

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

**INSTITUTO DE ECONOMIA**



# **INDUSTRIALIZACION E INTEGRACION**

Cr. ALBERTO TISNES

Apartado de la Revista N.º 26 de la  
Facultad de Ciencias Económicas y  
de Administración.

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1 9 6 7

## **Industrialización e Integración\***

*Un intento de compatibilización conceptual y política en el marco de los desarrollos económicos y sociales latinoamericanos.*

### **I - INTRODUCCION**

Enfocar hoy la industrialización y la integración de América Latina, en el marco del desarrollo económico y social, resulta un intento especialmente comprometido en la medida en que:

- a — se tome conciencia de un cierto estado actual en los tres aspectos;
- b — se considere que ese estado surge de una evolución anterior;
- c — se reconozca que este proceso condiciona, limita y enmarca las proyecciones futuras; por lo tanto, las opciones posibles.

Sobre estos aspectos se escribe a distintos niveles: supranacional, plurinacional, nacional y así sucesivamente. Se habla en las reuniones a esos niveles y en ámbitos diversos (políticos, empresariales, laborales, docentes y estudiantiles). Se actúa diariamente. Se comparan situaciones nacionales evaluándose grados, tasas y ritmos relativos, como explicitadores del progreso y dinamismo.

Sin embargo, a poco de meditar en tales lecturas, exposiciones y debates, penetran algunas dudas en el espíritu de quienes se dedican a ello:

a — ¿Existe detrás de las expresiones "industrialización", "desarrollo" e "integración", un alfabeto conceptual común (al menos con relación a los principales caracterizadores de cada una)?

b — ¿Corresponde ese alfabeto a un lenguaje correcto?; ¿está respaldado por conceptos coherentes y aceptados por todos?

Tales inquietudes nos llevaron a plantear el presente trabajo como un primer intento para confirmarlas, contribuir a disiparlas o estimular otros esfuerzos que logren superarlas si ellas resultan de sus conclusiones.

El marco de los desarrollos económicos y sociales latinoamericanos, que tomamos como referencia en su contenido conceptual e histórico, es objeto del capítulo siguiente.

---

\* Presentado al II Congreso Internacional de Economía, realizado en la ciudad de Córdoba, (Argentina) del 25 al 30 de julio de 1966.

## II — EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

Con respecto a su contenido como evolución (aunque se le adjudique, indiscriminadamente y sin mayor análisis, el carácter de proceso), existe acuerdo general en Latinoamérica, tanto en la literatura económica autóctona, cuanto en la mayor parte de los círculos nacionales jurídicamente responsables de la política económica. La coincidencia de opiniones resulta mayor todavía cuando se intenta formalizar políticas con metas cuantificadas, que parecen posibilitar la satisfacción de aspiraciones sociales, muchas de ellas no mensurables, pero de urgencia e importancia evidentes, aun para pueblos y gobiernos extranjeros. Se acepta, en consecuencia, comúnmente, una normatividad de progreso en lo económico y social, que trasciende los países para convertirse en fin continental. Aplicándola, se diseñan políticas para el largo plazo, de características similares y cuya síntesis ensayamos a continuación.

*A Contenido de la política tendiente a incrementar el desarrollo en el largo plazo.*

Se la concibe como un esfuerzo intenso, nacional y regional, para optimizar:

a — El ingreso en general y, en especial:

i — su tasa y ritmo de desenvolvimiento; ii — el potencial utilizado; iii — una distribución tendiente a disminuir disparidades entre los distintos grupos sociales, sectores y regiones nacionales;

b — La inversión, el ahorro, la producción, ocupación, productividad y técnica, principalmente en cuanto a:

i — Sus tasas y ritmos de desarrollo; ii — sus respectivas distribuciones según pautas que brinden oportunidades crecientes de acceso a los sectores y clases sociales económicamente dependientes.

c — El nivel de vida, la educación, la vivienda, la salud, el descanso y las posibilidades de cambio económico-social, con énfasis en:

i — Tasas y ritmos permanentemente crecientes; ii — una distribución incisivamente progresiva.

Una política de este contenido tiene, sin embargo, requerimientos y limitaciones, que no siempre se compadecen con la realidad y casi nunca con la política económica convencional. En efecto, el llamado "comportamiento espontáneo de la economía" (verdadero indicador del grado de ociosidad de los recursos, del de sus tenedores, así como de la dominación, preexistentes) o las denominadas "reglas de juego del mercado" (eficaz instrumento para ejercer la dominación y defender la ociosidad), la contrarían, detienen o revierten. Para impulsarla y sostenerla debe organizarse la marcha de la economía y el mercado en función del orden de prioridades requerido por un itinerario de aproximaciones sucesivas a las optimizaciones expuestas precedentemente. Ello implica discriminar (pero no dominar al ser humano); y, para hacerlo con criterio social, la institución teóricamente idónea es el Estado.

Este está condicionado en la realidad por dos aspectos fundamentales:

- i — El régimen nacional que delinea sus atribuciones y establece su motivación;
- ii — los regímenes dominantes en el campo internacional;
- iii — su propia organización, determinante de la eficacia administrativa.

Por otro lado, la cuantía de los recursos disponibles y potenciales, su dotación relativa, conjuntamente con el volumen económico-social, permiten distintas estrategias, dinamismo, esquemas y umbrales a los desenvolvimientos nacionales.

Las precisiones anteriores sobre los requerimientos y limitaciones de una política tendiente a incrementar el desarrollo en el largo plazo, de contenido generalmente aceptado en nuestro continente, nos lleva a plantearnos algunas dudas cuya importancia puede ser capital:

- ¿Cuál es el concepto de desarrollo en que se apoya?
- ¿Cuáles son las características de su enfoque temporal?
- ¿En qué medida es deliberado y racional?

A partir de su formulación, comienza a percibirse la existencia de discrepancias subyacentes tras la unanimidad de las declaraciones y enunciaci-ones de propósitos económico-sociales del continente y de los países que lo componen.

#### **B** *Contenidos y características del proceso de desarrollo.*

- a — Su asimilación con el crecimiento.

Algunos enfatizan los aspectos económicos que lo indican y confiando a éstos la marcha de los sociales, relegan a un segundo plano tanto los políticos como los culturales. Este orden de razonamiento los lleva a centrar su enfoque temporal en la evolución cuantitativa, descuidando su perfeccionamiento cualitativo. Su óptica es parcial. Como consecuencia, es débil el carácter deliberado y racional, por cuanto se relaciona sólo con parte de los factores que determinan la evolución de la economía y no puede, por tanto, organizar el conjunto.

- b — Su concepción y caracterización complejas.

Frente a la simplificación y parcialización del contenido y características anteriores, se sitúa una corriente de pensamiento de la que Helio Jaguaribe es representativo y lúcido expositor. (1) Expresa este autor: "El desarrollo es un proceso social global, y sólo por comodidad metodológica, o en un sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social. Concebido en el cuadro más amplio del proceso social global, el proceso económico es un proceso de crecimiento de la renta real, que se caracteriza por el mejor empleo de los factores de producción, en las condiciones reales de la comunidad y de las ideas de la época"... "la idea de desarrollo tiene el sentido de un perfeccionamiento cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo, del empleo de una mejor tecnología y de una mejor utilización de los recursos naturales y del capital".

(1) Ver "Desarrollo Económico y Desarrollo Político" EUDEBA - 1964, págs. 13 y sgtes.

Y agrega más adelante, sintetizando su pensamiento: "En términos conceptuales, el desarrollo es la explicitación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico social. Esas potencialidades son los modos de ejercicio de la racionalidad. En términos reales, el proceso de desarrollo es el proceso histórico-social mismo en la medida en que se encamina hacia su creciente racionalización".

De lo expuesto por Jaguaribe surge:

i — El desarrollo es un proceso, lo que a su vez involucra abarcar el "conjunto de las fases sucesivas" de los fenómenos que comprende (tomando el concepto de proceso en su contenido etimológico);

ii — El proceso de desarrollo económico debe concebirse en el cuadro más amplio del proceso social global;

iii — Conceptualmente, es la explicitación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico-social;

iv — La deliberación y racionalidad del proceso, en su acepción más amplia, obliga a considerar el conjunto de las fases sucesivas que se dan en esa explicitación de potencialidades, (espaciales, económicas, históricas, sociológicas y temporales). Para asegurarle el carácter de conjunto de fases sucesivas, es necesario organizarlas.

v — En consecuencia, el desarrollo económico y social como proceso deliberado, consciente y racional:

—debe concebirse en el ámbito amplio del proceso social global;

—abarcará la explicitación de potencialidades económico-sociales como conjunto de fases sucesivas, lo cual requiere organizarlas;

—para organizar hay que distinguir las partes del conjunto, ordenarlas, jerarquizarlas y relacionarlas para el funcionamiento de un todo que deba cumplir un objetivo determinado;

—el objetivo, en este caso, es lograr un perfeccionamiento cuantitativo y cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo, (de alta movilidad, y por ello escasa dominación del ser humano) y el empleo de una mejor tecnología, (adjetivada por su capacidad para obtener la combinación más eficiente y de mayor utilización de los recursos naturales, así como del capital; en consecuencia, con efecto decreciente en la ociosidad).

El desarrollo económico y social, como proceso racional y deliberado, así definido, presenta una gran similitud (lindante en la confusión) con el proceso integracionista, también deliberado y racional, según veremos más adelante.

Correspondería ahora analizar cuáles han sido los procesos nacionales de desarrollo económico y social latinoamericanos, sobre qué concepto se apoyaron y cuál fue su grado de racionalidad y deliberación.

### *C Los procesos de desarrollo económico y social latinoamericanos.*

En el Continente se verifica la existencia de recursos disponibles y potenciales, sus dotaciones relativas y volúmenes económico-sociales, de distin-

ta cuantía. El conjunto de circunstancias permite diferentes estrategias, esquemas, dinamismo y umbrales a los desenvolvimientos nacionales.

Estos aspectos juegan en la realidad latinoamericana, concomitantemente con puntos de partida disímiles.

Todo ello se refleja en la heterogeneidad de las estructuras económicas, políticas y sociales resultantes de evoluciones o procesos, a veces poco comparables, en motricidad y elementos de impulsión. Tal conjunto de disparidades nos lleva a plantear seguidamente un solo tipo de desarrollo y un ejemplo, de volúmenes económico-sociales.

*D Tipos de desenvolvimiento según el volumen económico-social relativo.*

a) — Países de mayor volumen económico-social relativo.

Tienen un ingreso nacional que representa un porcentaje importante del ingreso global de la zona. Disgreguemos esta primera característica en sus principales elementos componentes:

i — Un mercado interno actual y potencial grande, consecuencia principalmente:

— de su caudal demográfico;

— de la evolución de la población por edades;

— de la tasa de crecimiento de su ingreso, y su redistribución progresiva.

ii — Una amplia gama de recursos naturales y humanos. Entre los primeros, algunos de carácter estratégico, como el petróleo, ciertos metales, etc., escasamente explotados en relación a su volumen.

iii — Una dotación de recursos con escasez relativa de capital, con tendencia a disminuir, en el sector privado especialmente, por la atracción que ejercen sobre grandes empresas extranjeras internacionales, la índole estratégica de algunos, (lo que trae como consecuencia radicaciones de capitales, en ciertas circunstancias de volumen masivo).

iv — Polos dinámicos de crecimiento regional.

v — Una manufactura relativamente pesada, con tendencia a serlo cada vez más debido a los siguientes hechos:

— la economía de escala que permite la dimensión de su mercado interno;

— el volumen y variedad de sus recursos naturales;

— la afluencia directa de capital extranjero en las ramas de que se trata.

vi — Una dependencia del exterior que puede decrecer en cierto grado por obra de:

— nuevas sustituciones de importaciones que posibiliten la evolución del sector manufacturero esbozada en el punto "v";

— el incremento de la ocupación y el ingreso posible en las condiciones anotadas hasta aquí.

vii — Problemas de pagos cuya importancia decrece en la medida que progresan nuevas sustituciones de importaciones y nacionalizaciones de capitales extranjeros.

viii — Una economía en crecimiento con las siguientes características:  
—sostenido; —con tasa creciente; —con amplias posibilidades de redistribución social progresiva; —con tendencia creciente a utilizar mejores tecnologías.

En este tipo encuadran cómodamente Méjico y Brasil; sin cumplir con algunos requisitos, Chile y Argentina. Sin embargo, la inclusión se modificaría si introdujéramos los grados de dependencias sociales y políticas (tanto internas como externas).

Como ejemplo de un tipo totalmente diverso, analizamos seguidamente a nuestro país.

b — URUGUAY como país de mediano volumen económico-social relativo.

Su ingreso nacional tiene escasa importancia en el ingreso total de la zona. A tal hecho debemos agregar:

i — un mercado interno actual y potencial pequeño, determinado por:

- bajo volumen demográfico;
- tendencia al envejecimiento de su población;
- ingreso estancado o en disminución.

ii — Recursos naturales y humanos de cuantía reducida. Entre los primeros, algunos totalmente utilizados (agotamiento de la frontera agrícola).

iii — Una escasez relativa de capital sin posibilidades cercanas de disminuir por medio de nuevas radicaciones en el país de empresas extranjeras.

iv — Un solo polo de crecimiento (Montevideo), actualmente estancado o en retroceso.

v — Una manufactura fundamentalmente liviana como resultado de las siguientes circunstancias:

- carencia de recursos naturales o no explotación de los existentes (petróleo, metales, etc.);
- gran dificultad en acceder a economías de escala por la pequeña dimensión de su mercado interno;
- insuficiencia creciente de capital debido a la tendencia que acusa el ingreso.

vi — Una doble dependencia del exterior, cuya disminución no es previsible, ya que:

- el proceso de sustitución de importaciones, reducido a las posibilidades de una industria liviana, está prácticamente agotado;

— tiene un alto porcentaje de insumos y bienes de capital requeridos por la producción interna de manufactura;

— presenta una considerable participación del ingreso de origen externo en el total, por lo cual cualquier contracción del mercado internacional disminuye el ingreso global y, por lo tanto, la ocupación.

vii — Problemas de pago cada vez mayores originados y acelerados por:

— “déficits” acumulados del Balance de Pagos;

— salidas de capitales cada vez en mayor volumen.

viii — Una economía estancada o decreciente en un proceso que, aun cuando se carece de información estadística, se puede presumir que está produciendo una redistribución regresiva del ingreso.

ix — Una clase empresarial poco pujante, cuyo dinamismo está determinado y condicionado por el apoyo estatal y que muestra poca tendencia a la utilización de nuevas y mejores tecnologías.

Además de las disparidades anotadas en potencial, tasas, ritmos, dependencia exterior y perspectivas de evolución, se dan otras no menos trascendentes. Algunos países sólo crecen; otros desarrollan algunas regiones, aumentando el atraso relativo de grandes extensiones de su territorio (en muchos casos pauperizadas), sin que las zonas de progreso alcancen a irradiar sus efectos positivos al resto del espacio nacional obrando como verdaderos polos de desenvolvimiento. En muchos casos no se cumple la premisa del esfuerzo nacional intenso.

Por el contrario, en muchos centros dinámicos actúan empresas extranjeras de comportamiento y origen muy disímil. Unas, verdaderas y auténticas nacionalizaciones de capital y capacidad productiva externa; otras, filiales de Grandes Firmas, con estrategias y decisiones independientes de las prioridades del país en que operan; finalmente, algunas que constituyen verdaderos mecanismos para saltar las restricciones nacionales al comercio exterior.

Todo ello implica un impulso cuya dinámica y permanencia escapa en buena medida a la capacidad de decisión de los gobiernos latinoamericanos y constituyen puntos de resistencia o condicionan el cambio que comporta el desarrollo económico y social como proceso racional. Estos puntos de resistencia se agregan a los internos, apoyados en distintos grados de dominación política y social. Finalmente, pueden comprobarse pesos y efectos muy distintos de la industria en los desarrollos, crecimientos o involuciones nacionales:

— Industrias que ejercen un efecto propulsor de la actividad económica (las que corresponderían a las nociones de “industrias motrices” o “industrias industrializantes”, según conceptos del Profesor Perroux y de Bernis, respectivamente), constituyendo verdaderas industrializaciones, de amplio contenido según veremos luego.

— Manufacturas livianas que absorben en parte los factores liberados por la involución económica, capitalizando a su favor la social;



— En general, industrias que arrastran, completan o frenan la marcha del resto de la economía.

E — Conclusiones parciales.

Los llamados desarrollos económicos y sociales latinoamericanos comprenden bajo la misma denominación:

a — Simples crecimientos económicos, sin mejoras cualitativas en el funcionamiento de la economía, permitiendo, muchas veces, involución o dominación social y política.

b — Desarrollos parciales, sectoriales o regionales, en un conjunto económico cuyas fases no cumplen los requisitos de un proceso, comportando bajas posibilidades de racionalización.

c — Desarrollos concebidos racional y deliberadamente como un proceso del contenido que definimos en las conclusiones de B — b.

d — Aplicando conceptos de contenido preciso, resultan, más que desarrollos económicos y sociales latinoamericanos, coexistencias, con entornos muy difusos, de simples crecimientos, meras evoluciones crecientes de indicadores económicos, estancamientos y retrocesos económico-sociales, con procesos que se racionalizan en un conjunto de fases organizadas.

### III — *La industrialización como proceso.*

De su descripción en los distintos países latinoamericanos durante las dos últimas décadas, surgen aspectos comunes cuya síntesis intentamos seguidamente.

A — Principales caracterizadores.

Generalmente se utilizan algunos indicadores fundamentales:

a — Incremento relativo de la inversión y la asignación de recursos por parte de la industria con respecto a las demás producciones. Ello permite mostrar:

i — Tasas y ritmos de evolución del propio sector;

ii — Tasas y ritmos del sector con relación a los demás.

b — Aumento relativo del producto generado por esa actividad con relación al de las demás desarrolladas en las economías nacionales, explicitándose también tasas y ritmos de evolución, tanto de las manufacturas, cuanto de estas con respecto al resto de la producción;

c — Crecimiento conjunto de la asignación de recursos, la inversión y el producto industriales, frente al comportamiento de los mismos indicadores correspondientes a otras actividades económicas. Esto supone la existencia de tasas y ritmos propios, tanto del proceso industrial, cuanto de los demás y de éste relacionado con aquellos.

d — Intentos de vincular los indicadores ya considerados con el grado de utilización del potencial de factores o agentes económicos, estableciendo tasas y ritmos de empleo a nivel global e industrial, o de la manufactura respecto al resto de la producción.

La precedente descripción de los indicadores utilizados obliga a precisar el ámbito a que se refieren, la industria. En la teoría económica se usa la expresión con distinta latitud. Se admite y utiliza un significado difuso de gran extensión, aplicable a toda producción o actividad económica,

que sirve de base a sus distintas clasificaciones más comúnmente aceptadas, (las de Black Clark o Leontief). (2)

En el proceso histórico de que nos ocupamos resulta clara la referencia a un contenido restringido del término, diferenciado por oposición a las otras producciones o por comparación con ellas y, como consecuencia, de límites sumamente imprecisos.

El autor citado precedentemente lo define, en su contenido estrecho, de la siguiente manera: "... cuando hablamos de industria queremos decir industria manufacturera, como algo distinto de la agricultura, del comercio y de los transportes." Sin embargo, al intentar precisar la industrialización como proceso, levanta lo sustancial de las restricciones impuestas al ámbito de la industria y la actividad industrial, expresando: "Puede definirse la industrialización como un proceso en el que están llevándose a cabo cambios en una serie de funciones de producción estratégicas" (que bien pueden no ser exclusivamente manufactureras, según lo explica más adelante; ver págs. 85 y sgtes. de la obra ya citada).

Pero este concepto de industrialización presenta tales implicaciones de cambio estructural en profundidad y latitud, que permite vincularlo hasta su confusión con los de desarrollo e integración, según se aplicaron históricamente en latinoamérica.

Frente a estas imprecisiones, François Perroux, precisa un concepto restringidamente estructurado de industria al plantear el desarrollo social y la economía de nuestro tiempo, (3) donde dice: "La vida económica puede comprenderse hoy como la interacción de la ciencia, la técnica y la industria". La industria caracterizada como "un conjunto de máquinas organizadas para la fabricación de objetos útiles" arrastra a la técnica y es arrastrada por ésta. Pero este concepto no vive por sí mismo, sino dentro de una dialéctica de desarrollo que tiene por fin al hombre y por objeto la disminución de la ociosidad de los recursos (así como la de sus tenedores) y la disminución de la dominación, tanto en sus mecanismos, como en sus efectos. Entonces, la adjetivación de "útiles" para los objetos que produce la industria pierde neutralidad y crece en contenido de beneficio del ser humano, controlado imparcialmente por la ciencia de sus necesidades.

¿Cuál de estos conceptos delimitadores del ámbito industrial es el utilizado por los expositores de la industrialización latinoamericana?

El de Pei-Kang Chang es de una latitud que no tiene la mayor parte de las descripciones numéricas ni literarias; el del Profesor Perroux implica un desarrollo social que resulta poco compatible con los regímenes donde se relata la evolución industrial, por su alto contenido de humanidad y articulación social al servicio de los objetivos que involucra, llevando la industria a una amplitud no reconocible en el pasado inmediato de nuestro continente.

Por exclusión, nos queda para aplicar el concepto mencionado en primer término, de contenido más difuso, que asimila industria a manufactura

(2) Ver Pei-Kang Chang. "Agricultura e industrialización", págs. 11 y 12, Fondo de Cultura Económica - 1951.

(3) Ver "La industrialización del Siglo XX", EUDEBA, 1964, págs. 57 y sgtes.

de manera arbitraria y, sin embargo, generalmente admitida. Desde luego, esta arbitrariedad y falta de precisión respecto a la determinación del ámbito, produce efectos multiplicados en las evoluciones que se describen bajo la misma denominación. Todo esto implica aceptar que constituyen industrialización los simples incrementos de las tasas correspondientes a los indicadores utilizados (sin reparar mayormente en los aspectos cualitativos, su permanencia y ritmo a requerirles, según un esquema de simple crecimiento), para incluir la evolución de una manufactura nacional en el cuadro de la industrialización. Pero, lo que es más importante, se ponen en pie de igualdad, simples evoluciones progresivas de la industria (definida restringida e imprecisamente) con procesos de industrialización que son parte, a su vez, de verdaderos procesos de desarrollo económico y social, informados en algunos casos por fines de alto contenido en términos de progreso humano. Tal conclusión parcial y provisoria posibilita una de dos actitudes: aceptar una heterogeneidad homologada por la denominación imprecisa, o profundizar la síntesis histórica para que surjan otros aspectos ilustrativos del grado, profundidad e implicaciones de las diferencias que muestra la evolución manufacturera en nuestros países. La adhesión a esta última actitud nos mueve a considerar seguidamente los motivos que la impulsaron.

B — Principales motivos que la impulsaron:

a — Sustituir importaciones para solucionar déficits persistentes de los Balances Comerciales nacionales que no enjugan, y en muchos casos acentúan, los otros componente del Balance de pagos.

b — Proporcionar ocupación, con mayor productividad, a la mano de obra proveniente de la población agropecuaria y que esta actividad libera por su tecnificación o no le da oportunidades suficientes de empleo total.

c — Dinamizar la economía por el mecanismo del ingreso y el gasto en ciertas ramas industriales de efecto propulsor. Los ejemplos más destacados se dan:

i — En las ramas industriales de insumos preponderantemente agropecuarios;

ii — En las manufacturas de productos básicos para la producción de bienes de capital (siderurgia) e insumos estratégicos en la aplicación del progreso técnico (petroquímica).

La simple enunciación precedente demuestra la existencia de diferentes:

i — objetivos perseguidos por la industrialización;

ii — posibilidades de agotamiento de los procesos en la medida en que los motivos se cumplan o lleguen a sus respectivos umbrales de factibilidad con relación a las posibilidades de las respectivas economías nacionales. La sustitución de importaciones constituye un caso claro de posibilidades agotadas o en vías de agotamiento, a breve plazo, para la mayor parte de nuestros países;

iii — Distintos efectos de la detención del proceso o la evolución, y efectos de diversa intensidad en la marcha de las economías, según cual sea el motivo que la origina, así como su importancia con relación a los objetivos globales (crecimiento, despegue, desarrollo). El impacto de su estan-

camiento o regresión resultará más difícil de evaluar y será más complejo, en tanto que se den todos los motivos obrando contemporáneamente. Ello sucede en muchos países, cuya política económica es parcial, y se totaliza por simples agregados sucesivos de actuaciones tendientes a solucionar la explicitación más directa, muy a menudo de aspecto coyuntural, de sus deficiencias estructurales (déficit de las reservas internacionales; disminución de oportunidades ocupacionales en el campo por factores climatéricos; estancamiento del ingreso por contracción de la demanda exterior);

iv — Diversos límites de la industrialización, tanto en profundidad cuanto en extensión temporal, según el potencial económico-social (medido principalmente por su volumen de población, ingreso por cabeza, técnica y, en general, por el empleo de los recursos disponibles), de cada espacio político, en general y en especial, cuando sus producciones no tienen colocación en el mercado internacional (por su precio, calidad, tipo, volumen o, simplemente, por la administración que hacen de aquel las Grandes Firmas).

Se comprueba además en nuestros países que la instalación y el desenvolvimiento de manufacturas no tienen un alto grado de espontaneidad. Por el contrario, en la mayor parte de los casos, nacen y crecen tanto incentivados como sostenidos, por actuaciones estatales que recurren a diversos instrumentos para lograr esos efectos. Su importancia y eficacia distímulos nos lleva a considerarlos separadamente.

C — Principales instrumentos de incentivación. (No incluimos entre ellos las políticas de precios y salarios por no haberse usado en todos los países; y porque en los que se utilizó, fue sólo en forma de medidas esporádicas e inconexas):

a — La fiscalidad. Se utilizó bajo muy diversas formas. Las más frecuentes se detallan seguidamente:

i — Mayores gravámenes aduaneros y cambiarios al producto extranjero similar al de producción nacional;

ii — Desgravación total o parcial, tanto aduanera como cambiaria, a los bienes de capital y materias primas requeridos por la fabricación doméstica;

iii — Exención impositiva total o parcial de rentas, ingresos o beneficios industriales.

b — El crédito. Se facilitó siguiendo tres grandes tendencias de decisiones de invertir en procesos manufactureros y su ejecución, así como agilizar la movilización de recursos requeridos por ellos:

i — En forma indiscriminada para cualquier fabricación, según los principios de la banca tradicional: es decir, en función de la solvencia patrimonial de la entidad solicitante y sus posibilidades de reintegro.

ii — Proporcionando oportunidades a quienes, contando con capacitación técnica para determinada rama, carecían sin embargo de los requisitos mínimos exigidos por la técnica crediticia ortodoxa, especialmente el de la holgada acumulación previa de capital.

iii — Favoreciendo, en volumen disponible y costo relativo, aquellos proyectos de inversión coincidentes con un orden de prioridades establecido según los motivos ya mencionados (punto B).

La forma "i" de crédito careció de selectividad. En consecuencia posibilitó la implantación de industrias poco dinámicas y de escaso valor agregado nacional, al mismo tiempo que aumentó la disparidad de oportunidades de las distintas clases sociales para acceder a los procesos industriales, aun cuando tuvieran alta capacitación técnica y empresarial. Los intentos por corregir esta situación, que se describen en el párrafo "ii", estuvieron exclusivamente librados a los recursos de la banca pública y su insuficiencia relativa impidió que produjeran efectos de importancia. Algo semejante sucedió con los créditos otorgados sobre la base de proyectos de inversión (excepción hecha de los financiados por entidades internacionales o exteriores), a lo que debe agregarse la falta de objetivos globales coherentes, vinculados al uso de los aspectos institucionales que analizamos a continuación.

c — Aspectos institucionales básicos:

i — Contralores cualitativos de las relaciones económicas internacionales siguiendo lineamientos paralelos a los de la fiscalidad.

ii — Actividades del Estado a nivel empresarial, bajo formas y en producciones diversas:

Complejos públicos, agrícolas, industriales y comerciales, actuando en situación de monopolio de hecho o de derecho, dedicados a producciones estratégicas para la marcha de las economías nacionales (productos químicos en general y petroquímicos en particular; minerales; energía; transporte ferroviario; agua, etc.). Algunos de ellos constituyeron simples apropiaciones por el Estado de excedentes que correspondían al sector privado hasta entonces, que no se administraron públicamente en fines sociales.

Empresas públicas que comparten el mercado con las privadas, en muchos casos en carácter de entes testigos de éstas.

Entidades de economía mixta, en las que coparticipan capitales públicos y privados.

Producciones que el Estado toma a su cargo instalar y consolidar, por el gran volumen de recursos requeridos, su baja rentabilidad inmediata o alto riesgo, y que, sin embargo, transfiere al sector privado una vez que logra superar la incidencia de tales factores, desestimulantes para éste.

iii — Por la vía de su actividad empresarial directa o por mecanismos indirectos, el Estado utilizó las transferencias bajo la forma de subsidios más o menos explícitos. El objetivo perseguido fue: aumentar la competitividad de la manufactura doméstica frente a la extranjera; estabilizar el costo de ciertos insumos, de incidencia estratégica en las decisiones del empresario nacional (combustibles y energía, principalmente); corregir efectos adversos al sector originados por cambios en las relaciones de precios, mediante recursos que, en general, financió el consumo (por vía de los impuestos a los propios precios).

d — La presencia de la empresa pública en la actividad económica requirió el uso de nuevos instrumentos institucionales para intentar la articulación de tal coexistencia. Se buscó racionalizarla en base a:

i — La programación (agropecuaria, industrial y comercial o regional, con el fin de dinamizar partes del espacio retrasadas, pauperizadas o bien con características físicas o funcionales de gran potencial de arrastre);

ii — La utilización de la programación impulsó a su vez intentos de planificación sectorial y global. Actualmente, en especial estos últimos, no lograron todavía encontrar, en la mayor parte de Latinoamérica, una expresión institucional concretamente consolidada (4) (tal vez, sólo es válido referirse a "planos para institucionalizar la planificación").

#### D — Conclusiones parciales.

La síntesis histórica de la llamada industrialización latino-americana durante las dos últimas décadas nos permite extraer algunas conclusiones parciales que ordenamos por rango decreciente de generalidad.

a — El proceso se refiere a la industria manufacturera. Ello constituye una arbitrariedad generalmente admitida que lleva a considerar como indiferenciados:

i — Simples crecimientos industriales, actualmente de poco peso y escaso dinamismo en la marcha de las economías nacionales;

ii — Incrementos de la actividad manufacturera con alta tasa y ritmo creciente en relación a los de las demás actividades productivas, que ejercen sobre ésta un efecto propulsor (agricultura, ganadería, servicios, comercio exterior);

iii — Crecimiento industrial cuya tasa y ritmo dependen de las demás producciones o evolucionan con poco cambio, absorbiendo los efectos del estancamiento o la regresión de las otras actividades productivas.

b — En todos los casos el proceso no es de origen ni soporte espontáneos; en muchos, obedece a intensas actuaciones públicas (estatales); en muy pocos países estas actuaciones explicitan un esfuerzo por racionalizarlo, integrado en relación a sí mismo y con el resto de los aspectos económico-sociales involucrados.

c — Más que una industrialización latinoamericana, existen en América Latina industrializaciones de distinta concepción procesal o evolutiva, requisitos y profundidad varios. Como consecuencia de las conclusiones parciales precedentes, cabe entonces preguntarse, ante la óptica restringida con que se enfoca su ámbito, qué puede hacerse para integrar un proceso de progreso económico y social que constituya parte del de desarrollo (ya definido conceptualmente en el Cap. II), o se articule eficazmente con él. La respuesta no es simple ni fácil, pero la consideramos factible. Consiste en actuar siguiendo fases sucesivas, que cumplan los siguientes requisitos:

a — Tasas y ritmos permanentemente crecientes para la asignación de recursos, inversión y productos industriales que resulten compatibles con

---

(4) Ver Helio Jaguaribe en "Factores para la integración latinoamericana", Fondo de Cultura, Apéndice F, pág. 152.

las del resto de las producciones (con lo que se disminuirá la ociosidad de factores y la de sus tenedores);

b — Idénticos requisitos en cuanto al espacio económico, ramas y unidades de producción manufactureras o acondicionarlo mediante cambios dinámicos. A ese fin, debe tenderse a disminuir disparidades acelerando las de menor ritmo sin entretener las que lo tienen más intenso (posibilitando que disminuya la dominación);

c — Para lograr lo anterior y disminuir la ociosidad y la dominación, se requiere aumentar las actuaciones públicas a los efectos de:

i — Suplantar la falta de espontaneidad o encauzarla cuando exista y sus decisiones no se guíen por la marcha de la economía nacional u obedezcan a estrategias o requerimientos exteriores (filiales de Grandes Firms o formas empresarias distintas pero de comportamiento semejante);

ii — Asegurar un efecto similar en todo el espacio económico y en las demás actividades productivas;

iii — Proporcionar una elevación constantemente creciente de oportunidades en materia de: — ocupación, en especial del factor trabajo; — producción y acceso a sus medios; — cultura; — capacitación y educación; — salud; — vivienda; — descanso.

El conjunto de actuaciones precedentes, siguiendo fases sucesivas, define un proceso de industrialización deliberado y consciente que se articula e integra en sí mismo y con el de desenvolvimiento.

### III — LA INTEGRACION

En los diversos países se habla de la integración, discutiéndola como solución y problema. Su temática rebasa las fronteras nacionales, resuena en ámbitos de América Latina y se proyecta a ciertos aspectos del espacio mundial.

Cuando en la convivencia social se utiliza una palabra sin vinculársela a situaciones, estados o procesos concretos, se la repite y comienza a situársela en planos centrales de su problemática, pueden plantearse varias hipótesis: explícita un concepto preciso, asentado en ideas claras compartidas por la mayoría de los involucrados, que la toman como un fin; es simplemente una etiqueta colocada sobre la tapa de una gran caja rebosante de imprecisiones y contradicciones sociales, o constituye un eslogan refulgente utilizado con diferente sentido, por distintos grupos, según sus propios intereses y aspiraciones.

Ante tales posibilidades de hipótesis incongruentes, estimamos prudente aproximarse a su contenido mediante intentos sucesivos de análisis según un orden creciente de complejidad, como esquema preliminar en esa dirección racional.

#### A — Contenido semántico.

La integración se define semánticamente como: "acción y efecto de integrar" (5).

(5) Ver Diccionario Abreviado Espasa Calpe - Tomo IV, pág. 1081.

Superadas inevitables remisiones a "integrar"; "integridad"; "íntegro" y "componer", surge una óptica temporal que permite enfocarla como un estado o un proceso con las características siguientes:

a — Como proceso involucra:

i — formar con varias cosas una, juntándolas y colocándolas en cierto modo y orden;

ii — Construir, formar, dar ser a un cuerpo de varias cosas o personas;

iii — Ordenar, concertar, reparar lo desordenado, descompuesto o roto;

iv — Moderar, templar, corregir, arreglar.

b — Como estado corresponde a la situación de "aquello a que no falta ninguna de sus partes".

c — En consecuencia, su contenido semántico indica:

i — Un proceso que tiene como objetivo completar, ordenar concertar o construir un todo (de lo que resulta la existencia necesaria de un principio o idea ordenadora, así como criterios para delimitar el todo).

ii — El estado de ese todo cuando no le falta ninguna de sus partes (que implica la explicitación de una noción o nociones totalizadoras).

B — Contenido económico.

De la profusa literatura económica sobre el tema, elegimos como puntos de referencia autores que le asignan ámbitos y contenidos diversos al concepto que nos ocupa, según veremos más adelante.

a — Autores que diferencian aspectos internos e internacionales.

i — Bela Balasa, (6) la enfoca como proceso, situación de los negocios y acción económica, de la siguiente manera:

— "...como un proceso (la integración), se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones";

— "...vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales";

— Como acción, "implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación", al contrario de la cooperación, que sólo persigue disminuirlas.

Los contenidos de estos enfoques presentan las siguientes limitaciones:

— No tienen en cuenta su ampliación al ámbito interno de las economías nacionales.

— Suponen que la disminución o ausencia de discriminación consciente a nivel de relaciones estatales internacionales, implica su inexistencia efectiva y real. En los hechos no se cumplen los supuestos ni sus implicaciones, por obra de las siguientes circunstancias: (7)

(6) Ver "Teoría de la integración económica" — UTEHA — México, 1964, págs. 1, 2 y sgtes.

(7) Ver "La solidaridad internacional y la Política Comercial" - Rev. de la Fac. de Ciencias Económicas y de Administración Nº 25, año 1963.



—Diferentes potenciales económico-sociales (determinados principalmente por la población, capital, ideas, técnicas, capacitación e ingreso nacionales).

—Distintos grados, tasas y ritmos de desarrollo de los países.

—La administración del mercado internacional por la actuación de grandes ciudades interterritoriales (según M. Byé) o mediante "Acuerdos", "Conferencias", "Clubes", etc., que constituyen eficaces instrumentos de dominación.

—Una contratación internacional que presupone consensualidad de las partes sobre objetos y precio, basada a su vez en una ilusoria igualdad del poder de negociación (cuya irrealidad llega a sus mayores niveles por la aplicación de la cláusula "de la nación más favorecida" en los Acuerdos Internacionales).

—Incidencia de integraciones regionales articuladas parcialmente con el resto del mundo.

—Un proceso histórico mundial que provocó y continúa provocando intensas discriminaciones efectivas.

Tales limitaciones y supuestos nos impulsan a tomar otra referencia que implique menor automatismo así como mayor conexión directa con la realidad latinoamericana.

ii — Francisco Pinto, <sup>(8)</sup> luego de citar contenidos genéricos casi idénticos al semántico, ya analizado, y la definición utilizada por la C.E.C.A., expresa: "Otra, definición suficientemente amplia, en sentido económico, sería la que señala que la integración es un proceso que, en cualquiera de sus formas, tiene un objetivo, inmediato o final, que es la organización de un área común, accesible a dos o más economías nacionales, en que —en grado variable— pueden concurrir tanto las personas como los factores de producción y consumo de las economías de los países miembros de la zona creada". Deduce de ambas ... "que se trata de un proceso deliberado y conscientemente buscado por las naciones, como forma de obtener mejoramiento económico". Más adelante señala: "No incluimos, para los efectos de este análisis a aquella que deba realizarse en el campo interno o nacional". Y agrega: "Se hará más fácil la integración del todo si las partes que lo han de componer han adquirido cohesión interna; si se trata de comunidades nacionales que hayan superado barreras educacionales y de otro orden, y representan sociedades abiertas. Pero es también verdad que se trata de dos niveles o campos distintos de un mismo problema, pero en que cada uno tiene elementos y técnicas de solución diferentes".

Termina su pensamiento con una "...observación que hiciera Timbergen refiriéndose al desarrollo, (que) completa, desde otro ángulo, el punto anotado. Expresó él que fundamentalmente lo que se busca es la integración de los procesos de desarrollo. Vale decir que, en una dimensión o espacio económico mayor que el de las economías nacionales, éstas pue-

(8) Ver "Factores para la integración latinoamericana". Fondo de Cultura Económica. México 1966. Apéndice G "Necesidad de un sistema institucional y jurídico para la integración latinoamericana", págs. 166 y 167.

dan crecer y cambiar singularmente, pero de manera armónica o correlacionada con las demás que formen la región, zona o nación-continente”.

Esta aproximación conceptual presenta aspectos de mayor interés para nosotros porque:

- Reconoce al proceso de integración lo de deliberado y consciente (levanta así el elevado grado de automaticidad de la anterior);
- Su contenido interno es tenido en cuenta y relativamente definido;
- El objetivo de la acción deliberada y consciente internacional es la “integración de los procesos de desarrollo”.

Sin embargo deja implícitos aspectos de no desdeñable importancia, que relativizan el interés del aporte:

- No indica el motivo ni el agente de la acción deliberada y consciente;
- Su contenido interno es definido como estado, más que como proceso (la validez del contenido económico de la integración como estado es muy discutible pues depende del distinto nivel de los aspectos involucrados y se altera con el nuevo cambio de uno solo de ellos);
- Presupone la existencia de procesos de desarrollo en cada país;
- No requiere de esos desenvolvimientos un efecto necesariamente integrador en lo nacional;
- Toma como dato la factibilidad de una integración de desarrollos nacionales no demostrada.

Frente a las limitaciones expuestas, la realidad de nuestro continente nos muestra (según ya vimos en el Cap. II):

- Países en involución o estancamiento económico-social;
- Crecimientos simples en lugar de desarrollos;
- Agentes y motivos que representan intereses particulares (en varios casos desvinculados de la problemática latinoamericana o vinculados a otras externas);
- Procesos considerados como de desenvolvimiento, que, sin embargo, desintegran el espacio y los conglomerados sociales nacionales;
- Esquemas nacionales de crecimiento que se oponen, y limitan en consecuencia, aún la factibilidad de su simple articulación;
- Grados, tasas y ritmos de desarrollo nacionales que tornan más irreal el supuesto de la factibilidad de su integración;
- Regímenes económicos, políticos y sociales de contenido sumamente heterogéneo que hacen obviamente adecuado un supuesto de baja viabilidad, en cuanto a lograr el objetivo de componerlos en un todo al que no falte ninguna de sus partes (meta que conjuga el contenido semántico de la integración como estado y proceso, e implica un compromiso de organización, ya definida como concepto en el Cap. II - B-b, v).

Por estos hechos resulta imprescindible la referencia a quienes definen su contenido sin diferenciación de sus implicaciones internas e internacionales, en un intento por delimitarlo con una mayor aproximación a nuestra realidad (y por lo tanto con verdaderas posibilidades de aplicación).

b — Autores que contemplan simultáneamente aspectos internos e internacionales.

J. R. Boudeville, (9) efectúa un extenso tratamiento de los diversos aspectos relativos a la definición de la región y el espacio económico, considerados fundamentalmente desde el punto de vista interno. Al abordar los medios para el ordenamiento de la región, tratada como espacio socio-económico, los plantea como procesos deliberados y conscientes tendientes a obtener el desarrollo económico nacional (siguiendo un esfuerzo de sucesivas etapas de optimización). Allí cita un párrafo, (10) del profesor Maurice Byé, que define la integración con un contenido aplicable tanto al ámbito interno cuanto al internacional (no obstante corresponder la cita a la consideración de los medios para el ordenamiento de la región internacional). Dice el Profesor Byé: "Integrar no es adicionar, es aumentar sobre un espacio dado la compatibilidad de los planes de un conjunto de centros de decisión llamados a formar un solo sistema económico. Estudiar la integración es, pues, elevarse sobre el nivel del mercado, colocarse en el de las selecciones de las previsiones, de las voluntades". Y agrega Boudeville por su parte: "Es un problema de agregación orgánica o compleja, lo que le lleva a distinguir tres contenidos (acepciones) del "término integración":

i — Puede apreciarse en términos de homogeneidad de niveles y de formas de vida en lo económico, social, cultural y político. En este sentido se basa a su vez en el concepto de "región homogénea"

ii — Puede medirse en función de la interdependencia más o menos grande de las diversas partes del espacio económico considerado. Esta noción procede del concepto de "región polarizada" (desarrollado extensamente por el Profesor François Perroux).

iii — Se refiere a la compatibilidad de los planes de los diferentes centros de decisión del espacio económico considerado, ya se trate de empresas o de administraciones gubernamentales.

El último contenido es el dado por el Profesor Byé. Este concepto de integración procede del de "región plan" y en él se basa.

Los tres contenidos precedentes están vinculados entre sí por un problema común, el de la agregación (11). En efecto:

i — la región homogénea requiere únicamente solucionar las dificultades de la agregación simple;

ii — la región polarizada implica una mayor complejidad, proveniente de las interdependencias que involucra;

iii — la región plan requiere una agregación orgánica que contemple su contenido de relaciones subjetivas.

Cada uno de los contenidos explicitados precedentemente tiene limitaciones de aplicación, en escala descendente, según las circunstancias espaciales, económicas, sociales y políticas. No obstante ello, pueden ser de aplicación simultánea, en la medida en que se consideren estas limitacio-

(9) Ver "L'Economie régionale - Espace Operationel". - I.S.E.A. cahier N° 69 6/58.

(10) Ver pág. 73 de la obra ya citada.

(11) Ver pág. 79, obra ya citada.

nes y un centro de decisión, consciente de ellas, elabore y aplique normas para compatibilizar las actuaciones que se dan en cada una, teniendo como meta el desarrollo económico y social, con su más alto contenido de progreso en términos humanos (según lo hemos definido en el capítulo II). América Latina, ya lo hemos visto, presenta heterogeneidades geográficas, políticas, económicas y sociales, tanto en el interior de los espacios políticos cuanto en el de los económicos. Tal situación es dato para el desarrollo integrador en lo económico y social, nacional e internacional del continente; por lo tanto, deberá necesariamente solucionar problemas propios de una agregación orgánica, en uno de los ámbitos, si el desenvolvimiento se restringe a los espacios políticos y en ambos simultáneamente cuando trascienda al continente.

Los impulsos existentes en términos de integración ponen el énfasis en abarcar el conjunto latinoamericano (una de cuyas concreciones analizaremos más adelante). Como consecuencia, es el momento de plantearse cuáles de los contenidos que se le atribuyen al concepto son adecuados para nuestro caso.

C — Un concepto de integración compatible con el desarrollo económico y social latinoamericano.

El fin comúnmente aceptado por los países que componen el continente, y el de éste en su conjunto, es lograr su desarrollo económico y social mediante un proceso racional y deliberado cuyo contenido ya hemos visto, así como sus diferentes implicaciones y limitaciones, que provienen de una realidad comprobada en lo interno e internacional. Si los países son consecuentes con tales normas, surgirá la clara incompatibilidad entre ellas y algunos de los contenidos de integración ya vistos.

a — La disminución de discriminaciones es inhibitoria de la actuación pública de alto contenido social. Se basa y confía en "la marcha espontánea de la economía" y "las reglas de juego del mercado". Estos supuestos, a su vez, son instrumentos de ociosidad y dominación en los hechos, lo que implica un efecto de reversión, obstaculización e incluso perversión de los esfuerzos realizados en términos de progreso. En consecuencia, su contenido tiene un alto grado de incompatibilidad con el desarrollo económico y social latinoamericano, ya se enfoque desde la óptica de la nación o de la nación-continente.

b — La distinción del contenido de la integración entre lo interno y lo internacional, sin exigirles simultaneidad a los dos procesos, y poniendo el énfasis en este último, entraña diferentes riesgos:

i — Que una integración vertical internacional desintegre los propios países en el aspecto económico y social con efectos regresivos en términos de dominación y ociosidad (en especial en lo relativo a los tenedores de los factores de producción).

ii — Una polarización continental realmente dinámica, pero impulsada por entes cuya estrategia es ajena a las motivaciones latinoamericanas y, en muchas situaciones, contradictoria (las Grandes Firmas, sus filiales y otras formas de apariencia distinta y de comportamientos semejantes).

iii — Una satelización de regiones nacionales (que pueden ser parte de países o comprenderlos), no de carácter funcional, sino residual (como expresión de retraso permanentemente creciente frente al contenido dinámico, en términos de progreso, correspondiente al carácter funcional, en el concepto de región polarizada del Profesor Perroux).

iv — Ello involucra, a su vez, la posibilidad de trasplantar al continente los módulos, así como las formas e instrumentos, de una dominación mundial, que ensanchó hasta ahora intensamente la brecha entre el progreso de los grandes centros y el de nuestra región.

El conjunto de estos riesgos, y aún cada uno de ellos en particular, dan un marco de posibles resistencias al progreso social, con apoyo en el económico, que resulta contradictorio con los objetivos del desarrollo, de creciente actividad y decreciente dominación.

c — Si el desenvolvimiento nacional, como proceso racional y deliberado, debe ser contemporáneo con el internacional y corresponde pensar en ambos partiendo de homogeneidades y heterogeneidades espaciales, económicas, políticas y sociales, sólo resultará compatible con él un contenido del concepto de integración que las contemple y permita su aplicación simultánea en el ámbito interno, regional e internacional. Surge así la validez de la integración definida por el Profesor Byé y, de inmediato, una inquietud.

La integración no es una adición simple sino una ~~agregación orgánica~~ agregación orgánica tendiente a compatibilizar planes de distintos centros de decisión; éstos tienen diferente motivación; como consecuencia, comportamiento disímil y además distinta fuerza en virtud del volumen económico-social de cada uno. Se dibuja así un panorama de niveles en términos de dependencia e interdependencia y surge la necesidad de un plan que contenga respuesta a las siguientes interrogantes:

i — ¿Dónde y qué se compatibiliza?; ii — ¿Para qué y cuándo?; iii — ¿Para quién y cuánto?; iv — ¿Quién lo ejecuta?; v — ¿Cómo?

Estas interrogantes nos evidencian que el concepto de integración, así definido, puede tener, en los hechos, contenidos de regreso o progreso según las respuestas que se den a cada una de ellas. Por lo tanto, para tener una idea de en qué camino nos encontramos, resulta imprescindible analizar las actuaciones que se han dado hasta ahora en materia de integración latinoamericana, concretadas en instrumentos que comprometen jurídicamente a nuestros países.

D — Intentos de integración latinoamericana.

Están explicitados en la creación del Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El primer caso corresponde a un ámbito relativamente reducido, con importante contenido de homogeneidad geográfica, económica, política y social. Por otra parte, el grado de desarrollo económico-social relativo de la región era bajo al concluirse el Tratado de Integración. Ambas circunstancias significan un esquema de agregación de un grado de simplicidad que no es representativo, en intensidad, ante el resto de la problemática latinoamericana.

El Tratado de Montevideo se firmó en condiciones totalmente opuestas, y ello nos decide a considerarlo especialmente (12).

a — Declaración preliminar.

Si la analizamos con criterio económico, podemos distinguir diferentes aspiraciones más o menos genéricas de las partes contratantes, con diversos grados de coherencia. Ello obliga a sistematizarlas para clarificar su contenido en el campo de las ideas. Organizándolas por orden decreciente de generalidad, tenemos:

i — El fin del Tratado es el desarrollo económico de los Países miembros sin explicitar sus aspectos sociales.

ii — Los objetivos se centran en:

— ...“El máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles”;

— ...“La mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción”;

— ...“Una progresiva complementación e integración de sus economías...”

iii — Los principales instrumentos son:

— aplicación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales;

— aumento del comercio internacional debido al fortalecimiento de las economías nacionales;

iv — Las medidas aconsejadas son especialmente:

— eliminación gradual de las barreras del comercio intrarregional;

— adaptación gradual y sin perturbaciones de las actividades económicas existentes, a nuevas modalidades de comercio recíproco;

v — El marco de actuación está dado por:

— compromisos internacionales vigentes;

— reciprocidad de beneficios, en especial con relación a los países de menor desarrollo económico relativo.

Para evaluar el grado de congruencia con el cuerpo de disposiciones, intentamos seguidamente su sistematización con el mismo criterio ya empleado.

b — Parte dispositiva.

i — Definición de Zona de Libre Comercio en términos de espacios políticos y no económicos.

ii — Mecanismo para su perfeccionamiento. Consiste en:

— la eliminación gradual, para lo esencial de su comercio recíproco, de los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efectos equivalentes;

— tratamiento igualitario, en materia de gravámenes internos, con los similares nacionales;

---

(12) Ver “La integración económica y el Uruguay de los próximos 25 años”, suplemento de los 25 años del semanario “Marcha”, de fecha 24/VII/64.

— tratamiento de la nación más favorecida, incondicional para los productos, e igualitaria para los capitales;

— expansión del intercambio recíproco mediante desgravaciones sucesivamente crecientes de productos, prioridad a los agropecuarios de la zona para cubrir los déficits de producción nacional y armonización de regímenes en materia de comercio internacional y movimiento de capitales procedentes de extrazona;

— mayor complementación económica por la coordinación de las respectivas políticas industriales y el patrocinio de entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados;

— ritmo de ejecución establecido por el de las reducciones nacionales con mínimos anuales y trienales.

iii — Normas de aplicación. Señalaremos sólo las principales líneas:

— El objetivo de las negociaciones es: expandir y diversificar el intercambio; promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona; celebrar entre sí acuerdos de complementación con sectores industriales.

— Los principios que rigen las negociaciones son: los de reciprocidad de concesiones; adecuada compensación; tratamiento incondicional de la nación más favorecida.

iv — Cláusulas de salvaguardia.

— *Coyunturales*: posibilidad de restricciones transitorias, en forma no discriminatoria, sujetas a previa autorización; acuerdos para cubrir déficits de producciones agropecuarias nacionales, en condiciones normales de competencia, considerando las corrientes tradicionales del comercio intrazonal.

— *Estructurales*: autorización para adoptar medidas tendientes a corregir desequilibrios en la Balanza de Pagos; protección de la producción nacional de productos incorporados al programa de liberalización. Las dos excepciones precedentes se refieren a los países de menor desarrollo económico relativo. En lo que atañe al comercio de productos agropecuarios incorporados al programa de liberalización, de considerable importancia para su economía, autorización para limitar las importaciones al volumen requerido por los déficits de producción interna y nivelar los precios del producto importado, a la altura de los del producto nacional.

— *Institucionales*: posibilidades, para los países de menor desarrollo, de cumplir en condiciones más favorables, convenidas especialmente.

— *Excepciones varias para protección de*: moralidad y seguridad públicas; vida y salud humana, animal y vegetal; patrimonio nacional arqueológico, artístico e histórico; importación y exportación de oro y plata metálicos; exportación, utilización y consumo de materiales nucleares.

c — Supuestos de funcionamiento.

Varias disposiciones constituyen verdaderos supuestos de funcionamiento de las economías nacionales de las partes contratantes. La síntesis de los más importantes es la siguiente:

i — Evolución del intercambio zonal. El procedimiento de cálculo aplicado para determinación de los porcentajes mínimos, según el ritmo de liberación fijado, parece coincidir con una hipótesis de volumen constante de intercambio. Ella resulta contradictoria con el incremento del comercio intrazonal y configura un supuesto de proyección que coincide con la noción de crecimiento y estabilidad económica.

ii — Heterogeneidades institucionales. Se admite que:

— existen partes contratantes cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diversos;

— se dé competitividad distinta a los países adherentes como consecuencia del régimen de relación con la extrazona;

— haya actualizaciones de aforos, aun cuando se sostiene la equivalencia en materia de gravámenes.

iii — Heterogeneidades estructurales. Reconoce heterogeneidades:

— de recursos naturales de uso agropecuario;

— distintas articulaciones de las producciones habituales de los diferentes países;

— diversos niveles de vida de la población rural;

— disímiles grados de desarrollo económico relativo.

iv — Heterogeneidades coyunturales. Se reconocen en:

— Cláusula de salvaguardia;

— disposiciones especiales sobre agricultura;

— medidas en favor del país de menor desarrollo económico relativo.

v — Promoción del desarrollo económico. Se prevé mediante gestiones colectivas en favor de una Parte de menor desarrollo económico relativo para obtener apoyo dentro y fuera de la Zona en sus requerimientos de asistencia financiera o técnica, tendientes a lograr:

— la expansión de producciones existentes;

— la instalación de nuevos procesos que industrializan sus materias primas nacionales;

— la elevación de los niveles de productividad en determinados sectores de producción.

vi — En materia de integración económica se considera el Tratado como una primera etapa de integración económica, lo que implica presuponer la eficacia de la propuesta para llegar a nuevas de mayor profundidad y contenido.

vii — Orientación de las políticas nacionales. Se considera factible el esfuerzo de las Partes para "orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano".

d — Conclusiones sobre el Tratado de Montevideo. De todo lo expuesto podemos concluir:

i — El fin perseguido, más que el desarrollo económico de sus países miembros (definición en el Cap. II), parece ser solamente el crecimiento económico sin determinar su tasa. Ello significa:



— una indefinición de ritmo de crecimiento en términos relativos nacionales y de país a país;

— difusas aspiraciones en materia de distribución del ingreso, relegándose a un segundo plano los aspectos sociales y los cambios cualitativos de la economía.

Ambas constataciones significan:

— dejar sin respuesta preguntas vitales sobre el proceso económico: ¿Quién lo impulsa, qué impulsa y a qué tasa? ¿Para qué y cuándo? ¿Para quién y cuánto? ¿Cómo y dónde?

— o admite, frente a esa falta de respuestas, algunas que niegan la filosofía de un desarrollo económico y social, con el alto contenido de progreso que antes le hemos requerido, que bien podrían ser en la realidad:

— Lo impulsa quien tiene medios y a cualquier ritmo,

— Para aumentar sus recursos,

— Fundamentalmente en su beneficio,

— En la mejor forma para los impulsores y con la localización que les resulte más cómoda y provechosa.

ii — Los objetivos utilizan la existencia de ventajas comparativas entre los países, aún reconociéndolas dispares y de diferente peso por obra de las siguientes circunstancias:

— distintos regímenes económicos: donde el Estado juega un papel importante en el desarrollo económico y social, elevándolo a la categoría nacional, otros muy cercanos al sistema liberal;

— diferentes grados y tipos de desarrollo nacionales: dinámicos y a buen ritmo, estancados o en retroceso, simples crecimientos;

— distintos volúmenes económico-sociales, en especial como consecuencia, de: ingreso y población total; dotación de recursos naturales; estructura de su producción.

iii — Los instrumentos elegidos obran sobre los componentes del precio de importación que lo distinguen del precio interno, para asegurar así, la efectiva actuación en la Zona de las ventajas comparativas existentes y a obtenerse (en un claro intento por impedir la “distribución formal” que, sin embargo, no excluye la “discriminación real”).

iv — Las medidas se concentran en actuaciones sobre precios cuando se trata de economías donde el mercado es heterogéneo y las elasticidades de oferta y demanda tienen rigideces estructurales e institucionales.

v — Los supuestos de funcionamiento en que se apoyan, son en parte contradictorios y en parte poco realistas.

vi — Se constata un poder de regateo no equilibrado entre las Partes contratantes por obra de:

— el conjunto de supuestos en que se basa la cláusula de la nación más favorecida;

— la desigual posibilidad en el uso de las cláusulas de salvaguardia.

En síntesis, poco simetría en la integración que se logra.

vii — El conjunto de conclusiones permite apreciar un alto grado de transacción en el establecimiento de la Zona (medido en intensidades de indefinición y contradicción) con el riesgo de que los hechos impliquen dos alternativas:

— poca operatividad;

— impulsarla, incrementando las polarizaciones existentes, tanto en lo interno cuanto en lo zonal, con el resultado de: una dependencia regional interna opuesta a la integración nacional; la dependencia asimétrica zonal y sus efectos de dominación, como antítesis de la integración (aun cuando a ésta no se lo pida más contenido que el del lenguaje vulgar).

viii — En definitiva, parece jugarse con el mecanismo de las ventajas comparativas existentes. Esto lleva al ensanchamiento del mercado por la acomodación "espontánea" de los mercados nacionales que se adicionan. Ello significa una nueva marcha "espontánea" de la economía en un ámbito mayor, donde unas "reglas de juego del mercado", también nuevas, permiten los viejos efectos de dominación y ociosidad que, en otra época, echaron las bases de la gran división del mundo en desarrollado y subdesarrollado.

La aplicación de este mecanismo en la Zona, sin una programación del espacio económico que comprende, puede significar un proceso cuyos resultados no deseamos:

— intensificación de las polarizaciones nacionales y zonales, que producirán a su vez: aumento de los desvíos en los crecimientos nacionales de región a región y en los zonales, de país a país, o reversión de los desarrollados; estimular "enclaves" a través de filiales de "Grandes Empresas" o "Grandes unidades interterritoriales" (según F. Perroux y M. Byé).

— determinación de dos subzonas claramente definidas: la del gran desarrollo dinámico (integrado en sí mismo); la del menor desarrollo o del retraso satélite.

Es cierto que las Partes contratantes del Tratado de Montevideo han realizado y realizan esfuerzos por solventar los aspectos negativos de las conclusiones precedentes. Pero tan cierto como esto es que los hechos han demostrado que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio está trabada y condicionada por las contradicciones, indefiniciones y transacciones que hemos descrito. Las negociaciones arancelarias tropiezan con los grupos de intereses nacionales o se aceleran a su impulso. La complementación se opera a nivel de empresas; éstas tienen fuerza en la medida que sus respectivos gobiernos las respalden, tanto en lo interno como en lo internacional. Y, a su vez, los gobiernos cuentan con el respaldo que representa el volumen económico-social de sus respectivos países y con el valor estratégico que tienen en el contexto de la política internacional.

Todo ello nos revela que el contenido del concepto de integración del Tratado de Montevideo no es compatible con el desarrollo económico y social latinoamericano, a que nos referimos en la parte "C", párrafo "c".

Sin embargo, la iniciación de un proceso de integración es necesaria y deseable si se quiere nuestro progreso. La clave del problema está entonces

en intentar una compatibilización entre el contenido deseado y los mecanismos de integración disponibles.

E — Revisión de los mecanismos de integración.

Para su consideración seguiremos el esquema utilizado por el Profesor François Perroux en su trabajo sobre "Integración Económica", presentado al Congreso de Economía realizado en Córdoba en julio de 1965. En él distingue:

La integración por el mercado; integración por la inversión; integración por las instituciones.

a — Con respecto al primer mecanismo, estimamos probado, a esta altura de nuestro estudio, que no es integrador el mercado ampliado sin intentar reducir las imperfecciones preexistentes en los nacionales; y toda actuación tendiente a organizarlo en función de los requerimientos de un plan, deliberado y consciente, de desarrollo económico y social lleva en sí una opción u opciones institucionales que supeditan este mecanismo al ya mencionado en tercer término.

b — Algo semejante sucede con la inversión. Si se deja librada a los impulsos privados existentes en la región, según demuestra nuestro proceso histórico, aumentarán las concentraciones de todo tipo, posibilitando un incremento de la dominación y la ociosidad relativos.

Para encauzarla, también es necesario recurrir a opciones institucionales que implican otro mecanismo y limitan la utilización de éste. Pero además, en la inversión pública se da otra limitación, determinada por la capacidad de ahorro público y los umbrales de su utilización, que dependen a su vez de los esquemas y grados de desenvolvimiento nacional. Esto se da especialmente en las inversiones de infraestructura (transporte, caminos, educación, salud, etc.), que deben respetar un entorno de volumen, dado a su vez por el margen de desajuste aceptable entre la oferta y demanda nacionales.

Para respetar estas restricciones en la inversión pública, resulta imprescindible referirse a instituciones que permitan evaluarlas, racionalizarlas y ejecutar una política que las tenga en cuenta.

c — En este orden de ideas aparece como teóricamente más idóneo, complejo y de mayor atracción intelectual, el mecanismo de la integración por las instituciones.

Además, encarar el cambio institucional significa posibilitar la integración como agregación compleja. En ella las decisiones se pueden compatibilizar en función de un plan con los atributos del desarrollo económico y social, racional y deliberado al servicio del progreso humano (cuyos logros son cuantificables en términos de incremento en la utilización de recursos y actividad de sus tenedores, así como en aumento de oportunidades que lleven a disminuir los efectos de la dominación). Sin embargo, de los tres mecanismos referidos éste es el más limitado por la factibilidad en general y la de carácter político en especial. En efecto, el intento de aplicación en América Latina se vería enfrentado a:

- i — Los diferentes regímenes políticos, que implican:
  - distintas motivaciones y atribuciones gubernamentales;

- distímiles soportes, internos y externos, de su autoridad;
- diversos grados de vinculación con grupos dominantes y dominados.

Como consecuencia de todo ello, algunos son proclives al cambio, otros al mantenimiento de las situaciones preexistentes en lo nacional e internacional.

- ii - Diversidad de fuerzas, reglas de su juego y estrategias basadas en:
  - el propio potencial económico nacional de cada país;
  - el poderío económico, social y político en que se asientan las fuerzas;
  - el motivo que las mueve (de grupos o de la sociedad en su conjunto) y su propia capacidad para diseñar actuaciones eficaces para el logro de sus objetivos;

- la adhesión o aversión de los grandes centros extrazona al tipo de instituciones que se proyecten (las radicalizaciones ideológicas de los dos grandes bloques mundiales);

- la compatibilidad entre las instituciones requeridas y las admitidas por los Acuerdos, Tratados e Instituciones Internacionales de mayor ámbito. El enfrentamiento descrito puede coincidir en la actualidad con un inventario de obstáculos de índole política. El tomar conciencia de ellos y de su capacidad de resistencia lleva a plantearse una de dos alternativas extremas en cuanto a instituciones comunes:

- i - su diseño general poco preciso y de contenido desdibujado (único nivel posible de transacción que supere los obstáculos y resistencias políticas descritas);

- ii - se llegue a la conclusión de que, a nivel continental, no es actualmente factible la comunidad de instituciones de perfil, contenido y funcionamiento preciso.

Sin embargo no nos satisface la adhesión a ninguna de las dos alternativas precedentes. La primera tiene el gran riesgo de resultar una forma vacía, sin contenido en acción integradora.

La segunda es de renunciamiento; y el desarrollo es, fundamentalmente, esfuerzo y lucha en su más alto significado de progreso humano.

Entonces, si atacar frontalmente la agregación orgánica por las instituciones parece tener pocas posibilidades de éxito, ¿por qué no revisar otros niveles de agregación como etapas preparatorias para que en el futuro éste sea factible? Este orden de ideas nos hace retornar al concepto de integración que tiene soporte en la noción de región homogénea. América Latina tiene este tipo de región dentro de los espacios políticos y en ámbitos comunes a varios de ellos.

En ambos casos existen impulsos espontáneos para obtener un mínimo de articulación de los distintos centros de decisión privados y aún públicos (ejemplificados con bastante claridad por la tradicional fluidez de las relaciones fronterizas en lo económico, social y, en algunos casos, político). En las regiones comunes a varios países, si cada uno de los Estados apoya el desenvolvimiento de la parte del espacio homogéneo que le es propia, aumentarán las complementariedades del conjunto y sus relaciones recíprocas.

A medida que ello suceda, los centros de decisión de las partes nacionales componentes de la región homogénea internacional, irán delineando un espacio económico que se superpondrá al político por el peso de sus aspiraciones, obviamente comunes, explicitadas en apertura de oportunidades y disminución de dominación por interdependencia de relaciones. Su efecto, presumiblemente, será de impulsión de la región en términos no nacionales, a través de interconexiones (energéticas, de tráfico, manufactureras).

Aclaremos la idea con un ejemplo concreto.

El litoral argentino, el sudoeste brasileño y la porción litoral norte uruguayo constituyen un conjunto que responde a los requisitos de una región homogénea, en lo económico y social.

A cualquiera de los tres países les conviene e interesa apoyar o impulsar el desarrollo de las respectivas partes nacionales de la región, si desean integrar sus propios territorios. En tanto así lo hagan, surgirán requerimientos cuya solución de mayor economicidad será regional (energía eléctrica, relaciones interindustriales de complementación, en especial para producciones dinámicamente estratégicas: productos químicos, en general y fertilizantes en particular).

Tal solución lleva a tomar decisiones institucionales en términos de mercado, inversión y en última instancia empuja hacia otras de mayor trascendencia (un plan regional) que inclusive tienen apoyo económico y financiero fuera del continente. Si esto sucede en varias regiones homogéneas internacionales, tales planes parciales, en términos de espacio económico, irán removiendo por su propio dinamismo las resistencias y obstáculos políticos a la opción institucional requerida por una integración basada en un espacio plan. Pero lo que es más importante, mientras vencen estas resistencias, ordenan el espacio latinoamericano en esquemas que aumentan la movilidad de los factores, su empleo y las oportunidades. Disminuyen así, la ociosidad y la dominación, verdaderos puntos claves de oposición a un plan simultáneamente nacional e internacional de desarrollo económico y social con el contenido que todos los pueblos quieren, los gobiernos admiten pero el continente no pone en práctica.

Si esta estrategia es válida, su desarrollo abrirá el ángulo requerido por una óptica futura de integración factible, sobre la base de enfocar América Latina como un espacio plan.

## V - CONCLUSIONES.

De lo expuesto resulta:

A - Se aplicaron en Latinoamérica hasta el presente denominaciones comunes para la industrialización, el desarrollo económico y social, así como para la integración, que:

a - Responden a conceptos de distinto contenido o se les adjudican diferentes contenidos que no son entre sí coherentes ni generalmente admitidos.

b - Algunos contenidos de los tres conceptos los hacen incompatibles.

c - En consecuencia no funcionan intelectual ni realmente como letras de un alfabeto común.

- B** — Llegamos, sin embargo, a delimitar características y contenidos en cada concepto de los ya referidos que los hacen compatibles y coherentes, pero que sabemos no tienen adhesión continental. De ese intento resulta:
- a — La industrialización como proceso deliberado y racional debe ser integradora de la economía e integrarse en el desarrollo económico y social.
  - b — El desarrollo económico y social debe concebirse, en el ámbito global social, como un proceso que explicita las potencialidades económicas y sociales preexistentes, lo cual requiere un esfuerzo nacional, intenso, deliberado y racional:
    - i — La racionalidad se explicita en organización para que las fases sucesivas funcionen como conjunto idóneo en términos de proceso;
    - ii — la explicitación de potencialidades debe medirse en incrementos reales cuantitativos así como en cambios cualitativos que perfeccionen la economía en fases de creciente grado de optimización social;
    - iii — El desarrollo así concebido es integración desde que ordena las partes de un conjunto mediante un principio o idea ordenadores.
  - c — La integración económica, como proceso deliberado y racional, encuentra su contenido de mayor compatibilidad con el proceso de desarrollo, antes definido, en la agregación compleja que implica la noción de espacio plan. Entonces ella requiere un plan:
    - i — El plan es el de desarrollo económico y social.
    - ii — La noción de integración significa así desarrollo.
  - d — En el campo de las ideas resulta que:
    - i — La industrialización es integradora.
    - ii — El desarrollo es integración.
    - iii — La integración es desarrollo.
- C** — Los mecanismos de integración involucran en la realidad opciones institucionales. Estas se enfrentan a resistencias y obstáculos principalmente en materia de:
- a — Política interna.
  - b — Política externa.
  - c — Dominaciones internas.
  - d — Dominaciones externas.
  - e — Mantenimiento de ociosidades de factores y de sus tenedores.
- D** — La estrategia apoyada en el desarrollo o integración de la región homogénea internacional en Latinoamérica parece ser:
- a — Eficaz para debilitar las resistencias al cambio institucional contemplando los esquemas y procesos de desarrollo nacionales.
  - b — Impulsora de la integración institucional, por sus propias relaciones y requerimientos.
  - c — Propulsora de un espacio plan continental que contemple las aspiraciones económicas y sociales de un pueblo integrado en una nación-continente.