

# Acuerdos de

## integración sectorial

ALDO FERRER

### 1. SIGNIFICACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE MANUFACTURAS

América Latina necesita imperiosamente aumentar sus exportaciones de manufacturas para superar el crónico estrangulamiento externo, acelerar su tasa de crecimiento manufacturero y facilitar la transformación de las estructuras industriales. La demanda de manufacturas generada en el resto del mundo sólo ofrece, en su volumen y composición, una respuesta parcial a ese problema. En tales condiciones, el aumento del comercio intrarregional de manufacturas ofrece una apertura de gran importancia para el desarrollo económico latinoamericano.

Merece recordarse que el crónico desequilibrio externo de la región surge de la insuficiencia de los ingresos de exportación, generados por los productos primarios que exporta América Latina, para enfrentar las necesidades de importación del área.

El comportamiento previsible de las exportaciones tradicionales no permite prever la rectificación de los problemas actuales. Por el contrario, las proyecciones disponibles sobre la evolución probable del comercio mundial de alimentos y materias primas hacen suponer, con todo fundamento, que el desequilibrio de las transacciones con el exterior tenderá a agravarse si subsiste la actual estructura de las exportaciones latinoamericanas. Esto obstaculizaría la posibilidad de acelerar el crecimiento económico. Según estimaciones del ILPES, de mantenerse las actuales características del sector externo, el incremento en un punto de la tasa de aumento del producto (del 5% de los últimos años al 6%), implicaría, hacia 1980, una brecha del 50% entre las necesidades de importación y los ingresos de exportación del área. Esta situación exigiría seguramente disminuir la demanda de importaciones y, consecuentemente, el ritmo de crecimiento.<sup>1</sup>

En efecto, la sustitución de importaciones ha agotado en gran medida las posibilidades de cubrir la brecha de recursos externos originada por las tendencias de las exportaciones la-

tinoamericanas. Y, el endeudamiento externo, como instrumento para cubrir la brecha y evitar una contracción severa de las importaciones, ha alcanzado niveles tales que resulta difícil continuar recurriendo a él, mientras no aumente la capacidad exportadora del área o se modifiquen los términos en que se obtiene actualmente el financiamiento externo. De este modo, el rápido aumento de las exportaciones de manufacturas aparece como el principal instrumento para superar el desequilibrio externo y acelerar la tasa de crecimiento. Esto plantea, a su vez, un interrogante en cuanto al destino de tales exportaciones.

La integración latinoamericana adquiere significación si, para cada país latinoamericano, el mercado regional ofrece la fuente principal de la demanda externa de su producción manufacturera. Es obvio que si el resto del mundo resultare el principal destino de tales exportaciones, la formación del mercado regional tendría una significación secundaria.

El interrogante no puede solucionarse sin tomar en cuenta las principales tendencias del desarrollo industrial moderno y del comercio mundial de manufacturas. Tales tendencias son las siguientes:

- a] En la estructura de la producción industrial mundial y en la de cada país a medida que avanza su desarrollo y madurez económica, las llamadas industrias pesadas (*i.e.*: metales básicos y metalúrgicos, productos de minerales no metálicos, química y petroquímica, papel y celulosa) adquieren una preponderancia creciente. En cambio, las llamadas industrias livianas (*i.e.*: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado, productos de madera y muebles, imprenta y publicaciones, cuero y sus productos, productos de goma y otras manufacturas) disminuyen su importancia relativa en el conjunto de la producción manufacturera. Esto implica, obviamente, que las industrias pesadas tienen una tasa de desarrollo más alta que las livianas. Dicha tasa se refiere no sólo al volumen físico de la producción, sino también a la generación del empleo, a la absorción de capital y al aumento de la productividad. El origen de estos hechos se encuentra en los cambios en la composición de la demanda a medida que aumenta el ingreso y al más rápido ritmo de avance tecnológico en las industrias pesadas.<sup>2</sup>

NOTA. El autor de este artículo, miembro de la Nómina de Expertos del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, lo preparó con vistas a la Reunión del Grupo de Trabajo II de Expertos Gubernamentales para el Estudio de las Implicaciones Financieras de la Integración Latinoamericana, celebrada en Washington, D. C., del 19 de febrero al 1 de marzo últimos.

<sup>1</sup> ILPES, *Integración, sector externo y desarrollo económico en América Latina*, Santiago, 1966.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *The Growth of World Industry*, Nueva York, 1965.

b] El comercio mundial de manufacturas y semimanufacturas se concentra progresivamente en bienes provenientes de la industria pesada, principalmente de la mecánica y la química. Las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, incluyendo los latinoamericanos, que representan sólo el 6% del total mundial, están fuertemente concentradas en ciertos productos asociados a actividades extractivas (minerales, productos de petróleo, carnes refrigeradas, etc.), textiles y diversas manufacturas de tecnología sencilla y mano de obra-intensivas. La demanda mundial del tipo de manufacturas exportadas por los países en desarrollo, es menos dinámica que la proveniente de las industrias pesadas, principalmente mecánicas y química.<sup>3</sup> Dentro de un esquema de especialización en exportaciones tradicionales de manufacturas, es improbable el aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de manufacturas y la transformación sustantiva de la estructura tradicional de su comercio exterior.

Estos hechos influyen de manera decisiva en la orientación de las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos. Sin perjuicio de las posibilidades que existen para exportar manufacturas tradicionales al resto del mundo (fundamentalmente a los países desarrollados), resulta improbable que América Latina pueda participar en el futuro cercano, en las corrientes más dinámicas del comercio mundial de manufacturas. Esto obedece al actual nivel de subdesarrollo industrial y a los costos relativamente más altos a los internacionales que ese subdesarrollo implica para la producción industrial de mayor complejidad. Es, sin embargo, en los sectores industriales de base en los cuales la apertura del mercado externo es más importante por la gravitación, en los niveles de costo y en las inversiones requeridas, de las economías de escala, la especialización de las plantas, el alargamiento de series de producción y el grado de utilización de la capacidad instalada.

Esto nos lleva a otro factor importante de correlación entre el comercio intrarregional de manufacturas y el desarrollo industrial de cada país. La producción industrial moderna requiere, particularmente en las actividades de mayor densidad de capital y tecnología, de amplios mercados de crecimiento rápido que permitan obtener las economías de escala y los otros beneficios señalados en el párrafo anterior. Aun en el caso de los países desarrollados, este hecho es de gravitación decisiva y así se explica la búsqueda sostenida de nuevos mercados para la producción industrial de esos países y el rápido crecimiento del comercio de manufacturas, particularmente en bienes provenientes de las industrias de mayor densidad de capital y tecnología. Es un hecho significativo que ese comercio se registra, en medida creciente, entre los mismos países industrializados, dando lugar a una especialización "intraindustrial" entre economías con estructuras industriales diferenciadas y complejas con una fuerte especialización de su producción en el marco del comercio internacional.<sup>4</sup> Esta obser-

vación es válida no sólo para los países desarrollados de dimensión económica mediana y pequeña, sino también para las grandes economías continentales como Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

La gravitación del tamaño del mercado en el desarrollo industrial es particularmente notable en el caso de la América Latina ya que ninguno de sus países, ni siquiera los de mayor dimensión y desarrollo, tienen un mercado nacional superior a una cuarta parte del de los países europeos mayores y en conjunto no superan el de Francia, Gran Bretaña o la República Federal de Alemania. Las limitaciones del mercado interno de cada país explican las dificultades crecientes con que tropieza el desarrollo industrial basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones, que caracteriza el crecimiento manufacturero de los países latinoamericanos.

En resumen, pues, el desequilibrio externo crónico, las tendencias de la producción y el comercio mundial de manufacturas y las relaciones entre el tamaño del mercado y el desarrollo industrial explican la correspondencia decisiva entre el desarrollo nacional de los países latinoamericanos y la expansión del comercio intrarregional de manufacturas.

Las consideraciones anteriores no implican desconocer las distintas situaciones nacionales en el marco de la integración. En países como México y Venezuela, sin estrangulamiento externo por las características especiales de sus exportaciones de bienes y servicios, el primero de los factores mencionados (desequilibrio externo crónico) no gravita como estímulo significativo de acercamiento al mercado regional. Pero sí influyen los otros factores señalados. De este modo, el logro de altas tasas de desarrollo industrial y la formación de estructuras industriales maduras en esos países se facilitaría con su participación en el mercado regional. En el caso de los países de menor desarrollo relativo, el crecimiento industrial tropieza con obstáculos insalvables dado los estrechos límites de los mercados nacionales y la formación del mercado regional hace posible el desarrollo manufacturero y económico de tales países. En países como Argentina y Brasil, y más aún en los llamados de mercado insuficiente, gravitan todos los factores de correspondencia entre el desarrollo industrial nacional y la integración, que se señalaron anteriormente. El debilitamiento del ritmo de crecimiento industrial y la agudización de los problemas de empleo vinculados a la baja capacidad de absorción de mano de obra por la actividad manufacturera, están fuertemente asociados a las rigideces crecientes del modelo tradicional de industrialización. Es este hecho, dentro del actual contexto mundial, el que otorga su verdadera perspectiva histórica a la integración regional.

## 2. OBJETIVOS DE LA EXPANSIÓN COMERCIAL

El aumento del comercio intrarregional de manufacturas, debe satisfacer tres objetivos fundamentales: a) acelerar la tasa de crecimiento industrial; b) facilitar la madurez de las estructuras industriales, y c) beneficiar equitativamente a todos los países participantes del sistema de integración.

La aceleración de la tasa de crecimiento industrial es un requisito indispensable para la América Latina. En los últimos años, el debilitamiento de crecimiento de la industria, sector eminentemente dinámico del desarrollo económico, explica el insatisfactorio comportamiento de las economías latinoameri-

<sup>3</sup> UNCTAD, *Dynamic Products in Developing Countries: Exports of Manufactures and Semimanufactures*, Ginebra, 1967.

<sup>4</sup> De las importaciones totales de manufacturas y semimanufacturas de los países desarrollados, las provenientes del mismo grupo de países aumentó del 81% al 86% del total de aquellas importaciones entre 1955 y 1965. Entre los mismos años, el comercio de maquinaria y material de transporte y productos químicos aumentó del 35.6% al 46.2% en el total del comercio recíproco de manufacturas y semimanufacturas de los países desarrollados. *Ibid.*

canas y la agudización de los problemas de desempleo abierto y encubierto que aquejan a todas las economías del área. La rectificación de las tendencias recientes y la aceleración del ritmo de desarrollo manufacturero constituyen la primera prioridad de todo proceso de impulso al crecimiento económico.

Las tendencias del desarrollo industrial moderno y la participación activa en la revolución tecnológica contemporánea, imponen la necesidad de conformar estructuras industriales maduras, con un alto grado de integración vertical y horizontal. América Latina ha logrado ya avances sustantivos en la diversificación de las estructuras industriales y en el desarrollo de los principales sectores de base. El avance en este proceso y la incorporación de las nuevas tecnologías, en el marco de una estructura industrial diferenciada y flexible, son un requisito indispensable para acelerar el crecimiento y sentar las bases de un desarrollo económico autosostenido.

Por último, la aceleración de la tasa de crecimiento industrial y el proceso de maduración de las estructuras industriales debe beneficiar equitativamente a todos los países participantes del sistema de integración. Este principio tiene significación diversa para cada país, conforme a su dimensión y nivel de desarrollo. La agrupación en el seno de la ALALC de las partes contratantes en países de "menor desarrollo relativo", "de mercado insuficiente" y, por implicación, de mayor desarrollo relativo, tipifica la distinta problemática que enfrenta la aplicación del principio de la participación equitativa en los beneficios de la integración. En última instancia, de lo que se trata es de eliminar los eventuales conflictos entre el desarrollo nacional de cada país y la integración regional e incorporar, en cada uno de ellos, el impulso dinámico de la expansión de la demanda en el seno del mercado regional.

La aceleración de la tasa de crecimiento, la maduración de las estructuras industriales y el reparto equitativo de los beneficios de la integración requieren, a su vez, el aumento de la acumulación de capital en la industria y la elevación de la productividad de los factores productivos empleados. La primera depende, principalmente, del nivel de ahorro interno, de la incorporación de recursos externos y de la eficacia de los sistemas de canalización del financiamiento. La segunda está fuertemente influida por la incorporación de tecnología del exterior, el desarrollo científico y tecnológico interno, el mayor nivel de ocupación de la capacidad productiva instalada, la elevación de la capacitación de la mano de obra y de la administración empresarial, la mejora de las instalaciones de infraestructura y las economías externas derivadas de la misma madurez de la estructura industrial y del sistema económico en conjunto.

Todos estos procesos de expansión y transformación no son viables sin el estímulo de la expansión de la demanda.<sup>5</sup> Las comparaciones internacionales revelan que el mercado interno de cada país constituye, casi sin excepciones, el destino principal de su producción manufacturera. Esto implica que la expansión de la demanda interna es un requisito indispensable para el desarrollo industrial. Pero, al mismo tiempo, la demanda externa representa, en las economías de más alto ritmo y nivel de desarrollo, un componente indispensable de la demanda global de manufacturas. Esto último es particularmente evidente en la producción y el comercio de las manufacturas de

mayor complejidad técnica y más rápida tasa de crecimiento. Por las razones que se han visto, las exportaciones de bienes industriales adquieren un papel estratégico en el proceso de industrialización. Este factor de desarrollo está, en la actualidad, prácticamente ausente en los países latinoamericanos que, en ningún caso, exportan más del 2 o 3 por ciento de su producción manufacturera. El aislamiento de la industria latinoamericana constituye uno de los obstáculos fundamentales para su desarrollo.

### 3. COMPOSICIÓN Y ORIGEN DE LA DEMANDA EXTERNA DE MANUFACTURAS

Desde el punto de vista del crecimiento industrial del área interesa, no sólo el *quantum* de la demanda externa de manufacturas, sino la composición de la misma. Se comprende que la demanda global de manufacturas estará fuertemente influida por el tipo de bienes que puedan exportarse y que esto gravitará, decididamente, en la estructura de la producción industrial. La experiencia latinoamericana en términos de exportación de manufacturas al resto del mundo y, también, la experiencia recogida por los otros países en desarrollo en sus propias exportaciones, revela que los principales rubros exportables son aquellos vinculados a la transformación sencilla de materias primas y alimentos producidos en los propios países y, en general, manufacturas de tecnología simple y mano de obra intensivas. Esta composición de las exportaciones desde los países en desarrollo, incluyendo los latinoamericanos, está determinada por su dotación relativa de recursos y su bajo nivel de desarrollo industrial que les impide competir con los países más avanzados en los rubros de mayor densidad de capital y tecnología que son, precisamente, los de mayor dinamismo en el comercio mundial.

Esto implica que, por lo menos hasta que el nivel de desarrollo y la eficiencia industrial de América Latina aumenten sustancialmente, no sería posible esperar un estímulo directo de la demanda externa, generada en el resto del mundo, para la producción de las principales ramas industriales de base. Sin embargo, es en estos sectores donde América Latina necesita el estímulo de la expansión de la demanda debido a los márgenes de capacidad ociosa existente en tales industrias, la relación entre el ritmo de expansión de las mismas y la renovación tecnológica, la importancia de las economías de escala en los costos y en las inversiones necesarias, los beneficios de la especialización de las plantas y el alargamiento de las series de producción, etc. En las condiciones actuales, un aumento de las exportaciones tradicionales de manufacturas al resto del mundo, con ser muy deseable, sólo provocaría, sobre las ramas industriales de base, el efecto indirecto de promover el ascenso del nivel de ingreso y, consecuentemente, de la demanda interna. Este estímulo indirecto sería probablemente insuficiente para lograr el ritmo de expansión necesario en las ramas industriales de base.

De lo dicho se desprende que debería concebirse una estrategia de expansión de las exportaciones que, por un lado, procurase aprovechar todas las posibilidades de aumentar las ventas al resto del mundo y, por el otro, expandiese el comercio intrarregional de manufacturas de base. Esto último implica, en otros términos, apoyar la expansión de la demanda externa de cada país para sus industrias básicas en el mercado regional. A su vez, esto significa la especialización creciente, en escala latinoamericana, de la producción industrial básica.

<sup>5</sup> Para un análisis del comportamiento de la demanda en el marco de la integración véase Germánico Salgado, *El desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, D. C., enero de 1968.

Conforme se ha señalado en otra oportunidad, para que esta especialización sea compatible con el principio de la distribución equitativa de los beneficios de la integración debe realizarse primordialmente al nivel de productos y no de ramas industriales, esto es, una especialización intraindustrial que facilite la formación de estructuras nacionales integradas y de eficiencia creciente.<sup>6</sup> Este objetivo, en su aplicación concreta, requiere ser adaptado a la situación específica de cada país.

Se trataría, en otros términos, de expandir las exportaciones de manufacturas "livianas" (en las cuales el área tiene ahora ciertas ventajas comparativas en escala internacional) al resto del mundo y, por el otro, incrementar el comercio intrarregional de manufacturas de base. Esto no significa, por cierto, desconocer la conveniencia de aprovechar, tanto en el mercado del resto del mundo como en el latinoamericano, las posibilidades de exportación de manufacturas de todo tipo, se ajusten o no a la clasificación propuesta. Es evidente que América Latina tiene oportunidades de exportar, así lo revela la experiencia de varios países, productos de alta tecnología y densidad de capital inclusive a los propios países desarrollados y, por el otro lado, que existen múltiples oportunidades de comerciar manufacturas tradicionales en el mercado regional. Se trata, simplemente, de enfatizar el hecho de que dada la ubicación relativa de la producción manufacturera latinoamericana en el mundo y las propias exigencias del crecimiento industrial del área, surge una composición de la demanda externa de manufacturas que debe aprovecharse para acelerar el crecimiento industrial y avanzar rápidamente en el proceso de maduración de las estructuras industriales. Recuérdese que en las importaciones latinoamericanas totales actuales, cerca de las tres cuartas partes están compuestas por bienes provenientes de la industria mecánica y química, mientras que la mayor parte de los países son prácticamente autosuficientes en las manufacturas tradicionales. La composición de las importaciones latinoamericanas de manufacturas está indicando el rumbo principal del proceso de complementación industrial del área.

Conviene aclarar que el objetivo final de esa complementación no es extrapolar a la escala regional, el modelo de sustitución de importaciones característico de la industrialización de las economías nacionales. Se trata, por el contrario, de aprovechar los estímulos inherentes en la actual demanda de importación de manufacturas para expandir y profundizar la industrialización y permitir a la América Latina, sobre la base de su mayor desarrollo y madurez industrial, participar activamente en el proceso de interdependencia mundial impuesto por el avance científico y tecnológico contemporáneo. Esto implica concebir un nuevo esquema de relaciones internacionales y superar la tradicional estructura de las exportaciones latinoamericanas lo cual no podrá lograrse, simplemente, con el aumento de las exportaciones de manufacturas sencillas, sino con una activa participación en las corrientes más dinámicas del comercio mundial.

#### 4. OBSTÁCULOS AL COMERCIO INTRARREGIONAL

Conviene detenerse brevemente en la evaluación de los obstáculos a la expansión del comercio intrarregional de manufacturas. En primer término, las marcadas diferencias en la dimensión de los diversos mercados nacionales y en los niveles y estructuras de costos industriales, determinan que un proceso de ex-

pansión comercial, orientado por el libre juego de las fuerzas económicas en el seno del mercado regional, acentuaría aún más la concentración de la producción en los países de mayor dimensión y desarrollo y de menores costos relativos. Quedaría comprometido así uno de los objetivos básicos del proceso, el cual es el reparto equitativo de sus beneficios.

Otros obstáculos importantes son los diferentes tamaños de las plantas industriales, el distinto grado de aprovechamiento de la capacidad instalada y los diversos grados de eficiencia en la operación de las empresas. Estos factores inciden en los costos, particularmente en aquellas industrias capital-intensivas que requieren grandes escalas de producción. La madurez de las estructuras industriales y del conjunto del sistema económico también influye, vía las economías externas, en el nivel de costos. Y es obvio que existen, en este aspecto, situaciones muy dispares entre los países latinoamericanos. Otros factores importantes son el diverso nivel de capacitación de la fuerza de trabajo y de los administradores y del personal técnico.

En diversas actividades específicas se advierte la influencia de factores tales como el costo de los materiales. Estos representan, frecuentemente, entre un 40 y un 50 por ciento de los costos unitarios de producción. Algunas investigaciones han puesto de manifiesto la incidencia que en los costos de algunos países latinoamericanos tienen los altos precios de los materiales insumidos por la producción manufacturera.<sup>7</sup> En este aspecto influye, en algunos países, la producción interna ineficiente de materiales y semimanufacturas y la aplicación de impuestos de importación que encarecen el precio del insumo para el productor industrial.

El proceso inflacionario que registran varias economías y las oscilaciones de las paridades cambiarias también obstaculizan el comercio intrarregional de manufacturas por los cambios bruscos en las posiciones relativas de competencia. No es posible, en tales condiciones, crear corrientes comerciales duraderas. Asimismo, la diferente dotación de recursos naturales introduce factores de desequilibrio en la capacidad de aprovechar los beneficios de la integración, particularmente en algunas industrias de proceso (industrias químicas y metalurgia de los minerales no ferrosos).<sup>8</sup> Pero, en general, cuando las ventajas de localización industrial por la dotación de recursos naturales influyen fuertemente en los costos ello se debe, más que al poder de atracción de tales recursos, al bajo nivel de desarrollo tecnológico. El desarrollo económico moderno demuestra el poder de atracción declinante de los recursos naturales, como factor de localización industrial, a medida que avanza la tecnología y maduran las estructuras económicas. Japón e Italia son dos buenos ejemplos de países con una baja dotación de recursos naturales para las industrias básicas y, sin embargo, de un fuerte desarrollo industrial. En América Latina, concebida la localización industrial como un proceso dinámico, la diversa dotación de recursos naturales no plantea obstáculos insalvables a una distribución equitativa de la expansión productiva.

La dotación relativa de capital y trabajo también influye en la localización industrial. Los niveles de salarios son muy distintos en la América Latina. Esto no indica, sin embargo, que la radicación de industrias se produzca allí donde los sa-

<sup>7</sup> The Industrial Conference Board, *Costs and Competition*, Nueva York, 1961.

<sup>8</sup> Nuno Figueiredo, *Notas preliminares sobre las implicaciones financieras de la integración latinoamericana en el campo industrial*, Santiago, enero de 1968.

<sup>6</sup> Aldo Ferrer, "Integración latinoamericana y desarrollo nacional", *Comercio Exterior*, México, marzo de 1967.

larios son más bajos sino, por el contrario, donde el conjunto de costos sea más conveniente. La incidencia de los salarios en los costos estará determinada por la participación de los mismos en los costos unitarios y, fundamentalmente, por la productividad de la mano de obra. Esto depende, a su vez, del nivel de capital y tecnología disponible por trabajador.

En cuanto a la dotación relativa de capital y su incidencia en los costos, tampoco debe pensarse que la localización de las actividades capital-intensivas deba realizarse primordialmente en los países de mayor desarrollo del área. El acceso al capital externo a tipos de interés uniforme para los distintos países elimina, en parte, la ventaja relativa que los países más desarrollados podrían tener para la atracción de industrias capital-intensivas.

Es indudable que los problemas enunciados presentan obstáculos graves a la expansión del comercio intrarregional de manufacturas. Sin embargo, conviene efectuar una evaluación realista de los mismos y ubicarlos en el contexto de una situación dinámica de crecimiento. La diferente actitud frente a este punto explica las posiciones encontradas frente al proceso de integración.

El énfasis sobre la incidencia de los obstáculos actuales en el presente contexto latinoamericano induce inevitablemente a un enfoque pesimista sobre las posibilidades de integración. Por el contrario, la ubicación de tales obstáculos en el contexto de la transformación del modelo de industrialización tradicional y de un proceso dinámico de crecimiento, induce a pensar que tales obstáculos son salvables. Pero aun desde este enfoque, es indudable que la naturaleza de los problemas exige una respuesta idónea para enfrentarlos. Esto es, en las condiciones latinoamericanas es indispensable una estrategia específica de complementación industrial.

##### 5. LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: LA EXPERIENCIA EUROPEA

La determinación de una estrategia para la integración latinoamericana requiere una evaluación realista de la liberación del comercio recíproco (a través de la rebaja de aranceles y el establecimiento de un margen de preferencia), como instrumento del proceso integracionista. En este punto conviene analizar comparativamente la realidad latinoamericana con la realidad europea, que proporciona el ejemplo de un continente desarrollado en proceso de integración.

Las condiciones económicas previas de la integración europea eran básicamente las siguientes: economías nacionales maduras y altamente desarrolladas, niveles y estructuras de precios similares a los internacionales, nivel de aranceles bajo (comparativamente con los latinoamericanos), paridades cambiarias estables, diferencias en los precios de los factores productivos (capital y trabajo) relativamente modestas, estrechas relaciones preexistentes y preponderancia en el comercio recíproco de manufacturas de alto dinamismo, e infraestructura sólida de transportes y comunicaciones. Se dejan aquí de lado las condiciones políticas que impulsaron la integración europea y que, indudablemente, constituyen un componente indivisible del proceso.

En las condiciones dadas, se comprende que la liberación del comercio recíproco sea un instrumento que movilice masivamente las fuerzas integracionistas. La creación de un margen

de preferencia, relativamente pequeño, frente a las importaciones del resto del mundo actúa realmente como un poderoso factor de estímulo para expandir las corrientes de comercio. La capacidad competitiva de los países del sistema les permite aprovechar las ventajas otorgadas al comercio recíproco. El reajuste del sector industrial (campo fundamental de la integración) de cada país, provocado por la ampliación de la competencia en el mercado ampliado, es relativamente fluido por la flexibilidad de las estructuras industriales y la posibilidad de aprovechar, como contrapartida de las mayores importaciones en cada mercado nacional, las oportunidades de exportación hacia el resto del área. Por otro lado, el alto grado de diferenciación de las estructuras industriales y de las bases tecnológicas de los países europeos, facilitó la especialización intraindustrial en la cual el reajuste se produjo al nivel de cada sector manufacturero mediante la especialización en determinados productos para el mercado regional.<sup>9</sup> Se comprende que la especialización *intraindustrial* impone un reajuste menos penoso que la especialización *interindustrial* que puede implicar la eliminación de los sectores industriales descolocados por la competencia. La especialización del comercio intrarregional al nivel de productos y no de ramas industriales hace posible la continuada diferenciación y madurez de las estructuras industriales de cada país y es una característica principal de la integración europea.

El avance hacia la unión aduanera, a través de una tarifa externa común, se facilita porque el nivel promedio y la estructura de los aranceles de cada país del sistema no presenta diferencias radicales. En consecuencia, el ajuste de los aranceles nacionales al arancel externo común puede realizarse sin graves tensiones en la situación interna de cada país. Lo mismo ocurre, en gran medida, con los precios de los factores (capital y trabajo). Esto facilita la marcha hacia el mercado común y la libre circulación de bienes y factores productivos.

El fuerte ritmo de crecimiento de las economías europeas durante el proceso de integración es una característica esencial del proceso. La expansión facilitó el reajuste implícito en la ampliación de la competencia y del comercio recíproco. El sistema fue capaz de asimilar a través del aumento de las fuentes de empleo, las corrientes migratorias desde las zonas subdesarrolladas del continente hacia las zonas y países de más altos salarios sin provocar distorsiones graves en los mercados de trabajo. En el contexto de crecimiento se facilitó, además el enfrentamiento de los problemas que la integración planteó en el sector con mayores distorsiones (intraeuropeo e internacionalmente considerado): el sector agrícola. Asimismo, y en el mismo contexto, cada país puede enfrentar, con un cierto apoyo del resto del sistema, los problemas de reajuste y desarrollo en zonas nacionales "problema", como el sur de Italia. En el mismo contexto de crecimiento y de condiciones básicas favorables, la armonización de políticas monetarias, fiscales y de los regímenes legales se presenta como una necesidad misma del proceso y se vuelve posible su realización.

Sobre esta plataforma de integración y desarrollo rápido, el continente puede lanzarse a encarar los problemas fundamentales de su propio crecimiento futuro y de su ubicación relativa frente a las otras grandes superpotencias, como son, por ejemplo, la estrategia e intensidad del desarrollo científico y tecnológico y la regulación de la participación del capital extranjero. Como nota al margen, puede expresarse el supuesto

<sup>9</sup> Bela Balassa, "Integración regional y asignación de recursos en América Latina", *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1966.

de que un fruto de la integración europea llegue a ser una actitud agresiva y realista en el campo de la cooperación con el crecimiento de la América Latina y del resto del mundo subdesarrollado.

#### 6. LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: LAS CONDICIONES LATINOAMERICANAS

La situación de América Latina difiere, radicalmente, de la europea y, en consecuencia, los problemas de su proceso de integración y desarrollo son *esencialmente* distintos. Según se ha visto, las economías latinoamericanas presentan las siguientes características principales: fuertes discrepancias en los niveles de desarrollo y de ingresos reales, diferencias sustanciales del nivel y la estructura de precios con respecto a los internacionales, marcadas diferencias en los niveles y estructuras de aranceles, paridades cambiarias altamente inestables, diferencias marcadas en los precios de los factores productivos, escasa importancia del comercio recíproco preexistente y concentración del mismo en productos primarios de escaso dinamismo e infraestructura de transportes y comunicaciones notoriamente insuficiente.

En tales condiciones, la vigencia de la liberalización del comercio recíproco como instrumento de integración se debilita grandemente. El aumento de la competencia en el mercado regional provocaría un reajuste intolerable en algunos países, que verían afectadas ciertas industrias por el aumento de las importaciones, sin mayores posibilidades de fortalecer rápidamente la capacidad competitiva de aquéllas y aprovechar, en otras líneas de producción, las oportunidades del mercado ampliado.

Por otro lado, la marcada discrepancia de los precios de la generalidad de la producción industrial de los países latinoamericanos con respecto a los precios internacionales y, a menudo los altos fletes, exigen el estímulo de un alto margen de preferencia para crear posibilidades reales de comercio. Entre otros problemas, esto plantea una seria dificultad en aquellos países que tienen aranceles sustancialmente menores del promedio, lo cual exigiría elevar el nivel actual para otorgar un margen sustancial de preferencia, provocando un efecto alcista en los precios internos. Esos mismos países pueden enfrentarse con un deterioro de sus términos de intercambio si no están en condiciones de compensar los mayores precios pagados por las importaciones del área, por exportaciones a ella, a precios también superiores a los internacionales.

En las condiciones dadas, el aumento de la competencia en el seno de mercado ampliado provocaría una redistribución de la localización industrial en beneficio de los países más desarrollados y de posición competitiva actual más ventajosa. La especialización implícita en el proceso de reajuste sería principalmente de tipo *interindustrial* con el desmantelamiento probable, en algunos países, de los sectores más afectados, y la disminución de las posibilidades de desarrollo futuro de tales sectores. El lento crecimiento latinoamericano de los últimos años hace aún más difícil el proceso de reajuste.

La marcha hacia la unión aduanera, a través del arancel externo común, se dificulta por la misma razón de la diferencia en los niveles y estructuras de precios y de aranceles. La masa cuantiosa de población desempleada y subocupada en la actividad primaria y los servicios en algunos países, junto a las diferencias en niveles de vida, podrían dar lugar a movi-

mientos intrazonales de mano de obra que no podrían ser asimilados por algunos países. En las condiciones actuales movimientos masivos de tal naturaleza son sencillamente imposibles. Por el otro lado, la escasez de ahorros y la desconexión de los mercados de capitales, más que las diferencias en los rendimientos, obstaculiza el movimiento financiero intrarregional. La marcha hacia el mercado común y a la libre circulación de bienes y factores de la producción resulta, pues, muy difícil. En tales condiciones, la armonización de políticas financieras, monetarias y de regímenes legales queda fuera de contexto y resulta un ejercicio en buena medida teórico y de escasa significación operativa.

Los obstáculos a la movilización de la competencia en el seno del mercado ampliado, están indicando, pues, la debilidad de la liberalización del comercio recíproco como instrumento de la integración. La liberalización es un requisito necesario pero, en las condiciones latinoamericanas, obviamente insuficiente para impulsar el proceso. Los tropiezos para cumplir las metas de liberación previstas en el Tratado de Montevideo son un ejemplo concreto de este hecho. A medida que el ámbito de la liberalización abarca líneas distintas del comercio tradicional interlatinoamericano, y aborda el campo de las manufacturas, los conflictos provocados por las condiciones vigentes en los diversos países se agravan progresivamente. Así se explican, además, las dificultades para sustituir el régimen de negociación por productos por otro de desgravación automática y lineal y para avanzar hacia la fijación de un arancel externo común. De este modo, mientras la intención política de América Latina, según se expresa en la Declaración de los Presidentes de América, se orienta hacia la aceleración de la integración, en la práctica, el proceso tropieza con dificultades crecientes. De esta manera, la integración puede quedar confinada a aspectos parciales, como algunos proyectos de infraestructura o programas fronterizos, pero rezagada en el área fundamental, que es la de la complementación industrial. En tales condiciones, difícilmente puede concebirse avanzar en otras áreas conflictivas como la integración agropecuaria.

La clave de las actuales dificultades radica en el hecho de que la sola liberación del comercio recíproco no permite alcanzar simultáneamente los tres objetivos básicos de la integración, a saber: *a)* acelerar la tasa de crecimiento industrial; *b)* facilitar la madurez de las estructuras industriales y *c)* beneficiar equitativamente a todos los países participantes del sistema de integración.

El régimen previsto en el Tratado de Montevideo para los países de menor desarrollo relativo y el régimen más favorable adoptado para los llamados países de mercado insuficiente, y otras resoluciones de los órganos del sistema, como la Resolución 100 (IV), están orientadas a enfrentar los problemas específicos de la integración en un área de las características especiales de la América Latina. Las dificultades en dar significación operativa a tales medidas están indicando, sin embargo, la necesidad de replantear en profundidad los términos del problema y diseñar una estrategia adecuada a la dimensión y característica del mismo.

Acceptados los objetivos básicos, la base de toda estrategia de integración radica en crear las condiciones propicias a un rápido crecimiento del comercio de manufacturas y la complementación industrial. Esto implica, como componente necesario, avanzar en el camino de la liberación comercial pero, simultáneamente, poner en marcha otras medidas que impulsen el crecimiento y faciliten el reparto equitativo de los beneficios de la integración.

## 7. LOS PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN SECTORIAL

La complementación de la desgravación progresiva y generalizada del comercio recíproco con programas de integración sectoriales puede constituir una estrategia idónea para alcanzar los objetivos buscados. Tales programas deberían referirse, principalmente, a aquellos sectores de crecimiento más dinámico y que producen bienes sustitutivos de las actuales importaciones del área. Las ramas industriales de base (siderurgia, química pesada, petroquímica, industrias mecánicas, papel y celulosa) cumplen ambas condiciones. En el total de las importaciones latinoamericanas las correspondientes a manufacturas y semimanufacturas fabricadas por las industrias de base representan alrededor del 75% del total y la elasticidad-ingreso de la demanda es particularmente alta en los mismos productos. Por el otro lado, la ampliación de la demanda en el seno del mercado regional es, según se ha visto, particularmente importante en el caso de tales industrias por la significación en las mismas de las economías de escala, el grado de aprovechamiento de la capacidad productiva y las relaciones entre la expansión de la demanda y el ritmo de capitalización y renovación tecnológica. Este último punto es de especial significación ya que la renovación de las técnicas productivas es muy rápida en la mayor parte de las llamadas industrias pesadas. Los sectores industriales de base y su complementación, constituyen, pues, las verdaderas "columnas vertebrales" de la integración latinoamericana.<sup>10</sup>

La formulación de programas de integración sectorial también tiene relevancia para varias ramas industriales tradicionales (como, por ejemplo, la textil) y pueden jugar un papel importante en la expansión y elevación de la eficiencia de tales sectores.

Las ventajas de la formulación de programas de integración sectorial son múltiples. Permite tener en cuenta la situación de los países de menor desarrollo relativo y facilita la integración de las estructuras industriales nacionales en mayores condiciones de eficiencia. En el caso de las industrias básicas, por ejemplo, es altamente improbable la posibilidad de lograr su localización en los países de menor mercado y nivel de desarrollo por las condiciones específicas de tales industrias (escalas de producción, inversiones necesarias, etc.). En el seno de un programa sectorial los países de menores posibilidades "propias" podrían atraer industrias parcialmente orientadas al mercado regional. Por el otro lado, países que tienen ya un grado relativamente alto de diferenciación industrial, pero se encuentran en situación desventajosa en ciertos sectores básicos, podrían mejorar su posición en el marco de un programa de integración sectorial. Otra ventaja importante de tales programas, en el caso de la producción de materiales industriales y semimanufacturas, sería elevar la eficiencia de la producción en el conjunto de la región y superar uno de los principales factores de los elevados costos de la producción en la América Latina: los altos precios de los insumos industriales. La uniformación de los precios de materiales y semimanufacturas fortalecería, además, la capacidad competitiva de todos los países y sus posibilidades de aprovechar la demanda externa, no sólo la generada en el área sino también en el resto del mundo. Por otra parte, si uno o varios programas de complementación en sectores importantes tienen éxito, ello influiría positivamente el desarrollo

de la integración en otros campos. Aun en Europa, con todos los factores favorables a un proceso de integración a través de la liberación comercial, merece recordarse que la experiencia recogida por la CECA tuvo un papel muy importante en el proceso que llevó a la firma del Tratado de Roma.

La participación latinoamericana en el desarrollo industrial y una vinculación mutuamente beneficiosa con el capital extranjero, podría ser formulada en el marco de los programas de integración sectorial. Actualmente, la debilidad del capital y la empresa latinoamericana en los principales sectores industriales está generando una situación alarmante. Si la integración sectorial se provoca sólo por la vía de la liberalización comercial, las grandes corporaciones internacionales (por su potencialidad financiera, tecnológica y escala de operaciones) acentuarían probablemente su posición dominante. La formulación de un programa sectorial permitiría definir y promover la participación del capital local y, simultáneamente, establecer tasas más altas de desarrollo que permitan elevar las inversiones totales financiadas con recursos del área y externos.

La formulación de programas de integración sectorial implica establecer ciertas metas regionales de producción, comercio, especialización y localización industrial. Sobre esta base es posible determinar, *a priori*, la posición relativa de cada participante en el programa y la suma de los beneficios y compromisos resultantes del mismo. De igual modo, en el seno del programa es posible identificar los obstáculos que se oponen al logro de las metas propuestas y definir y cuantificar las medidas de corrección y estímulo que cada país, y el conjunto de los participantes del programa, deben adoptar.

Las mismas razones que debilitan el impulso dinámico de la liberación comercial sobre la integración latinoamericana en conjunto, influyen en la posibilidad de apoyar los programas de integración sectoriales exclusivamente sobre la desgravación del comercio recíproco. Indudablemente que las metas de liberación comercial forman parte insustituible de todo programa de integración sectorial pero sólo parte. La canalización de recursos para inversiones y la asistencia técnica constituyen elementos indispensables de los programas. La reconversión y ampliación de plantas, la ejecución de nuevos proyectos, la apertura de nuevas localizaciones, exigen promover, en el seno de cada programa sectorial, la canalización de recursos y tecnología que permita alcanzar el conjunto de metas propuestas.

Una reserva que suele formularse frente a la posibilidad de tales acuerdos es que podrían interferir excesivamente en el juego de la competencia y en la localización óptima de la producción. Esto no es necesariamente así. En el primer caso porque el factor fundamental para asegurar las condiciones de competencia de un sector integrado es la tarifa externa y, consecuentemente, el precio de los abastecimientos importados. Cuanto más baja sea la tarifa externa más altas serán las condiciones de competencia impuestas a la producción interna. Por otro lado, la situación vigente actualmente en cada uno de los países, latinoamericanos para la producción provenientes de las principales industrias básicas distan, frecuentemente, de ser competitivas dada la concentración de la producción en una o pocas plantas y el alto nivel de protección a la producción local. Conforme señaló un alto funcionario de la CECA refiriéndose a la experiencia europea: "Teniendo en cuenta las posiciones oligopolísticas en muchos sectores y el recurso al Estado, en muchas actividades, incluso en la financiación de las inversiones, es preferible establecer órganos de concierto que dejar desarrollarse al azar las interdependencias e inter-

<sup>10</sup> Factores para la integración a América Latina, edición preparada por el BID, Fondo de Cultura Económica, marzo de 1966.

venciones inevitables".<sup>11</sup> Puede suponerse que la formulación de programas de integración sectorial al ampliar la dimensión del mercado y promover progresivamente la rebaja de la tarifa externa, podría mejorar sustancialmente las condiciones de competencia actualmente vigentes en América Latina.

En el segundo caso, es probable que, a corto plazo, las indicaciones de un programa sectorial difieran, en alguna medida, del óptimo económico. Algunos estudios recientes demuestran, sin embargo, que las ventajas relativas de diversas localizaciones para determinadas producciones industriales suelen ser pequeñas y que una distribución equitativa de las mismas es perfectamente compatible con criterios básicos de eficiencia.<sup>12</sup> Por otro lado, en la medida en que las desventajas actuales de algunas localizaciones obedecen al subdesarrollo e inmadurez relativa del contexto económico, el mismo crecimiento tenderá a mejorar los factores de atracción industrial.

Sea como fuere, es obvio que cada programa de integración sectorial plantea problemas de naturaleza distinta que deben enfrentarse con medidas adecuadas a cada caso. Es probable que el reparto equitativo de los beneficios aconseje abordar simultáneamente varios programas sectoriales para alcanzar en el conjunto, con menores dificultades, el objetivo propuesto. De todos modos, este hecho no debería demorar la ejecución de los programas posibles a corto plazo hasta formar un conjunto de programa suficientemente amplio. En tal caso, el objetivo señalado debería buscarse al nivel del o de los pocos programas sectoriales susceptibles de pronta ejecución.

Una característica importante de los programas propuestos debería ser facilitar la especialización intraindustrial para permitir un desarrollo diversificado de las estructuras industriales nacionales y, simultáneamente, un alto grado de especialización y de comercio intrarregional. La experiencia europea es particularmente importante en este aspecto. Es cierto que en el caso de las industrias básicas, que fabrican materiales y semi-manufacturas poco diferenciados, la especialización intraindustrial es más difícil pero, aun aquí, es seguramente posible avanzar sustancialmente en tal tipo de complementación. En la generalidad de las industrias mecánicas y en varias ramas de la química, que producen bienes muy diferenciados, la especialización intraindustrial es especialmente aplicable.

También es cierto que las grandes distancias que separan los puntos distantes del continente y las dificultades de transporte pueden constituir un obstáculo grave a la posibilidad de formular programas de integración sectorial que abarquen a todos los países. Es probable que, en una primera etapa, tales programas deban abarcar los mercados y las producciones relativamente conectados, en los cuales los fletes no absorban los beneficios o directamente impidan, a corto plazo, el proceso de complementación y especialización. En este sentido, los acuerdos subregionales de complementación sectorial adquieren un papel importante en la estrategia de integración. Las obras de infraestructura que comuniquen las diversas subregiones, constituyen un requisito importante para hacer viable la formulación y ejecución de programas de complementación sectorial a escala de todo el sistema de integración.

Los programas de integración sectorial podrían ser instrumentados a través de acuerdos específicos al nivel de cada sector cuya complementación se promueve. A este punto se refieren las consideraciones de los apartados finales de este informe.

## 8. CONTENIDO DE LOS ACUERDOS SECTORIALES

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) constituyen las dos experiencias internacionales más importantes de integración sectorial. Los tratados constitutivos de ambas comunidades, y su régimen de gobierno y la experiencia recogida en su funcionamiento, proporcionan útiles enseñanzas para los acuerdos de integración sectorial que puedan formularse en América Latina. La fusión de esas dos comunidades con la Comunidad Económica Europea proporcionará, asimismo, un valioso aporte en el campo de la coordinación de las políticas sectoriales con una política general de integración continental.

Además, en el seno de la Comunidad Económica Europea se está avanzando en la formulación de una "política común de las estructuras industriales" para ciertos sectores con problemas especiales como la construcción naval, la industria textil, la industria de papeles y cartones y la industria electrónica. La experiencia que se recoja en estos campos será de sumo interés para el caso latinoamericano.

En la América Latina los antecedentes son, naturalmente, mucho más modestos. El Tratado de Montevideo concibe los "acuerdos de complementación por sectores industriales" como instrumentos para acelerar el ritmo de desgravación de los productos del respectivo sector. No excluye, sin embargo, la posibilidad de ampliar el ámbito operativo de tales acuerdos. En la práctica, sin embargo, los que se han realizado hasta ahora sólo se refieren al aspecto comercial del intercambio.

Debe destacarse que en el seno de la ALALC se han realizado desde 1963 a la fecha alrededor de 75 reuniones sectoriales de empresarios cuyo objetivo principal ha sido recomendar a los gobiernos la adopción de reducciones arancelarias. Estas reuniones han dejado una rica experiencia en términos de conocimiento de los problemas de cada sector y de las posibilidades de complementación. Por otra parte, los grupos de estudio sobre sectores industriales convocados por la ALALC y los estudios del Programa Conjunto ILPES/CEPAL/BID sobre industrias de integración han ampliado sustancialmente la información disponible sobre los principales sectores industriales y las posibilidades de complementación. Todos estos antecedentes constituyen un respaldo importante para cualquier avance futuro en la formulación y ejecución de acuerdos de integración sectorial.

En los últimos tiempos se han registrado dos avances importantes en este campo, a saber, el acuerdo de complementación sobre la industria química y el acuerdo del Grupo Andino para la complementación de la industria petroquímica.

El primero, firmado por todos los países miembros de la ALALC (salvo los tres de menor desarrollo económico relativo a los cuales se extienden automáticamente los beneficios negociados) abarca 125 productos del sector de la industria química con un intercambio calculado en cerca de 100 millones de dólares anuales. Conforme a las disposiciones del Tratado de Montevideo y de la Resolución 99 (IV), el acuerdo establece el régimen de liberación de la amplia gama de productos incluidos en el mismo, y los que se incorporen en el futuro, y diversas normas sobre calificación de origen, márgenes de preferencia y armonización, adhesión y denuncia. Para la administración del acuerdo se constituye una Comisión Administradora integrada por representantes de los gobiernos participantes, con derecho a veto. Aun cuando los objetivos del Acuerdo son amplios, en la práctica, es un mecanismo auxiliar del programa de liberación de la ALALC. Sin embargo, representa un avance importante en cuanto confiere a la Comisión Adminis-

<sup>11</sup> Albert Coppe, "El mercado común del carbón y del acero", conferencia pronunciada en el Congreso del ILAFA en septiembre de 1966. Documentos a la Comunidad Europea, núm. 5, Bruselas, diciembre de 1966.

<sup>12</sup> Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).



tradora la función de "negociar y decidir un programa de desgravación automática para los productos del acuerdo en la primera revisión anual del mismo".<sup>13</sup>

Los países del Grupo Andino han celebrado un proyecto de protocolo conteniendo un acuerdo de complementación para la industria petroquímica de vasto alcance.<sup>14</sup> El acuerdo propone, en un período de cinco años, la liberación total del comercio recíproco y la fijación de una tarifa externa común con topes fijados para los distintos productos según su grado de elaboración. Se establece un procedimiento de liberación programada y automática. El acuerdo establece una coordinación de inversiones de amplia significación operativa. Cada una de las partes contratantes orientará por los instrumentos de política que le son propios, las inversiones para alcanzar las metas de producción y localización acordadas. Se dispone el establecimiento de plazos para la puesta en marcha de "las plantas que se asignen a cada uno de los participantes" y los demás países "aunarán esfuerzos para facilitar al país adjudicatario el oportuno cumplimiento de dichos compromisos". Se dispone, además, armonizar el tratamiento del capital extranjero en el sector y establecer el régimen de empresas multinacionales que participarán en el desarrollo del mismo.

Entre las otras disposiciones del acuerdo se destacan las relativas a su administración. Se establece un Consejo de Administración integrado por representantes de cada gobierno miembro. Entre las funciones importantes de este organismo figura la de "estudiar las posibilidades de financiación de las inversiones y adelantar, en su caso, las gestiones a que haya lugar ante los organismos internacionales de crédito". Las decisiones del Consejo se toman por el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, innovación importante en el esquema de la ALALC.

Los objetivos del acuerdo del Grupo Andino son amplios e incluyen: la promoción del establecimiento o ampliación de plantas industriales de tamaño óptimo conforme a criterios de especialización, la superación de las desigualdades en los niveles de desarrollo económico de los participantes, contribuir a la formación del mercado común latinoamericano y elevar la capacidad competitiva del Grupo para exportar al resto del mundo. Debe destacarse, especialmente, que el acuerdo implica adoptar una política de integración y especialización *intraindustrial*, en el sentido descrito en un apartado anterior de este informe.

En su contenido y estructura, el acuerdo petroquímico del Grupo Andino adquiere, sin duda, singular importancia en el proceso de integración latinoamericana. Por vez primera, se establecen metas de integración y crecimiento sectorial instrumentadas con un conjunto de medidas que permita su cumplimiento. La ejecución del acuerdo y la experiencia concreta que se recoja del mismo será, pues, de la máxima importancia para la evolución futura del Grupo Andino y de la ALALC.

Es evidente que los acuerdos de complementación sectorial a que se refiere el Informe Final de la Reunión de Río se acercan mucho más al tipo de acuerdo petroquímico del Grupo Andino, o la CECA y el EURATOM, que a los tradicionales acuerdos de complementación ejecutados hasta ahora en el seno de la ALALC. Así se desprende de las proposiciones del citado Informe en cuanto a las industrias de base, la amplitud de los acuerdos, los instrumentos de financiación, la distribución equita-

tiva de las localizaciones industriales y el tratamiento del capital extranjero.

Para que los acuerdos de complementación sectorial se constituyan en instrumentos efectivos de la integración industrial y de la expansión del comercio intrarregional de manufacturas en la América Latina, parece necesario que ellos abarquen, por lo menos, los siguientes puntos:

- a] La inclusión en el acuerdo de las actividades fundamentales de un sector y no sólo de ciertos productos dentro del mismo.
- b] Un régimen de desgravación programada y automática para el comercio recíproco, con plazos precisos para la liberación del mismo y la fijación de una tarifa externa común.
- c] El establecimiento de metas en materia de producción y localización industrial.
- d] La determinación de los compromisos de las partes en materia de orientación de recursos y promoción de inversiones que permitan cumplir los compromisos del acuerdo.
- e] El establecimiento de un mecanismo de administración que instrumente los sistemas de información, consulta y decisión para facilitar a los gobiernos participantes el cumplimiento de los objetivos propuestos y orientar al sector privado en el mismo sentido.
- f] La determinación de orientaciones para la participación del capital extranjero en el sector y la movilidad y combinación de capitales intrarregionales para el financiamiento de proyectos dentro del mismo.
- g] La reglamentación de las condiciones que favorezcan la competencia en el seno del mercado ampliado tanto para la producción intrarregional como para los abastecimientos importados.

En última instancia, un acuerdo de complementación sectorial implica concertar, entre un grupo de países, las políticas de promoción, orientación y localización industrial que, al nivel nacional, son ampliamente aceptadas en todos los estados modernos. Esto ha sido aceptado, en principio, en el seno de la ALALC. Así se desprende de las recomendaciones de la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial y de la Resolución 100 (IV) de la Conferencia de las Partes Contratantes. Sobre el punto probablemente más complejo de acuerdos de complementación como los sugeridos en este Informe, a saber, el de la localización industrial, la citada Resolución reconoce la necesidad de que "la localización industrial se realice de manera programada y conjunta". En el marco del Tratado de Montevideo no parecen existir restricciones legales ni de principios que obstaculicen la formalización y ejecución de acuerdos sectoriales sobre las bases señaladas.

En el proceso práctico de concertar un acuerdo es evidente que surgirán todos los obstáculos y conflictos inherentes a las peculiares características de las economías latinoamericanas, a que antes se hizo referencia. Tales obstáculos y conflictos están también presentes al nivel de cada sector. Pero parece igualmente evidente que la negociación y formalización de un acuerdo permite explicitar las dificultades y encontrarles respuestas que den una satisfacción mínima a las aspiraciones de cada parte. Esto no puede lograrse, conforme se ha insistido en este

<sup>13</sup> Protocolo al acuerdo de complementación sobre la industria química, Montevideo, diciembre de 1967.

<sup>14</sup> CEP/Repertorio 941. Montevideo, diciembre de 1967.

Informe, mediante el simple mecanismo de la liberación comercial.

#### 9. FINANCIAMIENTO DE LOS ACUERDOS SECTORIALES

El Informe Final de Río propone el establecimiento de "mecanismos financieros idóneos" para asegurar la "rápida implementación" de los acuerdos sectoriales y que se promueva, junto al financiamiento movilizad por los empresarios, el aporte del capital público y privado, interno y externo. Se propone, además, la creación de entes *ad hoc* al nivel de cada acuerdo para "administrar, coordinar y canalizar recursos para formular y ejecutar programas de inversión e integración en el marco de los acuerdos sectoriales de complementación". La naturaleza institucional de esos entes y su ámbito operativo puede variar "desde la forma de verdaderas corporaciones sectoriales, con una influencia importante en la asignación de recursos, hasta la forma de grupos de trabajo que hagan compatible las decisiones de las empresas de cada país participante en el programa de integración del sector".

De estas pautas, de la naturaleza del problema y de la experiencia existente, se deduce que el papel del organismo administrador de un acuerdo sectorial en el plano del financiamiento es muy importante. Merece recordarse que es ésta una de las funciones asignadas a la Comisión Administradora en el acuerdo petroquímico del Grupo Andino y que es uno de los aspectos principales del funcionamiento de la CECA y el EURATOM.

Con el propósito de avanzar en la consideración del punto pueden formularse algunas consideraciones adicionales. El ente, el Consejo o la Comisión de un acuerdo, podría como en el caso de la CECA, emitir una opinión sobre los proyectos de instalación o ampliación de plantas, más allá de un cierto monto. También como en el citado caso, tales opiniones llevarían implícito un elemento de persuasión y orientación para las decisiones de las empresas, y al mismo tiempo, un elemento de juicio importante para las fuentes potenciales de financiamiento externo a la firma. Se concibe, por ejemplo, que las agencias de financiamiento público internacional tomarían en cuenta las opiniones del ente administrador del acuerdo antes de participar en la financiación de un proyecto.

En el caso centroamericano la existencia del BCIE facilita la coordinación de las funciones de determinación de prioridades y de financiamiento de los acuerdos de complementación en la subregión.

Sobre la base de la opinión favorable del ente sobre un "paquete" de proyectos en el marco de un acuerdo, se podría formar un consorcio administrado por organismos como el BID o el BIRF para canalizar recursos al financiamiento de aquél. Se supone que tal "paquete" de proyectos llevaría implícito los mismos criterios de reparto equitativo de beneficios, especialización, expansión, eficiencia, etc., que constituyen la base misma del acuerdo. Se trataría, pues, de emplear en este campo, la técnica de financiamiento del consorcio ya utilizado por las citadas instituciones internacionales al nivel de grandes proyectos de infraestructura y de algunos programas nacionales de desarrollo.

Si se pretende asignar al ente administrador del acuerdo un papel más directo en el financiamiento del mismo, podría encargársele la tarea de otorgar directamente préstamos para el

financiamiento de proyectos específicos. Las fuentes de recursos podrían ser líneas de créditos al ente, comisión o consejo, otorgadas por organismos internacionales de financiamiento, agencias nacionales de algunos países desarrollados y créditos de proveedores. Igualmente el ente podría colocar, probablemente con el aval de los gobiernos participantes, agencias internacionales u otras organizaciones de alta solidez financiera, bonos en los mercados de capitales de la región misma y del resto del mundo. Es probable que los fondos propuestos por el gobierno de los Estados Unidos para contribuir al financiamiento de la integración cumplirían un papel mucho más estimulante si se los destinara a contribuir al financiamiento de proyectos en el marco de acuerdos sectoriales, que si se los utiliza, como está propuesto, para compensar los desajustes del proceso. Podría ser ésta otra importante fuente de recursos para el financiamiento de acuerdos de integración sectorial.

Son, sin duda, amplias las posibilidades de movilizar recursos en el marco de un programa de expansión e integración sectorial. Lo mismo puede decirse sobre la movilización de asistencia técnica y, en este sentido, convendría explorar, por ejemplo, las posibilidades de aplicación práctica de algunas propuestas formuladas en la reunión UNCTAD II para facilitar y abaratar la transmisión de la tecnología a los países en desarrollo.

Los organismos nacionales de fomento de cada uno de los países participantes del sistema tomarían debidamente en cuenta el grado de adecuación de un proyecto específico en el seno de un acuerdo antes de otorgarle financiamiento. Merece recordarse, que en el acuerdo petroquímico del Grupo Andino, los países participantes asumen el compromiso de no fomentar o permitir "el establecimiento en su territorio de plantas similares a aquellas que se asignen a otros países participantes, en forma tal que se desvirtúe la distribución del mercado convenido mediante las negociaciones realizadas dentro del acuerdo".

Un aspecto importante de la política concertada de financiamiento de un acuerdo es el referente al régimen de participación del capital extranjero en el sector integrado. La inversión extranjera en el desarrollo industrial se orienta, especialmente, a las actividades de mayor densidad de capital y tecnología, esto es, las industrias básicas de mayor dinamismo. Es natural que así sea porque es en estos sectores donde el crecimiento es más rápido y la atracción de capital mayor y, además, porque es también allí donde son mayores las ventajas competitivas de las grandes corporaciones internacionales en términos de capacidad tecnológica, poder financiero y sistemas de comercialización. Es, además, en esos sectores en donde la inversión extranjera puede prestar su contribución más importante a la incorporación de nuevas tecnologías y al desarrollo latinoamericano. Puede suponerse que al nivel de cada acuerdo, teniendo en cuenta las características propias del respectivo sector, sea más factible concebir y ejecutar políticas que satisfagan simultáneamente dos objetivos principales: promover el papel protagónico de los intereses nacionales y latinoamericanos en el desarrollo industrial y, al mismo tiempo, estimular la incorporación de inversiones y tecnologías del exterior.

Los acuerdos en materia de tributación, régimen de empresas multinacionales, conexión de los mercados de capitales, etc., constituyen sin duda componentes importantes de toda política de complementación sectorial. En estos casos, sin embargo, es probable que las soluciones que se adopten respondiendo a criterios y necesidades generales sean también aplicables a los diversos acuerdos de integración sectorial que se formulen y ejecuten.