

Aspectos recientes del financiamiento del comercio exterior de México

MIGUEL ÁLVAREZ URIARTE*

CONSIDERACIONES GENERALES

La necesidad de atender los compromisos financieros de la enorme deuda externa (cuyos pagos a mediano plazo han tenido que reestructurarse), aunada a los requerimientos de importaciones de alimentos y de productos indispensables para el funcionamiento de la planta productiva, ha traído consigo una severa escasez de divisas. En consecuencia, la atención oficial se ha centrado en alentar los ingresos externos y ahorrar divisas. Esta situación resulta más dramática si se reconoce la gran vulnerabilidad del país respecto de los vaivenes de las ventas de hidrocarburos y de las tasas internacionales de interés, que enombrecen las perspectivas de ingresos y gastos externos.

Por tanto no es necesario destacar la urgencia de México por promover las exportaciones de productos no petroleros. Inicialmente se había proyectado que en el sexenio 1983-1988 esas ventas podrían cuadruplicarse en términos reales. Después, en julio de 1984, en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronafice), se aprobó que las exportaciones de mercancías no petroleras crecieran anualmente de 15 a 18 por ciento, y que en el último año del período los embarques de manufacturas deberían representar por lo menos la mitad de las importaciones del mismo tipo. Además, a diferencia de los años anteriores a 1982, la balanza comercial tendría que registrar un superávit equivalente a 3.7-3.9 por ciento del PIB para así compensar el saldo negativo de la cuenta de servicios.

Ante esta tarea, las autoridades de la Secofi han redoblado sus esfuerzos por estimular las exportaciones. Así, por ejemplo, en abril de 1985 se publicó el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (ProfieX). También han sido numerosas las accio-

nes emprendidas con ese propósito, que se resumen en tratar de hacer más atractivas esas ventas, desburocratizar los trámites y combatir el sesgo antiexportador causado por los alicientes tradicionalmente favorables a la sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, al aplicar un tipo de cambio "realista", se otorgan márgenes de beneficio al exportador, que menguan a causa del control cambiario

En el *Diario Oficial* de 15 de mayo de 1985 se publicó el *Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios*. Con este instrumento, el Gobierno de Estados Unidos otorga a México la 'prueba del daño' antes de aplicar impuestos compensatorios a mercancías supuestamente subsidiadas. En reciprocidad, el Gobierno de México se obliga a no subvencionar las exportaciones de sus productos al vecino del norte. Este compromiso incluye los subsidios financieros en créditos hasta por dos años a las exportaciones, que se programó eliminar de acuerdo con el siguiente calendario: 33.3% el 1 de septiembre de 1985, 50% el 31 de diciembre de 1985, y el resto al finalizar 1986. En cuanto a los financiamientos a la exportación a plazos mayores de dos años se aplicarán las disposiciones estipuladas en el Acuerdo sobre Lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación, concertado por los países miembros de la OCDE.

En diciembre de 1980 el Fomex adoptó temporalmente las disposiciones sobre tasas de interés en los créditos a más de dos años, pero sin ajustarlas al alza, como ocurrió con los países signatarios del acuerdo. El 22 de marzo de 1984 nuevamente se supeditó a las condiciones convenidas en la OCDE.¹ El Entendimiento con Estados Unidos implica que, desde mayo de 1985, los réditos deberán ajustarse automáticamente a lo que decida la Organización.

En abril de 1984 los tipos preferenciales de interés de los créditos a la preexportación en moneda nacional se fijaron en 35% del costo porcentual promedio de captación de la banca (CPP), y desde octubre del mismo año se incrementaron a 50%. En cuanto a la exportación, los réditos se situaron en 70% de la *Libor* a seis meses. En ambos casos se revisarían trimestralmente. Por tanto, el nuevo compromiso parece implicar que en las fechas mencionadas en el Entendimiento se adoptarán las tasas comerciales impe-

* Director de Análisis Económico-Financiero del Banco Internacional, S.N.C. En este trabajo el autor revisa y actualiza su libro *Financiamiento al comercio exterior de México*, El Colegio de México, México, 1985. En especial se refiere al Banco Nacional de Comercio Exterior, al Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, a la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito y, complementariamente, a la banca comercial. El autor agradece la colaboración de Antonio Rubio Sánchez en los cálculos que se hicieron para estimar los subsidios.

1. Véase, del autor, *Financiamiento al comercio exterior de México*, El Colegio de México, 1985, pp. 154-155 y la nota 62 de la p. 157.

rantes dentro y fuera del país, a menos que se demuestre que la competencia financiera a la que se enfrenten los productos mexicanos los ponga en desventaja ante sus competidores. Esta nueva situación difiere sensiblemente de los márgenes financieros preferenciales que durante muchos años disfrutaron los exportadores y que implicaron importantes subsidios (véanse los cuadros 1, 2 y 3).

El Pronafide

A raíz de la nacionalización de la banca el 1 de septiembre de 1982, las autoridades hacendarias iniciaron un proceso de reestructuración y consolidación del sistema financiero. Se advierte un afán por renovar, reorganizar, modernizar y hacer más eficiente la práctica bancaria. Al efecto, en junio de 1984 se aprobó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 (Pronafide). A principios de 1985 se promulgó un paquete de legislación bancaria que define un nuevo marco jurídico apropiado para promover, regular y controlar las instituciones y operaciones del sistema financiero. Además, se han dictado diversas instrucciones mediante los siguientes documentos: a) Directrices generales de política para la intermediación financiera; b) Lineamientos para la formulación de los programas operativos anuales, y c) Lineamientos para racionalizar los financiamientos. El respaldo al comercio exterior se ha considerado especialmente en los subprogramas financieros anuales de fomento al sector externo y por medio del establecimiento, el 18 de febrero de 1985, de la Comisión Permanente de Crédito al Comercio Exterior, integrada por representantes de la SHCP, la banca de desarrollo, los fondos de fomento y la banca múltiple.

En el Pronafide se examina el comportamiento de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento y se incluyen orientaciones para su mejor desempeño en el futuro inmediato. Como en gran medida este análisis parece aplicable a las instituciones financieras oficiales que apoyan selectivamente el comercio exterior del país, es conveniente referirse a él.

El crédito que otorgan la banca de desarrollo y los fondos de fomento es el más importante dentro del sistema bancario (de 50 a 60 por ciento del total en 1979-1984). También es el principal medio para canalizar el crédito preferencial y constituye un instrumento esencial para contribuir al avance económico. Si se considera la diferencia entre el costo de los préstamos otorgados por las instituciones de fomento y el rendimiento de esos recursos en el mercado —lo cual da la magnitud del subsidio—, los beneficios a los receptores del crédito preferencial subieron de 0.675% del PIB en 1979 a 1.758% en 1982. El sector comercio, en donde se incluyó al Fomex, el Bancomext y el Banco del Pequeño Comercio, absorbió, respectivamente, 0.078 y 0.413 por ciento del PIB. En el último año, esas instituciones otorgaron 23.6% del total de tales subsidios.

Independientemente del aporte de las instituciones de fomento, en el Pronafide se reconoce que hubo defectos y limitaciones que restringieron su contribución:

“... a diversas instituciones se les asignaron objetivos y funciones similares, se duplicaron actividades y se propició una competencia innecesaria en el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales. La relativa independencia de las instituciones financieras de fomento que apoyaban un mismo sector, la falta de coordinación entre éstas, así como la multiplicidad de funciones y objetivos en muchas instituciones, evitaron su adecuada ope-

ración e impidieron un apoyo financiero integral a las distintas actividades y regiones prioritarias.

“Lo anterior también provocó que los bancos de desarrollo y los fondos de fomento se asignaran unilateralmente funciones que excedían su ámbito de acción original. Esto se reflejó en que buena parte de los recursos de las instituciones de fomento se destinó a financiar unidades productivas y proyectos en actividades que no les correspondían; en algunos casos la derrama crediticia hacia áreas fuera de su especialidad representó más de 50% del flujo de financiamiento otorgado.”

En las orientaciones del Pronafide para la banca de desarrollo y los fondos de fomento se reitera que deberán revisarse los propósitos y funciones de cada institución, a fin de adecuarlos a las necesidades del fortalecimiento y la consolidación institucionales y a las prioridades del desarrollo. Entre esas orientaciones destacan las que siguen: a) se emprenderá una coordinación programática de las operaciones de los fondos de fomento con los bancos de desarrollo que atiendan a un mismo sector de actividad; en algunos casos ello implicará su fusión; b) en la reestructuración del sistema financiero de fomento se buscará que las instituciones se especialicen por núcleos básicos de actividad; c) se reducirán gradualmente las funciones de banca múltiple que realizan los bancos de desarrollo, conservando únicamente las indispensables para el desempeño de sus funciones esenciales; d) se procurará que la banca de desarrollo y los fondos de fomento se coordinen de modo eficaz con la banca múltiple; e) se disminuirán los financiamientos de los bancos de desarrollo al sector público, sobre todo cuando sean a tasas preferenciales y se hayan convertido en transferencias permanentes; f) se buscará incrementar la participación de los recursos internos en los recursos de las instituciones de fomento; g) los bancos de desarrollo deberán aumentar significativamente sus recuperaciones y realizar esfuerzos considerables para aumentar su eficiencia y disminuir sus costos de operación; h) se reducirán los trámites para la obtención de créditos de fomento, e i) la evaluación y control de las instituciones financieras de fomento se efectuará de acuerdo con los indicadores de gestión financiera y administrativa, respetando su autonomía operativa y evitando el burocratismo.

Para canalizar los créditos de fomento, en el Pronafide también se definen los criterios generales y las características básicas: a) el elemento fundamental es la rentabilidad social del proyecto, tomándose en cuenta, entre otros, la creación de empleo, la generación neta de divisas, la integración nacional y la ubicación geográfica; b) se apoyará la expansión de la planta productiva; c) se dará asistencia técnica y capacitación a los acreditados; d) se financiará esencialmente la inversión, lo cual implica que el crédito se concederá a plazos mayores; e) se limitará el crédito para capital de trabajo a las empresas y organismos del sector público; f) de acuerdo al plazo de maduración de los proyectos, se buscará aplicar fórmulas de amortización creciente, a fin de reducir el peso relativo de los pagos en las etapas iniciales; g) se reforzarán los mecanismos para incrementar significativamente las recuperaciones; h) se procurará aumentar las inversiones en capital de riesgo, las cuales serán temporales; i) se procurará brindar una atención integral a las diversas etapas de los procesos productivos; j) se reducirá la disparidad, y por tanto el subsidio, entre las tasas de interés preferenciales y no preferenciales; k) se buscará disminuir la dispersión prevaeciente entre las tasas preferenciales; estas últimas se establecerán como un porcentaje del costo promedio de los recursos financieros, y l) las erogaciones de los créditos pre-

ferenciales se cubrirán con recursos presupuestales, de manera explícita y transparente.

En diversas conferencias e intervenciones públicas, las autoridades hacendarias han expresado su constante preocupación por la situación del comercio exterior del país y reiterado la alta prioridad que se le confiere en materia financiera. Así, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público afirmó:

"La fusión ya realizada del Banco Nacional de Comercio Exterior y Fomex constituye un importante cambio de estructura en el sistema financiero y una clara muestra del apoyo que quiere dársele al sector, dotándolo de un instrumento financiero de primer orden." Al aludir a los créditos otorgados por ambas instituciones, añadió que "...lo hace, probablemente, la institución de mayor dinámica de la banca en general. Se tiene, en suma, una infraestructura global para el financiamiento del comercio exterior, de la que se careció hasta hace poco".²

"Se ha venido configurando y reafirmando una nueva política financiera de apoyo al comercio exterior, en constante ajuste [y] adaptación. . .

"Se está desarrollando un andamiaje básico que permite financiar la exportación y la importación. Se han fortalecido los créditos nacionales a la exportación: el Banco Nacional de Comercio Exterior, el primer caso de banca de desarrollo especializada en el comercio exterior, se ha convertido ya en el quinto banco más importante del país. Por los recursos que maneja, ciertamente es un banco de mayoreo. . . Se han estado ampliando no solamente los programas tradicionales de apoyo a la preexportación, la exportación y la sustitución de importaciones, sino que se han establecido nuevos esquemas de crédito, como el crédito al comprador, los apoyos financieros a la agricultura de exportación, y la posibilidad de participar con capital de riesgo, en forma temporal, en empresas exportadoras en expansión. La banca comercial mexicana fortalece sus mecanismos en términos de líneas de financiamiento, y particularmente los bancos más grandes fortalecen algunas de sus oficinas de representación en el exterior orientadas hacia la exportación.

"...Estamos explorando en forma activa esquemas de financiamiento paralelos o complementarios de la banca comercial internacional, que puedan servir de apoyo a los programas de crédito que en esta materia están otorgando los organismos internacionales.

"En materia fiscal se ha descartado el enfoque de otorgamiento excesivo y generalizado de subsidios al comercio exterior. Los estímulos se otorgan ahora en forma selectiva y condicionada a compromisos por las partes que los reciben y se aplican no en forma discrecional, sino con base en normas generales y, lo que es muy importante ahora, en términos que no nos hagan vulnerables a acciones de represalia por parte del exterior."³

2. Francisco Suárez Dávila, "Financiamiento y comercio exterior: evolución y perspectivas", ponencia presentada en la XVII Convención Nacional de Comercio Exterior, en *El Mercado de Valores*, núm. 46, México, 12 de noviembre de 1984, p. 1131.

3. Francisco Suárez Dávila, palabras pronunciadas en la Segunda Conferencia Nacional sobre Comercio Exterior, en *El Mercado de Valores*, núm. 38, 23 de septiembre de 1985, p. 920.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial* el 14 de enero de 1985, define los términos en que el Estado debe proporcionar dicho servicio, las características de las instituciones a las que se les encarga esa tarea, así como la organización y funcionamiento de éstas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, las actividades y operaciones que pueden realizar y las garantías que protegen los intereses de los usuarios. El servicio público de banca y crédito lo prestarán exclusivamente las sociedades nacionales de crédito (S.N.C.), que se clasifican como de banca múltiple (o banca comercial) y de desarrollo. La SHCP expedirá el reglamento orgánico de cada S.N.C. Las instituciones de banca de desarrollo contarán con leyes orgánicas y los decretos correspondientes del Ejecutivo Federal atenderán a lo que el Congreso de la Unión disponga.

EL BANCOMEXT

En el *Diario Oficial* del 12 de julio de 1985 apareció el decreto que transforma al Banco Nacional de Comercio Exterior, de Sociedad Anónima a Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo. Lo mismo aconteció con los demás bancos de desarrollo.

Los reglamentos orgánicos aplicables a los bancos de desarrollo aparecieron en el *Diario Oficial* del 29 de julio de 1985. Son muy semejantes y sólo varían en cuanto al objeto y las funciones que se asignan a cada uno. Los que ya tenían leyes orgánicas aparecen con funciones precisas. En el caso del Bancomext, que se administró con base en su escritura constitutiva, su Reglamento Orgánico alude a la ley orgánica que le sea aplicable; mientras tanto, sus atribuciones, que figuran en el artículo 3, son las siguientes:

"I. Operar en su carácter de institución de banca de desarrollo dedicada al fomento del comercio exterior de México y como institución de fomento del comercio exterior;

"II. Realizar estas operaciones y prestar otros servicios acordes con su función crediticia y bancaria, con las modalidades que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"III. Adquirir, enajenar, poseer, arrendar, usufructuar y, en general, utilizar y administrar, bajo cualquier título, toda clase de derechos y bienes muebles e inmuebles que sean necesarios y convenientes para la realización de su objeto y el cumplimiento de sus fines, y

"IV. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refieren los artículos 30, 31 y demás relativos a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito con sujeción al régimen que para estas operaciones establece dicha Ley, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y con apego a las sanas prácticas y los usos bancarios y mercantiles."⁴

Por tanto, las facultades del Bancomext siguen siendo muy generales y prácticamente las mismas que tenía con su escritura cons-

4. Estas operaciones se refieren a las que efectúa la banca múltiple. Las operaciones de banca de desarrollo se determinarán en la respectiva ley orgánica.

titutiva; es decir, fomentar el comercio exterior y realizar labores de banca múltiple. En el Informe Complementario del Tercer Informe de Gobierno se dice que están en elaboración los proyectos de leyes orgánicas para cinco bancos nacionales de desarrollo, entre ellos el Bancomext, y que próximamente se enviarán al Congreso de la Unión.⁵

Actividad y resultados

El desarrollo de las operaciones del Bancomext en 1983 y 1984 se logró gracias a la significativa disponibilidad de los créditos en moneda extranjera, que representaron a fines del segundo año 91% del total de recursos. El restante 9% corresponde a fondos en moneda nacional. La relación de pasivos totales respecto a los recursos propios, que al 31 de diciembre de 1982 fue de 69.8, a igual fecha del año siguiente llegó a un máximo de 87.8 y al finalizar 1984 se redujo a 48.4. Este coeficiente resulta bastante alto si se compara con el que se registra en la banca múltiple.

Los recursos propios se incrementaron constantemente, de 3 801.2 millones de pesos al cierre de 1982, a 6 044 y a 15 805.1 millones en los mismos días de 1983 y 1984, respectivamente. Esto fue consecuencia de la capitalización de dividendos y reservas, de la aportación de 3 437 millones de pesos del Gobierno federal y de las mayores utilidades obtenidas en los últimos ejercicios (915.7, 1 830.2 y 2 946.9 millones de pesos en los mismos años), y cuyas respectivas relaciones con los montos de pasivos y capital casi no se modifican (0.345, 0.345 y 0.385, respectivamente). El 17 de diciembre de 1984 el capital social aumentó de 1 200 a 20 000 millones de pesos y el suscrito y exhibido de 618 millones a 9 000 millones de pesos.

El saldo de los préstamos contratados por el Bancomext con bancos extranjeros sumó 3 314 millones de dólares al 31 de diciembre de 1982; 34.6% tuvo vencimientos a corto plazo y el resto a mediano y largo plazos. En febrero de 1982 se restructuraron 1 803 millones de dólares con 196 bancos, ampliando los pagos y escalonando en mayor tiempo su servicio financiero. Al concluir 1984, los pasivos por ese concepto sumaron 3 261.1 millones de dólares; sólo 3.7% correspondió a créditos amortizables a corto plazo.

Si bien el monto de esos créditos se redujo, hubo otros financiamientos en moneda extranjera, de los cuales sobresalen las líneas globales para importaciones —que conjuntamente suman unos 1 500 millones de dólares—, en cuya captación participa con Nacional Financiera. Empero, tales empréstitos están ligados a la promoción exportadora de esos países y generalmente implican la concesión de recursos atados a las condiciones del abastecedor o proveedor.⁶ También se obtuvo una línea de crédito del Banco

5. Véase "Evaluación de la política financiera", en *El Mercado de Valores*, núm. 37, 16 de septiembre de 1985, p. 913. Como sucede con los otros bancos de desarrollo, el Bancomext será administrado por un Consejo Directivo constituido por 15 miembros encabezados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Ocho consejeros representan la serie "A" de certificados de aportación patrimonial que corresponden al Gobierno federal, con 66% del capital, y siete consejeros, que representan a la serie "B", contribuyen con 34%. Estos últimos constituyen una Comisión Consultiva de la Sociedad.

6. En los informes anuales 1983 y 1984 del Bancomext aparecen el país de origen, la institución y la cantidad disponible de esta clase de préstamos.

Mundial por 350 millones de dólares, destinada principalmente al Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Pro-fide) que administra el Fomex.

Ante la imposibilidad de incrementar los fondos en moneda extranjera que tradicionalmente obtuvo en la banca comercial internacional, el Bancomext acude cada vez más a los recursos provenientes del redescuento de los fondos de fomento (en los cuales destaca el Fomex, seguido a distancia por los FIRA, el Fonei y el Fogain), al Banco de México, de su línea para estimular exportaciones de productos primarios, y a operaciones interbancarias de venta de cartera y contratación de créditos.⁷

La información publicada en los informes anuales 1983 y 1984 del Bancomext sobre los financiamientos concedidos, no permite efectuar un análisis profundo, y se comparan desfavorablemente con los informes de años anteriores. Ya no aparecen por separado, por ejemplo, los créditos correspondientes a la producción exportable, la preexportación, la comercialización externa y la exportación que se otorgan, con sus respectivas tasas de interés, monedas, plazos y subsidios diferentes. Evidentemente, no es lo mismo el apoyo con capital de trabajo para la producción que el auxilio para facilitar las ventas externas. Tampoco aparecen, para esos conceptos, los montos de los créditos clasificados por mercancías o ramas de producción beneficiadas. Otra información que no se obtiene es el desglose de los créditos entre los sectores público y privado (en 1981 y 1982 el primero recibió, aproximadamente, las cuatro quintas partes del total de financiamiento otorgado por el Bancomext).

En el lapso 1980-1984, los créditos del Bancomext han tenido importantes modificaciones y persisten, como históricamente ha sucedido, la diversidad de actividades y la insuficiente concentración en la promoción de exportaciones. En esos años desaparecieron los créditos destinados a empresas mexicanas en el exterior y a la comercialización de productos dentro del país. De nuevo se dio apoyo, aunque temporal, a las ventas internas de productos básicos, actividad que prácticamente desapareció en 1984. Los créditos a maquiladoras y zonas fronterizas comenzó en 1983 y prosiguió en 1984, si bien con cantidades pequeñas. El nuevo concepto de equipamiento industrial se mantiene y parece que en 1983-1984 sí se otorgó a empresas que sustituyen importaciones o promueven capacidades de producción exportable.

Los financiamientos del Bancomext, observados a precios corrientes, han crecido notablemente, después de que en 1982 disminuyeron respecto al año precedente; en 1982, 1983 y 1984 fueron de 111 363, 237 758 y 469 714 millones de pesos.⁸ Sin embargo, al deflacionar tales cifras a precios de 1970, la evolución resultó, en el mismo orden, de 11 123, 14 888 y 17 718 millones de pesos; esta última cantidad supera a la registrada en 1981 (16 624 millones).⁹

7. Para un desglose con cifras, véanse los informes anuales del Bancomext.

8. Al comparar estos montos con los recursos disponibles hay que tomar en cuenta la revolvencia durante el año de los créditos ejercidos a corto plazo.

9. Con el propósito de calcular a precios constantes los créditos ejercidos, las cifras de 1981 a 1983 se deflacionaron con base en el índice de precios para los servicios financieros; con respecto a 1984 se aplicó el índice de precios implícito del PIB.

Las cifras conjuntas de crédito a la preexportación y exportación canalizado por el Bancomext, a precios corrientes, subieron de manera espectacular en los últimos años. En 1982, 1983 y 1984, registraron 15 598, 73 144 y 198 242 millones de pesos. A precios constantes de 1970, el crecimiento respectivo fue de 1 558, 4 580 y 7 478 millones de pesos. Las participaciones de estos financiamientos en el total de créditos concedidos por la institución, en los mismos años, son de 14.0, 30.8 y 42.2 por ciento.

Los créditos del Bancomext dirigidos a favorecer las importaciones se expandieron notablemente; en 1982, 1983 y 1984 se elevaron, en el mismo orden, de 39 498 a 91 591 y a 149 704 millones de pesos. A precios de 1970, las cifras respectivas fueron de 3 945, 5 735 y 5 647 millones de pesos; la de 1983 es la máxima registrada y significó, en promedio, 34.3% de los créditos. A la sustitución de importaciones se concedieron financiamientos por 8 433, 11 638 y 23 478 millones de pesos en los mismos años, representando 5.3% promedio del total; a precios constantes se mantuvieron por debajo de lo asignado en el lapso 1978-1981.

La actividad del Bancomext como agente financiero representó 37.2, 15.2 y 18 por ciento de los créditos ejercidos en 1982, 1983 y 1984, respectivamente. Las otras actividades que reciben financiamiento son las de equipamiento industrial, de maquiladoras y zonas fronterizas y de productos básicos, que en conjunto significaron menos de 5% de los totales de esos años.

La actividad desplegada por el Bancomext se refleja sólo parcialmente en los créditos concedidos. La estrategia expresada en sus programas financieros anuales muestra las diversas iniciativas lanzadas, que responden en buena medida a los requerimientos del sector externo de la economía a la vez que se procura cierta adaptación a las urgencias coyunturales o de transición. También se aprecia que se da atención a otras actividades o programas que debilitan los esfuerzos realizados, pues le impiden concentrarse fundamentalmente en la promoción de exportaciones.

El programa para 1985

En el programa financiero para 1985¹⁰ se detallan el origen de los recursos, los programas y subprogramas de créditos, los instrumentos y las formas de operación. Empero, del mismo modo que en el programa financiero de 1984 se ofrecen muy pocos datos, salvo el financiamiento total, estimado en 638 000 millones de pesos, se carece de todas las demás cifras que permitirían conocer con más detalle las fuentes de fondos y las asignaciones a cada actividad económica, de acuerdo con las prioridades, lo cual permitiría comparar el programa con los datos correspondientes al ejercicio de 1984.

En consecuencia, en ese programa la atención se limita a la información cualitativa, que además no se refiere a las actividades tradicionales, sino a las iniciativas recientes y a las que se estudiarán o se intentará poner en práctica. Esta parte se enriqueció con las exposiciones del Director General del Bancomext en diversas ocasiones.¹¹

10. Véase Bancomext, *Apoyos financieros y de garantías al comercio exterior de México para 1985*, México, 1985.

11. Véase, de Alfredo Phillips Olmedo, su intervención en la Segunda Conferencia Nacional sobre Comercio Exterior, en *El Mercado de Valores*, núm. 38, 25 de septiembre de 1985, pp. 923-926; "Producir para

Entre los nuevos objetivos de la institución sobresalen los siguientes: a] actuar como banca de fomento del comercio exterior, coordinando los apoyos financieros del Gobierno federal; b] servir como institución de primer piso en operaciones de mayor escala del sector público y apoyar al sector privado en financiamientos que no pueda atender la banca comercial debido a su gran cuantía, grado de riesgo o plazo; c] funcionar como banco de segundo piso para que la banca comercial le redescuente financiamientos a la importación y a la preexportación de productos primarios agrícolas; d] dar servicio de asesoría técnica a sus clientes, lo cual incluye la estructuración de paquetes integrales de financiamiento en los que se considera la viabilidad técnico-económica de la operación y el servicio de ajustar el plazo de la recuperación a los flujos de efectivo previstos; e] estructurar y administrar programas integrales de garantías y seguros de crédito para impulsar el comercio exterior; f] contribuir temporalmente con capital de riesgo en empresas exportadoras, y g] establecer mecanismos de desembolsos ágiles que permitan canalizar los financiamientos y las garantías con la eficacia que requieren los clientes.

Entre las iniciativas emprendidas recientemente, y que se han llevado a la práctica en pequeña escala, o que están a punto de realizarse con carácter experimental, sobresalen las siguientes: a] a fines de 1984 se puso en marcha un programa piloto para proporcionar temporalmente capital de riesgo a empresas que intervienen activamente en el comercio exterior, con el propósito de aprovechar el auxilio de la Corporación Financiera Internacional; b] para expandir el crédito al comprador extranjero de bienes y servicios mexicanos se ofrecerá asesoría técnica para estructurar operaciones acordes con las necesidades de los productos nacionales, de los compradores y de la banca intermediaria del exterior; c] esta cooperación técnica también se refiere a la ingeniería financiera que permita financiar la venta externa de proyectos que incluyen productos y servicios mexicanos relacionados con las licitaciones internacionales; d] a principios de 1985 se inició el subprograma de financiamiento a la producción de bienes agrícolas, en donde el Bancomext actuará como banco de segundo piso; e] además de intentar la ampliación de los recursos externos que capta de organismos financieros internacionales y de organismos oficiales de fomento, se venderá la cartera de exportación a la banca comercial internacional, y f] negociarán menores primas de seguros de crédito, en función de la reducción del nivel de riesgo de México. Además, se intentará reestructurar con los acreedores bancarios la deuda externa del Bancomext con vencimientos del principal previstos para el período 1985-1990, para extenderla a 14 años, con cuatro de gracia. Por otra parte, desde 1984 el Bancomext inició un programa para racionalizar sus instalaciones, procurando desconcentrarlas de la ciudad de México, en coordinación con las oficinas regionales del Fomex.

En cuanto a las iniciativas que el Bancomext proyecta emprender, o que se encuentran en la etapa de estudios previos, destacan: a] el deseo de participar, junto con otros bancos, en la negocia-

exportar. Notas sobre el financiamiento al comercio exterior de México". en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 4, México, abril de 1985, pp. 321-323; "La banca de desarrollo y el financiamiento al comercio exterior". ponencia presentada en la Primera Reunión Nacional de la Banca, 24 de julio de 1984, p. 11 (mimeo.), y "El financiamiento internacional en el comercio exterior", en *Ejecutivos de Finanzas*, núm. 4, México, abril de 1984, pp. 48-55.

ción de créditos sindicados para empresas industriales de gran magnitud relacionadas con el comercio exterior, con lo cual se disminuye el riesgo crediticio y se agiliza el trámite para el soporte financiero; b] la adopción de la carta de crédito "doméstica", para utilizarla ampliamente en el financiamiento de la producción de insumos que requieren las exportaciones; c] con base en el diagnóstico y evaluación de las solicitudes de crédito y de la capacidad técnico-financiera de las empresas nacionales, establecer un sistema de garantías, y d] como consecuencia del escaso uso de los recursos destinados al financiamiento de las industrias maquiladoras analizar los mecanismos y opciones que faculten su debido aprovechamiento e impulsen tales actividades. Hace falta adaptar tanto estas nuevas iniciativas como las innovaciones en materia de objetivos, de tal manera que sean viables, operativas y generalizadas en la banca, para que así contribuyan a elevar la captación de divisas.

EL FOMEX

Durante 1983, 1984 y hasta septiembre de 1985, las actividades del Fomex continuaron desarrollándose con mayores recursos, prácticamente de la misma forma que cuando lo administraba el Banco de México, lapso durante el cual se mantuvieron básicamente sus mismos programas y subprogramas. Respecto de la exportación y preexportación se modificaron las referidas tasas de interés. Se aprecia nuevamente una respuesta pragmática para atender las demandas, que principalmente fueron las siguientes: a] se propusieron nuevos criterios de apoyo financiero a las industrias automovilística terminal y de autopartes; b] el límite por empresa para obtener financiamiento a la preexportación pasó de 28 millones de pesos, en marzo de 1983, a 40 y 80 millones de pesos en febrero y septiembre de 1985, independientemente de que puede ser superior, si se justifica; c] para facilitar el financiamiento a la industria maquiladora, en noviembre de 1984 se suprimieron los requisitos de tener capital 100% mexicano y de apoyar sólo aquellas que estuvieran en zonas prioritarias, y d] se efectuaron varias modificaciones en los financiamientos a los consorcios y empresas de servicios, habiéndose adoptado el 1 de enero de 1985 un nuevo programa de apoyo a las empresas de comercio exterior.

Financiamiento

En la circular núm. 1/85 dirigida a las instituciones y sociedades nacionales de crédito, el Bancomext dio a conocer el Programa de apoyo financiero y de garantías del Fomex a las empresas de comercio exterior. Una vez que estas empresas estén registradas y se les hayan aprobado sus programas de exportación, podrán obtener créditos para la preexportación, exportación e importación de insumos exportables. Se les otorga una comisión financiera o bonificación de tres puntos porcentuales sobre los créditos al proveedor y de 1.5 puntos cuando se trate de créditos mediante compradores extranjeros. Además, el Fomex otorga una garantía de 50% para cubrir la eventual falta de pago a los bancos intermediarios. Este Programa apoya a las pequeñas y medianas industrias que se asocien a empresas de comercio exterior para facilitar la comercialización externa, obtener un margen financiero y mayor capacidad como sujetos de crédito. En 1982, 1983 y 1984, los recursos del Fomex ascendieron, respectivamente, a 201 181, 280 155 y 533 710 millones de pesos. De estas cantidades, 96% corresponde a fondos internos y sólo 4% a créditos externos, en donde entran los de los organismos financieros internacionales,

el Banco Mundial, el BID y el Banco Latinoamericano de Exportaciones. La recuperación de cartera es la fuente principal de recursos internos, si bien tiende a reducirse de 89% en 1982 a 78% en 1984. Las aportaciones del Gobierno federal ascendieron, a pesar de la caída de las importaciones, lo que implica que ya no se sujeta a un porcentaje de ellas. En el renglón de otros conceptos, en 1984 destaca la captación, por intermedio del Comité de Operaciones Internacionales, de 41 821 millones de pesos y la contratación de créditos en el país por 36 177 millones.

Los financiamientos totales otorgados por el Fomex en 1982, 1983 y 1984, a precios corrientes, subieron respectivamente de 179 607 a 259 513 y 454 520 millones de pesos. Sin embargo, a precios de 1970, las cantidades fueron de 17 936, 16 249 y 17 144 millones. En los últimos años, entre los bancos comerciales intermediarios que ejercen los créditos del Fomex, siguieron predominando las instituciones más grandes, Banco Nacional de México y Bancomer, si bien tienden a perder su importancia relativa conjunta de 46.7% en 1982 a 42% en 1984, mientras que otros la elevan, entre los que se encuentra el Bancomext, que en los mismos años pasó de 5.3 a 8.1 por ciento.

El financiamiento a las exportaciones y preexportaciones sigue predominando como actividad principal e incrementó su participación en el total de créditos del Fomex, de 84.3% en 1982 a 90.6% en 1984; a precios constantes en este último año se logra rebasar ligeramente la marca de 1982. Los créditos ejercidos en respaldo de la preexportación elevaron su posición relativa, pero siguen predominando notablemente las exportaciones. Los plazos a que se otorgan los créditos a la producción exportable fueron muy cortos: 85% a tres meses y 97% hasta seis meses. En este último concepto, el Fomex incluye los financiamientos a las importaciones de insumos exportables, conforme al Profide; en 1983 y 1984 fueron, respectivamente, de 694 y 6 912 millones de pesos, cantidades muy inferiores a las disponibles en ese Programa.

La aguda carencia de divisas que sufre la economía mexicana contrasta con el mínimo uso que se ha hecho de ellas dentro del Profide. Las propias autoridades reconocen su insuficiente utilización y la explican por las condiciones restrictivas que se fijaron, como sus altas tasas de interés y la brevedad de los plazos; los problemas administrativos y operativos (incluyendo que el plan de exportación fuese sancionado por el IMCE); la caída de las importaciones por falta de divisas para pagar; el bajo atractivo de afrontar los riesgos cambiarios, y el desconocimiento de dicho programa por parte de la banca comercial intermediaria, así como de las empresas exportadoras.¹²

Ante esta situación, se renegociaron los términos con el Banco Mundial, buscando requisitos atractivos y flexibles. Entre otros, se cambiaron los siguientes: a] la tasa de interés, fijada en 3 puntos porcentuales por encima de la tasa de las aceptaciones bancarias a plazo de seis meses en el mercado de Nueva York, disminuyó a 1% más, pagadera por anticipado, o a 1.65% más, pagadera al vencimiento; b] el plazo se amplió a un año; c] los insumos a financiar pueden provenir tanto del mercado externo como de los

12. Véase la sección 1.9 del Proyecto del Banco Mundial en Miguel Álvarez Uriarte, *op. cit.*, pp. 86-90, y Bancomext, "Aspectos operativos en los programas de apoyo financiero a empresas de comercio exterior", memorándum presentado en la Segunda Reunión Nacional de la Banca, junio de 1985, p. 9.

productores nacionales, y d) se eximió a éstos del plan de exportación aprobado por el IMCE, pero se les pide que tengan un programa de exportación de carácter "interno".

En 1982, 1983 y 1984, los créditos a las exportaciones fueron de 1 348, 1 149 y 1 793 millones de dólares, respectivamente. Si se añaden los financiamientos a la preexportación y se les compara en el mismo orden con el total de las exportaciones de manufacturas, el apoyo del Fomex abarcó 52.1, 34.1 y 43.2 por ciento del total de esas mercancías. Al igual que en la preexportación, predominan los plazos cortos, aunque menos acentuados: 42% a tres meses y casi 90% hasta seis meses; sólo 2% corresponde a créditos de más de cinco años.¹³

En 1982, 1983 y 1984 el financiamiento del Fomex para la sustitución de importaciones a precios corrientes ascendió a 28 249, 34 627 y 42 669 millones de pesos, respectivamente; en el último año representó 9.4% del total de créditos otorgados. Pese al aparente crecimiento, a valores constantes de 1970, las cantidades correspondientes fueron de 2 820, 2 167 y 1 609 millones de pesos.

Garantías

En los años recientes, los programas del Fomex de garantías a la exportación de bienes y servicios fueron más importantes a causa del establecimiento del control de cambios en el país, de la falta de liquidez internacional y de la inestabilidad política y social en América Latina, en donde aumentó el uso de los convenios de crédito recíprocos entre los bancos centrales. En 1982, 1983 y 1984 el otorgamiento de garantías ascendió de 8 419 a 21 000 y 28 341 millones de pesos. En los dos últimos años, los programas correspondientes al preembarque pasaron de menos de 1 a 6 por ciento, predominando notablemente las garantías tradicionales al posembarque. Aunque los montos de garantías pagadas y recuperadas se han incrementado, todavía se trata de pequeñas cantidades, si bien las que aún no se han recuperado subieron de 3.9 a 79.5 y 287.2 millones de pesos en 1982, 1983 y 1984. Al finalizar cada uno de estos años, el saldo de responsabilidades fue de 8 536, 20 164 y 16 433 millones de pesos. Al 31 de diciembre de 1984, tal saldo correspondió en su mayor medida a los siguientes países: Perú (23.5%), Colombia (11.9%), Argentina (10.4%), Estados Unidos (9.1%), RFA (7.6%), Brasil (7.5%) y la India (5.1%).

La participación del Fomex como reasegurador de la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec), que se inició en abril de 1982, se limitó a 10% en el caso de los contratos cuota-parte y a 5% en el primer excedente. Al concluir 1983 reaseguró 161 000 dólares y, en 15 ofertas facultativas, intervino en responsabilidades por 13.5 millones de dólares. Los datos para 1984 consignan que el reaseguro facultativo le llevó a aceptar ofertas por un monto de 5 millones de dólares.

El programa para 1985

El programa financiero del Fomex para 1985, más corto que el del Bancomext, adolece de los mismos defectos, pues tampoco menciona las cifras proyectadas de las distintas fuentes de

recursos ni la posible canalización prioritaria de sus financiamientos. Los únicos datos corresponden al total de apoyos financieros y garantías a conceder, estimados en 793 957 millones y 27 950 millones de pesos, respectivamente. En comparación con 1984, el primero tiene un incremento de 74.7%, pero el segundo es inferior en 1.4%. Los nuevos proyectos que el Fomex llevaría a cabo en 1985 son: a) el financiamiento de empresas de comercio exterior; b) la instrumentación de un mecanismo de financiamiento de proveedores nacionales de insumos exportables mediante la carta de crédito doméstica, y c) la implantación de un mecanismo de redescuento automático a la banca comercial intermediaria.

EL BANCO DE MÉXICO

Las líneas de crédito que el Banco de México otorga en dólares a las sociedades nacionales de crédito para financiar la comercialización externa y las existencias almacenadas de ciertos productos primarios hacia mercados no tradicionales sufrió una fuerte contracción en los últimos años. En 1981 y 1982 se registraron cifras máximas de 435.8 y 265.1 millones de dólares, respectivamente, en 1983, 1984 y de enero a julio de 1985; las cifras correspondientes fueron solamente de 98.3, 145.1 y 87.2 millones de dólares. Estas disminuciones obedecen a que muchos de los respectivos exportadores prefieren conservar para su parte de las divisas que captan, sin efectuar los depósitos a que están obligados. Entre los productos beneficiados sobresalen garbanzo, ajonjolí, camarón, azufre, fluorita, miel de abeja, legumbres y hortalizas.

Las condiciones en que se otorgaron estos créditos han seguido siendo preferenciales en cuanto a tasas de interés.

Respecto al financiamiento que el Banco de México concede a la banca múltiple con base en un porcentaje del encaje legal destinado preferencialmente a producción, existencias y comercialización externa de manufacturas, no fue posible obtener la información. En los cuadros 1, 2 y 3 aparecen los subsidios financieros que se otorgan al comercio exterior, por institución y tipo de operación. En los dos primeros cuadros, las subvenciones se calcularon como la diferencia entre las tasas preferenciales de interés fijadas por el Fomex, el Bancomext y el Banco de México y las tasas comerciales o efectivas, cobradas por la banca múltiple del país en créditos denominados en moneda extranjera. En el cuadro 3, los subsidios se computaron como la diferencia entre las tasas establecidas por las instituciones oficiales y las tasas de interés del exterior.¹⁴ De acuerdo con el primer procedimiento, y con el propósito de tener una idea del orden de magnitud

14. De 1979 a 1982 se aplicó el procedimiento explicado en Álvarez Uriarte, *op. cit.* En 1983 y 1984 se repitió el mismo procedimiento. Las tasas de interés efectiva o comercial en el mercado interno se estimaron en 92.4% para 1983 y 82% para 1984, en moneda nacional, y 23 y 24 por ciento, respectivamente, en dólares. Las tasas del Fomex a la preexportación en moneda nacional se calcularon en promedio de 8.7 y 11.4 por ciento; para la sustitución de importaciones y la producción de bienes de capital 58 y 53.6 por ciento y para bienes de consumo 46.3 y 43 por ciento. En dólares las tasas a las exportaciones del Fomex fueron de 6 y 7 por ciento, mientras la tasa *Libor* a seis meses fue de 9.81 y 11.5 por ciento. La tasa de interés del Banco de México en dólares, para la exportación de productos primarios, se calculó en 7% para cada uno de esos años. Los créditos del Bancomext en dólares se fijaron en 13.84 y 13.5 por ciento. Los plazos en que se aplicaron estos diferenciales de tasas son los mismos que aparecen en la obra citada para cada tipo de operación.

13. En los informes anuales del Fomex se consignan los productos beneficiados, las entidades federativas de origen y los bancos intermediarios.

CUADRO 1

Estimación de los subsidios financieros al comercio exterior por institución¹
(Millones de pesos)

Año	Fomex	Bancomext	Banco de México	Total	
				Millones de pesos	Millones de dólares
1979	2 182.3	719.0	596.5	3 497.8	153.4
1980	3 953.5	1 545.7	1 077.0	6 576.2	268.5
1981	8 155.7	6 071.9	2 107.5	16 335.1	666.4
1982	24 228.8	5 949.8	5 121.4	35 300.0	617.4
1983	29 142.6	12 818.7	538.9 ^a	42 500.1 ^a	295.3 ^a
1984	40 620.1	27 370.8	716.9 ^a	68 707.8 ^a	356.8 ^a

1. Los cálculos se basan en la diferencia entre las tasas de interés a las que se concedieron los créditos y las tasas prevalecientes en el mercado monetario interno, en moneda nacional y extranjera.

a. No incluye el subsidio a través del financiamiento a manufacturas con recursos del encaje legal.

CUADRO 2

Estimación de los subsidios otorgados al comercio exterior por tipo de operación¹
(Millones de pesos)

Año	Exportación y preexportación	Importación	Sustitución de importaciones	Otras actividades	Total	
					Millones de pesos	Millones de dólares
1979	2 936.5	75.3	186.0	300.0	3 497.8	153.4
1980	4 965.4	257.8	443.5	909.5	6 576.2	268.5
1981	9 488.7	532.1	1 598.5	4 715.8	16 335.1	666.4
1982	25 725.2	781.0	4 901.2	3 891.5	35 300.0	617.4
1983	27 540.2 ^a	2 097.4	7 239.6	5 622.9	42 500.1 ^a	295.3 ^a
1984	48 173.2 ^a	3 555.5	7 975.7	9 003.4	68 707.8 ^a	356.8 ^a

1. Los cálculos están basados en la diferencia entre las tasas de interés a las que se concedieron los créditos y las tasas prevalecientes en el mercado monetario interno, en moneda nacional y extranjera.

a. No incluye el subsidio a través del financiamiento a manufacturas con recursos del encaje legal.

CUADRO 3

Estimación de los subsidios financieros otorgados por las instituciones oficiales que financian el comercio exterior¹
(Millones de pesos)

Año	Fomex	Banco de México	Total	
			Millones de pesos	Millones de dólares
1979	526.2	229.2	755.4	33.1
1980	962.9	398.6	1 361.5	58.5
1981	2 270.1	933.0	3 203.1	122.1
1982	4 964.1	1 839.0	6 803.1	70.5
1983	1 787.6	95.7 ^a	1 883.3 ^a	13.1 ^a
1984	3 070.9	147.6 ^a	3 218.5 ^a	16.7 ^a

1. Los cálculos se basan en la diferencia entre las tasas de interés a las que se concedieron los créditos y las tasas prevalecientes en el mercado monetario externo. Todos estos subsidios se obtuvieron del uso de moneda extranjera en apoyo a las exportaciones. Omite créditos subsidiados en moneda nacional. Se excluye al Bancomext porque no otorgó subsidios en moneda extranjera con sus recursos y cuando acudió al redescuento las subvenciones aparecen en el Fomex y el Banco de México.

a. No incluye el subsidio a través del financiamiento a manufacturas con recursos del encaje legal.

más que el de obtener una cifra exacta, los subsidios crecieron regularmente de 3 497.8 millones de pesos en 1979 hasta 68 707.8 millones en 1984. El 62.6% fue otorgado por el Fomex, 31.5% por el Bancomext y 5.9% por el Banco de México. En promedio, para los mismos años, la exportación y preexportación recibieron 68.7% del total, la importación 4.2%, la sustitución de importaciones 12.9%, y otras actividades 14.2 por ciento.

El notable crecimiento de los subsidios en moneda nacional es resultado de la expansión de los volúmenes financiados y de que la mayor parte de las tasas preferenciales se mantuvieron bajas y fijas, en tanto que las comerciales se incrementaron con la inflación. Por otra parte, cabe resaltar que las tasas subvencionadas no variaron para compensar la aplicación o eliminación de estímulos fiscales o la aparición de sobrevaluación o subvaluación del tipo de cambio. En la concesión de subsidios a la exportación no se discriminó a las empresas transnacionales; tampoco se tomaron en cuenta metas de integración nacional en las cadenas de producción interna ni se definieron objetivos en materia

de crecimiento de exportaciones por ramas. Otras deficiencias se refieren a la concentración en la comercialización externa (80% a las exportaciones y 20% a la preexportación), de lo cual puede inferirse que tales apoyos dejaron de promover integralmente el proceso de producción y exportación de mercancías no petroleras. No obstante la magnitud estimada de estos subsidios, sus efectos en los montos de exportaciones no petroleras nunca fueron importantes y resultan ínfimas si se calculan por diferencias entre tasas internas y externas.

LA BANCA MÚLTIPLE

La importancia de la intervención de la banca múltiple en el fomento del comercio exterior, y sobre todo de las exportaciones, radica en la evaluación de la viabilidad de cada una de las operaciones, así como en la selección de los usuarios de los créditos preferenciales. Esta labor permite a los bancos comerciales garantizar cada una de sus transacciones financieras. Las sociedades nacionales de crédito participan, además, con sus propios recursos, procedentes de la llamada "cartera libre" a créditos comerciales, y en el traspaso de líneas de crédito de la banca comercial internacional en el apoyo de importaciones, las que se habían interrumpido temporalmente debido a la restructura-

ción de la deuda externa de México. Otras tareas importantes que recientemente han llevado a cabo se refieren al destacado papel que desempeñan en la aplicación del control de cambios y en la restructuración de las deudas en moneda extranjera que afectó la supervivencia de numerosas empresas exportadoras.

En lo que concierne a la canalización de crédito por la banca múltiple, en el Pronafide se recomienda que no se creen nuevos circuitos privilegiados de crédito en el sector privado ni en los organismos y empresas del sector público. La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito autoriza a los bancos a aportar capital accionario minoritario y de carácter temporal en la constitución o ampliación de empresas; cuando se trata de empresas de comercio exterior, este capital de riesgo puede ascender hasta 50% del capital social total. En el Profiex se destaca que la banca múltiple debe establecer esquemas integrales de apoyos financieros, que comprendan desde los estudios de prefactibilidad hasta la fase de comercialización y mediante los cuales se asignen mayores créditos de largo plazo que contribuyan a la diversificación de mercados en el exterior; la banca también deberá intervenir en la suscripción de convenios financieros de intercambio compensado y crédito recíproco con compradores de productos nacionales.

LA COMESEC

La Comesec prosiguió desarrollando sus mismas actividades en los últimos años, sin haber ampliado sus coberturas a otros riesgos ni aplicado innovaciones. En 1982, 1983 y 1984 su pasivo y capital aumentaron de 999.8 a 1 726.5 y 2 599.2 millones de pesos, respectivamente, como consecuencia de incrementos de sus reservas y capital contable. Las utilidades netas en esos años fueron de 43.6, 47.6 y 72 millones de pesos.

Las sumas totales aseguradas por la Comesec se incrementaron de 59 031 millones de pesos en 1982 a 100 947 y 185 517 millones de pesos en 1983 y 1984, respectivamente. Los seguros a los créditos a la exportación, para cubrir contingencias de carácter comercial, se expandieron de 40 274 a 75 676 y 143 341 millones de pesos en los mismos años. El monto de los créditos de exportación asegurados, que en 1982 había decaído a 31% de los financiamientos del Fomex a la exportación, se recuperó parcialmente en 1983 y 1984 al ascender a 45.8 y 47.2 por ciento; a pesar de ello, quedó por debajo de los porcentajes cercanos a 100% obtenidos en el período 1977-1979.

Las primas emitidas en 1982, 1983 y 1984 fueron, en el mismo orden, 292.8, 511 y 859 millones de pesos, mientras que los siniestros ocurridos significaron 179.8, 687.9 y 1 181.6 millones de pesos. Por tanto, en los últimos dos años el importe de los siniestros superó al ingreso procedente de las primas; esta situación, sin embargo, no se tradujo en pérdidas, gracias al apoyo que brindan los reaseguradores, principalmente las grandes casas internacionales.¹⁵

CONCLUSIONES

I. Al parecer, sigue siendo válida la conclusión general a la que el autor llegó en el libro que en este artículo actualiza:

15. Una información más amplia puede consultarse en los informes anuales de la Comesec.

“Esta diversidad institucional, que en el pasado probó su utilidad, ya no responde a los nuevos requerimientos del comercio exterior del país.

“La heterogeneidad de dichos organismos entorpece que los usuarios los aprovechen adecuadamente, ya que se les imponen múltiples requisitos. El conjunto de las actividades de este sistema de crédito preferencial carece de transparencia. Los créditos, seguros y garantías no han contribuido de manera eficaz y coordinada al estímulo integral de la producción y ventas externas de mercancías y servicios. Por tanto, se recomienda la reorganización institucional, de manera que el empleo de recursos, mecanismos y operaciones permita superar con capacidad y eficiencia los esfuerzos que tradicionalmente se aislaron.”

II. En consecuencia, se reitera la urgencia de centralizar recursos, mecanismos y operaciones de financiamiento, garantías y seguros en lo que podría ser un *nuevo* Banco Nacional de Comercio Exterior que absorbería las funciones relacionadas que llevan a cabo el Fomex, la Comesec, Nafinsa y el Banco de México. Para ello sería indispensable liberar al Bancomext de las funciones no básicas que actualmente realiza, y precisarle sus objetivos conforme a las facultades que se le asignen como único organismo financiero promotor de exportaciones.

III. Entre las tareas pendientes se encuentran algunas que conviene resaltar. A la comercializadora externa se asignan la mayor parte de los financiamientos al comercio exterior y, salvo la conveniencia de otorgar mayores plazos, puede considerarse que está bien atendida. Esto no sucede con la fase de preexportación, que sólo cuenta con créditos a corto plazo, como capital de trabajo. Aquí hace falta lanzar programas de gran envergadura, que vayan desde la etapa de estudios de preinversión hasta la de ampliación de capacidad productiva en las actividades que tengan claras ventajas competitivas internacionales. También debe integrarse la fabricación de los diversos insumos exportables debidamente especializados, así como fortalecer el apoyo a la producción exportable de bienes no elaborados, como alimentos y materias primas, tomando en cuenta la situación de los mercados internacionales y sin sacrificar la producción interna de alimentos básicos.

IV. Esta intervención del nuevo Bancomext debería servir como elemento catalizador o detonador de los cambios estructurales que contribuirían al establecimiento de una nueva capacidad de producción exportable, que tanto necesita el país y que sólo podrá lograr en el curso de varios años. Tal participación requiere de cuantiosos fondos en monedas nacional y extranjera, que tendrían que concederse en créditos a mediano y largo plazos. Esto implicaría movilizar recursos adicionales en mucha mayor proporción, que tendrían que ser aportados por los empresarios, quienes ejecutarían los programas de inversión destinados a multiplicar la capacidad generadora de exportaciones.

V. La magnitud de los subsidios a las exportaciones también amerita una atención prioritaria. Conviene evaluar su efecto como incentivo real, además de que deben concederse de manera selectiva y bajo ciertos requisitos. Los beneficios extraordinarios que con esos subsidios obtienen las empresas transnacionales y la necesidad de definir metas de exportación, son los dos elementos fundamentales que se deben tomar en cuenta. La desaparición programada de estos subsidios financieros, de acuerdo con

el Entendimiento firmado con Estados Unidos, implica la necesidad de aprovecharlos al máximo, así como prepararse para que los futuros financiamientos no pierdan eficacia ni atractivo.

VI. Sigue siendo recomendable adoptar un sistema completo de cobertura de riesgos a favor de los exportadores, que reduzca los trámites y los costos y que sea competitivo internacionalmente.

VII. Muchos pequeños industriales con capacidad para exportar tienen el problema derivado de que no son considerados como sujetos de crédito en virtud de que no cuentan con las garantías suficientes. El probable uso de la carta de crédito doméstica puede influir parcialmente para resolver tal medio pero es necesario ser más creativos e innovadores para auxiliar a este sector.

VIII. Hay tareas en las que la banca comercial podría aumentar su participación en la promoción exportadora, como las siguientes: a) estudios de prefactibilidad o preinversión para la creación o ampliación de industrias exportadoras; b) asesoría técnica para ofrecer la mejor opción de financiamiento, de acuerdo con los instrumentos y mecanismos disponibles, competitivos internacionalmente; c) intervenir con capital accionario, temporal y minoritario, lo cual debería significar un gran impulso a la creación y desarrollo de empresas exportadoras, incluyendo las de comercialización; d) fortalecer su contribución en los financiamientos a la industria maquiladora de capital nacional mayoritario; e) en las operaciones normales o de trueque en países de alto riesgo, debería acudir al *factoring*, para compartir el riesgo con empresas especializadas en estas operaciones; f) en el caso de créditos a mediano y largo plazos, y en las licitaciones internacionales, dar una respuesta competitiva en términos internacionales; g) ampliar su contribución en el uso del crédito al comprador extranjero de productos mexicanos, y h) promover operaciones generadoras de divisas aprovechando las oficinas y agencias de bancos mexicanos en el extranjero.

IX. En síntesis, si bien se aprecia la intención de renovar el sistema financiero de apoyo al comercio exterior, hasta ahora las decisiones que se han tomado no modifican la fragmentación y duplicación de funciones en varios organismos. Si se desea que este apoyo se traduzca en un fuerte impulso a las exportaciones, será indispensable adoptar otras medidas. En concreto, sería deseable que una sola institución se haga cargo de todas las funciones básicas, lo cual permitiría integrarlas con eficiencia para así llevar a la práctica una política unificada y coherente de aliento financiero al comercio exterior del país.

ADDENDA

Una vez concluida la redacción de este artículo, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica para el Bancomext (14 de noviembre de 1985). En la exposición de motivos se dice que como desde su establecimiento en 1937 careció de este ordenamiento, "... requiere ahora de una Ley Orgánica que norme sus objetivos para cumplir cabalmente con sus funciones, y ajustarse a la dinámica deseada, a las nuevas necesidades imperantes en el comercio internacional, y a los cambios estructurales internos que las directrices oficiales han considerado como convenientes. . ." (p. iv). El mismo día, se sometió la iniciativa de Decreto por la que se abroga la Ley del 31 de diciembre de 1970 que creó el IMCE. Se propone la desaparición de este Instituto para "... optimizar los servicios que

se prestan al público, evitando la duplicación de esfuerzos y racionalizando el gasto público. . ." (p. 2). De las funciones que venía desarrollando el IMCE, las de promoción, arbitraje y materias afines serán ejercidas por el Bancomext y las demás recaerán en la Secofi. En un plazo de 180 días después de promulgarse esta ley se expedirá el nuevo reglamento orgánico del Bancomext.

Las facultades que la iniciativa de Ley Orgánica asigna al Bancomext especifican el apoyo a los programas de preexportación, exportación, importación y sustitución de importaciones de bienes y servicios. Para ello podrá actuar como institución de primer piso en operaciones directas con los usuarios de los sectores público y privado, así como funciones de banco de segundo piso o redescuento en el financiamiento del comercio exterior que le presente la banca múltiple. En condiciones especiales, el Bancomext podrá actuar como fiduciario y fideicomisario en el cumplimiento de fideicomisos y mandatos.

Entre los objetivos y operaciones que se confieren al Bancomext destacan los siguientes: a) otorgar apoyos financieros y garantías de crédito; b) intervenir en el capital social de empresas de comercio exterior, así como en las que otorguen seguros de crédito a esa actividad; c) promover y encauzar la inversión de capitales en empresas exportadoras y en general fomentar la oferta exportable; d) contribuir en los convenios financieros de intercambio compensado y de créditos recíprocos; e) proporcionar información y asistencia financiera a productores y exportadores; f) ser agente financiero del Gobierno federal; g) fungir como órgano de consulta y estudiar políticas, planes y programas de fomento y financiamiento del comercio exterior; h) participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, e i) opinar sobre tratados y convenios con otros países en materia de comercio exterior y su financiamiento.

La administración del Bancomext se encomienda a un Consejo Directivo y a un Director General. Un órgano delegado de ese Consejo es el Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior, que tendrá las siguientes facultades: a) proponer políticas sobre el otorgamiento de créditos y garantías; b) recomendar riesgos máximos de responsabilidad crediticia y de seguros y garantías de crédito por país; c) definir las exportaciones de interés nacional; d) considerar operaciones que no correspondan a la práctica internacional, y e) sugerir la participación del Banco en el fomento del comercio exterior. En estos incisos se advierte la posibilidad de otorgar subsidios.

Si el Congreso de la Unión aprueba estas dos iniciativas sin reformas sustanciales, se abren perspectivas extraordinarias al desarrollo inmediato del Banco Nacional de Comercio Exterior. A partir de ahora, éste podrá desempeñar en gran escala y en forma selectiva su labor promotora de las exportaciones, en especial de manufacturas no petroleras, en la que fue pionero. Si bien sus atribuciones abarcan incluso la sustitución de importaciones, en la práctica ésta no debería ser prioritaria ni competir con las funciones que parecen más propias de Nacional Financiera.

Aunque con el proyecto de Ley Orgánica el Bancomext estaría capacitado para absorber funciones que en materia financiera de comercio exterior siguen realizando el Fomex, el Banco de México, la Comesec y Nafinsa, esto no queda claramente estipulado. Por tanto faltaría aún emprender esta tarea, para efectivamente lograr la especialización del Bancomext, evitar duplicaciones, racionalizar su intervención y hacer óptima su labor. □