# La coordinación en el sector industrial

El 23 de marzo último, el Presidente de la República instaló dos organismos intersecretariales de coordinación y promoción cuyo propósito general es fortalecer los instrumentos públicos para el fomento de la industria: la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo.

En el decreto que crea la primera de dichas comisiones se señala que ese organismo tiene por objeto:

- "Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo federal, los organismos y las instituciones que participen en el desarrollo del proceso de industrialización.

- "Formular recomendaciones para que la política de industrialización cumpla con mayor celeridad los objetivos trazados por el Gobierno federal.

- "Formular las metas y los programas a corto y mediano plazo para el desarrollo del sector industrial.

- "Promover y opinar sobre la creación de comisiones y organismos en los que participe el Gobierno federal y que estén relacionados con el sector industrial.

- "Realizar los estudios y formular las propuestas relacionadas con la cooperación e integración industrial a nivel internacional.

- "Los demás que la Comisión considere necesarios para el logro de los objetivos trazados."

Intégran esta comisión nacional los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia; el Director de la Nacional Financiera, S. A., y los presidentes de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y de la Asociación de Banqueros. El Secretario de Industria y Comercio preside la Comisión.

Se prevé que la Comisión "podrá crear subcomisiones transitorias o permanentes, según sea el caso, a fin de analizar aspectos específicos de algún sector industrial". También se establece una secretaría técnica que puede representar y auxiliar en sus trabajos a la Comisión.

Por su parte, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo tiene por objeto:

- "Coordinar los esfuerzos que realizan las dependencias del Ejecutivo, los organismos y las instituciones que participan en el desarrollo de esta rama industrial.

- "Promover la producción y venta de maquinaria, herramienta y equipo así como realizar los estudios necesarios para tal objeto.

- "Formular las metas y programas a corto y mediano plazo para lograr un desarrollo acelerado de esta rama industrial.

- "Opinar sobre los proyectos que presenten los particulares al Gobierno federal, para promover su inmediata realización a través de los diferentes mecanismos de fomento industrial.

- "Recomendar ante las autoridades competentes los estímulos y medidas de apoyo que se juzguen convenientes.

- "Los demás que la Comisión considere necesarios para la realización de los objetivos trazados."

Esta Comisión se integra de manera permanente por subsecretarios (designados por los titulares) de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio; por los directores de la Nacional Financiera, S. A., y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, y por los presidentes de la CONCAMIN y de la CANACINTRA.

Como en el caso de la otra Comisión, en ésta también se prevé que se pueden crear subcomisiones y se establece una secretaría técnica.

El rasgo más distintivo de ambos organismos es el propósito de coordinar la acción pública a fin de señalar metas y formular programas para el desarrollo industrial y, consecuentemente, trabajar en forma mancomunada para realizarlas.

Los objetivos de la política económica en general y muchas metas sectoriales son congruentes sólo en un plano global y resultan a veces insuficientemente concretos; por lo mismo, en ocasiones son incompatibles entre sí cuando se trata de llevarlos a la práctica. En

ese contexto, no es difícil comprender que las medidas que toma cada una de las dependencias públicas sobre una misma materia no vayan a menudo acompañadas de la necesaria coordinación para que fructifiquen adecuadamente.

Estos son problemas reconocidos de antaño que no ha sido posible superar —pese a los esfuerzos realizados— por la falta de condiciones socioeconómicas y políticas para planificar el conjunto de la economía, tarea social que está muy lejos de constituir un mero problema técnico.[1] Sin embargo, poco a poco se ha ganado terreno, sobre todo en lo referente a la coordinación, a través de un penoso proceso que ha ido transformando gradualmente la administración pública. Así, se han creado comisiones para programar la inversión estatal, contratar empréstitos en el extranjero, coordinar la política de comercio exterior, etc. También se han llevado a cabo algunas integraciones más o menos completas en el sector paraestatal, tales como las de los ferrocarriles, la industria eléctrica y los fertilizantes.

En este régimen se ha vigorizado la tendencia. Aunque se pueden dar muchos ejemplos, sin duda lo más significativo es lo hecho en relación con el campo: la fusión de instituciones crediticias para integrar la banca nacional de crédito agrícola, el establecimiento de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, la absorción de los Almacenes Nacionales de Depósito por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otras medidas.[2]

La creación de las mencionadas comisiones de coordinación industrial puede ser igualmente importante. A este respecto es preciso recordar que estos nuevos órganos están precedidos de cambios institucionales como resultado de los cuales se establecieron durante este gobierno cuerpos e instrumentos de política que podrán funcionar en adelante mucho mejor. Así, es indudable que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, que requieren un marco global de política industrial, estarán en mejores condiciones para actuar si se fortalece la coordinación en esta materia. Lo mismo cabe suponer en el caso de las comisiones de Energéticos, Siderurgia, Industria Químico-farmacéutica y Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que las nuevas comisiones de la industria se han creado en un momento en que resulta ya impostergable reorientar de manera coherente el desarrollo de dicho sector. El país ha completado en lo fundamental la sustitución de importaciones de bienes finales de consumo y de bienes intermedios poco complejos, y de hecho ha entrado a la etapa de producir bienes de capital e intermedios complejos. Estos últimos pasos se han dado sobre la marcha, sin toda la coordinación ni la suficiencia e intensidad de esfuerzos que son de todo punto deseables. No es conveniente repetir las experiencias de la primera fase de la industrialización y, mucho menos, incurrir en errores cuya naturaleza ya se ha identificado de sobra, aunque no puedan superarse todavía sus graves consecuencias.

En consonancia con lineamientos de política que tienen el apoyo de prácticamente todos los mexicanos, es necesario reorientar el desarollo industrial a fin de que no dependa de la capacidad de compra de una minoría de alto poder económico. El nuevo desenvolvimiento industrial debe crear un mayor volumen de empleos, mejor distribuido desde el punto de vista regional, y tender a no desnacionalizar la economía, a fortalecer el sector externo y, en general, a acrecentar la independencia económica del país. □

1. Véase "Lineamientos de gobierno y planeación", en *Comercio Exterior*, México, junio de 1975, pp. 611-613.
2. Véase "Diversas reformas para aumentar la producción agropecuaria" en *Comercio Exterior*, México, julio de 1975, pp. 727-733.

# Estancamiento y renovación del proceso integrador latinoamericano

Al cumplir en 1976 su decimosexto año de existencia, el movimiento de integración de América Latina se dispone a emprender con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) un nuevo rumbo que, sin contraponerse a los que siguiera antes, difiere sustancialmente de éstos en los medios de acción escogidos. Así, el nuevo sistema hace especial hincapié en formas de cooperación destinadas a mejorar la posición de nuestros países en el comercio internacional, por una parte, y en estructuras integradoras que soslayan viejos obstáculos, por otra, al descartar la unanimidad obligatoria para seguir avanzando, desechar marcos rígidos que en otros modelos han sido motivo de discordias, y dar prioridad a los objetivos prácticos de beneficio inmediato para el progreso socioeconómico de las naciones participantes.

Algunos de esos objetivos son ya bien conocidos. Consisten en el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas; el logro de una política latinoamericana de producción y abastecimiento de productos agrícolas y energéticos; la transformación de las materias primas de los estados miembros y la complementación industrial; el fomento de la cooperación latinoamericana para la creación y el intercambio de tecnología e información científica, y la adopción de medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujetan a los proyectos de desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los países miembros. Todos ellos constituyen viejas aspiraciones que fueron surgiendo en el difícil aprendizaje del proceso de integración.

Una institución nueva de suma importancia en el SELA son los Comités de Acción, en los que se prepararán programas y proyectos específicos que no comprometerán más que a los estados participantes y que, claro está, no requerirán la aprobación de los restantes países si se ajustan a las normas del organismo regional. Este actuará, además, como estructura cohesiva de esas acciones integradoras parciales y, simultáneamente, propiciará el fortalecimiento y la complementación de los otros modelos de integración latinoamericanos.

La renovación del proceso integrador a través del SELA, en efecto, es consecuencia del balance desalentador que arrojan anteriores esquemas de integración. Sin desdeñar su contribución al desarrollo del comercio intrarregional —con la reserva de que éste favoreció en gran medida a las compañías transnacionales establecidas en los países miembros— y el relativo impulso que dieron a la industrialización del área, puede decirse que los resultados

más ricos a largo plazo han sido de carácter intangible: la integración se convirtió en propósito de todos los programas nacionales y en aspiración familiar de los pueblos latinoamericanos y, además, se acumuló una vasta experiencia, fruto de las múltiples interrelaciones creadas.

Estos resultados no dejan de ser valiosos. Algunas de las construcciones políticas y económicas más sólidas en el acontecer histórico se han edificado como consecuencia del arraigo de ideas determinadas en la mente de los pueblos. De otra parte, esa experiencia de 16 años ha permitido, por lo menos, precisar obstáculos y buscar soluciones más apegadas a la realidad latinoamericana en el camino de la integración.

Ya desde hace mucho tiempo eran patentes las limitaciones y escasas perspectivas que ofrecían a la verdadera integración los esquemas tradicionales. Esto determinó variados esfuerzos para dar nuevos contenidos y orientaciones al proceso, ya fuera mediante la reestructuración de los modelos vigentes (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC—, Mercado Común Centroamericano —MCCA— y Asociación de Libre Comercio del Caribe, mejor conocida como CARIFTA) o con el establecimiento de nuevas agrupaciones subregionales (Grupo Andino), que se consideraban más homogéneas y otorgaban especial importancia a los proyectos de desarrollo industrial. Estos esfuerzos han resultado fallidos hasta ahora en los casos de la ALALC y el MCCA, y tropiezan con serias dificultades en el Grupo Andino y el del Caribe. La crisis de la ALALC, que en estos momentos se ha generalizado a los otros esquemas, había sido prevista por algunos clarividentes expertos iberoamericanos, cuyas evaluaciones se reflejaron en las páginas de *Comercio Exterior*. Así, en enero de 1974, la revista analizó la situación y sugirió una fórmula integradora que en diversos aspectos se asemeja al SELA. Se escribió entonces lo siguiente:

"La solución nueva y realista podría consistir en ampliar, dar mayor flexibilidad y otro cometido a lo que hoy es la ALALC, la cual quizá conviniese que se convirtiera en una Asociación Latinoamericana de Integración Económica. Su función sería dirigir o encauzar la convergencia hacia un mercado común latinoamericano, para el que no se fijaría plazo, de los distintos procesos subregionales de integración que existen en América Latina, coordinándolos sin injerirse en ellos, impulsando paso a paso y poco a poco una integración general por sectores. . ." Y más adelante se agregaba: "De este modo, se tejería una densa red de acuerdos y tratados de integración que cubriría y enlazaría en forma muy flexible a todos los países de América Latina. La Asociación de Integración Económica procuraría la convergencia de todas las agrupaciones y los países hacia un mercado común".[1]

Propuestas muy similares a estas se discutieron también durante las negociaciones colectivas de la ALALC en 1974 y 1975, efectuadas a fin de inyectar nueva vida al organismo, aunque dichas reuniones concluyeron sin que se llegara a un acuerdo.

Los esquemas tradicionales mencionados más arriba tropezaron casi desde el comienzo, una y otra vez, con el problema de una subordinación excesiva de las negociaciones a los intereses de los grupos privados y con un mismo obstáculo de magnitud: la dificultad de que los países miembros se beneficiaran de manera equitativa de los progresos del conjunto, a causa de su distinto grado de desarrollo económico. Estos fenómenos fueron generando divergencias y suspicacias cada vez más agudas, que terminaron por paralizar el proceso de integración en los casos más graves y lo debilitaron en los restantes.

1. Véase "Proceso de convergencia en la integración económica latinoamericana", en *Comercio Exterior*, México, enero de 1974, pp. 7-9.

La ALALC se creó en febrero de 1960 con el propósito esencial de liberar el comercio de la zona en un plazo de 12 años, mediante reducciones arancelarias negociadas periódicamente en listas nacionales y una lista común. En una primera etapa, los mecanismos previstos funcionaron y se registró una apreciable expansión en el intercambio de las naciones asociadas.

Transcurridos varios años, sin embargo, se pusieron de manifiesto serias divergencias, suscitadas mayormente por las causas ya expuestas, con el resultado de que el número de nuevos productos incorporados al proceso de liberación global fue disminuyendo y se planteó una situación crítica.

Los países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) asumieron entonces dos posiciones divergentes en cuanto a la orientación que debía seguir la ALALC: la comercialista, que en general deseaba conservarle su carácter predominante de instrumento para incrementar el comercio, y la desarrollista, que preconizaba su transformación con objeto de que incluyera formas más avanzadas de integración. La tesis desarrollista fue adquiriendo cada vez mayor fuerza, en parte como consecuencia de las dificultades crecientes con que tropezaba la liberación del comercio, lo cual determinó que en 1969, mediante el Protocolo de Caracas, se acordara aplazar el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta 1980.

Ese mismo año, cinco naciones (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, a las que posteriormente se unió Venezuela) decidieron constituir una agrupación subregional, el Grupo Andino, con el fin de forjar una comunidad económica. Aunque esos estados no se separaron de la ALALC, en la práctica, como era lógico, actuaron en bloque, lo que ahondó las contradicciones en que se debatía la asociación regional. También en 1969, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de la Cuenca del Plata, el cual si bien no debilitaba a la ALALC en el mismo grado que el Grupo Andino, puesto que no incluía programas de fomento comercial, no por ello dejó de reforzar la tendencia al fraccionamiento que se observa en ese período.

A partir de ese momento se inicia una carrera casi desesperada para salvar a la ALALC. En 1973, con base en el artículo 61 del Tratado de Montevideo, se decidió realizar una serie de negociaciones colectivas en Buenos Aires, Quito y Montevideo a fin de evaluar los resultados alcanzados hasta entonces y programar acciones futuras que comprendían una reestructuración general de los mecanismos de integración. Dichas negociaciones, efectuadas en el curso de 1974 y 1975, terminaron en rotundo fracaso. En la actualidad, cualesquiera que sean sus oportunidades de supervivencia, es ya evidente que la ALALC no puede cumplir el cometido de organismo centralizador de la integración latinoamericana. Sin embargo, no todo está en un punto muerto. Diversas iniciativas permiten prever que en los próximos meses se convocará al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores —órgano supremo de la Asociación, que entró en vigor en septiembre pasado—, con el fin de proporcionar a este esquema integrador el impulso político que hasta ahora le ha faltado.

Los comienzos del MCCA fueron aún más prometedores que los de la ALALC. Creado en diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (con la adhesión posterior de Costa Rica), desde un principio estableció un régimen de liberación automática de los mercados del área, un arancel común frente a terceros países y un programa de desarrollo industrial. Durante los primeros años, el comercio entre los países centroameri-

canos creció con rapidez y, al mismo tiempo, se elevó significativamente en el mismo la proporción de bienes manufacturados.

No obstante, desde 1965 empezaron a surgir en el Mercado Común las mismas tensiones de que era víctima la ALALC. Los países menos industrializados mostraron su descontento por los altos aranceles aplicados a las manufacturas provenientes del exterior de la zona y consideraron que en esas circunstancias estaban subsidiando las industrias protegidas de los más desarollados, es decir, Guatemala y El Salvador. Esta situación logró mantenerse a duras penas hasta 1969, cuando el conflicto armado entre Honduras y El Salvador desbarató el esquema común.

Tras un período de parálisis, las naciones centroamericanas se esforzaron por reanudar el proceso de integración. En 1973 se celebró la primera reunión formal del Comité de Alto Nivel (CAN), encargado de reestructurar el MCCA; a fines de 1974 ese Comité recibió un anteproyecto de tratado para crear una Comunidad Económica y Social Centroamericana, y en mayo de 1975 se adoptó un plan de acción para reactivar a corto plazo el Mercado Común. Los progresos, como es fácil comprobar, han sido sumamente lentos y dan clara idea de las dificultades con que tropieza la concertación de un nuevo tratado. Empero, es posible que los próximos meses sean fecundos para esa reestructuración. En efecto, el CAN está a punto de dar cima a su tarea de revisar el anteproyecto mencionado a fin de someterlo dentro de poco, ya con carácter de proyecto de tratado, a la consideración de los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Otra agrupación que se propuso impulsar el desarrollo de sus miembros mediante la expansión del comercio intrarregional fue la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), fundada en 1968. Al igual que sus predecesoras, no tardó en conocer los problemas del reparto desigual de los beneficios, favorable a Trinidad y Tabago, Jamaica, Barbados y Guyana, relativamente más avanzados que los otros integrantes, en su mayoría diminutas islas. Siguiendo la evolución que se esbozaba en el resto del continente, en julio de 1973 resolvieron transformarse en Comunidad del Caribe (CARICOM), con un mercado común y arancel externo. Mas, a pesar de haberse previsto un régimen especial para los países de menor desarrollo económico relativo, informaciones recientes indican que no han logrado superar plenamente el fundamental conflicto, aunque siguen haciendo ciertos progresos. El hecho que deseamos destacar aquí, sin embargo, es la incorporación plena de esta agrupación anglohablante a la corriente fundamental de la integración latinoamericana, con el ingreso de sus principales miembros en el SELA. El proceso general saldrá ganando, dada la orientación vigorosamente nacionalista de los países caribeños. En el mismo sentido hay que interpretar la participación de Jamaica en la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) y sus acuerdos con México para la industrialización de la bauxita.

El modelo de integración latinoamericano más prometedor hasta hace poco era sin duda alguna el Grupo Andino. Estaba considerado también como el más equilibrado, ya que el Acuerdo de Cartagena había establecido un conjunto muy completo de mecanismos, entre los que sobresalían el programa de liberación comercial, el tratamiento común a los capitales extranjeros, la concesión de preferencias a los países de menor desarrollo económico relativo y los programas sectoriales de desarrollo industrial.

Todo lo anterior no logró impedir que la agrupación subregional experimentase dos severas crisis. La primera estalló en 1974 con motivo de las interpretaciones divergentes del régimen de tratamiento común a las inversiones extranjeras, tema que sigue siendo objeto de negociaciones. La segunda, que se produjo a fines de 1975, enfrentó a los partidarios de la programación industrial con los de la liberación del comercio. En el fondo están en juego

intereses muy similares a los que han originado la paralización de otros esquemas de integración, ya que la programación industrial está considerada por los países de menor desarrollo económico como un mecanismo compensatorio de los menores beneficios que obtienen de la liberación comercial. Sin embargo, las últimas informaciones sobre el Grupo Andino son de carácter positivo. Aunque todavía no se tienen datos sobre los detalles del acuerdo, los seis países miembros parecen haber logrado superar su más reciente y seria crisis, al prorrogar dos años el plazo para la aprobación de los importantísimos programas sectoriales de desarrollo industrial.

En lo que concierne a la Cuenca del Plata, ya se ha mencionado que por sus objetivos difiere considerablemente de las otras agrupaciones, pues no prevé una liberación comercial mediante reducciones arancelarias y está consagrada en principio al desarrollo y la integración física de la región que le da su nombre. No obstante, puede decirse que ha propiciado la concertación de acuerdos de comercio bilaterales entre sus países miembros, así como otras formas de cooperación que desbordan sus propósitos originales. En la actualidad da crecientes muestras de dinamismo. La red de los convenios concertados abarca no sólo a los grandes proyectos hidroeléctricos de Paraguay con Brasil y con Argentina, así como a los acuerdos de industrialización Bolivia-Brasil y comerciales Uruguay-Argentina y Uruguay-Brasil, sino también a diversos documentos de cooperación suscritos por Uruguay con Bolivia y Paraguay, que darán a estos últimos más fácil acceso al mar.

En este breve panorama se han señalado las principales dificultades con que tropezaron los distintos modelos de integración y cuál es su estado presente. Conviene insistir en que el SELA está en condiciones de evitar los obstáculos mencionados. Algunos de sus objetivos, como las empresas multinacionales latinoamericanas y los proyectos conjuntos para la transformación de las materias primas de los estados miembros, permiten garantizar de antemano a todos los participantes, sin que importe su grado de desarrollo, beneficios equitativos. Desde luego, a este respecto es preciso no olvidar —como se expresó con toda claridad en el Comunicado Conjunto de los presidentes de Venezuela y México sobre el Sistema Económico Latinoamericano—[2] que el SELA está concebido como "un mecanismo de cobertura amplia... pragmático y flexible, de concertación de comunes intereses de varios o de todos los países de América Latina". En ese sentido, su destino es dar mayor aliento "a los esfuerzos de integración regional o subregional, sin menoscabo de los compromisos derivados de los tratados vigentes". Su propósito es fortalecer la integración encontrando caminos más directos y llanos para llegar a ella, no competir con las otras expresiones del proceso, ni sustituirlas en manera alguna. La tarea del SELA, empero, dista de ser fácil, ya que la desaceleración del impulso integrador se observa no sólo en América Latina, sino aun en agrupaciones tan poderosas como la Comunidad Económica Europea. A esto se añaden los efectos de la crisis económica en el mundo y, por si fuera poco, los cambios políticos acaecidos durante los últimos años en varios países latinoamericanos, que presagian adicionales motivos de divergencia.

La I Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, organismo de máxima jerarquía del Sistema, ha sido fijada para fecha próxima. Se espera que durante ella se aprueben tanto el programa de trabajo de la organización cuanto los primeros proyectos específicos de integración. De ocurrir así y, sobre todo, de darse en la práctica algunos replanteamientos de los otros mecanismos integradores, a la luz de la existencia del SELA, de sus ricas promesas y sus realizaciones iniciales, 1976 podría llegar a considerarse como el año de reactivación de todo el proceso integrador. □

2. Véase "Visita de Estado del Presidente de Venezuela a México: documentos", suplemento de *Comercio Exterior*, México, abril de 1975, p. 13.