

La Política de Comercio Exterior

La conferencia sustentada por el Lic. Ricardo Torres Gaitán, el 9 de marzo de 1962 en la Escuela Nacional de Economía de la Ciudad Universitaria, constituye una muy completa revisión panorámica de un tema fundamental para "Comercio Exterior" que nos place presentar en nuestras páginas y que por su intrínseco interés continúa nuestra política editorial en este terreno.

I. INTRODUCCIÓN

EN una plática titulada "Panorama del Comercio Exterior", sustentada el 21 de agosto del año pasado, examinamos los resultados de las transacciones internacionales de México en el último decenio. En especial, hicimos alusión al ingreso y gasto frente al exterior en materia de comercio de mercancías, intercambio de servicios, movimientos de capital y las fluctuaciones de la reserva monetaria.

El examen anterior puso de relieve que México ha debido financiar el déficit en sus operaciones comerciales frente al exterior, principalmente, con movimientos de capital privado y de organismos extranjeros internacionales. Asimismo, el déficit registrado numéricamente es inferior al oculto y aplazado mediante restricciones directas e indirectas al comercio exterior. También señalamos que el desequilibrio exterior no es sino el resultado de una demanda nacional que excede a la oferta interna y, por consiguiente, su solución radica en lograr un desarrollo económico integral que aumente la oferta interna y eleve el nivel de productividad nacional.

Hasta la fecha hemos logrado el ajuste con aranceles, devaluaciones, controles al comercio y financiamientos exteriores. Antes de la Segunda Guerra Mundial utilizamos, preferentemente, el arancel; en la postguerra, empleamos la devaluación y la inversión directa extranjera y en los últimos años, los controles al comercio exterior y los empréstitos exteriores. A juicio nuestro, en esta época es necesario programar el desarrollo económico, esencialmente la inversión pública y orientar la privada, midiendo y cuidando su incidencia sobre el Balance de Pagos. En otros términos, lograr una tasa de desarrollo económico relativamente satisfactoria con un creciente equilibrio de la balanza de pagos, debe ser el propósito fundamental de la política mexicana en materia de comercio exterior.

En nuestra plática de hoy haremos hincapié en las medidas a implantar para obtener dicho objetivo, y en vista de que la aplicación de esa política y sus correspondientes medidas están influenciadas por el curso de la economía internacional, iniciaremos nuestra exposición destacando los esfuerzos orientados hacia la integración económica europea y los problemas de la liquidez internacional.

II. PANORAMA DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Las grandes áreas como Europa Occidental, Estados Unidos y la U.R.S.S., han resuelto sus problemas de equilibrio externo por diferentes caminos. Rusia cerrando su economía al exterior; Europa Occidental asociando recursos y mercados para formar una vasta área que le permita apro-

vechar mejor éstos; Estados Unidos e Inglaterra asociándose con otros países para sostener el GATT y mantener sus privilegios comerciales y financieros en varios países subdesarrollados.

Estos países parece que no pueden encontrar soluciones satisfactorias a sus problemas ancestrales y continúan pidiendo un mejor trato en sus relaciones comerciales, cooperación financiera internacional para su desarrollo, y últimamente, buscando la unión para sumar mercados y recursos para acelerar su desarrollo. Estas áreas compiten entre sí con sus productos y, además, tienen que competir con países menos desarrollados que están asociados o vinculados al Mercado Común Europeo, al área de la libra esterlina, al mercado de Estados Unidos, al de la U.R.S.S., o bien que actúan libremente.

a) El Mercado Común Europeo

Las grandes áreas desarrolladas intensifican sus conflictos: Por un lado, las áreas socialistas y capitalistas, por otra parte, los intereses encontrados aún dentro de cada uno de estos grupos. Así, Estados Unidos, el Mercado Común Europeo e Inglaterra, tiene cada uno sus intereses particulares y procuran crecer más sin importarles los intereses de otros.

Un intenso crecimiento capitalista se ha logrado en Europa Occidental, que empieza a poner en peligro los intereses de su protector: Estados Unidos. La participación de los seis países integrantes del Mercado Común en el comercio mundial era similar a la de Estados Unidos en 1950, pero ahora ha pasado su proporción del 16 al 26%, en tanto que la de Estados Unidos es sólo del 17%, o sea que se ha estancado.

El relativo entendimiento quizá llegará debido a que su mira fundamental es política y priva sobre otros hechos, ya que de otra manera hace tiempo se habría llegado a una abierta guerra comercial entre esos países. Estados Unidos está en estos momentos negociando con el Mercado Común Europeo la reducción de aranceles, e Inglaterra ha solicitado su ingreso.

Paul Sweezy observa que la evolución del Mercado Común Europeo adolece internamente de dos defectos principales: concentrar el desarrollo en determinadas áreas y precisamente en las ya más desarrolladas y la alta participación que están obteniendo de los beneficios derivados de dicho Mercado los monopolios en detrimento de las firmas menores, y exteriormente, están planteando un problema a las exportaciones norteamericanas e inglesas en el propio Mercado Común.

Inglaterra ha solicitado su ingreso al Mercado Común Europeo y los Estados Unidos negocia con este una reducción recíproca de aranceles del 20% y promete negociaciones tendientes a otorgar mayores concesiones. Los demás países que con Inglaterra integran la Zona Europea de Libre Comercio solicitarán, seguramente, su ingreso al Mercado Común Europeo, así como otros países más. Estos hechos han acentuado la crisis del GATT, que logró algunos adelantos en la tarea de liberar el intercambio internacional, pero también es cierto que está siendo rebasado a gran prisa en este terreno y pronto tendrá que desaparecer o renovar su política y procedimientos.

En la última reunión del GATT se trataron principalmente los problemas surgidos a consecuencia de los convenios de integración regional y la insistencia de ciertos países más desarrollados para continuar con su proteccionismo a la agricultura, así como la queja de los países menos desarrollados acerca de la reducción e inestabilidad del mercado mundial para sus principales productos de exportación y su probable exclusión de los mercados de Europa Occidental por los productos africanos. Sin embargo, nada en concreto se obtuvo, excepto que se ordenó hacer un estudio más, adicionado de algunas declaraciones en el sentido de que las barreras a los productos agrícolas y a las materias primas debían reducirse, para permitir un mayor acceso al mercado a los artículos primarios.

b) Cooperación Financiera entre los Países Desarrollados

Diez de los países más desarrollados acaban de crear un fondo especial para hacer frente a los movimientos especulativos de capital, haciendo a un lado a los países pobres que son los que más necesitan contrarrestar este tipo de movimiento de fondos, pero que no disponen de recursos para resolver sus problemas. Es decir, los recursos acumulados por los países más desarrollados, en buena parte debido a una relación de cambio favorable frente a los exportadores de materias primas, son ahora empleados para su propio provecho, evadiendo la cooperación económica internacional tan alabada como despreciada.

Los diez países mencionados han pactado formar un Club y poner a disposición del Fondo Monetario recursos adicionales por Dls. 6.000.000.000 que podrán ser empleados por los miembros pactantes cuando tengan que hacer frente a salida de capitales que amenace la estabilidad de la moneda de uno de los pactantes. Es una especie de Cuenta de Igualación Cambiaria, limitada en sus objetivos a sortear el problema de la iliquidez que pueda sufrir cualquiera de los diez miembros del Club por salida de capital especulativo que ponga en peligro la estabilidad de la moneda, en cuyo caso recibirán ayuda extraordinaria con cargo a este fondo.

c) El Conflicto entre las Regiones Desarrolladas y las poco Desarrolladas

En el mundo occidental industrial hay expansión económica y equilibrio financiero; no obstante, América Latina sufre dificultades económicas y financieras, su comercio exterior es estático y aún su poder adquisitivo real disminuye. Ello se debe al empeño en producir productos primarios para exportar, los cuales tienen una elasticidad ingreso de la demanda negativa, acentuada esta situación por lo siguiente: a) diversificación de las economías industriales con vistas al autoabastecimiento de alimentos y materias primas; b) sustitución de materias primas naturales por artículos sintéticos; c) exceso de oferta de productos primarios que influye en el descenso de los precios, de donde deriva una relación de cambio desfavorable frente a los productos industriales y los servicios.

La estructura del comercio internacional sobre estas bases, agudiza el conflicto entre los países más desarrollados y que exportan artículos manufacturados y los menos desarrollados, exportadores de artículos primarios. La situación de las balanzas de pagos de estos últimos y, consecuentemente, sus tipos de cambio, se encuentran en permanente desequilibrio negativo debido, sustancialmente, al empeoramiento de la relación de intercambio, hecho que repercute seriamente en su desarrollo económico y la perpetuación de sus bajos niveles de vida.

d) La Ayuda Económica Exterior a los Países menos Desarrollados

Ha resultado infructuosa la queja de estos países de que no quieren ayuda unilateral, ni resolver su problema principalmente, por la vía de inversiones directas y empresariales, sino que desean ante todo un trato equitativo en las relaciones comerciales, las cuales se podrían complementar con movimiento de capitales y ayudas subsidiarias. A consecuencia de mercados desfavorables para sus exportaciones, el desarrollo económico ha sido precario o nulo, obtenido con improvisación e incertidumbre y con amplia tendencia al estancamiento. Si los países más desarrollados no otorgan concesiones comerciales a los menos desarrollados y les proporcionan recursos para su desarrollo integral, seguramente el mundo caminará hacia una agudización de sus contradicciones, haciendo a los ricos más opulentos aún y a los pobres más indigentes.

A este respecto, los países latinoamericanos plantearon en Viena ante la reunión del Fondo Monetario, del Banco Internacional, la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional, en septiembre de 1961, el problema de crear un mecanismo con sus respectivas medidas de cooperación internacional, tendientes a que los países industriales liberen sus mercados y permitan mayor acceso a las exportaciones de América Latina, con el fin de atenuar las fluctuaciones y el estancamiento de sus ingresos por este concepto, apoyar en mayor escala el mantenimiento del equilibrio de sus balanzas de pagos e impulsar el desarrollo económico.

En otras palabras, desean estos países apoyo para realzar el crecimiento económico con estabilidad. Tanto el Fondo como el Banco se comprometieron a estudiar la constitución de un fondo de reserva compensatorio para atenuar los efectos de las fluctuaciones de los precios de los productos primarios. Además se reconoció la doble conveniencia de que los países más desarrollados liberen sus mercados para las exportaciones de los menos desarrollados y de que es necesario destinar recursos para defender la estabilidad cambiaria, puesto que ésta es una de las bases para el crecimiento económico sostenido.

Esta área sufre a menudo un efecto paradójico. Pese a la angustiada e inaplazable necesidad de recursos de capital, se ha convertido en exportador de este factor, sin contar con los elementos compensatorios adecuados. Es cierto que la mayoría de los países necesitan reformas estructurales de fondo, para sentar las bases de un desarrollo continuado y a mayor tasa, y poder programar su crecimiento con vistas a emplear mejor sus recursos, que en parte se despilfarran, se exportan o permanecen inactivos.

Al no corregir las situaciones anteriores, las perspectivas para los años venideros son de pesimismo. El nivel de actividad de ciertos países como Alemania y Japón, empieza a descender, y si el crecimiento de estos países bien poco favoreció a América Latina, la reducción del nivel de actividad seguramente mermará aún más su participación en el comercio.

e) La Lucha por un Mayor Acceso a los Mercados de los Países Desarrollados

El empeoramiento de la relación de cambio después de los acontecimientos de Corea, es uno de los principales frenos al desarrollo económico de América Latina. Más que empréstitos, lo que necesitamos es menos restricciones para que nuestros productos se vendan en los mercados de los países más desarrollados, así como apoyo financiero para la estabilización de los precios de ciertos productos. De lo contrario, nuestra situación se verá acentuada por la competencia africana en los países del Mercado Común Europeo.

Batallas por el mercado de los productos como el café, el algodón, el azúcar, el cacao, las fibras duras, el plomo y el cinc, nos afectan sensiblemente, en tanto que los artículos industriales que adquirimos disfrutamos de una demanda firme y de una relación de cambio cada vez mejorada. De los diez artículos principales de exportación mexicana sólo dos o tres no sufren ahora las consecuencias de la baja de precios.

La ampliación del Mercado Común Europeo o la de Estados Unidos e Inglaterra, plantea de nuevo el problema acerca de las exportaciones de artículos primarios, en el caso de

que los países industrializados no les otorguen las concesiones que les corresponden como países menos desarrollados, en el sentido de concederles reducciones arancelarias para sus productos sin exigirles una compensación equivalente inmediata, permitiéndoles continuar con sus protecciones a su industria incipiente durante un plazo razonable y complementado con apoyo financiero suficiente para el desarrollo.

A este respecto, Grecia acaba de obtener un trato privilegiado en el Mercado Común Europeo, mediante el cual puede concurrir con sus exportaciones a dicho Mercado Común gozando de la reducción de tarifas otorgadas a sus integrantes, con la ventaja de que su industria disfrutará de protección por un período de 22 años y, además, recibirá crédito por 125 millones de dólares en el curso de cinco años.

f) La Zona de Libre Comercio Latinoamericana

En vista de las escasas perspectivas para que América Latina participe en el Mercado Mundial en forma creciente, esta Zona debe redoblar sus esfuerzos hacia el entendimiento entre sí para la cooperación en todos los órdenes. Felizmente se ha iniciado con éxito la creación de una zona de libre comercio, constituida hasta ahora por ocho países, pero abierta a todos los demás, y se han sentado las bases para el Mercado Común Centroamericano.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, a la cual pertenece México, tendrá ventajas múltiples en el futuro, si los países aceptan llevarla hacia una evolución cada vez mayor hasta llegar a la unidad económica y quizá política. Mientras tanto, su grado de evolución dependerá de que cada país sacrifique ciertos intereses en beneficio de la comunidad.

Muchos obstáculos habrá que sortear o eliminar. Pero quizá el más importante consiste en que, para lograr el desarrollo económico de la zona y la promoción de altos volúmenes de comercio, será necesario resolver el problema de la escasez de capital. Amplios fondos serán demandados no sólo para financiar el desarrollo económico, sino para apoyar crediticiamente el intercambio entre ellos, fomentar los transportes aéreos y marítimos, y resolver el tan necesario problema de los pagos. De la solución de estos problemas depende que triunfe el futuro Mercado Común Latinoamericano.

Hasta ahora han sido infructuosos los intentos de constituir una especie de unión de pagos que desarrolle un sistema de compensación multilateral de créditos, porque el Fondo Monetario se opone a la constitución de cualquier sistema de pagos interregional que altere el status quo.

En cambio, los transportes marítimos de carácter regular entre México y Brasil, por ahora, parece tomar un derrotero positivo.

El desarrollo industrial ofrece buenas perspectivas, sobre todo en lo que se refiere a la promoción de actividades inexistentes, las cuales pueden distribuirse con un criterio de mayor ventaja productiva en función de los recursos y los probables costos de producción. Pero la producción de artículos básicos en los diferentes países necesita de los complementos siguientes: que haya reciprocidad en el intercambio, crédito para apoyar las operaciones comerciales, transportes suficientes y expeditos y un sistema de pagos que garantice la convertibilidad de las monedas y el libre movimiento de los saldos.

Como el crédito es uno de los factores esenciales para el desarrollo del intercambio en esta zona, se le ha pedido al Banco Internacional que se avoque a la solución de proveer los recursos para financiar el comercio de la Asociación. Muchas importaciones suelen hacer los países de América Latina por la escasez de crédito externo, no obstante que los productores nacionales podían suministrar parte de esas importaciones que se ven precisados a autorizar para hacer uso de crédito exterior que los productores nacionales no estén en posibilidad de otorgar, porque ellos a su vez producen apoyados en el escaso crédito que consiguen para sus operaciones ordinarias.

El objetivo central de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio radica en las aspiraciones industriales que el mercado de dicha zona promete y consecuencia del desarrollo industrial, será el incremento del intercambio. Para ello habrá que distribuirse las actividades industriales básicas con eli-

minación de aranceles desde ahora, a fin de fomentar la complementaridad y el empleo de los recursos.

Es decir, difícilmente puede cada país superar en forma aislada estos problemas en varios años, retrasando así su desarrollo económico en aras de un nacionalismo mal entendido, en donde ningún país tiene amplia primacía, y menos aún si los países se distribuyen mutuamente las industrias básicas en función de los recursos disponibles en cada país y asocian sus mercados para hacer costear la producción. En tal caso, se podía prescindir del plazo de 12 años estipulado y pactar que los productos de estas industrias gozaran desde luego de los beneficios de la eliminación arancelaria. Lo más importante de la Asociación y del futuro mercado común latinoamericano, radica en las posibilidades del desarrollo industrial, gracias a la suma de los mercados y de recursos.

La tarea y finalidad inmediata son la creación de un mercado más amplio, pero las metas inmediatas deben ser, sin duda, la integración económica de América Latina. Además la unión puede funcionar con eficacia para comprar y vender más comunadamente frente al extranjero y para obtener empréstitos.

III. LA POLÍTICA MEXICANA DE COMERCIO EXTERIOR

Los objetivos de la política comercial mexicana son claros y precisos. Los podemos resumir en estos cuatro puntos:

1o. Lograr la tasa máxima de desarrollo económico compatible con cierto equilibrio de la balanza de pagos. Ello implica que es necesario coordinar la política de desarrollo económico con la del comercio exterior. La finalidad de este postulado es alcanzar una estructura económica más equilibrada y que al mismo tiempo reduzca la dependencia de la actividad económica interna respecto de la externa, reduciendo así la vulnerabilidad de nuestra economía de factores exteriores.

2o. Aumentar el volumen de las exportaciones y lograr que éstas contengan el grado máximo de manufactura nacional, sin descuidar el abastecimiento interno y las reservas escasas de los recursos no renovables.

3o. Limitar las importaciones al nivel de nuestra capacidad de pago exterior; procurando emplear esta capacidad preferentemente para adquirir los artículos más esenciales al desarrollo económico nacional y la subsistencia nacional.

4o. Pugnar por el mejoramiento de la relación de intercambio, mediante la diversificación de mercados y de productos, así como de negociaciones comerciales de diversa índole, apoyo crediticio, estabilización del tipo de cambio, etc.

Se desprende que para lograr un desarrollo económico continuo, se requieren al menos dos condiciones inicialmente:

Primera. Formular un programa de desarrollo económico que determine el volumen y el destino de las inversiones y, además, que determine y distribuya los gastos en divisas en función del volumen de éstas y las diferentes necesidades del desarrollo.

Segunda. Obtener ayuda externa que complemente el financiamiento de la ejecución del programa de desarrollo, previniendo el desequilibrio de la balanza de pagos. Cuando el desarrollo engendra presiones sobre la balanza de pagos, una de sus soluciones consiste, no en restringir la tasa de desarrollo, sino en recibir ayuda financiera externa que permita obtener la tasa de crecimiento esperada.

Establecidos los objetivos de la política de comercio exterior, y habiendo señalado que el desarrollo económico planeado y la ayuda externa son dos aspectos fundamentales, podemos pasar a hacer un examen de los instrumentos y medidas de política comercial que el Gobierno de México ha implantado, tendientes a lograr la tasa máxima de desarrollo con equilibrio externo.

1) Política de Comercio Exterior

a) Controles a las Importaciones

La política de importaciones, principalmente, se ha apoyado en los controles y los aranceles y, subsidiariamente, en la reglamentación y limitación del uso de las divisas, el establecimiento del Comité de Importaciones del Sector Público

y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que ofrece facilidades fiscales a todas las empresas que se establezcan en el país y sustituyan importaciones.

Los controles al comercio exterior tienen como objetivos esenciales eliminar las importaciones de bienes de lujo, gastar mejor las divisas escasas en apoyo del desarrollo económico nacional y atenuar el desequilibrio con el exterior, así como obligar a otros países a comprarnos determinados volúmenes de nuestras exportaciones.

Dichos controles son los reguladores más efectivos de que actualmente disponemos para maniobrar la balanza de comercio y resultan más efectivos que los propios aranceles debido a su mayor flexibilidad frente a los cambios en la demanda nacional causados por el desarrollo económico. Es decir, en la medida que por el desarrollo económico el país substituye importaciones, en esa medida la manipulación de los controles puede disminuir las importaciones o aún eliminarlas, hecho que no podía medirse con la misma exactitud a través de los aranceles. Es decir, en el grado en que la demanda nacional muestra insatisfacciones frente a la producción nacional, la diferencia puede ser cuantificada y aplazada a través de los controles directos a la importación. A su vez, los controles no están sujetos para su movilidad a cambios previos en la legislación y por permitir una medida cuantitativa de las importaciones faltantes, resultan efectivos para eliminar o disminuir un déficit con el exterior.

Sin embargo, los controles mal aplicados pueden conducir a distorsiones de la economía y a una mala distribución de los recursos productivos. Además, los controles por su esencia misma no eliminan las causas del exceso de importaciones, ni del alza de precios y, en último extremo, tampoco evitan la devaluación. Ello quiere decir que los controles no contienen requisitos intrínsecos para corregir de raíz un desequilibrio de la balanza de pagos.

Los controles pueden resultar también desventajosos, porque tienden a ser acentuados cuando no se corrigen las causas del desequilibrio, pues ellos sólo permiten atenuar y aplazar el problema del desequilibrio, en tanto se tomen las medidas correctivas del caso, según que el desequilibrio de la balanza de pagos se deba a un exceso de la demanda, empeoramiento de la relación de cambio, reducción de exportaciones, retraimiento del capital exterior o fuga de él, menor ritmo de productividad en relación con el exterior o cualquiera otra causa.

Los controles asociados a los aranceles suelen dar buenas combinaciones tendientes no sólo a reducir las importaciones, sino a gravarlas cuando no resultan esenciales al desarrollo o a la subsistencia, o bien cuando es necesario que los importadores contribuyan al gasto público.

Concretamente, el equilibrio logrado a base de controles al comercio, directos e indirectos, es un equilibrio precario, que necesita de la permanencia de dichos controles hasta que el desarrollo económico adquiera una estructura tal, que permita una balanza de pagos en equilibrio sin dichos controles, a menos de que se decida corregir el desequilibrio por otros procedimientos. Inicialmente, al imponerse los controles suavemente con vista a gastar mejor las divisas y para fomentar la producción interna que sustituya importaciones a cierto plazo, los mismos se van ampliando e intensificando hasta crear fuertes intereses locales y generar problemas a la balanza de pagos, que sólo pueden resolverse a largo plazo si los resultados del propio desarrollo son positivos. Ahora bien, el problema de los controles, convenientes en principio, pueden crear condiciones de rigidez y de inoperancia, que los puede convertir en perjudiciales, si no se les renueva y se les maneja ágilmente.

b) Fomento de las Exportaciones

En cuanto a la política de exportaciones, ésta se ha concretado sustancialmente a los siguientes hechos:

- a) Subsidios y apoyo crediticio a los exportadores de artículos manufacturados.
- b) Concertación de convenios comerciales bilaterales.
- c) Operaciones de intercambio compensado.

d) Medidas para proteger el prestigio de las exportaciones mexicanas.

e) Unión con países para ofertas conjuntas de materias primas y defensa de la relación de intercambio.

f) Celebración de ferias, exposiciones y designación de consejeros comerciales.

c) Subsidios a las exportaciones

El Gobierno Federal dictó recientemente dos disposiciones orientadas a estimular las exportaciones a través del otorgamiento de subsidios previstos en el acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 27 de septiembre de 1961. Dicho subsidio contempla la posibilidad de que los industriales mexicanos reciban exenciones en cuanto al pago de los impuestos de importación de las materias primas incorporadas a los productos exportados con alta manufactura nacional y del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, además de la devolución del impuesto sobre la renta que cause la exportación adicional respecto al nivel alcanzado en 1960. Estas facilidades se otorgarán siempre y cuando los industriales cumplan ciertos requisitos y se otorgarán sólo a industriales.

La medida más reciente y más importante es la constitución de un fondo para el fomento de las exportaciones, previsto en la Ley de Ingresos de la Federación, donde se estableció que determinadas fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación estarán sujetas al pago de una cuota adicional de 10%, cuyo importe será destinado única y exclusivamente para auxiliar económicamente a los exportadores mexicanos.

d) Otorgamiento de créditos a los exportadores

Además de la ayuda financiera que ha venido otorgando el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Gobierno Federal ha dictado dos circulares a través del Banco de México, S. A., autorizando a los bancos de depósito y a las financieras privadas a que destinen parte de la reserva legal para alentar el desenvolvimiento de la industria manufacturadora nacional, mediante una mayor exportación de sus productos. Es decir, se expidieron las circulares 1403 y 1404 dirigidas a los bancos de depósito y a las sociedades financieras, respectivamente, autorizándolos a utilizar una proporción determinada de su pasivo computado en moneda extranjera que deben depositar en el propio Banco de México, si la invierten en títulos de crédito derivados del financiamiento a exportaciones de productos manufacturados de uso final.

e) Concertación de convenios comerciales bilaterales

Los convenios bilaterales que el Gobierno Mexicano ha estado fomentando para incrementar nuestras exportaciones empiezan a tener sus efectos positivos y, últimamente, el más importante de estos convenios corresponde al firmado con Indonesia en el cual se estipula que este país adquirirá del nuestro mercancías por 250 millones de pesos y que México comprará productos de Indonesia por 150 millones de pesos.

El artículo principal que vamos a exportar son las telas de algodón y el principal artículo de importación será el hule. Esta operación tiene la doble ventaja de que arroja un saldo favorable de 100 millones de pesos para México y abre la puerta a nuestras exportaciones de artículos manufacturados.

f) Operaciones de intercambio compensado

Hace pocos años cuando el mercado de exportación de los productos más importantes —el algodón y el café— sufrió una reducción seria en su demanda, con la consiguiente baja de precios, el Gobierno Federal impuso a los importadores de ciertos productos, la obligación de colocar en el mercado exterior una cantidad equivalente en valor, de exportaciones mexicanas de artículos calificados como de difícil venta. La lista de artículos se ha venido aplicando y actualmente incluye muchos productos como los textiles, fibras duras y

sus manufacturas, piña enlatada, tomate, limón y aceite esencial de limón, miel de abeja, cacahuete, cera de candelilla y otros más. Estas operaciones no sólo han fomentado ventas en los mercados exteriores de nuestros productos excedentes, sino que han contribuido a diversificar los mercados.

Las operaciones de intercambio compensado ascendieron en 1960 a \$4,465,800,000.00 y en 1961 a \$4,990,000,000.00 que equivale al 50% de nuestras exportaciones, correspondiendo al sector público un intercambio compensado de \$2,569,000,000.00, sobre un monto de importaciones del sector público en 1961 por \$4,787,100,000.00

g) Medidas para proteger el prestigio de las exportaciones mexicanas

Ante el desprestigio en que cayeron las exportaciones mexicanas y que estuvieron constituidas principalmente por artículos manufacturados en los mercados de Centro y Sudamérica, debido a los abusos cometidos por nuestros exportadores, al no apegarse a las ofertas comerciales y a las muestras sobre las cuales cerraban operaciones, enviando en su lugar mercancías de inferior calidad, estos mercados extranjeros se vieron prácticamente cerrados. El Gobierno Mexicano tomó la medida de expedir una reglamentación para normar el envío de estas mercancías al exterior, y al efecto quedó estipulado que se necesitaría un certificado de calidad que comprobara que la mercancía exportada se apegaba a las características comercialmente convenidas. De esta manera, se han evitado nuevos abusos y esperamos que las nuevas operaciones de exportación, cumplidas al pie de la letra, reanimen nuevamente el comercio de México con estas áreas.

h) Unión con países para ofertas conjuntas de materias primas y defensa de la relación de intercambio

México ha participado en arreglos con otros países exportadores de materias primas con el objeto de hacer ofertas conjuntas de ciertos artículos en el mercado mundial a fin de impedir que los precios continúen bajando debido a la competencia de los productores y, en su caso, obtener no solo un mercado firme sino creciente y en su caso a precios mayores. Esto traerá como consecuencia, que de lograrse resultados positivos, obtengamos frenar la disminución de la relación de cambio en contra nuestra.

i) Ferias, exposiciones y designación de Consejeros Comerciales

En los últimos diez años el Gobierno Mexicano ha venido participando en forma cada vez más intensa en ferias y exposiciones comerciales de carácter internacional con el objeto de estimular las exportaciones, dando a conocer nuestros productos en estos eventos. Pero de otro lado, también se han ido ampliando las plazas para designar consejeros comerciales conocedores de la economía nacional y de los problemas del comercio exterior de México y quienes tienen por misión esencial promover las exportaciones mexicanas en los principales mercados del mundo. De esta manera, existen agregados comerciales con preparación especializada, en las principales plazas de Europa, de América y del Lejano Oriente.

2) Política de Servicios

a) Fomento del Turismo

Este rubro es el que mayor estabilidad ha mostrado dentro del conjunto de los componentes de la balanza de pagos mexicana, debido a que su crecimiento ha sido constante y firme año tras año, después de la última guerra. Los ingresos por este concepto, además de ser constantemente crecientes, son a la vez muy importantes, pues constituyen por su magnitud el segundo renglón en la Balanza de Pagos. Es decir, a juzgar por los dos últimos años, en tanto las exportaciones proporcionan unos 770 millones de dólares anuales, el turis-

mo nos proporciona 690 millones de dólares y las corrientes de capitales exteriores a plazo mayor de un año, unos 330 millones.

El turismo ha permitido financiar el desarrollo económico a un ritmo mayor del que hubiera sido posible con el ingreso derivado del comercio de mercancías y la obtención de capitales extranjeros, con la ventaja de que el financiamiento logrado con los recursos del turismo, equivale a una incorporación definitiva al patrimonio del país, igual que si exportamos mercancías. De no haber contado con esta fuente de recursos, el endeudamiento externo o la inflación hubieran sido mayores, o la tasa de desarrollo, menor.

Sin embargo, el turismo adolece de un defecto potencial: que por acontecimientos políticos y sociales internos, por razones sanitarias o de otra naturaleza, puede quedar suspendida la corriente turística del exterior, en cuyo caso el país se enfrentaría a una merma súbita e importante de su ingreso exterior.

Por otro lado, es un renglón que tiene amplias posibilidades de expansión y por ello el gobierno ha tomado diversas medidas con fines de estimular el crecimiento del ingreso nacional por este concepto. El gobierno actual creó el Departamento de Turismo, con la autonomía necesaria para imponer una política determinada en este ramo. En segundo lugar, se acaba de crear el Consejo Nacional de Turismo, órgano más dinámico que el propio Departamento, debido a su flexibilidad y al contacto directo con las actividades ligadas al turismo.

Finalmente, se terminó recientemente un plan elaborado por el Departamento de Turismo y la Secretaría de la Presidencia. A consecuencia de las medidas anteriores y de la intensa publicidad que se hará en el extranjero sobre esta materia, se tienen fundadas esperanzas de que dicha fuente de ingresos se incremente en forma sustancial e iguale o supere a las exportaciones.

b) Programa Nacional Fronterizo

Otro hecho similar al turismo es el programa de incorporación económica de las regiones fronterizas del norte, apoyando a las industrias nacionales para que abastezcan en mayor grado con sus productos a dichas zonas, al mismo tiempo que se propone impulsar el desarrollo de éstas, a fin de que reduzcan sustancialmente su dependencia del mercado exterior para su subsistencia y desarrollo. El hecho de que estas regiones disfruten de un ingreso promedio muy superior al del resto del país, ha influido para atraer población a un ritmo considerable, de tal manera que en los últimos doce años han duplicado su población. El mercado es, pues, creciente. El desarrollo agrícola, industrial y en materia de servicios ha sido creciente también, pero menos que proporcional al incremento de la población, por lo que su dependencia del exterior se ha visto acentuada. La ayuda que el Gobierno Federal está otorgando, seguramente conseguirá promover a mayor ritmo el desarrollo económico, más cuando la iniciativa privada encontrará facilidades para establecer negocios en una zona que goza de altos ingresos y cuya población crece con mayor dinamismo.

Los ingresos que la zona fronteriza obtiene por concepto de servicios a turistas y a la población extranjera flotante, son muy importantes, pero pueden serlo en mayor escala. Aún más, el desarrollo de actividades propias, contribuirá a reducir la amenaza que constantemente agobia a la población mexicana que atraviesa diariamente la frontera a prestar sus servicios al país vecino, acerca de una posible suspensión para laborar al otro lado de la frontera. Naturalmente, que ajeno al desarrollo económico que se logre, se obtendrán otras ventajas, como la de reducir el contrabando y contrarrestar el vicio en sus formas más variadas y, por el contrario, posibilitar el fomento de servicios educacionales y sociales.

Las medidas tomadas hasta ahora para impulsar las zonas fronterizas, consisten en la dotación de un fondo inicial de \$236,000,000.00, de una cifra de \$1,300,000,000.00 programada para estos efectos, la reducción de las tarifas ferroviarias en 25% para los productos que sean enviados para su venta en la frontera y la eliminación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

Al lado del incremento de los servicios que la corriente turística demanda, se fomentarán actividades agropecuarias e industriales, reduciendo así la dependencia de dicha zona

fronteriza de la importación de artículos industriales, de alimentos para la población y de ciertas materias primas para las industrias existentes.

IV. POLÍTICA FINANCIERA INTERNACIONAL

1) Apoyo financiero obtenido de los organismos internacionales

El desequilibrio de la Balanza de Pagos, como ya hemos señalado, ha sido cubierto, principalmente, con la ayuda de los organismos financieros internacionales. Dentro de este grupo destacan el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, el Export-Import Bank, y recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo. El Fondo Monetario ha prestado auxilio menor y esporádico. Sin embargo, México logró que se ampliara su crédito de 90 a 180 millones de dólares para apoyar el tipo de cambio.

Los créditos recibidos por las otras tres instituciones de fomento, han sido un auxiliar de cierta importancia, pero insuficiente. No sólo el Export-Import Bank, sino también el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, han normado su política apoyando proyectos específicos y hasta ahora no han otorgado créditos para financiar un programa de desarrollo y cubrir los déficits de la balanza de pagos derivados de la ejecución de dicho programa.

2) Apoyo financiero obtenido de los organismos oficiales y privados estadounidenses

El apoyo financiero recibido de los organismos oficiales y privados estadounidenses, ha sido muy importante y procede, fundamentalmente, de la Tesorería Norteamericana, el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington y de algunas instituciones financieras privadas tales como la Compañía de Seguros "Prudential Life Insurance" y la Banca Comercial.

La mencionada Tesorería ha renovado el convenio de estabilización monetaria, por medio del cual nuestro país puede disponer, llenando ciertos requisitos, de Dls. 75.000.000 para fortalecer la reserva monetaria en apoyo del tipo de cambio. Por su parte, el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington ha sido el principal organismo norteamericano que ha facilitado fondos en apoyo del desarrollo económico de México. En efecto, dicha institución ha facilitado créditos por Dls. 388.000.000 hasta el 30 de diciembre de 1961. Dichos créditos, como es bien sabido, han sido otorgados sobre la base de que se utilicen en la compra de bienes de manufactura norteamericana y se destinen a financiar proyectos específicos.

El puntual cumplimiento de las obligaciones externas de México, ha contribuido a consolidar definitivamente su crédito internacional, aspecto que indiscutiblemente ha jurado un papel de singular importancia para compensar y resolver problemas o desajustes transitorios de la Balanza de Pagos. Además dicha actitud ha servido para lograr éxito en sus gestiones ante organismos bancarios estadounidenses y de Europa.

En efecto, se ha logrado recibir un crédito de 100 millones de dólares de la "Prudential Life Insurance", sin especificar concretamente el destino y sin exigir que el mismo se dedique a adquirir bienes fabricados en los Estados Unidos. Parece ser que la operación celebrada con la Prudential ha sido al principio para ampliar el acceso al mercado privado de capitales.

Asimismo, desde algún tiempo se ha tenido un creciente acceso al crédito de la banca comercial norteamericana para financiar operaciones de corto plazo. Estas operaciones, que ya tienen una importancia especial, revelan y son prueba del mutuo clima de confianza que existe entre los nacionales de ambos países. En virtud de esta creciente confianza, es como se explica la afluencia de capitales privados extranjeros hacia nuestro país en busca de rendimientos mayores en forma de inversiones extranjeras directas.

Sin embargo, el ingreso de capitales extranjeros, como inversión directa o indirecta, se vio contrarrestado el año de 1961 por fuertes exportaciones de capital privado del país, principalmente hacia bancos de los Estados Unidos y de Suiza y, el Banco de México, juzga que éste fue un factor de desequilibrio importante en la balanza de pagos del año pasado. La causa principal de la exportación de este capital fue buscar protección en el exterior, porque a juicio de los propietarios el país no ofrece las garantías suficientes.

Nadie pretende descansar en el ahorro externo para resolver los problemas de la balanza de pagos mexicana. Sin duda que México tiene un margen apreciable para incrementar su propio ahorro y especialmente para darle un empleo más acorde con el desarrollo económico. Sin embargo, no podemos desconocer que el auxilio económico externo es fundamental para proseguir el desarrollo económico a mayor tasa y con estabilidad externa. La alternativa en cuanto a esta discutida tarea del auxilio económico externo es la siguiente: ayuda externa o disminución del ritmo de crecimiento.

Así pues, señalado este hecho cuya validez es independiente de que el régimen económico-social imperante sea capitalista o de carácter mixto, hay que insistir que la ayuda externa sea otorgada no sólo en mayores proporciones sino en forma diferente.

Los países menos desarrollados suelen necesitar fundamentalmente dos cosas:

1o. Un programa de desarrollo que precise las metas y distribuya jerárquicamente las inversiones y los demás recursos.

2o. Un financiamiento exterior que cubra los déficits de su balanza de pagos después de agotar el recurso de su ahorro interno y de sus ingresos por exportación. De esta manera, al disponerse de recursos financieros del exterior suficientes para cubrir los faltantes necesarios para realizar el programa, se evita el desequilibrio de la balanza de pagos.

Los países menos desarrollados, últimamente han insistido en que se les provea de un monto de capacidad de compra general que les permita realizar un plan de desarrollo al nivel que se juzgue adecuado, en vez de negociar crédito tras crédito con destino a ciertos proyectos específicos, caso en el cual los países no tienen libertad para programar su economía ni para juzgar cada proyecto en forma individual por sus posibles méritos propios. Por el contrario, si la ayuda se presta para financiar un programa de desarrollo, entonces lo que se juzga es la capacidad probable o futura del país para hacer frente a sus compromisos, se elimina la pérdida de tiempo que requiere el estudio de proyectos individuales en cada ocasión y se contribuye a financiar realmente un programa coherente, integrado y analizado por sus méritos en general.

Al lograr una solución global y si el país respeta la realización del plan, se eliminarían problemas de carácter cambiario que en los últimos años han agobiado a los países más pobres. En tal caso, el tipo de cambio ya no se emplearía como arma defensiva frente al exterior, sino que sería el plan mismo y el financiamiento exterior, los elementos que garantizarían el logro de la estabilidad económica con eliminación de las excesivas restricciones al comercio exterior. En este caso, la reserva monetaria continuaría jugando su papel de proveer faltantes o absorber excedentes, pero sin que su nivel se viera comprometido de llegar al límite de su agotamiento, caso extremo en el cual se recurre al abandono de la paridad cambiaria establecida.

Como complemento a lo anterior, muy conveniente resultaría una política consistente en que ciertas instituciones, como Nacional Financiera, obtuvieran créditos disponibles en los países más importantes del mundo con el objeto de financiar los proyectos industriales con cargo a estos créditos, en lo que se refiere a las adquisiciones en el extranjero. De esta manera, se dispondría de capacidad de compra en los principales mercados para pagar los bienes de capital, la técnica y los servicios de ingeniería, hecho que permitiría adquirir la maquinaria y los equipos, la técnica y la ingeniería en donde más le convenga a México, y cambiar el sistema actual de vivir atados a un solo país para cada proyecto en particular, con la obligación de gastarlo en el propio país acreedor por tratarse de un crédito bilateral y para un proyecto especial.

reduciendo así la libertad de elección, al no disponer de una capacidad adquisitiva general.

Todo proyecto por realizar, presenta posibilidades de conveniencia acerca de la adquisición de la maquinaria o parte de ella en un país, otra parte en país diferente, la técnica en otro y la ingeniería en un cuarto país, cuando se disponen de los créditos abiertos en los cuatro para hacer pagos, hecho que facilitaría realizar los proyectos en las mejores condiciones de técnicas y de costos.

RESUMEN

Debemos abandonar el supuesto generalmente admitido, pero que hoy la realidad contradice, de que nuestras exportaciones dependen única y exclusivamente del nivel de actividad económica de los países industriales; o sea, que el volumen de nuestras ventas al exterior depende del grado de actividad económica mundial, porque es una demanda derivada. Sin embargo, durante los últimos años hemos visto aumentar sustancialmente el ingreso y la ocupación de los Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, sin que nuestras exportaciones hayan registrado incrementos importantes. Más bien acusan cierto estancamiento después de 1956.

En otros términos, debemos esforzarnos por lograr un mayor volumen de exportaciones, principalmente, de artículos con perspectivas de demanda internacional positiva. Dicho esfuerzo debe encaminarse de preferencia hacia la exportación de artículos manufacturados, sin abandonar, claro está, la venta de artículos primarios. Nuestros recursos y nuestra mayor madurez industrial nos permiten abrigar sólidas esperanzas en cuanto a este objetivo, que reclama el concurso de todos y el apoyo decidido y múltiple del Estado.

Las posibilidades de sustituir importaciones empiezan a perder dinamismo, en vista de que la producción nacional de importaciones ligeras se ha logrado ya en lo fundamental y, mientras la población rural no incrementa sustancialmente su ingreso real, no es posible sostener un crecimiento industrial de importancia fincado en el mercado doméstico. Si bien es cierto que hay amplias posibilidades en petroquímica, en la producción de equipos y de maquinaria y en otros sectores más de la industria pesada (producción de equipo ferroviario, barcos, equipo eléctrico, etc.), también es cierto que el desarrollo de nuestra industria pesada, se ha visto limitada por falta de mercado, pues el crecimiento de éste, si bien es importante como tasa, su volumen aún es pequeño. Es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio la que puede impulsar dicha industria, mediante la ampliación del mercado y de otros recursos.

Quizá lo más importante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, es que puede abrir nuevas posibilidades a los países de América Latina no sólo para un desarrollo mancomunado, sino para futuros entendimientos fuera de la esfera estrictamente económica. Son pues las perspectivas a largo plazo, más que las realizaciones a corto plazo, las que deben despertarnos el mayor entusiasmo. Así como hay ya una idea arraigada acerca de la industrialización y el desarrollo económico, deberá el futuro mercado común latinoamericano formar parte de las ideas acerca de nuestras perspectivas económicas, sociales y políticas. De la presente situación económica aislada, podemos pasar más rápidamente, sumando nuestros recursos, a un complejo económico que la integre, la haga más productiva y potente.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, nos permitirá, a cierto plazo, incrementar las exportaciones como medio de pagar las importaciones procedentes de los países miembros de dicha Asociación, de la cual podremos importar ciertos alimentos y manufacturas que sean susceptibles de adquirirse dentro de los países de dicha Asociación, liberando así recursos que podrán emplearse en pago de importaciones esenciales al desarrollo económico, obtenidos de los países de Europa y de los Estados Unidos de América.

Si nuestra economía tiene que crecer a mayor ritmo que la del exterior, necesitamos comprar más de lo que vendemos y sólo hay esta alternativa: una política comercial que a cierto plazo fomente las exportaciones y/o disminuya las importaciones, o por el contrario, para mantener el equilibrio externo, será necesario limitar el desarrollo. Sin embargo, aún así es dudoso lograrlo, a juzgar por lo sucedido en México el año pasado, que pese a haberse logrado la estabilidad

interna de los precios y reducir el crecimiento económico, el balance de pagos de todas maneras arrojó déficit, calculado en Dls. 21.500,000.

Este saldo se deriva de las siguientes cifras: la exportación aumentó en unos Dls. 50.000,000 respecto al año de 1960 y la importación disminuyó en otros Dls. 50.000,000, por lo que el saldo negativo de la balanza comercial correspondiente a 1960, por unos Dls. 400 millones, se redujo en 1961 a Dls. 300 millones. Por su parte, la balanza de transacciones en cuenta corriente arrojó un déficit de 172.000,000 de dólares, que fue financiada con una importación neta de capital de Dls. 151.000,000 y Dls. 21.000,000 en la reserva.(1)

En lo que al Sector Público se refiere, está haciendo todos los esfuerzos por incrementar las exportaciones, convencido de que el crecimiento de éstas depende más bien del grado en que seamos capaces de exportar artículos manufacturados, sin descuidar los renglones fundamentales como el algodón, el café, los minerales y los demás productos de exportación. Con este propósito, el gobierno ha ofrecido varios incentivos a la iniciativa privada, con la esperanza de que ésta fomente industrias a todo lo largo del país, a fin de diversificar, ocupacional y geográficamente, las actividades económicas, aumentar la misma ocupación y disminuir las importaciones.

Por otra parte, si las reducciones de los impuestos a la exportación en años anteriores tuvieron por objeto compensar bajas de precios en el mercado exterior, ahora dichas exenciones de impuestos otorgadas a las exportaciones de manufacturas o a la venta de ellas en las zonas fronterizas, tienen por objeto promover sus ventas.

Complemento de esta política, debe ser la participación de los organismos privados, de comerciantes e industriales, para cooperar con el gobierno en busca de beneficios mutuos, estableciendo los mecanismos comerciales necesarios para una información conjunta, distribución de catálogos y folletos, así como de la publicidad necesaria, designación de agentes de ventas, establecimiento de depósitos de mercancías en el exterior, etc.

CONCLUSIONES

El mundo actual tiende hacia un comercio internacional cada vez más libre y cuya antesala la constituyen los mercados regionales que unen a varios países, los cuales se otorgan concesiones mutuas en materia comercial y financiera. Ante esta nueva tendencia liberadora, México no debe quedar a la zaga, practicando una política comercial fuera de tiempo y como simple observador pasivo, de lo que hacen los demás. Es necesario conjugar nuestra política comercial con las bases mismas del desarrollo económico.

Cada vez más vivimos en un mundo menos inflexible y más competitivo, en donde si bien existe la regulación estatal interna y externa, la influencia de las grandes firmas en la economía, las restricciones cuantitativas y los tipos de cambio sobre-valorados, también es cierto que hay tendencia práctica a liberar el comercio y los pagos, a integrar amplias regiones y, en fin, a practicar un comercio menos controlado.

En cambio, en México estamos llegando a una complicación tal de la economía y en especial del comercio exterior, que resulta de urgente conveniencia una revisión de sus métodos y procedimientos, así como de los organismos que intervienen, para aligerar la carga y restablecer cierto grado de flexibilidad, poniéndonos así a tono con los acontecimientos internacionales actuales y los futuros previsibles.

Si la relación de cambio entre productos primarios e industriales es no sólo desfavorable sino que tiende a empeorar, la solución lógica es la diversificación de la producción y de los mercados, apoyada en la industrialización, a fin de exportar en cierto porcentaje artículos manufacturados y aumentar la demanda interna de nuestra producción de alimentos y materias primas, empleando más eficazmente el conjunto de factores de la producción y capacitando a la población para una diversidad de operaciones productivas y el logro de un menor grado de dependencia del exterior.

(1) "Comercio Exterior" Febrero de 1962. Editado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. e Informe Anual del Banco de México, S. A., a la Cuadragésima Asamblea General Ordinaria de Accionistas 1961.