

La función de los sectores público y privado en la promoción de las exportaciones

FRANCISCO ALCALÁ QUINTERO, CPT

El tema que me propongo examinar en esta ocasión —la función de los sectores público y privado en la promoción de las exportaciones— encuentra su justificación de fondo en la estructura que han alcanzado ya las ventas al exterior de México que, como subrayaré más adelante, obliga a desarrollar una labor concentrada y sistemática de fomento y promoción, a la que de ningún modo pueden ser ajenos ni el Estado ni los empresarios —industriales y comerciales. Esta consideración nos obliga, en primer lugar, a exponer, en líneas sucintas, la coyuntura actual de nuestro comercio de exportación y las vertientes por las que habrá de desarrollarse en el futuro próximo.

La actual coyuntura de las exportaciones de México se caracteriza por la importancia cada vez mayor de los productos manufacturados de todo tipo en la composición de nuestras ventas al exterior. Si bien es claro que la estructura de las exportaciones mexicanas no puede identificarse con la que adoptan las ventas de un país industrial, es también evidente que tampoco encaja ya en el patrón tradicional de las exportaciones de un país subdesarrollado. Lo anterior queda claro si se recuerda que de la estructura actual de las exportaciones mexicanas están ausentes dos elementos básicos que caracterizan a las ventas al exterior de un país subdesarrollado: la extrema dependencia respecto de uno o unos cuantos productos básicos de exportación y el hecho de que los alimentos y las materias primas no elaborados —o con un grado muy escaso de elaboración— proporcionen prácticamente la totalidad de los ingresos por exportación. Vale la pena tener en mente que, en el caso de México, el producto de exportación más importante —el algodón en rama— proporciona menos de la quinta parte de los ingresos totales por exportación del país (19.1% en 1965) y sólo once productos, en el mismo año, aportaron unitariamente más del 2% del valor total de las exportaciones y representaron, en conjunto, el 58.5% de ese mismo total. En los últimos años, por otra parte, los productos primarios (agropecuarios, pesqueros y minerales) han representado alrededor de las dos terceras partes del total de las exportaciones,

proporción relativamente baja frente a la de otros países en proceso de desarrollo.

En términos generales, la tercera parte restante de las exportaciones mexicanas corresponde a los productos manufacturados. Las estadísticas nacionales de comercio exterior atribuyen al sector manufacturero, durante los últimos seis años, exportaciones que fluctúan entre un mínimo de 16.6% en 1962 y un máximo de 21.0% en el año inmediato anterior, respecto del total de ventas al exterior. Además, registran exportaciones de origen sectorial no determinado, por un promedio de algo más del 12% del total en el mismo período. La mayor parte de estas exportaciones está integrada por una gama muy amplia de productos manufacturados y semimanufacturados.

Cabe apuntar un hecho más cuya significación interesa poner de relieve. Las exportaciones de México incluyen ya productos cuya presencia no es común en las listas de ventas al exterior de la mayoría de los países en desarrollo. Para mencionar sólo unos cuantos ejemplos, conviene citar, entre los bienes de consumo duradero, a las válvulas electrónicas y otros componentes de receptores de radio y televisión y a los componentes y partes de vehículos automotores, y, entre los bienes de inversión, a la tubería de hierro y acero, el vidrio plano, ciertos tipos de maquinaria agrícola y textil y los furgones, plataformas y góndolas de ferrocarril.

Es indudable que los anteriores señalamientos contribuyen a explicar el notable dinamismo del sector exportador de México en los años recientes. Medido a precios corrientes, el valor total de las ventas al exterior de México se elevó en cerca de 51% entre 1960 y 1965. En un estudio recientemente dado a conocer¹ se señala que:

“En términos internacionales, el comportamiento de las exportaciones mexicanas contrasta muy favorablemente con el de otros países en desarrollo, por ejemplo, tres de los países de mayor desarrollo económico en América Latina —Argentina, Brasil y Venezuela— registraron tasas de incremento de las exportaciones en los últimos seis años considerablemente inferiores a la de México (38.4, 25.7 y 14.4%, respectivamente, entre 1960 y 1965). Aún más, el ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas es comparable al de algunos países exportadores primarios de alto ingreso, como Australia y Canadá (51.8 y

NOTA. A invitación de la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas, A.C., el señor Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pronunció la conferencia cuyo texto se recoge aquí (salvo algunos párrafos iniciales de carácter circunstancial) el 2 de diciembre de 1966 en la ciudad de Monterrey, N.L.

¹ México, 1966: *hechos, cifras, tendencias*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1966, pp. 174-175.

46.3%, respectivamente, en el período señalado) e, incluso al de algunos países industriales, como Suecia (54.8 por ciento).⁵⁵

Todo lo anterior no puede interpretarse, empero, como indicación de que la coyuntura actual de las exportaciones de México está exenta de problemas. Sin embargo, no es esta la ocasión de intentar el planteamiento de ellos. Permítaseme señalar de manera meramente enunciativa algunos de esos problemas. Indudablemente, el más grave de ellos consiste en la secular tendencia al deterioro de las cotizaciones de los productos primarios en los mercados internacionales y la tradicional inestabilidad de los mismos mercados. Además, los obstáculos de todo tipo que estorban la entrada de las manufacturas y semimanufacturas de México y otros países en desarrollo en los mercados de los países industriales, así como la actitud crecientemente proteccionista de algunos bloques de estos países (que de ninguna manera puede ya justificarse acudiendo al argumento de la industria incipiente), constituyen elementos cuya influencia negativa es cada vez mayor para naciones que, como la nuestra, se inician en las exportaciones de bienes industriales. Influencia semejante ejerce, aunque en menor escala, la aplicación asistemática y exagerada de criterios "sanitarios" o "estratégicos" y de normas sobre presentación o embalaje, por parte de los países industriales.

Merecen ser ampliamente conocidos y analizados los esfuerzos que, en el plano internacional, realizan los países en desarrollo para hacer frente a esos problemas y a otros que les son anexos, en foros como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Pero, por los límites impuestos a estos comentarios, he de hacer referencia a un aspecto distinto pero no menos importante del enfrentamiento de tales problemas: el que alude a la actividad interna del país en la promoción de las exportaciones y, dentro de ésta, a la responsabilidad y funciones que competen, respectivamente, a los sectores público y privado, para, finalmente, subrayar algunos aspectos esenciales de la actividad empresarial privada en materia de fomento del comercio exterior. Como es ahora claro, las anteriores consideraciones sólo han servido para establecer el marco de referencia a las reflexiones sobre el tema específico que ahora ocupa nuestra atención.

En la mayoría de los países que intervienen activamente en el comercio internacional, las tareas de la promoción de las exportaciones son realizadas en forma conjunta por los sectores público y privado y no es exagerado afirmar que, en aquellos países en que tal labor ha sido más exitosa, el elemento distintivo no es otro que el alto grado de coordinación que se advierte entre las distintas entidades participantes —sea cual fuere el sector al que pertenezcan— derivado de una clara conciencia de la comunidad de objetivos perseguidos. Es indudable que la efectividad de las actividades mexicanas en materia de promoción de exportaciones aumentaría de manera formadible al conseguirse un grado mayor de coordinación y cooperación entre las entidades públicas y privadas que participan en la tarea común. Los esfuerzos que en este sentido se realicen deben ser, por tanto, alentados y reconocidos.

Si se quisiera mencionar muy brevemente los campos básicos en que se desarrolla la actividad del sector público mexicano en materia de promoción de exportaciones, habría que señalar los siguientes: financiamiento especializado, información comercial y coordinación de las actividades privadas. Conviene, sin embargo, pasar revista con más detenimiento a las principales manifestaciones de la actividad de las entidades públicas en los campos mencionados.

Es bien conocida de los exportadores mexicanos de pro-

ductos industriales la labor del Fondo para el Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados, fideicomiso de Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manejado por el Banco de México. Vale la pena recordar que, en su último ejercicio, cerrado el 30 de junio de 1966, el valor total de las líneas de crédito en vigor de Fondo, se elevó hasta algo más de 537 millones de pesos frente a sólo 156 millones al cierre del ejercicio inmediato anterior. Con base en tales líneas de crédito, el Fondo redescontó papel por más de 218.7 millones de pesos, cifra que duplica a las registradas en los dos ejercicios anteriores. Recientemente, el Fondo amplió su esfera de acción en los siguientes campos: a) decidió incluir a las exportaciones de servicios, frecuentemente anexas a las de bienes de capital dentro de las operaciones que pueden ser objeto de su apoyo financiero; b) adicionar, a las operaciones de crédito que puede efectuar el Fondo, el financiamiento de la producción y/o existencias de bienes exportables; y c) ampliar las operaciones de seguro de crédito a la exportación para cubrir el riesgo de falta de pago por incumplimiento del obligado directo, si el aval constituido es aceptable para el fiduciario. Con esta nueva ampliación de la escala de sus operaciones, el Fondo aumentará, sin duda, su dinámico papel en la promoción de las exportaciones mexicanas.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., institución nacional de crédito dedicada al fomento de las relaciones comerciales de México con el exterior, en su último ejercicio, coincidente con el año calendario 1965, otorgó créditos directos al comercio exterior por más de 692 millones de pesos, correspondiendo 275 millones a la exportación y los restantes 417 millones a la importación. Entre las ventas al exterior financiadas en 1965 por el BANCOMEXT destacan las de buen número de productos manufacturados, como los tubos de acero sin costura, y algunos alimentos y materias primas elaboradas. A mediados de 1966, se decidió dar una nueva orientación a las actividades financieras del Banco, otorgando mayor prioridad a las operaciones de financiamiento directo de la exportación y preexportación de productos manufacturados, principalmente.

El suministro regular y sistemático de información comercial a los exportadores y productores es uno de los elementos esenciales de cualquier sistema de promoción de exportaciones. Si se comparan diversas experiencias internacionales, en países con distintos niveles de desarrollo, puede fácilmente llegarse a la conclusión de que en la medida en que un sistema integrado de fomento de las exportaciones es más efectivo, desempeña un papel de mayor importancia el elemento de información comercial. Esto obedece al gran número de factores que tornan cada día más compleja la estructura institucional y los mecanismos operativos del comercio internacional. Ninguna entidad aislada puede ya aspirar a mantenerse al tanto, por sus propios medios, de la evolución de los acontecimientos que pueden afectarla o interesarla, directa o indirectamente, sino que necesita acudir a un servicio centralizado de información comercial. La gran complejidad de las tareas de un servicio de esta naturaleza, que en sus expresiones más acabadas supone, por ejemplo, el recurso a procedimientos electrónicos de recuperación de información, y el costo que su organización conlleva, hacen de él una tarea que sólo puede ser desempeñada por alguna entidad pública y exigen, para su adecuado funcionamiento un grado muy elevado de coordinación entre diversos organismos públicos y privados: consejerías comerciales y representaciones en el exterior, cámaras de comercio en el extranjero, asociaciones de industriales y comerciantes, etcétera.

En nuestro país se ha iniciado ya la tarea de organizar un servicio centralizado de información comercial. Como es en sabido, en septiembre de 1965 se anunció la creación del Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior, que desde entonces viene funcionando en el seno del BANCOMEXT. Cumplidas las primeras etapas de su organización, establecidos sus lineamientos básicos de su actividad, sentados sus mecanismos operativos esenciales, el Centro se dispone a ampliar su esfera de sus actividades y, en un proceso ininterrumpido de renovación, a cumplir de manera cada vez más eficaz con sus tareas. En noviembre último, el Centro hizo pública una serie de decisiones, adoptadas por su Comisión Consultiva—integrada por representantes de los sectores público y privado— entre las que destacan: *a)* la instrumentación de un programa de fomento de las exportaciones de artesanías mexicanas; *b)* la realización de un curso sobre procedimientos de empaque y embalaje; *c)* el fortalecimiento de los contactos con instituciones similares de otros países; *d)* el establecimiento, con asistencia técnica holandesa, de un centro de control de calidad para productos de exportación, y *e)* la ampliación del sistema de difusión de información entre los exportadores.

Así como la realización concreta de operaciones de comercio exterior, en sociedades organizadas como la nuestra, corresponde principalmente a los operadores directos del comercio exterior, es decir, a los empresarios—industriales, agrícolas o comerciales— la actividad directa de promoción de las exportaciones debe ser desarrollada, como en buena medida lo es ya, por este mismo grupo social. Es a los empresarios a los que corresponde aprovechar de la manera más efectiva posible los servicios de promoción puestos a su alcance por los organismos oficiales y a estos organismos a los que compete la tarea de coordinar y armonizar las distintas actividades empresariales de promoción.

En México se han conseguido avances muy significativos en este terreno durante la actual Administración. Contamos con un sector exportador cuyos dirigentes son más conscientes cada vez de las tareas que tienen por delante, de su responsabilidad ante las mismas y de los medios y procedimientos a su alcance para abordarlas. Ejemplos sobresalientes de lo anterior se encuentran, como se ha señalado, en las actividades de la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas, y en los trabajos de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. Empero, pienso que todavía queda mucho por hacer en este campo y a discutir estas cuestiones dedicaré la última parte de mi exposición.

Es muy satisfactorio constatar que entre los empresarios exportadores de México se ha superado casi totalmente una actitud, a mi juicio, profundamente equivocada: la de esperar todo de los organismos estatales, en lo que a facilidades para la exportación se refiere. Como es ahora perfectamente claro, al Estado corresponde, a través de los organismos idóneos, proporcionar un marco institucional y operativo que aliente y coordine la actividad privada de exportación, pero no hay ningún sustituto de esta actividad, dentro de los marcos en que se desarrolla la vida económica de México. De aquí que la responsabilidad inicial de los exportadores sea aprovechar las facilidades brindadas por el Estado; utilizando los servicios de financiamiento e información y, a su vez, intentar nuevas medidas de promoción, proyectadas con imaginación y audacia. Los mercados externos, sobre todo en el caso de las manufacturas, no están esperando ansiosamente que lleguemos a venderles nuestros productos, mucho menos van a venir a pre-

dirnos que les vendamos. Si hemos de conquistar esos mercados, es necesario un esfuerzo sistemático y sostenido de promoción. Es una circunstancia afortunada que la gran mayoría de los exportadores nacionales, efectivos y potenciales, estén claros respecto a lo anterior.

Las asociaciones de exportadores, como demuestra claramente la experiencia de los países en los que su funcionamiento es más exitoso, deben organizar en su seno actividades promocionales directas. Parece claro que su labor más importante es la de conseguir que sus asociados se convengan de que los mercados externos están y seguirán estando cerrados para el productor que no pueda ofrecer alta calidad, precios competitivos y entregas regulares y satisfactorias.

Muchas de las tareas de la promoción de las exportaciones escapan, como es bien sabido, a los recursos y posibilidades del empresario individual, pero pueden ser satisfactoriamente emprendidas por las asociaciones de exportadores, en colaboración con las entidades públicas y con otras instituciones. Me refiero, por ejemplo, a la instalación de laboratorios de control de calidad, de diseño y prueba de empaques y embalajes, de centros de diseño industrial, de oficinas y centros de exhibición permanente en el exterior. No puede dudarse que del estudio cuidadoso de las experiencias de países que han avanzado más en este terreno, pueden derivarse lecciones valiosas para hacer frente a nuestras propias y particulares necesidades.

Permítaseme revisar con más detalle un mecanismo particular de promoción de exportaciones cuya efectividad puede ser muy alta en el caso de México y que, en mi opinión, puede ser puesto en marcha en breve tiempo y con un costo no demasiado elevado: el equipo de promotores de exportaciones. Integrado por funcionarios de nivel medio en empresas con experiencia en las ventas al exterior, el equipo de promotores de exportaciones tiene como función básica descubrir, actuando en los mercados externos mismos, las oportunidades concretas de operaciones de exportación y, en muchos casos, crear esas oportunidades. Se trata de un equipo que actúa con gran movilidad geográfica, sin zonas de trabajo institucionalmente establecidas, y que, por la experiencia previa de sus integrantes, así como por el entrenamiento específico por el que pasan, está capacitado para conseguir que su actividad rinda el máximo de beneficios. Actuando como representante común de una serie de empresas, de la misma o de distintas ramas de producción, el equipo de promotores de exportaciones se convierte en portador de una oferta constante y diversificada de bienes mexicanos en el exterior y establece una presencia dinámica del país y de sus productos en los mercados externos. En suma, el equipo de promotores de exportaciones es, por decirlo así, una misión comercial permanente y de gran movilidad. Es evidente, desde luego, que su actividad debe estar apoyada en un servicio efectivo de información, que la guíe desde nuestro país. Estimo que convendría que las asociaciones de exportadores examinasen cuidadosamente la posibilidad de establecer, a corto plazo, nuevos mecanismos de promoción comercial, como el que aquí he mencionado.

Aún a riesgo de ser repetitivo, no quisiera terminar sin antes subrayar la conclusión central de las anteriores reflexiones: en las tareas de la promoción de las exportaciones, tanto las entidades públicas como las privadas, han de intervenir colaborando estrechamente. La acción unilateral no es suficientemente efectiva, de modo que para evitar ese peligro hemos de sumar voluntades y coordinar esfuerzos. Dentro del marco institucional y operativo proporcionado por las entidades públicas, ha de multiplicarse la acción privada para conseguir un objetivo difícil y, por tanto, digno de luchar por él: la presencia sostenida de los productos industriales mexicanos en los mercados internacionales.