

# ***La integración económica en países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta\****

Salgado, Germánico

---

**Germánico Salgado:** Economista

---

\* Este trabajo ha sido elaborado para el Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas y será publicado en el N° 8 de la "Revista de la Planificación del Desarrollo".

## ***I. Integración económica e industrialización entre países en desarrollo***

La motivación económica fundamental de los esfuerzos de integración económica entre países en desarrollo es la industrialización. Todos esos empeños reconocen la importancia que podría tener para su desarrollo la expansión del comercio que puede seguir a una apertura de mercados, pero la razón básica para aceptar la renuncia parcial de soberanía que parece implicar todo intento de integración es aprovechar las economías de escala que ofrece el nuevo espacio económico para la creación de una industria con mayor integración vertical y tecnologías modernas. Detrás de la cooperación económica está, por lo mismo, la aspiración de sobrepasar una nueva frontera económica y tecnológica, que sea la raíz de un cambio profundo en la estructura económica.

Quien esto escribe está convencido que la justificación de la integración económica como elemento de una política de desarrollo se encuentra, en su efecto general, sobre la actividad económica, efecto que tiene mucho más alcance que la industrialización. Aparte de ayudar a superar las limitaciones en la dimensión del mercado y facilitar una ganancia en eficiencia mediante una especialización, la integración económica estimula una orientación más racional de la política económica, contribuye decisivamente a poner en marcha una acción concertada frente al resto del mundo, que es una expresión del nuevo poder de negociación del grupo, y crea, en general, una expectativa de nuevos horizontes en los negocios, que no es un efecto menospreciable si se piensa en el clima psicológico de limitación previo al esfuerzo de ampliación del mercado. Pero sigue siendo verdad que el argumento político más importante, la justificación "prima facie" de esa clase de cooperación económica, es habilitar a los países miembros a construir, en conjunto, una base industrial

más amplia y eficiente. Podrían citarse casos de una integración movida por causas distintas, por ejemplo: el ahorro resultante de la creación de servicios comunes, que pueda haber sido una de las razones de la creación de la Comunidad del Africa Oriental, pero ninguno de esos casos es relevante a la experiencia actual de países en desarrollo, una vez que estos consiguieron su independencia política y la posibilidad de diseñar políticas de desarrollo con mayor autonomía que en el período colonial.

No es el caso evaluar la justificación de esta "preferencia por la industrialización" en cuanto motivación política. Basta señalar su existencia como razón de ser en los empeños de integración económica y destacar las limitaciones que en ese contexto tiene el empleo del instrumental analítico estático de la teoría del comercio externo y la unión aduanera. El fenómeno de la integración entre países en desarrollo debe mirarse en un contexto dinámico, con una dotación de factores en mutación como consecuencia de la misma integración y la gradual asimilación de la tecnología. En ese marco, el desarrollo de las actividades industriales importa no sólo por sus efectos directos sobre el producto, sino en razón de sus efectos indirectos sobre todo el sistema. Ello indica, también, las limitaciones en el uso de los métodos tradicionales de costo-beneficio en la evaluación de proyectos cuando se trata de industrias de integración, cuya real influencia en el desarrollo sólo puede apreciarse cuando se las analiza como partes interdependientes del complejo de actividades que ha hecho posible, más o menos súbitamente, la creación del nuevo espacio económico.

Con esos objetivos en mente, la eficiencia de una fórmula de integración resulta de su capacidad para satisfacer esta "preferencia por la industrialización" de cada uno de los miembros de la nueva sociedad integrada, aprovechando, tanto como sea posible, las ventajas de escala de las actividades económicas. En muchas actividades industriales, ello no es posible sin una especialización. En ese caso, el resultado buscado es una especialización intraindustrial dentro de la zona que permita el conjunto, es decir, a la sociedad integrada, y a cada uno de los países miembros, desarrollar una industria verticalmente integrada en bloques de interdependencia que tenga una poderosa influencia sobre el desarrollo general. Sin negar la importancia de los flujos de comercio que se deriven de las ventajas comparativas existentes al constituirse la zona de integración, se tenderá a dar mayor peso en la evaluación de la eficacia de la fórmula de integración al cambio de la estructura industrial inducido por ésta y al comercio que se origine en esa especialización intraindustrial. Es fundamentalmente ese beneficio el que se contrapone a los costos de la

integración, tanto económicos (especialmente la protección) como políticos (cesiones de soberanía).

Ese mismo énfasis explica otra de las condiciones capitales de la validez de una fórmula de integración. Los beneficios de la integración, así como sus costos, deben recaer en todos sus miembros de una manera que los países participantes estimen como "equitativa". Es una noción de justicia redistributiva que supone una apreciación subjetiva que se escapa a medida rigurosa; una resultante psicológica sujeta a un continuo cambio, pero no por ello menos cargada de consecuencias políticas.

La experiencia de estos esfuerzos de cooperación económica es rica en ejemplos de fórmulas fallidas, porque alguno o algunos de los participantes se creían perjudicados, relativa o absolutamente, por la evolución de la sociedad integrada y los resultados de la integración. En todos estos casos, además, el hecho fundamental del que ha partido esa insatisfacción ha sido la valoración de los resultados de la participación que le correspondía al país en la creación de la industria de integración, es decir, las nuevas actividades industriales posibles gracias a la fusión de los mercados nacionales. Esa experiencia indica que no se puede crear una sociedad integrada "estable" si la fórmula de integración no tiene elementos suficientes para inducir una participación de todos los países miembros en la industrialización zonal. Aún más que eso, esa participación ha de ser "equitativa" en términos no sólo de cuantías de inversión y comercio, sino en la "calidad" económica y tecnológica de la especialización resultante. No cabría, por ejemplo concentrar la industria de avanzada tecnológica en el país más adelantado. Desde que esa industria se mira como un elemento dinámico para el desarrollo de la economía, todos los países miembros insistirán en la aspiración y en el "derecho" de tener participación en ella. La localización de buena parte de ella no está determinada ni por la fuente de las materias primas ni por el mercado y el argumento de las economías externas, en el contexto dinámico de la integración, abona, más bien, por una descentralización que por una concentración de las actividades. En otras palabras: cada país participa en la integración para poder constituir gracias a ella centros de industrialización donde existan esas economías externas. La idea del polo, del complejo industrial, está prevista entre los objetivos de todo país que se integra. Por esa razón tampoco es satisfactorio tratar de responder al imperativo de "equidad" con propuestas sobre una redistribución de los ingresos producidos por las actividades de escala, como se ha intentado a veces como solución conciliatoria para concentrar físicamente y, a la vez, atender al reclamo de "equidad". Tampoco sirve limitarse a propugnar la posibilidad de una participación en el capital de las industrias de integración. No es la rentabilidad directa del capital de la industria lo que busca un país en la integra-

ción, son sus consecuencias indirectas derivadas de la localización las que más interesan.

Naturalmente la descentralización tiene sus costos para el conjunto en términos de bienestar, al menos en el corto y mediano plazos, cuando dicha industrialización lleva a localizaciones distintas al óptimo. Ese es el costo que el conjunto tiene que aceptar como la contrapartida de constituir una sociedad integrada estable, con mayores dimensiones de mercado y todas las otras ventajas económicas y políticas. Para cada miembro, en particular, los costos de una política de descentralización se apreciarán en función de una comparación de sus resultados, con las ventajas (o desventajas) que habría tenido si la localización industrial se guiase exclusivamente por razones de eficiencia, por una parte, y con las posibilidades que habría tenido en la situación previa de aislamiento y limitación de mercados, por la otra. Mientras mayores sean las ganancias frente a la situación previa de aislamiento y menores las ventajas que podría derivar de una concentración, mayor será la tolerancia de cada miembro a soportar los costos relativos que se originan en la descentralización.

El proceso de integración puede verse así como un ejercicio constante de conciliación entre el objetivo de aprovechar del mejor modo el nuevo espacio económico en la creación de la base industrial que él permite y el de dar a todos los miembros la oportunidad de participar en ella, constituyendo su propia industria en interdependencia. A diferencia de la conciliación de este tipo que de todos modos es también característica de las decisiones de localización en las políticas nacionales, en el caso de la integración la conciliación es la resultante de una negociación entre gobiernos soberanos, que mantienen su derecho de denuncia a los instrumentos de integración si juzgan que el proceso no satisface sus aspiraciones. De allí se deriva el mayor peso del objetivo de "equidad" en la integración frente a situaciones similares al nivel nacional, hecho que con frecuencia se ha pasado por alto en las fórmulas de cooperación económica entre países, con los efectos consiguientes sobre la estabilidad de dichos esfuerzos.

Es evidente que una conciliación de objetivos como la mencionada no puede conseguirse espontáneamente con una integración que descansa fundamentalmente en la acción de las fuerzas del mercado y que tenga como su instrumento básico la eliminación de barreras al intercambio. Aún si se aceptase que, a nivel nacional, la asignación de recursos más eficiente resulta del mecanismo de precios, tesis ya extrema en el caso de la estructura económica de los países en desarrollo, haría falta recurrir a hipótesis absolutamente improbables sobre las relaciones entre las di-

mensiones económicas nacionales de los países que se integran, su grado de complementariedad de recursos y las características de sus funciones de producción para encontrar una situación teórica en que la distribución de las actividades económicas siga espontáneamente, por acción de las fuerzas del mercado, un patrón de descentralización que satisfaga la condición de "equidad".

En las condiciones reales de la integración entre países en desarrollo hace falta una interferencia deliberada de las fuerzas del mercado para conseguir los objetivos de la integración y responder a sus motivaciones políticas, hecho este último del que no cabe hacer abstracción. Esa interferencia existe en todo empeño de integración; como se verá luego, no hay formas puras de un modelo de competencia ni aún en el caso de la cooperación entre países industriales. En ese sentido toda integración requiere de alguna planificación. Para los países en desarrollo, por las razones anotadas, la interferencia debe sobre todo centrarse en la política industrial y, dentro de ella, en la planeación o programación de la industria de integración, es decir, las actividades que se justifican en virtud de la ampliación del mercado y que constituyen la base de la especialización intraindustrial que la sociedad integrada trata de crear en su seno.

La planificación exige una base de información y recursos técnicos y administrativos; requiere, además, de tiempo. Sería dispendioso, aparte de engorroso, el tratar de orientar todas las decisiones de integración que afectan la distribución de actividades mediante una planificación conjunta. Sería, sobre todo, inútil si al nivel nacional faltan los mecanismos para ejecutar las decisiones de dicha planificación, como sucede en gran parte de las actividades de países de economía mixta que funcionan parcialmente en base a mecanismos de mercado, caso casi general entre las naciones en desarrollo. La planificación conjunta debe, por lo mismo, restringirse a los elementos claves del esfuerzo de integración y ninguno más adecuado que la nueva industria que la integración justifica, sector en el cual, además, es posible contar a nivel nacional con mecanismos ejecutores relativamente sencillos. Buena parte de la inversión la tendrá que hacer y promover directamente el Estado, especialmente a causa de la complejidad relativa de las nuevas actividades. Aquellas que pueden ser llevadas a cabo por la empresa privada tienen un poderoso instrumento de promoción en una planificación "indicativa" que, cuando se trata de la integración, tiene mucho más efecto inductor que la planificación "indicativa" a nivel nacional, gracias al cambio notable de oportunidades que representa la ampliación del mercado en comparación con las preexistentes de cada país.

Por esas razones, es tesis de este trabajo que la existencia de un sistema de planificación de la industria de integración, fundado en objetivos comunitarios, con capacidad para orientar el aprovechamiento de la nueva escala de producción e interferir las tendencias de concentración que resultan de las fuerzas del mercado, es un elemento decisivo para el funcionamiento de las fórmulas de integración de los países en desarrollo.

Para cumplir sus fines esa planificación debe reunir las tres condiciones siguientes:

a) Ha de responder a objetivos comunitarios y debe ser de iniciativa comunitaria. Una simple negociación en base a planes de desarrollo generales o sectoriales no satisface ese requisito por la ausencia del telón de fondo de los intereses comunitarios, que son en definitiva los del desarrollo rápido y armónico del conjunto y de cada uno de los países que lo constituyen. La iniciativa comunitaria no constituye supranacionalidad, ya que ella no puede imponerse a los gobiernos nacionales; representa tan sólo la intervención en las negociaciones de la visión del conjunto que debe estar siempre presente en todo empeño de integración. El cumplimiento de esta condición exige la presencia de organismos iniciativa y propuesta, inclusive en el terreno de la planificación

b) Ha de disponer de instrumentos efectivos para inducir una distribución de las actividades económicas en el nuevo espacio integrado. Debe poder influir sobre la localización, especialmente de las actividades de importancia neurálgica para el desarrollo, fundamentalmente las industrias de escala y mayor complejidad tecnológica que la integración justifica. Como en el caso anterior, una armonización de planes en sus grandes líneas directrices, si bien conveniente, carece de la precisión requerida para conseguir el aprovechamiento eficaz y armónico de la zona. Al menos para los sectores de importancia fundamental para el desarrollo de la zona y de cada uno de sus países en función de la integración, la programación tiene que ser lo suficientemente detallada para servir de base a una negociación de localizaciones y para articular una acción común

c) Ha de ser capaz de inducir una acción rápida. La integración es, por naturaleza, un fenómeno pródigo en conflictos y tensiones. La programación puede ser el medio más eficaz para crear expectativas firmes para las iniciativas de inversión, asegurándoles un contorno estable. Para ello, además de su capacidad para influir en la localización, debe poder contar con los instrumentos necesarios para mantener, en la medida de lo posible, la estabilidad de las decisiones de inversión en los sectores vitales. La identificación concreta de las decisiones programadas y su certi-

dumbre condicionan el carácter de la planificación que hace falta en los sectores vitales, en los cuales es importante no sólo avanzar a un ritmo rápido de realizaciones, sino crear pronto las interdependencias necesarias para consolidar el nuevo espacio integrado.

El autor está consciente que una planificación de esa clase requiere un mínimo de condiciones políticas y técnicas para poder funcionar con eficiencia. La motivación política es, antes que todo, condición de la existencia misma del empeño de integración y si ella falta, sobra por supuesto todo el instrumental elegido. Las condiciones técnicas para esta planificación parcial, de sector estratégico, no son insuperables como cree poder demostrarlo con la experiencia del Grupo Andino.

Hay, sin embargo, ciertas condiciones que calificaría como estructurales y que merecen un comentario. Como se indica en páginas anteriores, la descentralización implica beneficios y costos distintos en términos de bienestar para cada uno de los miembros de la zona integrada. Los países "débiles" de una fórmula de integración, aquellos en ausencia de una planificación no atraerían en la misma medida que los otros la industria de integración, ganan más por supuesto, en términos relativos, que los países "fuertes". Al tener estos últimos que afrontar los costos y esfuerzos de su propio desarrollo y atender, además, las zonas deprimidas que, con toda probabilidad, existen en su territorio, hay limitaciones naturales al costo que se les puede demandar en la amplitud e intensidad del esfuerzo de descentralización, que sería uno de los objetivos de esta planificación comunitaria. Sería más fácil mantenerse dentro de los límites de tolerancia si la zona de integración reúne una combinación de países "fuertes" y "débiles", en número o dimensión económica, que haga llevadero, para los primeros, el soportar los sacrificios reales o aparentes que implica un sistema preferencial en beneficio de los segundos. Por ejemplo, la carga podría ser excesiva si es un solo país, de mediana dimensión relativa, el que tiene que sostener un sistema preferencial para varios países de menor desarrollo o "débiles". No hay posibilidad, por supuesto, de formular ninguna regla definida, ya que depende de las circunstancias económicas y políticas de cada caso; pero si parece razonable afirmar, de modo general, que hay combinaciones de países, entendido el término combinación en el sentido mencionado, que hacen política y económicamente más fácil crear y administrar un sistema efectivo de distribución de los costos y beneficios de integración.

De allí no debe, sin embargo, concluirse que mientras mayores sean las diferencias en dimensión económica y grado de desarrollo entre los países que componen una zona integrada, mayor es la posibilidad de descentralizar mediante un sistema de planificación. Las diferencias muy acusadas, especialmente en dimensión económi-

ca, limitan severamente el campo posible de aplicación de la programación industrial e inhabilitan, por lo mismo, el instrumento más apto de ese sistema preferencial de distribución de los beneficios de la integración.

Debe ser muy difícil formular y aún más problemático aprobar una programación industrial de alguna importancia cuando existen esas grandes diferencias en el grado de desarrollo industrial alcanzado. Para programar hace falta que exista un campo en que es posible que todos participen en la consolidación y creación de la industria moderna, mediante la distribución de actividades. Ese no sería el caso o, al menos, lo sería, en mucho menor medida, si alguno de los miembros, por su tamaño de mercado (simplificando: por su ingreso total más bien que por el ingreso por habitante), hubiese ya iniciado por sí solo gran parte de las actividades que los otros países se proponen implantar gracias a la integración.

De lo anterior puede concluirse que existen características estructurales de las fórmulas de integración, en cuanto a la dimensión económica relativa de los países que las constituyen, que facilitarán o dificultarán el funcionamiento de una planificación industrial como la que se propugna. A igualdad de otras condiciones, mientras más homogéneos sean esos países más posible será el funcionamiento de una programación industrial comunitaria y, por ende, más viable la fórmula de integración. Dada la heterogeneidad, mientras mayores sean las diferencias de dimensión económica entre los países y más inadecuada la combinación de países "fuertes" y "débiles" (vale decir, mientras más concentrados se hallen los costos o cargas del sistema preferencial entre los miembros), mayor será la dificultad de "programar" y menor la viabilidad de la fórmula.

Existe, pues, un problema de estructura en los empeños de integración del cual existen ya experiencias que no cabría echar en saco roto. Para no citar sino dos ejemplos: en América Latina, los problemas derivados de la estructura de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que reúne países con grandes diferencias de dimensión económica y grado de desarrollo, condujo a la creación del Grupo Andino, justamente como en el deseo de reunir países menos heterogéneos para posibilitar una integración más profunda mediante el auxilio de una programación industrial. En el caso del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) la presencia en él de un país del poder de la Unión Soviética es uno de los factores, como luego se verá, que explican la resistencia a toda forma de planificación comunitaria así como otros rasgos institucionales de ese esfuerzo de integración.

A continuación se examinan brevemente los rasgos básicos de las políticas industriales de los principales esfuerzos de integración económica, tanto entre países industriales desarrollados, como entre naciones en desarrollo. A la luz de los juicios hechos en páginas anteriores sobre la utilidad de una planificación comunitaria de la integración, se intentará describir brevemente los instrumentos usados por ellos en la política industrial y mencionar sus resultados y experiencias. Para terminar, se describirá el sistema del Grupo Andino, el único entre las fórmulas de integración existentes que emplea una planificación de la industria que puede llamarse comunitaria, en su sentido estricto, con el propósito de examinar una experiencia que, no por breve, deje de tener valor para el mundo en desarrollo en esta hora que demanda una creciente cooperación y solidaridad.

## ***II. La política industrial en la integración: La experiencia de los países desarrollados***

La Comunidad Económica Europea, el gran movimiento de la integración moderna entre países industriales, se inicia en 1958 cuando el comercio intracomunitario representaba, aproximadamente, el 25 por ciento del intercambio total de los países miembros. En su origen este comercio reflejaba ya la acción de una especialización intraindustrial, especialización que, como se verá después, no estaba en la esencia del Tratado de Roma ni reforzar ni reorientar expresamente.

La búsqueda de la unidad europea, a través de la constitución de un mercado común y la progresiva armonización de políticas es el marco básico de ese esfuerzo. Desde el punto de vista económico, se trata, como lo dice el artículo 2 del Tratado de Roma, de "promover el desarrollo de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, su expansión continua y equilibrada, su estabilidad creciente, una elevación acelerada de su nivel de vida". Son los fines amplios de una política que debe conciliar, como en todo esfuerzo de integración, la búsqueda de eficiencia del conjunto con una expansión armónica de cada una de las partes.

El objetivo de eficiencia domina, sin embargo, la política industrial de la Comunidad. Es útil recordar que ella se gesta con el recuerdo de la brecha del dólar y el predominio de la economía de los Estados Unidos sobre el mundo occidental. La estrategia industrial de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue concebida sobre todo como un esfuerzo para aumentar rápidamente la productividad y hallarse en condiciones de enfrentar la competencia de la gran empresa americana. Ello suponía superar el retraso tecnológico que separaba crecientemente Europa de los Estados Unidos y, en algunos campos, de la Unión Soviética. Expresamente se establecía como una finalidad: el conseguir una autonomía tecnológica.

El objetivo inmediato fue mejorar la estructura de la empresa europea para dotarla de la dimensión y la capacidad de innovación de las empresas americanas. Los proyectos de crear el estatuto de la Sociedad Europea, la empresa multinacional europea, son una manifestación de esta idea central de la política industrial de la Comunidad.

Los medios para realizar esa política, en consonancia con el modelo competitivo elegido y dado el grado de la industrialización ya alcanzado, se centraban más en el uso de políticas generales de efectos inductores, como la política fiscal, y en cambios institucionales, v.g. el cuadro jurídico, que en intervenciones concretas en los sectores industriales, sin que ellas estuvieran excluidas totalmente como luego se verá. Dicho enfoque es todavía característico de esa política industrial, que no trata de actuar directamente sobre la especialización ni, por lo mismo, sobre la distribución de actividades.

Como lo anota un conecedor de la CEE su "meta del desarrollo armónico ya no se puede circunscribir a los términos de una especialización intrarregional; incluso me parece probable que ella tienda a una desespecialización"<sup>1</sup>. Esa es, sin duda, una de las grandes diferencias con los esfuerzos de integración de los países en desarrollo donde el énfasis está justamente sobre la creación de las bases de una especialización intraindustrial.

Los temas básicos de la política industrial actual de la CEE son los siguientes <sup>2</sup>:

- a) Eliminación de los obstáculos técnicos al intercambio, resultantes de las divergencias de las reglamentaciones nacionales destinadas a proteger a los consumidores, los trabajadores o el medio ambiente
- b) La apertura progresiva y efectiva de los mercados públicos y semipúblicos, en los cuales subsiste una fuente de discriminación importante entre productores
- c) La promoción de empresas competitivas a escala europea, lo que supone en realidad la promoción de la concentración de empresas a nivel europeo (en oposición al nacional), mediante modificaciones del cuadro jurídico, inclusive la creación de

<sup>1</sup>Wolfgang Renner, carta escrita al autor, Santiago, 11 de julio de 1973.

<sup>2</sup>"La Politique Industrielle de la Communauté". Memorandum de la Commission au Conseil, Commission des Communautés Européennes, Bruselas, 1970 "Communication de la Commission relative au Programme de Politique Industrielle et Technologique, Commission des Communautés Européennes, Brusela, mayo 1974, C. (mimeografiado)".

nuevas formas jurídicas como la Sociedad Europea, y reformas a las leyes fiscales y el régimen financiero

d) Acciones específicas destinadas a los sectores que confrontan problemas particulares. Son los elementos sectoriales de la política de la CEE dirigidos concretamente a las industrias de tecnología avanzada y las industrias en crisis. La promoción de las primeras, vieja y fundamental preocupación de la CEE, exige de ésta acciones concertadas e intervenciones que tienen un carácter comunitario más marcado y un grado mayor de regimentación que las que caracterizan al resto de su política industrial. Frente a los defectos de la cooperación tecnológica europea, la Comisión ha hecho o está a punto de hacer propuestas sobre sectores específicos<sup>3</sup> y se esfuerza por establecer las bases de una coordinación de políticas sectoriales y organizar la acción comunitaria a través de una concertación de las políticas de compra, especialmente mediante contratos comunitarios de desarrollo industrial, así como estímulo de orden financiero, etc.

Como se adviene, en las fórmulas de integración europea, la construcción del nuevo espacio económico requiere ciertamente de una acción que sobrepasa la simple remoción de los obstáculos al intercambio y la erección de una barrera protectora común. El conjunto no puede funcionar sin una armonización gradual de políticas que, en ciertos casos, supone una interferencia intencionada de las fuerzas del mercado, como es el caso de la política agrícola, y que en otras impone normas que configuran aspiraciones e intereses y posibilidades comunitarias (v.g. reformas a la ley de sociedades que introducen la representación obligatoria de los trabajadores). En ese sentido, no corresponde con la imagen simplista de una integración basada en las fuerzas del mercado. Estas se hallan sujetas a ingerencias deliberadas como resultado de políticas concebidas en función comunitaria.

La planificación o programación tiene, por lo mismo, una función en la CEE, como la tiene, de hecho, en todas las economías de los países miembros de la misma. Lo que sucede es que esa planificación de la integración, por sus propios objetivos, es diferente, si se quiere menos profunda en cuanto poder de interferencia de las fuerzas del mercado, que la que necesitan los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. No está entre sus funciones crear las bases de una especialización y, por esa misma razón, no es el instrumento para asegurar por ese medio, la participación equitativa de todos los miembros en el desarrollo del conjunto.

---

<sup>3</sup>Aeronáutica, informática, equipamiento mecánico y eléctrico pesado, industria nuclear, enriquecimiento de uranio, construcción naval, textil y papel.

Por otra parte, la planificación no tiene una expresión formal como una institución comunitaria, situación que es parcialmente atribuible al recelo de la supranacionalidad que es común a muchos empeños de integración. A comienzos de los años 60, la idea de un Plan europeo fue debatida en los círculos de la Comunidad. Su conveniencia era defendida especialmente por quienes creían que una planificación era necesaria para evitar la concentración de beneficios en los países más adelantados. Se oponían, por otra parte, quienes estimaban que su funcionamiento menoscabaría las soberanías nacionales o la empresa libre y la competencia privada. La transacción se hizo a expensas del carácter formal de la planificación y su mismo alcance. Los programas económicos ahora corresponden a lo que la Comunidad se podría llamar una acción de encuadramiento. En 1963, la Comisión había preparado un programa de cinco años que se limitaba a dar las guías básicas del desarrollo económico del conjunto, con el propósito de coordinar los programas gubernamentales con los objetivos de la Comunidad. Se aprobó un primer programa económico en 1967, complementado más tarde con otro. En rigor constituyen declaraciones sobre las grandes líneas de acción de la Comunidad, sin constituir compromisos definidos funcionalmente.

Como se ha dicho, en parte ello es atribuible a la resistencia a establecer una planificación inspirada por el órgano técnico comunitario, la Comisión. Según se afirma en una publicación reciente de la Comisión relativa al Programa de Política Industrial y Tecnológica "la política industrial de la Comunidad no puede y no debe ser concebida como una política unitaria dirigida por las instituciones comunitarias. Está basada y continuará estando en la libre iniciativa de las empresas, en acuerdos libremente concluidos entre organismos sindicales y profesionales, en los programas seguidos por las autoridades públicas, regionales y nacionales"<sup>4</sup>.

Como se advierte, en el caso de la Comunidad Económica Europea, ni los problemas de la integración, ni las funciones encomendadas a la planificación, ni el carácter jurídico de ésta son asimilables a la situación de los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. Hay mucho que aprender de la integración europea; pero sería falso y peligroso tratar de trasladar todos sus conceptos e instituciones, especialmente las relativas al arsenal de instrumentos que usa la política de integración, a un contexto que es, por naturaleza, diferente. La integración europea no es una experiencia válida para enseñar a los países en desarrollo los métodos para crear especializaciones y conciliar al hacerlo la eficiencia con la equidad, que es la dificultad máxima que esos esquemas de cooperación deben en definitiva resolver.

---

<sup>4</sup>Communication de la Commission relative au Programme de Politique Industrielle et Technologique, Bruselas, mayo, 1973, p. C. (mimeografiado). Traducción del autor.

El CAME constituye un esfuerzo de cooperación entre países socialistas, casi todos ellos industrializados si se los compara con los países en desarrollo, cuya experiencia debe, también, ser examinada a la luz de sus propias condiciones para ponderar su relevancia a la situación de los países en desarrollo.

A diferencia de la CEE, el CAME tuvo que construir desde las bases un intercambio que es, por su propia naturaleza, "programado". Esa programación es la resultante de un proceso de coordinación de planes nacionales que, en sus primeros tiempos, tenían todos, en común, el énfasis en la construcción de una base nacional de industria pesada. Hubo poco lugar, por lo mismo, para una especialización y el intercambio resultaba sobre todo de esfuerzos para asegurar el abastecimiento de materias primas fundamentales para el desarrollo de esa industria.

Su estructura, además, muestra una característica que es, sin duda, única en empeños de integración. Uno de los miembros, la Unión Soviética, tiene una dimensión económica y un poder que es enormemente mayor que el de cualesquiera de los otros países miembros. La consecuencia de este hecho en el alcance y métodos de la integración económica es, por supuesto, múltiple. Por lo pronto, esa desproporción ha sido un factor decisivo para limitar, severamente, las facultades de los organismos comunitarios y evitar todo trasunto de supranacionalidad. Recuérdese la posición de Rumania al respecto. Si a ese hecho se añade la estrategia con tendencia autárquica en el esfuerzo de desarrollo industrial socialista, es posible explicarse la ausencia de una planificación comunitaria en el sentido mencionado en el primer capítulo de este trabajo.

En el caso del CAME hubo y hay problemas de desniveles de desarrollo entre los miembros y obviamente hay lugar a la creación de una especialización intraindustrial, pero la estructura del conjunto y la filosofía que inspiraba la acción económica nacional hacía que la planificación comunitaria no fuese un instrumento utilizable para la integración. Por esa razón, la "soberanía" total de cada país en la elaboración de sus planes es uno de los llamados "principios básicos" de la "división internacional socialista del trabajo". A pesar de la evolución reciente del CAME hacia una mayor especialización, en su Programa Complejo <sup>5</sup>, aprobado en 1971, se afirma: "La integración económica socialista se basa en la completa voluntariedad y no va acompañada de la formación de organismos supranacionales, no afecta a los

---

<sup>5</sup>Programa Complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME. Moscú, 1971.

problemas de la planificación interior ni a la actividad en el terreno de las finanzas y de la autogestión financiera" <sup>6</sup>.

Tanto la coordinación de planes como los acuerdos más concretos de acción en los campos científicos y tecnológicos o en la producción, descansan sobre las bases de negociaciones en primera instancia bilaterales y de iniciativa voluntaria. Dichos acuerdos pueden o no convertirse en multilaterales. No son pocos los casos en que ellos no reúnen sino un grupo parcial de países del CAME y no es raro que sólo vinculen a dos en tareas concretas <sup>7</sup>. El CAME es en definitiva un marco institucional para propiciar coordinaciones de planes y acciones concretas tanto bilaterales como multilaterales. El órgano rector del CAME, el Consejo, se limita a hacer recomendaciones a los Gobiernos y su Secretaría carece de facultades de iniciativa. Su trabajo técnico se dirige sobre todo a facilitar las negociaciones.

Cabe advertir, sin embargo, que el CAME evoluciona hacia una cooperación más estrecha y propicia al comercio y a la especialización. El empleo de precios internacionales como referencia para el intercambio ha facilitado la relación económica entre sus miembros y es mayor el interés por negociar acuerdos de especialización, de los cuales existen algunos en ejecución. Inclusive se dan pasos, ciertamente cautos, para poner en marcha una planificación que se califica como conjunta.

En el Programa Complejo, mencionado anteriormente, se establece la iniciación de una planificación conjunta que parecería acercarse al concepto de una planificación de la integración. Se la denomina "Planificación Conjunta, por los países interesados, de distintas ramas de la industria y tipos de producción" <sup>8</sup>, se acuerda avanzar en ella con carácter experimental, en un "pequeño número de ramas y tipos de producción que será ampliado paulatinamente con posterioridad, a medida que se adquiera experiencia en este tema". Uno de sus objetivos es "contribuir al fomento acelerado de los tipos más progresivos de producción en los países del CAME de menor desarrollo industrial", con lo cual se destaca aún más el alcance comunitario de este esfuerzo. El autor no dispone de elementos de juicio para apreciar el funcionamiento y los logros de este empeño experimental y, en todo caso, sería todavía prematuro el hacerlo. La intención es evidente, pero también lo son las limitaciones que rodean a esta nueva acción. Aún en esta planificación conjunta se respetará "el carácter independiente de la planificación interior" y también en ella la iniciativa

---

<sup>6</sup>Op. Cit. pág. 11.

<sup>7</sup>Por ejemplo, acuerdos para la producción y el intercambio de olefinas entre la Unión Soviética y Hungría y la República Democrática Alemana y Checoslovaquia.

<sup>8</sup>Programa Complejo . . . Op. Cit. págs. 27 a 29.

corresponde a los "países interesados", con lo cual no es clara la forma cómo se insertan en las negociaciones los objetivos e intereses de la Comunidad.

Dentro de sus líneas más tradicionales de acción, el CAME muestra una variedad de instrumentos que tienen interés para la integración entre países en desarrollo. Aparte de la cooperación para la planificación, que incluye desde una colaboración para la preparación de previsiones y proyecciones económicas hasta la coordinación de planes de largo plazo para enfrentar ciertos problemas específicos, como el de la energía, por ejemplo, el CAME ha organizado una acción concertada bilateral o multinacionalmente mediante los llamados "convenios o acuerdos de cooperación", que corresponden en sus grandes líneas a dos categorías: los Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica y los Acuerdos de Cooperación en la Producción<sup>9</sup>. Los primeros, los Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica, constituyen un campo prioritario de la acción del CAME, énfasis que refleja la posibilidad que ofrece la integración para alcanzar la escala requerida por la investigación moderna y el desarrollo tecnológico. Se mencionaron ya las preocupaciones de la Comunidad Económica Europea en el caso de las industrias de tecnología avanzada y los programas existentes en esas ramas. En el CAME la cooperación tiene aún mayor alcance y abarca un amplio frente de investigación básica y aplicada y el desarrollo tecnológico correspondiente. De los campos señalados en el Programa Complejo, hasta 1972 se habían ya concluido 24 Acuerdos<sup>10</sup>.

Los métodos de la acción concertada comprenden desde trabajos en relación con problemas internacionales de transferencia de tecnología, como mecanismos y regulaciones de patentes, hasta el establecimiento de un sistema institucional con la creación de consejos técnicos y científicos, centros de coordinación, laboratorios conjuntos, etc. Los campos de investigación abarcan problemas tan variados como la producción de energía, los combustibles, la prospección minera, la industria química y petroquímica, la electrónica, la automatización, el control del tráfico aéreo, etc. El autor no dispone de información ni tiene la competencia requerida para evaluar estos esfuerzos, pero la importancia que el CAME les asigna es, sin duda, un antecedente valioso para destacar el descuido en que se ha tenido ese tema en los empeños de integración de los países en desarrollo.

La cooperación en la producción abarca una serie de acciones concertadas entre dos o más países que, en su origen, buscaron principalmente asegurar el abastecimiento de ciertos productos y materias primas importantes; se trataba, por ejem-

<sup>9</sup>Ibid. Véase también el informe de la Secretaría del CAME "Information on the activities of the Council of Manual Economic Assistance in 1971", Moscú, 1972.

<sup>10</sup>Secretaría del CAME, Opt. pág. 18.

plo, de planear la satisfacción de las necesidades de combustibles y de los principales metales no ferrosos para los próximos 10 a 20 años. En la actualidad incluyen, también, esfuerzos para establecer las bases de una especialización en productos específicos y el intercambio consiguiente. Estas acciones revisten una serie de modalidades que tienen interés para mostrar la amplitud de las posibilidades de la acción conjunta en el seno de fórmulas de integración económica.

Entre los acuerdos para la producción es pertinente destacar dos de sus modalidades: los acuerdos de construcción en colaboración y los acuerdos de especialización. La construcción en colaboración supone la participación de los países interesados en la realización de ciertos proyectos de propósito común, como la construcción de líneas de interconexión eléctrica o la instalación de industrias destinadas a servir las necesidades de los participantes. Es el caso, por ejemplo, de plantas siderúrgicas en la Unión Soviética para la producción de semielaborados, complejos mineros de zinc y cobre en Polonia y cobre y níquel en la Unión Soviética.

Los acuerdos de especialización, más cercanos al tema de este trabajo, tienen todavía un alcance limitado a pocos productos, pero se hallan en etapa preliminar varias iniciativas al respecto. Los acuerdos en vigor incluyen camiones de gran capacidad, divididos en tres tipos, con un intercambio previsto de 12.000 camiones de 1971 a 1975, y equipos para la producción de artículos de cerámica y vidrio. En estudio se hallan otros convenios <sup>11</sup>. Según el Programa Complejo <sup>12</sup> en esos acuerdos "se preverá la solución de todo el conjunto de problemas económicos, de producción, comerciales, científico-técnico, monetarios, financieros, jurídicos y otros, y se señalarán las condiciones concretas de especialización, parámetros técnico-económicos de la producción, precios, volumen de suministros mutuos, garantías, sanciones, etc."

En resumen, dentro de sus peculiaridades, la experiencia de las iniciativas más recientes del CAME, especialmente los Acuerdos de Especialización, pueden ser útiles para los esfuerzos de integración de los países en desarrollo, sobre todo como antecedentes de trabajo técnico. La variedad de instrumentos que esta fórmula usa es también digna de estudio y adaptación, ya que muestra las posibilidades abiertas a una cooperación económica que busca instrumentos distintos a la apertura de mercados. Como en casi todos los países en desarrollo la intervención del Estado es o puede ser decisiva en los sectores más complejos o de mayor dimensión de la industria, son muy relevantes las experiencias sobre las vinculaciones que puedan

<sup>11</sup>Secretaría del CAME, Op. Cit., pág. 33.

<sup>12</sup>Programa Complejo ... Op. Cit., pág. 64.

establecerse entre empresas estatales en la zona integrada, tanto para el abastecimiento como para la especialización.

En cuanto al tema fundamental de este trabajo, los métodos usados para conciliar los objetivos de eficiencia y equidad en la construcción de la industria de integración, las condiciones del CAME son tan distintas a la situación general de los países en desarrollo que hay poco que aprender del sistema seguido para establecer las bases de una cooperación industrial adecuada. La ausencia de iniciativa por parte de los órganos de la zona integrada y el carácter en principio bilateral de la coordinación, son limitantes severos a todo intento de buscar, deliberadamente, un desarrollo de la base industrial de la zona que concilie el aprovechamiento de la escala económica con una distribución equitativa de la actividad industrial. Las características políticas y económicas de la industrialización de los países socialistas, su grado de desarrollo, la estructura misma del CAME condicionan un marco institucional y técnico que tiene muy poco en común con los parámetros de la integración de los países en desarrollo.

### ***III. La política industrial en la integración: Instrumentos y experiencias en las fórmulas de los países en desarrollo***

En los intentos de integración entre países en desarrollo, con la excepción, en algunos, de la infraestructura económica y de algunos servicios comunes, la regla ha sido la ausencia de sistemas de planificación conjunta que se ciñan a las condiciones mencionadas en el Capítulo I de este trabajo. Esto es particularmente cierto en el caso de la industria, a pesar de la prioridad que todos ellos han asignado al desarrollo de este sector.

En la mayoría el instrumento fundamental de integración es el mecanismo de la liberación arancelaria, con distintos grados de profundidad según los casos. Alguno de esos esquemas explícitamente, como es la circunstancia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se remiten a la libre acción de las fuerzas del mercado como un principio fundamental de su política de integración. Salvo el caso del Mercado Común Centroamericano, en ninguno se ha hecho intentos de una coordinación de planes de desarrollo. En el Mercado Común Centroamericano esta tarea se abordó como un esfuerzo de su Secretaría Permanente de Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) por establecer ciertas líneas comunes de acción. Los resultados, dado el formalismo de la planificación en la región y la ausencia de facultades comunitarias por parte de SIECA, fueron muy poco significativas para una coordinación real de políticas. La excepción es la infra-

estructura física, especialmente el transporte por carreteras, sector en el cual, gracias a la acción de SIECA en la preparación de un programa regional, se puso en marcha la construcción de una red vial básica centroamericana que está ya prácticamente concluida. Resultados parciales similares en actividades específicas se han alcanzado en el caso de los servicios comunes de la Comunidad del Africa Oriental y las llamadas "áreas de cooperación funcional" de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). En las dos regiones, el origen de estos empeños comunes está en la administración colonial, pero la cooperación actual supone una cierta dosis de planificación conjunta sectorial y su administración es la semilla de una real organización comunitaria.

A pesar de ser coherente con la lógica libre cambista de la integración clásica, sorprende, de todos modos, el grado en que dichas fórmulas de integración se han despojado de toda posibilidad de iniciativa comunitaria y, por supuesto, de toda planificación de ese origen en el desarrollo industrial. Casi todas ellas han creado instrumentos, algunos originales y refinados, para promover la complementación o la especialización industrial, pero la función de los mismos ha sido facilitar y regular las negociaciones sin referencia a las necesidades y prioridades del desarrollo del conjunto.

Los Acuerdos Sectoriales de Complementación de la ALALC, por medio de los cuales se puede llegar a aperturas de mercados en sectores industriales específicos, han conseguido una expansión de alguna significación en el comercio intrarregional de productos industriales, pero su utilidad ha sido muy limitada en cuanto a facilitar la creación de nuevas actividades industriales y prácticamente nula en relación con su aprovechamiento por los países de menor desarrollo relativo. Esta debilidad está en su mismo origen: la iniciativa para su negociación no solamente no tiene un origen comunitario, sino que, en muchas ocasiones, no son gobiernos sino empresas las gestoras reales de los mismos. Las "reuniones sectoriales" donde los Acuerdos se generan son, básicamente, reuniones de empresarios y muy frecuentemente, son empresas extranjeras transnacionales las que usan de los acuerdos para acomodar los intereses de sus filiales y subsidiarias. Los acuerdos celebrados hasta ahora, que son pocos (no llegan a 20), no han conseguido alcanzar un número considerable de productos, con la excepción de los de la industria química y petroquímica y sólo en éste participa un grupo de países miembros relativamente numeroso. A pesar de la posibilidad que tiene todo país calificado como de menor desarrollo relativo dentro de ALALC de aprovechar automáticamente las concesiones hechas en los Acuerdos, ninguno ha conseguido hacerlo por las características de los mismos. En resumen, son básicamente un medio para facilitar aperturas no

extensivas de mercado<sup>13</sup> en sectores industriales y no hay en ellos iniciativa regional o comunitaria.

Son todavía mayores las limitaciones y menores los efectos del llamado Régimen de Industrias de Integración del Mercado Común Centroamericano (MCC). Su propósito fue estimular el desarrollo de las industrias de escala mediante un virtual privilegio de monopolio, que se beneficiaba con la apertura de mercados, la protección arancelaria e incentivos fiscales. De hecho habría podido ser un poderoso instrumento de promoción si el sistema hubiese sido parte de una programación industrial y no hubiese estado ligado a un engorroso procedimiento de negociación industria por industria, que requería, además, sanción legislativa para culminar con la declaración de industrias de integración. En un intento de preservar la equidad de la distribución de las industrias, se establecía que "los Estados Contratantes no adjudicasen una segunda planta a un mismo país, mientras a cada uno de los cinco países centroamericanos no se hubiera asignado una planta" <sup>14</sup>. La regla, en su formulismo, tuvo como único efecto hacer aún más rígido el sistema de adjudicación. Por añadidura, la Secretaría Técnica del Tratado (SIECA) careció de toda facultad de iniciativa ya que el procedimiento se ponía en marcha mediante solicitudes individuales presentadas por Gobiernos o particulares.

Como resultado de todas estas limitaciones, solamente tres industrias, soda cáustica e insecticidas clorados en Nicaragua, y llantas y neumáticos en Guatemala, consiguieron cumplir el trámite y ser declaradas, en el primer y único Protocolo vigente, como industrias de integración. Algunas otras solicitudes permanecieron por años en negociación sin ningún resultado. La puesta en marcha de un sistema, en la práctica sustitutivo de este Régimen, el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, también casuístico y sin iniciativa comunitaria, acabó por socavar y dejar sin aplicación el Convenio que en su tiempo se consideró como el instrumento para el desarrollo industrial de Centroamérica. Por otra parte, el paso del tiempo, con el avance de la desgravación interna, contribuye como anota Brewster <sup>15</sup>, a anular el valor que podría tener la apertura de mercados como un incentivo especial de las industrias de integración.

En los estudios que últimamente ha realizado SIECA para orientar la reestructuración del MCC, se reconocen los defectos de toda la política industrial centroameri-

<sup>13</sup>Salvo el caso mencionado de los países de menor desarrollo relativo.

<sup>14</sup>Artículo transitorio del Convenio de Industrias de Integración. Véase SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la presente década. Estudio N° 3. Programa de Desarrollo Industrial Integrado. Octubre, 1972. págs. 99 a 109.

<sup>15</sup>Havelock Brewster, Problemas Actuales de la Integración Económica. La Cooperación Agrícola e Industrial entre países en desarrollo (publicación de las Naciones Unidas. No. de las Naciones Unidas), pág. 89.

cana y se recomienda la adopción de una programación industrial, en base a propuestas de un órgano comunitario, para el área de las llamadas industrias básicas y de otras actividades industriales susceptibles de especialización o que presentan problemas específicos <sup>16</sup>.

Tiene rasgos originales, que son probablemente útiles para una cooperación entre países en desarrollo no exigente en derecho y obligaciones, más laxa, por lo mismo, que el poder vinculante de cualquier fórmula de integración, los sistemas de asignación de industrias de la Organización de Cooperación Regional para el Desarrollo (OCRD), constituida entre Irán, Pakistán y Turquía en 1964. Para el desarrollo de las industrias con ventajas de escala, se creó un sistema de asignación de las llamadas "empresas de finalidad mixta", denominación que cubre con flexibilidad una variedad de formas de composición y de origen del capital. En definitiva, consiste en acuerdos en los que pueden participar dos o tres de esos países para la instalación de proyectos industriales. No existe obligación de preferencia arancelaria para los productos de las industrias adjudicadas, sino únicamente compromisos de venta "a precios de competencia internacional y calidad aceptable" <sup>17</sup>. Es un rasgo interesante de este mecanismo el derecho preferente de los Países Miembros a vender los bienes de capital, bienes intermedios y materias primas necesarias para las empresas mixtas siempre que se ofrezcan al precio internacional.

El sistema parece haber funcionado con fluidez y no han existido dificultades considerables de negociación. Se han estudiado ya más de 50 proyectos y hasta 1971 se había cumplido el trámite de 10, de los cuales había ya varios en funcionamiento. Probablemente la razón principal de esta relativa facilidad de negociación es la laxitud de las obligaciones que emanan de la adjudicación de industrias. En rigor, si se respetase siempre el principio de ceñirse al precio internacional - cuando existe naturalmente un precio internacional único y relevante - no habría costo o sacrificio para el país comprador, con lo cual desaparece la necesidad de negociaciones simultáneas de varios proyectos. Por añadidura el compromiso de compra tiene un plazo de cinco años de duración.

Es evidente que un sistema de esta clase no tiene aplicación en una fórmula de integración que se proponga un desarrollo industrial rápido y que requiera para ello un ámbito protegido, lo que inevitablemente entraña sacrificios recíprocos. Falta, además, como no podría ser de otro modo, toda orientación de carácter comunitario. La iniciativa proviene de gobiernos o empresas; los estudios son hechos por los

<sup>16</sup>SIECA, Op. Cit. págs. 179 a 180.

<sup>17</sup>Brewster, Op. Cit. pág. 100.

gobiernos interesados y la función de la Secretaría es característicamente pasiva. No hay, por lo mismo, una planificación regional y el sistema no es otra cosa que un conjunto de reglas válidas para negociaciones industria por industria. El relativo sosiego de la fase de negociación es probable que termine en cuanto las industrias comiencen a funcionar, momento en el cual la regla de ceñirse a los precios internacionales, aparte de estrechar enormemente la franja de acción posible, debe reflejarse en problemas casi insolubles de administración.

En otros empeños de integración del mundo en desarrollo hay poco que comentar en relación con el tema. No solamente está ausente todo intento de planificación conjunta del desarrollo industrial, sino que han fallado en encontrar sistemas aptos para conseguir un mínimo de coordinación de las políticas industriales. Como consecuencia, los conflictos de localización industrial, y, más generalmente, los problemas derivados de la distribución de beneficios y costos de la integración han sido el obstáculo permanente a la consolidación de dichos esfuerzos.

La Unión Aduanera y Económica del Africa Central (Unión douaniere et economique de l'Afrique Centrale (UDEAC)) desde sus orígenes en la Unión Aduanera Ecuatorial (Union douanière equatorienne (UDE)), ha pasado por las vicisitudes provocadas por la insatisfacción de algunos de sus miembros. De hecho, dos de ellos, la República Centroafricana y el Chad <sup>18</sup>, se retiraron en 1968 para ser parte a otra fórmula de integración, la Unión Económica del Africa Central (Union économique de l'Afrique Central (UEAC)). Los dos miembros son países mediterráneos, que se sentían en desventaja frente a los otros y perjudicados con su participación en la integración. Propugnaban, sin éxito, la adopción de algún sistema que pudiese influir en la localización industrial dentro de la Unión. La República Centroafricana retornó a la UDEAC poco después, pero a la fórmula sigue faltándole un sistema que pueda resolver realmente esas dificultades.

La constitución de la UDEAC en 1964 fue una solución positiva a las dificultades que habían plagado la UDE, como consecuencia de conflictos sobre localización industrial, especialmente de una refinería de petróleo. El Tratado reconoce la necesidad de armonizar las políticas industriales, coordinar los planes de desarrollo y las políticas de transporte con vistas a un desarrollo equilibrado. Sin embargo, en lo referente al desarrollo industrial, no pasa de establecer, como dice Robson <sup>19</sup>, un marco para las negociaciones. Clasifica las industrias por categorías según su relevancia para la integración y señala los procedimientos para asignar a ciertas cate-

<sup>18</sup>Los otros miembros son el Congo, el Camerún y el Gabón.

<sup>19</sup>Véase Peter Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1968, pág. 220.

gorías las ventajas de industrias de integración. En esos casos la decisión debe ser por unanimidad. Es, en otra forma, la negociación de industria por industria que tan pocos resultados dio en el Mercado Común Centroamericano y que en este caso se revela también rígida y antifuncional. La Secretaría tendría teóricamente facultades de iniciativa, pero se la ha dotado de pocos recursos y el sistema en general es poco propicio a su acción dinámica.

En la Comunidad del Africa Oriental <sup>20</sup> el tratado vigente carece de disposiciones concretas en relación con la industrialización regional. Como dice Brewster no existe "casi ninguna estipulación que permita establecer procedimientos, órganos o instrumentos para formular, estudiar, promover y negociar propuestas de integración industrial o para resolver desavenencias" <sup>21</sup>. Sin embargo, los problemas de localización industrial, por sí solos o relacionados con las tendencias del comercio, han sido el elemento conflictivo fundamental en la corta vida de la Comunidad desde que sus miembros asumieron la independencia. Tan delicado llegó a ser este problema que en el Acuerdo de Kampala, anterior al actual y que nunca llegó a aplicarse, se dio el caso sin precedentes de incluir en el mismo la asignación concreta de algunas industrias a los tres países miembros <sup>22</sup>. El Acuerdo estableció, además, una serie de medidas para reducir las desigualdades de comercio entre los miembros, entre ellas, un complicado sistema de cuotas o restricciones cuantitativas aplicables por los países en déficit en relación con las exportaciones de los países con superávit de comercio, fundamentalmente Kenia. Por diversas razones, el Acuerdo nunca llegó a entrar en vigencia. Kenia no aceptó la distribución de industrias en él planteada y de hecho promovió la instalación de una industria de fertilizantes nitrogenados asignada a Uganda en el Acuerdo. Luego de una serie de medidas unilaterales de los países "débiles" y las represalias consiguientes que restringieron severamente el comercio de productos industriales, se llegó, finalmente, en 1967, al Tratado actual que elude el problema de la distribución directa de actividades industriales, con lo cual queda en pie la fuente fundamental de conflicto de este esfuerzo de integración<sup>23</sup>.

<sup>20</sup>Establecida en 1967, entre Kenia, la República Unida de Tanzania y Uganda sobre la base de una unión aduanera nacida en 1917, en la época colonial.

<sup>21</sup>Brewster, Op. Cit. pág. 96.

<sup>22</sup>A Tanganyika (hoy Tanzania) le fueron asignados productos de aluminio, especialmente laminados, aparatos de radio y sus componentes, neumáticos y tubos; a Uganda, bicicletas y fertilizantes nitrogenados; y a Kenia, bombillas eléctricas. Para un análisis del Acuerdo de Kampala y su infactibilidad, ver P. Ndegwa, "The Common Market and Development in East Africa", East African Publishing House, 1968 (second edition), pp. 165 a 174.

<sup>23</sup>"No se ha enfrentado el problema de asegurar que los países retrasados alcancen una participación en la industria adicional, hecha posible por la existencia del mercado común". Robson, Op. Cit. pág. 164.

El Tratado establece algunos instrumentos para tratar de influir en la distribución de beneficios y costos de la integración: un sistema de redistribución de ingresos tributarios, un impuesto llamado de transferencia, que tiene un carácter protector para ciertas actividades de los países débiles, así como reglas sobre las políticas de compras de los servicios comunes. Ninguno de estos instrumentos, sin embargo, tiene el potencial de una programación industrial para orientar localizaciones y compensar las tendencias de centralización de una manera que afiance realmente la estabilidad de la sociedad integrada, como lo demuestra la historia accidentada de este empeño de integración, del cual se podrían esperar resultados mucho más significativos a causa de las estrechas vinculaciones existentes desde hace muchos años entre sus países miembros.

El fallido Acuerdo de Kampala establecía que los países miembros debían convenir un sistema de asignaciones e incentivos industriales entre los tres países, lo que, según P. Ndegwa, significaba "un reconocimiento de la necesidad de la planificación del desarrollo industrial conjunto del Africa Oriental"<sup>24</sup>. El Comité de Expertos que debió estudiar el tema lamentablemente nunca se convocó.

Esta revisión rápida y, seguramente, superficial de los intentos de integración existente muestra que ha sido hasta ahora sumamente limitada la vigencia real de una planificación económica comunitaria. Como se ha dicho, sólo en la infraestructura física y en los servicios, algunos de dichos esfuerzos han llegado a formular programas y a realizarlos como empeños comunitarios.

El Grupo Andino entró así en un terreno virtualmente virgen al plantear con audacia el sistema que se examinará en el capítulo siguiente. Apenas ha conseguido iniciar sus trabajos y su corta experiencia, si bien confirmó el potencial de la planificación industrial, ha servido también para destacar la complejidad de sus problemas.

Pese a su intrínseca dificultad técnica y política, otros esquemas de integración buscan también sus propias vías de programación, especialmente industrial. En los estudios para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, la SIECA al referirse a los instrumentos del sistema preferencial, concluye que "más significativo aún sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas, sobre todo en los sectores agrícola e industrial, que aseguren una distribución ade-

---

<sup>24</sup>Op. Cit. p. 171, P. Ndegwa, en carta al autor de 2 de abril de 1974, sostiene, sin embargo, que al tiempo de la firma del Tratado actual no habría sido posible pensar en un sistema de distribución de industrias, debido, "entre otras razones, a las diferencias de enfoque de la industrialización en los tres países".

cuada de los aumentos de capacidad productiva entre los cinco países", y añade "uno de los elementos centrales de la política de desarrollo industrial integrada, propuesta en el Anexo 3, consiste en un esquema de asignación de algunos proyectos de industrias básicas a cada país"<sup>25</sup>. Aún más concretamente se recomienda la existencia de un mecanismo de programación industrial en la propuesta de la Secretaría regional de CARIFTA para la creación de una Comunidad del Caribe, creación que ya ha sido acordada en general en una reunión reciente en Puerto España. La Secretaría aboga por una política industrial que, entre otras finalidades, debería "promover la creación planeada de complejos industriales o industrias regionalmente integradas que sirvan a la totalidad del mercado regional"<sup>26</sup>.

El tema es pues de interés y actualidad y puede ser útil conocer cómo el Grupo Andino lo ha abordado.

#### ***IV. La planificación conjunta en el Acuerdo de Cartagena***

El Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino, constituido en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú y al cual adhirió Venezuela en 1973, surgió, como se ha dicho, de la experiencia de la Zona de Libre Comercio del Tratado de Montevideo (ALALC), y recoge en su fórmula de integración una programación que responde, en sus líneas generales, a las condiciones mencionadas en el Capítulo I. El Acuerdo de Cartagena en varias de sus disposiciones se refiere a la programación conjunta (Art. 3), a la coordinación de planes de desarrollo (Arts. 26 y 29) y a las armonizaciones de políticas económicas y sociales. Sobre todo, consagra la programación industrial conjunta como el mecanismo fundamental del Acuerdo y a ella le dedica todo un capítulo (Capítulo IV). Como se verá luego, es en esta programación industrial donde se dan las condiciones exigidas para ser un instrumento efectivo del esfuerzo de integración.

El Acuerdo combina el uso de la planificación con la acción del mecanismo liberación-arancel externo común, que rige para una parte de la producción como un medio práctico para avanzar rápidamente hacia la unión económica, mientras se toman las laboriosas decisiones de planificación. Al redactar el Acuerdo se pensó, con razón, que no era posible programar toda la actividad económica al nivel de la zona de integración. La planificación, que exige esfuerzo técnico y de decisiones, se

<sup>25</sup>"El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano", SIECA/72-VII-6/36, Octubre 1972, Guatemala, p. 87.

<sup>26</sup>Commonwealth, Caribbean Regional Secretariat, "From CARIFTA to Caribbean Community", Mayo 1972. Georgetown, págs. 85 y 86.

ha concentrado en las actividades más importantes del sector industrial, mientras el resto de la producción, sobre todo las actividades existentes, funcionan dentro de un mecanismo automático de apertura de mercados.

El Artículo 26 del Acuerdo señala la meta del esfuerzo de planificación en la zona integrada y ésta es, sin duda ambiciosa: "Los países iniciarán inmediatamente un proceso de coordinación de planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área".

El Artículo 25 dispone, además, la adopción de una estrategia para el desarrollo de la Subregión y establece los objetivos a que ella debe dirigirse, entre los cuales figura, en forma relevante, la equidad en la distribución de los beneficios de la integración.

Los mecanismos de este sistema de planificación son los siguientes, según el mismo Artículo 26 del Acuerdo:

- a) Un régimen de programación industrial
- b) Un régimen especial para el sector agropecuario
- c) La planificación de la infraestructura física y social
- d) La armonización de las políticas cambiarias, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o fuera de ella
- e) Una política comercial común frente a terceros países
- f) La armonización de métodos y técnicas de planificación.

En varios artículos posteriores precisa algunas de las características de estos mecanismos y es particularmente detallado en relación con la programación industrial y la armonización de ciertas políticas, como la de inversión extranjera, para los cuales establece plazos, en general, exigentes.

La programación industrial puede revestir dos formas: los programas sectoriales de desarrollo industrial y los programas de racionalización. Estos últimos se limitan a la industria existente que se halla sujeta al mecanismo general de liberación,

mientras los primeros se utilizarán para las actividades industriales de prioridad, particularmente la nueva industria de escala, cuyos productos se aislaron desde el principio de la acción del mecanismo de liberación general para manejarse de acuerdo con los instrumentos propios de esta programación. En todo caso, todos los productos programados o no deberán quedar plenamente desgravados y con un arancel externo común para 1980 o 1985, según los países, época de perfeccionamiento del mercado común.

Por el énfasis que pone el Acuerdo en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se advierte claramente que ellos son el instrumento básico de programación y así lo ha confirmado la experiencia. El Capítulo IV establece detalladamente los plazos de programación y el contenido de los programas, los cuales deben comprender determinaciones de localización de las industrias y todos los elementos necesarios para asegurar la validez de las asignaciones hechas. En ellos se dan inequívocamente las condiciones de una programación comunitaria en los términos descritos en el Capítulo I de este trabajo.

Completa el sistema la existencia de un órgano comunitario genuino al que se reserva la facultad de iniciativa o propuesta en todas las tareas de planificación. Es la Junta del Acuerdo de Cartagena. Está constituida por tres miembros, responsables de velar exclusivamente por el interés subregional y cuya facultad de propuesta se ha definido cuidadosamente como el necesario punto de partida de la acción que corresponde al órgano de representantes gubernamentales: la Comisión. Nunca antes se ha dado en un convenio de integración una estructura formal tan completa de un sistema de planificación conjunta.

Es todavía temprano para anticipar un juicio sobre la eficacia de este sistema. Como en el caso de la planificación nacional, la coherencia formal de los mecanismos de planificación pueden valer poco frente a la falta de motivaciones para una acción que se sujeta a previsión y disciplina, y ello es todavía más probable en el caso de una planificación regional que debe actuar en el delicado contorno de las sensibilidades nacionales. Sin prejuizar sobre los resultados finales, puede ser interesante en todo caso analizar el sendero recorrido hasta ahora por la programación industrial conjunta del Grupo que es, sin duda, su instrumento más innovador.

El ámbito de esta programación industrial quedó definido, conforme al Acuerdo, en 1970. Se resolvió que una parte, cualitativamente muy importante de la producción, alrededor de 2.000 productos de la Nomenclatura Arancelaria, debían ser ob-

jeto de programación, y éste es el sector que reúne las actividades básicas de la industria moderna que se está tratando de crear.

El conjunto reservado para programación es particularmente complejo: la industria metalmecánica, automotriz, química, petroquímica, electrónica, óptica, etc., caben entre sus fronteras, y cada uno de esos sectores presenta características técnicas y políticas muy peculiares. En rigor, cada uno de ellos debe ser tratado con un distinto enfoque en cuanto a la preparación y la negociación del programa.

La propuesta para el programa metalmecánico fue sometida a la consideración de la Comisión a mediados de 1972 y aprobada dos meses después, en agosto, terminando así un período de incertidumbre con respecto a la factibilidad de una programación industrial multinacional. Este avance, aunque limitado en su ámbito, fue uno de los pasos más importantes para la consolidación del Grupo Andino. A principios de este año, la Junta sometió tres propuestas de programas industriales que se refieren a los sectores más importantes y complejos del área reservada para programación. Son las propuestas de los programas automotor, petroquímico y fertilizantes. Las negociaciones comenzarán formalmente el 27 de mayo próximo. Es difícil estimar por cuánto tiempo se prolongarán, aun cuando es tradición del Grupo abreviar al máximo el trámite de las propuestas. En todo caso, se inicia una negociación que es sin duda la más importante y delicada que ha emprendido el Grupo Andino desde la firma del Acuerdo de Cartagena.

Es oportuno explicar con más detalle el programa aprobado para dar una idea más concreta de las características y alcance de este esfuerzo de planificación conjunta que se ha puesto ya en marcha.

Especialmente a causa de su importancia en el desarrollo de una infraestructura industrial en todos los países de la Subregión, el sector metalmecánico fue considerado, desde el principio, como de prioridad para la programación industrial. Todos los países tienen en mayor o menor grado que perfeccionar su dominio sobre ciertos procesos básicos de la metalmecánica de los que depende en definitiva su capacidad para mantener adecuadamente el parque industrial y avanzar en la producción de bienes de capital. Especialmente en el caso de los países de menor desarrollo relativo, su participación en el desarrollo del sector es vital para familiarizarlos con técnicas sin cuyo dominio es prácticamente imposible pasar de la industria más elemental. Agréguese a esa importancia tecnológica, el peso que tiene la demanda de productos metalmecánicos y la rapidez con que ésta crece y se tendrá otra razón para la prioridad del sector. Se trata por último, de actividades con una

alta capacidad relativa de empleo, factor decisivo en la actual situación de las economías latinoamericanas.

Por todas esas razones, el Grupo hizo del programa metalmecánico un objetivo central de esta etapa de la planificación industrial. Por la gran variedad de productos que él incluye y la flexibilidad relativa de localización era, además, el sector más propicio para dar participación a todos los países y responder así a los objetivos de equidad que son consustanciales con el Acuerdo de Cartagena.

Por razones de método y de tiempo, este primer programa no comprendió la industria automotriz y actividades conexas, así como unas cuantas líneas metalmecánicas de maquinaria específica que requerían un análisis más detenido de proyectos. Abarca, en cambio, familias de productos que representan los rubros fundamentales de la industria metalmecánica: máquinas, herramientas, electromecánica, gran parte de la maquinaria genérica y la maquinaria específica que se halla dentro de la escala de posibilidades de la Subregión, especialmente la maquinaria para minería, para la agricultura, para la industria alimentaria, la de plásticos, etc., así como algunos productos intermedios y bienes de consumo en los cuales la dimensión económica tiene carácter determinante para la producción.

El método de programación seguido trató de combinar, en la selección de unidades de asignación, criterios de afinidad tecnológica con requisitos de viabilidad económica. Se llegó así a unidades asignables que constituían verdaderas familias de productos, cuya producción podría evolucionar, gradualmente, a medida que se asimilase la tecnología correspondiente. Esas unidades se estructuraron luego en conjuntos de asignaciones por países, de modo que cada uno de estos tuviese la ocasión de familiarizarse con todos los procesos tecnológicos básicos de la metalmecánica: forja, fundición, maquinado, tratamiento térmico, etc. Se buscó, además, que el conjunto diese una base de especialización en el futuro a todos los países. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, el programa pone su acento central en el equipo de aire comprimido, especialmente de uso minero; en el Ecuador, la micromecánica y los sistemas hidráulicos; en el de Colombia, en la maquinaria agrícola, el equipo para la industria alimenticia, así como las herramientas forjadas; en el de Chile, electromecánica pesada, maquinaria minera y equipo ferroviario; finalmente en el de Perú, maquinaria de elevación y cambiadores de velocidad, maquinaria minera y electromecánica. Adviértase que esas tendencias de especialización se fundamentan en condiciones existentes en las economías de los Países Miembros que revelan, sin duda, las direcciones más naturales de evolución dentro del sector.

En total, el programa distribuye con esos criterios, entre los cinco países, actividades cuya demanda en 1980 se estimó en alrededor de 800 millones de dólares y una producción probable de 285 millones, con los siguientes montos por país: Bolivia: 34,2 millones; Colombia: 73,5 millones; Chile: 71,6 millones; Ecuador: 37,2 millones; y Perú: 67,9 millones. En el anexo consta la distribución de las unidades asignadas por países, entre los cuales no aparece Venezuela porque la decisión de su ingreso se produjo posteriormente a la aprobación del programa. En todo caso, la ocupación directa que el programa puede generar, en una primera aproximación, se calcula en alrededor de 40.000 personas, en su casi totalidad de personal calificado, y la inversión necesaria en alrededor de 300 millones de dólares.

Se ha explicado así el contenido fundamental del programa en cuanto a la distribución de actividades. Esta distribución se complementa con una serie de reglas que aseguran, por una parte, la asignación, mediante una desgravación total casi inmediata de los productos asignados, así como su protección mediante un arancel externo común para terceros. Se establece un sistema especial de evaluación, plazos de realización y un sistema de administración para coordinar la acción conjunta en el cumplimiento del programa.

En los hechos, el programa constituye un instrumento comunitario coherente alrededor del cual puede articularse una política conjunta que sirva no sólo para vincular entre sí a los Países Miembros, sino para darles una base excepcional de relación con el exterior. De hecho, las posibilidades de inversión o de comercio que se derivan del programa metalmeccánico han sido el centro de interés de las relaciones del Grupo con otros países de América Latina o el resto del mundo.

No se ignora, naturalmente, que la aprobación de un programa industrial no asegura el éxito de la planificación de la industria en el sistema de integración. Restan por definir sectores importantes para el desarrollo subregional que entrañan además complejidades técnicas y políticas. Pero el primer programa ha demostrado que es posible conseguir el consenso y que el instrumental metodológico permite reunir el mínimo de información necesaria para orientar las decisiones.

En conjunto las propuestas sobre el programa de la industria automotriz y el programa del sector petroquímico representan una producción que en 1985 se estima llegará a 3.800 millones de dólares, es decir una parte sustancial de la producción industrial total. Los dos sectores tienen una alta prioridad para el desarrollo de todos los países miembros; la industria automotriz, por su efecto dinámico sobre un amplio frente de la actividad económica y sus repercusiones tecnológicas; en la si-

tuación actual, con un gran número de plantas terminales de ensamblaje montadas antes del establecimiento del Grupo Andino, requiere, además, de una racionalización. En el caso de la industria petroquímica, la importancia del programa deriva de la abundancia de hidrocarburos en el Grupo Andino y la doble capacidad de subsistir importaciones y generar exportaciones que muestra esta industria en la actualidad, especialmente a causa de la crisis mundial de energía. En los dos casos, pero especialmente en el segundo, las ventajas de escala económica son decisivas, por lo cual corresponden plenamente a las actividades que a lo largo de este trabajo se han calificado como de integración.

Tanto las características técnicas como los métodos seguidos en la preparación de estos programas son bastante diferentes a los empleados en el programa metalmeccánico ya descrito. El programa petroquímico, con plantas de gran dimensión reunidas en complejos de producción de básicos e intermedios, en unidades rígidamente ligadas por sus coeficientes técnicos, exige un análisis de perfiles de proyecto más cercano a los métodos rigurosos de la programación industrial, rigor que no era necesario ni posible en el caso de la industria metalmeccánica. El programa automotor permite una mayor flexibilidad. Habría sido muy difícil, demorado y, además, probablemente inútil contar con estudios detallados de más de centenar de plantas que serán necesarias para la fabricación de partes, conjuntos y subconjuntos de los vehículos, y los terminales de ensamblaje. En ese caso, un conocimiento profundo de la industria y la observación de ésta en países de dimensión aproximadamente parecida al Grupo Andino, ha posibilitado la preparación de prototipos de las principales unidades productoras que han sido la base para determinar el número de unidades, su posible distribución, la integración deseada, y el rango de costos y precios posibles para establecer la protección requerida. El instrumental que estos programas usan es, por lo mismo, diferente o se emplea de acuerdo a criterios distintos que en el caso del programa metalmeccánico.

Conforme con los principios de esta planificación conjunta, los dos programas tienen de común con el metalmeccánico el objetivo de dar oportunidad a todos los Países Miembros a participar en el desarrollo de estas industrias y para ello se establecen reglas para velar por la seguridad de las asignaciones, dentro de plazos razonables.

El rasgo fundamental de la propuesta del programa automotor es restringir considerablemente el número de modelos de vehículos que se producirían en el Grupo Andino para así facilitar el desarrollo de una industria de partes y componentes. De la gran variedad de vehículos que se ensamblan actualmente en el Grupo Andino

no, con muy poca eficiencia, se recomienda limitarse a ocho modelos básicos de automóviles y ocho de camiones, clasificados los primeros según la cilindrada, y los segundos según el peso bruto vehicular. Las asignaciones de producción de vehículos terminados se distribuirían entre los países, pero estos sólo podrían exportar dichos vehículos cuando incorporen los componentes cuya fabricación sea exigida a cada país de acuerdo con una repartición que tiende, como en el caso del programa metalmeccánico, a crear las bases de una especialización. Para conseguir dimensiones adecuadas en las plantas de componentes, se establece como una condición de negociación con las empresas terminales, la exportación de una parte de la producción de las mismas a cambio de la importación de los componentes no exigidos.

El programa total, que comprende también tractores, maquinaria de construcción, motociclos y motores estacionarios, requeriría la instalación de alrededor de 100 fábricas en todos los países, inclusive de procesos básicos como fundición y forja. El empleo directo que el programa crearía sería de 135,000 personas, cifra que se multiplicaría varias veces si se toma en cuenta el efecto inducido en otras actividades.

Las propuestas de programas petroquímico y de fertilizantes buscan la creación de una industria de exportación mediante el apoyo del mercado andino como base inicial. Los métodos usados son, sin embargo, distintos; en el caso de los fertilizantes la propuesta no distribuye producciones entre países y se limita a disponer una inmediata liberalización interna con un arancel externo común bajo. La tesis subyacente, reflejo de la prioridad de la agricultura en este período de escasez, es la de facilitar por todos los medios el abastecimiento de fertilizantes a los más bajos precios posibles. Como en el Grupo existen recursos abundantes de gas natural y una demanda ávida, hay razones para esperar que surja una producción eficiente con dimensiones de planta adecuadas para exportar no sólo al mercado andino, sino al mercado mundial.

En el caso de la petroquímica se asignaron a los países los productos intermedios y finales, sin poner límites a las capacidades de planta. La razón es que el Grupo no tiene una dimensión suficiente como mercado para sustentar con eficiencia los complejos previstos. En la producción de petroquímicos básicos eso sólo sería posible si se crean complejos binacionales o se busca el complemento del mercado internacional, posibilidades que la propuesta deja abiertas y que son en realidad las alternativas válidas dado el bajo nivel del arancel externo común que se establece en ellos.

Como se advierte, cada uno de estos programas o propuestas de programas, por caminos y métodos distintos según la naturaleza del sector, aprovecha el cambio de horizonte técnico y económico que significa la integración, para racionalizar profundamente la industria existente y basar el desarrollo de la nueva industria en un ambiente mucho más abierto a la influencia de la economía mundial que lo que fue habitual en la América Latina en los últimos treinta años.

No existe experiencia suficiente para generalizar sobre la metodología de esta programación comunitaria. El elemento tiempo, que es un factor de gran importancia en un movimiento de integración, la escasez de información y el primario "estado de las artes" cuando se trata de conciliar objetivos múltiples obliga en general a programar valiéndose de elementos aproximados y de indicadores bastos. Distribuir las localizaciones de acuerdo con un cálculo de óptimo, demoraría mucho y sería de poca utilidad, no sólo por las restricciones políticas, sino por las limitaciones de la información y los métodos en uso. Como dice Martin Carnoy al comentar un análisis de esa clase hecho para 14 industrias en el marco de la integración latinoamericana, "obtener el óptimo requiere un análisis de equilibrio general, que considere todas las limitaciones de una economía, inclusive las limitaciones en los recursos totales disponibles en cada zona y en la región como en todo. No es todavía posible hacer eso de una manera coherente a causa de problemas de computación, sin hablar de la imposibilidad de conseguir todos los datos necesarios" <sup>27</sup>.

Con ingenio y realismo habrá que dar en cada caso con la manera que permita avanzar a la programación conjunta y sobre todo con el sistema que permita realizarla, que no es tema que se pueda tratar en este trabajo. Conseguir resultados positivos en estas tareas sería dar un paso fundamental para el éxito de los esfuerzos de integración de los países en desarrollo.

---

<sup>27</sup>"Industrialization in a Latin America Common Market", ECIEL. Study prepared by Martin Carnoy, Washington, D. C. The Brookings Institution, 1972, págs. 36 y 37. (Traducción del autor).

**ANEXO**

**Grupo andino: Programa metalmecánico (Unidades asignadas por países)**

**A. BOLIVIA**

Número	Denominación	Demanda estimada en 1980	Producción estimada en 1980
(Millones de dólares)			
2.1	Compresores de 40 HP o más	13,33	9,33
2.2	Herramientas neumáticas	1,68	1,18
12.2	Útiles para roscar	3,80	2,86
12.3	Placas, varillas, etc. sinterizadas	0,39	0,08
19.2	Taladradoras radiales y roscadoras	4,52	0,90
20	Máquinas de aserrar	1,60	0,36
21.2B	Triconos para uso petrolero	6,84	4,79
21.5	Trituradoras cónicas	11,97	3,59
28.1a)	Aparatos de corte o seccionamiento menores de 1.000 voltios	41,39b)	10,35
35.6	Unidades selladas de absorción	1,56	0,94
		87,28	34,18

a) Asignada también a Ecuador.

b) Demanda regional para la localización compartida.

**B. COLOMBIA**

1.1a)	Pulverizadores	2,00c)	0,30
1.2a)	Máquinas cultivadoras	6,78c)	1,02
1.4	Cosechadoras	25,86	2,59
3.1	Máquinas para llenar, cerrar, etc.	14,35	4,31
6	Maquinaria de molinería	4,29	0,86
9.1	Maquinaria para la industria panadera y del cacao	7,56	1,51
10	Equipo para fundición	5,36	1,61
11	Tijeras, navajas, etc.	7,79	3,90
17	Máquinas de forja	1,25	0,13
18	Máquinas terminadoras de superficie	17,07	1,71
22.1	Máquinas para la industria plástica	20,84	2,08
25.1b)	Bombas centrífugas y turbobombas	17,29c)	3,46
27a)	Elementos para el paso de fluidos	21,09c)	7,38
30	Avionotas	34,73	17,37
31.1a)	Aparatos para odontología	2,08c)	0,52
31.2a)	Instrumental médico quirúrgico	11,81c)	1,18
35.2a)	Compresores herméticos para refrigeración	10,60b)	5,30
35.4	Compresores abiertos para refrigeración	1,90	0,78
35.7	Máquinas de limpiar en seco	4,56	1,82
35.8	Máquinas de coser	25,56c)	7,67
35.9b)	Telares manuales	11,54c)	2,31
35.15	Juguetes	9,09	4,55
35.16	Máquinas para la fabricación de calzado y otras manufacturas de cuero	3,84	1,15
		267,24	73,49

a) Asignada también a Chile.

b) Asignada también a Chile y Perú.

c) Demanda regional para la localización compartida.



**C. CHILE**

Número	Denominación	Demanda estimada en 1980	Producción estimada en 1980
(Millones de dólares)			
1,1 <sup>a)</sup>	Pulverizadores	2,00 <sup>d)</sup>	0,30
1,2 <sup>a)</sup>	Máquinas cultivadoras	6,78 <sup>d)</sup>	1,01
1,3	Maquinaria para pastos	7,18	1,44
8,1 <sup>b)</sup>	Generadores y motores	62,77 <sup>d)</sup>	8,26
8,2 <sup>b)</sup>	Reclificadores	4,18 <sup>d)</sup>	0,63
8,3 <sup>b)</sup>	Transformadores	22,78 <sup>d)</sup>	5,70
13	Prensas mecánicas	7,40	0,74
16	Fresadoras para metales	12,45	1,25
21,1A <sup>b)</sup>	Brocas para minería	1,20 <sup>d)</sup>	0,30
21,2A	Triconos para uso minero	2,93	2,05
21,4 <sup>b)</sup>	Trituradoras y otras máquinas	62,74 <sup>d)</sup>	9,41
23	Equipo ferroviario	5,62	2,81
25,1 <sup>c)</sup>	Bombas centrífugas y turbobombas	17,29 <sup>d)</sup>	3,46
27 <sup>a)</sup>	Elementos para el paso de fluidos	21,09 <sup>d)</sup>	7,36
28,2 <sup>b)</sup>	Aparatos de corte y seccionamiento mayores de 1.000 voltios	27,34 <sup>d)</sup>	5,47
29,2	Máquinas, aparatos o instrumentos de medida, comprobación y control	11,40	3,42
31,1 <sup>a)</sup>	Aparatos para odontología	2,08 <sup>d)</sup>	0,52
31,2 <sup>a)</sup>	Instrumental médico-quirúrgico	11,81 <sup>d)</sup>	1,18
35,2 <sup>a)</sup>	Compresores herméticos para refrigeración	10,60 <sup>d)</sup>	5,30
35,8 <sup>a)</sup>	Máquinas de coser	25,56 <sup>d)</sup>	7,67
35,9 <sup>a)</sup>	Telares manuales	11,54 <sup>d)</sup>	2,31
35,10	Máquinas fotográficas de foco fijo	1,56	0,94
		358,30	71,57

- a) Asignada también a Colombia.  
 b) Asignada también a Perú.  
 c) Asignada también a Colombia y Perú.  
 d) Demanda regional para la localización compartida.

**D. ECUADOR**

7	Maquinaria para la industria láctea	2,27	0,45
12,1	Brocas, mechas, escañadores, etc.	15,18	10,63
14	Prensas hidráulicas	6,71	1,34
16	Máquinas alternativas de arranque de viruta	2,74	0,55
22,2	Prensas formadoras para la industria plástica	5,21	1,04
24	Instrumentos de medida y control eléctricos o electrónicos	18,72	5,02
26	Centrífugas	4,53	0,91
28,1 <sup>a)</sup>	Aparatos de corte y seccionamiento menores de 1.000 voltios	41,39 <sup>b)</sup>	10,35
32	Relojería	11,85	3,56
34	Sistemas hidráulicos	4,53	1,81
35,12	Manómetros	3,80	1,52
		114,93	37,18

- a) Asignada también a Bolivia.  
 b) Demanda regional para la localización compartida.

**E. PERU**

3.2	Máquinas para empaquetar, envasar y embalar	2,94	0,29
4	Maquinaria para la industria cerámica	7,57	2,27
5.1	Máquinas de elevación; polipastos, tornos y cabrestantes	11,95	5,95
8.1 <sup>a)</sup>	Generadores y motores	82,77 <sup>c)</sup>	8,27
8.2 <sup>a)</sup>	fertilizadores	4,18 <sup>c)</sup>	0,02
8.3 <sup>a)</sup>	Transformadores	22,78 <sup>c)</sup>	5,09
9.2	Maquinaria para la industria de aceites, jabones, etc.	2,77	0,83
13 <sup>a)</sup>	Prensas mecánicas	7,40 <sup>c)</sup>	0,74
19.1	Taladradores	4,52	0,91
21.1A <sup>a)</sup>	Brocas para minería	1,20 <sup>c)</sup>	0,30
21.1B	Barrenos integrales	4,79	2,40
21.3	Aparatos de perforación	61,17	6,12
21.4 <sup>a)</sup>	Trituradoras y otras máquinas	82,74 <sup>c)</sup>	9,41
25.1 <sup>b)</sup>	Bombas centrífugas y turbobombas	17,29 <sup>c)</sup>	3,45
25.2	Bombas para expendio de combustible	2,50	1,75
28.2 <sup>a)</sup>	Aparatos de corte y seccionamiento mayores de 1.000 voltios	27,34 <sup>c)</sup>	5,47
29.1	Instrumentos de dibujo y cálculo	3,80	1,14
33	Variadores de velocidad	3,46	1,38
35.1	Recipientes para gases	1,33	0,80
35.3	Compresores herméticos para refrigeración	4,16	2,50
35.5	Evaporadores ("roll-bond")	2,18	1,53
35.9 <sup>b)</sup>	Telares manuales	11,54 <sup>c)</sup>	2,30
35.11	Aparatos de proyección fija	0,62	0,31
35.13	Termostatos	4,55	2,25
35.14	Taxímetros y parquímetros	1,44	1,15
		<b>357,00</b>	<b>67,89</b>

a) Asignada también a Chile.

b) Asignada también a Chile y Colombia.

c) Demanda regional para la localización compañía.

**Referencias**

- \*Anónimo, COMMUNICATION DE LA COMMISSION RELATIVE AU PROGRAMME DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE. pC - Bruselas, Belgica. 1973;
- \*Anónimo, PROGRAMA COMPLEJO DE PROFUNDIZACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA COLABORACION Y DE DESARROLLO DE LA INTEGRACION ECONOMICA SOCIALISTA DE LOS PAISES DEL CAME. - Moscú, Rusia. 1971;
- \*Anónimo, PROGRAMA COMPLEJO DE PROFUNDIZACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA COLABORACION Y DE DESARROLLO DE LA INTEGRACION ECONOMICA SOCIALISTA DE LOS PAISES DEL CAME . p11 - Moscú, Rusia. 1971;
- \*Anónimo, PROGRAMA COMPLEJO DE PROFUNDIZACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA COLABORACION Y DE DESARROLLO DE LA INTEGRACION ECONOMICA SOCIALISTA DE LOS PAISES DEL CAME. p27-29 - Moscú, Rusia. 1971;
- \*Secretaría del CAME, INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF THE COUNCIL OF MANUAL ECONOMIC ASISTANCE IN 1971. - Moscú, Rusia. 1972;
- \*Secretaría del CAME, INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF THE COUNCIL OF MANUAL ECONOMIC ASISTANCE IN 1971. p18 - Moscú, Rusia. 1972;
- \*Secretaría del CAME, INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF THE COUNCIL OF MANUAL ECONOMIC ASISTANCE IN 1971. p33 - Moscú, Rusia. 1972;