

INT-0791

NACIONES UNIDAS

Distr.  
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación  
del Desarrollo

ISDP.3/A/R.9

Políticas de Ejecución de Planes

(especialmente en relación con la América Latina)

Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968



PROGRESOS Y PROBLEMAS EN LA CONSIDERACION DE LA INTEGRACION  
ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

por

El Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social  
Santiago, Chile

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for a systematic approach to data collection and the importance of using reliable sources of information.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can help streamline data collection and processing, leading to more efficient and accurate results.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data collection and analysis. It identifies common pitfalls and provides strategies to overcome them, such as ensuring data quality and maintaining data security.

5. The final part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of continuous monitoring and evaluation of data collection processes to ensure they remain effective and relevant over time.

## INDICE

A.	CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION Y DEL PROCESO DE INTEGRACION	1
B.	INTENTOS PARA LOGRAR UNA VINCULACION CRECIENTE DE LA INTEGRACION CON LAS POLITICAS DE DESARROLLO	6
C.	ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN PARA TOMAR EN CUENTA LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO	16
	1. Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlas a nivel regional	16
	2. Algunos aspectos que resulta útil discutir	21
D.	DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO	31
	1. Importancia del problema	31
	2. Vigencia del problema de la región	33
	3. Algunos aspectos generales	34
	4. El caso particular de los países de menor desarrollo relativo	37

100

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author details the various methods used to collect and analyze the data. This includes both manual and automated processes, as well as the use of specialized software tools. The goal is to ensure that the data is both reliable and easy to interpret.

The third section provides a comprehensive overview of the results obtained from the analysis. It highlights key trends and patterns, as well as any anomalies that were identified. This information is crucial for understanding the underlying factors that influence the data.

Finally, the document concludes with a series of recommendations and suggestions for future research. These are based on the findings of the study and aim to provide a clear path forward for anyone interested in this field.

## NOTA PRELIMINAR

En un seminario reciente, que reunió a un grupo de expertos con gran experiencia en materia de planificación en América Latina se señaló que "...los procesos de planificación económica se llevan a cabo en América Latina en forma aislada de la política de integración económica en que los países están empeñados. La importancia de este hecho reside en que ambos fenómenos pueden influir decisivamente en el desarrollo, dando origen a una diversidad de fuerzas económicas que inducen decisiones de inversión, de localización de la actividad económica y a políticas implícitas respecto a sustitución de importaciones y al sector externo. Las orientaciones con que actúan esas fuerzas tenderán en ocasiones a ser de carácter contradictorio, reduciendo en vez de potenciar los fines que se persiguen tanto con la integración como con la planificación."<sup>1/</sup>

En el presente documento se desea plantear algunos de los principales problemas que se presentan en América Latina para lograr una vinculación efectiva entre la integración económica y la planificación. A tal efecto, en la sección A se señalan brevemente algunas características de la planificación del desarrollo y de la integración que son relevantes para considerar estos aspectos; en la sección B se resumen los esfuerzos realizados para vincular la integración con las políticas de desarrollo; en la sección C se presentan sumariamente problemas y planteamientos preliminares relativos a la forma de definir y llevar a la práctica una planificación económica que tome en cuenta la integración; finalmente, en la sección D se analizan en forma particular algunos temas relativos al desarrollo regional equilibrado.

Conviene subrayar que el propósito de este documento no consiste en presentar conclusiones respecto a estos temas, sino más bien en plantear algunos de los problemas, señalar la situación actual de América Latina en cuanto es relevante para discutirlos y presentar algunas de las vías de solución que en algunos casos se han señalado para que puedan ser objeto de una discusión que permita clarificar algunos de los aspectos técnicos más importantes en esta materia en la región.

---

<sup>1/</sup> Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, Editorial Universitaria de Chile, México, 1966, p. 133.



## A. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION Y DEL PROCESO DE INTEGRACION

Para considerar los problemas inherentes a la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo en América Latina, es conveniente señalar algunas características de los procesos de programación e integración que condicionan su vinculación actual y sus perspectivas futuras.

Durante los primeros años de la presente década comenzó a generalizarse en América Latina la elaboración de planes globales de desarrollo. En la actualidad, el proceso de planificación, que además de la elaboración de planes abarca el establecimiento de una serie de mecanismos de ejecución, control y revisión de los mismos, se encuentra en plena evolución. Lo propio sucede con los esquemas de integración de América Latina. Esa característica influye en el grado de coordinación entre ambos procesos, pues ninguno de los dos tiene aun forma definitiva.

La aceptación de que goza la planificación en América Latina se aprecia en el hecho de que la mayoría de estos países han preparado algún tipo de plan de desarrollo, que ha permitido lograr una serie de avances y beneficios de cierta importancia.

Se ha logrado así impartir un mayor grado de realismo, racionalidad y coordinación a la política económico-social que llevan a cabo los gobiernos latinoamericanos y se ha obtenido un mejor conocimiento de la realidad existente y de las necesidades relativas a la vigorización del sector externo, la formación de capital, los procesos de integración económica, etc. Se ha incrementado el grado de racionalidad de los proyectos de infraestructura, dando origen a planes sectoriales (planes viales, de electrificación, etc.). Algunas decisiones que se han adoptado en el desarrollo de ciertos sectores directamente productivos de especial importancia (siderurgia, química pesada, petroquímica, producción de equipo, etc.) han surgido de los mismos planes o de los estudios que los acompañaron. Ha sido posible proporcionar también mayores informaciones sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de la política económica al sector privado, poniéndolo en condiciones de ajustar su actividad a las orientaciones del desarrollo a largo plazo de cada país. Habría que añadir a lo anterior la experiencia que se ha acumulado en lo que respecta a la aplicación de técnicas de predicción económica y a la preparación de los planes.

No debe desconocerse, sin embargo, los problemas que han encontrado los diferentes países para lograr la vigencia plena de los planes de desarrollo, y que han condicionado la implementación de los mismos. Algunos son de naturaleza externa y escapan, por lo tanto, a la esfera de la influencia gubernamental directa. Se encuentran en este caso las fluctuaciones de los precios de las exportaciones, las modalidades y afluencia de la asistencia financiera externa, etc. Como aspectos limitativos de carácter interno debe mencionarse principalmente la falta de mecanismos apropiados de coordinación, ejecución y control. De otro lado, es todavía insuficiente la participación de algunos grupos institucionales - por ejemplo, los empresariales y laborales y aún de parte del sector público - en la elaboración y aplicación de los planes.

Aunque los planes de desarrollo de América Latina abarcan para el largo plazo todas las variables económicas principales del sistema, por razones prácticas estos planes no orientaron todos los sectores de la economía, ni incorporaron todas las decisiones importantes para el crecimiento económico con el mismo grado de efectividad. Los esfuerzos y realizaciones se concentraron principalmente en determinados sectores, entre ellos la infraestructura y algunas industrias de tipo básico. Los logros fueron menores en otros como, por ejemplo, en el sector agrícola.

De estas observaciones se desprende que en un esquema multinacional, no sería realista pensar en una coordinación de planes nacionales ligada con la integración, que abarque todos los sectores de la economía e incorpore todas las decisiones importantes para el desarrollo económico de América Latina y de los países que la forman. Es pertinente señalar que la mayor parte de los planes que se han elaborado, en términos de horizonte de planificación suelen referirse al mediano y largo plazo. Este hecho les confiere a los mismos un carácter más bien orientador de las medidas de política económica que los gobiernos adopten. En este tipo de planes se sistematizan las grandes líneas de acción requeridas para el logro de los objetivos postulados así como los principales requerimientos en términos de recursos reales y financieros; de allí se pueden inferir las pautas de acción que deben realizarse en el corto plazo, de modo que exista coherencia entre los objetivos postulados en los planes y la acción práctica.

/La elaboración

La elaboración de este tipo de planes (mecanismos orientadores) está en correspondencia con el grado de maduración que vaya alcanzando el proceso de planificación. En efecto, para la vigencia del proceso de planificación se requiere que concurren otros tipos de mecanismos,<sup>2/</sup> entre los cuales interesa destacar los de carácter operativo, uno de cuyos componentes son los planes anuales. En la medida en que se adopten planes de este tipo es mayor la posibilidad de lograr coherencia entre los objetivos postulados en los planes de mediano o largo plazo, y las medidas de política económica que se adopten en la práctica.

Con referencia a la integración, cabe señalar que tanto el Mercado Común Centroamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - sin dejar de lado los mayores avances logrados por el primero - constituyen procesos que se encuentran en plena evolución en cuanto a su alcance y procedimientos.

En el caso centroamericano, el proceso se ha traducido en avances significativos en cuanto a la creación de un marco institucional, la liberación del comercio intrazonal, la equiparación arancelaria, la programación de ciertos rubros de infraestructura que son importantes para la integración, etc.

La liberación del comercio para un número cada vez mayor de fracciones arancelarias, la equiparación arancelaria con respecto al resto del mundo y la operación de incentivos fiscales nacionales, coincidieron con la existencia de una capacidad de producción industrial en estos países, que pudo aprovecharse así en forma más eficaz. Paralelamente se realizó una ampliación de la capacidad productiva merced a nuevas inversiones; se inició la producción de algunos rubros que antes no estaban presentes en la estructura económica de los países, pero principalmente se amplió la capacidad en sectores de naturaleza similar a otros que ya existían y en los que se contaba con una experiencia productiva, con mano de obra calificada, capacidad empresarial, organización, etc., que hacían posible en cada caso lograr un incremento de producción sobre la base de un estímulo adecuado.

---

<sup>2/</sup> Mecanismos operativos; mecanismos de información; mecanismos de evaluación; etc.

La continuación y mantenimiento de estas tendencias podría implicar que se lograra un mayor avance en la integración y desarrollo con respecto a sectores productores de bienes de consumo no duradero y materias primas que tienen menores requisitos tecnológicos, aunque logrando una menor penetración en la producción de nuevos rubros de tecnología más compleja y de mayores requerimientos de capital - por ejemplo, algunos productos intermedios y bienes de producción - con lo cual tendería a darse en Centroamérica en el plano regional un modelo de sustitución de importaciones similar al que llevaron a cabo otros países de América Latina y que ya muestra claros signos de debilitamiento dentro de cada uno de los mercados nacionales, a pesar de que en algunos países del resto del área este mercado nacional tiene un tamaño superior al del conjunto de las economías centroamericanas. Como se señala en un estudio reciente del ILPES,<sup>3/</sup> no es difícil deducir que puede haber en Centroamérica una tendencia al agotamiento de los efectos positivos de la integración sobre el desarrollo económico, a menos que exista una política regional destinada a lograr progresos adecuados en la sustitución a nivel regional de estos bienes intermedios y bienes de capital.

En el caso de la ALALC debe señalarse que el incremento de comercio intrarregional desde 1961 en adelante ha sido considerable en términos relativos. Sin embargo, como este comercio representaba previamente una proporción muy reducida de las importaciones totales, es todavía pequeña su significación dentro del sector externo de los países miembros. Ha de subrayarse que existe conciencia acerca del papel que deberían desempeñar las industrias de carácter más complejo (siderurgia, industria química, industrias mecánicas, etc.), y a ello responden en parte los acuerdos de complementación y los trabajos en que está empeñada la Comisión Asesora del Desarrollo Industrial. Con todo, es aún incipiente el avance logrado en cuanto a acuerdos de desarrollo de sectores específicos.

Asimismo conviene señalar algunos aspectos que conciernen a ambos procesos de integración y que son importantes para el problema que aquí se examina.

---

3/ Véase ILPES, Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico, enero 1967.

a) Los países latinoamericanos se desarrollaron en un aislamiento bastante grande entre sí. Ello se debió a que primitivamente siguieron modelos de crecimiento que los vincularon en forma más directa con el mercado internacional y a que adoptaron después un régimen caracterizado por una fuerte sustitución de importaciones y por una constante disminución de sus vínculos con el exterior. Esto implicó no sólo disminuir las importaciones provenientes de países de fuera del área, sino también las de procedencia latinoamericana. Este aislamiento favoreció la creación de estructuras productivas relativamente similares entre los países, diferenciadas en función de la disponibilidad de recursos y del tamaño del mercado. Estos factores dificultan las posibilidades de especialización y complementación entre los países.

b) Existe un interés notorio y general por los aspectos relativos al desarrollo equilibrado entre países. En la ALALC, la consideración de este problema estuvo presente desde el comienzo, respondiendo a una situación de hecho cual era la marcada diferencia entre los grados de desarrollo de los países miembros. Estas diferencias no obedecen a causas transitorias y fáciles de remover, sino más bien a circunstancias que se han ido acumulando durante muchos años, y que requieren el empleo de políticas apropiadas como parte del proceso de integración.

La manifestación más clara de este desequilibrio se da en el caso de los países llamados de menor desarrollo relativo. Ya en el Tratado de Montevideo se previó un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, habiéndose reconocido dentro de tal situación a Paraguay y Ecuador. Con motivo de la incorporación posterior de Bolivia a la ALALC, se hizo lo mismo con este país. Estos tratamientos están destinados a compensar la situación desfavorable de que parten estos países para competir en el área.

Las apreciaciones sobre las consecuencias que podría tener la abolición de las barreras arancelarias internas también fueron consideradas por otro grupo de países que, si bien tenían una situación de desarrollo relativo más avanzado que Paraguay, Ecuador y Bolivia, no podían competir abiertamente con países más industrializados como Argentina, Brasil y México. Ello se tradujo en la creación de una categoría de países denominados de mercado insuficiente, de la que forman parte Colombia, Chile, Perú, Uruguay y  
/Venezuela.<sup>1/</sup>

Venezuela.<sup>4/</sup> El propósito de esta clasificación es establecer medidas especiales para estimular sus economías.

Aún los países más industrializados del área han mostrado preocupación por lo que podría acontecer con sus actividades económicas frente a una eliminación de las barreras comerciales intrarregionales, tanto en lo que toca a actividades ya existentes, como en lo relativo a las nuevas de carácter zonal.

En el Mercado Común Centroamericano el problema del equilibrio regional se ha manifestado también. Recientemente se ha concedido a Honduras un tratamiento preferencial en materia de financiamiento, asistencia técnica y otros rubros, para tener posibilidades de utilizar en medida adecuada el régimen de industrias de integración. Al respecto es de interés citar la Resolución 142 (CCE);<sup>5/</sup> por ella se recomendó al Consejo Económico que establezca dentro de la SIECA un grupo técnico de trabajo encargado de efectuar en el más breve plazo posible, estudios comparativos en los que, empezando por el sector industrial, se analice la situación y estructura de las economías de los cinco países y se detalle específicamente el estado de desarrollo de los principales sectores de actividad y que, sobre esas bases y atendiendo a los diversos grados de crecimiento que ha alcanzado cada uno, se formulen recomendaciones para promover de modo integral y continuado el desarrollo equilibrado de todos los países de Centroamérica.

#### B. INTENTOS PARA LOGRAR UNA VINCULACION CRECIENTE DE LA INTEGRACION CON LAS POLITICAS DE DESARROLLO

Los procesos de integración en la ALAIC y el Mercado Común Centroamericano se han desenvuelto tanto a través de medidas comerciales e indirectas como mediante políticas más directas, que tratan de programar la realización de inversiones y que asignan una mayor participación a los gobiernos.

---

<sup>4/</sup> En la reunión de Cancilleres de los países de ALALC celebrada en Asunción en septiembre de 1967, fue aceptado el tratamiento de país de menor desarrollo relativo a favor de Uruguay, en virtud de las dificultades económicas por las que atraviesa dicho país.

<sup>5/</sup> Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

Hasta ahora, la coordinación de políticas y planes nacionales de desarrollo y la adopción de orientaciones programadas a nivel regional, han avanzado significativamente menos, en ambos casos, que las medidas comerciales. En este hecho han influido circunstancias y problemas de distinta índole, de los cuales solo es pertinente hacer aquí referencia a aspectos técnicos tales como los que se citan en la parte C. de este documento. Sin embargo, es conveniente remarcar que se ha notado una intención creciente de realizar esfuerzos encaminados a la coordinación de políticas de desarrollo; aunque esta intención ha debido encarar numerosos problemas que han dificultado un avance efectivo mayor, es útil reseñar brevemente las principales manifestaciones y esfuerzos realizados, por advertirse en ellos una tendencia que parece bastante clara, según la cual la coordinación de planes podrá llegar a tener una importancia considerable en el futuro.

#### Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En el caso de la ALALC, en el Tratado de Montevideo, además de los mecanismos de carácter comercial, se institucionalizaron otros tendientes al logro de una creciente complementación entre las economías de los países miembros. En efecto, en el preámbulo de aquél instrumento se lee: "Los Gobiernos representados en la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina, ... Conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y compensen convenientemente a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo". El Tratado puede interpretarse como una primera expresión de los deseos de encuadrar la integración en una concepción de desarrollo armónico y equilibrado. En la letra del Tratado se recogen explícitamente algunos principios destinados a lograr una coordinación de las políticas nacionales industriales y agrícolas, y un capítulo especial en que se enumeran las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

/El espíritu

El espíritu para complementar la política comercial con otras disposiciones, se vio reforzado a partir de 1963. En el mes de abril de ese año se realizó en Lima una reunión sobre planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial, comenzándose a sentar las bases de una acción futura en materia de coordinación de las políticas nacionales de desarrollo. Los objetivos más destacados que se persiguieron en la reunión mencionada fueron los siguientes: i) conocimiento de los organismos que a nivel de cada país intervenían en las proyecciones de las políticas de desarrollo industrial; ii) confrontaciones preliminares de la demanda y la oferta de equipos y otros productos claves para el crecimiento económico, a nivel de cada país y de la zona en su conjunto (por suma de los planes a nivel de país); iii) examen comparativo de los instrumentos de política económica utilizados en los diferentes países; iv) examen de las posibilidades de coordinación en materia de política económica, metas de producción, metodología de trabajo, etc.

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

Tal vez el resultado más importante fue la recomendación que hicieron los reunidos en el sentido de que se creara un organismo asesor en materia de desarrollo industrial y la discusión acerca de sus orientaciones principales. La consecuencia de esa recomendación fue que el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC creó la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial. También se aprobaron una serie de recomendaciones para que en la elaboración de los planes de desarrollo se utilizaran métodos susceptibles de comparación zonal y se considerara el mercado ampliado que resulta de la existencia de la ALALC.

La creación de la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) estuvo destinada, entre otras cosas, a dar mayor vigor a los acuerdos de complementación del sector manufacturero. La CADI ha realizado una útil tarea intentando aclarar los problemas de programación zonal tanto en el campo conceptual y metodológico como en el terreno práctico. En su primera

/reunión se

reunión se aprobaron las "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial", en las que se establece el concepto de la "localización programada de industrias de carácter zonal", quedando así definida la necesidad de una política común. Tal programación debería tener por objetivo "una distribución equitativa de los beneficios de la integración". En un terreno más práctico, la CADI ha creado grupos de estudio que tienen como objetivo analizar las posibilidades y los requerimientos que resultan de la instalación y el desarrollo de industrias de carácter zonal.<sup>6/</sup> Además se han hecho algunos intentos preliminares para lograr progresos en la adopción de una metodología común en la programación del sector industrial.

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

Las bases de la Resolución 100 (IV), una de las más importantes aprobadas por la Conferencia de las Partes Contratantes en el cuarto período de sesiones (octubre de 1964), se encuentran en la Resolución 75 (III), (coordinación de políticas económicas) y en el informe de la Comisión Especial creada por esta resolución.<sup>7/</sup>

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

La resolución establece una serie de directivas básicas de política económica, conjuntamente con un programa de acción para ejecutar tal política.

---

/ Los estudios más avanzados en la actualidad cubren los sectores siderúrgico, petroquímico y de papel y celulosa.

/ Presentado en setiembre de 1964.

En el sector manufacturero, esas directivas están encuadradas dentro del mismo espíritu que dio origen a la CADI, señalándose los criterios que deberían orientar los estudios y tareas concretas que se llevarán a cabo en materia de desarrollo industrial. Esos criterios se basan en: i) la necesidad de considerar el desarrollo industrial en su interdependencia con los demás sectores; ii) el importante papel que podrían desempeñar los acuerdos de complementación para el armónico crecimiento económico de la zona; iii) la necesidad de un reordenamiento industrial de la zona, por la vía de la creación de condiciones equitativas de competencia; iv) la necesidad de orientar la localización industrial a través de una programación conjunta; v) la necesidad de asignar particular importancia a la integración sectorial como medio de fomentar el desarrollo económico de la región, y v) la atención especial de que deberían ser objeto las actividades productivas no desarrolladas o que se encuentren en un grado muy incipiente de desarrollo.

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

En el cuadro institucional de la ALAIC, los Consejos de Política (agrícola, transportes y comunicaciones, etc.), las Comisiones Asesoras, las Comisiones Consultivas de asuntos empresariales y laborales, y las reuniones sectoriales están en condiciones de realizar aportes significativos para el logro de una mayor vinculación entre la integración y las políticas nacionales de desarrollo.

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

También han surgido algunas iniciativas destinadas a lograr cierta coordinación en aspectos de la política de corto plazo que son importantes

/para facilitar

para facilitar el normal avance de la integración. Las Resoluciones 75 (III) y 100 (IV) contienen providencias en este sentido.

Además de los acuerdos y resoluciones tomados por la ALALC a los cuales se ha hecho referencia, se han realizado estudios regionales aplicables a determinadas industrias. La Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) ha constituido algunos grupos de estudio que abarcan la siderurgia, la industria química, el sector petroquímico, y el de papel y celulosa. En dichos grupos se analizan las condiciones actuales en que se desenvuelve cada sector y los proyectos futuros para ampliar la capacidad productiva, lo que se compara con proyecciones de la demanda regional. Con estos estudios se señalaron algunos excesos de oferta que podrían producirse en la región, con el consiguiente desperdicio de recursos y la creación de capacidad instalada ociosa. Uno de los objetivos perseguidos con este tipo de estudios es facilitar los acuerdos de complementación, pero es indudable que también constituyen elementos potencialmente importantes para una cierta programación industrial a nivel regional. A las anteriores manifestaciones deben agregarse una serie de áreas en las cuales se están realizando labores concretas que le confieren al proceso de integración una fisonomía y características que necesariamente deben ser consideradas en los enfoques de tipo regional, y por parte de los países, en el diseño de sus planes y políticas de desarrollo.

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

#### Mercado Común Centroamericano

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

/cuando se

cuando se discuten el contenido y la forma de los propios procesos de integración, como al nivel nacional, al formular la política de desarrollo de cada uno de los países miembros.

En lo institucional merecen destacarse las reuniones conjuntas de los Ministros de Economía y Hacienda, de Economía y de Obras Públicas, así como las reuniones de los directores de organismos de planificación. Se ha logrado de esta manera progresar hacia la coordinación regional de las diferentes políticas económicas nacionales y hacia la concepción de una política regional de desarrollo.

Al igual que en la ALALC, los organismos internacionales han prestado un apoyo creciente al mercado común centroamericano, tanto en el terreno del financiamiento - aportando criterios de clara orientación regional, como lo han hecho el Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - como en el campo de los estudios y evaluaciones, con la colaboración de CEPAL y los comités de Evaluación de Planes del CIAP.

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

Los trabajos elaborados por la Misión Conjunta, han sido ya objeto de discusiones en la SIECA, en las reuniones de los directores de planificación y las del Consejo Económico y el Comité de Cooperación Económica (CCE). Sobre estos trabajos los organismos encargados de analizar los planes de desarrollo han realizado algunas evaluaciones preliminares. Los esfuerzos de coordinación más fructíferos se han dado en las obras de infraestructura. En los sectores directamente productivos se ha tropezado con dificultades para conciliar el interés regional con las orientaciones contenidas en los planes nacionales. Esto último se está traduciendo en cierta duplicación de inversiones, producto del levantamiento de estructuras industriales similares.

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

/Actualmente, en

Actualmente, en el mercado común centroamericano se discute la forma de perfeccionar un enfoque más integral, con lo que se traduce una preocupación creciente por conseguir la progresiva definición y ejecución de una estrategia regional centroamericana, tanto a nivel global como para los principales sectores. Se intenta traducir esa estrategia en políticas que permitan precisarla, con lo cual las políticas nacionales de desarrollo en Centroamérica se enriquecerán con una mayor incorporación de elementos regionales. Por ejemplo, en la elaboración de los planes de desarrollo existía conciencia del papel que le correspondía desempeñar a la sustitución regional de importaciones, como elemento propulsor de la industria y, en consecuencia, del desarrollo económico de la región. Pero parecía necesario precisar la forma que debía adoptar esa política regional de sustitución de importaciones y definir sus etapas y secuencias, los problemas de localización, y el análisis de los sectores que debían incluirse en ese proceso. El problema consistió en definir la estrategia regional en términos más claros y teniendo en cuenta más explícitamente las características de la economía regional en su conjunto, que no es una mera yuxtaposición de economías nacionales.

En el terreno de las políticas regionales de infraestructura se han logrado avances relativamente mayores que en los sectores directamente productivos. Existe en Centroamérica una clara conciencia del importante papel que desempeñan las obras de infraestructura para dinamizar el intercambio y para obtener un desarrollo regional más equilibrado. Los gobiernos han impulsado algunos programas: el Plan Vial Centroamericano, ya establecido,<sup>8/</sup> la Red Centroamericana de Telecomunicaciones y la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos. Los estudios al respecto se encuentran en una etapa avanzada, aunque no cabe desconocer los problemas que origina la propia coordinación, ya sea para decidir sobre prioridades de inversión o país sede (caso de la Central de Telecomunicaciones), calendario de proyectos, etc.

---

<sup>8/</sup> Cubre el período 1965-74, y sus bases fueron confeccionadas a través de la acción directa de los Ministros de Obras Públicas con el asesoramiento de la SIECA, el BCIE y la Misión Conjunta.

Por su especial importancia se destaca la acción del Instituto Centroamericano de Tecnología Industrial (ICAITI), mecanismo orientado a llevar a cabo, mediante el esfuerzo conjunto de los países, una serie de investigaciones tecnológicas adaptadas a las condiciones de aquella región.

Este breve recuento pone de manifiesto los avances producidos en la dirección de una vinculación más explícita de los procesos de integración de América Latina con las políticas nacionales de desarrollo de los países. La concepción de los problemas y la creación de instrumentos institucionales apropiados han experimentado mayores progresos que la incorporación de directivas encuadradas dentro de estos nuevos conceptos a los programas de desarrollo de los países. En este último sentido, los avances del Mercado Común Centroamericano, aunque insuficientes, han alcanzado mayor significación que los de ALALC, a los que cabría calificar como incipientes todavía.

Conviene precisar que la búsqueda de formas para lograr avances efectivos en la integración económica y de ubicarla con mayor claridad en el contexto de las políticas de desarrollo de los países, ha recibido en los últimos dos años un apoyo significativo a raíz de decisiones políticas a nivel de Cancilleres y últimamente de Jefes de Estado. En efecto, en la Conferencia de Cancilleres celebrada a fines de 1965 se trataron algunos puntos importantes en materia de fortalecimiento institucional de la propia ALALC, del programa de liberación y desgravación automática, del programa de inversiones, de la integración sectorial y de la creación de un fondo regional de preinversión, además de otras consideraciones afines. A fines de 1966 se realizó la primera reunión del Consejo de Ministros como tercer período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia.<sup>9/</sup> En dicha reunión se aprobaron una serie de resoluciones, destacándose las atinentes al programa de liberación (por ejemplo, el compromiso de establecer un régimen de desgravación programada), las bases para la institucionalización del Consejo de Ministros, acercamiento entre la ALALC y el MCCA, produciéndose además el acercamiento de Bolivia para formalizar su adhesión en el año 1967 a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

---

<sup>9/</sup> Convocada por la Resolución 105 del Comité Ejecutivo Permanente.

Además de estas manifestaciones de carácter general, de los acuerdos de zonas limítrofes y de los estudios de cuencas hidrográficas, se han realizado algunos acuerdos subregionales que no se restringen a aspectos parciales sino que abarcan un conjunto de aspectos de la economía de los países participantes. Entre estos acuerdos cabe mencionar los siguientes: La constitución de la Comisión Mixta Permanente de Bolivia, Paraguay y Uruguay, que se llevó a efecto en el mes de junio de 1963, y que ha sostenido reuniones en los años 1964-65-66. Sus propósitos principales son el incremento del intercambio comercial; aprobación de proyectos nacionales conjuntos; coordinar su participación en el proceso de integración económica. Otro esfuerzo similar, aunque mucho más reciente, está constituido por los contactos iniciados por los países centroamericanos, principalmente con México y Colombia. Finalmente, dentro de este orden cabe referirse a la constitución del Bloque o Grupo del Pacífico, cuyas raíces se encuentran en la Declaración de Bogotá (agosto de 1966) suscrita por los Presidentes de Colombia, Chile, Venezuela y los representantes personales de los Presidentes de Ecuador y Perú; durante la V Conferencia del CIES,<sup>10/</sup> los cinco países crearon la Corporación Andina de Fomento y avanzaron en la estructuración de la Comisión Mixta de Integración.

Los acuerdos subregionales fueron sancionados en la Declaración de Presidentes de Punta del Este a que se hará referencia brevemente. En todo caso, al margen de la sanción institucional de la misma, parece evidente que los acuerdos subregionales, a la vez que se constituyen en instrumentos de aceleración del proceso de integración, obligan como uno de sus requisitos a la confrontación y unificación de políticas nacionales, lo que contribuye a fortalecer a nivel regional los vínculos entre la integración económica y la planificación nacional.

Los intentos de fomentar el proceso de integración y darle un mayor contenido de política de desarrollo, se han visto realizados con la reciente declaración de los Presidentes de América dada a publicidad con ocasión de la reunión celebrada en Punta del Este en el presente año,<sup>11/</sup> en la cual se

---

10/ Realizado en Viña del Mar, Chile.

11/ 12 a 14 de abril de 1967.

analiza la necesidad de imprimir mayor celeridad tanto a los procesos mismos de integración, como al diseño de las políticas destinadas a llevarlos a cabo, como acuerdos subregionales, proyectos multinacionales, desarrollo educacional, científico y tecnológico.

En el punto C. se analizan algunos de los problemas técnicos que se presentan en los intentos por vincular la integración económica con las políticas nacionales de desarrollo.

### C. ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN PARA TOMAR EN CUENTA LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Antes de señalar algunos de los problemas que se presentan para lograr una vinculación más explícita de la integración económica con las políticas de desarrollo de los países, parece necesario referirse a ciertos aspectos relativos a la discusión de las estrategias nacionales.

#### 1. Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlas a nivel regional

En los últimos años se ha registrado en América Latina un paulatino y creciente debilitamiento de la sustitución de importaciones encarada sobre la base de cada mercado nacional aislado. Las dificultades que se experimentan en muchos países para continuar llevando adelante este proceso al ritmo requerido se derivan de la mayor complejidad tecnológica, de las mayores necesidades relativas de capital y del tamaño de las plantas correspondientes a bienes que todavía se importan, frente al tamaño reducido de los mercados nacionales. Este fenómeno es más claro en los países que han logrado progresos más grandes en su industrialización, pero también se insinúa en otros cuyo proceso de desarrollo manufacturero es más reciente y su mercado más limitado aún.<sup>12/</sup>

---

<sup>12/</sup> Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, y Centroamérica: análisis del sector externo y su relación con el desarrollo económico.

Por estas razones, mientras se sigue persiguiendo con vigor la política destinada a reemplazar con producción nacional bienes que todavía se importan, se realiza una consideración cuidadosa de nuevos elementos adicionales de la política de desarrollo que permitan mantener e incluso acrecentar un ritmo de crecimiento que fue insuficiente en el pasado. En el orden interno, algunas de las reformas estructurales que se proponen buscan ampliar y dar mayor vigor al mercado mejorando la distribución del ingreso, aumentar la cantidad y el uso del ahorro nacional y promover una más completa integración interna de cada uno de los países, incorporando sectores hasta ahora marginados del mercado; y todo ello además del importante efecto que esas reformas pueden ejercer en el campo social. En cuanto al sector externo, se consideran las posibilidades de diversificar las exportaciones abarcando nuevos mercados y ampliando la gama de bienes exportados incorporando las manufacturas.

Así pues, esta reconsideración de los problemas del desarrollo económico relaciona estrechamente los problemas del sector externo y del comercio exterior con algunos aspectos del desarrollo industrial y de la política económica vinculada con el mismo. Las dificultades con que tropieza en muchos casos la producción manufacturera para lograr niveles adecuados de costos, la antigüedad de los equipos, la escasez de mano de obra calificada, la política de protección, son aspectos todos que merecen una atención creciente.

El proceso de integración económica ha sido concebido como un instrumento importante para facilitar estas transformaciones. En cuanto a la sustitución de importaciones, puede permitir que se realice de ahora en adelante sobre la base de un mercado más amplio, y aprovechando las posibilidades de especialización y de complementación entre los países; en cuanto a los sectores cuyo crecimiento está más avanzado en la región, introduce un elemento de competencia y permite que se racionalice y se haga más eficiente una producción que se ha efectuado hasta hoy en condiciones de costos y de calidad relativamente alejadas en muchos casos de los mercados internacionales, por estar montada sobre mercados nacionales reducidos y por haber crecido con una protección bastante alta y no siempre discriminada adecuadamente.

/Dado que

Dado que las políticas nacionales de desarrollo deben tomar en cuenta estos hechos, surge la necesidad de reconsiderar las estrategias y los planes de desarrollo, incorporando explícitamente a esos planes las consecuencias que tiene un mercado integrado sobre los sectores y las variables internas. Del párrafo anterior se desprende que la redefinición de políticas de desarrollo es sobre todo necesaria en el caso concreto de aquellas actividades relativamente nuevas, que suelen corresponder a la denominación de industrias dinámicas y sustituyen importaciones. En este tipo de industrias es donde lo regional juega un papel preponderante por concepto de tamaño mínimo, economías de escala, requerimientos tecnológicos, etc.; pero también parece necesario prestar creciente atención al caso de aquellas industrias generalmente llamadas vegetativas para modificar su situación y hacerlas más competitivas dentro de una zona integrada.

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

Conjuntamente con la revisión de las políticas nacionales de desarrollo, aparece la necesidad de lograr cierto grado de coordinación a escala regional. Tres razones principales parecen abonar esta afirmación. En primer lugar, tanto en la ALALC como en el Mercado Común Centroamericano, el logro de avances en los procesos de integración con velocidad, intensidad y amplitud mayores, así como el efecto positivo de esos avances sobre el desarrollo económico de los países miembros, están estrechamente ligados con la posibilidad de llevar adelante acuerdos sobre la orientación del desarrollo de determinados sectores a nivel regional para poder aprovechar realmente las ventajas del mercado más amplio y de la especialización, y hacer que el sector externo desempeñe un papel más positivo que hasta ahora. En segundo lugar, las preocupaciones sobre el equilibrio regional requieren la consideración de que se realice con la perspectiva del área en su conjunto para poder analizar las alternativas posibles en cuanto a la relación existente

/entre el

entre el desarrollo de toda la región y el de grupos de países. En tercer lugar, en la propia reformulación de las políticas nacionales de desarrollo en aquellos aspectos en que se requiere introducir modificaciones para incorporar explícitamente la integración, parece necesario contar con ideas concretas de lo que puede ser el desarrollo del área en su conjunto, pues esas ideas podrán ser utilizadas por los programadores de cada uno de los países para tener en cuenta, al definir sus propias líneas de desarrollo interno, las mayores posibilidades que ofrece el mercado regional.

La necesidad de coordinar las políticas nacionales de desarrollo al nivel de la región, quedó de manifiesto en el caso del Mercado Común Centroamericano a través de los trabajos realizados por un grupo regional que consideró este problema con representantes de los países.<sup>13/</sup> Las políticas nacionales fueron confrontadas con los planteamientos de la Misión Conjunta de Programación a nivel regional. En un documento que preparó esa Misión<sup>14/</sup> después de aquella reunión se señaló lo siguiente: "como resultado de las discusiones que tuvo el grupo regional con los grupos nacionales se ha podido establecer que cada uno de los países centroamericanos tiene la intención de participar simultáneamente en iguales líneas de producción. La dimensión de la demanda y el desarrollo de la próxima década pueden permitir esta participación simultánea en algunos campos, pero no en toda la línea de producción industrial, donde la aplicación de tal política determinaría una excesiva atomización de la industria, limitando las posibilidades de intercambio entre los países, provocando, además, las consecuentes deseconomías de escalas de producción..." Y agrega: "...el actual desarrollo manufacturero refleja una tendencia hacia un proceso de sustitución de importaciones entre los mismos países centroamericanos, lo cual

---

<sup>13/</sup> El grupo estuvo constituido por representantes del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica (SIECA) y la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica. El acuerdo que dió origen a su formación fue tomado en la Primera Reunión de los Ministros de Economía y Hacienda de Centroamérica (Guatemala, abril de 1965).

<sup>14/</sup> Véase Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial, Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, documento mimeografiado, Guatemala, 1965.

conlleve además el peligro de constreñir el comercio regional en el futuro y desvirtuar los procesos de integración económica."

En el análisis de proyectos específicos se hace patente el exceso de oferta que resulta de sumar los proyectos de los diferentes países y compararlos con la demanda regional. Así, por ejemplo, en el caso del amoníaco, si se realizan los proyectos previstos en los planes y en conformidad con las estimaciones de la demanda, se utilizaría sólo un 50 a 60 por ciento de la capacidad instalada.<sup>15/</sup> Con respecto a la sosa se presentaría una oferta que duplicaría la demanda. En siderurgia se da un problema similar, puesto que la suma de los proyectos existentes parece ser excesiva con respecto a la demanda centroamericana. En petróleo, existen en la región cinco refinerías (en Guatemala - dos -, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) y están muy avanzados los proyectos para instalar otra en Honduras. El número de refinerías parece ser excesivo y perjudica las perspectivas de la industria petroquímica al tiempo que eleva los costos de producción.

Así pues, son varios los casos importantes en que se presenta la posibilidad de un exceso de oferta; en muchos otros se programa la ampliación de la producción teniendo en cuenta la posibilidad de exportar al resto de Centroamérica, pero sin que por ello se efectúe una consideración suficientemente amplia de los distintos aspectos de la complementación y especialización tendiente a un uso más racional de los recursos disponibles.

En el caso de ALALC la CADI ha creado tres grupos de estudio a nivel regional: los de siderurgia, petroquímica y papel y celulosa. Uno de los informes ya terminados es el referente al de industria siderúrgica, en el que se hace un balance regional para el año 1970 comparando la demanda con la capacidad existente incrementada por los proyectos de ampliación. De cumplirse estas previsiones se estaría proyectando para 1970 una capacidad de producción que excedería a la demanda en un orden de 5.1 millones de toneladas. Los problemas de duplicación de inversiones y ausencia de acuerdos

---

<sup>15/</sup> Esto, sin contar la oferta de Guatemala que, según un informe reciente, agregaría todavía otro 50 por ciento a la oferta regional. Véase CIAP, Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración económica de Centroamérica, agosto 1966.

de complementación se reflejan en forma aun más nítida en el caso de la industria automotriz, señalado ya en reiteradas oportunidades.

Los dos elementos aquí señalados, el de la redefinición de políticas de desarrollo a nivel nacional y la posterior coordinación a nivel regional de las mismas, son los elementos básicos de la incorporación de la integración a los planes, y en torno a los cuales se genera una serie de problemas, muchos de los cuales no han sido ni siquiera identificados en forma totalmente clara, siendo aun más escasos los planteamientos dirigidos a precisar la forma de enfocar los mismos. A continuación se intenta hacer una presentación de algunos de los principales problemas, conjuntamente con algunos planteamientos preliminares frente a los mismos.

## 2. Algunos aspectos que resulta útil discutir

La explicación del aislamiento existente entre los procesos de planificación y de integración podría residir en el carácter todavía inicial que ambos tienen en América Latina. A medida que el proceso de integración sea más profundo y se generalice en forma que sus efectos sobre el desarrollo sean más evidentes, se hará más clara la necesidad de captar la integración en los planes. Lo cierto es que los programas de desarrollo, en lugar de constituir un elemento que contribuya al avance de la integración económica, tienden por el momento a reforzar la modalidad del desarrollo nacional sobre la base de un mercado aislado y a crear estructuras homogéneas de producción que cierran gradualmente determinadas posibilidades de especialización existentes en el ámbito latinoamericano.

Aunque las causas de esta situación no pueden atribuirse en forma exclusiva a la falta de procedimientos adecuados para incluir de modo explícito en los planes de desarrollo los efectos que cabría esperar de la integración y las medidas necesarias para que estos efectos se produzcan realmente, es indudable que aquella falta de procedimientos limita las posibilidades de avance en esta materia.

Es aquí donde cabe a los planificadores una responsabilidad concreta para diseñar y aplicar estos procedimientos con el objeto de plantear en forma clara las alternativas que se presentan en cuanto al papel de la integración económica en el desarrollo de cada uno de los países y para elaborar criterios adecuados que permitan discutir estas alternativas y realizar una elección acertada.

/Por tratarse

Por tratarse de un problema relativamente nuevo en el mundo y por no existir experiencias lo bastante claras en la materia, se analizan a continuación algunos problemas relativos a la forma de enfrentar estas tareas, que se considera útil discutir.

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

Cabe entonces discutir cuáles son los aspectos que es necesario coordinar, o cuáles serán los criterios con que esas áreas sean escogidas. Merece traerse aquí a colación lo ya señalado en una sección anterior, en el sentido de que el grado de efectividad con que se aplican los planes en la programación nacional es relativamente grande para determinados sectores y proyectos estratégicos, y es en cambio más tenue o indirecto para muchos otros aspectos y sectores de la economía. Cuando se trata de encarar problemas de programación de desarrollo en los que se requiere la coordinación de la política de distintos países, se presentan dificultades mayores que en el caso puramente nacional para lograr una aplicación efectiva de orientaciones programáticas en todos los sectores. Además, no debe olvidarse, como ya se ha señalado, el hecho de que los países desean continuar teniendo un alto grado de autonomía en el manejo de las orientaciones de gran parte de las políticas nacionales de desarrollo. Por lo tanto, no sería realista pensar que la programación que se realice en relación con la integración y que alcance trascendencia práctica, abarque todos los sectores de la economía e incorpore todas las decisiones importantes para el desarrollo económico de América Latina y sus países. Parecería decuado

/pensar que

pensar que esta programación a nivel regional puede definir determinadas orientaciones que corresponde aplicar para el desarrollo de sectores específicos de importancia estratégica para la región o para grupos de países, vale decir, seleccionar aquellas áreas de la economía en las cuales, de acuerdo con las modalidades que tienden a tener los procesos de integración ya vigentes, es más importante realizar una coordinación y tener en cuenta las necesidades y efectos de la integración económica. Los sectores y variables que estuvieran en esta situación serían tratados en forma individual y con el detalle necesario. En cambio, los demás aspectos de la economía regional y su evolución esperada podrían considerarse nacional y regionalmente en forma global al solo efecto de formar parte del marco de referencia en el que se aprecien en perspectiva los sectores o decisiones que serán tratados con detalle.

Parecería también necesario procurar que el conjunto de sectores que fueran tratados en forma específica, aunque no tuvieran un peso demasiado grande cuantitativamente, cualitativamente fueran lo bastante importantes como para dar una fisonomía definida a la política de desarrollo con integración que se trate de aplicar, y permitan asimismo considerar los principales aspectos en que la integración es de importancia para el desarrollo de toda la región y de tipos especiales de países, incluyendo, entre otros, los aspectos relativos al desarrollo regional equilibrado. En este sentido, aquel conjunto debiera tener un contenido crítico mínimo para que respondiera a estas necesidades. Cabe preguntarse cuáles deberían ser los criterios que se tomen en consideración para definir a nivel de sectores aquellos que integrarán el contenido fisonómico crítico. Parecería que uno de los elementos a considerar para la selección de los sectores objeto de coordinación regional, sería el factor sustitución de importaciones a nivel regional, para que actuara como elemento dinámico al igual que ocurrió a escala nacional, aunque ahora montado sobre bases más racionales en el mercado ampliado. Pero evidentemente este criterio, siendo muy importante, no parece ser suficiente; al menos dos razones pueden esgrimirse para sustentar esta afirmación. La primera se relaciona con el problema de absorción de mano de obra; los sectores que a nivel regional son de tipo sustitutivo, son más bien de un uso intensivo de /capital y

capital y no absorben en cambio mucha mano de obra. En segundo lugar, principalmente para los países de menor desarrollo relativo, no puede dejar de tenerse en cuenta la posibilidad de que estos sectores se conviertan en enclaves aislados del resto del sistema económico, manteniendo el carácter dual de estas economías en lugar de tender a integrarlas internamente. En relación a esto último cabría agregar que el factor de equilibrio regional deberá estar siempre en la definición de los sectores a coordinar y sobre todo en la consideración de la situación de países específicos. En la práctica la discusión de acuerdos de complementación en base a uno o dos sectores parece que hace más difícil aunar criterios; esto abre paso a la idea de la consideración de grupos de proyectos o sectores y no de proyectos aislados.

También debe tenerse en cuenta que siendo distinto el grado actual de desarrollo y la estructura económica de los países de América Latina entre sí, son diversos los requerimientos relativos al contenido crítico para cada uno de ellos. Una economía menos evolucionada, más simple, puede requerir una política de desarrollo que se caracterice con mayor facilidad mediante un corto número de cosas obvias a realizar. Un país más avanzado económicamente puede tener una demanda más diversificada y problemas más difíciles de solucionar a través de pocas medidas. Además, un país que haya avanzado hasta la etapa de producción de bienes de capital y que satisfaga ya con producción local prácticamente la totalidad de su demanda de bienes de consumo, requiere una composición distinta para este grupo de sectores que sean objeto de una política que aproveche las mayores ventajas abiertas por la integración, que la correspondiente a países que están recién al principio del proceso de sustitución de bienes manufacturados de consumo. Aunque existe una desventaja evidente en el hecho de mantener el criterio de coordinar un número corto de cosas cualitativamente importantes, evitando la posible tendencia a tratar de coordinar demasiadas cosas, se requiere la consideración de estas distintas situaciones al realizar la selección de sectores.

La discusión acerca de cuáles son los sectores que deberían ser objeto de coordinación no está terminada, y su avance es muy importante para evitar duplicación de inversiones y aun para hacer avanzar más rápidamente la integración.

/En resumen,

En resumen, el grado de profundidad y detalle que quiera lograrse en cuanto a los resultados efectivos con que se realicen estas tareas de programación a los niveles nacional y regional, tendría que tener en cuenta que para algunos sectores se puede programar en profundidad y para otros en cambio es más pertinente definir sólo tendencias o consecuencias de determinadas orientaciones generales o de decisiones que se tomen en aquellos sectores que sean tratados en forma individual, específica y más profunda.

Bajo el supuesto de que se ha logrado definir las áreas susceptibles de compatibilización y armonización específica a nivel regional, queda pendiente la discusión acerca del papel que debería desempeñar un marco general en el que se pudieran ubicar los sectores elegidos. A este respecto cabe señalar que, aunque sean tratados en forma más agregada y menos precisa, es importante que sean tomados en cuenta en el marco regional los demás sectores y decisiones que son significativos en el desarrollo regional y de países específicos. Sólo así podría apreciarse cuál es el impacto efectivo del grupo crítico de sectores estratégicos sobre el desarrollo total; cuáles son los principales aspectos de interdependencia de estos sectores críticos con el resto de la economía que deben tenerse en cuenta (por ejemplo, casos en que por provisión de bienes intermedios o de bienes de capital el desarrollo de un sector depende del de otros), y cuáles son los principales aspectos de compatibilidad que es necesario analizar para comprobar que determinados objetivos fijados para estos sectores críticos son factibles frente a las limitaciones de disponibilidad de divisas, ahorro, mano de obra calificada, etc.

A los efectos de facilitar esta consideración, se estima útil considerar brevemente algunos aspectos de la elaboración de este marco general y de lo que cabría esperar del mismo. Para facilitar la tarea de coordinación de planes y para permitir a los programadores de cada país incorporar las perspectivas de la integración regional en su política de desarrollo, parece ser necesario que, además de los trabajos que se realicen en cada uno de los países, se elabore un marco de referencia que abarque el conjunto de países de la región en que sea posible apreciar el papel que puede desempeñar la integración económica en el desarrollo del total de América Latina; se tenga una visión panorámica que permita considerar en forma más clara los problemas

/del equilibrio

del equilibrio regional; sea factible la consideración explícita de la vinculación que la política de integración puede tener con los elementos básicos de la política de desarrollo económico y social de los distintos países, y se pueden discutir los principales problemas de interrelación en el desarrollo de distintos sectores de compatibilidad a nivel global de la economía regional y de los principales grupos de países. Aun para definir proyectos regionales de integración se necesita precisar algunas orientaciones de carácter estratégico en los sectores más directamente vinculados a dichos proyectos, estas orientaciones deben formar parte de este marco regional.

Una de las funciones importantes de este marco regional sería la de permitir elaborar una visión de América Latina en el futuro, de modo que fuera posible evaluar los efectos de una determinada estrategia de desarrollo a largo plazo, ubicar en ella los efectos previsibles de la integración económica, y considerar las distintas alternativas que se presentan para el conjunto de la región y para los grupos por países en particular. Entre los aspectos importantes que así se analizarían, no podrían dejar de tenerse en cuenta los relativos a la creación e incorporación de tecnologías apropiadas a las condiciones de América Latina y los referentes a la mano de obra en cuanto a la absorción de desocupación estructural y a las necesidades de mano de obra calificada. Otra cuestión muy poco analizada hasta ahora, y que merece atención especial, es el desarrollo del sector agropecuario en relación con el mercado común. Existen posibilidades de especialización al menos entre los países de clima templado y tropical, que pueden ser muy importantes.

Conjuntamente con la elaboración de orientaciones apropiadas del desarrollo para los sectores claves y de la ubicación de los mismos en un marco de referencia más general, es útil ver el problema desde el punto de vista de la ubicación de cada país dentro del total de la región, de modo de apreciar mejor el impacto que para cada país pudiera tener la política regional.

Así por ejemplo, será diferente el impacto de la política regional, según sea la etapa actual de desarrollo de cada uno de los países. Según cual fuere el grado de avance en el proceso de sustitución, las consecuencias

/sobre la

sobre la estructura industrial variarán. Una clasificación que tomara en cuenta el grado de desarrollo de los países, y su estado de avance en el proceso de sustitución de importaciones sería útil.<sup>16/</sup> Otro juicio a examinarse sería el de la magnitud y extensión que tenga para cada uno de los diferentes países la desocupación estructural. Esto ligado en forma muy estrecha con el grado de intensidad relativo de capital y mano de obra que pudieran tener algunas industrias como las mecánicas, siderurgia y otras.

También sería distinto el efecto de la política regional que se diseñe, según el tamaño del mercado del país de que se trate. Cabe aquí plantear una asociación entre tamaño de mercado y carácter regional o nacional de industrias determinadas. Así, para algunos países de mercado reducido, la apertura regional abre la posibilidad de encarar cierto tipo de industrias que requieren para su operación de una capacidad mínima que excede al tamaño del mercado nacional. Algunas de estas industrias a nivel de los países de mercados más amplios, no tienen el carácter de regional y están ya desarrolladas exclusivamente dentro de las fronteras nacionales.

Por último, cabe indicar que habrá que juzgar también el dinamismo que tenga en cada caso el sector externo y, en particular, el de las exportaciones tradicionales.

En síntesis, de lo que se trata es de realizar una evaluación que permita disponer de criterios en base a los cuales decidir el tipo de especialización de cada país dentro de la región, de modo que la integración desempeñe un papel apropiado a cada situación y pueda ser conciliada con los otros ingredientes de las estrategias nacionales de desarrollo como, por ejemplo, el papel del mercado interno y la diversificación de exportaciones en productos manufacturados hacia fuera de América Latina.

En relación a la política regional, es conveniente señalar, al menos, una de sus características básicas. Uno de sus objetivos centrales será el de coordinación de las futuras inversiones que se vayan a realizar en los sectores previamente elegidos, pero no debería limitarse a la armonización de las inversiones marginales, como tampoco en el aspecto comercial limitarse a negociaciones de los excedentes de producción; muy por el contrario, de lo que debería tratarse es de coordinar la instalación de nuevas plantas o las ampliaciones de cierta consideración en las industrias existentes.

---

<sup>16/</sup> Véase más adelante punto D.

Fuera de los asuntos señalados cabría hacer algunas observaciones referente a la intensidad con que deberían emprenderse a través del tiempo estas labores de coordinación regional de algunos aspectos de las políticas nacionales de desarrollo. Distinta deberá ser la intensidad y la profundidad de la política regional que se defina, según cual fuese el grado de vinculación efectiva que se vaya logrando y el carácter de las medidas de integración adoptadas. Ya en la actualidad existen a este respecto diferencias apreciables entre el caso del Mercado Común Centroamericano y de ALALC. De modo que es necesario distinguir entre la coordinación de políticas económicas frente a una zona de libre comercio y a un mercado común. Esto cobra vigencia práctica si se piensa que la declaración de Presidentes de Punta del Este plantea entre uno de sus puntos que "los Presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano, que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años..." Las características de la coordinación de políticas de desarrollo variarán durante este proceso de transición.

Si el proceso de integración se realizara más bien en forma de un intercambio de excedentes productivos correspondientes a determinados sectores, el impacto que tendría sobre la estructura económica y sobre el desarrollo sería relativamente menor y también se requeriría en menor grado una coordinación de políticas de inversiones, de ampliación de capacidad productiva, etc. Si en cambio el proceso de integración tomara en mayor medida el carácter de un desarrollo concebido para sectores específicos en forma regionalizada, la necesidad de coordinación sería mayor y también lo sería el impacto que esto tendría sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo nacional y regional.

En todo caso, se puede señalar que para el conjunto de los países que participan en estos procesos de integración, muy probablemente ganará tanto en intensidad como en profundidad el diseño de una política regional de desarrollo. Pero necesario es también tener en cuenta que la homogeneidad que se observa en algunos sectores claves, que es función de la forma en que se llevó a cabo el proceso de sustitución y las decisiones de inversión que se están tomando en los actuales planes de desarrollo, muchas de las

/cuales tienen

cuales tienen ya recursos comprometidos, así como las diferencias actuales en el grado y características del desarrollo entre países, son elementos que muestran que uno de los requisitos de esta intensidad creciente de la coordinación debería ser su gradualidad, de modo que las estructuras productivas se vayan acomodando en forma paulatina a las nuevas condiciones, y a la vez las políticas nacionales de desarrollo puedan reorientarse, lo que significa que habrá un período intermedio que posibilitará la reformulación de instrumentos de política económica, reformulación de esquemas de inversión, etc. Este requisito de gradualidad se refiere no al aspecto sustantivo de la coordinación, sino más bien a su forma secuencial; en ningún caso significa una coordinación de microobjetivos o de aspectos excesivamente particularizados de las economías de los países miembros. Desde un comienzo deberían estar presente sectores cualitativa y cuantitativamente importantes. Es decir que el hecho de que la política regional se adopte en forma gradual, no significa que ella no gane en profundidad.

De acuerdo con lo que se dijo en otra parte de este trabajo, parecería que el hecho de encarar la coordinación no sólo para casos aislados sino conjuntamente para un grupo de sectores, tiene algunos efectos positivos importantes y de carácter potencial. En efecto, en esta forma se puede dar lugar a una consideración más fácil de los problemas y características de distintos países; tomando en cuenta las posibilidades diferenciales de cada uno, se permite también realizar una consideración más cuidadosa de problemas de equilibrio regional y se pueden fijar ciertas orientaciones generales que después permitan encarar en forma más fácil casos concretos.

Juntamente con este problema, hay que considerar también el hecho de que, de acuerdo con las características de los sectores cuya coordinación de políticas de desarrollo se encare, la extensión misma de la coordinación podrá variar. Ciertos sectores de la economía tienen relativamente pocas relaciones con otros, de modo que la coordinación de las políticas de desarrollo para ellos se puede realizar en forma relativamente acotada a un sector localizado de la economía. En cambio, otros sectores tienen relaciones tan intensas con otros, por los insumos que demandan o por lo que venden a otros sectores de la economía, que coordinarlos arrastra tras sí la coordinación de áreas más amplias de la economía. Como estos diferentes

/sectores tienen

sectores tienen a su vez características distintas en cuanto a absorción de mano de obra, a impacto sobre la estructura económica y de balance de pagos, sobre el proceso de capitalización, etc.; la secuencia con que se realice esta coordinación será también importante en cuanto al efecto que producirá sobre el desarrollo económico de países de distintas características dentro de la región. Este problema debe entonces encararse teniendo en cuenta las orientaciones que los países fijan para el propio proceso de integración y las orientaciones generales de desarrollo económico del conjunto de los países de la región.

En el caso de los sectores de infraestructura, en la práctica pareciera que las posibilidades de coordinación han sido más fáciles de llevar a cabo en los casos de América Latina. Habría, sin embargo, que tener en cuenta que una coordinación con respecto a estas inversiones en infraestructura requiere alguna idea más clara acerca de algunas orientaciones generales del desarrollo con integración para el total de la economía que tendrán incidencia con respecto a los aspectos relativos a la infraestructura.

Parecería que los problemas que deben encararse en esta materia son muy variados y que se presentan a lo largo del proceso de transición hacia la creación de un mercado común y que esto haría aconsejable la institucionalización de algún mecanismo de contacto y coordinación de los organismos de planificación de los países para que mediante contactos frecuentes unidos a estudios apropiados se vayan detectando, encarando y resolviendo los distintos problemas que se planteen.

Paralelamente, y para facilitar la comparación de metas y de políticas de desarrollo, y permitir también realizar estos estudios, parece clara la conveniencia de buscar métodos de proyección que tengan cierto grado de homogeneidad y que posibiliten la posterior comparación y también una cierta uniformidad en los datos básicos empleados.

A continuación, en el punto D. se plantean los problemas que guardan relación con el desarrollo regional equilibrado, que dado su carácter condicionan en forma permanente las decisiones que se realicen en torno a una política regional de desarrollo.

## D. DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO

### 1. Importancia del problema

La situación actual de los países de América Latina en cuanto a nivel de desarrollo, estructura económica, grado de dinamismo del sector externo e intensidad de la integración efectiva lograda internamente entre sectores sociales y regionales, varía en forma marcada de uno a otro caso. Considerando el grado de avance del proceso de sustitución de importaciones, se podrían distinguir, en una primera aproximación, las siguientes agrupaciones de países:

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

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

iii) Los países que no han iniciado en forma completa el proceso de sustitución de importaciones y en los que no hay indicios certeros de que ese proceso sea viable en ellos. Es este el caso de países de menor desarrollo económico relativo tales como Paraguay y algunos países del Caribe que están fuera del Mercado Común Centroamericano.<sup>17/</sup>

A su vez, dentro de cada uno de estos grupos se dan circunstancias distintas de uno a otro país. Así por ejemplo, algunos países cuentan con un nivel y una distribución de ingreso mejores y presentan desigualdades regionales de desarrollo relativamente menores, por lo cual puede decirse que han avanzado más en el cumplimiento del proceso de integración interna de los distintos sectores sociales y regiones de la economía del país; esto sin perjuicio de que en todos los países subsistan aún desigualdades de magnitud apreciable. En cambio, otros países - por ejemplo, Brasil -

---

<sup>17/</sup> En el caso de ALALC se hace una clasificación que corresponde a estos tres grupos con algunas variantes.

muestran contrastes regionales que significarían estar más lejos del cumplimiento de este proceso de integración interna.

Son diferentes asimismo las situaciones por países, según el dinamismo que ofrecen las exportaciones. Venezuela, y en buena medida México, tienen un comportamiento de sus exportaciones que les permite operar con mayor facilidad para encarar su proceso de desarrollo que otros países similares a ellos desde el punto de vista del grado de avance en la sustitución de importaciones y en la industrialización.

El caso de los países del Mercado Común Centroamericano presenta características especiales. Se trata de países que, de acuerdo con la situación que predominaba en ellos antes de 1950, posiblemente habrían formado parte del grupo iii), pero que a raíz de la integración han mejorado sensiblemente sus perspectivas de desarrollo y han acelerado su proceso de sustitución de importaciones, estando actualmente, en su conjunto, en una situación más parecida a la de algunos países del grupo ii). En cuanto al desequilibrio a nivel de la zona, cabe señalar que los países de más experiencia industrial poseen mayor disponibilidad de capacidad empresarial y de dirección, más mano de obra calificada, mejor dotación de infraestructura, etc. Todos estos elementos los ponen en ventaja desde el punto de vista de la atracción de nuevas actividades o de incremento futuro de las existentes, por las economías externas que se desprenden de ellos.

Por otra parte, todos los países están abocados a la necesidad de desarrollarse y explotar recursos que, con demanda y capital suficientes, podrían ser base de un crecimiento industrial mayor que el presente.

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

Son patentes desigualdades muy notorias de este tipo aún dentro de países que han estado consolidados en unidades nacionales durante mucho tiempo, a pesar de haber partido de situaciones más homogéneas. Así pues,

/no sería

no sería razonable pensar que, partiendo ahora de situaciones ya desiguales, se diese necesariamente una tendencia natural, con la integración económica, a que la actividad productiva se distribuya en forma notoriamente más pareja en todo el territorio de la zona integrada, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos naturales de cada parte del territorio. Podría ocurrir que las zonas dinámicas existentes tendieran a atraer una proporción relativamente mayor de la actividad derivada de la integración, con respecto a las zonas o países menos desarrollados en la actualidad.

Por otra parte, el hecho de que a raíz de la integración los países de América Latina tiendan a constituir un mercado único, no puede entenderse solamente en el sentido de que al fin del período de transición haya entre ellos libre movilidad de bienes y factores productivos; tiene que significar también que en cada país y región deben existir posibilidades razonables de empleo efectivo de los recursos disponibles; esto no implica que necesariamente haya de darse en todas las zonas geográficas el mismo grado y tipo de desarrollo, considerando que son diversas las dotaciones de recursos productivos; pero sí que todos los países debieran gozar de oportunidades adecuadas para un empleo eficiente de sus factores productivos de recursos naturales, mano de obra y capital, y poder mejorar la capacitación del factor humano.

## 2. Vigencia del problema en la región

Tanto en el caso de la ALALC como en el del Mercado Común Centroamericano, se han registrado manifestaciones concretas de la importancia que se asigna al logro de un crecimiento regional equilibrado. La mayor parte de las declaraciones y tratados señalan como uno de los postulados básicos el logro de esa meta. En ambos casos se han acordado tratamientos especiales para los países de menor desarrollo económico relativo, mediante la concesión de mayores ventajas en la aplicación de medidas de política comercial, afluencia de capitales en forma preferencial, mayor concentración de asistencia técnica, etc.

También se han realizado esfuerzos para definir con mayor precisión la forma de promover preferencialmente el desarrollo de ciertos países. Esos esfuerzos no han conducido todavía a una solución totalmente

/satisfactoria y

satisfactoria y este es uno de los campos en que parece requerirse una mayor discusión y análisis acerca de un planteamiento correcto.

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

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

La forma de encarar la cuestión presenta todavía numerosos problemas que requieren clarificación para poder disponer de aquellos criterios y procedimientos que correspondan adecuadamente a las necesidades que deben cubrirse en esta materia y que sean también aplicables a las condiciones que cabe esperar rijan en América Latina en los próximos años tanto en materia de integración como de planificación.

No se pretende llegar aquí a conclusiones acerca de la forma de encarar el problema, sino más bien proponer para discusión algunos aspectos que se consideran de particular importancia. A continuación se presentan algunas ideas relativas a la forma en que podrían abordarse esos aspectos en forma adecuada.

### 3. Algunos aspectos generales

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

/consenso con

consenso con respecto a los criterios técnicos para definir el desarrollo regional equilibrado.

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

Otro criterio posible para encarar el problema del desarrollo equilibrado en los países de América Latina consistiría en brindar a cada uno de ellos la posibilidad de lograr un aumento de comercio con el área y al mismo tiempo un cierto equilibrio en ese comercio.

Una forma restringida de definir el equilibrio comercial consistiría en tratar de lograr que todos los países tuvieran un monto similar de exportaciones y de importaciones con respecto al resto de la región, es decir, una balanza comercial equilibrada. Pero este criterio restringido tampoco parece ser satisfactorio. En primer lugar, el proceso de integración económica puede causar una modificación de las corrientes de comercio que determine que un déficit o superavit de un país determinado con el resto del área se compense con un balance de igual magnitud y de sentido opuesto con el resto del mundo. En segundo lugar, debiera aclararse que lo que interesa no es la existencia de saldos transitorios, sino la tendencia persistente de esos saldos ligados con la estructura económica de cada país, que es la que define en el largo plazo una situación favorable o desfavorable de balance de pagos. En tercer lugar, debiera también notarse que tanto o más importante que la magnitud del saldo es la estructura de las exportaciones e importaciones de cada país con respecto al resto del área y la incidencia que tienen en la estructura productiva del país. Como la

/casi totalidad

casi totalidad de los países latinoamericanos tienen posibilidades muy limitadas de exportación de productos manufacturados la integración podría proporcionarles una vía para comenzar a realizar esta exportación dentro del ámbito de la región como un paso que condujera después a exportar al resto del mundo. No es sólo la magnitud de las exportaciones lo que interesa, sino su composición y el hecho de que faciliten esta transformación del sector externo y consiguientemente del modelo básico de industrialización y de desarrollo de los países.

Podría entonces considerarse la posibilidad de definir el desarrollo regional equilibrado en relación con la integración, en forma de un monto y estructura del comercio de cada uno de los países con el resto del área, por el cual en cierto plazo futuro cada uno de estos países tendiera a tener una composición tal del comercio con el resto de América Latina que facilitara a su vez un mejoramiento de su estructura productiva interna y del funcionamiento de su sector externo en relación con el desarrollo económico nacional. Los países de América Latina tienen actualmente una estructura de comercio asimétrica. Exportan sistemáticamente artículos primarios y casi no venden manufacturas al exterior. Importan sistemáticamente bienes manufacturados con un contenido relativo de bienes no durables y durables de consumo, bienes intermedios y bienes de capital que dependen de la etapa de desarrollo en que se encuentra cada país. Esta asimetría del comercio exterior parece constituir uno de los elementos principales que determinan las dificultades de desarrollo de estos países.<sup>18/</sup> Una clasificación de los bienes según los sectores productivos de que provienen - clasificación en que se tenga en cuenta la naturaleza de esos sectores, su interdependencia con el resto de la economía, su absorción de mano de obra calificada, el dinamismo con que crezca su demanda en otros países, la evolución de sus precios relativos a través del tiempo y la fluctuación de tales precios, etc.- sirve sin duda para caracterizar las ventajas relativas de la especialización en la producción de un sector determinado para exportación pueda tener para la economía de un país. Por otra parte,

---

<sup>18/</sup> Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, octubre 1966.

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

Esta última alternativa podría quizá considerarse como el criterio básico - ,complementado con algunos otros elementos de juicio - que se empleara para definir una noción de equilibrio apropiada. En todo caso es esta una cuestión totalmente abierta a discusión y que sería muy útil examinar, teniendo siempre en cuenta la necesidad de llegar a un sistema sencillo y de aplicación posible en las condiciones presentes de América Latina en cuanto a carencia de datos y de otros elementos de juicio.

#### 4. El caso particular de los países de menor desarrollo relativo

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

Por ejemplo, podría tratarse de localizar en estos países actividades primarias o industriales adicionales mediante la concesión de ventajas crediticias, cambiarias, fiscales, etc, a pesar de que subsistieran las diferencias de economías externas que apareja la menor dotación de infraestructura. Sin embargo, la aplicación de este criterio en forma exclusiva no parecería resolver totalmente el problema, pues en tanto no se creen los

/elementos de

elementos de que dependen las economías externas, el estímulo tendría que ser permanente y además es posible que no fueran muchas las actividades adicionales que se localizaran en ellos, además de las que gocen de este alto grado de ayuda. Por otra parte, es de suponer que el apoyo adicional que se prestara a los países menos desarrollados regiría durante un tiempo limitado, y terminado ese plazo estos países quedarían librados a sus propios recursos, aunque naturalmente ligados por compromisos de abastecimiento seguro a los demás países del área.

Otra forma de encarar el problema consistiría en crear en los países menos desarrollados las condiciones que generan las economías externas, de modo que tienda a disminuir la desventaja relativa para la atracción de nuevas actividades. Esto exigiría dedicar una gran atención a la creación de infraestructura de transporte y energía, escuelas para la mano de obra que trabaje en los nuevos establecimientos, además de una base industrial mínima con una integración adecuada que tenga en cuenta la interdependencia entre la provisión de materias primas y bienes intermedios y la producción de bienes más industrializados. Este enfoque parece tener con respecto al exterior la ventaja de que - si se realizara durante el plazo en que los países menos adelantados disponen de un tratamiento especial - aseguraría que al término de dicho período las ventajas que haya que otorgar en forma diferencial para atraer nuevas actividades a estos países, serán menores y menos pesadas de sobrellevar. Pero, por otra parte, si los países menos desarrollados fijaran como estrategia básica de sus planes de desarrollo la instalación de infraestructura con preferencia a la creación de actividades productivas a plazo más corto o mediano, cabría considerar los efectos que ello tendría para el crecimiento de los próximos 10 o 15 años, por cuanto las inversiones de este tipo tienen una menor relación producto-capital. Habría que agregar a todo ello el plazo de maduración no sólo de las inversiones industriales, sino también el de la capacitación y experiencia tecnológicas.

#### Objetivos y lineamientos estratégicos en el proceso de integración en los países de menor desarrollo relativo

La determinación de los objetivos y de las principales orientaciones de estrategia del desarrollo para este grupo de países dentro de un mercado

/integrado puede

integrado puede ser hecha sobre la base de algunos criterios y elementos de juicio fundamentales.

En primer lugar, puede tenerse en cuenta que estas economías representan una parte muy pequeña de la economía regional total. Su participación en el producto, la inversión, el comercio exterior y otros indicadores económicos para el total de América Latina, es relativamente pequeña. De modo tal que las decisiones que se adopten con respecto a la participación de estos países en el total de la economía integrada no necesariamente afectará en forma muy sensible al resto de la economía. El reconocimiento de este hecho permite concluir que no es necesario esperar que se defina una política de desarrollo o una política regional de inversiones para el total de la región, para encarar la situación de estos países. Operando dentro de límites razonables, se puede llevar adelante desde ahora una política de desarrollo para estos países sin esperar a que esté definida la del conjunto regional.

En segundo lugar, parece conveniente elaborar un programa ad hoc para cada uno de los países, puesto que el estado de desarrollo, el tamaño del mercado, la ubicación geográfica, las circunstancias básicas varían sensiblemente de uno a otro país. Además, puede considerarse por separado el conjunto de estos programas para definir algunos criterios o elementos generales antes que elaborar un solo programa para el conjunto de los países de menor desarrollo relativo.

Este programa parecería que debe abarcar un paquete específico de proyectos o sectores ligados directamente al proceso de integración. Formarían parte de este paquete de proyectos o sectores, elementos industriales, agropecuarios, de infraestructura, de formación de mano de obra, etc.

Sin perjuicio de reconocer el papel importante que la integración puede jugar en el desarrollo de estos países, es necesario tener en cuenta que aun cuando ésta efectúe en los próximos años avances muy importantes, el desarrollo de estas economías también queda determinado por muchos otros aspectos no directamente vinculados con el proceso de integración. Por lo tanto, el grupo de sectores y proyectos que forman parte de esta política de desarrollo de cada país de menor desarrollo relativo dentro del esquema

/de integración,

de integración, se compondría de una parte, posiblemente pequeña en términos cuantitativos, aunque estratégicamente muy importante para el esquema nacional de desarrollo. El grueso de las inversiones en términos cuantitativos continuaría siendo objeto de la decisión individual de cada uno de los países.

Por cierto que este grupo de sectores vinculados directamente al proceso de integración podría emplazarse en el marco general de desarrollo de cada país para apreciar el impacto que la adopción de la política mencionada ejerce sobre el desarrollo y la compatibilidad de llevarla adelante, en comparación con la atención que debe prestarse a otras necesidades del desarrollo que requieren también empleo de recursos internos y externos, y en cierta medida, por lo tanto, resultan competitivos con dicha política.

Con respecto a la composición de estos conjuntos o paquetes que compondrían la política de desarrollo con integración de cada país de menor desarrollo relativo, parece conveniente señalar que no sería preciso limitar esta política a lo que constituyen los grandes sectores de sustitución de importaciones a nivel del conjunto regional. Sin perjuicio de que formen parte rubros o proyectos pertenecientes a las grandes industrias (siderúrgica, industrias químicas básicas, metalúrgica, producción de equipos, etc.), parece también conveniente encarar las posibilidades de desarrollo de cada uno de estos países dentro del mercado integrado con un criterio amplio no restringido a un grupo determinado de sectores. No siempre los grandes sectores de sustitución constituyen en forma exclusiva la vía más apropiada para el desarrollo de países que todavía se encuentran en etapas relativamente simples en el proceso de industrialización. Podría ocurrir que una estrategia unilateralmente montada sobre la base de estos sectores indicara la absorción de poca mano de obra no calificada, la utilización de escasos insumos nacionales, una débil inducción para establecer otros rubros de producción, el requerimiento de grandes inversiones por unidad de producción o de exportación, etc, de modo que estos sectores pudieran convertirse en verdaderos enclaves con relativamente poca vinculación con el resto de la economía, y teniendo por lo tanto poco impacto en el crecimiento total del país, aparte del proveniente del hecho ciertamente importante pero insuficiente de proveer divisas al país. En cambio, otros rubros que procesan materias primas nacionales, en el entendido de que se les confiera un

contenido mucho mayor de actividad manufacturera y de que utilicen mano de obra en mayor abundancia, que tengan una parte relativamente significativa del mercado dentro del propio país, de modo que la exportación constituya un complemento importante para permitir el desarrollo más temprano de determinados rubros de producción, en estos sectores pueden tener ventajas que sea conveniente tener en cuenta para encarar la situación y las posibilidades de exportación de estos países dentro del total de la región.

Aunque estas consideraciones no constituyen una alternativa excluyente sino más bien complementaria del primer tipo de sectores. La complementación viene condicionada por el tipo de consideraciones que se han hecho en cuanto a mercado, ocupación, divisas, etc., y también en el sentido de que dichos sectores tienen un marcado carácter regional.

Además del énfasis en un grupo específico de sectores o proyectos, de que se habló anteriormente, parece también adecuado considerar la posibilidad de que esta política de desarrollo dentro de la integración se ubique en zonas específicas de cada uno de los países, de modo que de lugar a la creación de polos dinámicos de crecimiento que alcancen a tener impulso propio en el futuro. La dispersión geográfica posiblemente hará más onerosas las inversiones en infraestructura (lo que puede aumentar los requerimientos de inversión más allá de lo que permitan los recursos disponibles), y así dificultaría la creación de economías externas y de aglomeración que contribuyen a que el desarrollo de todos estos sectores y proyectos se apoyen mutuamente permitiendo alcanzar un cierto impulso propio de desarrollo lo antes posible. Desde luego, esta concentración geográfica debiera considerarse teniendo en cuenta la necesidad de que el desarrollo de estos polos tenga un impacto dinámico indirecto sobre el resto de la economía y no se concentre exclusivamente en determinada zona.

Para llevar a cabo las orientaciones de esta política se aplicaría el complejo de medidas de inversión, de formación de mano de obra, de apertura de mercados comerciales, de creación de canales de comercialización y otras que fueran necesarias. La desgravación y otras medidas indirectas son una parte importante de esta política pero no bastarían por sí para implementar una estrategia de esta naturaleza. Por otra parte, la aplicación de esta

/política sólo

política no sólo parecería ser responsabilidad de cada país de menor desarrollo relativo, sino que requeriría de una acción llevada a cabo por el conjunto de países de América Latina, no solo en cuanto fuera necesario adoptar medidas correspondientes en los países que puedan constituir mercados para estas producciones, sino también en cuanto se requiera cooperación para la disponibilidad de los medios de inversiones y de otros recursos que puedan ser necesarios para llevar a cabo esta política, y en el problema de cómo elaborar estos criterios con mayor detalle y cómo aplicarlos en el proceso de planificación de las economías de la región.