

## La política comercial de México para 1967

Recientemente, ante un grupo de representantes de la iniciativa privada, el secretario de Industria y Comercio de México, Lic. Octaviano Campos Salas, proporcionó las cifras más importantes del comercio exterior de México en 1966. Señaló que las exportaciones totales, al alcanzar a 14 820.1 millones de pesos (Dls. 1 185.6 millones), experimentaron un incremento de 6.4% respecto de 1965. Esta cifra se compara con la de 8.6% que correspondió al último año citado. El menor ritmo de crecimiento de las exportaciones se explica, en parte, por la considerable disminución de las ventas de maíz y trigo y, en menor medida, de las de azúcar. No obstante el abatimiento en la tasa de incremento, el hecho no resulta desalentador si se consideran las circunstancias especiales de la exportación de los dos cereales mencionados. Además, un elemento particularmente positivo se encuentra en los datos que sobre ventas de productos manufacturados dio a conocer el Secretario de Industria y Comercio:

La exportación de productos manufacturados en 1966, excluyendo la de azúcar y otros artículos agrícolas que sufren ciertas transformaciones industriales, ascendió a 2 770.6 millones de pesos, representando un aumento de 24.8% respecto a la de 1965. Mientras que esta exportación representó en 1965 el 15.9% de la exportación total, en 1966 significó el 18.7%. Entre los productos manufacturados cuya venta al exterior se incrementó en el período comentado, destacan: artefactos elaborados de metales comunes, diversos productos químicos, tubos de cobre, libros impresos, hormonas y especialidades de uso industrial.

Cabe hacer notar una circunstancia interesante. Mientras que en 1965 la exportación de once productos, que representaron cada uno 2% o más del total, fue equivalente al 58% de las ventas totales, en 1966, los productos elegidos con ese criterio —que también fueron once, aunque distintos— representaron sólo 50% del total. Sin embargo, las exportaciones en conjunto se comportaron en 1966 con menor dinamismo que el año anterior, no sólo por lo que toca a su propio crecimiento sino a su contribución al producto, puesto que éste, a su vez, creció más rápidamente en 1966 que en el año anterior.

De otro lado, las importaciones, que llegaron a 20 107.2 millones de pesos (Dls. 1 608.6 millones), aumentaron a ritmo relativamente lento: 3.1%, contra 4.5% en 1965, lo cual representa el incremento más bajo en los últimos años. Este moderado crecimiento se explica, en gran parte, por la disminución de las compras de materiales para vías férreas, tractores agrícolas, chatarra, productos farmacéuticos y, sobre todo, automóviles, camiones y sus partes. En cambio, en los principales renglones de importación de maquinaria y equipo y materias primas industriales se registró un incremento muy superior al promedio.

En otra parte de su intervención, el alto funcionario mexicano señaló los principales objetivos de la política de comercio exterior de México. Entre ellos, mencionó el fomento de la industrialización y el abastecimiento adecuado de los productos necesarios; la elevación del nivel de ocupación, para abatir el índice de desempleo, sobre todo en el campo, y absorber el aumento de la fuerza de trabajo que resulta del crecimiento de la población; la necesidad de incrementar los ingresos de divisas, y la ampliación del mercado interno.

En modo alguno puede pensarse que tan amplias metas exceden el ámbito estricto de una política comercial; no en el caso de México, por lo menos. Tal vez, si la coyuntura económica del país fuera otra —encontrarse, por ejemplo, en una etapa menos avanzada de desarrollo— una objeción de esa índole tendría cabida. Empero, ante las limitaciones crecientes de un proceso industrial que tiene como base la sustitución de importaciones, es in-

dispensable que el sector exportador de la economía se transforme en un factor de crecimiento a largo plazo. Los problemas que surgen de un proceso industrial vía sustitución de importaciones son suficientemente conocidas; se basan en las limitaciones del mercado interno que, por sus dimensiones, a menudo resulta insuficiente para alimentar una producción rentable de bienes de capital que incorporan tecnologías muy avanzadas.

Sin duda, habrá de seguirse adelantando por el camino de la sustitución de importaciones; pero, idealmente, sólo en la medida en que el beneficio económico global que se derive de canalizar recursos a la producción protegida de bienes de capital, sea mayor que el que se obtenga al dirigirlos con el fin de aprovechar, como señaló el Secretario de Industria y Comercio, "una oportunidad histórica única para tomar las ramas de producción industrial respecto a las que se van desinteresando los países altamente capitalizados, debido a que requieren grandes cantidades de mano de obra asociada a equipos productivos modernos, estos últimos fuera del alcance de los países de menor desarrollo económico relativo".

El incremento sustancial de las exportaciones mexicanas está ligado al problema de la capacidad de competir, en todos los aspectos, con los productos de otros países. Tal capacidad está determinada, en buena medida, por la estructura de costos y precios no sólo de las industrias directamente orientadas a la exportación sino de una gran parte de la planta industrial. Lo anterior plantea la conveniencia de incorporar a la política de comercio exterior de México, una serie de medidas consecuentes con los objetivos a los que se ha hecho referencia.

Un primer grupo de decisiones estaría relacionado con la necesidad de mejorar la eficiencia interna de las empresas orientadas, directa o indirectamente, a la exportación. En este campo es indispensable que el gobierno pase de la exhortación a la acción. Diversos organismos —públicos y privados— cuyo objetivo general es el estudio de la productividad industrial, podrían ampliar sus presentes actividades —orientadas, básicamente, al adiestramiento y capacitación de la mano de obra— a fin de emprender estudios por ramas industriales (e incluso al nivel de empresas en particular) para abatir costos, incorporar innovaciones técnicas, mejorar la organización de la producción y, en fin, elevar el aprovechamiento de los recursos disponibles, a modo de conseguir una estructura de costos que esté en línea con la de otros países exportadores.

En estrecha relación con estas medidas, puede plantearse la posibilidad y conveniencia de una política de salarios y precios que afecte a ramas industriales seleccionadas. Desde luego, tal política no debería proponerse "el congelamiento" de los salarios y los precios, sino, más bien, permitir ligar los movimientos de unos y otros a incrementos reales en la productividad. De este modo, no sólo el proceso de negociación colectiva entre trabajadores y patrones se haría sobre bases más equitativas, sino que el Estado podría impedir que los esfuerzos de exportación chocaran contra los obstáculos de la ineficiencia administrativa y la elevación injustificada de los costos.

Desde otro ángulo, la revisión de las medidas de protección a la industria nacional, que ya se ha iniciado, habría de continuarse con el propósito de alentar a las industrias nuevas, y aún a las que se han consolidado al amparo de un mercado protegido, a hacer frente, gradualmente, a la competencia de empresas extranjeras. Parecería indicado, también, que el sector público estudiara la posibilidad de intevernir más directamente en las operaciones del comercio exterior, organizando la producción de los pequeños industriales, buscando más activamente a los posibles compradores —frente a los cuales actuaría como intermediario— y absorbiendo, en parte al menos, los gastos iniciales de introducción y comercialización de productos no tradicionales a nuevos mercados.

Finalmente, existe un área propicia para la acción inmediata, tanto del sector público como del sector privado, en la cual las medidas de mejoramiento redundarían en amplios beneficios, a corto plazo, para el comercio exterior de México. A ella se hizo referencia en el discurso tantas veces aludido:

Preocupa conjuntamente a la iniciativa privada y al gobierno los obstáculos existentes a la exportación de productos manufacturados, entre los que destacan. . . los elevados costos de transporte de carga dentro del país, los costos exagerados de alijo y estiba en nuestros puertos, la lentitud de las maniobras, la falta de instalaciones; inmoralidades en el manejo de la carga y abusivas prácticas gremiales, las elevadas primas que las compañías de seguros aplican al transporte de las mercancías, la multiplicidad de gestiones y la lentitud de diversos trámites burocráticos.

En resumen: durante 1966, el comercio exterior de México mantuvo, dentro de los límites tradicionales, su contribución al crecimiento de la economía. Empero, conforme el país adelanta en el proceso de industrialización, la política de sustitución de importaciones se enfrenta a obstáculos diversos derivados en gran parte de las dimensiones del mercado, que sugieren la necesidad de que las exportaciones mexicanas —en especial las de productos manufacturados— se conviertan en uno de los principales elementos promotores del crecimiento económico a largo plazo. Este objetivo general habrá de conseguirse mediante la acción conjunta de los sectores público y privado, en tareas tales como la elevación de la productividad interna de las empresas orientadas a la exportación, la revisión de la política de protección industrial, la determinación de la conveniencia de una política de salarios y precios y la participación más directa del gobierno en las etapas iniciales de las operaciones no tradicionales de exportación.

## La escalada en la integración regional

Entre los países miembros de la ALALC es apreciable más de una división: en primer término, existe la determinada por los niveles de desarrollo, que encuadran a los países en subgrupos de carácter institucional. A decir verdad, no obstante lo que dispone el Tratado de Montevideo y lo que prescriben diversas resoluciones, esta división institucional no ha tenido hasta ahora grandes consecuencias pues, por ejemplo, la mayoría de las concesiones especiales hechas a favor de los países de menor desarrollo económico relativo han servido para poco.

Otra línea divisoria es la que se viene dibujando claramente desde hace varias conferencias ordinarias y que parece haber culminado con la llamada Declaración de Bogotá y la pasada reunión del Consejo de Ministros: pone a un lado a países que se muestran decididos a acelerar el proceso de integración económica y, al otro, a países que, invocando distintos motivos, coinciden en preconizar o mantener un ritmo más pausado. Aunque podría decirse que este segundo seccionamiento entre los países asociados obedece asimismo a factores económicos, también está influido por ciertos elementos de política nacional o internacional, como la naturaleza del régimen de gobierno o la idea del papel que el país desempeña en el conjunto mundial. Baste recordar que dentro de los cinco países firmantes de la Declaración de Bogotá, dos aparecen divorciados por un litigio territorial que periódicamente adquiere virulencia.

La inestabilidad de los gobiernos constituye en ocasiones una circunstancia favorable, pero, en la mayoría de ellas, es negativa. Es frecuente que a un gobierno decididamente partidario de la integración económica, lo remplace otro, tibio y renuente. Esto da lugar a que determinadas medidas de coordinación se interrumpan o no puedan aplicarse, e incluso a que no se mantenga la misma política favorable al proceso de integración que desarrollaba su predecesor. A esta falta de continuidad cabe atribuir parte del semifracaso de la reciente reunión del Consejo de Ministros de la ALALC.

Efectivamente, allí unos países sostuvieron una actitud contraria a grandes decisiones políticas, frente a otros que predicaron una actitud resuelta, que fue calificada de un tanto ilusoria, aunque simpática y digna de aplauso. Los primeros manifestaron que la ALALC no avanzaba porque los países miembros, o la mayoría de ellos, afrontaban graves problemas internos y que lo apropiado era adoptar resoluciones prudentes y bien medidas. Añadieron que, antes que la integración multinacional estaba el desarrollo económico de cada país y su propia integración nacional. Es decir, plantearon una disyuntiva entre desarrollo nacional, o integración económica dentro de las fronteras nacionales, y avance del proceso de integración multinacional. Sin embargo, los sostenedores de la otra corriente se atenían más a la realidad al afirmar que, precisamente, el avance hacia el mercado común es el mejor método para acelerar el desarrollo económico y la propia integración nacional de cada país y que los problemas internos se agravan debido a que no hay una marcha acelerada ha-

cia ese mercado común. La integración multinacional se busca para acelerar el desarrollo económico de cada país y evitar o, por lo menos, atenuar las crisis económicas internas.

Como es sabido, la reunión del Consejo de Ministros no pudo adoptar buen número de propuestas destinadas a acelerar el proceso de integración económica entre los diez países miembros. En vista de ello, algunos cancilleres han expresado la esperanza de que esos asuntos podrán ser resueltos por la reunión de presidentes. Entre esas cuestiones se menciona la de basar en subgrupos de países el proceso de integración: es el enfoque subregional introducido en la ALALC. Así, nos encontramos, más que nunca, ante una típica escalada en pos de decisiones. En efecto, del Comité Ejecutivo Permanente, formado por representantes de los gobiernos, las cuestiones litigiosas —que suelen ser también las más importantes— pasan a la conferencia anual de las Partes Contratantes, compuesta por delegaciones oficiales de cada país; de esta conferencia se turnan al Consejo de Ministros, que resuelve algunas (en esta oportunidad las relacionadas sobre todo con Venezuela) y deja varias para que los presidentes decidan sobre ellas. Otras más retornan al Comité Ejecutivo Permanente o a organismos especializados subsidiarios (consejos permanentes, comisiones asesoras, departamentos de la secretaría General) para ser objeto de nuevos estudios. Paralelamente, la estructura de la ALALC se va haciendo más compleja, con lo que se alarga y resulta más difícil cada vez el progreso de las ideas dentro de la Asociación.

Tal estado de cosas, definido así como una escalada dentro de un laberinto, sería muy alarmante si no tuviéramos en cuenta las lecciones de la experiencia, de la historia, según las cuales un proceso de integración multinacional no es más que una serie ininterrumpida de crisis que se van superando al cabo de más o menos tiempo. Tal enseñan los anales de la Comunidad Económica Europea y del Mercado Común Centroamericano. También hacen ver que la marcha hacia la unión económica requiere el apoyo de medidas coordinadas de naturaleza política.

(A este respecto, el protocolo adoptado por el Consejo de Ministros de la ALALC para facilitar en el área el tránsito de personas de los países miembros, significa realmente un paso muy orientado.)

La falta de continuidad en la política de los países respecto a la integración económica obliga a que los técnicos encargados de preparar la reunión de los presidentes traten de hallar alguna fórmula adecuada. Probablemente no sea prematuro empezar a pensar en la posibilidad de dar a esa política la garantía de la permanencia mediante, quizá, un referéndum popular: con previas campañas de ilustración y aleccionamiento en las que se debatirían con plena libertad los problemas de la integración y sus posibles soluciones de acuerdo con las disposiciones legales de cada país, podría convocarse a los pueblos o acudirse a un mecanismo equivalente de consulta indirecta para obtener un pronunciamiento altamente representativo sobre una serie de cuestiones, las mismas en todos los países, que definirían con claridad los alcances concretos de un programa de coordinación e integración. De esta suerte los países quedarían comprometidos a seguir una determinada política dentro de la ALALC, independientemente de los cambios de régimen o de las sucesiones de gobiernos.

Estos y otros aspectos, como los que dejaron pendientes o rechazaron los cancilleres y los que se subrayan en el documento elaborado por los Nueve Expertos de máximo nivel de organismos interamericanos o latinoamericanos, deberían formar el temario de la proyectada reunión de los presidentes de los países de América, aunque ello obligase a posponerla. La circunstancia de que Chile no haya firmado el protocolo que institucionaliza el Consejo de Ministros de la ALALC debería aprovecharse para revisarlo nuevamente, con la mira de simplificar y hacer más ágil la estructura de la ALALC. No se olvide que, en un proyecto presentado por Chile en relación con el asunto, se sostenía la conveniencia de suprimir la conferencia anual de las Partes Contratantes, y se repartían las tareas más importantes de la Asociación entre el Comité Ejecutivo Permanente y el propio Consejo de Ministros. Asimismo, el hecho de que no se haya podido constituir todavía la Comisión Técnica cuya aprobación se decidió en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en noviembre de 1965, permitiría simplificar otra vez la estructura de la Asociación atribuyendo a la Secretaría General las facultades y los cometidos de dicha Comisión.

En cualquier caso, es indudable que el futuro de la integración económica latinoamericana, tanto en el marco de la ALALC como en el de Centroamérica y en el de cualquier proyecto de establecimiento progresivo de un mercado común ampliamente regional, dependerá de que el enfoque se base en grupos de países coincidentes en el interés por coordinarse y complementarse y en una programación regional o subregional de las inversiones. En este sentido, el debate entre el desarrollo sostenido y guiado por las fuerzas del mer-

cado o por una planificación o concertación se traslada del ámbito nacional al multinacional. Bien mirado, esta última sería la gran cuestión que habría que someter al referéndum de los pueblos de América Latina.

## Economía y comercio mundiales: ¿de la expansión moderada a la recesión?

Es probable que la característica más sobresaliente de la evolución de la economía y el comercio mundiales en 1966 haya sido la moderación del ritmo de avance, en casi todos los frentes. La larga prosperidad económica internacional, iniciada hacia principios de la actual década, vio agudizados algunos de los factores depresivos que la habían empezado a aquejar desde 1965. En estas condiciones, parece prudente preguntarse si la continuada influencia de tales factores —especialmente de los que actúan en el campo internacional— a lo largo de 1967 puede convertir a éste en el año de tránsito de una expansión moderada a una recesión, también moderada, a escala mundial.

En la más importante de las economías industriales de mercado, la norteamericana, las presiones inflacionarias dominaron un panorama de menor crecimiento general y de crecientes tensiones entre empresarios y gobierno sobre la política de precios. La escalada en Vietnam contribuyó al sobrecalentamiento de la economía y sigue siendo uno de los factores básicos de incertidumbre para 1967 —y no sólo para Estados Unidos. En Europa occidental, la política restrictiva de Gran Bretaña, si bien salvó la cotización de la libra y redujo en cierta medida el déficit externo, se constituyó en uno de los factores básicos de desaliento del comercio internacional. En esta situación, el gobierno británico se dispone a iniciar una política reflacionista prudente. La economía alemana se vio asolada por diversas calamidades, entre las que destacaron un brusco desmejoramiento de la posición externa de pagos y el ascenso rápido del desempleo, elementos ausentes desde hacía largo tiempo entre las preocupaciones del país. En cambio, Francia e Italia, dentro de la CEE, elevaron de manera importante su ritmo de crecimiento y parecen tener por delante una perspectiva prometedora. Canadá y Japón forman parte también de los países industriales cuyo crecimiento en 1966 superó ampliamente el del año anterior.

Parece claro que para el sector industrializado de la economía mundial, la evolución en 1967 dependerá, sobre todo, de que las medidas fiscales restrictivas de la Administración Johnson, planteadas hace unos días, no desemboquen en una recesión abierta; de que el gobierno laborista británico pueda seguir su política de reflación moderada sin volver a poner en peligro la estabilidad de la libra, y de que la “gran coalición” en Alemania Occidental pueda reanimar la economía en la medida necesaria para sacarla del estancamiento de 1966.

En general, las economías centralmente planificadas tuvieron una evolución compatible con los objetivos señalados en los planes. En agudo contraste con la experiencia reciente, 1966 volvió a ser un excelente año agrícola en Europa oriental. China tuvo un año económico relativamente bueno, a pesar de las convulsiones políticas. Empero, la posibilidad de un cambio radical en la prudente política económica de los últimos años —mediante un nuevo intento de “gran salto adelante”—, hace muy incierta la perspectiva general; del mismo modo, el probable resultado externo de la “revolución cultural” quizá sea un mayor aislamiento, económico y político, frente a Occidente y los restantes países socialistas.

Aunque las exportaciones de los países en desarrollo se mantuvieron, en general, al alza durante 1966, a pesar de una sensible moderación general del comercio mundial, los mayores volúmenes de mercancías colocados no siempre representaron mayores ingresos de divisas, pues los precios de los productos básicos —con excepción de los de metales y minerales, impulsados por el crecimiento extraordinario de la demanda que ha originado la guerra en Vietnam— mantuvieron una clara tendencia a la baja que los llevó, después del auge

de 1963-64, a niveles cercanos a los de 1957-58. Especialmente sensible fue la baja de los precios de los alimentos y de algunas materias primas agrícolas. Buen número de países en desarrollo, por otra parte, se vieron obligados a mantener restringidas sus importaciones indispensables —por razones de balanza de pagos— y frenado el desarrollo de sus economías, a través de políticas monetarias altamente restrictivas —para evitar la agudización de las graves presiones inflacionarias que desde hace años les aquejan.

Una de las manifestaciones más dramáticas de la situación de los países en desarrollo se halla en un hecho de todos conocido: un gran número de países en desarrollo no han compartido la presente prosperidad internacional, a juzgar por el indicador básico del nivel de vida: ha decrecido en ellos la disponibilidad de alimentos por habitante. (No debe olvidarse que 1966 fue el año en el que la amenaza del hambre volvió a enseñorearse sobre el subcontinente hindú, donde habita una importante proporción del mundo en desarrollo.)

De cualquier manera, la posibilidad de una moderación aún mayor en el crecimiento del sector industrializado de la economía internacional, coloca en una perspectiva sombría a las economías en desarrollo, que tan fuertemente dependen de los factores externos.

Por otra parte, todo parece indicar que la influencia de varios factores que actúan en el campo internacional estará lejos de contribuir en forma positiva a lo largo de 1967. Entre éstos se encuentran, en primer lugar, el decepcionante desarrollo de la "Ronda de Negociaciones Kennedy" en el GATT y los escasos avances concretos de la UNCTAD; en seguida, el estancamiento de la asistencia al desarrollo en todas sus formas, y, finalmente, pero no de menor importancia, la creciente inoperancia del sistema monetario internacional vigente.

Al iniciarse la etapa final de las negociaciones del **Kennedy Round**, dentro del marco del GATT, parece ya evidente que, sea cual fuere el resultado final, éste quedará muy por debajo de las esperanzas de liberalización a escala mundial del intercambio comercial previstas en la Ley de Expansión Comercial norteamericana de 1962, que dio base a esas negociaciones. Además, es preciso tener en cuenta que, aun en el caso —ya inalcanzable— de que la Ronda Kennedy obtuviera éxito completo, su importancia para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo hubiera sido sólo marginal. Por otra parte, nada parece indicar que en el futuro inmediato los esfuerzos de la UNCTAD empiecen a rendir frutos concretos en materia comercial para los países en desarrollo, pues, en el mejor de los casos, habrá que esperar a los resultados de la segunda Conferencia (Nueva Delhi, febrero de 1968). De esta suerte, la actual coyuntura del comercio internacional parece distinguirse por la presencia de factores depresivos derivados de una menor actividad económica a escala mundial y por la ausencia de factores institucionales de estímulo.

Desde principios de la presente década, la corriente mundial de ayuda al desarrollo se ha estabilizado en alrededor de 6 000 millones de dólares anuales, frente a necesidades crecientes de los países beneficiarios y posibilidades también crecientes de los prestamistas. Además, no se ha avanzado hacia mejores condiciones en el otorgamiento de esa ayuda. En 1966 prácticamente se agotaron los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (la filial del Banco Mundial que concede préstamos en términos concesionales a los países pobres), sin que se llegase a acuerdo alguno sobre su reposición, y se presenció un creciente divorcio entre las políticas agrícolas de los países excedentarios en la producción de alimentos y las necesidades de asistencia en especie a escala mundial. De esta suerte, uno de los factores estratégicos del crecimiento del sector subdesarrollado de la economía mundial parece que ha visto y verá debilitada su influencia positiva de manera importante.

En 1966, por primera vez en la historia monetaria moderna, la totalidad del oro recién extraído se canalizó hacia los usos industriales y el atesoramiento, de suerte que no aumentaron, por este concepto, las reservas oficiales. Por el contrario, "en los primeros nueve meses del año, las tenencias oficiales del oro de los países de economía de mercado en su conjunto se redujeron en alrededor de 50 millones de dólares".<sup>1</sup> Este hecho pone de relieve la creciente ineficacia del patrón de cambio oro, ante las exigencias de una economía mundial en expansión. No existiendo perspectivas inmediatas de acuerdo sobre la reforma del sistema, parece cada vez más claro que —ante el nulo crecimiento de las tenencias oficiales de oro y el progresivo mejoramiento de la posición de balanza de pagos de los países de moneda de reserva— el aumento que puede esperarse de las disponibilidades de liquidez internacional muy difícilmente podrá financiar aun un crecimiento modesto del comercio internacional en 1967.

<sup>1</sup> "No New Gold in 1966 for International Reserves", *The Financial Times*, Londres, 3 de enero de 1967.