cuanto a las medianas y pequeñas empresas, estas corresponden a la iniciativa privada y el apoyo del Estado debe darse en el sentido de democratizar el acceso al crédito y promover con otros instrumentos el desenvolvimiento del empresario con iniciativa. Este objetivo de promoción de la mediana y pequeña industria debe ser complementado con otro objetivo: procurar que la pequeña industria y la artesanía no tengan actividades competitivas con la gran industria, sino más bien sean complementarias, o sea, fabriquen partes e insumos para la industria mayor, en líneas en que no hay economías de escala".[2]...

1/ El subrayado es nuestro.

2/ CORFO, op. cit. página 128.

/Respecto a

de consumo. Por lo demás, la industria básica tiene que operar a escalas que superan frecuentemente las dimensiones del mercado interno chileno, de modo que para desarrollarla se deberá exportar parte de su producción con lo que el primer objetivo (numeral ii, en este documento), viene a ser necesario para el segundo".[1] (Numeral iii.)

iv) Desarrollan la producción de bienes durables de consumo popular. (En función de esquemas de redistribución de ingreso.)

v) Establecer programas de mejoramiento de la productividad y eficiencia de la industria existente.

Nos interesa destacar además de estos objetivos de carácter general - en los cuales se aprecia en forma clara el papel que desempeña la integración económica regional de manera de dar viabilidad a la estrategia delineada -[2] un aspecto que puede llegar a definir en el futuro cercano la orientación básica de la política que Chile adopte en materia de integración. Este aspecto se refiere a la iniciativa estatal e iniciativa privada en el proceso de industrialización, en relación a este aspecto el documento de CORFO señala ..."Esta estrategia considera que la gran empresa es necesaria en aquéllas producciones donde se presentan importantes economías de escala y en general en la exportación. Cuando se

1/ CORFO, op. cit., págs. 126-127.

2/ Para una presentación más reciente y con un contenido más político véase "Discurso del Presidente Frei en la Intendencia de Concepción". Presidencia de la República, Secretaría de Prensa. (11 de marzo de 1967.)

/dan estos

proceso histórico de industrialización, como asimismo en la necesidad de la industrialización. Por otra parte, los escollos más o menos tradicionales de su producción se hacen críticos, a los que habría que agregar los nuevos escollos derivados de la pérdida de adecuación de la organización institucional y de la política industrial". (Página 123)

Posteriormente se hace una síntesis del proceso de industrialización chileno,[1/] delineando algunos gruesos trazos de la coyuntura industrial chilena, señalando a continuación los objetivos más relevantes que deberían estar presente en el diseño de una estrategia para el desarrollo futuro de la industria. Los objetivos allí señalados son:

i) Necesidad en intensificar el proceso de industrialización (en función de la necesidad de elevar el ingreso; crear nuevas fuentes de ocupación; satisfacer las demandas de consumo y de las otras actividades económicas, etc.).

ii) Dar prioridad en el proceso de industrialización a la exportación de manufacturas.

iii) Dar prioridad a las industrias básicas (o sea las que producen bienes intermedios y de capital).

En relación a los objetivos ii) y iii), se indica... "Esto porque son impulsos autónomos - (los objetivos ii) y iii) - que harán crecer la industria más allá de las posibilidades de una demanda de un mercado interno restringido y saturado en sus márgenes de sustitución en manufacturas

---

1/ Que en sus aspectos básicos, coincide con lo señalado en los puntos 7.1 y 7.2 de este capítulo.

/de consumo

iii) "Como tuve oportunidad de subrayar en mis declaraciones inaugurales, la integración latinoamericana, superando fórmulas anacrónicas, es condición inescapable para mantenernos en las fronteras más avanzadas del pensamiento creador, del esfuerzo científico y de la eficiencia técnica; es la vez exigencia del desarrollo económico y medio eficiente para exaltar nuestros valores humanos" 1/...

Los párrafos anteriores reflejan en el importante papel que se le asigna al proceso de integración dentro del actual esquema de política económica.2/ Lo que además se ha visto confirmado con la actuación que dentro y fuera de ALALC ha desempeñado la representación oficial del gobierno, identificándose como uno de los países que intentan dinamizar el actual proceso de integración.

Una presentación en términos más técnicos se traduce en la publicación de CORFO a que hemos hecho referencia en este capítulo.3/ Allí se comienza señalando:

"El desarrollo industrial chileno requiere de una nueva estrategia, de una nueva modalidad de crecimiento. Es necesario reconocer los cambios que se han producido en las fuentes de estímulo que han dinamizado el

---

1/ El subrayado es nuestro.

2/ En el que pretenden aunarse objetivos de estabilización, crecimiento y redistribución. (Para una exposición sistemática véase tésis de grado de Enrique Sierra, op. cit. Cuarta parte.)

3/ Véase Corporación de Fomento de la Producción, op. cit., capítulo IV punto 1, La estrategia general del desarrollo industrial, página 123 a 130.

/proceso histórico

7.3 La política del actual gobierno en materia de integración (Lineamientos básicos.[1])

7.3.1 Aspectos básicos

Quizás la mejor forma de comprender el papel que se le asigna a la integración económica regional, en el contexto de la actual estrategia de desarrollo, sea recordando algunos párrafos de la carta que el actual Presidente de Chile señor Eduardo Frei dirigiera a cuatro destacados economistas latinoamericanos:[2]

i) "Los numerosos diagnósticos de la realidad latinoamericana reflejan la aguda incapacidad de muchos de estos países para programar su desarrollo económico y su progreso social en escala nacional, en un mundo en que la tecnología y las unidades productoras requieren vastos recursos y mercados de gran amplitud para ser utilizados racionalmente"....

ii) ¿"Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en comportimentos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo, entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura frente a vastos conglomerados que multiplican su progreso, precisamente por su espíritu unitario"....

1/ Por razones obvias, debe tenerse presente que lo que pretendemos en este acápite es señalar a grosso modo los aspectos más sustantivos que en materia de integración ha adoptado el actual gobierno.

2/ Señores José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santa María, Raúl Prebisch (carta fechada el 6 de enero de 1965).

/iii) "Como

La secuencia e intensidad con que se adopten las medidas de política económica relativas a la integración económica y ampliación del mercado interno, como asimismo los cambios de carácter institucional que estos provoquen, serán función de los esquemas políticos en los cuales dichas medidas se desenvuelvan. De lo que sí estamos cierto es que ambos tipos de medidas deben actuar en forma conjunta.

/La política

De todos modos, aún dentro de las connotaciones señaladas, en las cuales adquiere un papel tan significativo el proceso de integración, la viabilidad a largo plazo de una estrategia de desarrollo para el caso chileno requiere de la presencia de medidas de política económica destinadas a la ampliación del mercado interno. Baste sólo recordar que el 36 por ciento de la población total estaba catalogada como rural [1/] en el censo del año 1960, para comprender que la viabilidad política de una estrategia de desarrollo necesita incorporar en forma plena a la actividad económica, a un porcentaje considerable de ese 36 por ciento catalogado como rural.[2/] Además de consideraciones estrictamente económicas, como lo son:

i) Las relaciones de abastecimiento de materia prima de la agricultura a la industria.

ii) Los requerimientos de insumos y maquinarias que un crecimiento intensivo en la agricultura demandaría al sector industrial, significaría una posibilidad adicional de ampliación del mercado.

iii) La mayor demanda efectiva de los grupos de bajos ingresos que presionarían la oferta de industrias de carácter tradicional que son mano de obra intensiva, con lo cual puede aminorarse el impacto que sobre ocupación pudiera generar el desarrollo de industrias de carácter dinámico y el crecimiento intensivo del sector agrícola.

1/ En las economías de América Latina el ingreso per cápita es sensiblemente más bajo en las áreas rurales. Como asimismo es mayor la concentración del ingreso.

2/ A lo que habría que añadir a los grupos marginales de los centros urbanos, que en su mayor parte son absorbidos por actividades de carácter terciario. (Actividades que el año 1960 absorbían un 41 por ciento aproximadamente de la población activa total.)

/La secuencia

De manera que cualquier esquema de desarrollo que se postule, necesita incorporar dentro de la definición de su estrategia la vía integracionista como forma de dinamizar el comportamiento del sector industrial. Por tanto no existe una disyuntiva entre planteamientos pro-integracionistas y antintegracionistas, lo que si está sujeto a discusión es la forma en la cual debe participarse en los procesos de integración,[1/] fundamentalmente en lo que respecta a la distribución de los beneficios de la integración.[2/]

La incorporación de la vía integracionista en el modelo de desarrollo chileno, cobra una vigencia más impulsiva si se piensa que en Chile las posibilidades de ampliación de la frontera agrícola estan prácticamente agotadas.[3/] Lo anterior no equivale a negar las posibilidades de ampliación del mercado interno, de hecho un crecimiento intensivo en el sector rural-agrícola, significaría una ampliación cierta del mercado interno, pero el impacto de medidas de esta naturaleza no se reflejarían en forma inmediata sobre el sector industrial, de forma de dinamizar el comportamiento del mismo.

1/ En este capítulo nuestro concepto de integración y los objetivos del mismo, corresponden a lo que hemos mantenido en el resto de los capítulos.

2/ Tema que por su amplitud escapa totalmente al espíritu de este capítulo.

3/ Además dada su estructura geográfica, no existen posibilidades de un crecimiento hacia el interior. (A no ser en un esquema de integración con países limítrofes.)

/De todos

Cuadro 27

CHILE: PRODUCTOS IMPORTANTES EN LA EXPORTACION INDUSTRIAL
(En millones de dólares)

	1955	1960	1963
Conservas de frutas y legumbres	-	0.5	0.2
Conservas de pescado y mariscos	0.3	0.5	0.9
Aceites y grasas industriales	-	0.5	1.7
Harina de pescado	-	1.3	9.4
Cebada malteada	2.1	0.9	0.4
Vinos	1.6	0.3	1.1
Maderas	15.7	1.7	1.6
Hierro y acero	8.7	14.8	3.5
Ferroaleaciones	1.1	1.0	1.5
Cobre elaborado	7.7	2.6	2.1
Explosivos	0.4	1.8	0.1
Totales	37.6	25.9	22.5
Por ciento sobre total de exportaciones de productos manufacturados	93.9	68.3	69.4

Fuente: CORFO op. cit. página 24.

/De manera

Cuadro 26

CHILE: EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(En millones de dólares)

Productos	1950	1955	1960	1963
Productos alimenticios	3.6	3.1	3.4	13.9
Bebidas y licores	1.6	1.6	0.3	1.1
Productos textiles	1.2	0.4	0.2	-
Productos químicos	2.3	2.5	4.7	5.1
Productos metalúrgicos	32.2	25.5	18.4	6.0
Maquinarias y herramientas	0.5	1.6	0.4	0.6
Equipo de transporte	0.1	0.2	0.2	4.3
Productos diversos	5.2	3.0	4.9	1.4
Totales	46.7	37.9	32.5	32.4

Fuente: Superintendencia de Aduanas.

/Cuadro 27

De manera que podría afirmarse que el proceso de sustitución de importaciones dentro del reducido marco nacional no puede continuar desempeñando un papel dinámico. Pueden existir posibilidades adicionales de sustitución a escala nacional, pero no de una envergadura que permita acelerar el ritmo de crecimiento industrial.

El proceso de industrialización en el caso chileno no constituye una excepción al comportamiento observado en América Latina,[1/] y esas mismas características han significado minimizar la posibilidad de exportación de bienes manufacturados. Reflejándose con extremada dureza una estructura asimétrica en el sector externo, el valor de las exportaciones de productos manufacturados alcanza en los últimos años a poco más de 30 millones de dólares, lo cual equivale a menos de la décima parte de las importaciones del sector industrial. Incluso el valor de las exportaciones ha disminuido entre los años 1950-63 (véase cuadro), reflejándose además en la estructura de exportaciones de bienes manufacturados una manifiesta concentración en un escaso número de rubros como lo reflejan los cuadros 26 y 27.

Las breves consideraciones anteriores nos permiten afirmar que la continuación del proceso de sustitución de importaciones sobre bases dinámicas, y las posibilidades de diversificar la estructura de exportaciones con la incorporación de bienes manufacturados, están estrechamente ligadas a las posibilidades de ampliación del mercado vía integración.

3/ Al que hicimos breve referencia en el capítulo I.

/Cuadro 26

Cuadro 25

CHILE: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
(En millones de dólares)

Productos	1950	1955	1960	1963
Productos alimenticios	23.4	45.3	30.0	49.3
Bebidas y licores	0.3	0.8	1.3	0.4
Tabaco manufacturado	0.1	0.1	0.1	-
Productos textiles	14.5	10.9	22.2	17.1
Productos químicos	34.9	65.4	60.2	96.7
Productos metalúrgicos	26.8	21.6	31.7	31.5
Maquinarias y herramientas	49.6	58.9	104.2	152.7
Equipo de transporte	20.5	52.7	77.3	74.9
Productos diversos	15.8	20.9	38.4	54.3
Total	185.9	276.6	365.4	476.9

Fuente: Superintendencia de Aduanas.

/De manera

Otro indicador, del agotamiento que ha experimentado el proceso de sustitución de importaciones, también de carácter indirecto está dado por la variación experimentada en la composición de importaciones, en las cuales las materias primas y los bienes de capital pasaron a adquirir un peso sustantivo.[1/] Este último hecho se refleja en el cuadro 25.

Por último el comportamiento del coeficiente de importaciones tiende también a reflejar un estancamiento en el proceso de sustitución de importaciones. Entre los años 1940-45, este coeficiente baja de 13.9 por ciento a 10.4 por ciento, entre los años 1950-55 logra mantenerse en promedio alrededor del 90 por ciento.[2/] En cambio en la década del 60, su valor promedio ha sido de un 13.0 por ciento aproximadamente,[3/] y la disminución observada en los años 1962-63 respecto al año 1961 es producto fundamentalmente de una restricción en la capacidad para importar y de un encarecimiento relativo de los bienes importados.[4/]

1/ Llama la atención el fuerte crecimiento que experimentaron las importaciones de bienes de capital, productos químicos y equipos de transporte.

2/ Tengase presente que estos son los períodos de mayor auge del proceso de industrialización.

3/ Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El proceso de industrialización en América Latina. (Anexo Estadístico, cuadro 5, pág. 5, versión mimeografiada.)

4/ La crisis de divisas del Banco Central se produjo en diciembre del año 1961, lo que aunado a la devaluación del tipo de cambio explica en parte el comportamiento restrictivo de las importaciones.

/Cuadro 25

Conjuntamente con el comportamiento inestable del proceso de industrialización, se observa una pérdida en el dinamismo del sector. Esto último coincide con la aparición de esquemas de política económica en los cuales la intervención estatal directa se ve desdibujada, tampoco se producen en el período 1950-63 modificaciones sustantivas en los esquemas de redistribución de ingresos, y como hemos indicado las políticas económicas se orientan fundamentalmente a la contención del proceso inflacionario. Las razones anteriores unidas a la existencia de un mercado relativamente reducido, entrabaron considerablemente la continuación del proceso de sustitución de importaciones.

La sustitución de importaciones se orientó hacia aquellos bienes de relativamente fácil fabricación en términos de requerimientos tecnológicos y de calificación de mano de obra.[1/] Este hecho se refleja en parte en la composición por agrupaciones que se observa dentro del sector industrial:

i) Las industrias calificadas como tradicionales generaban en el año 1957 el 60.5 por ciento del valor agregado de la industria manufacturera.

ii) Las industrias intermedias participaban ese mismo año con un 20.3 por ciento del total.

iii) El incipiente desarrollo de las industrias mecánicas queda de manifiesto, en el reducido valor de su participación dentro del total del valor agregado (9.9 por ciento).

1/ La publicación de CORFO señala: "Los primeros esfuerzos se orientaron hacia la zona "primaria" de sustitución. Cuatro sectores industriales: vestuario y calzado, alimentos, muebles y accesorios y productos metálicos, concentraron en ese período entre el 71 y el 75 por ciento de la fuerza de trabajo de la industria manufacturera, lo que es un índice claro del carácter artesanal que tenía dicha actividad. (CORFO op. cit. página 5.)

/Otro indicador

7.2 La integración en la estrategia de desarrollo chileno

Creemos que es útil recordar que Chile está calificado en ALALC como uno de los países de mercado insuficiente. Esa misma característica es la que ha condicionado al proceso de sustitución de importaciones, que ha sido el elemento que le ha conferido dinamismo al proceso de industrialización.

Sin dejar de reconocer el papel importante que ha desempeñado el sector industrial,[1/] queremos llamar la atención respecto al comportamiento hasta cierto punto inestable observado en algunos años. Comparando el desarrollo industrial con el de la economía en su conjunto [2/] se observan los siguientes valores:

Período	Valor
1940-45	2.98
1945-50	0.88
1950-55	1.45
1955-60	0.06
1960-63	0.37

1/ La industria manufacturera es la primera actividad económica del país, con respecto a la participación en la generación del producto geográfico bruto. Entre los años 1940-44 mantenía esa primacía con un porcentaje de 20.0 por ciento, entre los años 1960-63 su participación se ha incrementado al 23.6 por ciento. (Fuente: Cuentas Nacionales, 1964. CORFO.)

2/ Medición del proceso de industrialización.

/Conjuntamente con

Los cambios señalados en la política económica han determinado una situación bastante crítica para la industria y en general para la actividad económica. Como bien lo señala la publicación de CORFO a que hemos hecho referencia en este capítulo ... "Los niveles del producto geográfico bruto de los años 1962 y 1963, a precios de mercado fueron sólo en un 18 por ciento superiores a los registrados en 1957. La tasa de crecimiento fue para el período 1957-63 de sólo 2.8 por ciento anual."[1/]

Actualmente se postula abiertamente un modelo de apertura hacia el exterior vía integración, como forma de dinamizar la economía chilena.

1/ CORFO, op. cit., página 7.

7.2 La

En el período 1946-51, se produce una fuerte contracción de la actividad manufacturera, cuya tasa de crecimiento alcanza tan solo un valor de 1.8 por ciento. Ello se debió a que se habían colmado la mayor parte de los rubros de fácil sustitución y a la acumulación de divisas hechas durante el conflicto bélico, hecho este último que posibiltó la importación de ciertos artículos que se fabricaban en el país.

Durante la primera mitad de la década del 50, se incorporan al mercado dos industrias de carácter básico:

i) La industria siderurgica de Huachipato en 1950;

ii) La refinería de Concon en el año 1954.

Estos dos hechos y la continuación de la electrificación del país a cargo de Endesa, significaron un repunte de la actividad industrial.[1/]

A partir del año 1955, se advierte un cambio en la concepción básica de la política económica,[2/] los controles e intervenciones estatales directas fueron remplazadas por mecanismos de tipo indirecto. Conjuntamente se concede una mayor libertad económica de corte ortodoxo, e incorporándose a la escena económica las políticas antinflacionistas que se transforman en el punto neurálgico de las políticas económicas posteriores.[3/]

1/ La tasa de expansión anual en el período 1949-56 subió a un 4.7 por ciento. CORFO, op. cit. página 7.

2/ Para un enfoque sistemático sobre historia de la política económica chilena, véase Carlos Lessa, "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile." Trimestre económico - julio/septiembre, 1967.

3/ Una maciza presentación al respecto se encuentra en la tesis de grado de Enrique Sierra, Sergio Benavente, Juan Osorio, Política de Estabilización. Universidad de Concepción 1967. (Mimeo. ILPES.)

/Los cambios

El hecho señalado respecto al dinamismo del sector industrial, no significa que el proceso de sustitución de importaciones se iniciara tardiamente. El control de las divisas establecido a partir del año 1932, y la expulsión a las actividades industriales de un numeroso contingente de obreros con un cierto grado de calificación, procedentes de las actividades mineras paralizadas, aunado al vacío de oferta provocado por la situación del sector externo, se conviertieron en factor de estimulo al proceso de industrialización vía sustitución de importaciones. Sin embargo no es sino en el año 1938, donde recien se inician esfuerzos premeditados de industrialización.[1/]

Con la creación, en 1939, de la Corporación de Fomento de la Producción se institucionaliza en el caso chileno la participación activa del estado en el proceso productivo mediante la creación, financiamiento y establecimiento de varias industrias básicas. En terminos cuantitativos este impulso dado al sector industrial, se tradujo en una tasa anual de crecimiento del sector del 11 por ciento en el período 1941-46, contribuyó al logro de esa tasa de crecimiento un segundo vacío de oferta,[2/] producto de la segunda guerra mundial.

1/ Una publicación reciente de la Corporación de Fomento de la Producción señala: "Una de las principales consignas del candidato presidencial don Pedro Aguirre Cerda, fue en 1938 la necesidad de industrializar el país a fin de elevar el nivel de vida del pueblo chileno. Este pensamiento quedó incorporado en la Ley que creó la Corporación de Fomento de la Producción, en 1939, al encomendársele a este organismo la elaboración de un plan destinado a aumentar la producción para elevar el bienestar de los habitantes de Chile." Véase: El desarrollo industrial de Chile, página 6, CORFO, Informe 1966.

2/ El primero estuvo dado a raíz del colapso del sector externo (1930).

/En el

Respecto al sector industrial, si bien el caso chileno puede ser destacado por la antiguedad de sus esfuerzos de desarrollo industrial como señala una publicación de CEPAL ..... "Entre los países con mercados de menor tamaño absoluto destacan, por la antiguedad de sus esfuerzos de desarrollo industrial, Chile y el Uruguay. En el primero, el dinamismo del sector externo, si bien contribuyó a que el nivel medio del ingreso fuera relativamente alto, había sido frenado más de una vez por la contracción del principal producto de exportación, hasta que ésta era compensada por la expansión de un producto nuevo, lo que acentuó la preocupación por el desarrollo de una industria manufacturera nacional. Signos de esa preocupación fueron la creación en 1883 de la Sociedad de Fomento Fabril y la incorporación de medidas proteccionistas deliberadas a una ley que data de 1897, así como la producción en la misma época de equipos agrícolas, material de transporte e incluso algunas máquinas a vapor."[1/] Sin embargo, el impacto de la crisis sobre la demanda global y la capacidad para importar, no permitieron que el sector industrial se transformara en el elemento dinámico del sistema. Tan solo después de la segunda guerra mundial el sector industrial inicia un crecimiento relativamente acelerado que se mantiene hasta mediados de los años cincuenta.[2/]

1/ Véase: CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, (página 16). Publicación de las Naciones Unidas, 1965.

2/ La participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto (c.f.) fue de 9.1; 8.9; 16.1; 19.9 (en porcientos) en los años 1908, 1930, 1946 y 1955 respectivamente (hoy en día no supera el 18 por ciento), CEPAL, op. cit. Anexo Estadistico, pág. 2.

/El hecho

Respecto al modelo primario exportador, el caso chileno corresponde a un enclave de carácter minero, que practicamente ha permanecido aislado del resto de los sectores económicos. De manera que las innovaciones tecnológicas del sector, no se difundieron sectorialmente. No es de extrañar por lo tanto que el colapso del sector externo, se trasmitiera con inusitada violencia sobre la economía chilena, debe recordarse que la capacidad para importar fue castigada fuertemente entre el brevísimo período que va del año 1929 a 1931, bajando en un 60 por ciento. La mayor parte de la actividad exportadora se vió obligada a paralizar sus faenas. Lo anterior, unido a la disminución de ingresos fiscales que se produjo significó una cesantía bastante considerable.

La importancia del sector externo se reflejaba entre otras cosas, en el coeficiente de importación el año 1929 tomaba un valor de 31.2 por ciento, valor que practicamente conserva el año 1930, para descender bruscamente a 19.6 por ciento el año 1931 y a 7.4 por ciento el año 1932.[1/] Las importaciones respecto de la oferta global representaban un 23 por ciento antes de la crisis del sector externo, actualmente dicha proporción se ha reducido a un valor aproximado del 10.0 por ciento.

La falta de dinamismo del sector exportador, podía ser remplazada por dos sectores internos, la agricultura y la industria. El primer sector era incapaz de responder al desafío debido a factores de carácter institucional, entre los que cabe destacar los regimenes de tenencia de la tierra y las condiciones sociales que imperaban en el agro.

1/ Véase CEPAL. El proceso de industrialización en América Latina, (anexo estadístico) cuadro 5 (página 5.

/Respecto al

Capítulo VII

LA VISION DE LA INTEGRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA POLITICA ECONOMICA CHILENA

Como se señala en la introducción, este capítulo escapa a la temática central de esta tesis. Tampoco constituye el estudio de un caso en función de lo analizado en capítulos anteriores y por tanto la prescindencia del mismo no habría alterado en lo más mínimo la estructura general y particular de este trabajo. Hemos estimado si conveniente expresar en forma condensada algunas ideas de carácter general sobre el caso específico de Chile, movidos por inquietudes de carácter personal y por la inercia de la redacción de los capítulos anteriores.

El capítulo consta de cuatro acápites. En el primero se señala a grosso modo el modelo de desarrollo chileno, a continuación se analiza el papel que debe jugar la integración en el diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo dadas las condicionantes existentes. En tercer lugar se deducen los lineamientos básicos de la actual política en materia de integración, para concluir con algunas reflexiones a modo de interrogantes.

7.1 El modelo de desarrollo chileno

La economía chilena constituye un caso típico del modelo tradicional de desarrollo, con el que se suele asociar a las economías de América Latina. Se pueden distinguir con cierta claridad el desarrollo del modelo primario exportador y el de crecimiento hacia adentro, postulándose actualmente un modelo de corte integracionista.

/Respecto al

Cuadro 24

PROPIEDAD DE LAS TREINTA[a/] MAYORES EMPRESAS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes)

Países	Proporción propiedad del		
	Gobierno	Capital privado nacional	Capital privado extranjero
Argentina	61.3	20.5	18.2
Brasil	59.1	20.0	20.9
Chile	43.2	10.6	46.2
Colombia[b/]	54.1	39.1	6.1
México	82.2	13.9	3.9
Venezuela[b/]	74.0	22.9	3.1
Promedio no ponderado	62.4	21.2	16.4

Fuente: Frank Brandenburg, The Development of Latin America Private Enterprise, National Planning Association, Washington D.C., 1964

a/ Argentina 29, Brasil 32, Colombia 32.

b/ Excluyendo a las compañías petroleras.

instituir fórmulas de colaboración entre el capital latinoamericano y el extranjero para asegurar su contribución y evitar su dominación".[1/]

Creemos que una de las formas de lograr la definición respecto a los elementos claves arriba señalados, sería una participación más directa de los gobiernos en los procesos de integración. Concretamente el establecimiento de empresas multiestatales en los sectores de carácter más dinámico, podría provocar un impacto sumamente positivo para apresurar la definición e implementación de una PRDE. Paralelamente se podrían ir coordinando los programas de infraestructura, y la realización de proyectos multinacionales en esa misma línea. Ahora bien, la creación de empresas multiestatales, incluso puede no significar el desplazamiento del capital privado - si es esto lo que preocupa - es ilustrativo en este sentido el cuadro adjunto citado por Sidney Dell.[2/]

Los acuerdos subregionales, los acuerdos de países limítrofes y el aprovechamiento de recursos naturales comunes a varios países, conjuntamente con la creación de empresas multiestatales, creemos que podrían transformarse en instrumentos decisivos para el logro de una política regional de desarrollo equilibrado, a lo que habría que añadir un requisito indispensable: "la vigencia plena y óptima de los procesos de planificación a escala nacional". Optima en el sentido de diseñar y ejecutar las reformas estructurales que el desarrollo requiere y que las circunstancias presentes lo exigen en no pocos casos con inusitada violencia.

1/ Susan Sidjansky, "Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana", INTAL-BID, 1967, p. 153.

2/ Sidney Dell, op. cit. p.314 (Cuadro 24)

/Cuadro 24

- Dinamizar y transformar el intercambio intrazonal. Lo que requiere de la presencia de acuerdos de complementación en los denominados sectores estratégicos, que hasta el momento han estado ausentes del cuadro de la integración.1/
- Consolidar y ampliar mecanismos de financiamiento, que tengan una mayor autonomía regional para el manejo de las asignaciones.
- Coordinar ciertas políticas económicas de corto plazo que desvirtúan artificialmente los flujos de comercio. (Cambiaria, tratamiento de importaciones, tributaria, etc.)
- El establecimiento de un tratamiento común al capital extranjero. Al respecto, una publicación reciente de INTAL señala:

  "Sin embargo, en la actualidad, las estructuras económicas regionales son en gran parte producto de grandes empresas norteamericanas o europeas establecidas en varios países, pero que se benefician de una estrategia continental. Es sabido que los dos acuerdos de complementación que rigen en la ALALC conciernen principalmente a dos grandes empresas extranjeras. La experiencia demuestra que la liberalización comercial por indispensable que sea no es suficiente para asegurar un desarrollo equilibrado de la región. Se necesita una acción común positiva capaz de orientar y estimular el desarrollo regional, como, por ejemplo, la definición de los objetivos, la creación de un fondo de desarrollo y la formulación de reglas comunes de garantía y de control para los capitales extranjeros. Es urgente

1/ Como asimismo de realizar una desgravación programada de derechos aduaneros, conjuntamente con el establecimiento de un arancel externo común. (Especialmente en el caso de la ALALC.)

/instituir fórmulas

De manera que en las condiciones en las que actualmente se desenvuelven los procesos de integración y planificación, no se distinguen con claridad las posibilidades de comenzar a implementar la Programación Regional Conjunta en lo que hemos definido como su primera fase "Coordinación de algunos aspectos de las políticas nacionales de desarrollo".[1/] Mientras esto suceda y en conformidad a lo planteado en capítulos anteriores, la integración no podrá constituirse en una vía funcional del desarrollo económico y en consecuencia los países no podrán diseñar y ejecutar estrategias integrales de desarrollo, con los consiguientes costos económicos y sociales, que tenderán a perpetuar la situación de crisis y estancamiento.

Lo anterior implica que es necesario redoblar los esfuerzos en los centros de investigación, pero no de manera exclusiva para examinar cuidadosamente el instrumental analítico que van a requerir las formas que se adopten de programación regional, sin olvidar esto, de lo que se trata es de incitar a un diálogo franco y abierto con los centros de decisión política nacionales y regionales, de modo de ir creando una conciencia respecto de la necesidad imperiosa de lograr concebir y ejecutar una Política Regional de Desarrollo Equilibrado. De lo que se trata no es de implementar cualquier esquema de integración, sino más bien de dotar a los procesos de integración con un contenido social y político de carácter masivo que pueda conferirle un dinamismo permanente.

A nivel regional la viabilidad de la programación regional conjunta, (forma a través de la cual se puede llevar a cabo la P.R.D.E.), dependerá de que los mecanismos institucionales ya establecidos se definan respecto de:

1/ A cuya implementación nos hemosrreferido en el Capítulo V.

/- Dinamizar y

estando diseñados los instrumentos institucionales[1] que potencialmente pueden ser de gran utilidad para la realización efectiva de algunas formas de programación regional. Sin embargo, la concurrencia de estos factores de carácter institucional no han sido acompañadas de decisiones concretas de acuerdos de complementación, especialmente para los sectores directamente productivos.

Los países de la ALALC han postergado nuevamente la reunión de Directores de Planificación de los países miembros. La primera y última reunión de esta naturaleza, se está distanciando cada vez más.[2] En el intertanto, los países consolidan proyectos nuevos o ampliaciones de industrias existentes, se incrementan las posibilidades de duplicación de inversión, etc., todo lo cual hace más hipotéticas las tareas de coordinación que tarde o temprano deberán realizarse.

Necesario sí, es destacar que existen algunos esfuerzos de coordinación de políticas de desarrollo específicas; tal es el caso de los acuerdos fronterizos o el desarrollo de cuencas hidrográficas de carácter multinacional.[3] Lo mismo ocurre con el acuerdo de carácter subregional, en el que se está consolidando el llamado bloque del Pacífico; aún es muy temprano para juzgar dicha iniciativa, de todos modos es un elemento que parece estar destinado a desempeñar un papel importante tanto para dinamizar el proceso de integración como para iniciar labores de coordinación de políticas nacionales de desarrollo.

1/ Inclusive incorporados a la estructura institucional del mismo (Misión Conjunta y Reunión de Directores de Planificación).

2/ Año 1963.

3/ A las que se hizo referencia en el Capítulo III.

/De manera

En el Capítulo V hablábamos de la necesidad de: i) redefinir algunos aspectos de las estrategias de desarrollo, y ii) de la necesidad de coordinarlas a nivel regional.

i) Respecto al primero de estos requisitos parece advertirse un movimiento en ese sentido; en muchos países se están definiendo estrategias de desarrollo a largo plazo; en otros se están replanteando los esquemas de planificación, y las situaciones de virtual estancamiento y crisis de algunos los está también obligando a buscar nuevas formas de desarrollo, en síntesis la situación actual podría caracterizarse por la búsqueda de nuevas formas de acción de las políticas nacionales de desarrollo. Ahora bien, siendo esta última una condición necesaria para comenzar a sentar las bases de algunas formas de programación regional, no es una condición suficiente a menos que en las redefiniciones de estrategias se considere en forma explícita la complementación y especialización regional, sin embargo, esta condicionante parece estar ausente o bien su inclusión ha sido de carácter unilateral. En efecto, los países están dispuestos a incluir el mercado regional y en muchos casos se ven obligados a hacerlo[1/], pero visto como una posibilidad adicional de mercado y no como formas de complementación regional.[2/]

ii) El segundo requisito (coordinación regional de las políticas nacionales de desarrollo), ha estado al margen de las discusiones en el caso de ALALC, y dentro del MCCA ha sido objeto de una serie de estudios y discusiones,

1/ Por ejemplo en el sector industrial por consideraciones de tamaño mínimo de ciertas plantas.

2/ Recuérdese la duplicación de inversiones implícita en los planes centroamericanos. Para la ALALC sucede lo mismo en siderurgia, papel y celulosa, industria automotriz, etc.

/estando diseñados

por el proceso de integración. (Resolución 193).

En su parte résolutiva dice: "Encomendar al Comité Ejecutivo Permanente que programe y lleve a cabo reuniones de expertos."

El resto de las resoluciones (con la excepción de la resolución 203), estaban dentro del mismo espíritu que se caracterizaba por su tendencia dilatoria. Ahora bien, esta característica es hasta cierto punto una condicionante de la viabilidad política de la integración, dadas las discrepancias que han surgido entre los países de mercado insuficiente y los de mayor desarrollo económico relativo.

Quizás la resolución más significativa haya sido la que aprueba las "Bases de un acuerdo subregional entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela". (Resolución 203).

Consideraciones similares se podrían mencionar respecto a otro tipo de reuniones que se han realizado en los últimos meses.

Al analizar la situación a nivel de los países individuales la temática no puede resultar tan diferente, las dificultades que se están produciendo en los procesos de integración son producto de las actitudes asumidas por los mismo países. Respecto a la aceptación de la planificación a escala nacional, el grado de la misma no es homogéneo a nivel de los distintos países, y ello porque se están dando en el panorama político de América Latina situaciones muy disímiles. Por tanto no puede extrañar el hecho de que en la Declaración de Punta del Este del presente año la planificación (como principio) haya sido el gran ausente, lo cual no hace sino abonar las críticas que se plantean a los movimientos integracionistas en el sentido de que son anti-reformas estructurales.

/En el

mayor trascendencia práctica, a la vez que significaba una verdadera prueba de fuego para las intenciones integracionistas que se postularon en la Declaración de los Presidentes de América. En esta oportunidad nuevamente primaron consideraciones estratégico-políticas, que se tradujeron en una falta de impulso, capaz de vencer la inercia e imprimirle al proceso el dinamismo que las circunstancias requieren. Al pasar revista a las resoluciones aprobadas por el Consejo, queda la impresión de que el año 1967 pasará al recuerdo como el año en que los países "adquirieron conciencia de la necesidad de acelerar los procesos de integración", pero que por distintas razones no se adquirieron los compromisos que dotarán de condiciones objetivas y de bases sólidas a las declaraciones de principios integracionistas. Entre las resoluciones aprobadas se encuentran las siguientes:

- Establecimiento de la Comisión Coordinadora de la ALALC y el MCCA. (Resolución 190-CM-II/VI-E).
- Continuación de los estudios relativos a diversos temas de la agenda de la presente reunión del Consejo de Ministros. (Medidas de liberación del comercio recíproco; examen del programa de armonización tarifaria con vistas al establecimiento de un arancel externo común.) (Resolución 192). En su parte resolutiva dice: "Encomendar al Comité Ejecutivo Permanente que, con la asistencia técnica de la CADI, estudie y apruebe, antes del 1° de julio de 1968, fórmulas concretas."
- Coordinación progresiva de las políticas e instrumentos económicos y aproximación de las legislaciones nacionales en la medida requerida

/por el

- el examen de los trabajos de varios grupos de estudio;
- la identificación de industrias no instaladas en los territorios de las partes contratantes; y
- la complementación de las políticas nacionales de desarrollo económico, etc.

Como señala el boletín del Banco Nacional de Comercio Exterior de México al comentar la citada reunión: "Indudablemente, la reunión ofrecía una buena oportunidad para tomar resoluciones de primera categoría, y para impulsar con vigor el proceso de complementación industrial de la zona. Desafortunadamente, las circunstancias en que se encuentra la Asociación como consecuencia de las distintas políticas que siguen los países asociados en materia de desarrollo económico, hicieron que ésta fuera una ocasión perdida como tantas otras."[1/] En definitiva lo que se aprobó fue una serie de recomendaciones para la realización de nuevos estudios y la consolidación de grupos adicionales de expertos.

ii) Entre los días 28 de agosto y 2 de septiembre, se reunió en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, convocado para el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo.[2/] De juzgarse su importancia por el tipo de problemas incluidos en la agenda,[3/] tendríamos que convenir que esta reunión estaba llamada a constituirse en una de las de

1/ Boletín de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, D.F., agosto 1967

2/ Por resolución 129 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

3/ Véase ALALC, Síntesis mensual, N° 28, octubre 1967, pp. 490-491.

/mayor trascendencia

político que ha recibido de esta forma la integración y porque como se señala en la Revista Comercio Exterior al analizar la Declaración de los Presidentes de América: "Mediante el contraste, se comprenderá mejor que a lo que acabamos de asistir y estamos asistiendo es al inicio de una nueva fase de este proceso, en la que como contrapartida de una aceleración del ritmo, Estados Unidos será un factor determinante del curso de los acontecimientos, es decir, una fase en la que la integración latinoamericana "se ata" al Sistema Interamericano - Alianza para el Progreso - y, por consiguiente, a Estados Unidos."1/

Si las bases objetivas para una mayor integración estuviesen dadas, el respaldo político que se ha otorgado a la integración mediante la declaración de Presidentes, significaría la puesta en marcha en el corto plazo de un proceso dinámico de integración y complementación económica entre los países de la región. Como hemos dejado en claro a lo largo del trabajo la realidad misma de la integración económica no se ha consolidado en aspectos claves, por tanto, las bases objetivas aún no están dadas.

Acontecimientos posteriores a la II Declaración de Punta del Este, no hacen sino confirmar los juicios anteriores. De las reuniones de mayor envergadura que se han realizado ultimamente, podemos señalar:

i) La Tercera Reunión de la CADI2/ sobre la base de una agenda que abarcaba aspectos tan importantes como:

- los problemas de financiamiento de la ALALC en el sector industrial;

1/ Enrique Angulo. La reunión de los Presidentes: Más integración pero atada, Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México D.F., mayo-junio 1957, p. 456.

2/ Aplazada varias veces a petición de algunos países asociados.

/- el examen

- desconocimiento de las políticas de desarrollo del resto de los países;
- por la inexistencia de procedimientos metodológicos para incorporar la integración a los planes;
- por la escasa vinculación existente entre las oficinas de planificación y los organismos que tienen a su cargo las políticas de integración; y
- por el desconocimiento existente de los lineamientos a largo plazo de los movimientos de integración.

Todo lo anterior no hace sino reafirmar una vez más la importante función que le corresponde desempeñar a la PRDE y en consecuencia a las formas de programación regional conjunta a que hemos hecho referencia.

6.3 Conclusiones respecto a la viabilidad de la programación regional conjunta

De la forma en que se encaren en el futuro los procesos de integración económica y de planificación nacional, dependerá el éxito de la programación regional conjunta. Habiendo descrito las perspectivas del proceso de integración y analizadas las características más pertinentes de las políticas nacionales de desarrollo, estamos en condiciones de adelantar algunos juicios en lo que respecta a la viabilidad de la programación regional conjunta dentro de los próximos años.

El momento actual es bastante apropiado para discutir las posibilidades de dinamizar los procesos de integración. En efecto el Programa de Acción suscrito por los Presidentes de América Latina y el de Estados Unidos, señala el inicio de una nueva etapa. Caracterizada por el respaldo

/político que

Todo este cúmulo de condicionantes han entregado como resultado el hecho de que los logros efectivos de la planificación, se hayan circunscrito a áreas reducidas de la economía y preferentemente dentro del sector público.

Señalábamos anteriormente que si bien no ha existido una correlación estrecha entre las medidas de política económica requeridas por los planes, y las que efectivamente se llevaron a cabo, los planes permiten extraer los lineamientos básicos de las estrategias de desarrollo. A este respecto nos interesa destacar en forma especial el hecho de que la mayoría de los planes no analizan ni incorporan explícitamente en la definición de sus estrategias de desarrollo, las relaciones entre la integración económica de la región y las otras vías del desarrollo.[1/] De esta forma los países continúan planteando esquemas de desarrollo similares - en lo que respecta a relaciones intrazonales - a los que estaban implícitos en los modelos de sustitución de importaciones.

En los casos en los que se ha considerado la integración dentro de los planes de desarrollo, el enfoque ha sido de carácter unilateral, en el sentido que se ubica el mercado regional como una posibilidad de ampliación de mercado desde el punto de vista de las exportaciones. No tomando en consideración las posibilidades de especialización y complementación económica dentro de los países de la zona; con lo cual se crean las consabidas duplicaciones de inversiones, mal aprovechamiento de los factores productivos, sacrificando en consecuencia las posibilidades adicionales que ofrece un mayor mercado. Este problema surge en parte debido a:

1/ Para mayor información véase, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "La relación de las políticas y planes de desarrollo con la integración económica" (mimeo, julio de 1967) y "Progresos y problemas en la consideración de la integración económica en los planes de desarrollo" (Documento para ser presentado al Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo, mimeo, septiembre de 1967).

/desconocimiento de

También surgen algunas dudas respecto a la intensidad y a la forma en que se reforzarán las políticas de ampliación del mercado interno (medidas de redistribución de ingresos via reformas institucionales y las de integración económica). Nos parece que no debería existir ese tipo de disyuntiva, por el contrario ambas políticas deben necesariamente complementarse. La pregunta que surge a este respecto es ¿se han mantenido con el mismo vigor que en los primeros años, (1965-66) las medidas de política económica redistributivas del ingreso?

Ubicándonos en el contexto de la política integracionista que Chile postula dentro de ALALC, surgen algunas dudas que a su vez podrían transformarse en tareas específicas de estudio en el futuro. De ser cierto el supuesto que habíamos adoptado, al suponer que el objetivo implícito en la desgravación programada y el arancel externo común (que Chile ha planteado reiteradamente en ALALC), es el de obligar a una coordinación de las políticas nacionales de desarrollo de los países del área,[1/] lo que vendría a equivaler a aceptar la vigencia de ciertas formas de programación dentro del proceso de integración latinoamericana, cabe preguntarse ¿en qué forma se concilia un planteamiento regional de tal naturaleza, frente a un proceso de planificación nacional que está lejos de consolidarse plenamente? O en otros términos, ¿no sería más consecuente dar plena vigencia al proceso nacional de planificación, como forma de aproximación previa a esquemas de programación regional?

1/ La racionalidad económica y la viabilidad política de la desgravación programada y el arancel externo común, creemos que tan sólo se mantiene con un objetivo implícito como el señalado.

/Donde nos

Cuadro 29

PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACIONES DE CHILE
A LA ALALC

(Cifras en millones de dólares)

Rubro	1957/61	1962/65	1965	Primer Semestre 1965	Primer Semestre 1966
1. Mineros	9.0	39.8	53.5	23.8	21.3
Cobre	4.4	35.0	48.0	21.6	19.7
Salitre	3.8	2.9	3.3	1.4	1.1
Hierro mineral	0.8	1.9	2.2	0.8	0.5
2. Agropecuarios	5.3	4.0	5.4	1.3	1.9
Maderas	4.4	1.8	2.1	1.1	1.2
Frutas	0.5	1.0	1.4	0.5	0.6
Nueces y almendras	0.4	1.2	1.9	0.2	0.1
3. Industriales	13.3	11.9	13.7	6.2	9.3
Papel	3.1	4.7	7.2	3.0	3.5
Celulosa	1.0	2.3	2.5	1.3	3.6
Alambre de cobre	0.6	1.4	1.5	0.6	1.1
Planchas de hierro o acero	8.0	1.8	0.5	0.4	0.2
Conservas	0.3	0.7	1.1	0.4	0.5
Gas licuado	0.3	1.0	0.9	0.5	0.4
I Total principales rubros	27.6	55.7	73.6	31.8	32.5
II Total exportación	38.3	61.4	79.5 1/	34.4	35.8
III (I/II) Incidencia principales rubros sobre total exportado	72.1	90.7	92.6	92.4	90.8

Fuente: Secretaría Ejecutiva ALALC - Chile: Publicación Nº 10

1/ Sobre un total de exportaciones de Chile del orden de los 780 millones de dólares.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Artículos y libros

Angulo, Enrique - "La reunión de los presidentes. Más integración pero atada", Revista de comercio exterior, mayo-junio, 1967, Banco Nacional de Comercio Exterior, México

Banco Interamericano de Desarrollo, ed. - Factores para la integración latinoamericana, Fondo de Cultura Económica, México, 1966

Balassa, Bela - El desarrollo económico y la integración, CEMLA, México, 1965

Banco Nacional de Comercio Exterior, México - "La integración económica latinoamericana", antología de los materiales publicados por la Revista de comercio exterior de 1957 a 1963 en relación con la integración económica latinoamericana, 1963

- Boletines mensuales 1966 y 1967

Carrasco, C. - "Sistemas regionales de crédito y la ALALC", Cuadernos de economía N° 2, enero-abril 1964, Pontificia Universidad Católica de Chile, página 9

Chenery, H. - "Política de desarrollo y ventajas comparativas", Trimestre económico, N° 114, 1962

Dell, Sidney - Bloques de comercio y mercados comunes, Fondo de Cultura Económica, México, 1966

- Experiencias de la integración económica en América Latina, CEMLA, 1966

Herrera, Felipe; Mayobre, J.A.; Prebisch, R; Sanz de Santa María, C. - Hacia la integración acelerada de América Latina (Fondo de Cultura Económica, México, 1965

Instituto de Economía, Universidad de Chile - Integración y desarrollo en América Latina

/Instituto Latinoamericano

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas - Discusiones sobre planificación, Siglo Veintiuno, y Universitaria, Ed. S.A., México, 1966

Instituto para la integración de América Latina (BID) ed. - Boletines periódicos, 1966-67
- La integración latinoamericana, Buenos Aires, 1965

Kaser, M. - COMECON: Integration Problems of the Planned Economies, Oxford University Press, 1965

Lessa, Carlos - "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile - Una tentativa de confrontación" Trimestre económico Nº 135, julio-septiembre, 1967

Massad, C. y Strasma, J. - "La zona de libre comercio en América Latina. Algunos problemas por resolver" Publicaciones del Instituto de Economía, Nº 38, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1961

Mateo, Fernando - "Industrialización, tecnología e integración económica" Revista de economía latinoamericana Nos. 19-20, Caracas, 1966

Myrdal, G. - Solidaridad o desintegración, Fondo de Cultura Económica, 1956, México D.F.

Naciones Unidas - El desarrollo económico de América Latina en post-guerra, Nueva York, 1963
- El proceso de industrialización en América Latina, Nueva York, 1965
- Evaluación de la integración económica en Centroamérica, Nueva York, 1966

Pincus, Joseph - "The Central American Common Market", Regional Office for Central America and Panama Affairs, Agency for International Development, September, 1962

Prebisch, R. - Nueva política comercial para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1964

Sidjansky, Susan - Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana, INTAL-BID, 1967

/Urquidi, V.L.

Urquidi V.L. - Trayectoria del mercado común latinoamericano, CEMLA, 1960

Wionczek, M.S. - Integración de América Latina, experiencias y perspectivas, Fondo de Cultura Económica, México, 1964

- "Integración económica y distribución regional de las actividades industriales", Trimestre económico N° 131, México julio-septiembre, 1966

Tesis de grado

Leiva, P. - Tratado de Montevideo y los resultados de la primera serie de negociaciones, Universidad de Chile, 1963

Bermudez, A., Chaigneau, S. - El proceso de sustitución de importaciones. Una evaluación en ALALC, Universidad de Chile, 1968

Siena, E.; Benavente, S.; Osorio, Juan - Políticas de estabilización. La experiencia chilena en el decenio 1956-66, Universidad de Concepción, 1967

Documentos

CEPAL - Estudio sobre la distribución del ingreso en América Latina y nota complementaria al mismo. Presentados al duodécimo período de sesiones, 2-13 de mayo de 1967

- Estudio económico de América Latina, 1966

- Experiencias y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo, documento presentado al segundo período de sesiones del Comité de planificación del desarrollo de Naciones Unidas, abril 1967, Santiago, Chile

/ILPES

ILPES

División de Investigaciones y Programación General

- Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, octubre, 1966
- Centroamérica. Análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico enero, 1967
- Algunos aspectos de la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo, febrero, 1967
- La relación de las políticas y planes de desarrollo con la integración económica, julio, 1967
- Progresos y problemas en la consideración de la integración económica en los planes de desarrollo, septiembre, 1967

Sunkel, O.

- Política nacional de desarrollo y dependencia externa

Paz, P.

- Financiamiento externo y desnacionalización de la industria, noviembre, 1967

Cardoso, F. y Faletto, E.

- Dependencia y desarrollo en América Latina, febrero, 1967

Fernández, H.; Hopenhayn, B.

- Criterios de evaluación de proyectos de integración económica, mayo, 1967

ALALC

- Síntesis mensual Nº 1, 1965, a Nº 28, octubre, 1967
- Boletines estadísticos
- Resoluciones
- Actas del Comité Ejecutivo Permanente
- Informaciones diversas, de carácter periódico

/MCCA

MCCA

SIECA	- Convenios centroamericanos de integración económica
SIECA y CEPAL	- Los problemas de la política industrial C.A., enero, 1964
SIECA	- Primera reunión de Ministros de Economía y Hacienda de C.A., abril, 1965
SIECA	- Reunión de Ministros de Economía y O.O.P.P., septiembre, 1963
SIECA	- Primera Reunión de Directores de Planificación, 1964
SIECA	- Segunda reunión de Directores de Planificación
Comité Asesor de Planificación (CEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE)	- La institucionalización regional de la planificación en C.A., 1965
Misión Conjunta	- Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial, marzo, 1965
Misión Conjunta	- Reunión inter-institucional para discutir el documento "Bases para un programa C.A. de desarrollo industrial". (marzo - 1965
Misión Conjunta	- Resultado de las discusiones de los programas industriales nacionales al nivel regional (agosto, 1965)
Misión Conjunta	- Resultados de las discusiones de los programas agropecuarios nacionales al nivel regional (julio, 1965)
Misión Conjunta	- Resumen de los planes C.A. de desarrollo económico y social para el período 1965-69
Misión Conjunta	- Centroamérica lineamientos para una política de desarrollo regional (septiembre, 1964)

/Misión Conjunta

Misión Conjunta	- Lineamientos de un programa de desarrollo agropecuario para C.A. 1965-69 (octubre, 1964)
Misión Conjunta	- Resumen de los programas centroamericanos de inversiones públicas (noviembre, 1965)
Misión Conjunta	- Situación económica de C.A. en 1965 y cumplimiento de los planes de desarrollo
SIECA	- Primera reunión de directores de planificación (noviembre, 1964)
SIECA	- Segunda reunión de directores de planificación (agosto, 1965)
SIECA	- Reunión conjunta: Consejo ejecutivo - Directores de organismos de planificación y presidentes de instituciones nacionales de fomento (enero, 1966)
SIECA	- Informe sobre los avances del programa de integración económica centroamericana diciembre 1964 - enero 1966 (enero, 1966)