

## La promoción de las exportaciones de manufacturas mexicanas

Recientemente ha circulado en los sectores oficial y privado conectados con el comercio de exportación el estudio **Promoción de exportaciones mexicanas de productos manufacturados**, preparado para el Gobierno de nuestro país por una Misión técnica de alto nivel de las Naciones Unidas, encabezada por el prestigiado economista Samuel Lurié. Aparte de la indudable importancia —técnica y promocional— del estudio, que tratará de destacarse más adelante en estos comentarios, existen otros extremos que, quizá, convenga enfocar en primer término.

El estudio es fruto de los esfuerzos de una Misión integrada por seis técnicos en distintas ramas de la industria procedentes de otros tantos países y fue desarrollado durante varios meses en México y en los principales países de Europa occidental, después de que el Coordinador de la Misión había establecido las bases y objetivos del proyecto en estrecho contacto con “los directivos de Nacional Financiera, S. A., y otras agencias mexicanas interesadas”,<sup>1</sup> entre las que se cuenta el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Realizado bajo el patrocinio del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, el estudio reúne las características de verdadero proyecto de cooperación internacional, que se ha visto felizmente culminado con la edición de un volumen (de 274 páginas) de la que se encargó el Comisionado para la Cooperación Técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Además, “contribuyeron a facilitar los trabajos y a la redacción de este informe” diversos organismos internacionales, entre ellos la FAO, el GATT y la Federación Internacional de Industrias Textiles de Algodón. Todo lo anterior permite asegurar que estamos ante uno de los ejemplos más nítidos de los frutos que pueden rendir la cooperación internacional y la asistencia técnica bien entendidas. Es también indudable que la realización de un mayor número de este tipo de estudios contribuiría de manera positiva al fomento de las exportaciones manufactureras de México y, en su caso, de otros países en desarrollo.

Un segundo factor, cuya influencia en los resultados del proyecto es inapreciable, es la forma que se decidió imprimir a la investigación: lejos de tratar de apreciar en términos generales —y, por tanto, necesariamente superficiales— las posibilidades de incremento de las exportaciones de manufacturas mexicanas, fue seleccionado un número muy corto (4) de sectores industriales cuya situación con vistas a los mercados externos sería examinada a fondo. De este modo, se aseguró la obtención de resultados concretos, que permitirían la adopción inmediata de medidas orientadas a elevar las ventas en el exterior, en vez de apelar a recomendaciones generales o meras declaraciones de intención.

De esta manera, los resultados de la investigación, para cada uno de los sectores estudiados, responden con amplitud a, cuando menos, las tres cuestiones siguientes:

- a) ¿Cuáles son las posibilidades de Europa occidental como mercado potencial para los productos que son objetos de la investigación?
- b) ¿Cuál es la posición de México como proveedor potencial, y cuáles son los requisitos por llenar para competir en los mercados europeos?
- c) ¿Cuáles son las medidas que deben tomarse tanto en el futuro inmediato, como a largo plazo, para lograr una promoción efectiva de las exportaciones mexicanas?

<sup>1</sup> Todos los entrecomillados que aparecen aquí están tomados del estudio a que se hace referencia.

Para seleccionar los sectores objeto de estudio —productos forestales, pulpa y papel, productos petroquímicos, y textiles y algodón— se siguió un criterio básico: seleccionar “industrias basadas en los recursos naturales abundantes en México, que hasta el presente se han comercializado escasamente en el mercado nacional”. Es del mayor interés recoger, con cierta extensión, algunas de las conclusiones básicas a que se arriba en el estudio, respecto de cada uno de los sectores examinados.

El notable crecimiento de la demanda europea de madera, pulpa y papel —que no podrá satisfacerse con los suministros provenientes de las fuentes tradicionales— da origen a que “la posición prevista a largo plazo se presente muy favorablemente”. El adecuado aprovechamiento de esta oportunidad, por parte de nuestro país, reclama “la creación de una industria predominantemente orientada hacia la exportación”, pues “las exportaciones en gran escala no pueden basarse en la industria existente, cuya capacidad, nivel tecnológico, normas de producción y costos, han sido condicionados por el mercado doméstico, siendo necesario construir nuevas plantas integradas y apropiadamente localizadas para la producción en gran escala”.

En el caso de la industria petroquímica, la posición del mercado europeo, tanto para algunos aromáticos intermedios (ciclohexano, benceno y paraxileno) como para los fertilizantes nitrogenados obtenidos a partir del gas natural, es mucho más compleja, debido, sobre todo, a la producción competitiva interna. La capacidad productiva mexicana de aromáticos intermedios y de amoníaco y urea es amplia y competitiva, al menos en cuanto a nivel de tecnología. Empero como “ha sido planeada con miras a satisfacer primordialmente la demanda doméstica”, puede considerarse que “el potencial de exportación a largo plazo de productos petroquímicos, es cuestión de inversiones en nuevas fábricas que se establezcan para ese propósito”.

“La situación en los mercados de Europa occidental para las telas de algodón es igualmente compleja”, pues en ella juegan factores tales como la competencia con otros países en desarrollo, la existencia de diversas medidas restrictivas al comercio (cuotas, convenios, etc.), y los estímulos a la producción interna competidora. Además, en el aspecto interno, se encuentra que “los actuales niveles de costos y de productividad de todos los productos, aun en el sector moderno de la industria (textil), son completamente inadecuados para competir eficazmente en los mercados de exportación y se requiere una vigorosa acción correctiva en toda la industria”.

Como las perspectivas favorables para la exportación masiva de productos de los sectores estudiados se dan en un marco de dificultades externas e internas, resulta evidente la necesidad de “una política de promoción de exportaciones adecuada, a nivel nacional, que deberá cubrir la totalidad del complejo de aspectos económico, tecnológico, financiero, de ventas, político e institucional”. Sólo de esta manera será factible que se venzan esas dificultades y se aprovechan efectivamente las oportunidades existentes. Por fortuna, ésta es una verdad comprendida desde hace tiempo en nuestro país y existen numerosas instancias que comprueban que ha empezado a recorrerse el camino señalado por los integrantes de la Misión de las Naciones Unidas.

## Hacia una política en materia de población

En 1966, como es sabido, el crecimiento de la economía de México alcanzó una tasa (7%) superior a la media de la última década. Más de la mitad de ese crecimiento fue absorbido por el aumento de la población, que alcanzó la cifra sin precedente de 3.6%. Bastarían estos dos datos para poder señalar, sin lugar a dudas, que en el México de nuestros días el fenómeno demográfico se ha convertido en uno de los factores más importantes que condicionan el proceso de desarrollo económico del país, y especialmente, el aumento del ingreso por habitante.

Desde hace algún tiempo se han venido realizando considerables esfuerzos de planificación económica en diversos sectores y regiones del país. Para señalar sólo la instancia más reciente, cabe recordar el anuncio de un detallado programa de inversiones del sector público para el período gubernamental que concluye en 1970, que comprende, asimismo, estimaciones sobre los volúmenes de inversión privada. La importancia de los aspectos demográficos para el desarrollo del país, hace pensar que, seguramente, la política en materia de población ocupará un lugar preponderante en los nuevos esfuerzos en el terreno de la planificación.

En realidad, como se señaló con toda claridad recientemente en un seminario especializado,<sup>1</sup> la política de población es:

“el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia nacional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y deseos de las unidades familiares y la colectividad, a los efectos de influir directamente sobre la magnitud probable de la población, su composición por edades, el tamaño de la familia y la distribución regional o rural-urbana de los habitantes, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del desarrollo.”

En México, como en otros países en desarrollo, la política de población no puede ser, en modo alguno, un sustituto de las políticas económicas y las reformas de base necesarias para continuar y acelerar el proceso de desarrollo económico y para distribuir más equitativamente sus frutos. Esa política es sólo un complemento, o una parte, de la orientada a promover directamente el desarrollo. No sería aceptable que se influyera deliberadamente sobre el crecimiento demográfico con el objeto de evitar la adopción de medidas económicas básicas. Un ritmo más moderado de crecimiento de la población contribuiría a aliviar diversas presiones sobre el uso de los recursos, pero no excluiría la necesidad de asegurar el aprovechamiento óptimo de ellos, mediante las medidas adecuadas. Es más, la instrumentación inmediata de una política de población no permite, tampoco, el aplazamiento de las medidas básicas de política de desarrollo, ni debe usarse como pretexto para “desviar la atención de los problemas centrales del desarrollo”, como asimismo reconocieron los participantes en el seminario antes aludido.

Del mismo modo en que la política de población no sustituye a otras políticas económicas, existe un consenso cada vez más generalizado en el sentido de que, a su vez, la política de población no puede ser sustituida por la evolución natural del fenómeno poblacional. Durante largo tiempo se sostuvo, con base en experiencias históricas, que el proceso mismo de crecimiento económico y modernización social trae consigo un abatimiento considerable de los índices de mortalidad, seguido, a corto plazo, por un descenso semejante en las tasas de natalidad, dando lugar a la estabilización del crecimiento demográfico. Existen buenas razones para sostener que, en el caso de México y en el de la mayoría de los países en desarrollo, no se cumplen las condiciones para la repetición de esa experiencia histórica. Baste señalar que, en México, el abatimiento drástico de la mortalidad, como producto del desarrollo económico-social, se inició hace ya más de veinticinco años, sin que se haya presentado, ni se prevea en el futuro inmediato (hasta 1980) una reducción apreciable del nivel de la natalidad. (En las proyecciones más recientes sobre el comportamiento de la natalidad, mortalidad y tasa de incremento natural,<sup>2</sup> se suponía que el nivel de 3.6% en esta última no se alcanzaría sino hasta el quinquenio 1970-75, cuando en realidad, como se mencionó ya, en 1966 se llegó a tal nivel.) De cualquier manera, la posibilidad de que en el largo plazo el proceso mismo de desarrollo y modernización suponga una moderación del crecimiento demográfico no excluye el diseño, adopción e instrumentación de políticas destinadas a influir sobre las áreas de presión demográfica.

En el caso de México, en virtud del conocimiento existente sobre la actual situación y las tendencias de la población, es posible determinar con precisión esas áreas de presión demográfica y, después de estudios más completos, avanzar en el diseño de una política nacional de población, dentro del contexto de la planeación económica general. En efecto, parece haberse explorado ya suficientemente la posición y tendencias demográficas de México en términos cuantitativos, pero no por lo que toca a las manifestaciones de la presión demográfica en diversos sectores de la economía y de la organización social. Estos estudios, de carácter multidisciplinario por naturaleza, constituirían la base indispensable de cualquier política demográfica.

<sup>1</sup> Véase, “Bases de acuerdo sobre políticas de población”, Seminario Preparatorio para la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo de América Latina, Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Tomo XVII, Núm. 2, México, febrero de 1967, pp. 102-103.

<sup>2</sup> Véase Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo, “La población futura de México: total, urbana y rural”. El *Trimestre Económico*, México, FCE, XXXIII (130), abril-junio de 1966, p. 163.

En el terreno de las relaciones directas con el aparato económico, saltan a la vista, al examinar la situación actual y las tendencias de la población de México en los próximos lustros, tres áreas de presión demográfica que vale la pena revisar en forma somera: la magnitud de la población económicamente dependiente; el crecimiento general de la oferta de fuerza de trabajo, y el acelerado proceso de urbanización.

Cuadro I

Algunos indicadores de presión demográfica en México<sup>a</sup>

	1960-65	1966-70	1971-75	1976-80
Tasa de dependencia (%) <sup>b</sup>	66.6	66.8	66.8	66.7
Relación de dependencia (unidades) <sup>c</sup>	1 996	2 014	2 011	2 002
Población dependiente: aumento medio anual (miles) <sup>d</sup>	941.2	1 123.9	1 348.3	1 637.0
Oferta de fuerza de trabajo: aumento medio anual (miles) <sup>e</sup>	419.7	531.6	676.8	835.6
Población urbana: aumento medio anual (miles) <sup>f</sup>	989.8	1 244.7	1 558.2	1 871.8
Población en edad de escolaridad elemental: aumento medio anual (miles) <sup>g</sup>	430.2	502.6	573.6	693.9

<sup>a</sup> Todos los cálculos se basan en la proyección correspondiente a la Hipótesis I (Fecundidad constante) de las contenidas en la fuente.

<sup>b</sup> Calculada dividiendo la población dependiente entre la total, hacia mediados del último año de cada período. La población dependiente está formada por las personas de 14 años y menos, por las personas de 65 años y más por dos terceras partes de las mujeres entre 15 y 64 años (que se supone dedicadas a labores hogareñas).

<sup>c</sup> Expresa el número de personas dependientes (como se definió antes) por cada mil personas no dependientes, hacia mediados del año final de cada período. Por población no dependiente se entiende la suma de los hombres entre 15 y 64 años más un tercio de las mujeres en los mismos límites de edad.

<sup>d</sup> De acuerdo con la definición de población dependiente dada en la nota <sup>b</sup>.

<sup>e</sup> Aumento total de la población no dependiente tal como se definió en la nota <sup>c</sup>.

<sup>f</sup> Calculada, aplicando a las cifras globales de población de la Hipótesis I, las tasas de urbanización <sup>b</sup>), que suponen que el crecimiento de la población rural en 1960-80 será 2% anual, mayor al observado en 1950-60.

<sup>g</sup> Aumento de la población entre 5 y 14 años.

Fuente: Calculado con base en: Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo, **Proyecciones de la población de México, 1960-1980**; Banco de México, S. A., México, 1966.

En virtud de la alta proporción que dentro de la población total representan las edades de dependencia económica (menos de 14 años y más de 65) y debido a que la mayoría de las mujeres adultas no desempeñan labores remuneradas, en México existen alrededor de dos personas económicamente dependientes por cada persona con empleo remunerado. Las proyecciones de población indican que esta proporción se mantendrá, con un ligero aumento, hasta 1980. Una proporción muy elevada de población económicamente dependiente significa que, para obtener un aumento determinado en el nivel de ingreso por habitante, es decir, una mejoría en las condiciones de vida de la población, se requiere una mayor productividad por trabajador, que si la población dependiente fuere relativamente menor.

El aumento medio anual de la oferta de fuerza de trabajo que alcanza ya proporciones importantes —más de 400 000 personas al año entre 1960 y 1965— casi se duplicará para 1975-80, años en los que llegará a una media superior a 830 000 personas al año. No es necesario abundar en las dificultades que ciertamente existirán para que el aparato económico absorba, en condiciones aceptables de productividad, incrementos tan notables de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, un crecimiento acelerado y sostenido de la población en general y, especialmente, de la población urbana (cuyo incremento medio anual puede ser cercano a dos millones de personas entre 1975 y 1980), impone ciertos destinos insalvables a los gastos de inversión —especialmente a los del sector público— inclinándolos hacia la inversión en servicios sociales, en detrimento, ya que se dispone de un volumen creciente, pero limitado de recursos, de la inversión directamente productiva. Una población, como la de México, en la que predominan las edades jóvenes requiere un volumen relativamente mayor de gastos en educación y en protección social (hospitales, asistencia materno-infantil, etc.); asimismo, el acelerado crecimiento de la población urbana eleva drásticamente las necesidades de servicios municipales, desde drenaje y agua potable hasta medios modernos de transporte masivo. No debe olvidarse, por otra parte, que una distribución de la inversión pública en la que uno de los elementos más dinámicos son los gastos de inversión social, supone un mayor volumen fijo de gastos corrientes tanto en el mantenimiento de nuevas instalaciones cuanto en la ampliación constante de los servicios.

Del esquemático planteamiento anterior de algunas de las áreas de presión demográfica, parece fluir la conclusión de que es preciso adoptar, ante fenómenos de esa índole, una posición deliberada. Debe tenerse en cuenta, además, que, por la naturaleza misma de los fenómenos de población, se imponen los enfoques a largo plazo. Es preciso diseñar y aplicar ahora políticas que influirán, por ejemplo, sobre el volumen y composición de la fuerza de trabajo dentro de veinte años o sobre la magnitud de la población escolar dentro de diez años. En una palabra, sin abandonar los esfuerzos en ningún otro terreno de la política económica general, sino vigorizándolos, debe definirse y empezar a aplicarse en esta década la política para conseguir que la población del México de 1980 a 2000 obtenga servicios educativos y asistenciales suficientes y adecuados; habite en ciudades que ofrezcan condiciones saludables y atractivas para la vida urbana; encuentre oportunidades de empleo remunerado y productivo; adopte una actitud social más racional y responsable acerca de su propio crecimiento y, sobre todo, no constituya un factor de detención, sino de estímulo, del proceso de modernización y progreso económico de la sociedad mexicana.

Además parece existir un factor circunstancial que aconseja la pronta adopción de una política definida en materia de población. Recientemente se han multiplicado las declaraciones de todo tipo y de los orígenes más variados, no estando ausentes, desde luego, las tesis catastróficas que obedecen a propósitos que no pueden coincidir con los intereses a largo plazo de México o simplemente a la mala información.<sup>3</sup> El planteamiento de las bases de una política definida contribuirá, sin duda, a situar en su posición adecuada los asuntos que tan acaloradamente se debaten.

## Avances hacia la unión económica en Europa

El hecho de que la unión aduanera de los seis países de la CEE será una realidad cabal a partir del 1 de julio del año próximo induce a la Comisión Ejecutiva, al Consejo de Ministros y a los demás organismos directivos del proceso de integración europea a apresurar el ritmo de sus acuerdos sobre cuestiones directamente vinculadas con la unión económica que es su meta. La circunstancia de que, en estrecha colaboración con Estados Unidos, América Latina haya revisado la marcha seguida hasta el momento por su propio proceso de liberación comercial e incipiente coordinación económica y se disponga ahora, al más alto nivel de sus gobiernos, a emprender una nueva etapa que se espera más dinámica y fructuosa, ofrece una buena oportunidad para reseñar brevemente, analizando sus alcances, ciertas disposiciones aprobadas recientemente por las autoridades del Mercado Común Europeo. Sin duda, ello servirá una vez más de aliciente y enseñanza a los gobernantes y técnicos de nuestra región.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, las declaraciones en México del presidente del United States' Population Crisis Committee, Gen. William H. Draper Jr., recogidas en los diarios de la ciudad de México del 9 de marzo de 1967.

Tres son las principales medidas que, a juicio de numerosos comentaristas europeos, abren una nueva fase en la trayectoria de Los Seis y permiten considerar que la unión aduanera ya está quedando atrás. Se refieren al mercado europeo de capitales, a la armonización de los sistemas tributarios y a la programación a plazo medio.

En el pasado mes de enero, la Comisión Ejecutiva de la CEE hizo suyas las recomendaciones que sobre el desarrollo de un mercado europeo de capitales había elaborado un distinguido grupo de expertos como suma y compendio de un voluminoso informe sobre el tema (Informe Segré).<sup>1</sup> En el Informe se considera que un mercado europeo de capitales "facilitaría la ejecución de las políticas comunes introducidas en diversos sectores" y que, "además de ser condición previa para implantar una unión monetaria en la Comunidad, su creación es ya indispensable para que el actual sistema de pagos, basado en tipos de cambio fijos y en una completa libertad para las transacciones corrientes, trabaje sin fricciones". Asimismo, a juicio de los expertos, el progreso que se logre en el establecimiento de un mercado europeo de capitales dependerá, "en primer lugar y ante todo, de la estabilidad general de las monedas y de la medida en que las finanzas públicas se manejen correctamente. Sólo en estas circunstancias —añaden— será posible asegurar la expansión constante del ahorro y evitar los contratiempos debidos a medidas antagónicas tomadas por las autoridades en sus esfuerzos por establecer el equilibrio en las tendencias de los precios así como en los pagos externos". Como consecuencia del Informe y sus recomendaciones, a fines de febrero la Comisión Ejecutiva de la CEE sugirió al Consejo de Ministros que apruebe una tercera directiva sobre movimientos de capitales dentro de la Comunidad, por la que los Estados miembros se comprometen a "suprimir entre ellos, en las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que norman la emisión y la colocación de valores en sus mercados de capitales, toda discriminación de tratamiento basada en la nacionalidad o en la residencia del emisor". Es indudable que las medidas de liberación del mercado francés de capitales dictadas recientemente han facilitado las nuevas propuestas de la Comisión.

En lo que se refiere al comienzo de la armonización impositiva y a la programación conjunta a plazo medio, las decisiones se tomaron por el Consejo de Ministros de la CEE en la primera decena de febrero. Se piensa que las dos directivas adoptadas por el Consejo de Ministros con el fin de uniformar progresivamente, para el 1 de enero de 1970, el régimen impositivo a las ventas brutas (cifra de operaciones) en los seis países, mediante la implantación en todos ellos del impuesto al valor agregado, constituyen el inicio decisivo de un proceso de supresión de las barreras fiscales y de armonización de los sistemas tributarios. La casi consumación de la unión aduanera entre Los Seis les ha hecho juzgar más indispensable y urgente la abolición de las barreras fiscales que pueden resultar tan eficaces como las aduaneras para entorpecer el intercambio comercial y falsear la competencia. Se espera con fundamento que este primer acuerdo, prudente en su aplicación, alentará a los gobiernos para que convengan la armonización de otros aspectos de sus sistemas tributarios.

Como es sabido, los países de la CEE ya habían logrado cierta cooperación en sus políticas económicas a corto plazo o de coyuntura. Al aprobar ahora un programa común de política económica para el período 1966-1970, documento listo desde hace muchos meses, Los Seis entran en el terreno de la coordinación a plazo medio. Jurídicamente, la decisión tomada por el Consejo de Ministros significa que el programa es adoptado también por los Estados miembros, pero al hacerlo éstos no asumen ningún compromiso formal sino que se limitan a expresar la intención de proceder conforme a las orientaciones dadas en el programa. La impresión de ineficacia que puede derivarse de la norma anterior se corrige si se tiene en cuenta que existe un Comité de Política Económica a Medio Plazo (formado por altos funcionarios nacionales y representantes de la Comisión Ejecutiva) que habrá de examinar anualmente el programa para adaptarlo a los cambios de la situación y que observará la política económica de cada Estado miembro para ver si son compatibles con el programa común. Este Comité podrá emitir opiniones, tanto a petición de los organismos directivos o las partes como por propia iniciativa. En estas condiciones no es de extrañar que la Comisión Ejecutiva valore en mucho la decisión del Consejo de Ministros y la califique de "paso importante en el camino de una verdadera unión económica", ya que al tiempo que se realiza plenamente la unión aduanera y se desarrolla la integración económica, "se van a poder confrontar y coordinar de manera permanente los objetivos y los instrumentos de la política económica de los Estados miembros".

<sup>1</sup> Ver el resumen oficial del Informe en *Boletín Mensual*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, febrero de 1967, pp. 74-87.