

En efecto, este endeudamiento con la Privada Banca Internacional podrá tener sus ventajas en lo inmediato. De hecho, ha liberado las restricciones en los llamados préstamos "oficiales" o "públicos" y ha acrecentado la "capacidad de importar", no sólo de Chile sino de América Latina en general.

Sin embargo, no es posible ignorar que esta ligazón de nuevo tipo con el exterior crea también una nueva "dependencia". No se trata sólo de las exigencias del servicio y pago de los créditos, que es más gravoso que el de los préstamos de carácter público, sino en especial de que se genera el problema de una "Comercialización" del financiamiento del desarrollo. Esto significa la incorporación no sólo de criterios "comerciales" para juzgar la solvencia de los países, sino ingerencia de los Bancos Privados Extranjeros en la política gubernamental. De hecho los bancos aludidos han adquirido poder —aunque no necesitan hacerlo ver— para influir sobre la formulación de las políticas o programas de desarrollo, "ya que las decisiones en esta materia son decisivas para el pago de la deuda, o mejor, para la necesidad de obtener nuevos préstamos".

Ciudad Universitaria, febrero de 1980.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Respecto al primer punto reproducimos los niveles arancelarios vigentes protectores de la industria en los países desarrollados.

Artículos	EE.UU.	CEE	JAPÓN
Alimentos procesados:	22.1%	30%	68%
Textiles y sus confecciones:	42.5%	40%	45%
Industrias ligeras:	24.1%	15%	26%
Industrias más complejas:	16.2%	22%	26% (**)

\*\* CEPAL, octubre de 1978. "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina". P. Mendive E/L 184.

<sup>2</sup> Respecto al caso chileno se tomó de base el trabajo del economista Francisco Antonio Pinto, S. C., publicado por la revista de Derecho Económico Nos. 44-45. Enero-Marzo, Abril-Junio 1979, del Departamento del Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

## ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

LIC. HÉCTOR HERNÁNDEZ

El comercio exterior de México se caracterizó, hasta el pasado reciente, por un permanente desequilibrio, resultado en gran parte de la cada vez mayor necesidad de importaciones requeridas para mantener una tasa relativamente acelerada del producto interno y de la poca importancia otorgada a un desarrollo sostenido de las exportaciones. En 1975, factores coyunturales agravaron los problemas del sector externo, los que desembocaron en la crisis de divisas de 1976. Ello reclamó la ejecución urgente de una política que transformara al comercio exterior en un factor dinamizador de la economía.

Con el propósito de ubicar cuantitativamente al comercio exterior de México, a continuación se presentan algunas cifras relevantes.

No obstante que entre 1967 y 1976 el valor total de las transacciones comerciales de México con el resto del mundo más que se triplicaron, su participación en el comercio mundial cayó del 0.5% al 0.4% entre esos dos años, conservándose el mismo porcentaje en 1977 y 1978.

Aunque el valor en dólares de las exportaciones creció entre 1967 y 1976 en 200%, el de las importaciones lo hizo en 245%, por lo que la balanza comercial mostró un creciente déficit, siendo superior a los mil millones de dólares en 1973 y alcanzando su punto máximo en 1975, cuando totalizó 3,700 millones de dólares.

Como resultado de diversas medidas de política económica —restricción del gasto y del crédito, devaluación de la moneda— el déficit en cuenta comercial se redujo a 1,325 millones de dólares en 1977, aumentando a 2,342 millones en 1978 y a 4,264 en 1979, como consecuencia de la reactivación de la economía.

No obstante la reducción en la participación en el comercio mundial, el grado de apertura de la economía, medida por la relación de exportaciones e importaciones a Producto Interno Bruto, no cesó de aumentar, pasando del 11.6% en 1967 al 11.8% en 1976, al 13% en 1977, 15% en 1978 y a más del 18% en 1979, como resultado tanto del rápido crecimiento de las exportaciones —impulsadas sobre todo por las ventas de hidrocarburos— como de las importaciones condicionadas básicamente por el rápido crecimiento de la economía durante los dos últimos años.

La estructura de las importaciones ha permanecido prácticamente igual a través de los últimos años, constituyendo los bienes de producción más

de las tres cuartas partes del valor total de las importaciones, reflejo de la correlación existente entre crecimiento de las importaciones y crecimiento del producto.

En cambio, la estructura de las exportaciones se ha modificado radicalmente. La participación relativa en éstas de los productos agrícolas ha disminuido sensiblemente, al igual que los productos de la industria extractiva (excepto el petróleo). La participación de la industria manufacturera, después de llegar a representar más del 50% del valor de las exportaciones totales en 1974, ha reducido dicha participación hasta el 37% en 1978 y a 34% en 1979. Este cambio estructural en las exportaciones se explica, en gran medida, por el rápido crecimiento en las exportaciones de petróleo que, habiendo registrado un déficit en el sector de 1974, para 1979 representó alrededor del 46% de las exportaciones totales.

El menor desarrollo relativo de las exportaciones de los productos diferentes a los hidrocarburos se explica, en buena medida, por el rápido crecimiento de la demanda interna durante los dos últimos años, lo que ha determinado una reducción sustancial del excedente exportable. Al respecto, la baja tasa de inversión en la economía entre 1974 y 1977 ha motivado que varias ramas productivas estén trabajando en la actualidad a capacidad plena, por lo que ha sido necesario importar faltantes y ha determinado que la participación mexicana en las exportaciones mundiales totales de esos productos se haya reducido aún más, tendencia que se había ya observado desde la primera mitad de la década de los setenta.

Conforme maduren las nuevas inversiones realizadas durante los últimos dos años, se irán generando mayores excedentes, con lo que, acompañado de las medidas que más adelante señalaré, nos permitirá revertir esta tendencia, lo que también significará coadyuvar a lograr evitar que nuestro país se convierta en un país monoexportador, con todas las implicaciones negativas que ello tiene.

Sin embargo, precisamente las exportaciones de hidrocarburos han abierto la posibilidad de que la economía mexicana crezca en los próximos años a tasas superiores a las registradas anteriormente (8 a 10%), al superar la restricción que imponía el sector externo al ritmo de desarrollo del país.

Pero, al mismo tiempo, esta relativa holgura en el sector externo abre la posibilidad de reestructurar al sector exportador y así contribuir a que el petróleo no sustituya simplemente a las exportaciones tradicionales, sino que se convierta en la palanca de transformación de la economía. Asimismo, la reducción de las presiones del sector externo permitirá que los instrumentos que anteriormente se utilizaban por motivos de balanza de pagos, puedan ahora ser usados para racionalizar las importaciones y la protección, como un medio para influir en las variables que determinan la eficiencia del aparato productivo del país.

En el largo plazo, por razones físicas o tecnológicas, las reservas de pe-

tróleo destinadas a la exportación pueden agotarse, por lo que, desde ahora, es necesario establecer un sector exportador dinámico y diversificado, que vaya complementando las divisas provenientes del petróleo y, eventualmente, llegue a suplirlas.

Ante las imperfecciones de la economía interna y su progresiva internacionalización, la programación del comercio exterior se transforma en una condición necesaria, tanto en la actual coyuntura como en el replanteamiento del modelo de desarrollo, que sustituye a uno ya caduco que, básicamente, consistió en un crecimiento hacia adentro y que tuvo como colofón la crisis cuyos síntomas más agudos se hicieron sentir en 1976.

Tomando en consideración todos estos factores, se han definido cuatro programas básicos en la implementación de la política comercial:

- La racionalización de la protección y de las importaciones.
- El fomento a las exportaciones.
- La instrumentación de una estrategia internacional para el comercio exterior, y
- El desarrollo comercial de las franjas fronterizas y zonas libres.

La racionalización de la protección y de las importaciones surge directamente de la necesidad de tender a eliminar las grandes distorsiones creadas por la estrategia de sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una elevada protección, seguida durante las últimas décadas.

Entre las distorsiones introducidas por esa estrategia se pueden mencionar principalmente las siguientes: la adopción de procesos productivos intensivos en capital; el favorecimiento del desarrollo de la industria a expensas del sector primario y la discriminación en favor de las producciones dirigidas al mercado interno en detrimento de las exportaciones, en virtud de que la protección hacía menos redituables estas últimas, al tiempo que la producción interna absorbía las producciones primarias antes destinadas al exterior.

Racionalizar la protección y las importaciones para inducir la reversión de tales efectos, implica un programa de dos etapas: la primera, una sustitución gradual y concertada del permiso previo por el arancel, que ya abarca el 76.6% del total de fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación; la segunda etapa consistirá en la adecuación, programada y gradual, de los niveles arancelarios a las necesidades de desarrollo del país. No se trata de eliminar la protección adecuada que, a través de aranceles y permisos previos, debe otorgarse a la industria de un país en desarrollo; por el contrario, se busca su racionalización para que los encadenamientos ocurran, progresivamente, con menos desequilibrios y obstrucciones.

La intención que se persigue con este programa es coadyuvar a aumentar la eficiencia del aparato productivo y crear las condiciones para es-

timular el paso a etapas superiores del proceso productivo, mediante la sustitución eficiente y selectiva de importaciones de bienes de capital y productos intermedios, sin caer en los mismos problemas que trajo consigo el proceso de sustitución indiscriminada de bienes de consumo que caracterizó al modelo de desarrollo estabilizador y condujo a las distorsiones antes apuntadas.

Las metas de crecimiento para los próximos años suponen crecientes importaciones de bienes de producción y será necesario complementar la oferta interna de productos de consumo popular. Por ello, es necesario lograr la importación de esos productos en las mejores condiciones posibles y evitar el dispendio de divisas.

Una tasa de crecimiento de la economía de entre 8 y 10% en los próximos años requerirá un ritmo de crecimiento, en términos reales de las importaciones totales, de entre 25% y 35%. Para mantener el déficit comercial a un nivel manejable, sin requerir volúmenes de ventas de petróleo superiores a las programadas, se estima factible que las exportaciones no petroleras se incrementen a una tasa anual de al menos 15%.

Este constituye el objetivo del segundo programa de la Política de Comercio Exterior de México, el cual se refiere al fomento de las exportaciones.

El fomento a la producción exportable se realiza a través de una serie de instrumentos de promoción, que se integran para aumentar su efecto y elevar la competitividad de la producción mexicana en los mercados internacionales. Asimismo, se busca fortalecer los mecanismos de comercialización estimulando la creación de compañías exportadoras y la promoción de los productos mexicanos en los mercados prioritarios.

Para ello, se actúa en dos campos: el primero —en que la política comercial actúa al lado de otras políticas— se refiere a la superación de obstáculos en el corto plazo, tales como los derivados del abastecimiento de materias primas, el transporte, la organización para la exportación, la eliminación de medidas restrictivas al comercio en nuestros principales productos, etc.

En el segundo campo se buscan nuevas formas de estimular las exportaciones. Así, los niveles de estímulos a las exportaciones que hasta el 31 de diciembre de 1979 proporcionaban los Certificados de Devolución de Impuestos, se han mantenido mediante la devolución del Impuesto al Valor Agregado en conjunción con el otorgamiento de CEDIS en su nueva modalidad.

Por otro lado, se propone un régimen negociado de incentivos múltiples que se otorgarán en función de metas específicas de exportación y, como estrategia complementaria, se alentará el crecimiento de ventas al exterior de productos que ya están siendo exportados en valores significativos, que no se enfrentan a barreras comerciales importantes en los mer-

cados externos y que han demostrado ventajas comparativas frente al exterior.

La estrategia internacional para el comercio exterior se concibe en función de los objetivos de racionalizar la protección y las importaciones y fomentar las exportaciones. Para que dicha estrategia funcione adecuadamente, se requiere unificar y estimular la oferta exportable, fomentar la ampliación de la capacidad nacional de generarla, y apoyar las operaciones comerciales en el exterior, lo que cae dentro del ámbito del fomento a las exportaciones y de la racionalización de la protección.

Para su aplicación, ya se han identificado los países y zonas prioritarias, así como los productos sobre los cuales se concentrarán los esfuerzos en las negociaciones internacionales, también en concordancia con los propósitos del fomento a las exportaciones.

Tanto el petróleo como el poder de compra del sector público se toman en cuenta como elementos de negociación internacional; el primero por su valor estratégico en la economía mundial y el segundo por representar el 35% de las importaciones totales del país.

La economía mundial se caracteriza en la actualidad por una continua incertidumbre tanto en el terreno cambiario como en el comercial. Internamente, la mayoría de los países se enfrentan a problemas de desempleo e inflación, lo que auspicia por un lado, presiones proteccionistas y, por el otro, políticas antiinflacionarias que contraen la demanda internacional. De ahí que en la estrategia internacional de comercio exterior uno de los objetivos claves sea buscar minimizar los efectos adversos que las corrientes proteccionistas puedan tener sobre las exportaciones mexicanas.

En el terreno bilateral se ha negociado exitosamente en este campo. El caso más reciente ha sido el de las hortalizas en Estados Unidos, donde injustificadamente los productores mexicanos habían sido acusados de introducir sus productos a precios de dumping. Después de más de un año de negociaciones, pudo demostrarse la improcedencia de la acusación. Tanto con ese país como con los demás socios comerciales de importancia de México se tienen establecidos mecanismos ágiles de consulta y negociación, a fin de incrementar nuestro comercio recíproco sobre la base de la ventaja mutua, tomando en consideración la situación de México como país en desarrollo.

En el campo multilateral se persiste en el apoyo y fortalecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en especial para mejorar el sistema general de preferencias, la instrumentación del Programa Integrado de Productos Básicos, la negociación de nuevos convenios de materias primas y el logro de mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ya se ha iniciado el proceso conducente a su reestructuración, por lo que se necesita determinar los nuevos rumbos de la Asociación a partir de 1981. Si bien

se han expresado opiniones en el sentido de que la ALALC se ha "estancado", lo cierto es que las cifras de comercio intrazonal no han dejado de crecer. Por ello México propugnó en la reciente reunión de la Asociación en Caracas por el fortalecimiento del organismo con la meta a largo plazo de establecer un Mercado Común Latinoamericano.

Mediante la promoción de la concurrencia y consumo de productos de fabricación nacional, el arraigo de la demanda del residente fronterizo en los comercios locales, la generación de empleo con el fomento de inversiones comerciales, la sustitución de importaciones y la racionalización de estas últimas, así como a través del mejoramiento y ampliación de los efectos positivos de las transacciones fronterizas, se tiene el objetivo de integrar las fronteras al desarrollo del país. Esto se lleva a cabo dentro del marco del desarrollo global de la economía fronteriza y con la intervención de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Como ya antes señalé, el comercio exterior de México crecerá muy aceleradamente durante los próximos años. De ahí la necesidad de que lo haga en forma ordenada y respondiendo a los objetivos y prioridades nacionales. Es por esta razón que se han diseñado los cuatro programas que antes he descrito de manera somera. No debe, sin embargo, perderse de vista que la política comercial no es sino una parte de la política económica general, por lo que, para el logro de los diversos objetivos de los diferentes sectores, cada una de las políticas debe de compatibilizar la utilización de sus instrumentos con los de las otras políticas económicas. Este objetivo de primordial importancia se está cumpliendo a través de las actividades del Gabinete de Comercio Exterior, en el que están representadas todas las Secretarías de Estado y entidades paraestatales relacionadas con el comercio exterior.

#### SEÑORAS Y SEÑORES:

La economía mexicana se ha recuperado extraordinariamente de la situación de crisis en que se encontró en 1976-77. Las altas tasas de crecimiento previstas para el año próximo y los subsiguientes —de entre el 8% y el 10%, muy superiores a las registradas en las décadas pasadas— requieren de crecientes importaciones de maquinaria, equipo, materiales intermedios y materias primas, a falta de los cuales no sería posible sostener ese ritmo de crecimiento.

Si bien las economías desarrolladas —y en particular la norteamericana, nuestro principal cliente y abastecedor— no han entrado en una franca recesión, se estima que para este año la tasa de crecimiento de estos países tomados en conjunto sólo será ligeramente positiva. Dadas las medidas restrictivas del gobierno norteamericano, es posible que en el tercer

o cuarto trimestre de este año ese país se enfrente a una situación de recesión. Sin embargo, el comportamiento de la economía norteamericana sigue desconcertando a los expertos. De todas formas, es un hecho que su tasa de crecimiento será mucho más baja a la registrada en 1979, de por sí reducida.

Para el resto de la década de los ochenta, el crecimiento de las economías desarrolladas se estima en el rango del 2.5 al 4.5%, siendo la mayor tasa para Japón y los países industrializados de Oceanía, que pueden llegar a alcanzar incrementos del 6%, y la menor la de Europa Occidental, para las que las estimaciones más optimistas apenas si rebasan el 3.5% promedio para toda la década. Para Estados Unidos se espera un crecimiento en el rango del 2 al 4%, obteniéndose las mayores tasas en la segunda mitad del decenio.

Pero estas bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados suponen una contracción correlativa en las tasas de aumento de sus importaciones, por lo que puede preverse que durante un par de años el ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas, excluido el petróleo, hacia esos mercados y en especial hacia Estados Unidos se verá disminuido.

Así también, en el corto plazo, en el sector manufacturero la tasa de incremento de las exportaciones se verá en algo reducida por el hecho antes apuntado de que las inversiones realizadas durante los últimos años y las que se están realizando actualmente toman tiempo en madurar y, por ende, para obtener excedentes exportables. En cambio, las economías de nuestros principales proveedores contarán con grandes excedentes para su venta al exterior, excedentes que en parte serán absorbidos por México para impulsar su desarrollo. Ello tiene la ventaja de que, por la situación descrita, esas importaciones se realizarán a precios con una tasa de incremento declinante, lo que contribuirá a atemperar las presiones inflacionarias internas. Sin embargo, el mayor peligro en la reducción del ritmo de crecimiento económico en los países desarrollados es que, debido al aumento en el desempleo que ello conlleva, las tendencias proteccionistas mundiales se agraven aún más.

Es por ello que desde ahora debe establecerse un sector exportador fuerte, dinámico y versátil en México, que sea capaz de sortear los temporales proteccionistas en los países desarrollados mediante el cambio oportuno en las líneas de exportación en el momento requerido. Pero sobre todo, en el largo plazo, por razones físicas o tecnológicas, las reservas de petróleo destinadas a la exportación pueden agotarse, por lo que dicho sector debe ir complementando las divisas del petróleo y, eventualmente llegar a suplirlas.

Las importaciones crecerán rápidamente durante la década de los ochenta, particularmente en su segunda mitad, cuando es de preverse un aceleramiento en el crecimiento de la economía. Este aumento en las importaciones deberá, en gran parte o en su totalidad, verse compensado

por un aumento en las exportaciones. Es nuestra intención que, en esta década, la participación de las manufacturas y otros productos no petroleros en las exportaciones totales vaya creciendo rápidamente, hasta llegar a representar más del 60% para 1990. Las exportaciones de manufacturas empezarán a crecer nuevamente hacia finales del presente año y principios del próximo, una vez que las nuevas inversiones empiecen a entrar en operación. Excepto por reducciones circunstanciales por excesos no previstos en la demanda interna, esperamos que ésta sea la tónica en lo que resta de la década, es decir, que las nuevas inversiones no se dirijan únicamente a satisfacer el mercado interno, sino que se tome como factor importante en el diseño de los nuevos proyectos las posibilidades de exportación.

EL REFERÉNDUM: INSTITUCIÓN GENUINAMENTE  
DEMOCRÁTICA QUE NO DEBE CIRCUNSCRIBIRSE SU  
APLICACIÓN AL DISTRITO FEDERAL, SINO HACERLO  
EXTENSIVA AL ÁMBITO FEDERAL

FAUZI HAMDAN AMAD

"La Libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos. Con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida".

CERVANTES

Se han escrito hasta el cansancio obras acerca de las diferentes formas de gobierno, y por curiosa paradoja, a través de la abundante literatura filosófica, política, histórica y jurídica sobre esta materia, cada día aumenta más la confusión, y en muchos filósofos el desencanto y pesadumbre. La Historia demuestra que los filósofos no se han puesto de acuerdo en tan importante materia, o sea, en la forma y expresión más adecuada y correcta de organización estatal, no obstante que pueden ser clasificados en mayor o menor grado sobre determinada tendencia o tipología estatal. No siendo el propósito de este ensayo el análisis de las diferentes tipologías de organización estatal, partimos de la premisa de que la forma de gobierno más justa es la democracia, a pesar, como dice Schopenhauer, que bajo tal sistema el pueblo es soberano, pero se encuentra en un estado de minoría de edad eterna, por lo que debe estar sujeto a tutela y no puede ejercitar sus derechos sin grave peligro, agregando dicho filósofo, que como todos los menores de edad es presa fácil de los granujas habilidosos, a quienes se les conoce con el nombre de demagogos. Reiteramos, que a pesar de las razones, muchas de ellas valederas, en el sentido de que la democracia, como forma de gobierno, no corresponde a una realidad socio-política, fundamentalmente por las características de nuestra naturaleza humana que hacen infructuoso el deseo de muchos filósofos y políticos de aplicarse en sentido estricto, creemos, y de ello estamos convencidos, que los principios fundamentales que conforman lo que por democracia se entiende, constituyen hoy por hoy la forma de organización política más acorde