

La exportación como factor de desarrollo económico

LIC. PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO

Hablar sobre el tema "La exportación como factor de desarrollo económico", que me fue asignado en el presente Seminario, implica hablar de los diversos problemas involucrados en la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados, tanto a los mercados de los países avanzados como a los de las naciones en desarrollo. El paso —cuanto más acelerado mejor— de la exportación de productos primarios a la de artículos industrializados es básico para el desarrollo económico de los países pobres. Esta afirmación no entraña subestimación alguna respecto a la producción y a la exportación de materias primas y alimentos. Ambas actividades han contribuido muy positivamente a nuestro desarrollo económico, pero la aceleración de éste y las posibilidades de inversiones más productivas, así como la mayor absorción de mano de obra, las mejores retribuciones para los trabajadores y la elevación del bienestar general de la población de México, requieren de una creciente industrialización que se desarrolle y fortalezca con la venta de sus productos en el mercado interno y con la exportación a los mercados del exterior. Ello no significa, en modo alguno, la afirmación de que debemos abandonar la producción y la exportación de artículos primarios, sino la necesidad de seguir reduciendo, progresivamente, el peso de la exportación de esos productos dentro de nuestras ventas globales al exterior.

Siendo así, iniciaré mi plática presentando ante ustedes, a grandes rasgos, un panorama del comercio exterior de nues-

tro país, y de las relaciones entre ese comercio y nuestro desarrollo económico en general, y el industrial en particular, durante los últimos quince años. En ambos campos nuestros logros a lo largo de ese período no solamente fueron alentadores, sino que pueden compararse favorablemente con los alcanzados por la mayoría de los países en proceso de desarrollo. Según las estadísticas recopiladas por las Naciones Unidas, sobre las tasas de crecimiento económico y de expansión de las exportaciones en el período posbélico, ocupamos uno de los diez primeros lugares en esos campos, entre más de setenta países en desarrollo. ¿Qué acción es la que México debe seguir realizando para mantener y aun acelerar los logros ya alcanzado? La respuesta a esta pregunta requiere considerar que en una economía dinámica, como la nuestra, cuyos objetivos tienden al mejoramiento económico y social de las mayorías, al más corto plazo posible, las experiencias derivadas de la acción nuestra, que hayan demostrado eficacia, deben continuar orientándonos en el futuro. Percibir con claridad y evaluar dichas experiencias es lo que puede permitirnos definir con justeza las posibilidades y limitaciones que ofrece el futuro cercano y, por consiguiente, escoger las políticas a corto y mediano plazo dirigidas a la consecución de las metas alcanzables dentro de los próximos cinco o diez años.

Al presente suele pasar inadvertido el hecho de que hace poco más de tres lustros, en el año de 1950, nuestra estructura productiva y la composición de nuestras exportaciones eran muy parecidas a las de la casi totalidad de los demás países en desarrollo. Con un ingreso *per capita* de menos de 250 dólares anuales y con un 60% de la población ocupada en actividades primarias, estábamos en aquellos años sólo en la primera etapa del desarrollo económico acelerado, basado en la industrialización. Ese nivel precario de desarrollo se reflejaba plenamente

NOTA. Conferencia sustentada por el Subsecretario de Industria y Comercio en el VII Seminario sobre Fomento a las Exportaciones, organizado por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, el 25 de abril de 1968. Se han suprimido algunos párrafos de carácter circunstancial.

en la estructura y dirección de las ventas de nuestros productos al exterior. Estas sumaron en 1950 un poco menos de 500 millones de dólares, correspondiendo su mayor parte —el 51%— a productos agropecuarios, casi en su totalidad no elaborados; el 30% a los productos de la minería y sólo el 7% a los productos manufacturados. El resto consistía —según nuestras estadísticas de aquella época— al grupo de los artículos no clasificados. En el mismo año de 1950, siete productos, a saber: algodón, café, plomo, petróleo, cobre, cinc y henequén, representaban el 63% de nuestras ventas al exterior. Además, el 85% de nuestras exportaciones se dirigía a un solo mercado, el de Estados Unidos.

Durante los años transcurridos desde 1950 hasta el año pasado, la economía de México sufrió cambios radicales. El producto nacional bruto —medido a precios constantes— creció hasta 1966 en alrededor de 150%; el ingreso *per capita* llegó a casi 500 dólares anuales; la producción manufacturera aumentó cuatro veces; la agrícola en más de dos veces y media. La política económica gubernamental y la acción de los sectores privados permitió que la fabricación de manufacturas pasara de la etapa de elaboración de bienes de consumo no duradero y de plantas de ensamble de productos industriales más complicados, a la de las grandes industrias que producen hoy en el país —usando predominantemente insumos nacionales—, desde las manufacturas de consumo duradero, de tecnología generalmente complicada, hasta los bienes de capital. Una gran parte del sector agrícola, por otra parte, logró aumentar en grado muy considerable la productividad por unidad de extensión cultivada y por hombre ocupado. Este progreso permitió aumentar nuestras exportaciones manufactureras y nos convirtió de importadores netos de alimentos en exportadores de gran número de ellos.

Como reflejo de estos cambios estructurales, el valor de nuestras exportaciones en 1966 llegó a 1 160 millones de dólares, es decir, a 130% más que en 1950. Paralelamente se registraron cambios muy apreciables en su composición por productos y en la diversificación de nuestros mercados externos. Al no disponerse todavía de datos pormenorizados sobre el comercio exterior del año pasado, ofreceré aquí algunos datos ilustrativos correspondientes al año inmediato anterior, el de 1966. En ese año la participación en nuestras ventas al exterior de los siete productos tradicionales antes dichos —algodón, café, plomo, petróleo, cobre, cinc y henequén—, que habían representado en 1950 casi dos terceras partes del total, fue solamente de 43 por ciento. Las exportaciones de productos agropecuarios y mineros, en gran proporción ya semielaborados, representaron el 79%, y las de manufacturas, incluyendo ahora productos químicos, el 21% del total. Las exportaciones de origen industrial sumaron 280 millones de dólares en 1966, contra 35 millones en 1950. Prosiguió la diversificación de los mercados para nuestros productos y en 1966 otros países distintos de Estados Unidos absorbieron el 36% de nuestras ventas, frente al 15% solamente en 1950.

La comparación de nuestras exportaciones del año inicial del período que se analiza, con las del final de ese período, el cual excede ligeramente de un decenio y medio, ofrece una visión general de la magnitud de los cambios ocurridos en el desarrollo económico de México. Examinaremos ahora más de cerca los datos correspondientes, para tratar de formular algunas consideraciones respecto a la naturaleza del cambio en las relaciones entre el comportamiento de nuestras exportaciones y la estructura productiva mexicana, por un lado, y el impacto

de las condiciones internacionales sobre nuestro comercio de exportación, por otro.

Entre 1950 y 1966 nuestras exportaciones pasaron por tres etapas distintas. En la primera mitad del decenio de los años cincuenta nuestras ventas al exterior crecieron muy rápidamente en respuesta, sobre todo, a la rápida expansión y a la diversificación de la producción exportable de tipo tradicional. Entre 1950 y 1956 el valor de las exportaciones mexicanas aumentó en más de 300 millones de dólares, o sea en 60%, aproximadamente, sin que cambiara todavía de manera visible su composición por grupos de productos. Este gran impulso provino, en particular, de las ventas de algodón y de café, correspondiendo al incremento de esas exportaciones casi dos terceras partes del aumento mencionado de 300 millones de dólares en los primeros seis años del decenio pasado. Mientras tanto, las exportaciones tradicionales de metales no ferrosos se mantuvieron al nivel de 1950, reflejando tanto el estancamiento del sector minero como las condiciones adversas de la demanda internacional. Aunque paulatinamente fueron apareciendo nuevos productos —principalmente agropecuarios y pesqueros— en la lista de nuestras ventas al exterior, su importancia en el cuadro global era todavía marginal. Durante el mismo período, nuestra industrialización, dirigida casi en su totalidad al mercado interno, no ofrecía a nuestro comercio de exportación dinamismo alguno. Al contrario, eran las importaciones de bienes de capital y productos intermedios las que mostraban una tendencia al aumento.

En tales circunstancias tuvo que acentuarse la dependencia de nuestras exportaciones respecto de las condiciones prevalentes en los mercados mundiales de productos primarios. Al deteriorarse las condiciones externas, en la segunda mitad de los años cincuenta, nuestras exportaciones no sólo dejaron de crecer, sino que mostraron una declinación. Tuvieron que pasar cinco años para que el valor de las ventas de productos mexicanos al exterior volviera a los niveles de mediados del decenio pasado. De hecho, el valor de las exportaciones de 1961 se acercó al de 1956, con la diferencia de que el volumen de los productos primarios exportados fue sustancialmente mayor que cinco años antes. Si durante el decenio de los años cincuenta hubiéramos seguido los consejos que nos dieron algunos representantes de países avanzados, en el sentido de que los países en desarrollo, y México entre ellos, debían dar la más alta prioridad al fomento de la producción exportable de tipo tradicional, es decir a los productos primarios, es muy probable que no hubiésemos llegado a presenciar la nueva etapa de expansión de nuestras exportaciones, iniciada a principios de la presente década. En otras palabras, si el gobierno de México no hubiera adoptado políticas expresas para diversificar la estructura productiva y para fomentar la industrialización, es posible que para 1960 hubiésemos llegado al límite de las posibilidades de expansión de nuestra capacidad exportadora y a una situación de estancamiento interno o de serio desequilibrio de la balanza de pagos. Afortunadamente no ocurrió así.

Entre 1961 y 1966 nuestras exportaciones volvieron a crecer rápidamente, aumentando de 800 millones de dólares al inicio del decenio, a 1 160 millones de dólares en el año antepasado, o sea en un 45% en el lapso de cinco años. Debido a los adelantos del sector agropecuario y al progreso industrial, fue posible modificar significativamente la composición de nuestras exportaciones. La participación de los antes mencionados siete productos primarios tradicionales en el total de las

exportaciones mexicanas, que ascendió a 63% en 1950 y a 50% en 1956, descendió nuevamente en 1966 a 43%, como ya dije antes, disminuyendo también su valor absoluto debido a las tendencias depresivas de los precios internacionales. La inclusión de nuevas exportaciones primarias, tales como cereales, frutas y hortalizas, azufre y productos mineros no tradicionales, permitió mejorar con creces el estancamiento de las exportaciones tradicionales. Esto, unido a la aparición de manufacturas y bienes intermedios en nuestras ventas al exterior, tales como los productos químicos, explica en gran parte el crecimiento anual promedio de 8% en el valor de nuestras exportaciones, registrado en lo que va del actual decenio.

Sin embargo, esta expansión de nuestras ventas de bienes al exterior no hubiera sido posible sin la apertura de nuevos mercados. Mientras que la colocación de nuestros productos en el mercado principal —el norteamericano— creció en los últimos cinco años en 30% solamente, las ventas mexicanas al resto del mundo se duplicaron. En lo referente a la diversificación de los mercados destacan América Latina y Europa como las regiones que absorben nuestros productos a un ritmo más acelerado. Nuestras ventas a América Latina, incluyendo la región del Caribe, aumentaron de 32 millones de dólares en 1961 a 92 millones de dólares el año antepasado. La colocación de nuestros productos en Europa aumentó, en el mismo quinquenio, de 70 a 160 millones de dólares. El impacto de este nuevo comercio se percibe todavía mejor si se tiene presente que cerca de la mitad del aumento de nuestras ventas al exterior en los últimos cinco años corresponde al incremento de las importaciones latinoamericanas y europeas de productos mexicanos. El efecto real de esta diversificación es, muy probablemente, todavía mayor, si tenemos en cuenta que una parte del comercio de exportación a Europa pasa por Estados Unidos, y aparece en nuestras estadísticas como comercio con el país vecino.

Recientemente se han formulado en el país algunos comentarios a raíz del pequeño descenso de nuestras exportaciones en 1967. Hay quienes se preguntan si estamos llegando una vez más al final del período de rápido crecimiento de nuestras ventas en el exterior, como ocurrió a mediados del decenio de los cincuenta. A mi juicio, si bien las condiciones que prevalecen en los mercados internacionales de productos primarios y alimentos son, en términos generales, muy parecidos a los que existían en la segunda mitad de la década pasada, nuestra posición comercial frente al resto del mundo ha mejorado sustancialmente. Debido a que —como mencioné antes— nuestra estructura productiva —agrícola e industrial— experimentó en los últimos diez años cambios significativos, nuestra dependencia de los mercados mundiales de productos primarios ha ido reduciéndose continuamente en lo que va del presente decenio. Además, el panorama del comercio de productos primarios no es igualmente depresivo en todos sus aspectos. Es cierto que en varios renglones de la exportación primaria, en especial en lo que se refiere al café, al azúcar y a los principales metales no ferrosos, las posibilidades de aumento de las ventas al exterior no son favorables a corto y a mediano plazo; pero en lo tocante a otros productos primarios, la situación es más prometedora. Cabe mencionar aquí el caso del algodón, el azufre, los cereales y los metales y minerales secundarios, recién aparecidos en nuestras listas de exportación. Vale la pena aclarar en este punto que la baja de nuestras exportaciones en 1967 refleja, principalmente, la disminución de la cosecha nacional de algodón y no condiciones externas adversas para todas nuestras exportaciones.

Empero, cuando se examina la situación del comercio internacional a más largo plazo, se advierte que el futuro de nuestro comercio de exportación no dependerá tanto del incremento de la producción de materias primas y alimentos exportables, como de nuestros esfuerzos para colocar manufacturas y semimanufacturas en los mercados mundiales. Las experiencias de los últimos años han comprobado que en muchos sectores de bienes de consumo manufacturados y de bienes intermedios podemos competir internacionalmente, y que en otros productos podríamos llegar a ser competidores dentro de breve tiempo, si las políticas de los empresarios nacionales y las gubernamentales se coordinan en un esfuerzo común. Sabemos muy bien que tenemos capacidad productiva no aprovechada en algunas industrias. Si bien este fenómeno se explica, en parte, por las limitaciones que presenta el tamaño todavía reducido de nuestro mercado interno, también influyen en ello las políticas arancelarias y de restricciones cuantitativas de los países desarrollados cuyos mercados podrían absorber cantidades crecientes de nuestras manufacturas de uso final y de bienes intermedios.

En la mayor parte de las regiones del mundo existen posibilidades —aprovechadas todavía en grado mínimo— de aumento de nuestras exportaciones de origen industrial. Hace apenas unas semanas que un alto funcionario de la Asociación que organiza este Seminario, la ANIERM, al regresar de un viaje de estudio exhortó a los empresarios mexicanos a aprovechar las amplias oportunidades que él constató que existen en los mercados europeos, para la venta de manufacturas mexicanas. La existencia de esas posibilidades también se demuestra por las crecientes aunque todavía limitadas ventas de nuestras manufacturas a Estados Unidos, principalmente por las empresas industriales ubicadas en el norte de nuestro país. Lo comprueban también las estadísticas de nuestro comercio con la ALALC y con el Mercado Común Centroamericano. El 70% de nuestras exportaciones a la ALALC, estimadas en 1967 en cerca de 60 millones de dólares, consistió en la venta de manufacturas y semimanufacturas que no aparecían en nuestras estadísticas de exportación hace cinco años. Más del 80% de nuestro comercio de exportación, efectuado el último año con Centroamérica y Panamá, y estimado en 25 millones de dólares, correspondió también a productos de carácter industrial. Si recordamos, además, que no estamos aprovechando ni siquiera la décima parte de las concesiones arancelarias recibidas en el seno de la ALALC y que nuestras exportaciones a Europa consisten solamente de una docena aproximadamente de productos primarios y de alimentos no elaborados, es muy fácil darnos cuenta del gran margen todavía no aprovechado de nuestras exportaciones manufactureras a estos dos importantes mercados.

Nuestro sector industrial, considerado en su conjunto, está fortaleciendo su conciencia exportadora. A ello ha contribuido eficazmente la sistemática actividad promocional de la ANIERM. Durante los últimos veinte años nuestra industrialización estuvo dirigida hacia adentro, con el fin de sustituir las importaciones y abastecer el creciente mercado interno. La seguridad de acceso a este mercado y la certeza de obtener sustanciales ganancias, garantizadas ambas por explicables políticas de protección arancelaria —junto con la debilidad tecnológica de nuestras nacientes industrias— no creaban un clima propicio para que apareciera esta conciencia exportadora que ahora se desenvuelve con vigor. Además, persistía, y aún persiste, la convicción —que ya no corresponde a la realidad— de que México no está en posición de colocar sus productos manufac-

turados en el exterior debido al doble impacto negativo de los altos costos internos y de los obstáculos arancelarios que existen en los mercados externos para nuestros productos industriales. En ambos casos hay cierto grado de sobrestimación, o de simplificación, en la actitud asumida por algunos empresarios. Los altos costos tienen una relación estrecha con la magnitud de la producción, y es obvio que podrían abatirse mediante el aprovechamiento máximo de la capacidad productiva para el mercado nacional y para los mercados de exportación, conjuntamente. Por otra parte, las barreras arancelarias en el exterior, aunque importantes, tienden a reducirse continuamente. En los países avanzados es esto el resultado de las Negociaciones Kennedy, terminadas a mediados del año pasado en el seno del GATT; en América Latina sigue ampliándose el alcance de las rebajas arancelarias mediante las concesiones acordadas anualmente en el seno de la ALALC.

El proceso de eliminación progresiva de los obstáculos arancelarios a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de países en desarrollo como México, se verá acelerado aún más —esperamos— en un futuro bastante cercano, una vez que se introduzca en el ámbito mundial el llamado sistema de preferencias generales para los países en desarrollo. En la Conferencia de Nueva Delhi, que terminó recientemente, fue posible llegar a un acuerdo unánime entre los países avanzados y los en vías de desarrollo “en favor del próximo establecimiento de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que sea mutuamente aceptable y redunde en beneficio de los países en desarrollo”. En la misma Conferencia se estableció un grupo especial de trabajo que se dedicará a ultimar los detalles de tal sistema de preferencias en el curso de 1969, para conseguir lo antes posible las aprobaciones legislativas y las necesarias exenciones del GATT, cuyo funcionamiento hasta ahora se basa en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida o, en otras palabras, en la igualdad del trato comercial, cualquiera que sea el nivel de desarrollo de los países participantes en el comercio mundial.

El volumen que ha alcanzado nuestro nuevo comercio de exportación en el presente decenio, la magnitud de las posibilidades de exportación todavía no aprovechadas y la tendencia que, aunque lenta, es continua, hacia la disminución de las barreras externas que obstaculizan nuestras exportaciones de productos elaborados y semielaborados, rectifican cualquiera creencia respecto a que estemos cerca del límite del crecimiento de nuestras exportaciones, y a que otra vez podamos confrontar una situación parecida a la de la segunda mitad de los años cincuenta. El futuro de nuestras exportaciones, que es vital para nuestra capacidad de importación y, por consiguiente, para el crecimiento interno de la economía mexicana depende, hoy más que nunca, de la acción conjunta del sector empresarial y de nuevos incentivos gubernamentales. Estos últimos ya comprenden hoy, entre diversas formas igualmente útiles, la ayuda directa —crediticia, fiscal y técnica— a los nuevos exportadores, y la defensa de los intereses presentes y potenciales de éstos en los organismos internacionales que se ocupan de los problemas del comercio y desarrollo, donde el conjunto de los países periféricos luchan por influir en la modificación de las políticas comerciales del sector avanzado de la economía.

Hay todavía en el país quienes no han captado la importancia trascendental de la apertura de nuevos mercados para

nuestra producción industrial, y se muestran escépticos frente a la participación de México en las reuniones y conferencias internacionales que tratan sobre el comercio mundial o regional. Tratándose del primer caso suelen oírse voces que, con obvio desconocimiento de la materia, se preguntan ¿qué nos importan treinta o cuarenta millones de dólares de exportaciones manufactureras a la ALALC, si el total de nuestras exportaciones excede de 1 000 millones de dólares? En cuanto a lo segundo, hemos oído opiniones en el sentido de que México podría tratar los problemas de su comercio exterior bilateralmente, sin tener participación activa en largas y difíciles conferencias internacionales cuyos resultados son limitados a corto plazo.

Las dos actitudes descritas revelan escasa visión e incompreensión respecto a la manera como funciona la economía mundial y a la forma de influir sobre los factores que afectan las políticas comerciales internacionales. Cuando se considera la situación existente en los mercados de productos primarios y sus perspectivas, y se advierte, por otra parte, el efecto multiplicador de nuestras nuevas exportaciones sobre el empleo y la eficiencia de nuestro sector industrial, así como sobre el ahorro interno de la economía en su conjunto, tiene que aceptarse que cada millón de dólares conseguido mediante la venta de nuestras manufacturas a nuevos mercados, donde quiera que éstos se hallen ubicados, es de suma importancia para el país. A su vez, nuestra participación activa en las conferencias internacionales sobre comercio y desarrollo, y nuestra participación en los programas de cooperación económica regional es justificada y necesaria, porque a pesar del gran progreso alcanzado por nuestro país en los dos últimos decenios, se sobrestimaría nuestra propia capacidad si se afirma que poseemos, por nosotros mismos, suficiente poder de negociación para influir en las políticas comerciales y financieras de los grandes países industriales. Si bien es cierto que se requiere mucho tiempo y paciencia para lograr que, mediante debates y negociaciones entre los países avanzados y los en desarrollo, se ajusten las políticas de éstos a las necesidades del desarrollo económico, también lo es que sería menester mucho más tiempo y energía para cambiar las actitudes de los países avanzados, si un solo país actúa exclusivamente por su propia cuenta.

La urgencia de, por lo menos, mantener las tasas ya logradas en nuestro crecimiento económico del último decenio, y las realidades que nos muestra el breve análisis efectuado en esta plática, revelan la necesidad de seguir incrementando nuestras exportaciones, dando la más alta prioridad a la creación del nuevo comercio, en cuanto a nuevos productos y a nuevos mercados. Poseemos la capacidad productiva necesaria para conseguir este fin, tanto en los mercados de América Latina como en los de los países desarrollados. Si bien es cierto que los resultados dependerán, en gran medida, de nuestros esfuerzos internos, las experiencias más recientes nos enseñan que la cooperación estrecha con otros países en desarrollo fortalecerá nuestro poder de negociación. Si aceptamos la tesis, que parece completamente obvia, de que existe una relación directa entre el comportamiento y la estructura de las exportaciones, por una parte, y el desarrollo económico interno por otra, deberemos incrementar aún más nuestros esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional para lograr que nuestra capacidad potencial de exportación se traduzca en mayores corrientes de colocación de nuestra producción, sobre todo de la industrial, en todos los mercados del mundo.