

wt ILPEs
c 21



CUADERNOS
del Instituto
Latinoamericano
de Planificación
Económica
y Social

SERIE II / ANTICIPOS DE INVESTIGACION

Nº 5

**Benjamin Hopenhayn
y Héctor Fernández M.**

**ANALISIS DE PROYECTOS
DE INTEGRACION**

CUADERNOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Serie II - Núm. 5

Anticipos de Investigación



Benjamin Hopenhayn
y Héctor Fernández M.

ANALISIS DE PROYECTOS
DE INTEGRACION

Santiago de Chile

1968

Primera impresión: octubre de 1968

Se prohíbe su reproducción sin previa autorización escrita del ILPES.

I N D I C E

| | Página |
|--|---------------|
| ALCANCE Y LIMITACIONES DEL PRESENTE TRABAJO | 5 |
| I. EL DESARROLLO INTEGRADO Y LA ASIGNACION DE RECURSOS | 9 |
| II. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS DE INTEGRACION ECONOMICA | 15 |
| III. CRITERIOS PARA ORIENTAR LA IDENTIFICACION Y EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE INTEGRACION ECONOMICA | 21 |
| A. Los Criterios Básicos | 23 |
| B. Criterios Específicos Complementarios | 28 |
| 1. Proyectos de producción de bienes | 28 |
| 2. Proyectos de desarrollo de la infraestructura regional | 31 |
| 3. Criterios generales aplicables a proyectos de producción de bienes y proyectos de infraestructura | 35 |
| C. El Caso de los Países de Menor Desarrollo Relativo | 38 |
| IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION DE LOS CRITERIOS | 43 |

Este trabajo forma parte de una investigación que realiza el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en materia de proyectos de integración económica. Se contó para el mismo con la valiosa colaboración de los consultores Osvaldo Fernández Balmaceda, Louis Lefebvre y Raúl Páez, así como con las orientaciones y críticas de economistas del BID, la CEPAL y el ILPES.

ALCANCE Y LIMITACIONES DEL PRESENTE TRABAJO

Este trabajo refleja los resultados iniciales de una investigación emprendida con el propósito de determinar qué criterios podrían ser tomados en consideración para evaluar proyectos de inversión destinados a acelerar o aprovechar el proceso de integración del área latinoamericana. Desde el comienzo se puso bien de manifiesto lo vasto y complejo del tema, sobre todo por sus vinculaciones con múltiples aspectos de la política de desarrollo económico de cada país y de la región en su conjunto.

Como primera etapa, se ha procurado centrar la atención en el desarrollo de algunos elementos que proporcionen una guía para: a) identificar proyectos de carácter multinacional que contribuyan a materializar las decisiones de política ya adoptadas o que se adopten en materia de integración, y b) definir criterios objetivos que ayuden a asignar prioridades en el uso de los recursos disponibles para proyectos de esta naturaleza. No se pretende, pues, llegar a conclusiones normativas, ni proponer reglas precisas de operación, sino más bien ofrecer en forma sistemática elementos de juicio a quienes deben adoptar las decisiones, tanto en el orden nacional -especialmente en lo que se refiere a la incorporación de proyectos de integración en los planes nacionales de desarrollo- como en el ámbito de los organismos regionales e internacionales de negociación y de cooperación financiera y técnica.

La preocupación por este tema, que podría considerarse a un alto nivel de abstracción teórica, ha surgido sin embargo de la experiencia concreta. Los acuerdos adoptados por los Presidentes de las Repúblicas Americanas en Punta del Este en abril de 1967, los programas del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Especial de las Naciones Unidas, así como otras manifestaciones y decisiones análogas, indican que el proceso de integración en América Latina ha avanzado ya hasta la etapa en que se plantea la necesidad de considerar inversiones de carácter multinacional, tanto para la región en su conjunto como para grupos de países. Este tipo de inversiones se traducirá necesariamente en proyectos cuyo propósito principal será, o bien contribuir a facilitar y acelerar el proceso de integración, o bien a aprovechar las ventajas que el mismo ofrece.

Se trata en el primer caso de llenar vacíos -particularmente en la infraestructura de transportes y comunicaciones- y de coordinar los servicios existentes con el fin de orientar un mejor empleo de los factores productivos de la región dentro de un espacio económico más amplio. En el segundo, de poner en marcha proyectos que incrementen la capacidad productiva de América Latina con unidades industriales, agrícolas, energéticas, que aprovechen las ventajas de contar con mercados de mayor dimensión que los nacionales.

El marco de referencia de este trabajo está constituido por un conjunto de países que, de una parte, persiguen políticas propias y autónomas de desarrollo en el ámbito nacional y que, de otra, han adoptado, como instrumento para su propio desarrollo económico, la decisión política de "crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano"¹.

Sin embargo, este marco de referencia no cuenta aún con una definición de la política de inversiones que orientaría el desarrollo de la región en su conjunto, cuya coherencia y viabilidades

¹ Declaración de los Presidentes de América, Punta del Este, Uruguay, 14 de abril de 1967.

ganarían cuanto mayor fuere el grado de rigor con que estuviera formulada. La previsible, por otra parte, que los acuerdos que vayan alcanzándose para concretar la creación del Mercado Común Latinoamericano hacia 1985, o bien se basarán en una estrategia de desarrollo regional, o irán caracterizando a lo largo de su ejecución los lineamientos de esa estrategia.

Por ahora, la falta de una estrategia explícita de desarrollo regional constituye una limitación severa, sobre todo por las dificultades que plantea para tratar en forma adecuada elementos tan importantes de la evaluación de proyectos como los que atañen a factores de localización, especialización y complementación de actividades productivas. Ello se debe a que, en última instancia, los criterios de evaluación de proyectos constituyen formas de orientar la asignación de los recursos y esto se funda siempre en alguna política o estrategia general -explícita o implícita- de desarrollo.

De todas maneras, se ha procurado, en particular en el capítulo I, recoger elementos que parecerían básicos para cualquier estrategia que utilice plenamente la capacidad potencial de la integración para lograr ciertos objetivos fundamentales de todos los países de la América Latina: mayores ritmos de crecimiento económico y de bienestar social, y una estructura de producción que les permita reducir su dependencia y alcanzar en el plazo más breve posible la etapa de desarrollo industrial moderno¹. En el marco de esos elementos de política se han abordado varios de los principales problemas relacionados con los proyectos de integración.

En primer lugar, se trató de precisar los límites entre este tipo de proyectos y los que en general se llevan a cabo dentro de ámbitos nacionales. El mismo hecho de que la integración significa la constitución progresiva de un solo mercado dificulta la definición de esos límites, porque a medida que se acentúan las interrelaciones entre las economías de la región, los proyectos de envergadura, aun siendo nacionales, podrán tener repercusiones importantes sobre el resto del sistema. De ahí que se proponga una definición convencional, basada en tres elementos cuya presencia en un proyecto le daría características particulares de integración: a) su propio carácter multinacional; b) las formas de su contribución al proceso de integración, y c) la existencia del contexto institucional necesario para asegurar su realización.

Se presenta luego el problema de buscar criterios que sirvan al doble propósito de orientar la búsqueda o selección de los proyectos de mayor impacto regional, y de evaluar sus efectos. El planteamiento se realiza a través de aproximaciones sucesivas. Se parte de los objetivos del desarrollo, en relación con los cuales se establecen los criterios denominados básicos. De éstos se deriva una segunda categoría de criterios más específicos, que pueden servir para avanzar hacia la cuantificación de los efectos de los proyectos que se analicen, o sea para su análisis operativo.

Se incluyen diversas consideraciones sobre la aplicación de los criterios a proyectos de integración que interesen en particular a países de menor desarrollo económico relativo, tomando en cuenta que la reducción de los desequilibrios regionales constituye una de las orientaciones básicas del proceso de integración, tanto en la ALALC como en el caso del Mercado Común Centroamericano. La experiencia adquirida hasta ahora muestra que los mecanismos de comercio no parecen ofrecer instrumentos suficientes para reducir perceptiblemente tales desequilibrios. Se ha sos-

¹ Cualquier estrategia encaminada a lograr estos objetivos debe definir, por supuesto, las prioridades de los varios objetivos en el tiempo, y los esfuerzos o costos sociales que su consecución entraña.

tenido, con razón, que una política de inversiones asociada a la integración podría significar una contribución decisiva a la solución de este problema que atañe al conjunto de América Latina. La realización de proyectos multinacionales sería uno de los elementos principales de esa política.

Por eso, para el caso específico de los países de menor desarrollo relativo se sugieren criterios encaminados a que ese instrumento de los proyectos de integración se aplique para reducir aquellos desequilibrios, sin mengua, claro está, de la economía intrínseca de los proyectos.

En la parte final del trabajo se abordan diversos problemas técnicos que suscita la aplicación de criterios de evaluación al análisis de casos concretos de proyectos de integración. Dos de los problemas principales por resolver en esta materia se centran en torno de la asignación de ponderaciones a los distintos criterios aplicables y a la medición de sus efectos.

Se hacen algunas consideraciones tendientes a ajustar las valoraciones que se aplican nacionalmente a las que se requerirán en el caso de inversiones multinacionales de integración, tomando en cuenta la diversidad de precios, tanto de mercado como sociales, que rige en los distintos países.

A lo largo de todo el trabajo ha ido surgiendo claramente la necesidad de insertar -con la debida prioridad- los proyectos de integración en los planes nacionales de desarrollo y el papel que para su correcta evaluación tendría la coordinación creciente de esos planes a nivel regional.

No está demás advertir que el propósito perseguido en este ensayo no ha sido elaborar una lista exhaustiva de los requisitos que deban cumplir todos los proyectos de integración, ni proponer métodos rígidos para su evaluación, sino más bien ofrecer resultados preliminares de una investigación en marcha, que puedan llegar a ser de utilidad práctica a través de su exposición a la crítica y de la acumulación de experiencias concretas.

Capítulo I

EL DESARROLLO INTEGRADO Y LA ASIGNACION DE RECURSOS

1.1. Introducción

1.2. El desarrollo humano

1. LA NECESIDAD DE UN MARCO DE REFERENCIA

Los criterios que podrían orientar la identificación y evaluación de los proyectos de integración económica deberían surgir lógicamente de una visión clara de los objetivos del desarrollo de América Latina, de la estrategia a seguir para alcanzar esos objetivos y del papel de la integración para lograrlos. Un marco de referencia regional de esa naturaleza sería la herramienta óptima para determinar las decisiones de asignación de recursos más convenientes, tanto para el desarrollo nacional de los distintos países como para la integración regional. La falta de tal marco constituye un factor limitativo muy importante, como bien se advierte en las dificultades con que están tropezando los países para llevar a la práctica sus propósitos de integración. Dificultades análogas aparecen cuando se procura caracterizar los proyectos de integración y discernir criterios útiles para identificarlos y evaluarlos.

Sin embargo, es posible intentar algunas consideraciones preliminares -de carácter inevitablemente muy general- acerca del propio proceso de integración y sus interrelaciones con el desarrollo de los países del área, con el propósito de derivar pautas sobre los lineamientos de política y las orientaciones de asignación de recursos que permitirían, a su vez, establecer criterios para identificar y evaluar proyectos de integración. Se formularán aquí algunas consideraciones de esta naturaleza, basadas en gran medida en las principales decisiones de política de integración adoptadas por los países.

Por otra parte, los criterios que orienten las decisiones de asignación de recursos y la evaluación de proyectos no podrán adoptarse o aplicarse con rigidez, entre otras razones, porque los países no han definido aún explícitamente el papel que asignan a la integración y a cada uno de sus objetivos, dentro de sus respectivas estrategias de desarrollo. Así, esos criterios deberán ajustarse a los cambios que se produzcan en las políticas nacionales, para adaptarse a una situación de integración creciente, y para contribuir a la consolidación de intereses solidarios que vinculen más estrechamente las perspectivas de crecimiento y transformación de los países.

2. LA INTEGRACION Y LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO

Los avances de la integración se medirán en última instancia por su contribución al desarrollo de América Latina y de cada uno de los países participantes. Esto resulta del hecho mismo de que la integración haya surgido en América Latina como instrumento para superar las limitaciones que la estrechez de sus mercados plantea al desarrollo aislado de cada uno de los países. De ahí la interrelación y la interacción que existe entre los procesos de desarrollo nacional y la conformación de un mercado regional. Ciertos cambios que ocurran en las políticas de desarrollo de los países irán señalando los rumbos de la propia integración y, a su vez, el ritmo y la forma que adopte la integración abrirán nuevas perspectivas y modificarán por consiguiente las condiciones del desarrollo de los países.

Como la decisión de integrarse implica la decisión de construir un mercado regional de vasta dimensión parece evidente que el propósito común más trascendente de la política económica de los países de América Latina es llegar a constituir ese mercado.

Por otra parte los esfuerzos y sacrificios que implica constituir un mercado integrado no se justificarían si no contribuyeran a crear condiciones adecuadas para superar la insuficiencia dinámica de las economías y facilitar así la transformación de las estructuras y las relaciones económicas y sociales prevalecientes en América Latina. Pero también es evidente que la propia dinámica de ese mercado y su papel en el concierto mundial dependerá de las decisiones que adopten los países para aumentar el poder de compra interno. Este propósito fundamental de toda política de desarrollo supone principalmente en América Latina, reducir los niveles actuales y la amenaza potencial de la desocupación y la subocupación, a fin de mejorar la participación en el mercado de los sectores de bajos ingresos.

Mirando hacia adelante, cabe imaginar que en un plazo de aproximadamente treinta años América Latina podría constituir un mercado de alrededor de 600 millones de habitantes¹, con un ingreso medio equivalente a unos 1.000 dólares por habitante². Ello representaría un mercado de 600.000 millones de dólares, no muy lejano en su dimensión al de los Estados Unidos de hoy, y 2,5 veces al actual del Mercado Común Europeo. Cabe advertir que las características de producción y consumo de ese mercado no estarían dadas solamente por el producto bruto global que en él se genere, sino también, por otros muchos elementos, entre los cuales pueden destacarse la estructura y funcionamiento de la economía, sus relaciones con el resto del mundo, y la movilidad interna de factores, el nivel medio de ingreso por habitante y la distribución de este ingreso.

Tal dimensión de mercado, que pudiera parecer exageradamente ambiciosa en las condiciones que rigen en la actualidad el desarrollo interno de los países y en especial las relaciones económicas internacionales, no resulta tan desmesurada si se toman en cuenta -con cierta dosis de optimismo- los cambios posibles en materia de cooperación internacional a largo plazo, y sobre todo la conciencia más clara y la mayor coherencia de planteamientos que prevalecen en los países latinoamericanos en cuanto a la necesidad de apoyarse mutuamente en sus esfuerzos de desarrollo y de establecer de modo gradual políticas comunes, lo cual sería uno de los resultados más influyentes de la integración económica.

Detrás de estas tendencias están los conocidos problemas de desigualdad del ingreso en el plano internacional y la preocupación creciente por estrechar esa disparidad. Esa preocupación, sin embargo, apenas comienza a reflejarse en hechos reales encaminados a que las relaciones de carácter bilateral entre países de centro y periferia vayan dando paso a un multilateralismo efectivo.

No cabe desconocer tampoco, que junto con la validez a largo plazo de estas consideraciones, hay manifestaciones contradictorias y aun posiciones antagónicas en cuanto a decisiones inmediatas que afectan a los países de las áreas subdesarrolladas.

¹ Véase Naciones Unidas, "Perspectivas de la Población Mundial", 1966 (ST/SOA/Series A/41).

² Esto parte de dos supuestos: a) que el ingreso por habitante en América Latina crezca a un promedio del 2,5 por ciento anual durante todo el período de treinta años, y b) que el nivel actual de ese ingreso es de aproximadamente 500 dólares por año, según estimaciones hechas por S.N. Braithwaite. (véase "La medición del gasto real latinoamericano en dólares estadounidenses" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII, N° 2). Sin embargo, entre 1960 y 1966 el ingreso por habitante en América Latina creció apenas a una tasa media anual de 1,2 por ciento, o sea menos de la mitad del ritmo necesario para configurar en treinta años el mercado de la dimensión prevista en el texto. Esto confirma, evidentemente, la interdependencia estrecha entre las políticas nacionales de crecimiento y las perspectivas de la integración del mercado.

La medida en que esas tendencias se transformen en hechos no puede en general anticiparse, y dependerá de que las relaciones se establezcan entre grupos de países cada vez menos dispares en lo económico y en lo tecnológico. Lo que sí puede afirmarse es que alcanzar una magnitud de mercado como la indicada tiene en América Latina una importancia que rebasa lo simplemente cuantitativo. Contar con una capacidad de demanda de ese alcance conduciría de por sí a una estructura productiva lo suficientemente amplia como para absorber en forma adecuada a las necesidades de su desarrollo el rápido avance de la tecnología, tal como se puede prever hoy en día. Son obvias las repercusiones que un mercado de esa magnitud tendría sobre el poder la decisión de los países de América Latina y la perspectiva que abriría al espíritu creador y a la iniciativa que existe en esta región del mundo para abordar formas de desarrollo cada vez más complejas.

En lo social, el impacto resulta más difícil de puntualizar. Por ahora, sólo cabe una generalización, en el sentido de que dicho impacto se reflejaría en las características que son propias de sociedades modernas y avanzadas. Manifiestamente, llegar a esas condiciones desconocidas en la actualidad en gran parte de América Latina, exige no sólo tener claros los objetivos, sino también utilizar en forma persistente aquellos instrumentos capaces de orientar la acción hacia esos resultados con el mayor grado de racionalidad. De esos instrumentos se destacan la integración económica, la acción más mancomunada en materia de política económica exterior y el uso del instrumento de la planificación para manejar los recursos en la forma más directamente conducente a la obtención de esos objetivos.

Sería pecar de exagerado optimismo detenerse tan sólo en esa visión de las posibilidades que se abrirían a la América Latina con un mercado integrado. La baja tasa de crecimiento² registrada en la última década en muchos países del área indica la necesidad de tener conciencia de los obstáculos que se requerirá superar tanto para el desarrollo nacional como para la integración de las economías latinoamericanas. Entre los factores más importantes que condicionan y limitan en la actualidad el desarrollo de los países de América Latina pueden señalarse las deficiencias de sus estructuras productivas y distributivas, el estrangulamiento externo, la escasez de capital, el relativo atraso tecnológico y la ya mencionada estrechez de los mercados nacionales. La sola enumeración de estos obstáculos indica claramente el enorme esfuerzo que habrá que realizar para vencer esos frenos al desarrollo.

Además de las trabas de carácter nacional, será necesario superar otras que resultan principalmente de la falta de vinculación efectiva entre las economías de los países latinoamericanos, y del visible retardo en incorporar la integración a los planes y políticas nacionales de desarrollo. La adopción de una nueva forma de orientar el crecimiento de estos países, como es el desarrollo integrado, plantea la exigencia de definir con más claridad las políticas de asignación de recursos de nivel general y sectorial.

No cabe duda de que las pautas de asignación de recursos seguidas hasta ahora por los países deberán revisarse para incorporar los propósitos de una integración económica efectiva, a fin de atender a necesidades y aprovechar posibilidades que, o no son plenamente percibidas a nivel nacional o que, aun siéndolo, no pueden satisfacerse adecuadamente con esfuerzos aislados.

Un buen ejemplo de ello es la investigación y la enseñanza científica y tecnológica, funciones esenciales para el desarrollo, que en América Latina exigen la acción mancomunada de los países, no sólo por las apreciables economías que pueden obtenerse de ese modo, sino porque la magni-

tud de los recursos que se necesita aplicar a este propósito -más que de inversión, de muy especializado talento-, excede con mucho la capacidad de cada uno de los países del área, considerados separadamente. Así, la integración en materia de ciencia y tecnología puede ayudar en forma sustancial a que América Latina se convierta en uno de los grandes espacios económicos.

En otros campos de actividad -la industria, la agricultura, los transportes- la integración abrirá posibilidades y tendrá repercusiones que sería necesario recoger a través de políticas regionales de inversión, lo cual implica también una cierta reorientación de recursos.

3. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE DINAMICO DEL PROCESO DE INTEGRACION

En los párrafos anteriores se ha señalado de qué manera una apreciación de los objetivos del desarrollo integrado de América Latina, por una parte, y por otra de los obstáculos más importantes que se presentan actualmente en el proceso conducente a alcanzar esos objetivos, permitiría derivar pautas de asignación de recursos y orientar la selección de criterios para identificar y evaluar proyectos de integración.

Tal vez convenga insistir en que la utilidad de tales criterios va más allá de la función evaluadora, que consiste esencialmente en escoger entre alternativas. También ha de tomarse en cuenta su valor para orientar la búsqueda e identificación de aquellos proyectos que puedan contribuir de manera más eficiente a acelerar el desarrollo nacional y el proceso de integración. Si se considera además que apenas se está en las etapas iniciales del camino que lleva a la constitución de un mercado integrado, es evidente que los criterios de evaluación deberán irse ajustando a las necesidades cambiantes del desarrollo de los países y a la marcha de la propia integración.

En efecto, la situación actual -sobre todo en el marco de la ALALC- registra un comercio reducido, aunque creciente, compuesto sobre todo por productos primarios, con un bajo componente de bienes manufacturados, y con un movimiento intrarregional de factores productivos que se limitan a ciertos movimientos migratorios fronterizos y a una corriente insignificante de capital. A medida que avance la integración, es lógico esperar que se intensifique cada vez más el intercambio de bienes industriales y que se acéntue la movilidad de factores entre los países del área. Esto irá planteando una serie de problemas que requerirán una respuesta adecuada, no sólo en términos de medidas de política y decisiones de inversión, sino también en el ajuste y -cuando fuere necesario- la creación de instituciones capaces de orientar las inversiones de manera que se asegure una vinculación cada vez más estrecha de las economías nacionales y una distribución justa de las oportunidades y de los beneficios de la integración. Hay que tomar en cuenta que la posición reticente y a veces defensiva que adoptan algunos países se debe en muchos casos a la incertidumbre de no contar con esquemas que abran a todos los países la posibilidad real de tener una participación equitativa en los beneficios del mercado integrado.

Por otra parte, la maduración del propio proceso de integración, será uno de los elementos que irá influyendo cada vez más en las decisiones de asignación de los recursos nacionales. Esto requerirá la adecuación periódica de los criterios que orientan la evaluación de proyectos, no sólo en el caso de los de carácter multinacional, sino también en otros de carácter predominantemente nacional.

Capítulo II

**PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS DE
INTEGRACION ECONOMICA**

1. PROYECTOS DE INTEGRACION, PLANES NACIONALES Y DESARROLLO REGIONAL

En su etapa presente, el movimiento de integración requiere sobre todo crear interrelaciones entre las economías nacionales, a fin de formar un mercado de mayor dimensión que el que proporcionan los países considerados por separado y aprovechar de manera efectiva las ventajas que de ello pueden derivarse. De ahí que la asignación de recursos que se efectúe a través de los planes nacionales de inversión tendrá un papel decisivo para poder avanzar hacia la realización de un esquema de desarrollo integrado.

De esta manera las inversiones de integración no se considerarían en forma aislada, sino que se incluirían dentro del monto global de recursos -incluyendo los de origen externo específicamente destinados a proyectos de integración- previstos para lograr los objetivos de desarrollo de cada país. Esto implica fundamentalmente: a) insertar las inversiones para proyectos de integración económica en los planes de los respectivos países, y b) la coordinación de esos planes, por lo menos en lo que se refiere a este tipo de proyectos y a sus requisitos más directos. Cabe recordar que el mayor o menor valor que puedan tener estos proyectos depende de su contribución para alcanzar las metas y objetivos de los planes nacionales y conducir al mismo tiempo a la conformación de una estructura económica regional.

Desde el punto de vista de cada país, los proyectos de integración económica entrañan, tanto a nivel global como sectorial, la revisión de decisiones anteriores o la adopción de nuevas decisiones en cuanto a la asignación de sus recursos. Esto deriva en sustancia del hecho de que la ampliación del mercado ofrecerá alternativas de inversión que no serían factibles -o cuyo costo social resultaría demasiado oneroso- si se examinasen únicamente dentro de los marcos nacionales. También pueden existir proyectos aislados o grupos de proyectos de validez similar si se juzgan a la luz de ciertos criterios nacionales. Si a estos criterios se agrega el objetivo de la integración, esto puede por sí inclinar la preferencia hacia proyectos que, además de cumplir objetivos nacionales, contribuyan al propósito integracionista.

Por otra parte, al considerar este tipo de inversiones convendría tomar en cuenta las interrelaciones físicas y económicas que se vayan estableciendo entre los países y la región en su conjunto, a fin de evitar duplicaciones, distorsiones y "vacíos" de inversión. Esto pone nuevamente de manifiesto la necesidad de coordinar los planes nacionales, sobre todo en aquellos aspectos que puedan incidir más fuertemente en sectores claves del proceso de integración. A este respecto convendría tomar en cuenta de qué manera los propios proyectos de integración podrían contribuir a acelerar una participación más efectiva de los países en ese proceso, creando vínculos de solidaridad real entre ellos y haciendo progresivamente homogéneo -en especial a través de la creación de infraestructura- el amplio espacio económico que configura América Latina.

2. UNA CARACTERIZACION DE LOS PROYECTOS DE INTEGRACION

Desde un punto de vista operativo parece necesario establecer alguna definición o delimitación del tipo de proyectos que podrían considerarse como proyectos de integración y qué características explícitas los distinguirían de los predominantemente nacionales. Sin embargo, a medida que se avanza en el examen del problema se tropieza con dificultades teóricas y prácticas cada vez mayores para fijar límites claros entre los proyectos de inversión nacionales y aquéllos que pudieran corresponder a la categoría de proyectos de integración.

La causa de esas dificultades se encuentra en que las relaciones que caracterizan un sistema económico hacen que cualquier acción que incida en la producción o en la distribución de bienes y servicios tenga repercusiones en otras partes de ese sistema. Este principio general tiene validez tanto en el ámbito nacional como en un ámbito multinacional en proceso de integración. Desde este punto de vista, cualquier proyecto de cierta importancia que se emprenda en un país latinoamericano tendrá repercusiones en otros países y en el desarrollo de la región en su conjunto. Ese mismo hecho permitiría calificarlo de "proyecto de integración" y analizarlo en función de los criterios que se apliquen a este tipo de proyectos.

Por otra parte, para que una caracterización tenga sentido operativo, su enfoque debe orientarse hacia los problemas que se pretende atender, y que en este caso se vinculan principalmente con acuerdos entre países y con la asignación de recursos internacionales para fines de integración. Por ello ha parecido adecuado en lugar de la denominación "multinacional" usar el término "de integración" que permita caracterizar a estos proyectos dentro de una gama más amplia de situaciones posibles. Abonan esta preferencia otras razones, entre las cuales cabría señalar el convencimiento de que será cada vez más difícil, conforme avance el proceso de integración, distinguir los proyectos nacionales de los multinacionales en cuanto a su importancia desde un punto de vista del desarrollo de la región en su conjunto. Además, ya en esta misma etapa del proceso se está planteando la conveniencia de considerar como "proyecto de integración" ciertas inversiones nacionales que se realicen en países de menor desarrollo relativo¹.

La necesidad de delimitar lo que podría calificarse como proyecto de integración y las dificultades con que se tropieza para una definición satisfactoria desde el punto de vista conceptual, obliga a ensayar una caracterización *convencional* de este tipo de proyectos. Claro está que tal convención procura verter, a nivel de proyectos, decisiones de política ya adoptadas, con el propósito de que sea útil para fines operativos y que a la vez se pueda ir modificando con el tiempo, como consecuencia del propio avance de la integración.

Tomando en cuenta estas consideraciones, y en la etapa actual del proceso, los elementos principales en que se basaría tal caracterización convencional de "proyectos de integración" podrían ser los siguientes:

a) *Que tengan un carácter multinacional*, es decir, que comprendan dos o más países del área contribuyendo a la formación y ampliación del espacio económico regional, ya sea mediante su vinculación física (transportes y comunicaciones), el desarrollo conjunto de recursos naturales comunes (cuencas hidrográficas, etc.) y el desarrollo tecnológico multinacional; o bien a través de la estructura productiva. Con respecto a esta última, se considerarían como multinacionales aquellos

¹ Véase al respecto el Capítulo III.

proyectos destinados a atender la demanda de otros países latinoamericanos con una parte significativa de su producción, o bien aquéllos en que los componentes físicos de su función de producción -materias primas, bienes intermedios y equipos- sean provistos por otros países de la región. También contribuirá a caracterizar la multinacionalidad de un proyecto el hecho de que participen en los mismos factores productivos -capital, mano de obra- de otros países de América Latina;

b) Que contribuyan al proceso de integración, o sea que participen de manera significativa en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo integrado, conforme a las decisiones generales o específicas acordadas por los países. Entre otras cosas, esto permitiría analizar como proyectos de integración conjuntos de proyectos nacionales con propósitos convergentes en cuanto a la configuración del espacio económico ampliado. Tal podría ser el caso del acondicionamiento de puertos destinados a mejorar las condiciones de transporte entre países de la región, y de plantas industriales involucradas en programas más amplios de complementación regional. Sería conveniente asimismo considerar como proyectos de integración no sólo aquéllos en que la inversión fija es el factor decisivo, sino también otros de tipo institucional que son requisitos para alcanzar la nueva dimensión económica de la América Latina. Desde este punto de vista tienen particular significación las acciones tendientes a establecer el marco institucional de política económica que regule las relaciones entre los países, como ser la creación de una unión de pagos regionales, de mecanismos para investigaciones tecnológicas que interesan a la América Latina en su conjunto, y otros instrumentos que dinamicen el proceso de integración y faciliten una mayor movilización de los factores productivos; y

c) Que demanden un contexto institucional multinacional para su realización. Ese contexto podría estar dado por acuerdos específicos entre dos o más países, como sería el caso de los acuerdos de integración fronteriza, o los que se adopten para el aprovechamiento común de recursos naturales o para la construcción de caminos entre países vecinos. Otros convenios de carácter más general podrían también servir de base institucional a estos efectos, pues son en última instancia los que orientan la concertación de convenios específicos. Entre ellos cabría citar los acuerdos sectoriales de especialización y complementación industrial (previstos en el Tratado de Montevideo y en el Régimen de Industrias Centroamericanas); los convenios sobre equiparación de gravámenes a la importación y desgravación arancelaria entre los países latinoamericanos; los acuerdos de carácter sub-regional, como sería el caso de la Subregión Andina y el Mercado Común Centroamericano dentro de la integración de América Latina, y los acuerdos referentes a los países de menor desarrollo económico relativo.

El contexto institucional adecuado es un elemento importante para considerar la viabilidad y conveniencia de un proyecto de integración no sólo como condición para que pueda llevarse a cabo, sino también desde el ángulo de lo que podría aportar a la integración. La promoción de estos proyectos se orientaría así hacia la aplicación efectiva de los acuerdos; por otra parte, la preparación de proyectos adecuados podría conducir, en muchos casos, a la concertación de acuerdos regionales. En la experiencia de los dos esquemas de integración en marcha en América Latina -la ALALC y el Mercado Común Centroamericano- se encuentran ejemplos positivos y negativos al respecto. Pueden citarse entre los primeros la realización del Plan Vial Centroamericano y la venta de energía eléctrica de la represa de Acaray, en Paraguay, a provincias vecinas de la Argentina y Brasil. Y entre los segundos la lenta fructificación del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, por la falta de ejecución de acuerdos de carácter multinacional referidos a proyectos específicos.

Cabe desprender de lo anterior que, si bien resulta sumamente difícil señalar un límite preciso entre proyectos nacionales y de integración, lo fundamental sería apreciar no sólo la medida en que aprovechan el mercado ampliado, sino también su contribución al propio proceso integracionista.

De todos modos, podría entenderse que las tres características señaladas son, en lo general, complementarias. Por consiguiente, los proyectos de integración económica -salvo algunos que se realicen en países de menor desarrollo económico relativo y otros casos especiales- debieran tener un carácter multinacional, contribuir de manera efectiva al proceso de integración y contar con el contexto institucional adecuado para su realización.

Estas características surgen del estado actual de la integración en América Latina. Dado que este proceso es dinámico y que en la actual coyuntura no sería posible apreciar todas sus perspectivas, cabe reconocer que, a medida que las economías latinoamericanas se vayan integrando surgirán otras características que respondan a condiciones nuevas y necesidades básicas más apropiadas para distinguir este tipo de proyectos. Es obvio que el hecho de que un proyecto responda a esas características -en especial la de contribuir efectivamente al proceso de integración- no obvia la necesidad de que también satisfaga requisitos técnicos, económicos y sociales adecuados.

Capítulo III

**CRITERIOS PARA ORIENTAR EL ANALISIS DE LOS PROYECTOS
DE INTEGRACION ECONOMICA**

En el presente capítulo se examinan una serie de criterios de evaluación aplicables a los proyectos de integración económica. La elección de estos criterios surge, en primer término, de los objetivos que persiguen los países de América Latina a través del propio proceso de integración. Estos objetivos han permitido identificar ciertos criterios que se llamarán básicos. Por otra parte, el análisis de los probables alcances del proyecto, con referencia a esos mismos objetivos, tomando en cuenta en particular sus requisitos de oferta y demanda (destino de la producción y origen de los insumos físicos, financieros y tecnológicos), han ayudado a derivar una serie de elementos de juicio más detallados, a partir de los cuales fue posible definir un conjunto de criterios *específicos complementarios*. Obviamente, no se ha pretendido formular una lista exhaustiva de criterios que expresen y valoren todos los beneficios posibles de la integración, sino presentar los aspectos del tema que parecen más significativos.

La tarea de evaluar proyectos guarda íntima relación con los problemas que se plantean en torno a uno de los temas fundamentales de la economía: la asignación de recursos. Desde este punto de vista, para determinar criterios adecuados de evaluación de proyectos se requeriría contar con un marco de objetivos y definir el esfuerzo social necesario para alcanzarlos. En el caso concreto de los proyectos de integración, la ausencia de definiciones más explícitas de política -según se vio en el capítulo I- puede subsanarse en parte si se analiza de qué manera dichos proyectos, a diferencia de los estrictamente nacionales, contribuirían -o lo harían en mayor medida- al logro de lo que de todos modos serían objetivos centrales comunes del desarrollo de todos los países de la región. Como se vio anteriormente, entre tales objetivos pueden señalarse: a) acelerar los ritmos de crecimiento del producto y mejorar su distribución; b) construir una estructura de producción económica que permita un crecimiento rápido y persistente; c) reducir el estrangulamiento externo, y d) conformar la región de América Latina como un espacio económico integrado. Considerados al nivel regional, estos elementos darían una primera orientación para evaluar los proyectos de integración económica.

A. LOS CRITERIOS BASICOS

I. EL IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO DE LOS PAISES DIRECTAMENTE PARTICIPANTES EN EL PROYECTO

Uno de los principales propósitos de las políticas y los planes nacionales de desarrollo es lograr el máximo incremento del producto con las inversiones que se realicen o programen. Por consiguiente, al analizar los proyectos de integración que se lleven a cabo mediante el esfuerzo concertado de varios países será conveniente evaluar su impacto, no sólo sobre el conjunto de América Latina, sino también sobre el producto de cada uno de los países que participen directamente en el proyecto, o sea la relación entre los costos que signifiquen para cada país y los beneficios que reciban del esfuerzo realizado. Para estos efectos, se entiende como países participantes aquéllos en que esté localizado el proyecto, que proporcionen insumos para el mismo o que constituyan mercado im-

portante para su producción. Este criterio resulta de mayor aplicabilidad en proyectos de gran envergadura por su magnitud económica en términos de inversión.

Para ilustrar estas consideraciones podría tomarse el caso de una industria que se estableciera en dos países, A y B, y cuyo proceso productivo pudiera dividirse en dos partes. La parte inicial del proceso, con ventajas de localización orientadas principalmente en función de la proximidad de la fuente de materia prima, se radicaría en el país A, que en este caso hipotético sería el que contara con abundancia de ese recurso. En el país B, de mercado más amplio y concentrado, se localizaría la parte final del proceso, cuya rentabilidad dependería principalmente de la proximidad del mercado de consumo. Esto podría ocurrir en casos concretos de la industria automotriz, la fabricación de equipos y maquinarias, algunas industrias químicas, etc. En este ejemplo hipotético, no sólo correspondería evaluar el proyecto en su totalidad, sino también apreciar -y si fuera posible cuantificar- los beneficios y costos resultantes para el país A, por una parte, y para el país B, por otra. Entre los beneficios que derivara cada país deberían considerarse también beneficios indirectos, como el aprovechamiento de capacidad y recursos ociosos¹, o la mejora en la eficiencia de ciertas actividades económicas, aprovechando las ventajas de contar con mercados más amplios que los nacionales, todo lo cual puede traducirse en incrementos del ingreso.

Aunque los problemas que se presentan para la aplicación de los criterios se examinan con mayor detalle más adelante², vale la pena indicar aquí que, desde el punto de vista de la utilización de este criterio convendría, en lo posible, corregir la estimación del aporte y de los beneficios de cada país tomando en cuenta la escasez relativa de ciertos factores como el capital y las divisas externas, y a la inversa, la posible abundancia de otros: la mano de obra no calificada y la capacidad de producción no aprovechada (incluyendo en este último concepto recursos naturales inexplorados y la subutilización de capacidad productiva instalada).

Visto desde otro ángulo, la medición de los efectos sobre el producto debería reflejar también las ventajas indirectas que el proyecto de integración podría brindar a los países en materia de especialización, complementación y dotación o aprovechamiento de economías externas.

2. LA INCIDENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA DE PRODUCCION DE LOS PAISES QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO

El segundo criterio básico se refiere a la incidencia de los proyectos multinacionales de integración sobre la estructura de producción de cada uno de los países que participan en ellos. Se trata, en otras palabras, de apreciar el aporte de este tipo de proyectos a la transformación estructural de las economías latinoamericanas.

La contribución de un proyecto a la transformación de la estructura³ productiva de un país se reflejaría en la influencia que puede ejercer, tanto para la corrección de las distorsiones actuales

¹ Por ejemplo, una fuente de materias primas no utilizada por falta de mercado, y que en una relación de costo/beneficio podría por ello tener un costo de oportunidad sumamente bajo.

² Véase el Capítulo IV.

³ No puede desconocerse que, si bien la integración económica es un instrumento esencial para promover el desarrollo económico, la conformación de una estructura dinámica de producción requiere apoyarse en reformas al nivel de los países que atañen de manera fundamental a las estructuras económicas y sociales existentes, tales como la reforma agraria, fiscal, educacional, etc. En ciertos proyectos multinacionales de integración podrían apreciarse vinculaciones con este tipo de reformas; tal sería el caso de un proyecto de desarrollo hidráulico que sirviese a tierras en que se lleve a cabo un proceso de reforma agraria.

de esa economía, como para la creación hacia el futuro de una estructura que le permita alcanzar un crecimiento más dinámico, persistente y sustentado en un proceso de modernización más acelerado. Por ejemplo, se ha señalado que el desarrollo de muchos países de América Latina tropieza cada vez más con la tendencia al agotamiento de la sustitución de importaciones como elemento motor que caracterizó el funcionamiento de esas economías en las últimas décadas¹. Esta situación enfrenta a los países latinoamericanos con la necesidad de definir y llevar a cabo políticas alternativas para su desarrollo, y de crear las condiciones indispensables para su éxito.

Entre las orientaciones que se consideran con mayor interés está la que asigna papel prominente a la exportación de productos manufacturados, tanto dentro del intercambio regional como hacia el resto del mundo. Es sabido que las exportaciones -especialmente las que tienen origen en el sector manufacturero- desempeñan una doble función en el proceso de desarrollo. Por una parte, contribuyen a alcanzar un mayor equilibrio en la balanza de pagos y a reducir de este modo el estrangulamiento externo. Por otra, su expansión estimula el aumento del producto nacional a través del empleo de recursos ociosos o subutilizados, de sus efectos interindustriales sobre el resto de la economía, de los cambios en el ingreso que producen y del avance tecnológico que promueven. A su vez, el empleo de recursos subutilizados tiene una serie de efectos directos e indirectos que a veces se aprecian en los proyectos respectivos, así como en aumentos de producción de bienes de consumo inducidos por los aumentos de demanda generados por los mayores niveles de ingreso, y que redundan en definitiva en la generación de nuevos procesos de desarrollo. Es posible, asimismo, que el aumento de exportaciones, sobre todo de manufacturas, incentive el desarrollo de las investigaciones tecnológicas, sobre todo cuando las nuevas exportaciones procedan de actividades productivas que incorporen métodos modernos de producción cuyo empleo estaba limitado por la estrechez de los mercados internos.

En la medida en que los países cuenten con políticas y planes de desarrollo que vayan incorporando las perspectivas de la integración y contengan objetivos definidos de modificaciones de estructura, esos planes y políticas darán pautas para identificar proyectos de integración y para apreciar su contribución al logro de esos objetivos de cambio estructural.

3. LA CONTRIBUCION DEL PROYECTO A LA REDUCCION DEL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

La gravedad actual de este problema y la crisis potencial que encierra, enfrenta a los países con la necesidad de definir y llevar a cabo enérgicamente estrategias alternativas en relación con el sector externo y de crear las condiciones indispensables para el éxito de esas estrategias. Ello supone principalmente: a) la continuación -y transformación- de la sustitución de importaciones; b) el incremento de la oferta de productos primarios, tomando en cuenta, como es natural, la evolución de la demanda mundial, y c) la exportación de manufacturas.

Tal vez no sea ocioso aclarar que un esquema de desarrollo integrado no implica una política de autarquía regional, ni el abandono de las líneas de exportación en que los países tienen mayor experiencia. Por el contrario, los proyectos de integración económica que se realicen dentro de los

¹ El tema ha sido tratado con frecuencia en los últimos años en diversos documentos de la CEPAL, así como en el del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "*La Brecha Comercial y la Integración Latinoamericana*". Un análisis más detenido de un caso particular puede encontrarse en "Auge y Declinación del Proceso de Sustitución de Importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, N° 1, mayo de 1964.

acuerdos de carácter regional debieran permitir alcanzar una mayor profundidad y especialización en la estructura productiva de los países, para lo cual es necesario que el crecimiento de la oferta regional de los productos que ahora se exportan se vea acompañado de una mayor participación de productos manufacturados en la composición de las exportaciones y, por lo tanto, de una estructura más equilibrada del sector externo.

En suma, al identificar proyectos de integración y apreciar sus efectos habrá de tomarse en cuenta de qué modo esos proyectos contribuyen a reducir el estrangulamiento externo, por cualquiera de las tres vías señaladas, con un efecto neto favorable sobre lo que, para fines ilustrativos, podría considerarse como el saldo de la "balanza de pagos" de América Latina en su conjunto.

Desde este punto de vista, los proyectos de integración en el campo de la infraestructura tendrían que facilitar la producción y distribución de bienes que pueden incrementar el intercambio regional y que contribuyan asimismo a facilitar las exportaciones hacia el resto del mundo; y los proyectos que afectan al sector agropecuario deberían hacer posible el aprovechamiento de ventajas comparativas y la especialización regional, a fin de incrementar los niveles de productividad y reducir los costos de productos que deben participar en un comercio mundial cada vez más difícil y competitivo para ese tipo de bienes.

Pero donde quizá el fenómeno se muestra con mayor claridad es en los proyectos de integración que atañen al sector industrial. Parecería que es en este sector donde las posibilidades de limitar los efectos del estrangulamiento externo pueden hacerse efectivas con un mayor impacto dinámico para la actividad económica en su conjunto. Es válido pensar que el proceso de integración económica ampliará para los países latinoamericanos las perspectivas de intensificar el esfuerzo de industrialización iniciado, abordando nuevas actividades en ramas de producción que exigen escalas económicas que rebasan la dimensión de los mercados nacionales. Por otra parte, un mercado integrado y más competitivo inducirá en muchos casos a mejorar los actuales niveles de eficiencia de las industrias existentes.

En la medida en que estén encaminados a lograr estos propósitos, los proyectos de integración contribuirán a disminuir la vulnerabilidad y el estrangulamiento externo de los países de América Latina.

4. LA CONFORMACION DE AMERICA LATINA COMO UN ESPACIO ECONOMICO INTEGRADO

Un elemento importante que permitiría orientar el establecimiento de prioridades sería contar con una concepción clara y definida de la economía regional que se desea alcanzar en el futuro, para convertir a América Latina en un espacio económicamente integrado. En el momento actual, sin embargo, son muy débiles los vínculos entre los principales mercados y centros de producción del área, debido sobre todo al hecho de que las principales características de la evolución de las economías nacionales ha propendido hasta ahora más bien a separar que a unir a los países de América Latina. Esto se aplica tanto a la etapa de las exportaciones primarias hacia los grandes centros industriales como al período más reciente de sustitución de importaciones a base de los mercados nacionales, y se refleja en una serie de factores que retardan y dificultan el acercamiento entre las economías nacionales: altos costos de transporte, falta de canales de comercialización, escasa movilidad de los factores de producción, barreras arancelarias, etc. Otro elemento de retardo es la exis-

tencia de grandes desequilibrios regionales, que se advierten principalmente en las diferencias de dimensión de los mercados, de los niveles de ingreso por habitante, de la dotación y productividad de los recursos naturales y de la extensión y profundidad de los procesos de industrialización.

La adopción de criterios que atiendan al propósito de conformar una estructura integrada de la región debe reflejar la manera de asignar los recursos de inversión para superar los obstáculos señalados, y estrechar los vínculos entre las economías de los países de la región. Esta orientación irá adquiriendo una importancia creciente a medida que el proceso de integración vaya ampliando las relaciones interesaciales, intersectoriales e intrasectoriales entre las economías nacionales de los países de la América Latina. La experiencia de integración más avanzada de la región, o sea la del Mercado Común Centroamericano, señala una pauta muy clara en este sentido, con decisiones y trabajos concretos de vinculación gradual de los programas nacionales¹.

Así pues, la conformación de un espacio económico integrado habrá de requerir, entre otras cosas, impulsar proyectos de infraestructura que permitan avanzar hacia: a) el establecimiento de una red cada vez más amplia y completa de transportes y comunicaciones; b) la interconexión gradual de las redes nacionales de energía y el aprovechamiento por varios países de ciertas fuentes energéticas, y c) el establecimiento de centros regionales de investigación científica y tecnológica. Por otra parte, al facilitar la movilidad de productos y factores dentro del espacio económico regional, la integración de la infraestructura irá creando condiciones más propicias para encarar actividades productivas de envergadura regional, y para mejorar la eficiencia de actividades existentes a través del estímulo de una mayor competencia.

Dentro del sector agrícola cabe pensar en la realización de proyectos que tiendan: a) a la especialización de la producción en un marco regional²; b) a aprovechar el amplio margen de sustitución de importaciones de productos agropecuarios que existe aún en la región, y que se estima actualmente superior a 500 millones de dólares por año; c) a la incorporación de nuevas áreas de producción y de amplios núcleos de población que hoy se mantienen al margen del mercado; y finalmente d) a un esfuerzo conjunto por impulsar la investigación y divulgación técnica en este campo.

¹ Véase al respecto una reseña de los trabajos de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, en CEPAL, *Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica* (E/CN.12/762), 1966, págs. 123-124. La resolución 100 (IV) de la ALALC, por otra parte, dispone la estrecha colaboración de los órganos de planificación del área, con objeto de coordinar los programas nacionales teniendo en cuenta los objetivos de la integración regional. En cuanto a la necesidad de avanzar hacia algún tipo de plan regional -aunque con clara conciencia de sus dificultades- se ha sostenido (Sidney Dell, *A Latin American Common Market*, Oxford University Press, 1966, pág. 122) que los países latinoamericanos no pueden confiar en que el libre comercio, ni aun dentro de la región, logre el ritmo y distribución de los frutos del progreso económico que ellos buscan. Las fuerzas del mercado tenderán a concentrar el desarrollo en las zonas más ricas del continente, soslayando las zonas más pobres. Sin embargo, el desarrollo equilibrado y armonioso de la región en su conjunto es indispensable para mantener la lealtad a la ALALC de todos los países miembros. Y el desarrollo armonioso, a su vez, sólo puede asegurarse mediante esfuerzos concentrados de planificación basados en el acuerdo de los países participantes.

² La especialización de la producción agropecuaria a nivel regional parece técnicamente viable si se consideran la diversidad de climas del área, la variedad de condiciones físicas y de fertilidad de los suelos, así como la diferente distribución de aguas. Si a ello se agregan las diferencias existentes entre los países en lo que se refiere a la población rural en relación con la disponibilidad de tierra agrícola y a las diversas dotaciones de recursos humanos y materiales aplicados a la agricultura, se observa que sería económicamente factible reestructurar la producción agropecuaria, desplazando áreas marginales y canalizando esfuerzos para intensificar la actividad en las tierras y los climas más aptos para distintos cultivos, muchos de los cuales hoy día están subutilizados técnica y económicamente.

En cuanto al sector manufacturero, puede estimarse que su contribución a la formación de un espacio económico integrado dependerá esencialmente de que los acuerdos de especialización y complementación y la coordinación de planes a que puedan llegar los países del área conduzcan a dos tipos de resultados finales: de una parte, la progresiva construcción de una estructura productiva regional integrada, especialmente para las ramas industriales más importantes¹, de la otra, un mejoramiento de la eficiencia, no sólo por la introducción de actividades de mayor repercusión en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento de la economía en general, sino también por los aumentos de productividad en las industrias ya existentes. Es evidente que en muchos casos los mismos efectos podrán lograrse, sin necesidad de acuerdos específicos, como consecuencia de la ampliación del mercado y el aumento de la competencia.

B. CRITERIOS ESPECIFICOS COMPLEMENTARIOS

En la sección anterior se han expuesto ciertas consideraciones que permiten vincular los proyectos de integración con los objetivos básicos de las políticas nacionales de desarrollo y con la política regional de integración.

Se tratará ahora de aportar elementos de juicio adicionales y más detallados para orientar la identificación, justificación y evaluación de este tipo de proyectos. A fin de hacer posible un análisis más sistemático de estos criterios, se consideran separadamente los proyectos de producción de bienes (industriales, agrícolas, etc.) y los proyectos de infraestructura.

Conviene reiterar que no se pretende llegar a una lista de requisitos que puedan aplicarse aisladamente o que deban cumplirse en su totalidad para apreciar los efectos de un proyecto sobre el desarrollo integrado. Más bien se aspira a presentar una serie de criterios cuya importancia relativa deberá ponderarse con cuidado, de acuerdo con los objetivos y características del proyecto de que se trate².

1. PROYECTOS DE PRODUCCION DE BIENES

1.1 CRITERIOS RELATIVOS A REQUISITOS DE DEMANDA (DESTINO DE LA PRODUCCION)

1.1.1 *Proyectos orientados a la sustitución de importaciones a nivel regional.* La ampliación del mercado ofrece un amplio campo para revisar, reformular y enriquecer algunas de las principales orientaciones de política económica que se siguen en América Latina. Entre ellas se destaca la sustitución de importaciones, que ha sido y es aún componente central e impulsor de la industrialización de los países del área, y que debe tener un importante papel en el proceso de integración. Además, los proyectos de integración destinados a sustituir importaciones deberían ser capaces de influir favorablemente sobre el resto del sistema, para lo cual parece condición necesaria que contribuyan a invertir

¹ Al respecto pueden ser consultados, entre otros los siguientes trabajos de la CEPAL: *Estudio de la industria siderúrgica de América Latina* de 1954, (Publicación de las Naciones Unidas N° de venta II. G3); *La economía siderúrgica de América Latina* (ST/EC/LA/Conf. 23. L.29), febrero de 1966 (mimeografiado); *La industria química en América Latina* (E/CN. 12/628/Rev. 1) (Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 64/11/67), y *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728). Véase especialmente el Capítulo VII: "Los acuerdos sobre ramos industriales".

² Sobre las características y limitaciones de la aplicación de estos criterios, conviene referirse al Capítulo IV y a la Advertencia incluida al comienzo del presente trabajo.

la actual tendencia de sustitución a costos crecientes. En las presentes condiciones de América Latina, esto involucra la necesidad de analizar también las repercusiones de tales proyectos sobre otras actividades con capacidad actual o potencial de generar exportaciones al resto del mundo. Tal vez resultará difícil apreciar efectos de esta naturaleza a través de proyectos aislados, salvo en casos excepcionales. Ubicados en programas sectoriales de alcance regional, su contribución en ese sentido podría percibirse y evaluarse en forma más consistente. La sustitución de importaciones podrá readaptarse y ajustar sus posibilidades a la nueva perspectiva que le ofrece el nivel regional para hacer que su contribución sea más efectiva en la conformación de una economía compleja y dinámica.

El "efecto de sustitución de importaciones" de un proyecto de integración podría cuantificarse, según esté destinado:

a) *A atender la demanda de otros países de la región.* Esto implicaría mostrar en términos cuantitativos que la parte principal de la producción de una nueva unidad económica que se considere como proyecto de integración estaría destinada a satisfacer demandas de otros países latinoamericanos que actualmente se atienden con importaciones del resto del mundo. Así, pues, el origen de esta demanda estaría dado por una extensión del proceso de sustitución de importaciones al plano regional, aunque cabe contemplar también la posibilidad de que atienda demandas insatisfechas o nuevas demandas. En otras palabras, se trataría de determinar, en cada proyecto de integración destinado a la producción de bienes, qué parte de su producción se prevé colocar en mercados de otros países de la región, fuera de aquél o aquéllos en que se localice el proyecto;

b) *A satisfacer una demanda regional adicional a la demanda nacional.* Hay una serie de actividades productivas -industriales y mineras en particular- en las cuales el mercado interno de un determinado país puede permitir la instalación de unidades con tamaño suficiente para alcanzar condiciones de producción cercanas a los niveles de competencia internacional. Sin embargo, la posibilidad de extender su área de mercado a la región -y en esto tendrían las características de proyectos de integración- permitiría aprovechar economías de escala que dieran mayor solidez a estas actividades productivas, redujeran sus costos, y las pusieran en condiciones de alcanzar niveles de eficiencia competitivos en el ámbito internacional. Esto ocurre, por ejemplo, en ciertas líneas industriales complejas que se han establecido en los países latinoamericanos más industrializados, pero cuyas limitaciones de escala restringen considerablemente el efecto dinámico que esas industrias podrían tener sobre el desarrollo nacional.

1.1.2 *Proyectos orientados al incremento de exportaciones hacia el resto del mundo.* Una de las contribuciones principales que podría esperarse de la integración para el desarrollo de América Latina es capacitar selectivamente a la industria de la región para competir en el mercado internacional y ayudar así a corregir el profundo desequilibrio estructural que caracteriza a su sector externo. Para ello tanto la industria existente como la que se vaya instalando deberían satisfacer diversas condiciones, que tendrían que tenerse presente al considerar los efectos de posibles proyectos de integración. Entre esas condiciones cabe citar el mayor uso de la capacidad instalada, la mejor organización de la producción, la mejor preparación de la mano de obra, un más apropiado abastecimiento de insumos básicos, la adecuación de la infraestructura de transporte y energía, la racionalización de los sistemas de protección industrial y el aprovechamiento de las posibilidades de complementación regional.

En forma análoga al criterio relativo al efecto de los proyectos de integración sobre la sustitución regional de importaciones, este criterio -que considera su efecto sobre el incremento de exportaciones de la región al resto del mundo-, es susceptible de cuantificación si se lo analiza desde el punto de vista de:

a) *La demanda del resto del mundo.* La ampliación y apertura de mercados del resto del mundo constituye un objetivo común de todos los países latinoamericanos. Si bien el incremento del intercambio dentro del área regional puede contribuir de por sí, como se ha visto, a alcanzar ese objetivo, será necesario promover directamente proyectos de integración industrial orientados a colocar una parte importante de sus productos en el mercado externo;

b) *La demanda del resto del mundo como elemento adicional a la demanda regional.* En la mayoría de los casos la demanda del resto del mundo puede no ser el estímulo básico para llevar a cabo un proyecto, pero sí constituir un mercado adicional al de la región, que permita ampliar las perspectivas y contribuir a la eficiencia de actividades nacionales o regionales.

1.2 CRITERIOS RELATIVOS A LOS REQUISITOS DE OFERTA (ORIGEN DE INSUMOS Y OTROS REQUERIMIENTOS)

El análisis del proyecto desde el punto de vista de sus *requerimientos físicos, humanos y financieros* permite derivar otro grupo de criterios útiles para orientar la identificación y evaluación de los proyectos de integración. En términos generales, estos requerimientos pueden considerarse como “insumos” del proyecto. Los criterios que se enfocan desde este ángulo responden a la necesidad de apreciar el impacto de los proyectos de integración para el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos existentes en la región, y cabría distinguir los siguientes:

1.2.1 *Materias primas procedentes de otros países de la región.* Al estudiar un proyecto de integración interesará determinar en qué medida contempla utilizar materias primas de otros países de la región, o bien del propio país en que se localice el proyecto, siempre que esto resulte económico y contribuya a sustituir importaciones foráneas. Por otra parte, convendrá verificar en qué medida la demanda de materias primas generada por el proyecto se canaliza hacia recursos inexplorados o subutilizados de la región.

A este respecto parece ventajoso promover proyectos que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos naturales del área, incrementando los niveles de valor agregado regional. Tal sería el caso de algunos productos originados en las industrias extractivas o en actividades agropecuarias que hoy se exportan con un grado mínimo de elaboración. Puede así concebirse un amplio intercambio de materias primas entre los países latinoamericanos, lo cual lleve implícito un proceso de creciente especialización y complementación entre los países.

1.2.2 *Productos intermedios procedentes de otros países de la región.* En este caso, al analizar el proyecto de integración, corresponderá definir -de ser posible en forma cuantitativa- qué insumos de esta naturaleza se piensa obtener de otros países de la región y en qué condiciones.

Este es un aspecto de gran importancia desde el punto de vista del progreso de las industrias básicas en América Latina, cuyo establecimiento y eficiencia se han visto limitados hasta ahora por la estrechez de los mercados internos, lo cual ha restringido el proceso de industrialización en diversos países latinoamericanos y no ha permitido aprovechar plenamente la dinámica de crecimen-

to que proporcionan ramas tan importantes como la siderurgia, la química y la electrónica, en las cuales la industria opera casi exclusivamente para satisfacer demandas nacionales. La posibilidad de aprovechar un mercado más amplio para la producción de estas industrias permitiría establecer nuevas unidades, la mayor y mejor utilización de la capacidad instalada y la ampliación y modernización de plantas existentes.

1.2.3 Bienes de capital procedentes de otros países de la región. Las consideraciones hechas al analizar los dos criterios anteriores se aplicarían también a aquellos casos en que los nuevos proyectos de integración se equiparan total o parcialmente con bienes de capital producidos en América Latina. También en este caso la ampliación del mercado no sólo permitiría aprovechar mejor la capacidad de producción existente, sino más aún estimular la instalación de nuevas plantas y la ampliación y especialización de las actuales.

El intercambio de bienes de capital puede representar un aporte fundamental para el avance del proceso de industrialización en América Latina. En este sector es donde puede verse más claramente la limitación de los mercados nacionales, considerados en forma aislada, incluyendo los de mayor tamaño del área¹. Un mercado integrado podría contribuir a la superación de esas limitaciones. Sin embargo, dada la tradicional dependencia de las importaciones de bienes de capital procedentes de los grandes centros industriales, es previsible que para obtener ese resultado sea necesario realizar un esfuerzo deliberado -y a cierto costo- para impulsar el comercio intrarregional de este tipo de bienes, si se busca diversificar e integrar vertical y horizontalmente la industria latinoamericana. Tal esfuerzo deliberado podría canalizarse, entre otras cosas, a través de los proyectos de integración.

2. PROYECTOS DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL

Los proyectos de integración en el campo de la infraestructura comprenden particularmente los que se refieren a los transportes, las comunicaciones y la energía eléctrica. Pueden también considerarse como tales proyectos de investigación y capacitación que abarquen al conjunto de América Latina o a grupos de países, así como otros en los sectores sociales de educación y salud.

La decisión de los gobiernos latinoamericanos de crear un mercado común implica un avance importante hacia la estructuración de un espacio económico regional. Aunque tal decisión no conlleva por sí sola la adopción de una estrategia definida de desarrollo regional, cabe desprender de ella ciertas pautas para orientar las inversiones en proyectos de integración de la infraestructura regional. En efecto, cada etapa o esquema de desarrollo plantea requerimientos propios en cuanto a la infraestructura necesaria para sustentar las actividades productivas y el módulo de distribución que implica. De ahí que cuando se adoptan decisiones como las de participar en un mercado integrado, que representan cambios importantes en la orientación de la política de desarrollo de los países, sea aconsejable examinar qué modificaciones convendría introducir en cuanto a la configuración de la infraestructura.

¹ Esta limitación se ha subrayado enfáticamente al indagar las causas del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones en algunos de los países que más han avanzado en su industrialización. Véase en particular el artículo "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", citado anteriormente.

Si esto se hace con anticipación suficiente, es posible ir avanzando con mayor celeridad en la realización de este tipo de inversiones, ya sea con el propósito de adelantarse y establecer bases adecuadas para alcanzar los objetivos de integración planteados, o bien para acompañar las modificaciones de la estructura productiva que vayan surgiendo como resultado del mismo proceso. Se iría estableciendo así una conexión mayor entre las inversiones en infraestructura y las orientaciones de las políticas de desarrollo y ello, además, permitiría una maduración más rápida de tales inversiones.

2.1 CREACION DE SISTEMAS VERTEBRADOS

Un grupo particular de criterios resultaría de concebir los proyectos de desarrollo de la infraestructura regional como parte de un esfuerzo global por crear sistemas vertebrados, además de la utilidad que puedan prestar como nexos de unión entre determinados países. Por ello sería conveniente analizar las decisiones de inversión que se adopten en el sector de infraestructura, no sólo por su utilidad individual, sino también con alguna orientación de conjunto y a largo plazo, que refleje su valor o rentabilidad social desde el punto de vista de la dotación de este tipo de obras y servicios que requiere el desarrollo regional integrado.

Los proyectos de infraestructura deberán servir de apoyo a una nueva estructura de producción. Por consiguiente, el diseño de un sistema vertebrado que permita jerarquizar y ordenar en el tiempo los proyectos a realizar, no sólo depende de los objetivos generales que se persigan, sino también de decisiones concretas de localización de actividades económicas.

A falta de una estrategia de desarrollo regional explícita que permita definir redes regionales de infraestructura, cabe discernir, dentro de este criterio global de creación de sistemas vertebrados, algunos criterios más detallados, que permitan medir o apreciar en qué forma los proyectos de integración de esta naturaleza contribuyen a configurar redes vertebradas, regionales o subregionales. Entre estos criterios parciales cabe considerar los siguientes:

a) La contribución de este tipo de proyectos a la conexión entre *centros productores y consumidores* de diversos países de la región. Este criterio, susceptible de ser cuantificado -en una primera aproximación- en términos del incremento previsible del intercambio entre tales centros, no debería interpretarse de tal modo que contribuyera a consolidar situaciones que se desea modificar. Para evitarlo, en su aplicación a casos concretos habría que tomar en cuenta, no sólo las relaciones actuales entre centros productores y consumidores, sino también alguna previsión de las nuevas relaciones de comercio que se crearían conforme avanza el proceso de integración económica;

b) *La unión entre centros productores complementarios*. De igual forma, en el análisis de este tipo de proyectos convendría apreciar su capacidad de estimular y facilitar la complementación y especialización de unidades productivas localizadas en diferentes países.

Desde un punto de vista especial los dos criterios anteriores podrían aplicarse tomando en cuenta:

i) la participación de estos proyectos en la *unión de polos* de desarrollo existentes o por crearse. Esto se vincula con el aprovisionamiento de "economías de aglomeración", es decir, entre otras cosas, las ventajas que proporciona la concentración de consumos y de servicios de distinta naturaleza, así como una cierta facilidad para coordinar decisiones de políticas y de ejecución adminis-

trativa. Un ejemplo importante de este tipo de proyectos es la iniciativa de establecer una red regional de telecomunicaciones terrestres y espaciales.

ii) La utilización de proyectos de esta naturaleza para *acelerar la formación de polos incipientes de desarrollo, o aun crear polos nuevos*. Ello respondería a decisiones de política de integración vinculadas principalmente con la configuración de una estructura productiva y distributiva orientada por una concepción de desarrollo regional y con la necesidad de facilitar un mayor equilibrio entre los países del área.

La ampliación o creación de nuevos polos de desarrollo requiere una serie de inversiones integradas de infraestructura económica y social que constituyen verdaderos "bloques" de inversión, cuya rentabilidad guarda íntima relación con la potencialidad económica del mismo polo y su área de influencia. Por burda que sea, una estimación de esta potencialidad económica y de los requerimientos del "bloque" de inversión permitiría evaluar de manera más cabal la productividad social y los beneficios que América Latina derivaría de este tipo de proyectos, cuya importancia sería más significativa en el caso de los países de menor desarrollo relativo;

c) *Ejecución de inversiones complementarias*. Otro criterio para examinar proyectos de integración en infraestructura sería apreciar en qué medida constituyen inversiones complementarias que permitan, mediante la unión de redes de dos o más países, elevar el aprovechamiento de las obras nacionales existentes y vincularlas para servir a fines de integración. Este tipo de inversiones complementarias suele incrementar sustancialmente la productividad de inversiones anteriores, y su relación beneficio-costos es en general muy elevado. Un ejemplo es la carretera de Valparaíso a Mendoza, que establece un nexo entre los sistemas internos de transporte de Chile y la Argentina, estimulando así el comercio entre los dos países, y por ende el mejor aprovechamiento del potencial productivo de la región.

2.2 DOTACION Y MEJORAMIENTO DE ECONOMIAS EXTERNAS

Otro criterio general para analizar los beneficios de los proyectos de desarrollo de la infraestructura regional, es examinar su contribución a la creación o mejoramiento de las economías externas necesarias para aprovechar las oportunidades que brinda la conformación de un espacio económico integrado. Desde este punto de vista, el concepto de economías externas incluiría aquellas inversiones y acciones relativas a la infraestructura que faciliten la producción y distribución de bienes y servicios y contribuyan a reducir sus costos lo cual comprende no sólo proyectos de inversión en transportes, comunicaciones y energía sino también proyectos vinculados con la absorción y creación de tecnologías, como por ejemplo los centros regionales que urge establecer para tareas de investigación y capacitación científica y técnica.

De estos conceptos generales se pueden deducir algunos criterios más particulares aplicables a la evaluación de proyectos de integración en infraestructura y entre ellos:

a) La contribución de este tipo de proyectos *para promover y facilitar el intercambio entre países de América Latina*. Desde este ángulo cabría apreciar proyectos de interés para toda la región -verbigracia la red latinoamericana de telecomunicaciones-, para un grupo de países -por ejemplo, la constitución de una flota mercante común- y aun para dos países en particular- un proyecto de integración fronteriza;

b) El aporte que pudieran hacer para facilitar *las exportaciones de América Latina al resto del mundo*, a condición, claro está, de que esas actividades fueran resultado de acciones multilaterales encuadradas en el proceso de integración. El mejoramiento de las instalaciones portuarias de un grupo de países, por ejemplo, no sólo contribuiría a facilitar el intercambio intrarregional, sino que también podría ayudar al esfuerzo de exportación al resto del mundo; y

c) La medida en que este tipo de proyectos permita la *explotación de recursos inexplorados o de áreas nuevas y aptas para un desarrollo productivo*. Tal sería una de las ventajas mayores que se espera obtener de grandes proyectos multinacionales en marcha, como la carretera Bolivariana Marginal de la Selva y su empalme con la Trans-Chaco. Es de interés aplicar este criterio, no sólo al caso evidente de los transportes, sino también a tareas como la investigación de recursos naturales y otros estudios de carácter general que proporcionen la base necesaria para una política de inversiones orientada hacia metas de integración.

2.3 EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE OPERACION DE LOS SERVICIOS

Convendrá considerar con sentido prioritario aquellos proyectos que permitan mejorar las condiciones de operación de los servicios de infraestructura, que sirven a fines de integración. Esto atañe especialmente a la realización y modernización de servicios de transporte y comunicaciones, con el fin de ir eliminando distorsiones en los costos que impiden aprovechar fuerzas de localización potenciales entre los países. La reducción de los costos de transporte permitiría ampliar el área real del mercado, al hacer posible que determinados productos de unos países de América Latina se vuelvan competitivos en otros con respecto a productos similares que hoy se importan del resto del mundo, o son objeto de producción nacional.

La situación actual de los transportes presenta múltiples casos que abonan esta consideración, entre los cuales puede destacarse la incidencia que tienen en el movimiento de mercancías -y, por consiguiente, en el desarrollo del comercio intrarregional- tanto los fletes marítimos y la disponibilidad de bodegas, como los equipos y el manejo de los puertos. De no mejorarse las condiciones de los servicios portuarios podría reducirse el posible efecto favorable de un aumento sustancial del tonelaje a flote y del volumen de mercaderías transportadas entre puertos de la región¹.

2.4 LA ATENCION DE DEMANDAS DE CARACTER SOCIAL

El proceso de integración económica presenta nuevas exigencias de infraestructura social, y al mismo tiempo abre perspectivas de soluciones antes inexistentes. Las exigencias se refieren principalmente a la necesidad de cubrir requerimientos sociales básicos (educación, salud, vivienda, etc.) a fin de reducir desniveles que dificultan la localización en determinado lugar de algunas actividades productivas que puedan aprovechar ventajas vinculadas con la disponibilidad de recursos naturales.

En cuanto a las nuevas perspectivas, que también pueden dar lugar a la aparición de proyectos, están relacionadas con la capacitación de mano de obra -particularmente la de cierto nivel técnico- allí donde los proyectos multinacionales correspondientes ofrezcan apreciables economías de escala, así como también con investigaciones destinadas a resolver algunos problemas operativos de difícil solución para la mayoría de los países considerados aisladamente. Tal es el caso de

¹ Véase CEPAL, *El transporte en América Latina* (E/CN.12/703/Rev. 1) 1965.

la capacitación técnica masiva de la mano de obra campesina, las técnicas de construcción de viviendas para los grupos de muy bajos ingresos, etc.

3. CRITERIOS GENERALES APLICABLES A PROYECTOS DE PRODUCCION DE BIENES Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

En los párrafos anteriores se han indicado diversos criterios específicos que pueden utilizarse para identificar y analizar proyectos de integración económica destinados a la producción de bienes, o al desarrollo de la infraestructura regional. La consideración de las perspectivas y problemas del desarrollo integrado de los países de América Latina permite extraer otra serie de criterios referidos a problemas de empleo, financiamiento, apoyo a la empresa latinoamericana, avance tecnológico, que indistintamente pueden utilizar para ambos tipos de proyectos.

3.1 LA GENERACION DE OCUPACION

Otro criterio para examinar el efecto de proyectos de integración destinados a aliviar algunos de los principales problemas del área consistiría en apreciar su capacidad para generar nuevas fuentes de ocupación. Esa generación puede ser directa, en cuanto al empleo de personal en el mismo proyecto, o bien inducida en otras actividades a que el proyecto dé lugar en el país en que se localice o en otros países de la región. Ello no significa pronunciarse en favor de soluciones tecnológicas que impliquen el empleo máximo de mano de obra en todos los casos, sino simplemente señalar la conveniencia de medir el impacto de los proyectos de integración en la generación de empleo, que constituye uno de los problemas más agudos que se plantea actualmente en la política de desarrollo de los países latinoamericanos.

Además, en algunos casos resultará importante tener en cuenta la contribución del proyecto a la *elevación del nivel técnico de la mano de obra* ocupada en actividades de baja productividad.

La absorción de mano de obra en proyectos de integración podría enfocarse también desde otro ángulo, vinculado con la emigración hacia los centros más desarrollados de mano de obra muy calificada, inclusive aquellos *cuadros técnicos* que más podrían contribuir al avance tecnológico de América Latina. Son bien conocidos los aparentes desequilibrios que existen en muchos países entre la capacitación, por una parte, y la demanda, por la otra, de algunos grupos de personal especializado que, a falta de mejores oportunidades de trabajo, muchas veces limitada por la dimensión de los mercados nacionales, se ven obligados a buscar ocupación en países de mayor desarrollo, generalmente foráneos. Al analizar un proyecto de integración, sería interesante examinar en qué medida puede contribuir a absorber este tipo de recursos cuya emigración representa fuertes pérdidas para el desarrollo de la región y limita sus posibilidades futuras.

3.2 FINANCIAMIENTO MULTINACIONAL LATINOAMERICANO

Otro criterio surge de las perspectivas que abre el proceso de formación de un mercado común para una mayor *movilidad del capital* entre los países que se integran. Desde este punto de vista, al considerar un proyecto de integración, debería darse algún grado de ponderación al hecho de que en su financiamiento participen otros países del área. Además de contribuir a crear vínculos concretos entre los países -elemento esencial de un proceso de integración- esto constituiría un elemento propulsor de la formación de un mercado de capitales latinoamericanos.

La participación multinacional en el financiamiento de un proyecto de interés regional podría asumir dos formas principales: a) la participación directa en el capital de la empresa que ejecute o emprenda el proyecto, o b) su financiamiento a través de créditos, bonos u otros tipos de obligaciones análogas.

Este criterio adquiere mayor importancia si se aprecia desde el punto de vista de los países de menor desarrollo, donde la escasez de capital y de capacidad empresarial es más aguda, en términos relativos, que en los que han alcanzado mayores niveles de ingreso. La participación de capitales de otros países de la región podría servir allí no sólo para aliviar limitaciones financieras, sino también -indirectamente- para estimular y abrir mercados a las actividades productivas con financiamiento multinacional latinoamericano. Un ejemplo sirva tal vez para aclarar este concepto: si capitales del país A -más desarrollado- contribuyen a financiar una unidad productiva en el país B -de menor desarrollo- cabe esperar que las fuentes que proporcionen esos mismos capitales ayuden a abrir el mercado del país A a productos de la unidad productiva de la región localizada en el país B.

Por otra parte, y dada la escasez relativa de capital-latinoamericano capaz de acometer empresas de la magnitud que requeriría un mercado integrado, el estímulo a la asociación de capitales de varios países del área serviría de apoyo a la participación de empresas latinoamericanas en el proceso de integración. A este punto se hará referencia a continuación.

3.3 APOYO A LA EMPRESA LATINOAMERICANA

Uno de los aspectos que más preocupa a la opinión pública con respecto a la realización efectiva de la integración económica y a su significado para el futuro de América Latina, es la participación que en ella tengan la empresa latinoamericana -pública y privada- y el capital extranjero. En efecto, cabe afirmar que uno de los vacíos de política más importantes y urgentes de la integración es la necesidad de definir claramente la participación del capital extranjero en este proceso. De otro modo, no sería extraño que las fuerzas se fueran polarizando hacia dos extremos igualmente nocivos: la paralización del proceso por temor a que sea explotado para beneficio exclusivo de terceros, o su transformación en un mero arreglo de mercado para conveniencia de un número limitado de grandes empresas internacionales.

Si bien el tratamiento de este vital y decisivo tema de política de integración escapa al propósito del presente trabajo, es posible incorporar a la lista de los criterios que aquí se sugiere una contrapartida positiva de esa preocupación -tratada además en la Declaración de los Presidentes de América-: el apoyo a la empresa latinoamericana. Este criterio sería aplicable no sólo al considerar proyectos de integración industriales, mineros y agropecuarios, sino también en los de infraestructura en cuanto hace a la construcción de obras físicas y a la gestión de los servicios de transportes, comunicaciones y energía.

La aceptación de este criterio implicaría, evidentemente, dar mayor ponderación o preferencia a aquellos proyectos que involucren apoyar a la empresa latinoamericana.

El apoyo a la empresa latinoamericana en el proceso de integración económica.

Dentro de este tema no puede dejar de destacarse la importancia que para esos mismos fines tiene la creación y el fortalecimiento de mecanismos intermedios regionales¹ que estén en condiciones de robustecer la capacidad de asociación de empresas latinoamericanas, así como de catalizar la participación de grupos técnicos de la región en la adecuación necesaria de procesos desarrollados en condiciones foráneas a las características y a la dotación de recursos particulares de los países del área.

3.4 CONTRIBUCION AL DESARROLLO TECNOLOGICO

Al apreciar un proyecto de integración será necesario también considerar las consecuencias para la región del proceso tecnológico que se propone adoptar. Esto conlleva problemas muy complejos y de difícil medición, sobre todo si se buscan criterios de aplicación general. En efecto, el campo del desarrollo tecnológico presenta particulares dificultades para traducir categorías de orden general -mejor uso de factores disponibles, "frontera" tecnológica, etc.- a reglas aplicables a sectores o casos específicos². Por otra parte, el tema comprende tanto aspectos propiamente técnicos como de política económica.

De todos modos, los fines del presente trabajo -en que se procura volcar orientaciones que hacen a la política de integración en criterios de análisis de cierto tipo de proyectos- interesa destacar algunos elementos que atañen a la absorción y creación de tecnologías y que pueden contribuir a buscar mejores soluciones en el marco de un proceso de integración. En las industrias básicas, por ejemplo, parecería conveniente que los proyectos de integración adoptasen *tecnologías de avanzada*, ya que esas industrias contribuirían a configurar la nueva fisonomía que se aspira a lograr mediante la creación en América Latina de un amplio espacio económico integrado y esa nueva fisonomía se concibe basada en una estructura industrial moderna. Otra razón para atribuir importancia a la adopción de tecnología avanzada en ese tipo de industrias son sus conocidos efectos de "irradiación tecnológica". (Debe advertirse que para lograr tal efecto de irradiación es necesario evitar que esas industrias se conviertan en enclaves o "islas" tecnológicas en el sistema). Claro está que no bastaría con adoptar técnicas de avanzada al instalar las industrias. También habría que contemplar medidas que les aseguren posteriormente un proceso dinámico de absorción de innovaciones tecnológicas. Podría así soslayarse el peligro de que se repita a escala regional el caso de algunas importantes industrias nacionales, establecidas en su momento con procesos técnicos avanzados, y que hoy se encuentran obsoletas por no haber incorporado dinámicamente avances tecnológicos posteriores.

Otro ángulo desde el cual puede analizarse el proceso del proyecto es su *incidencia en los costos de producción*. Aun haciendo abstracción de otros elementos importantes que participan en la estructura de los costos y que son exógenos al proceso productivo de la unidad económica de que se trata -tales como las economías externas y la dimensión del mercado-, la selección de alternativas técnicas debe contribuir a que la producción latinoamericana -especialmente de manufacturas-

¹ Entre los organismos cuyo fortalecimiento contribuiría a estos propósitos pueden citarse, a nivel subregional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto Centroamericano de Tecnología Industrial (ICAITI), la recién establecida Corporación de Fomento Andino, y a nivel de la región en su conjunto las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el campo de la integración.

² Para un tratamiento más amplio de este tema, véase Eros Orosco, *Conocimiento técnico necesario para la industrialización de países poco desarrollados y obstáculos que se oponen a su transferencia*, (St/ECLA/Conf.23/L.12).

compita ventajosamente en el orden internacional, por las diversas razones vistas al considerar los criterios básicos, y que hacen al papel de América Latina en la economía mundial.

C. EL CASO DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

1. LA REDUCCION DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES COMO UNA DE LAS ORIENTACIONES BASICAS DEL PROCESO DE INTEGRACION

La existencia de grandes disparidades económicas y sociales entre los países de América Latina se ha visto como uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico integrado de la región. Estas diferencias han dificultado hasta la fecha la adopción de decisiones de integración avanzada y han estado presente además en la lentitud con que han procedido las negociaciones en la ALALC.

Es significativo que el esquema de integración más avanzado de América Latina esté constituido, como en el caso centroamericano, por un conjunto de países que, si bien presentan diferencias entre sí, acusan al mismo tiempo una mayor comunidad de condiciones, y es asimismo sintomático que, aun en este caso, una de las preocupaciones centrales del programa haya sido lo que en el respectivo esquema de integración se denominó "desarrollo equilibrado y reciprocidad". Aún más significativo es el hecho de que una vez constituido y puesto en operación ese mercado, algunos de los principales problemas que se han presentado en la práctica en el camino hacia la constitución de la unidad económica perseguida residan en las dificultades encontradas para hacer efectivas las decisiones políticas tendientes a reducir dichas diferencias.

Es lógico pensar que en el conjunto de América Latina esos problemas pueden llegar a alcanzar una magnitud mucho mayor, dado el número de países que participan en el esquema y, principalmente, el hecho de que las diferencias ofrecen extremos más notorios. En efecto, entre los participantes hay países que aún no inician la fase de industrialización y constituyen economías esencialmente agrícolas, con un amplio sector a nivel de subsistencia y fuera de mercado, y hay otros que han abordado ya etapas avanzadas del desarrollo industrial. Esta situación ha sido reconocida desde un comienzo en los instrumentos de integración latinoamericana, en los cuales se han ido incorporando sucesivamente -desde el Tratado de Montevideo hasta la Declaración de los Presidentes de América- elementos de política cada vez más amplios que, tomando en cuenta los distintos niveles y condiciones económicas, tienden a asegurar que la integración lleve a reducir los desequilibrios existentes.

Por otra parte, debido a sus mismas características estructurales y a la estrecha dimensión de sus mercados nacionales, que frenan sus posibilidades de industrialización con mayor fuerza que en el caso de los países más avanzados, los países de menor desarrollo relativo son acaso los que más necesitan de la integración. Por consiguiente, el problema reside en encontrar los medios necesarios para que de manera efectiva puedan superar su actual condición aprovechando el mercado ampliado.

En términos generales, se trata de reducir la distancia económica entre los diversos países. Esto implica no sólo aumentos diferenciales del ingreso, sino también cambios en la estructura económica y social de los países que más deben acelerar su tasa de crecimiento. Si se recoge de nuevo el supuesto anotado en el Capítulo I, de que en un plazo de 30 años sería posible alcanzar en Amé-

rica Latina un ingreso medio por habitante de alrededor de 1.000 dólares por año, se hace evidente la necesidad de un esfuerzo mayor con respecto a los países de menor desarrollo relativo. En efecto, su ingreso medio es hoy de aproximadamente la mitad del promedio de la región en su conjunto. Esto implicaría que para alcanzar el nivel de ingreso indicado, los países de menor desarrollo necesitarían cuadruplicar su ingreso actual en el plazo de 30 años, lo cual -unido a las altas tasas de natalidad que los caracteriza- se traduce en la necesidad de que durante ese período crezcan a un ritmo superior al 7 por ciento anual. Además del esfuerzo y los cambios que deban hacer los propios países, ello demandaría ciertas condiciones que puede ofrecer la integración y un volumen de inversiones que resulte de una política que concentre recursos para su desarrollo.

2. LA INSUFICIENCIA DE LOS MECANISMOS COMERCIALES

Las limitaciones de la política comercial para hacer frente por sí sola al fenómeno señalado han sido ya puestas de manifiesto en la experiencia inicial de los mecanismos de integración. La simple desgravación preferente ha mostrado hasta ahora escasa significación para los países de menor desarrollo relativo, por su poca capacidad para promover inversiones y aumentos de producción y exportaciones en los rubros liberados.

Pero esos países sólo podrán aprovechar las ventajas de un espacio económico ampliado, si logran superar las limitaciones que les imponen sus propias características estructurales y en particular sus deficiencias en economías externas, que se manifiestan, entre otras cosas, en la escasa dotación de infraestructura, la carencia de personal capacitado y aun el mismo grado incipiente del desarrollo industrial.

En consecuencia, si se quiere hacer efectiva la participación de estos países en los beneficios de la integración, se requerirán medidas que les permitan contar con una posición competitiva con respecto a nuevas inversiones mediante las cuales puedan recoger las ventajas de la ampliación y transformación del mercado. Esto se aplica sobre todo a aquellas industrias de escala regional relativamente importantes y dinámicas desde el punto de vista de su impacto en la estructura económica del país, y su capacidad de estimular la base industrial mínima que se requiere para ingresar a etapas más avanzadas de desarrollo.

3. LA EVALUACION DE PROYECTOS DE INTEGRACION

Las consideraciones expuestas enriquecen el tratamiento de los criterios para evaluar proyectos de integración, a fin de contribuir a los objetivos señalados de creciente equilibrio regional. Así, parecería que la caracterización antes propuesta para los proyectos de integración (véase Capítulo II, A) no es aplicable en su totalidad a los países de menor desarrollo relativo, pues en el caso de estos últimos, sería necesario a veces *hacer una excepción en lo relacionado con la multinacionalidad*, y considerar también como proyectos de integración algunos de carácter nacional que se realicen en esos países. Esta excepción tendría que someterse al cumplimiento de ciertos requisitos, pues sino prácticamente todos los proyectos a realizarse en uno de esos países podrían ser calificados como proyectos de integración.

Por ello se sugiere restringir el alcance de la excepción a aquellos proyectos o "bloques de inversión" que, aun siendo de índole estrictamente nacional, constituyen prerrequisitos para vincular las respectivas economías con el resto de la región. Por ejemplo, si a un país de menor desarrollo

relativo se le ofrece la ventaja de establecer ciertos proyectos productivos para abastecer la demanda regional, es necesario que cuente con los servicios indispensables para desarrollar esa actividad. Tal sería el caso de la energía eléctrica destinada a plantas industriales, o un puerto para la exportación de sus productos al mercado regional. O sea que la excepción propuesta se limitaría al caso de aquellos proyectos que contribuyan a eliminar los estrangulamientos mencionados, siempre que se asegure la necesaria complementariedad en las inversiones de infraestructura con las directamente productivas, y con las medidas de política correspondientes. Esto coincide con la necesidad repetidamente señalada de abordar la situación de los países de menor desarrollo relativo dentro del marco de la integración a través de programas coordinados.

Habría así que añadir a los criterios de evaluación ya examinados ciertas consideraciones de carácter pragmático que respondan a las características de esos países y a la política adoptada para darles prioridad en la acción colectiva dentro de la integración. Para el caso de los *proyectos multinacionales*, se podría considerar especialmente:

- a) si el proyecto está destinado a fortalecer núcleos o polos de crecimiento en países de menor desarrollo económico relativo;
- b) la participación que pudieran tener en el proyecto uno o más de esos países;
- c) la demanda de insumos provenientes de uno o varios de esos países, tanto en la construcción como en el funcionamiento del proyecto y, en este último caso, si tales insumos son semielaborados;
- d) si el proyecto forma parte de un programa o acuerdo de complementación en que tenga participación efectiva un país de menor desarrollo relativo.

Una consideración adicional se desprende del hecho de que los países de menor desarrollo relativo sufren en mayor medida los efectos de una alta dependencia externa de las exportaciones de un solo producto, generalmente de carácter primario. De ahí que sus economías sean particularmente vulnerables a las variaciones del mercado mundial de esos productos. Por consiguiente, será importante que los proyectos de integración permitan a esos países diversificar sus exportaciones, ya sea a otros países de la región o al resto del mundo. Cabe examinar también una distribución "asimétrica" de costos y beneficios en proyectos multinacionales en que participen países de menor desarrollo relativo. Sin subestimar las dificultades prácticas de hacerlo, pudieran estudiarse mecanismos y condiciones de financiamiento, ejecución y operación de este tipo de proyectos que permitan poner en práctica los principios ya aceptados de una distribución equitativa de los beneficios de la integración.

Vinculado con el punto anterior, resalta la significación de los proyectos de integración tendientes a mejorar la dotación de economías externas necesarias para que estos países desarrollen actividades productivas eficientes y a precios competitivos. Entre este tipo de proyectos parecerían tener mayor prioridad:

- I) las vías de comunicación que permitan la explotación de recursos naturales necesarios para la producción de bienes o servicios destinados a la región, así como los puertos para el comercio internacional;
- II) las redes principales de telecomunicaciones nacionales que irán conectadas al sistema regional;

III) los proyectos de generación y distribución de energía eléctrica necesarios para el establecimiento de industrias competitivas orientadas hacia el mercado integrado, y

IV) la preparación de mano de obra especializada y cuadros técnicos de nivel superior.

El efecto impulsor de estos proyectos sobre las economías de los países de menor desarrollo relativo se acrecentará en la medida en que adopten las políticas internas y realicen los cambios estructurales que exige el fuerte aumento de la tasa de inversión y la ampliación de su propio mercado para alcanzar, en un plazo razonable, una situación que reduzca apreciablemente sus diferencias con el resto de América Latina. La viabilidad de esos proyectos, que en el fondo entraña una mayor vinculación con los demás países latinoamericanos y cambios de estructura difíciles de alcanzar en un contexto aislado, se acrecentaría también si están incorporados en planes nacionales que contengan explícitamente los efectos de la integración y, por consiguiente, tiendan a armonizarse multinacionalmente en función del desarrollo integrado.

Capítulo IV

**CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION
DE LOS CRITERIOS**

En las páginas anteriores se han sugerido diversos criterios de identificación y evaluación de proyectos de integración con un propósito pragmático: que puedan ser útiles a gobiernos y a organismos nacionales e internacionales de negociación, financiamiento y cooperación técnica. No es su finalidad, tanto por razones institucionales como por el estado de la investigación en que se basan -y por la escasez de antecedentes sobre el tema en la literatura económica- ofrecer una fórmula definida de análisis de ese tipo de proyectos, sino tan sólo presentar elementos que puedan servir de base de discusión y de marco para aprovechar las lecciones que la experiencia vaya ofreciendo.

También resulta evidente que los diversos criterios de evaluación considerados no debieran transformarse en una lista de requisitos. Hay que señalar en este sentido dos características principales que los distinguen:

- a) que en general los distintos criterios son complementarios, y no excluyentes, lo cual indica la conveniencia de examinar en cada caso concreto cuáles son los criterios que corresponde aplicar para analizar mejor el proyecto respectivo; y
- b) el hecho de que en ningún caso en particular deberá procurarse que el proyecto satisfaga *todos* los criterios sugeridos. En cada caso habrá criterios aplicables y otros que no lo serán.

1. LA BUSQUEDA DE PROYECTOS DE INTEGRACION

En general la aplicación de criterios de evaluación adquiere pleno significado cuando se trata de elegir entre alternativas. Pero este concepto no es tan válido cuando existe escasez de proyectos bien preparados, situación que prevalece en América Latina y llega a constituir un obstáculo para la ejecución de los planes nacionales de desarrollo. Tal escasez se presenta en forma todavía más aguda en el campo de los proyectos de integración, dado que el movimiento en este sentido es muy reciente y que son pocos y aislados los esfuerzos hechos para identificar y preparar este tipo de proyectos. De ahí que uno de los objetivos principales de este trabajo sea precisamente sugerir criterios que puedan ir orientando en forma más sistemática la búsqueda y selección de proyectos multinacionales.

No obstante, es a todas luces evidentes que la identificación y preparación en número suficiente de proyectos de integración sólo podrá avanzar sobre la base de decisiones claras de política y mediante un vigoroso y deliberado esfuerzo de promoción desde todos los ángulos: gobiernos, empresarios privados, mecanismos de integración existentes (ALALC, SIECA, BCIE, ICAITI, etc.) o que se vayan creando y organismos internacionales de cooperación financiera y técnica. El Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina establecido por el BID, el Fondo de Preinversión del Banco Centroamericano de Integración Económica, así como las decisiones recientes del Fondo Especial de las Naciones Unidas en apoyo de proyectos de integración, constituyen pasos importantes en este sentido.

Como se sabe, el proceso de identificación y evaluación se inicia cuando surgen las primeras ideas sobre la conveniencia y necesidad de llevar a cabo un proyecto, y finaliza cuando se toman

las decisiones para asignar los recursos de inversión. Supone, por consiguiente, un proceso de aproximaciones (evaluaciones) sucesivas hacia la alternativa final, que debe ser presentada con todos los elementos necesarios para su ejecución. Este sistema de decisiones progresivas sirve de guía para orientar la preparación del proyecto, basado sobre estudios que permitan establecer ventajas o desventajas y que justifiquen etapas cada vez más detalladas y costosas de análisis, o bien sustenten la decisión de no seguir con los trabajos iniciados. Para tomar esas decisiones es obviamente necesario disponer de ciertos criterios -cuantitativos y cualitativos- que no necesitarán del mismo grado de refinamiento a lo largo de todo el proceso de formulación.

Con respecto a los proyectos de integración, puede decirse que en las primeras etapas bastará advertir que el proyecto apunte en forma evidente hacia algunos de los objetivos básicos del desarrollo integrado en tanto que al llegar a las últimas será necesario cuantificar la eficiencia intrínseca del proyecto, su contribución a todos aquellos objetivos que sean pertinentes y aun comparar sus ventajas con referencia a otros proyectos, tanto nacionales como de integración. Por ejemplo, en el caso de una planta eléctrica multinacional, sería conveniente examinar su conveniencia frente a alternativas nacionales, en caso de que éstas existieran, pues el objetivo final, desde el punto de vista del *desarrollo* de América Latina, debiera ser el suministro más abundante, regular y barato posible de energía eléctrica.

Los llamados criterios complementarios -sección B del Capítulo III-, por su misma especificidad, pueden ayudar al surgimiento de las primeras ideas. Así, por ejemplo, un proyecto que permita sustituir importaciones del resto del mundo en varios países latinoamericanos es, a primera vista, un proyecto de integración económica, porque apunta a contribuir a la reducción del estrangulamiento externo de nuestros países.

2. NOTAS SOBRE EL METODO DE EVALUACION

Como se ha dicho, la evaluación debería permitir apreciar en la forma más completa posible la contribución del proyecto de integración al cumplimiento de objetivos del desarrollo integrado. Para lograr esa apreciación de los efectos del proyecto podrían seguirse distintos procedimientos y métodos. Conviene formular algunas reflexiones sobre este aspecto concreto de la tarea evaluadora.

Una forma de apreciar la contribución del proyecto de integración a los objetivos básicos, especialmente aplicable en el caso de los proyectos de infraestructura, sería someter el proyecto a la prueba parcial de medir, separadamente, su contribución a cada uno de aquellos objetivos. Esto significaría apreciar su impacto: a) sobre el desarrollo de cada uno de los países que participan directamente en el proyecto; b) sobre el desarrollo del conjunto de América Latina, y finalmente, c) sobre el mismo proceso de integración regional. Con este método se abordaría el problema de manera que cada país pueda advertir qué recursos deberá comprometer para el proyecto de integración y qué beneficios puede esperar de su realización.

Un método alternativo, más riguroso y más difícil de aplicar actualmente pero al mismo tiempo más afín con la idea misma de la integración y más apto para etapas ulteriores del proceso, sería partir a la inversa, es decir, determinar primero las ventajas del proyecto para el conjunto de América Latina y luego verificar qué ventajas representa para distintos países. Esta forma de análisis -aplicable en particular a los proyectos de mayor magnitud- permitiría apreciar mejor el efec-

to del proyecto desde el punto de vista de la integración, ya que el juicio sobre su conveniencia se haría considerando a la región como un todo y no sobre la base de examen separado de cada uno de los países. O sea; que la calificación del proyecto de integración estaría más estrechamente vinculada a las necesidades y los problemas del desarrollo de la región considerada como un solo espacio económico.

Sea cual fuere el método que se use, su aplicación presupone resolver serias dificultades de carácter técnico, entre las cuales se destacan los problemas de: a) como medir la contribución del proyecto a cada objetivo, y b) como ponderar en cada caso la importancia de cada uno de los objetivos para apreciar el efecto total. En las páginas siguientes se exponen algunas consideraciones sobre estos dos tipos de problemas.

3. PROBLEMAS PARTICULARES DE LA EVALUACION DE PROYECTOS DE INTEGRACION

“La tarea de evaluar requiere *medir* objetivamente ciertas magnitudes resultantes del estudio del proyecto . . . La objetividad no implica desconocer que existen diferentes criterios de evaluación. . . ; sin embargo, definido un criterio y reconocidas como válidas sus premisas, deberá poder expresarse en cifras”¹.

En otras palabras, la evaluación de proyectos, por su propia naturaleza, es una función empírica, que requiere trabajar con estimaciones cuantificadas de inversión y de niveles de oferta y demanda, así como con ciertos parámetros de política y objetivos sociales ponderados. En consecuencia, plantea tres problemas centrales. En primer término, definir los elementos que habrán de medirse; luego, los métodos de medición y, finalmente, la ponderación que habrá de darse a cada elemento. En el capítulo anterior se trató de responder al primer problema identificando los criterios que responden a los objetivos centrales del desarrollo y la integración y sugiriendo otros más específicos para facilitar el análisis. Se abordarán ahora los problemas de medición de estos criterios, y luego los relativos a su ponderación, para el caso particular de los proyectos de integración.

3.1 LOS PROBLEMAS DE LA MEDICION

Para la consideración de estos problemas conviene ajustarse al esquema de análisis del *Manual de Proyectos*, y tratar separadamente la necesidad de homogeneizar transacciones monetarias realizadas en distintos períodos, la medición de los efectos indirectos de los proyectos y el sistema de precios a aplicar para valorar sus costos y beneficios.

a) *El problema de homogeneizar las transacciones.* En general, el problema de homogeneizar transacciones monetarias ejecutadas en diferentes tiempos se puede resolver -y de hecho se resuelve constantemente en los proyectos nacionales- a través de los conocidos métodos de actualización, basados a su vez en las tasas de interés del capital que se adopten. Si bien desde el punto de vista privado esas tasas de interés corresponden a las del mercado, en la evaluación social la tasa a aplicar sería la que corresponda al precio social o valor de escasez del capital (véase punto c) de esta sección). Esta necesidad de homogeneizar se presenta aún más claramente en los países sometidos a un proceso de inflación persistente, en que las tasas de interés del mercado -que fluctúan acentuadamente- expresan a la vez el costo del capital y la expectativa de inflación.

¹ Véase Julio Melnick, *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, Naciones Unidas, 1958, p. 210.

En el caso de los proyectos de integración, su propio carácter multinacional agrega complejidad al problema, pues las tasas de interés, ya se valoren en precios sociales o de mercado, suelen ser diferentes en los distintos países del área. Esto hace que tales tasas sean intrínsecamente heterogéneas y plantea el problema adicional de reducir su grado de heterogeneidad a los fines de la evaluación. Además de su complejidad técnica, el problema apareja importantes repercusiones de política, pues el método que se adopte puede afectar alternativas de localización, sobre todo en relación con los propósitos de reducir los desequilibrios entre países. No obstante, es posible sugerir algunas aproximaciones.

A reserva de otras alternativas más refinadas que pueden presentarse en relación con el empleo de distintos sistemas de precios, aparecen dos posibles vías de solución. Una de ellas sería adoptar para los proyectos de integración en general una tasa de interés que reflejara -al menos en términos aproximados- la situación de escasez de capital, como factor limitante del desarrollo, que prevalece para América Latina en su conjunto. Es obvio que tal tasa tendría un valor puramente convencional, como artificio para poder homogeneizar las magnitudes financieras de los proyectos de integración a los fines de su evaluación.

En algunos casos se podría afinar este procedimiento, estimando tasas diferenciales que reflejaran las situaciones de distintos países -puesto que la realidad de la región presenta diversas situaciones de disponibilidad de capital, aun dentro de una tónica de escasez que es general- y aplicando esas tasas diferenciales a los elementos principales del proyecto, según los costos y beneficios que correspondan a cada país. Este método permitiría un análisis más detallado del proyecto, pero no se alcanzarían a captar tan bien sus efectos para el conjunto de América Latina.

b) *La medición de los efectos indirectos*¹. Al evaluar un proyecto desde el punto de vista de su contribución al desarrollo nacional se procura apreciar no sólo sus efectos directos, sino también los llamados efectos indirectos, o sea las repercusiones del proyecto en el resto del sistema económico. Ahora bien, como se afirma en el *Manual de Proyectos*, "la medición de los efectos indirectos del proyecto puede plantear problemas especialmente difíciles, pues éste influye en última instancia, aunque sea en una forma relativamente leve, sobre todo la estructura económica"². El problema se complica más aún en el caso de los proyectos de integración, entre cuyos efectos más importantes están aquéllos que atañen a las relaciones entre varias economías que no forman todavía un sistema pero tienden a configurarlo a través de la integración.

En la práctica no se dispone de instrumentos técnicos aptos para captar correctamente los efectos indirectos de proyectos aislados. Esta función se cumple -en forma más o menos arbitraria- basada sobre la experiencia acumulada, en ciertas hipótesis de constancia de comportamiento y, en última instancia, en el buen juicio de quienes formulan o evalúan el proyecto.

¹ Para esclarecer este punto conviene reproducir los siguientes párrafos del *Manual de Proyectos*:

"La realización de un proyecto provoca una serie de reacciones económicas en cadena 'hacia atrás' o 'hacia el origen' y 'hacia adelante' o 'hacia el destino' del mismo, términos que se refieren respectivamente al origen de los insumos y al destino de los bienes o servicios producidos. El problema de la 'extensión' consiste en reconocer y cuantificar estas repercusiones económicas del proyecto dentro del criterio de evaluación adoptado.

En este aspecto, los criterios de evaluación se dividen en dos grandes grupos: de un lado, aquellos que miden los efectos que corresponden sólo al proyecto mismo, que se llamarán 'efectos directos' y del otro los que tratan de medir también los 'efectos indirectos', tanto en cuanto a recursos empleados como a beneficios resultantes".

² *Op. cit.*, p. 227.

Las posibilidades de precisar los efectos indirectos más importantes aumentan si se amplía el universo que se está considerando. Así ocurre cuando se consideran grupos de proyectos vinculados sectorialmente (proyectos viales, por ejemplo), geográficamente (cuencas hidráulicas), tecnológicamente (complejos industriales); o si se insertan los proyectos en un plan global que facilite la previsión del comportamiento del proyecto en sus relaciones con el conjunto de la economía.

El proceso de evaluación de proyectos de integración puede beneficiarse de estas dos posibilidades. Por ahora parece mucho más viable recurrir a la primera, es decir, a la relación de los proyectos con programas limitados en cuanto a sus vínculos sectoriales (proyecto de telecomunicaciones), geográficos (proyecto de integración fronteriza) o tecnológicos (proyectos de complementación industrial). Sin embargo, para apreciar los efectos indirectos de los proyectos de integración no deben subestimarse los valiosos elementos de juicio que se pueden obtener del examen de los propios planes nacionales, sobre todo si se hacen efectivos los avances ya indispensables en la coordinación de esos planes.

c) *El problema de los precios.* Son bien conocidas las deficiencias que presenta el uso de precios de mercado como guía para la asignación de recursos y, por consiguiente, para la evaluación social de los proyectos de inversión. En efecto, esos precios suponen la existencia de “condiciones de competencia perfecta, ocupación plena de todos los recursos y completa movilidad de factores”¹. La ausencia de esas condiciones en la situación real de los países, sobre todo en aquéllos en desarrollo, explica que gran parte del esfuerzo dedicado en los últimos tiempos a este tema se haya concentrado en la búsqueda de otros instrumentos² que permitan medir mejor: a) el costo social o la disponibilidad real de distintos factores de producción, y b) los beneficios sociales, o sea la contribución del proyecto al logro de los objetivos del desarrollo.

En el caso de los proyectos de integración habría que tomar en cuenta que las diferencias entre los precios sociales de los diversos países serían seguramente menores que las de sus precios de mercado y que tenderían a acercarse de la misma manera que los precios de mercado con el propio proceso de integración³. En efecto, el uso de precios sociales procura en parte expresar de manera más adecuada la escasez relativa de factores productivos, y la América Latina en su conjunto presenta similitudes a este respecto. Así, existe una falta generalizada de capital para atender los requerimientos del crecimiento económico y del progreso social; el estrangulamiento externo determina una fuerte escasez de divisas; y el retraso en los esfuerzos de capacitación ante el rápido crecimiento demográfico y el proceso de urbanización da como resultado una abundancia de mano de obra no calificada y, al mismo tiempo, una falta de mano de obra calificada, que es aguda en algunos países.

Pero el hecho real es que en ningún país latinoamericano se dispone de precios sociales que puedan emplearse en la evaluación de proyectos nacionales. Para poder aplicar un sistema coherente de precios sociales en la evaluación de proyectos de integración sería menester definir previamente

¹ *Op. cit.*, p. 220.

² Véanse en particular los trabajos de Kahn y Chenery en relación con el llamado “criterio de la productividad marginal social”; las proposiciones de Tinbergen y de la Comisión Económica para el Asia y el Lejano Oriente (CEALO), que ponen mayor énfasis en las interrelaciones del proyecto con el resto de la economía; y, más recientemente, el método desarrollado por el Ministerio de Cooperación de Francia para el análisis de las inversiones y de la propagación de sus efectos en países en desarrollo.

³ Esta hipótesis parte del supuesto que conforme avance el proceso de integración habrá una movilidad creciente de productos y de factores.

te, no sólo los diversos grados de escasez de factores, sino también los objetivos y la estrategia del desarrollo regional. A nadie escapa que este camino reviste una gran complejidad y exigiría un vasto esfuerzo de investigaciones teóricas y empíricas.

De todas maneras, la teoría de los precios sociales ofrece elementos útiles para mejorar el método de evaluación de los proyectos de integración, si se aplica para corregir ciertos precios de mercado¹. Esto parece posible en relación con los valores que se apliquen al capital, a las divisas y a la mano de obra. En un principio esas correcciones serían inevitablemente aproximadas, pero la propia experiencia que se acumule y a las investigaciones que se realicen permitirían ir avanzando hacia valores cada vez más cercanos al grado de escasez relativa de esos factores. Los casos más difíciles serán aquellos en que las divergencias entre los precios de mercado y la disponibilidad relativa de factores sean más grandes, por sobrevaluación de tipos de cambio, y subevaluación del capital, rigideces institucionales en los salarios, y otros fenómenos frecuentes -y no siempre coyunturales- en las economías latinoamericanas.

En lo que se refiere al capital, a las consideraciones formuladas anteriormente habría que agregar que, dada su escasez general, su valor relativo será más alto que en los países desarrollados. Una idea de tal diferencia podría estar dada por las distintas tasas de beneficio que correspondan a las expectativas de los empresarios (eliminando en su cálculo los efectos inflacionarios) en uno y otro caso. Otro indicador valioso estaría dado por las diferencias en el precio del dinero, que se refleja en las tasas de interés bancario y extrabancario.

Con respecto a las divisas, pueden seguirse como guía estimaciones que expresen la demanda y oferta de divisas de la economía regional. También puede recurrirse -y a veces se hace a nivel nacional- a un cálculo del tipo de cambio de paridad, para tener una idea de la sobrevaluación o subvaluación del tipo de cambio de mercado. En el caso de los proyectos de integración, habría además que tomar en cuenta que uno de los propósitos básicos de la integración es reducir el estrangulamiento externo, lo cual podría requerir que en una primera etapa se asigne un mayor valor a las divisas externas al área, como estímulo al efecto de desviación de comercio -o sustitución de importaciones- implícito en la creación de un mercado común regional.

Una primera orientación para modificar el precio de mercado de la mano de obra no especializada sería la intensidad de la desocupación abierta o disfrazada observable en los países que participen más directamente del proyecto de integración que se evalúe, y sus posibilidades alternativas de generación de empleo.

No obstante las consideraciones anteriores, las dificultades que se presentan para determinar estas correcciones a los precios de mercado aconsejan no aplicarlos al principio en cada proyecto sobre la base de una apreciación *regional* de los grados de escasez del capital, las divisas, y la mano de obra. Sería más conveniente limitar su campo de aplicación al país o países en que se localice el proyecto, y a aquellos otros más directamente afectados, ya sea porque vayan a proporcionar insumos o a recibir productos del proyecto que se analiza.

¹ Conviene aquí recordar el consejo de Chenery: "se debe insistir en que la base para la elección del criterio de prioridad es la conveniencia del cálculo y la probabilidad de que un método aproximado se acerque más que otro al ideal teórico". Véase el *Manual de Proyecto*, op. cit., p. 228.

3.2 LA PONDERACION DE LOS DISTINTOS BENEFICIOS DEL PROYECTO

En lo que se refiere al problema de la ponderación de cada criterio en un sistema de evaluación complejo, la solución teórica a largo plazo más adecuada sería contar con una función de bienestar que representara los objetivos sociales de América Latina y la trayectoria para alcanzarlos, con metas definidas de consumo e inversión a lo largo del período necesario para lograr tales objetivos. Esta solución no es hoy factible, tanto por consideraciones técnicas y metodológicas como por las dificultades sustantivas, y sobre todo políticas, que plantea homogeneizar en forma explícita objetivos y estrategias de múltiples y diversas unidades nacionales, así como por el supuesto de libre movilidad de factores que ello implica.

Una solución menos satisfactoria, pero tal vez aplicable en la práctica, comenzaría por definir los criterios básicos con conceptos que pudieran ser susceptibles de cuantificación, como los siguientes:

- a) el criterio relativo al crecimiento del producto de los países directamente beneficiados podría aplicarse apreciando el incremento del producto total generado por el proyecto en cada país;
- b) el criterio relativo a los cambios en la estructura productiva podría apreciarse a través de la desagregación sectorial del producto generado por el proyecto;
- c) el criterio de reducir el estrangulamiento externo se mediría a través de su efecto neto sobre la balanza de pagos de los países directamente involucrados y sobre la de la región en su conjunto; y
- d) el criterio de conformar América Latina como un espacio económico integrado es más complejo y difícil de apreciar en términos cuantitativos, aunque en muchos casos una primera aproximación podría buscarse a través de la contribución del proyecto al incremento del intercambio de bienes y servicios dentro de la región, expresado por su valor monetario. De todos modos, habría que diferenciar y otorgar valor distinto a proyectos que sirvan para incrementar corrientes de intercambio ya existentes (tanto en lo que se refiere a países como a productos) y a aquellos otros que den lugar al intercambio de productos nuevos -y significativos desde el punto de vista de la estructura productiva de la región- o entre países cuyo comercio recíproco fuera muy reducido.

La medición de los efectos de un proyecto sobre el aumento del poder de compra interno es lo que más se acercaría a la expresión de la "función de bienestar" y, por consiguiente, la que presentaría mayores dificultades de expresión concreta. Aun así, podría recurrirse a diversos indicadores, como el efecto del proyecto sobre el empleo; el componente de sueldos y salarios de su valor agregado; su participación en la aplicación de ciertas reformas estructurales que impliquen la incorporación masiva de núcleos de población a la economía del mercado; su contribución a elevar el nivel de actividad de zonas geográficas deprimidas, etc.

La investigación en que se basa el presente trabajo no ha arrojado hasta ahora mayores luces sobre lo que podría ser un método adecuado para abordar el problema de la ponderación de los criterios para evaluar proyectos de integración. Con el propósito de buscar alguna salida accesible y práctica a estas dificultades, se piensan explorar diversas posibilidades en una etapa posterior. Por ejemplo, es evidente que la importancia relativa de los criterios varía considerablemente según la extensión de los efectos del proyecto y las etapas de desarrollo y otras características de

los países directamente beneficiados. Esto permitiría tipificar una serie de situaciones distintas, correspondientes, por ejemplo, a proyectos que: I) abarquen la región en su conjunto; II) abarquen a una subregión; III) contribuyan a reducir los desequilibrios regionales y IV) contribuyan a la integración fronteriza. Así, en proyectos ubicados en países de menor desarrollo relativo podrían tener una ponderación más alta que en otros países los objetivos relacionados con la ampliación del mercado de su producción.

Cabe reiterar aquí la observación ya hecha de que los criterios y especialmente su ponderación irán modificándose a medida que avance el proceso de integración, que se logre una mayor coordinación de los planes y políticas nacionales y, por supuesto, conforme vayan cambiando las necesidades y problemas del desarrollo de los países, así como el grado y naturaleza de sus interrelaciones.

3.3. PLANES NACIONALES Y PROYECTOS DE INTEGRACION

Es indudable que la tarea de evaluar proyectos rebasa los límites de las técnicas aplicadas para tales fines, y requiere las orientaciones más generales de asignación de recursos que proporciona la política económica y social que una comunidad adopta para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Esto también es válido para los proyectos de integración económica. En efecto, una suma de proyectos aislados no conducirá necesariamente a las finalidades de integración que se persiguen, si los criterios con que se evalúen no emanan de un esquema de desarrollo integrado, concebido para América Latina en su conjunto. Aún más -como se ha visto-, la propia posibilidad de captar los efectos indirectos y secundarios de este tipo de proyectos, o de aplicar precios sociales para su valoración, resulta difícil de concebir si no se establecen claramente las interrelaciones de los proyectos con planes nacionales que contengan políticas de integración.

En el presente trabajo se planteó desde un principio -y se ha insistido continuamente en ello- que la determinación de los criterios para identificar y evaluar proyectos de integración, así como los métodos para aplicar esos criterios, depende más que nada de los objetivos de desarrollo integrado que se fijen, y de la confluencia de las políticas nacionales hacia el logro de esos objetivos. De ahí que la primera condición que deberían satisfacer los proyectos de integración es que se incorporen a los planes de desarrollo de los países. Puede pensarse así que un esfuerzo persistente de coordinación y compatibilización de tales planes al nivel regional -comenzando por aquellos sectores que más puedan influir en la integración- contribuiría notablemente a definir pautas más claras para seleccionar y evaluar los proyectos de integración.

EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1º de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial) con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta además con aportaciones directas de los gobiernos latinoamericanos y de otros organismos internacionales y privados. El objeto principal del Instituto es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones en diversos campos económicos y sociales. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y profundizando la acción iniciada por la CEPAL en materia de planificación merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos dedicado por completo al estudio y búsqueda de soluciones de los problemas que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se inician diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito. Por el momento los cuadernos se compondrán de tres series distintas que declaran en su título la naturaleza de su contenido: apuntes de clase; anticipos de investigación, y manuales operativos.

Con la publicación de sus cuadernos el Instituto persigue informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse de tal modo que constituya invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. Por ello, es indudable que la mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden en modo alguno la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, en uno u otro plano han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible -y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos- con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión.

Los apuntes de clase dicen por sí mismos lo que la serie significa: lecciones o fragmentos de lecciones que pueden ser útiles no sólo al becario de los cursos de capacitación del Instituto y al estudiante de otros centros de enseñanza, sino al interesado en determinadas cuestiones no obstante las insuficiencias que necesariamente lleva consigo la expresión académica. Los anticipos de investigación tratan de hacer viable el estado de esfuerzos de conocimiento en sus etapas iniciales y que, sin embargo, contienen ya en ciernes el horizonte de la investigación perseguida. Los manuales operativos se conciben como instrumentos de trabajo que faciliten la acción de los organismos gubernamentales, y en general de los especialistas en ese campo, en tareas prácticas de la planificación muchas veces de carácter urgente.

En consecuencia, se presenta estos cuadernos al público con una conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.