

## Nueva presencia del Estado en la economía

De tiempo en tiempo resurge en México la vieja discusión sobre el papel del Estado en la economía. A menudo el debate se concentra en uno de los elementos fundamentales de lo que se ha dado en llamar economía mixta: las modalidades y alcances que debe cubrir el Estado en la producción de bienes y servicios.

Recientemente, la presentación del proyecto de una nueva ley minera ha dado pie a que se insista sobre el tema. La iniciativa de ley del Ejecutivo acentúa y precisa ciertos elementos de la participación del Estado en la economía que se han venido introduciendo durante toda esta administración en el conjunto del sector paraestatal. En seguida se comentan aspectos importantes del nuevo rumbo adoptado por el Estado para participar en la producción de bienes y servicios.

En este régimen se le ha dado un lugar importante a las necesidades de largo plazo del desarrollo económico y social. En ese contexto se inserta un buen número de proyectos de larga maduración, que incluso han presionado la capacidad financiera del Estado, la disponibilidad de divisas y desde luego las tasas de crecimiento a corto plazo, que pudieron haber sido mayores si sólo se hubiese atendido a las necesidades del momento. De esta manera cabe calificar proyectos como el de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; los de generación de energía eléctrica como Chicoasén o Laguna Verde; los numerosos trabajos de exploración minera o la vasta obra caminera, entre la que sobresale la carretera transpeninsular de Baja California.

En materia minera, según destacó el Secretario del Patrimonio Nacional ante la Cámara de Diputados, se necesitan “cuantiosas inversiones en exploración para programar a largo plazo su desarrollo y el de las industrias que procesan su producción. Con frecuencia, esto resulta contradictorio con el comportamiento de la empresa privada que desea obtener altas utilidades de inmediato”. Antes había explicado que: “En los principales países mineros las empresas canalizan a esta actividad alrededor del 6% de sus ingresos, en tanto que los establecimientos mineros nacionales sólo destinan en promedio cerca de 1.5% de sus ventas a labores de exploración”.

A este respecto ejemplificó de la siguiente manera: “A pesar de que se conocen numerosos depósitos de mineral de hierro sin cuantificar, las reservas positivas sólo son suficientes para quince o veinte años a la tasa de crecimiento proyectada y la estructura actual del consumo. Ese plazo se reducirá sustancialmente si el país inicia una etapa de producción acelerada de bienes de capital, con lo cual podría retrasarse o impedirse la integración de la estructura industrial básica. En esas condiciones se corre el riesgo de que el

crecimiento y la diversificación de la capacidad productiva acentúen la dependencia en lugar de ser instrumento de liberación. El caso del carbón ofrece aun mayores limitaciones, pues no basta intensificar la exploración sino que es necesario superar formidables problemas de técnica minera para su aprovechamiento”.

El Estado no sólo ha tratado de evitar errores de este tipo, comunes dentro de la empresa privada, sino que ha procurado enmendar otros que se le han atribuido como consustanciales a la naturaleza del sector público. En este caso se encuentra la preocupación por operar con resultados financieros positivos. Para volver al ejemplo de la minería, cabe citar de nuevo al Secretario del Patrimonio Nacional: “En 1971 las empresas mineras de participación estatal tuvieron ventas por 1 178 millones de pesos y pérdidas por 72 millones. Sólo una empresa registró utilidades. En 1974, las ventas ascendieron a 3 662 millones y hubo utilidades de 500 millones. Sólo una empresa registró pérdidas. Varias de ellas estaban condenadas a cerrar por el agotamiento de los yacimientos. Importantes programas de exploración aseguran ahora su mantenimiento y aun su expansión”.

Se ha precisado en el sector público que no sólo hay que evitar las pérdidas sino que incluso es indispensable generar un remanente para inversión, que permita expandir la producción a corto y a largo plazo de acuerdo con las necesidades y con una estructura financiera sana. Se puede decir que el cambio de actitud ha sido de gran importancia aunque ha habido tropiezos, desviaciones y demoras; en ese terreno pueden ubicarse, por ejemplo, el que se hayan pospuesto los aumentos de tarifas a los energéticos hasta 1973 y que aun en el caso de la electricidad no se haya previsto un alza tarifaria adecuada, lo que obligó a otra revisión a mediados de este año.

Como parte de la estrategia para elevar la eficiencia del sector paraestatal se han intensificado notablemente las labores de control y coordinación. En este sentido destaca el papel de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que ha llenado un hueco dentro de la política económica, pues sus atribuciones anteriores estaban rezagadas con relación a los requerimientos de coordinación y control del sector paraestatal. Así, no es casual que esta dependencia haya sido el eje de lo que podrían llamarse innovaciones administrativas, tales como el establecimiento de las comisiones en materia de energéticos, siderurgia y desarrollo industrial.

Si bien todo lo anterior es importante, tiene en realidad mayor trascendencia en el marco de la estrategia global del Estado mexicano para renovar una de las columnas fundamentales en que descansa su proyecto histórico. La nueva presencia del Estado en la producción está regida por la exigencia de encontrar elementos dinámicos para mantener un desarrollo acelerado. Y no se trata sólo de elevar la producción sino de encontrar además cauces adecuados de colaboración con la empresa privada nacional para neutralizar la dependencia externa y conseguir al mismo tiempo modalidades más justas de reparto de los frutos del desarrollo económico.

Para ilustrar lo anterior, cabe citar estas palabras del Secretario del Patrimonio Nacional ante los legisladores: “La Ley propuesta, lejos de significar un desplazamiento de la inversión privada en la minería, crea las condiciones para su participación eficiente en el desarrollo de grandes proyectos que, conjuntando el capital mexicano, público y privado, podrán realizarse sin menoscabo de la soberanía y de los beneficios sociales que deben generar. En muchos casos, el desarrollo de algunas industrias básicas y la producción de sus insumos más importantes, requieren enormes inversiones con un largo período de maduración, una tecnología compleja y entrañan riesgos considerables. Todos estos elementos hacen que la iniciativa privada por sí sola carezca de recursos suficientes para poner en marcha proyectos de esta magnitud, a menos que reciban cuantiosos subsidios y apoyos financieros por parte del erario, en detrimento de otras necesidades sociales. El único mecanismo capaz de materializarlos es la asociación con el Estado. En su ausencia, sólo el capital extranjero podría llevarlos a cabo, lo que, por la desproporción de magnitud y poder, significaría el inicio de una nueva dominación extranjera. La disyuntiva es desarrollarse con la participación del Estado en las actividades productivas básicas o acentuar la dependencia y la

injusticia. Además, esa participación es la mejor forma de llevar al máximo posible la inversión en la minería, pues permite conciliar los rendimientos privados de la actividad con sus rendimientos sociales”.

La nueva estrategia para el sector paraestatal incluye una serie de elementos adicionales a los ya mencionados. Sin embargo, éstos no son suficientes para redondear una formulación explícita y acabada de lo que debe ser la participación del Estado en dicho sector. Se ha trabajado sobre la marcha atacando puntos fundamentales y defendiendo sobre todo la conveniencia de no restringirse a moldes estrechos de acción. Pero ello no significa que se hayan dado todas las respuestas para integrar plenamente un nuevo proyecto. Por ejemplo, nada se ha hecho en materia de jerarquizar el uso de los recursos del sector paraestatal y se conservan y adquieren empresas en actividades secundarias que difícilmente pueden justificarse sólo en aras de mantener las fuentes de empleo. Desprenderse de empresas de este tipo no tiene por qué significar un retroceso de la participación del Estado. Menos aún debe entenderse que sea conveniente venderlas a los empresarios nacionales a precios irrisorios; tampoco parece indispensable conservarlas como fuente de acumulación de recursos para otras actividades importantes. En cambio, son obvias las dificultades financieras para profundizar todo lo que se quiere y se necesita en áreas fundamentales, tales como la propia minería. La ampliación de la actividad del Estado en esas áreas debe hacerse pronto y a una escala ambiciosa, a fin de materializar los propósitos económicos y sociales que la animan.

## La constitución del SELA

De conformidad con el consenso logrado en la reunión de nivel ministerial, celebrada en la ciudad de Panamá en los últimos días de julio y primeros de agosto del presente año,<sup>1</sup> en la cual se acordó el procedimiento para continuar el proceso de creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a mediados de octubre, en la misma capital panameña se aprobó el Convenio Constitutivo de dicho Sistema. Así culminó una etapa muy significativa de revitalización de los procesos latinoamericanos de cooperación y de integración, mediante el establecimiento de un mecanismo de gran flexibilidad y de una amplia gama de propósitos.

Así, también, la propuesta planteada en un principio por el Presidente de México y que muy pronto tuvo el apoyo solidario de Venezuela, se ha concretado en “un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por estados soberanos latinoamericanos”, que sin duda representa nuevas posibilidades para hacer realidad alguna vez, en un futuro no demasiado lejano, los ideales bolivarianos.

En apoyo de esta previsión optimista debe tenerse en cuenta que si el SELA recoge a plenitud una posición profundamente afinada en la historia y en las mejores tradiciones de los pueblos latinoamericanos, tiene también el mérito de ser un instrumento que concuerda con el espíritu y las necesidades de la época presente. Uno de los rasgos más importantes de

<sup>1</sup> Véase “Reunión sobre el Sistema Económico Latinoamericano”, en *Comercio Exterior*, México, agosto de 1975, pp. 847-850.

este nuevo organismo de cooperación económica y social intrarregional consiste en que se enmarca en el conjunto de esfuerzos que vienen realizando los países del Tercer Mundo a fin de establecer un nuevo orden económico internacional de conformidad con las normas de equidad y justicia que deben presidir las relaciones internacionales, principios aprobados por la gran mayoría de los habitantes del mundo en la Organización de las Naciones Unidas. Igualmente, el SELA se inserta de manera congruente en la serie de acciones emprendidas por los países latinoamericanos en los últimos 15 años en favor de la integración.

Los propósitos fundamentales del SELA tienen que ver con las más altas aspiraciones de América Latina. Así, tratará de acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros mediante la cooperación y la coordinación en los asuntos económicos y sociales; procurará además que se adopten posiciones y estrategias comunes frente a otros países o agrupaciones de países, así como en los organismos y foros internacionales en los que se debaten los más acuciantes problemas de la actualidad. De sobra se sabe que es preciso eliminar esos obstáculos llevando a la práctica los principios de la Declaración y del Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados si se quiere garantizar la paz en el mundo, así como la convivencia solidaria e interdependiente de todos los pueblos. Por ello, entre los principios esenciales que presiden el funcionamiento del SELA se cuenta el respeto a la igualdad, la soberanía y la independencia de los estados, lo mismo que a la solidaridad y la no intervención en los asuntos internos de ellos. Asimismo, la búsqueda del beneficio recíproco sobre la base de la no discriminación y del respeto pleno a los sistemas económicos, sociales y políticos de cada Estado.

En el Convenio Constitutivo se establecen cinco objetivos del organismo:

1) "Promover la cooperación regional, con el fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente. . ."

2) "Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos, o de éstos con estados miembros del SELA y en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos.

3) "Promover la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales de interés para los estados miembros.

4) "Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales.

5) "Propiciar, en el contexto de los objetivos de cooperación intrarregional del SELA, los medios para asegurar un trato preferente para los países de menor desarrollo relativo y medidas especiales para los países de mercado limitado y para aquellos cuya condición mediterránea incide en su desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones económicas de cada uno de los estados miembros."

Entre las acciones conducentes a alcanzar los objetivos mencionados se hace especial hincapié en las tendientes a lograr la mejor utilización de todo tipo de recursos de la región mediante el establecimiento e impulso de empresas multinacionales latinoamericanas, constituidas "con aportes de capital estatal, paraestatal, privado o mixto, cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos estados miembros y cuyas actividades estén sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos".

Asimismo, se tiende a elaborar una política latinoamericana en materia de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, a impulsar la transformación de las materias primas en la región, así como la complementación industrial y la exportación de productos manufacturados. También se da atención preferente a la defensa de los precios de las

materias primas y a la constitución de mecanismos que permitan obtener precios remuneradores y asegurar mercados estables para los productos de los estados miembros, así como aumentar su capacidad de negociación no sólo a este respecto, sino también en lo que se refiere a la adquisición y uso de bienes de capital y tecnología.

De la misma manera, se trata de asegurar que las empresas transnacionales subordinen sus actividades a los objetivos regionales de desarrollo y a los intereses nacionales de los estados miembros. Se prevén también acciones referentes a la cooperación en materia de turismo, de protección y mejoramiento del ambiente, de financiamiento de proyectos y programas de desarrollo, de impulso y coordinación del transporte y las comunicaciones, de creación de tecnología en la región y de su intercambio entre los países, adaptándola a las condiciones y necesidades prevalecientes en cada uno, así como otro tipo de medidas relacionadas con la cooperación y la ayuda y con el logro del desarrollo económico, social y cultural de América Latina.

De acuerdo con el Convenio Constitutivo, el Consejo Latinoamericano es el órgano supremo del SELA. Se integra por un representante de cada Estado miembro y tiene entre sus atribuciones las de establecer las políticas generales del organismo, aprobar su reglamentación, así como las de los demás órganos permanentes del SELA, aprobar el programa de trabajo, examinar, orientar y aprobar las actividades de los órganos del SELA, y otras más igualmente sustantivas. Conviene destacar que le está expresamente prohibido adoptar decisiones "que afecten a las políticas nacionales de los estados miembros".

Los otros órganos del SELA son los Comités de Acción y la Secretaría Permanente. Los primeros, integrados por representantes de los estados miembros que estén interesados en cada caso, realizarán estudios, programas y proyectos específicos y prepararán y adoptarán posiciones negociadoras conjuntas de interés para más de dos estados miembros. Se constituirán por decisión del Consejo o de los estados interesados, su financiamiento estará a cargo de los estados miembros que participen en ellos y el cumplimiento de los objetivos que establezcan en relación con la cooperación regional sólo será obligatorio para esos participantes.

La Secretaría Permanente es el órgano técnico administrativo del SELA y radicará en la ciudad de Caracas. Estará dirigida por un Secretario Permanente, "ciudadano y nacional de uno de los estados miembros" que será electo para un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata. Entre sus atribuciones principales están las siguientes:

- Cumplir las funciones que le encomiende el Consejo Latinoamericano y ejecutar sus decisiones.
- Realizar estudios preliminares e identificar y promover proyectos de interés para dos o más estados miembros.
- Facilitar el desarrollo de las actividades de los Comités de Acción y propiciar su coordinación.
- Proponer al Consejo Latinoamericano programas y proyectos de interés común y sugerir la forma de llevarlos a la práctica.

Como puede apreciarse por esta revisión sucinta de sus características fundamentales, el SELA se ha concebido como un instrumento eficaz de superación de los escollos a que se han enfrentado los movimientos latinoamericanos en favor de la cooperación y la integración económicas.<sup>2</sup> Sin duda está bien equipado para cumplir ese gran propósito: combina el realismo y el pragmatismo que surgen de una apreciación correcta de las realidades de este continente con la búsqueda de un ideal que se sustenta en nuestras mejores tradiciones.

<sup>2</sup> Véanse los editoriales de *Comercio Exterior* "El SELA, realidad a la vista" y "La naviera del Caribe y el nuevo espíritu de la integración", en los números correspondientes a marzo y a mayo del presente año, respectivamente.