

Las Tareas de la Promoción de las Exportaciones

A L conmemorarse, el 1 de julio último, el vigésimo noveno aniversario del establecimiento del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., el Presidente de su Consejo de Administración y su Director General pronunciaron sendas alocuciones (cuyo texto se recoge en otra parte de este mismo número de Comercio Exterior) en las que se subraya la imperiosa necesidad de que nuestra institución redoble sus esfuerzos en materia de promoción de las exportaciones, especialmente de productos manufacturados y semimanufacturados.

Como se señaló en las alocuciones a las que se ha hecho referencia, esas tareas de promoción han de entenderse en un sentido amplio, de suerte que comprendan desde el suministro de la información necesaria para que los operadores del comercio exterior puedan incrementar constantemente el volumen de sus transacciones hasta la concesión de financiamientos flexibles, adecuados, suficientes, oportunos, que permitan al industrial y exportador mexicano ofrecer condiciones competitivas en el terreno financiero.

Se ha señalado repetidas veces, incluso desde estas mismas columnas, que los países en desarrollo que, como México, han alcanzado un grado importante de diversificación en su estructura industrial, se enfrentan a la imperiosa necesidad de aumentar sustancialmente las ventas al exterior de sus productos secundarios —elaborados o semielaborados— para proveer nuevos impulsos que vigoricen aún más ese desarrollo industrial. Aunque, incluso a mediano plazo, la colocación en los mercados internacionales de los productos tradicionales de exportación seguirá proporcionando el grueso de los ingresos de divisas de esos países, convertir a las exportaciones de manufacturas en un elemento determinante de la composición global de sus ventas al exterior, sirve, al menos, a un doble propósito: aliviar las frecuentes fluctuaciones de los ingresos derivados de la exportación de productos primarios, proporcionando, de este modo, un importante elemento de estabilidad a las disponibilidades de divisas, y alentar un desarrollo más sano de las industrias exportadoras que, al disponer de posibilidades más amplias de colocación de sus productos, podrán elevar la eficiencia de sus plantas, aprovechando, cada vez en mayor medida y hasta alcanzar el punto óptimo, las economías de escala.

Los esfuerzos que en el terreno internacional están realizando los países en desarrollo para asegurar el ingreso de sus manufacturas y semimanufacturas en los mercados de los países de alto ingreso, de economía de mercado o centralmente planificados, a los que México ha estado asociado desde su inicio, tienen una contrapartida indispensable en la política interna de cada uno de nuestros países. Sean cuales fueren las ventajas que eventualmente puedan conseguirse para el acceso a esos mercados, la medida en que sea posible aprovecharlas efectivamente depende, por una parte, de los esfuerzos de cada país para hacer más competitiva, en términos internacionales, la posición de sus manufacturas exportables y, por otra, de la efectividad de los mecanismos nacionales de promoción de exportaciones. Lo anterior obedece a que no es previsible que los convenios destinados a asegurar la entrada preferencial de los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo en los mercados de alto ingreso, eliminen todo elemento de competencia entre los exportadores de esas naciones.

Una última —aunque no por ello menos importante— consideración de orden general es la que alude a la participación de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. A paso y medida que la política comercial externa de los países de la ALALC se armonice y coordine, será necesario tener en cuenta, en la formulación e instrumentación de las políticas de promoción de exportaciones, esos acuerdos de armonización y coordinación.

Parece evidente que el replanteamiento de las tareas del Banco al que se alude en la primera parte de esta nota ha impuesto una reorientación de sus actividades, un nuevo juego de prioridades en sus políticas. ¿Cuál es el sentido de tal reorientación? Evidentemente, no es otro que el de conjuntar los esfuerzos todos de la institución hacia un fin claramente determinado: promover de la

manera más efectiva posible las exportaciones mexicanas. No se trata, desde luego, de una tarea nueva para el Banco, ya que desde su fundación ha estado dedicado a ella mediante expedientes directos e indirectos. Se trata, en realidad, de asignarle una nueva y más alta prioridad: la máxima dentro de las labores de la institución. Esta situación ha exigido, por tanto, una reorientación de las actividades del Banco, un replanteamiento de sus objetivos, una renovación de sus procedimientos operativos y, también, la adopción de nuevas políticas y nuevos instrumentos.

El establecimiento, hace alrededor de un año, del Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior en el seno del Banco representó el reconocimiento de la necesidad urgente de atender a un aspecto básico de la promoción de exportaciones: los operadores del comercio exterior han de estar enterados de las posibilidades existentes en los mercados externos y deben conocer la manera de aprovecharlas. Como claramente muestra la experiencia de los mecanismos de información sobre comercio exterior que existen en la mayoría de los países de Europa Occidental, el aspecto clave del éxito de esta clase de entidades radica en la difusión adecuada, en el interior y en el exterior, de los datos e informes que pueden mover a los operadores del comercio exterior a embarcarse en nuevas operaciones.

Es indispensable que el enfoque de los instrumentos más generales de la promoción de exportaciones se haga en términos muy imaginativos y audaces. Aunque existe una serie de procedimientos establecidos, es evidente que, por una parte, no puede darse por descontada su eficacia y, por otra, que nada impide acudir a nuevos procedimientos. Una vez más, las lecciones de la experiencia en países que han logrado fundar la estructura de sus exportaciones en los productos manufacturados enseñan que, aparte de un reducido número de mecanismos generales —como la participación en ferias comerciales y los servicios de información mismos—, el sistema de promoción debe adecuarse por completo al tipo de producto cuya colocación en el exterior se desee impulsar. Además, en ocasiones es preciso acudir a expedientes cuyo costo parece desproporcionado ante los resultados que pueden alcanzarse a corto plazo y cuya verdadera influencia es hasta cierto punto intangible: construir en la mente del consumidor extranjero la “imagen” del producto mexicano de calidad. El éxito de esfuerzos de esta naturaleza requiere la participación entusiasta de todas las entidades públicas que intervienen en los asuntos del comercio exterior del país y de las organizaciones privadas de industriales, comerciantes y exportadores.

Lo anterior lleva a la cuestión de la asistencia financiera a los exportadores. En un mercado internacional crecientemente competido, la flexibilidad de las condiciones y la oportunidad de las disponibilidades de financiamiento son elementos básicos. La operación efectiva y suficiente de mecanismos complementarios de seguro de crédito a la exportación es un coadyuvante indispensable para elevar el volumen y eficacia de las operaciones. En la medida en que las exportaciones de nuestro país contengan una mayor proporción de productos industriales complejos, crecerán las necesidades de financiamiento a plazo mediano.

Es indiscutible que las entidades oficiales que intervienen en el financiamiento del comercio exterior —el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., y el Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados— no aspiran a cubrir por completo un campo en el que es indispensable una contribución efectiva de las instituciones de crédito privadas. Todo parece indicar que su aporte, que consiste en financiar directamente un volumen importante de operaciones, será más efectivo en la medida en que, con el ejemplo, induzcan a la banca privada a intervenir en nuevos tipos de operaciones, quizá riesgosas a primera vista; a adoptar criterios más liberales en la concesión de los financiamientos; a compartir la conciencia de que una mayor canalización efectiva de recursos al financiamiento de la producción exportable y de la exportación misma, es un elemento indispensable del esfuerzo nacional para aumentar las exportaciones de manufacturas en que el país está empeñado.

El Debate en la Reunión de la CECLA

LA tercera reunión, a nivel de expertos, de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana clausuró sus trabajos recientemente en la ciudad de México. El resultado de esas jornadas es un conjunto de recomendaciones que serán discutidas en la próxima reunión de la CECLA que, esta vez a nivel ministerial, se programa para el final del presente año o principios del próximo, lo que parece explicar la reserva que rodeó el trabajo de los delegados y el carácter confidencial de las resoluciones formuladas. En efecto, se dio a conocer sólo el temario de la reunión y el sentido

general de algunos acuerdos adoptados. Esto último, gracias, en gran parte, a las observaciones expuestas por el doctor Raúl Prebisch en su intervención ante la conferencia (véase el texto íntegro del discurso en la sección "Documentos" de esta misma edición).

A pesar de que se ignora el contenido de las resoluciones específicas, es posible intentar el esclarecimiento y comentario de los probables alcances de algunas de ellas, puesto que se conoce el marco de referencia dentro del que se trabajó y la tónica general de los debates.

Por lo que toca a los problemas de financiamiento —uno de los temas discutidos— seguramente habrá habido una definición más precisa de las infortunadas consecuencias que para el crecimiento económico de los países en desarrollo trae consigo la disminución proporcional de los recursos internacionales transferidos a ellos y el estancamiento del monto absoluto de los mismos, así como del deterioro de las condiciones en que se realiza esa transferencia. Las informaciones disponibles señalan algunos puntos de acuerdos alcanzados por la CECLA sobre este particular, entre otros: la necesidad de que la corriente de recursos sea continua, para evitar la suspensión de los programas de desarrollo o el acudir a fuentes de provisión de capital a corto plazo; la conveniencia de que los términos del financiamiento sean flexibles, para permitir acomodarlo a los planes de cada país, eliminando las condiciones restrictivas que con frecuencia lo acompañan; y, en fin, la necesidad de que se acrecienta el monto del financiamiento a los programas nacionales de desarrollo, por parte de organismos internacionales, es decir, el llamado financiamiento suplementario. Por cuanto a este último aspecto, el grupo de trabajo de la CECLA analizó la propuesta del BIRF. Justificadamente, no parecen haber sido sólo los aspectos técnicos de la propuesta los que reclamaron la atención de los delegados, sino también sus presupuestos políticos, puesto que el esquema del Banco Mundial condiciona el otorgamiento de la ayuda financiera suplementaria al resultado de la evaluación que se haga sobre la política económica del país solicitante. La CECLA parece haber llegado al acuerdo de que esa evaluación de los planes de desarrollo se encomiende, por lo menos, hasta cierto punto, a un grupo ad hoc de expertos. No se sabe, desde luego, cuál sería la integración de ese grupo ni en que etapa del proceso de evaluación intervendría; pero de aceptarse esta modificación al esquema del BIRF, sería indispensable asegurar que el grupo de expertos estuviese libre de toda influencia gubernamental, contase con un estatuto bien definido en cuanto a sus atribuciones y actuase dentro de un mecanismo que precise el grado o medida en que sus dictámenes habrán de influir en las decisiones de los organismos financieros internacionales.

Todo hace suponer que la aportación más significativa de la tercera reunión de la CECLA la constituyen sus recomendaciones en materia de preferencias. Se ignora a ciencia cierta si alguna delegación formuló proposiciones concretas sobre un posible sistema de preferencias para las exportaciones latinoamericanas en el mercado de Estados Unidos. Que hubiese o no tal proposición carece de importancia; sí la tiene, en cambio, el hecho de que los delegados hayan reiterado la necesidad de prevenir y contrarrestar la tendencia a la formación de zonas verticales de hegemonía económica propiciadas por sistemas preferenciales discriminatorios, aun en aquellos casos en que se propone un sistema preferencial regional como paso previo a otro más general. El doctor Prebisch resumió el argumento económico que sirve de base a esta tesis:

El enorme potencial del mercado europeo, no solamente del Mercado Común sino de otros países europeos, podría perderse para nosotros. Europa seguiría una política preferencial con los países africanos, mientras América Latina tendría su mercado en Estados Unidos. Las exportaciones adicionales a Estados Unidos habrían tomado el lugar de las exportaciones adicionales que podríamos hacer al mercado europeo, si se lograra una política preferencial de carácter general y no discriminatorio. Por tanto, habría que distinguir entre el efecto a corto plazo que, sin duda alguna, sería el de aumentar nuestras exportaciones a los Estados Unidos, y el efecto a largo plazo que consistiría en que se aumentarían estas exportaciones a expensas de las exportaciones que podríamos hacer al Mercado Común Europeo. ¿Cuál sería, por tanto, el resultado final? Atarnos a ciertos mercados con todas las consecuencias políticas que ello tiene y sin ninguna consecuencia económica neta, porque lo que ganábamos en un lado lo perderíamos en otro lado en cuanto a posibilidades potenciales.

Es probable que el efecto del que habla el doctor Prebisch sea, en realidad, negativo, toda vez que no existe certeza de que los aumentos a corto plazo de las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense fuesen significativos y generalizados; sino que, más bien, tenderán a concentrarse en unos cuantos productos y a beneficiar a unos pocos países.

La resolución de la CECLA en contra de los sistemas de preferencias discriminatorias —que extienden su ámbito cada vez más— quedaría incompleta y resultaría ineficaz si paralelamente no

se avanzara en la búsqueda de formas aceptables de compensación a los países afectados por la pérdida eventual de tales preferencias. La compensación no habrá de ser exclusivamente financiera, la ayuda técnica debe formar un capítulo importante en ella. No es posible dejar de reconocer que los africanos son países de menor desarrollo relativo que la mayoría de los latinoamericanos, y que el planteamiento de la cuestión de un sistema preferencial generalizado y de las eventuales compensaciones deberá discutirse con los propios países africanos. Reparar en el posible daño a las exportaciones latinoamericanas (que no se ha materializado hasta ahora), originado en el sistema vigente de preferencias comunitarias para África, sin reconocer, al mismo tiempo, el grado de desarrollo económico, merecedor de un tratamiento más favorable, habría sido enfocar el problema sin objetividad.

Cuando se conozcan en detalle las resoluciones adoptadas por la CECLA en esta reunión, se descubrirá, seguramente, que una de sus contribuciones más señaladas ha sido la amplitud de miras y la elevada perspectiva para enfocar los problemas que debatió. Se puso de relieve la comunidad de intereses entre Latinoamérica y el resto de los "77". Se subrayó que la unidad del Tercer Mundo es un objetivo que debe prevalecer aún sobre ventajas económicas transitorias y se disipó la preocupación, expresada en otras regiones del mundo en desarrollo, de que podrían establecerse compromisos particulares entre los países industriales del Hemisferio Occidental y América Latina.

La Inversión Extranjera, la Nacional y la Regional

LA reciente polémica entablada sobre el tema de la inversión extranjera por personalidades representativas de la banca y de la industria de México ha permitido que se reafirmen posiciones bien conocidas y que, sin duda, responden a los intereses propios de las partes involucradas en la discusión. No se pretende, en esta ocasión, ahondar en los temas analizados, sino simplemente hacer algunas acotaciones y complementarlas con varios comentarios. Parece que, en las actuales circunstancias, es lo más conveniente.

En primer término, en la tesis sustentada por parte de la banca comercial, destaca la extrema parcialidad de la preocupación. En efecto, mientras se critica el proceso de mexicanización nada se dice acerca del proceso de extranjerización. ¿Es porque las inversiones extranjeras directas que se destinan a adquirir empresas nacionales, a un ritmo que en algunas ramas es arrollador, sirven para "aumentar la planta industrial del país y el volumen de empleos" y no constituyen una simple transferencia de activos? Parece evidente que no es así. En consecuencia, los argumentos básicos de la tesis se debilitan considerablemente.

Un factor adicional que no puede dejar de considerarse es el representado por la creciente tendencia de las empresas norteamericanas a financiarse —en acatamiento del programa de balanza de pagos de su país— por medio de créditos obtenidos en nuestros mercados de dinero y capitales. De esta situación se deriva una contracción del volumen de recursos crediticios a disposición de las empresas nacionales, una presión alcista sobre el costo del dinero y un posible apremio sobre nuestra balanza de pagos.

Además, salta a la vista que en las condiciones presentes de nuestra economía mixta faltan instrumentos idóneos que aseguren la canalización adecuada de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras. Nada, o muy poco, garantiza que el capital mexicano por un lado y el del exterior, por el otro, vayan a donde realmente hace falta para subsanar las carencias del aparato productivo y de los servicios. Resulta extraño que esta circunstancia no se tomara en cuenta en la tesis que comentamos.

Es difícil, en cambio, objetar algunas de las conclusiones que se estamparon en la segunda de las declaraciones que hemos mencionado, la de la CNIT, tales como la de que el ahorro interno es mucho menos insuficiente de lo que se pretende y que, en este caso, el principal problema proviene del

empleo inadecuado que se hace de buena parte del mismo; la de que se necesita "un plan de inversión (que abarque tanto al excedente económico nacional como al extranjero) que garantice la atención de las necesidades de México" y la de que "las normas vigentes en relación con las inversiones extranjeras directas acusan lagunas injustificadas y no responden a las necesidades económicas, ni de México, ni de los propios inversionistas extranjeros".

Indudablemente, la tendencia a recurrir a la aportación de capital extranjero, tanto en forma directa como indirecta, constituye una escapatoria hacia la facilidad en el momento actual, a costa de una posible situación crítica en el futuro. Es decir, sirve para que se eviten o se aplacen muchas reformas de diversa índole, empezando por la fiscal y la bancaria, que podrían crear tensiones en determinados sectores que se sentirían particularmente afectados. Pero, se mire por donde se mire, la tendencia implica peligros y requiere ser frenada.

La cuestión de la falta de disposiciones claras y completas en cuanto a la inversión extranjera en México inquieta desde hace muchos años a amplios sectores de la comunidad económica, aunque los hechos indican que no a todos ni en suficiente grado. En muchas ocasiones, se aplica un criterio casuístico, siendo comprensible que tal procedimiento se preste, a veces, a soluciones arbitrarias.

Ni en una ni en otra de las tesis que se comentan se rechaza o se niega la necesidad de la aportación del ahorro externo al desarrollo de la economía nacional, aunque la actitud que se define respecto a la misma es bien diferente. A nuestro modo de ver el problema sólo tendrá un comienzo de solución si se consigue puntualizar qué es lo que conviene y lo que se pretende. La experiencia de varios países, entre ellos Japón, comprueba, sin lugar a dudas, que la existencia de una reglamentación adecuada de la inversión extranjera está lejos de ser un factor de desaliento a la corriente de capitales, mientras que asegura un aprovechamiento más racional de esos recursos. Se podría, en el caso de México, reflexionar en torno a este principio: una reglamentación que asegure que la empresa extranjera, o con fuerte participación de capital externo, se integre verdaderamente en la economía nacional con todas sus consecuencias, liberándose de la dependencia respecto de su matriz que ahora la caracteriza.

Es obvio, dados los supuestos anteriores, que la exigencia básica es un plan nacional de inversiones, por medio del cual se logre una adecuada asignación tanto del ahorro interno, que habría que fomentar y canalizar bien en primer término, como del ahorro externo que resulte necesario a la luz del plan. Las condiciones en que sería factible la inversión extranjera directa constituirían una cuestión previa por dilucidar.

Ahora bien, vale la pena observar que en ambas tesis, la de una parte del sector bancario y la de una parte del sector industrial, no se alude a las conexiones del problema con el proceso de integración regional en el que participa México. Esta ausencia constituye una prueba más de lo que en otras ocasiones se ha señalado: en las preocupaciones nacionales de carácter económico son pocos, si es que alguno, los países que introducen en sus debates o en sus planes la dimensión regional. Se dirá, y no sin razón, que tal elemento complica el cuadro y no ofrece perspectivas concretas inmediatas; o lo que es lo mismo, que la inversión extranjera considerada en el ámbito regional aparece como un factor más de discrepancia entre países asociados.

No hay duda de que las conclusiones a que se llegó en la ALALC cuando se examinó el asunto son poco prometedoras y muy inciertas; sin embargo, es indispensable que los países miembros del proceso de integración económica regional consideren cada vez más el problema de la inversión extranjera en el marco de dicho proceso. Dos razones principalmente lo hacen indispensable. La primera es que se ha alcanzado ya el criterio común de que la integración regional no puede avanzar mucho más sin una complementación ordenada de las inversiones en el conjunto de la Zona. La segunda es que quizá el examen del problema en su dimensión regional ofrezca líneas de solución más factibles y también menos peligrosas, dado que tendrían el apoyo de un grupo importante de países. La posición aislada de cada uno frente a la presión de los poderosos grupos financieros extrazonales sería sustituida por una posición solidaria y conjunta.

Por último, llama también la atención el hecho de que aún no entre en estos debates la noción de la diferencia que es preciso establecer entre el capital extrazonal y el proveniente de otros países asociados. Quizá esto se deba a que es todavía pequeña la corriente de inversiones intrazonales, sin embargo, no deja de ser urgente que se afinen los conceptos y se acepte que el capital latinoamericano, cuando auténticamente lo sea, debe tener en todos los países asociados un status preferente respecto al capital de fuera de la Zona. Claro está que de este modo se plantea una vez más la necesidad de un plan de inversiones regionales, aunque mínimo y muy limitado al principio.