

La protección a la industria nacional y la integración económica de América Latina

Esta prohibición [de las importaciones] hace que los fabricantes del país, no teniendo la concurrencia de los extranjeros, levanten el precio de sus manufacturas con daño de nuestros consumidores... [Además] da margen a que se ocupen los capitales y la industria en empleos poco productivos en sí mismos; pero que a favor de la prohibición proporcionan, o por mejor decir, aparentan proporcionar grandes ventajas a los productores privilegiados.

Manuel Ortiz de la Torre —México— 1823.*

Con motivo de varias importantes declaraciones formuladas durante las Jornadas Industriales de Jalisco (Guadalajara, julio-agosto de 1967) se despertó, en las últimas semanas, un animado debate acerca de la política mexicana de protección a la industria y sus perspectivas inmediatas, habida cuenta, particularmente, del proceso latinoamericano de integración económica, en el que México toma parte de manera sobresaliente.

No es posible discutir a estas alturas —y, desde luego, este aspecto ha quedado fuera por completo del debate al que se hace referencia— si la política de protección industrial —a través de aranceles y controles no arancelarios de la importación, especialmente el régimen de permiso previo— ha brindado o no impulso a la industrialización de México, o si podía haberse seguido una vía distinta para el aseguramiento del desarrollo industrial del país. Es evidente que en la política de protección se encuentra uno de los elementos básicos, si es que no el fundamental, del acelerado proceso de industrialización de México y que —lo mismo en el siglo XIX cuando, una vez rota la dependencia política colonial, se intentaba establecer la base de la independencia económica, que después de la Revolución de 1910-17, cuando empezó a librarse la batalla por la modernización del país— no existió alternativa válida alguna a la política nacionalista de desarrollo autónomo que eligió el país. Vale la pena recordar, además, que la política de protección caracterizó las etapas iniciales del desarrollo industrial de los países hoy avanzados y, en buena medida, sigue aún vigente, sobre todo en el caso de ciertas manufacturas ligeras.

Lo que importa discutir —y lo que, en realidad, constituye la esencia del debate de que se habla— son las modalidades actuales de la política de protección, su influencia en el sentido y ritmo del desarrollo industrial del país y las modificaciones que deben introducirse en tal política para hacerla congruente con los nuevos objetivos de dicho desarrollo: asegurar a la creciente población de México una oferta abundante y diversificada de bienes de calidad adecuada y precio competitivo y, al mismo tiempo, proporcionarle fuentes de trabajo suficientes, a niveles adecuados de productividad y remune-

* Véase "Voto particular del diputado Manuel Ortiz de la Torre", *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano*. México, 1822 [por errata, en realidad, 1823], pp. 259-264.

ración, por una parte; y, por otra, participar dinámicamente —vía exportación de manufacturas— en un mercado mundial creciente. Esto último permitiría no sólo ampliar las disponibilidades de divisas sino asegurar una amplia base para la expansión de la planta industrial. La perspectiva de la integración económica latinoamericana —abierta, a mediano plazo, por el compromiso solemnemente adoptado por los Presidentes de la región en Punta del Este— impone la necesidad adicional de preparar a la industria del país, no sólo para un sistema de libre comercio regional, sino para la participación dinámica en acuerdos de complementación industrial.

Salvo diferencias de matiz, cuya importancia es meramente marginal, y apreciaciones diversas sobre la oportunidad y alcance de las medidas de revisión de la política de protección industrial que eventualmente se adopten, es fácil advertir una importante coincidencia de opiniones en el debate al que se hace referencia. No sólo los altos funcionarios del sector público que participaron en él, sino también importantes voceros de la iniciativa privada, coincidieron en el planteamiento de una tesis que, en sus líneas más generales, cabe en los siguientes términos:

Aunque en la política de protección industrial se halle, quizá, el motor básico del desarrollo industrial de México, en la actualidad y en algunos sectores industriales se manifiestan algunas repercusiones negativas de esa política, sobre todo en la forma de estructuras de costos excesivos, cuyo abatimiento no se ve alentado por la competencia; asignación inadecuada de los recursos; precios no competitivos internacionalmente, que sólo en parte reflejan problemas de costos elevados y, a menudo, permiten tasas de ganancias extraordinarias; distorsiones de la estructura productiva, derivadas del aliento que la protección proporciona a producciones superfluas o antieconómicas, e incapacidad para competir en los mercados internacionales, tanto por diferencias de calidad como de precio.

Ante tal situación, la línea válida de política económica —y en este señalamiento se mantiene aún la coincidencia de criterios aludida— podría consistir en revisar los mecanismos y niveles de protección, con el fin de restituirlos a su objetivo verdadero, el fomento de la industria, y evitar que sigan actuando, con el tiempo, como elementos de distorsión del desarrollo industrial del país.

Empero, todo parece indicar que es aún largo el camino para llegar a la instrumentación de medidas concretas en este campo. Por una parte, debido a que aún no se conocen con precisión, en muchos casos, los efectos reales de la política de protección sobre sectores o ramas industriales específicos y, en ocasiones, ni siquiera se ha cuantificado el nivel real de protección que ha sido acordado a determinadas industrias. Evidentemente, sería peligroso aventurar medidas que no estuviesen encaminadas, por falta de información, al origen verdadero de los problemas. Pero, además, existe, en buen número de sectores industriales, una evidente reticencia aceptar que se traduzcan en medidas concretas los lineamientos básicos de política generalmente aceptados. Parece indiscutible que es necesario vencer esas reticencias por el que quizá sea el mejor de los caminos: demostrar en la práctica que la reducción progresiva de los niveles de protección, lejos de conducir al colapso de las industrias, eleva sus rendimientos globales. El mercado común latinoamericano ofrece una oportunidad notable para la instrumentación de una política de esta naturaleza: una industria abierta exitosamente a la competencia zonal, temerá menos la eventual apertura a la competencia extrazonal.

Parece, pues, estar germinando la táctica de la revisión de la política mexicana de protección industrial. Esa táctica incluye medidas como las siguientes: determinación de los niveles reales de protección y de sus efectos en sectores industriales seleccionados; aplicación gradual, en el tiempo, de programas de reducción progresiva de los niveles de protección, en el caso de las industrias ya establecidas; concesión de protección programada, mediante niveles reales decrecientes en el tiempo, para las industrias nuevas que demostrasen necesitarla; adopción de una política decidida de desgravación automática para las importaciones zonales, con vistas a la integración regional latinoamericana, y establecimiento de programas de auxilio financiero para la relocalización de industrias o la reasignación de recursos que eventualmente pueda derivarse de la política de desgravación.

Quizá no sea excesivamente optimista esperar, en el futuro inmediato, un consenso sobre la táctica de la revisión de la política de protección, semejante al que ya se ha producido sobre la necesidad misma de tal revisión.

Fase de transición en la integración latinoamericana

A poco de terminar dos períodos de sesiones extraordinarias de la Conferencia y en vísperas de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, pueden encontrarse ciertos indicios de que el proceso latinoamericano de integración económica atraviesa por un momento de incertidumbre. Era de preverse que la aplicación del Plan aprobado por los Presidentes latinoamericanos en Punta del Este exigiría de los miembros de la ALALC la superación de algunas indecisiones y renuencias y, por consiguiente, tomaría un lapso relativamente largo. Un fenómeno semejante, aunque a un nivel de integración más alto, es también apreciable en Centroamérica.

En la reunión efectuada en San José de Costa Rica, a fines de julio último, por la Comisión *ad hoc* de contacto entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, se discutió el proyecto de acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora de las actividades de ambas agrupaciones subregionales, prevista en la Declaración de los Presidentes. En ambas agrupaciones no existen, por el momento, ciertas condiciones necesarias para hacer frente a otros temas, enumerados en la citada Declaración, como pasos sucesivos en el proceso de convergencia que debe conducir paulatinamente al Mercado Común Latinoamericano. Tanto la ALALC como el Mercado Común Centroamericano tienen que dilucidar importantes cuestiones para consolidar sus respectivos avances y orientarlos en sentido convergente. En el caso de la ALALC, no puede pasarse por alto el hecho de que el intercambio comercial entre sus miembros —medido según las cifras de importación— fue ligeramente inferior en 1966 al alcanzado en 1965 y la proporción de ese intercambio respecto al comercio exterior global de la Zona se redujo a 10.55%, desde 11.34% en el año anterior. El descenso de las corrientes comerciales dentro de la Zona, no obstante el hecho de que los países miembros aumentaron apreciablemente durante 1966 su comercio con terceros países, interrumpe la tendencia que se había observado a partir del primer año de aplicación de concesiones entre los signatarios del Tratado de Montevideo, 1962.

Por otra parte, en el Cuarto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes, celebrado en Montevideo desde mediados de junio a fines de julio, se pasó revista, aunque sin poder llegar a acuerdos completos, a la restitución de márgenes de preferencia dentro de la Zona, la negociación de concesiones con Venezuela y la preparación de la segunda lista común.

Cabe destacar, además, que en los trabajos realizados por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, en Montevideo, para preparar la Segunda Reunión del Consejo de Ministros (Asunción, 28 de agosto de 1967) se han tenido que salvar ciertos escollos para armonizar criterios nacionales distintos sobre varios asuntos derivados de la Primera Reunión del propio Consejo (diciembre de 1966) y de la Declaración de los Presidentes. La mayoría de ellos son asuntos de importancia capital para el futuro rumbo de la Asociación y, por ende, de todo el proceso de integración latinoamericana. Recuérdese que la lista comprende, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) régimen de desgravación programada, tanto para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio como para el mercado común regional;
- b) compromiso de no crear nuevas restricciones al comercio recíproco y establecimiento de un margen de preferencia zonal;
- c) implantación progresiva de un arancel común externo;
- d) estímulos para la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial;
- e) concertación de acuerdos subregionales de carácter transitorio;
- f) sistema de relaciones con los países centroamericanos.

Ante un cuadro como el que acaba de describirse, resulta muy oportuna la advertencia hecha por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, en recientes declaraciones, en el sentido de que no se puede desconocer la existencia de diferencias entre los países miembros. Ciertamente es que, como también puntualizó, no se trata de diferencias caprichosas, pues su razón de ser está fundamentalmente en que América Latina "es un conjunto heterogéneo de países". Según el Sr. Lic. Carrillo Flores, no sería de extrañar que "durante las reuniones de Asunción se subrayen mucho las discrepancias".

Lo anterior no debe inducir al desánimo, sino más bien a meditar una vez más sobre la urgencia de abrir ancho cauce a los acuerdos subregionales, pero tanto en el sur como en el centro y en el norte de la región latinoamericana. La precisión geográfica a que recurrimos se explica debido a que la idea de este género de acuerdo, que despuntó pública y oficialmente por primera vez en la Cuarta Conferencia de las Partes Contratantes (octubre de 1964), no debe ser entendida como instrumento reservado a los países miembros de la ALALC entre sí. Ahora, el enfoque subregional abierto, con base en grupos menores, aparece como una de las líneas de progreso más evidentes y podría ser adoptado de manera decidida y compatible con el propósito último de un mercado común de toda la región. A nuestro modo de ver, el enfoque subregional abierto presupone dos cosas: a) que el grupo pueda comprender países de distintas agrupaciones; b) que los acuerdos subregionales sean de características flexibles y aun diversas. No hay razón para exigir que todos esos acuerdos se ajusten al mismo patrón y se apliquen a los mismos sectores de la economía.

¿Preferencias comerciales en v de ud: económica?

Después de más de dos años de actitudes negativas de los gobiernos y los sectores privados de los países industriales hacia las propuestas en favor de la extensión de preferencias comerciales a los países en desarrollo, se ha dejado sentir, durante los últimos meses, un cierto cambio en estas actitudes tanto en Estados Unidos como en Europa occidental. En la actualidad, es bastante impresionante el número de voces que admiten la necesidad de abrir selectivamente los mercados de los países avanzados a las importaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de las regiones subdesarrolladas, aunque todas estas sugerencias quedan todavía bastante lejos de los planteamientos de América Latina y otras regiones en el seno de la UNCTAD.

Una de las primeras voces positivas que se hicieron oír en la primavera del año en curso provino del *National Export Expansion Council*, un organismo de hombres de negocios norteamericanos, que recomendó al Gobierno de su país que prestase mayor atención al problema de los ingresos insuficientes procedentes de las exportaciones de los llamados países pobres. El Consejo declaró que, aunque las reducciones arancelarias especiales a favor de los países en desarrollo deberían regirse, dentro de lo posible, por la cláusula de la nación más favorecida,

no debía descartarse la concesión de reducciones arancelarias de carácter preferencial, en el supuesto de que otros países industriales estuviesen dispuestos a otorgar tales concesiones, y de que pudiera establecerse razonablemente que los beneficios que se derivarían, tanto para los países otorgantes como para los beneficiarios, serían de magnitud tal que justificaran ese apartamiento de la política establecida.

A mediados de mayo, en el congreso anual de la Cámara Internacional de Comercio, que tuvo lugar en Montreal, Canadá, surgió de nuevo el tema de las preferencias, en vista de que los datos disponibles sobre la fase final de las negociaciones de la Ronda Kennedy no dejaban lugar a dudas de que sus resultados eran insatisfactorios para los países en desarrollo. En el debate alrededor del tema general, ¿Qué queda por hacer después de la Ronda Kennedy?, se oyeron en el congreso de la CIC opiniones —particularmente de representantes norteamericanos— sobre la necesidad de abordar a fondo el problema del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo. Se mencionó la posibilidad de abrir los mercados industrializados a los productos competitivos de las regiones subdesarrolladas, sugiriéndose también informalmente que el BIRF, el GATT y el FMI definan conjuntamente qué países podrían aprovecharse de algún tipo de tratamiento preferencial, el que estaría limitado tanto en el número de productos como en su duración. Se habló también de que quizá la política más favorable sería establecer un sistema de cuotas, que corresponderían a los compromisos que cada país desarrollado asumiría para permitir la entrada preferencial de cierta cantidad de productos procedentes de los países en desarrollo. Tales cuotas podrían quizá definirse en términos de la magnitud de los mercados de cada país.

En junio último, el *Committee for Economic Development*, de Estados Unidos, conjuntamente con organizaciones semejantes de Europa occidental y Japón, mostró también cierta disposición a apoyar —aunque con bastantes reservas— el sistema de preferencias generales, declarando que, dentro de una nueva política comercial hacia los países en desarrollo cuyos rasgos detallados deberían discutirse en la Segunda UNCTAD y negociarse posteriormente en el GATT.

los países de alto ingreso deberían adoptar un programa de reducción de los obstáculos a las importaciones de manufacturas. Tal programa debería concentrarse en aquellos productos que ofrezcan las mejores oportunidades para el incremento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Probablemente estos productos serían las semimanufacturas y manufacturas con alto insumo de mano de obra, incluyendo a los productos de las industrias de ensamble y a las manufacturas de partes y accesorios.*

Finalmente, a mediados de julio, en ocasión de las audiencias del Comité Económico Conjunto del Senado y la Cámara Baja del Congreso de EUA, un alto funcionario del Departamento de Estado vaticinó que los países de la OCED quizá presenten a la Segunda UNCTAD una propuesta conjunta sobre las preferencias arancelarias para los países en desarrollo. El problema viene siendo estudiado por un grupo de expertos de la OCED desde hace más de un año y el informe del grupo figura en el temario de la próxima reunión ministerial de la OCED, que, como es costumbre, tendrá lugar en París en noviembre próximo. El vocero del Gobierno de Estados Unidos informó a los miembros del Congreso que los tres aspectos cruciales que surgieron de las discusiones del grupo de expertos de la OCED son: la

* Véase un amplio comentario a propósito de esta declaración en "El sector privado de los países industriales ante los problemas comerciales del mundo en desarrollo", *Comercio Exterior*, julio de 1967, pp. 510-513.

magnitud de las preferencias, las cláusulas de salvaguardia para las industrias nacionales de los países avanzados y la vigencia del sistema preferencial. Se están discutiendo dos posibles enfoques operativos: a) el establecimiento de cuotas para la entrada libre de productos definidos de antemano y ligadas a la magnitud de la demanda o el consumo en los países avanzados considerados particularmente; b) una nueva serie de negociaciones multilaterales en el GATT, con la participación de todas las partes interesadas, que acordaría rebajas arancelarias generales que entrarían en vigor de inmediato para los países en desarrollo y más tarde —en un período definido— para las naciones avanzadas. Según el vocero oficial de Estados Unidos, su gobierno decidió finalmente apoyar algún sistema de preferencia para los países en desarrollo para evitar la proliferación de los acuerdos regionales discriminatorios, del tipo del que existe entre la CEE y los países africanos, y por la posible aparición de acuerdos bilaterales entre distintos bloques regionales.

Cabe subrayar que la nueva posición de Estados Unidos encontró un apoyo sumamente débil entre los demás participantes en las audiencias del Congreso. Un buen número de economistas académicos expresó serias dudas respecto a las ventajas reales que pueden derivarse de las preferencias, usando como argumento los resultados muy limitados de la preferencia imperial en la Comunidad Británica y las preferencias africanas. Por otro lado, varios voceros del sector privado siguieron defendiendo las políticas comerciales tradicionales o —tratándose de los representantes de los intereses industriales en América Latina— revivieron las propuestas sobre las llamadas preferencias regionales.

Empero, parece que, por un lado, el esquema de las preferencias regionales está abandonado y, por otra parte, aumenta el interés de los países industriales por un plan general planteado en la UNCTAD. Estos acontecimientos representan un adelanto respecto a las necesidades de los países en desarrollo y ojalá se llegue en la segunda UNCTAD a negociar las preferencias generales y universales.

Surge, sin embargo, una duda muy importante respecto al origen del interés creciente en ambos lados del Atlántico por el sistema preferencial para las manufacturas y semimanufacturas originarias de los países en desarrollo. ¿Se trata del mejor entendimiento de las dificultades que acosan al hemisferio meridional o de un programa de acción que sustituya a otros? Bien puede ser que se intente ofrecer a las regiones subdesarrolladas la promesa del comercio de manufacturas porque las perspectivas de aumentar las corrientes de ayuda económica son sumamente desalentadoras y los países industriales quieren ir a la segunda UNCTAD con algún programa positivo, cualquiera que sea su alcance. Apenas hace unas semanas en la reunión del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCED, su presidente hizo notar textualmente que:

La situación actual [en lo que se refiere a las condiciones de financiamiento para la ayuda] es insostenible. Es imposible, incluso, mantener la corriente neta de ayuda en sus presentes niveles en vista del aumento de los pagos de amortización e intereses.

Empero no hay indicios de que esta advertencia, como muchas anteriores, haya encontrado eco en las capitales de los países industriales. No cabe duda que las corrientes de ayuda económica a América Latina, África y Asia —en términos netos— disminuyen en lugar de crecer. Siendo así, y suponiendo que los países avanzados no quieren hacer nada al respecto, obviamente no bastaría que otorgaran a los países subdesarrollados un sistema de preferencias comerciales cuyo efecto positivo tardará bastante tiempo en dejarse sentir.

Los países en desarrollo, incluyendo América Latina, necesitan tanto la ayuda como el comercio. Consecuentemente, en la segunda UNCTAD tendrán que presionar —en términos de negociación y no de planteamiento general, como ya se hizo en Ginebra en 1964— no sólo por la pronta adopción de un sistema de preferencias comerciales, sino también por el aumento y la liberalización de la ayuda financiera directa. El primero no podrá sustituir a la segunda y sería muy conveniente que los países en desarrollo logaran, de alguna manera, informar de antemano a los centros industriales que no estarían dispuestos a aceptar este tipo de *quid pro quo*.