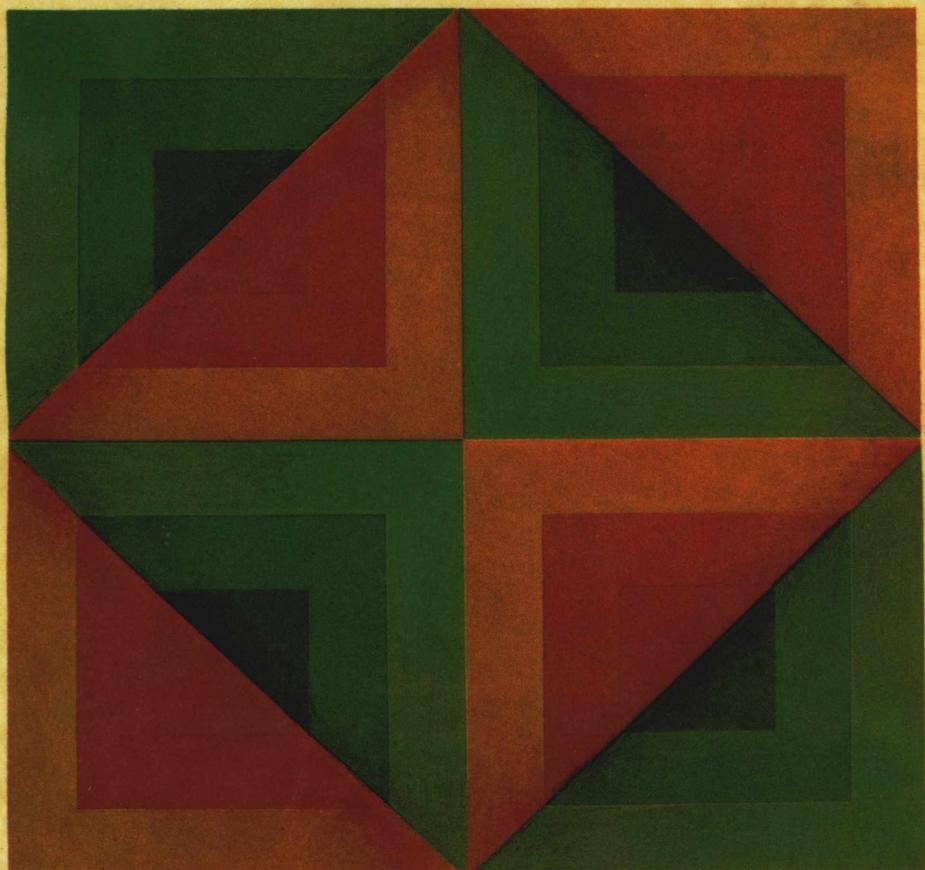


Miguel Alvarez Uriarte

---

# Financiamiento al comercio exterior de México

---



2.0972  
7375

85

l Colegio de México







**FINANCIAMIENTO  
AL COMERCIO EXTERIOR  
DE MÉXICO**



# FINANCIAMIENTO AL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

*Miguel Álvarez Uriarte*



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1985  
© El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco, 20  
10740 México, D.F.

**ISBN 968-12-0277-5**

**Impreso y hecho en México / *Printed in Mexico***

**A**  
**Josephine Anne,**  
**con la esperanza puesta en nuestros hijos**  
**Ana Francisca, Miguel y Tania**



# Índice

Introducción	13
1. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	19
1.1. Establecimiento y facultades	19
1.2. Disponibilidad de recursos	24
1.3. Créditos otorgados	31
1.3.1. De 1943 a 1964	31
1.3.2. De 1965 a 1982	34
1.3.2.1. Comercio exterior	46
1.3.2.2. Producción	54
1.3.2.3. Otros créditos	61
1.4. Sucursales y convenios interbancarios	64
1.5. Fideicomisos y mandatos	73
1.6. Tareas de promoción comercial y otras	75
1.7. Programa financiero 1983	78
1.7.1. Preexportación y exportación de productos primarios y manufacturas	80
1.7.2. Importación de materias primas, partes y refacciones	81
1.7.3. Sustitución de importaciones	81
1.7.4. Equipamiento industrial	82
1.7.5. Industria maquiladora y zonas fronterizas	82
1.7.6. Productos básicos	82
1.7.7. Agente financiero	83
1.7.8. Política crediticia y forma de operar	83
1.8. Impulsora y Exportadora Nacional	84
1.9. Proyecto del Banco Mundial	86
1.10. Resumen y conclusiones	90

2. Banco de México, créditos a la exportación a través de la banca	95
2.1. Antecedentes	95
2.2. Financiamiento a la exportación de manufacturas	97
2.3. Financiamiento a la exportación de productos primarios	104
2.4. Resumen y conclusiones	111
3. Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados	117
3.1. Establecimiento y facultades	117
3.2. Disponibilidad de recursos	127
3.3. Financiamiento y garantías	132
3.3.1. Ventas externas	144
3.3.1.1. Importancia del financiamiento en las ventas externas	144
3.3.1.2. Requisitos y tasas de interés	152
3.3.1.3. Subsidios a las exportaciones (ventas externas y preexportación)	157
3.3.1.4. Plazos y nuevos apoyos	161
3.3.1.5. Estadísticas sobre financiamiento	163
3.3.1.6. Mecanismos financieros	171
3.3.1.7. Créditos a importadores de bienes y servicios mexicanos	175
3.3.1.8. Garantías a la exportación (ventas externas y preexportación)	178
3.3.2. Preexportación	187
3.3.3. Sustitución de importaciones	197
3.3.4. Importaciones	207
3.4. Resumen y conclusiones	208
Anexo: Subvenciones financieras a la exportación y perspectivas de un convenio comercial con Estados Unidos	216
4. Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A.	229
4.1. Antecedentes	229
4.2. Establecimiento	235
4.3. Requisitos y coberturas	236
4.4. Resultados financieros y operaciones	242
4.5. Seguro de crédito interno y reaseguros	251
4.6. Estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros	254
4.7. Complementariedad con el Fomex	257
4.8. Resultados de la encuesta	260

	INDICE	11
<b>4.9. Resumen y conclusiones</b>		<b>261</b>
<b>Anexo: Empresas accionistas de la Comesecc</b>		<b>266</b>
<b>5. <i>Post Scriptum</i></b>		<b>267</b>
<b>6. Conclusiones generales y recomendaciones</b>		<b>283</b>
<b>Índice de cuadros estadísticos</b>		<b>297</b>
<b>Índice de gráficas</b>		<b>299</b>



## Introducción

Poco antes de terminar este trabajo (verano de 1983), el nuevo Gobierno de México había iniciado sus funciones. En los meses inmediatos anteriores hubo acontecimientos extraordinarios, algunos sin precedente histórico, que afectaron la economía del país a tal grado que frenaron drásticamente la gran expansión registrada en los últimos años. En 1982 el producto interno bruto disminuyó 0.5%; la caída fue más pronunciada en el año siguiente (casi 5%).

A mediados de 1982 el deterioro de la balanza de pagos fue muy grave. Al acentuarse la fuga de capitales se restringieron las condiciones para captar y renovar la deuda externa. Esta crisis financiera fue tan violenta que agotó las reservas internacionales y se suspendieron los pagos al exterior; hubo que solicitar urgentemente prórrogas voluntarias a la banca comercial internacional. Poco después se logró negociar la restructuración de los pagos de capital correspondientes a los compromisos adquiridos por los sectores público y privado con vencimientos en los últimos meses de 1982 y los años de 1983 y 1984. Además, se solicitaron préstamos inmediatos a varios países y al Banco de Pagos Internacionales. Fue necesario adoptar un programa de ajuste económico para el periodo 1983-1985, de común acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a fin de recibir su apoyo. Otra medida trascendental fue la interrupción de la libertad cambiaria —tradicional en el país— a consecuencia de la implantación de los controles de cambios, que obedeció al imperativo de detener el éxodo de capitales y las fuertes devaluaciones de la moneda. Por causa de interés público la banca fue nacionalizada.

Para hacer frente a la crisis económica, el nuevo Gobierno adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Éstos anuncian el fortalecimiento de la rectoría del Estado en el desarrollo economi-

co, guiados por una visión transformadora que pretende recobrar la estabilidad, la confianza y la armonía entre los distintos sectores sociales; al mismo tiempo, actúan para recuperar el crecimiento. Intentan convertir la etapa de reajuste en una oportunidad para introducir cambios profundos en las deficiencias estructurales de la economía, a la vez que restablecen la capacidad de progresar sobre bases sólidas de eficiencia y justicia social.

El estrangulamiento externo derivado de la escasez de liquidez internacional que sufre la economía mexicana, no sólo se manifiesta en la falta de recursos para cubrir los compromisos financieros, sino también en la imposibilidad de sostener las importaciones de bienes y servicios, lo que ha tenido efectos adversos sobre el aparato productivo del país, que se caracteriza por su acusada dependencia con respecto de los insumos procedentes del exterior. En estas condiciones es necesario tener en cuenta el estado de la balanza de pagos para que no obstruya el sano desarrollo de la economía mexicana, lo que significa que dentro de la política económica del nuevo Gobierno, la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones tal vez adquieran una singular importancia.

En los últimos años se comprobó que fue impotente el esfuerzo realizado para lograr la autosuficiencia financiera, con base en el fuerte crecimiento controlado de las ventas externas de hidrocarburos. De 1976 a 1982, la participación de dichas ventas en la exportación total de mercancías creció de 14.8 a 76.3 por ciento, mientras languidecía la exigua capacidad exportadora de la industria manufacturera y los productos primarios resentían las desfavorables condiciones de los mercados internacionales. Ante esta situación, se hace imprescindible aplicar una vigorosa política de fomento a las ventas externas de productos no petroleros, en la que los incentivos y la orientación oficial desempeñen un papel determinante. Es en este contexto en el que se desenvuelve esta obra. El financiamiento a las exportaciones, como parte integrante de las políticas comercial y financiera, es uno de los principales elementos que habrá que evaluar para redefinir su orientación, de tal manera que responda con un máximo de eficacia.

En esta investigación se analizan las actividades desarrolladas por las principales instituciones oficiales —desde su fundación hasta finales de 1982— que se ocupan del financiamiento al comercio exterior de México. Se agregaron los acontecimientos más importantes ocurridos hasta el verano de 1983 y se incluyeron programas financieros de este último año, si se dispuso de

ellos.<sup>1</sup> Estos organismos se examinan en el mismo orden en el que fueron surgiendo: el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (Bancomext), creado en 1937; el Banco de México (Banxico), visto desde 1960, cuando autorizó a la banca a canalizar en condiciones preferenciales una parte de su depósito obligatorio en moneda extranjera al financiamiento de las ventas externas de manufacturas, y el fideicomiso Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), establecido en 1962 y administrado por el Banxico hasta mediados de 1983. Complementariamente, aunque éste no es un organismo oficial, se incluye la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec), fundada en 1970 para expedir los seguros contra riesgos comerciales que demandan los financiamientos de las ventas externas con recursos del Fomex. En el capítulo correspondiente a este último fideicomiso se añade un anexo sobre la importancia de los incentivos al comercio exterior mexicano y la legislación de subvenciones en el GATT; se continúa con una investigación sobre los impuestos compensatorios asignados por Estados Unidos a ciertas mercancías procedentes de México y se termina con un análisis sobre las perspectivas de un convenio comercial entre ambos países.

Existen otros organismos financieros del sector público que directa o indirectamente contribuyen con recursos, en condiciones preferenciales, a fomentar el comercio exterior del país, particularmente las exportaciones. Sin embargo, ésa no es la principal actividad que atienden y no es posible identificar su acción en esta área a través de los informes que publican. En este caso se encuentran principalmente: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain), Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei), Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin), Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Fira).

En cuanto a la participación de la banca comercial en las operaciones financieras de comercio exterior, solamente se estudió su intervención en el manejo de recursos que requieren la asistencia del banco central. Por tanto, no se examina su participación en las transacciones de exportación e importación que no hubieran sido apoyadas por el Estado.

Los sucesos extraordinarios acaecidos de septiembre de 1982 al otoño de 1983 afectaron notablemente a los exportadores. Ade-

<sup>1</sup>Ya estando este trabajo en la imprenta hubo sucesos significativos que sólo pudieron incluirse de manera resumida en notas de pie de página.

más, en la última parte de este periodo se elaboraron las versiones preliminares del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983-1988 y el Programa Integral de Promoción de Exportaciones 1983-1988, y se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Tanto estos acontecimientos, como el contenido de los programas y del Plan, fueron resumidos en las partes relacionadas con el sector externo. Con base en esta información se redactó un *post scriptum*, que sirve como cuadro de referencia actualizado para una mejor comprensión de las conclusiones generales y recomendaciones a las que se llegan.

La intención de elaborar este estudio fue conocer facultades, funciones, operaciones, resultados y perspectivas inmediatas de los organismos encargados de fomentar las exportaciones mexicanas. En forma complementaria se ocupa también del auxilio que ofrecen dichos organismos a los empresarios en el campo de la sustitución de importaciones y en el de las compras externas del sector público. Con excepción del Banco de México, dada la amplitud de sus funciones, en las instituciones financieras investigadas se hace referencia a otras de sus actividades, aunque poco o nada tengan que ver con el comercio exterior. En general, con este análisis se obtienen conclusiones y recomendaciones que apuntan hacia una reorganización integral en materia de financiamiento oficial del comercio exterior.

Se recopiló la mayor parte del material publicado sobre las instituciones en cuestión, entrando en contacto con los funcionarios para corroborar y ampliar los datos a fin de aclarar dudas y buscar respuesta a diversas interrogantes. Además, a mediados de 1982, se realizó una encuesta directa con una pequeña muestra de 50 empresarios-exportadores que utilizaban los servicios de dichos organismos; sus contestaciones fueron rectificadas cuando surgieron dudas y en algunos casos aclaradas en las propias instituciones a las que aludían. Hubo preguntas sin respuestas y faltaron datos, tal vez porque la información fue considerada confidencial o porque no existía; en otras interrogantes, las contestaciones fueron parciales y esto se reflejó en que, en ocasiones, no se pudo profundizar como se deseaba. Al surgir incongruencias, éstas pudieron haberse traducido en errores involuntarios, no obstante el gran esfuerzo que se hizo para evitarlos y para que hubiera coherencia y veracidad en la información. El análisis resultó en algunas partes descriptivo debido a la complejidad de las actividades desempeñadas por los organismos estudiados, *v.gr.*, las constantes ampliaciones y modificaciones a las reglas de operación del Fomex. Este trabajo no oculta los problemas detectados, aunque al analizarlos no hubo

intención de exagerar críticas que no condujeran a una mejor comprensión y búsqueda de soluciones.

Después de cada capítulo aparecen un resumen y algunas conclusiones con el propósito de llamar la atención hacia los aspectos más sobresalientes, aun a riesgo de que resulten insuficientes o repetitivos en relación con lo que se dice en el texto. Las conclusiones generales y recomendaciones que aparecen al final se proponen subrayar las partes más destacadas del conjunto del trabajo.

Gracias al apoyo, orientación y estímulo de Víctor L. Urquidi fue posible emprender esta tarea. También agradezco el respaldo de Alfonso García Macías y de Roberto Dávila Gómez Palacio. Recibí la colaboración de Guadalupe Hernández García en la captación, revisión y confrontación de la información estadística empleada y, en la labor mecanográfica, la ayuda de María Gómez Solórzano. Obtuve también la cooperación de algunas personas que gentilmente revisaron ciertas partes del borrador y que aportaron datos y valiosas sugerencias, como Gerardo M. Bueno, Gonzalo Mora Ortiz, Antonio Rubio Sánchez, Federico H. Castro Carrillo, Rosa Lilia Hernández, Guillermo Lucio Gómez y Ramiro Gómez Espinoza. Algunos comentarios tal vez no se reflejaron fielmente en la redacción; en estos casos, el responsable de las deficiencias fue el autor.



# Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

## 1.1. Establecimiento y facultades

Poco después de fundado el Banco de México (Banxico) en 1925, el Gobierno Federal creó una red de bancos oficiales a fin de atender las necesidades de crédito en ciertos sectores de la actividad económica nacional que por su naturaleza no atraían el interés de los bancos privados. Esto sucedió con la producción agrícola ejidal o la de los pequeños propietarios de tierras, las obras públicas de los estados o de la federación, el financiamiento de la pequeña o mediana industria y en general con las actividades que reclamaba el desarrollo económico del país.

En junio de 1937 se fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (Bancomext) por instrucciones y con capital mayoritario del sector público. A diferencia de otros bancos nacionales, a los que se dotó de ciertas facultades definidas en sus respectivas leyes orgánicas, al Bancomext sólo se asignó una escritura constitutiva y se le consideró como un banco que mantendría la forma de una institución de crédito privada. Se previó que paulatinamente y evitando la oposición de intereses se iría adaptando para convertirse en un centro coordinador de las actividades de exportación.<sup>2</sup> En la escritura original se declara que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la concesión que exige la ley, “. . . para fundar una institución de crédito cuya finalidad será promover, desarrollar y organizar el comer-

<sup>2</sup>El Banxico elaboró el proyecto de escritura constitutiva y los estatutos del Bancomext en respuesta a las instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos documentos se adjuntaron a una carta que el Director General del banco central envió al Secretario de esa dependencia; en ella se vislumbran los motivos, finalidades y formas de operar que se recomendaron para el nuevo organismo. Véase Bancomext, *México exportador*, capítulo XVIII, pp. 823-824, Editorial Cultura, México 1939. También véase Bancomext, *Historia de un esfuerzo*, julio de 1962.

cio exterior de México". La Cláusula Primera, modificada posteriormente, designó la sociedad con el objeto de "...operar en virtud de su carácter de institución nacional de crédito dedicada al fomento del comercio exterior de México, al ejercicio de la banca de depósito y para llevar a cabo operaciones fiduciarias".<sup>3</sup> Otras funciones bancarias quedaron supeditadas a la futura autorización de dicha Secretaría. Las facultades del Consejo de Administración<sup>4</sup> del Bancomext permitieron ciertas modalidades que hicieron más flexibles las operaciones, aunque siempre hubo diferencias con la banca del sector privado. Además, se reconoció en la práctica que entre sus funciones no estaba la de competir, sino la de complementar las actividades de la banca comercial.

Sin embargo, la mayor parte de estas funciones tal como quedaron formuladas en la escritura constitutiva y la falta de una ley orgánica que precisara sus facultades, según se indicó antes, impidieron que el Bancomext actuara verdaderamente como el banco oficial, promotor y financiero de la exportación mexicana —como fue el propósito original— y que su actividad y recursos se diversificaran en una gran variedad de operaciones, como el crédito y las facilidades a la producción para el consumo interno y a otras labores muy importantes para la economía del país, pero ajenas al objetivo inicial, como se verá en el curso de este trabajo.

La falta de objetivos concretos y la carencia de facultades determinadas influyeron para que el Banco no se desarrollara paralelamente a los cambios que sobrevinieron en las necesidades de expandir la producción y el comercio exterior del país. El tener que ser autosuficiente en materia financiera, con recursos propios o prestados, fue un tope que le impidió ofrecer tasas de interés que significaran un aliciente notable a favor de los exportadores (excepto cuando acudió al redescuento en el Banxico); nunca dispuso de una red de sucursales que cubriera el

<sup>3</sup>Véase Bancomext, *Escritura constitutiva* que incluye modificaciones hasta el 19 de septiembre de 1968.

<sup>4</sup>De acuerdo con la escritura constitutiva original, la administración del Bancomext quedó a cargo de un Consejo de Administración y de un gerente general, este último después cambió a director general. En un principio la presidencia del Consejo recayó en el Subsecretario de Crédito y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al que sustituyó desde 1951 el Secretario de Economía o quien tuvo a su cargo dicha Secretaría que cambió de nombre; desde abril de 1980 ha sido en el Secretario de Hacienda y Crédito Público. La mayoría de los consejeros han sido altos funcionarios públicos: secretarios de Estado, subsecretarios y directores generales, como los del Banxico e IMCE, entre otros.

país, ni siquiera las tuvo en los principales centros de actividad económica; tampoco pudo brindar los servicios complementarios que ofrecía la banca comercial. En cambio tuvo que atender una gran diversidad de actividades que en ocasiones lo separaron del comercio exterior, atomizando la aplicación de sus recursos y capacidad. Jamás pudo dirigir consistentemente la mayor parte de su atención hacia las empresas exportadoras y acabó por convertirse en un banco al servicio de numerosos organismos del sector público, aunque en sus relaciones con éstos tampoco logró la efectividad requerida, debido a su aparente debilidad frente a la relativa fuerza política de algunas de las más importantes empresas paraestatales.

Desde principios de 1960 el Banxico autorizó que la banca destinara una parte de su depósito obligatorio en moneda extranjera al financiamiento de exportaciones en términos preferenciales.

En junio de 1962 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante la existencia del Bancomext, estableció en el Banxico un fideicomiso denominado Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), asignándole recursos procedentes de un impuesto a las importaciones de mercancías. Actuando como banco de segundo piso, al que acudía toda la banca (incluyendo el Bancomext), el Fomex se convirtió de inmediato en la auténtica institución oficial de apoyo financiero, en términos preferenciales, a las exportaciones y amplió sus facultades para que dicho financiamiento abarcara otras actividades que fomentaran el ingreso o el ahorro de divisas, otorgando para ello ciertos seguros o garantías. ✓

Fueron numerosas las tareas específicas que el Gobierno Federal le encomendó al Bancomext, muchas de las cuales en la actualidad ha dejado de realizar; en ocasiones, la iniciativa partió del propio Banco y se obtuvo el apoyo deseado. Entre estas tareas sobresalieron: *a)* la organización de agricultores-exportadores; *b)* la comercialización externa de ciertos productos agrícolas; *c)* la aplicación de sus recursos para otorgar precios de garantía en apoyo a campesinos y consumidores de artículos básicos alimenticios; *d)* su contribución en la administración de las operaciones de intercambio compensado (importaciones que se realizaban con un valor semejante al de las exportaciones); *e)* la promoción de exportaciones secundarias; *f)* la organización y administración de varios comités o comisiones que ayudaron de manera significativa a estimular el comercio exterior del país; *g)* la firma de diversos convenios interbancarios con otros países; *h)* su intervención en la política comercial del país y en las nego-

ciaciones comerciales o de cooperación económica con otras naciones; i) su participación en los arreglos financieros de las exportaciones del sector público; j) el hacer efectivo a los exportadores los certificados de devolución de impuestos; k) el encomendarle varios fideicomisos o mandatos de carácter económico, social o cultural, y l) el asignarle diversos trabajos de investigación económica y de difusión a través de publicaciones especializadas.

A mediados de 1981, en la Convención Nacional Bancaria, el Secretario de Hacienda y Crédito Público aseguró: "Con la fusión, la última que realiza, del Bancomext con el Banco del Pequeño Comercio, en el curso del presente año se complementará la integración primaria de las redes bancarias de dichas instituciones".<sup>5</sup> Entonces parecía que el Bancomext sería un Banco Nacional de Comercio al orientarse con igual grado de atención hacia el apoyo del comercio externo e interno.<sup>6</sup> Al momento de instrumentar esta unión, las autoridades hacendarias desistieron de llevarla a cabo, pero aceptaron que el Bancomext se convirtiera en banca múltiple y le otorgaron dicha concesión el 30 de septiembre de ese mismo año, a fin de ofrecer los servicios complementarios que brindaba el resto de la banca, en su mayoría integrada a unos cuantos bancos grandes y auspiciada por el Gobierno. Es decir, además de funcionar como banca de depósito y fiduciaria, ahora podría llevar a cabo ciertas operaciones inherentes a las sociedades financieras, a los bancos hipotecarios y a los departamentos de ahorro.

Las facultades del Bancomext le permitieron sobrevivir de manera independiente ante la expansión de los grandes bancos de actividad múltiple y ofrecer algunos atractivos a su pequeña clientela del sector privado. Sin embargo, la diversificación de sus servicios, al atomizar su capacidad financiera, le impidió atender con mayor énfasis una especialización determinada, puesto que el sinónimo de banca múltiple no le releva de su campo de actividad. En efecto, de acuerdo con la primera cláusula de la escritura de la reforma de sus estatutos, suscrita el 9 de noviembre de 1981, el Banco se dedicaría principalmente al fo-

<sup>5</sup>Véase Nafinsa, *El mercado de valores*, núm. 23, junio 8 de 1981, p. 598.

<sup>6</sup>Esto parece paradójico puesto que el 17 de marzo de 1980 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció en el Banxico el fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) con recursos propios para otorgar créditos a tasas preferenciales a fin de impulsar el comercio interior que el Bancomext no habría podido realizar sin acudir al redescuento, igual que hace con el Fomex. Véase Roberto Fernández Leal, "Fondo para el Desarrollo Comercial" en Nafinsa, *El mercado de valores*, núm. 26, junio 30 de 1980, p. 636.

mento del comercio exterior de México y a realizar las operaciones que le faculta la concesión de banca múltiple. Esto coincide con los estatutos de otros bancos oficiales, aunque no con la precisión que asigna una ley orgánica.<sup>7</sup>

Desde la constitución del Fomex, algunos directores generales del Bancomext solicitaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacerse cargo del fideicomiso con base en sus atribuciones como banco oficial, dirigido a financiar el comercio exterior. La respuesta de la Secretaría fue negativa y se basó principalmente en los siguientes argumentos:

1. El Banxico opera a través del Fomex a base de redescuento, por lo que actúa como banco de segundo piso y esta es la "única" forma práctica de otorgar el financiamiento para el que están destinados estos recursos. Se considera que la función de redescuento "compete principalmente al instituto central".

2. Se agregaba que tanto los bancos privados como las sociedades financieras "se resistirían" a redescantar sus operaciones con el Bancomext porque en cierta medida lo consideraban un competidor.

3. En vista de que los bancos privados y las sociedades financieras debían mantener depósitos en el banco central, las operaciones de redescuento y cobro de documentos del Fomex se facilitaban notablemente porque solamente implicaban asientos contables, al hacer uso de los depósitos que mantenían dichas instituciones de crédito.

4. Gracias a las sucursales del Banxico en el interior del país, el redescuento de las operaciones realizadas por los bancos de provincia se llevaba a cabo con gran agilidad.

5. Las garantías de crédito que protegían al exportador eran manejadas por el Banxico a través de sus relaciones e influencia con los bancos centrales latinoamericanos, lo que lo hacía estar en posición ventajosa para gestionar la recuperación de las garantías pagadas con cargo al Fondo.

Además de que las iniciativas para administrar al Fomex se enfrentaron a la negativa de las autoridades hacendarias, el proceso de consolidación de las instituciones financieras puso en

<sup>7</sup>Por ejemplo el Banco Nacional Pesquero, S.A., y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., ambas instituciones oficiales de banca múltiple, cada una de acuerdo con sus leyes orgánicas define con precisión el campo que habrán de atender, independientemente de las amplias facultades que se reservan sus Consejos de Administración. Véase Banpesca, *Bases jurídicas y antecedentes*, capítulo segundo, Artículo 5º (s.f.) y Banobras, *Ley Orgánica*, capítulo primero, Artículo 2º, México 1981.

peligro la existencia misma del Bancomext. No obstante, nuevos acontecimientos vinieron a fortalecerlo.

La grave crisis financiera externa llevó al Estado a adoptar medidas extremas para defender la balanza de pagos, como la del 1º de septiembre de 1982, al implantar el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca, por causas de interés público. El nuevo Gobierno, que entró en funciones tres meses después, adoptó un Programa Inmediato de Reordenación Económica. El 31 de mayo de 1983, el Estado aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en donde se mencionan los criterios generales para la restructuración de la banca nacionalizada y se bosqueja la política de financiamiento del desarrollo, afirmando que: "los fondos y fideicomisos financieros se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de fomento más afín con sus propósitos (. . .)"<sup>8</sup>

Con estos antecedentes, en el *Diario Oficial* del 28 de junio de 1983 apareció publicado el Acuerdo Presidencial por medio del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de coordinadora del sector financiero, propuso a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, sustituir, como fiduciario, al Banxico por el Bancomext, en el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), ". . .ya que ello contribuirá, más eficazmente, en función de las finalidades de dicho Fondo, a alcanzar los objetivos señalados. . ."

## 1.2. Disponibilidad de recursos

Desde su fundación en 1937, hasta antes de concluir el mes de agosto de 1949, el capital social del Bancomext fue de 20 millones de pesos; el capital exhibido inicialmente fue de 6.4 millones; en 1939 y 1944 se incrementó a 7 y 8.6 millones de pesos, respectivamente. El 30 de agosto de 1949 el capital social se elevó a 50 millones y el exhibido a 33.5 millones; hasta el 31 de diciembre de 1981 el capital social volvió a subir a 1 200 millones de pesos, correspondiendo aproximadamente la mitad al capital exhibido.<sup>9</sup> Las acciones del Banco, como sociedad anónima,

<sup>8</sup>Véase "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal", en suplemento de *comercio exterior*, vol. 33, núm. 6, México, junio de 1983, p. 80.

<sup>9</sup>Al momento de su fundación el aporte del sector público (Gobierno Federal, Banxico, Nafinsa y varios bancos nacionales) al capital social pagado fue

nunca estuvieron dentro del mercado bursátil a disposición del público. Dentro del sector público, el Bancomext fue una empresa de participación estatal mayoritaria; con la nacionalización de la banca, el 1° de septiembre de 1982, pasó a ser totalmente del Estado.

Si se compara el monto de este capital, que predominó durante la mayor parte de la existencia de la institución, con la magnitud de los recursos externos captados o del financiamiento y los valores que ha manejado, éste resulta insignificante. Entre los aspectos que contribuyeron a mantener ese desequilibrio se encuentran: *a)* el estricto cumplimiento de las obligaciones; *b)* la acumulación de utilidades que engrosaron constantemente las reservas legales y otras reservas; *c)* el respaldo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la suscripción de obligaciones; *d)* la falta de voluntad por parte del Gobierno Federal para aportar mayor capital (de hecho más que receptor —como ocurre con el Fomex— el Bancomext ha sufrido una sustracción de recursos hacia el Estado a través del pago de dividendos y de impuestos), y *e)* el aumento del capital, recientemente suscrito, estuvo más bien impulsado por sus nuevas funciones de banca múltiple y se facilitó porque las propias reservas se traspasaron al capital social, ya que aparentemente no hubo aportación del Estado.

En el cuadro 1.1 se muestran las fuentes de recursos más importantes que tuvo el Banco en el periodo 1965-1982. Aunque en una sola fecha (cada 31 de diciembre) el Balance General no registra los movimientos que hubo *durante el año*, en ausencia de esta información que no se publica, tal vez los datos disponibles sirvan para ilustrar órdenes de magnitud y tendencias en los diversos conceptos suficientes para entender su evolución.

Con excepción de 1978 y 1979, cuando a finales de año hubo una reducción en los recursos totales, representado por el pasivo y capital, en la misma fecha de los demás años hubo aumentos constantes y sobresalen los que aparecieron al término de 1976, 1980, 1981 y sobre todo el de 1982. Estos últimos se explican por los grandes incrementos en los préstamos provenientes del exterior y en 1976 y 1982, debido a la devaluación de la moneda

de 92.2%, el restante 7.8% correspondió a seis bancos del sector privado. En el aumento del capital exhibido que pasó de 33.5 a 600 millones de pesos, la aportación del Gobierno Federal fue de 482.5 millones (procedente de las propias reservas de capital del Bancomext), es decir, 80.4% del total; otros organismos públicos (Banxico, Nafinsa y Banobras) participaron con 102.4 millones (17%) y la diferencia (2.6%) quedó en otras instituciones públicas y privadas.

CUADRO 1.1

Fuentes de recursos  
(Millones de pesos al 31 de diciembre)

Años	Pasivo y capital	Recursos propios		Préstamos de bancos	
		Total	Utilidades	Internos	Externos
1965	928.8	602.1	71.1	n.d.	n.d.
1966	1 078.1	657.8	60.8	n.d.	n.d.
1967	1 207.7	710.8	57.6	n.d.	n.d.
1968	1 265.4	758.8	52.3	n.d.	n.d.
1969	1 503.7	814.2	59.4	n.d.	n.d.
1970	1 722.5	886.0	70.8	n.d.	18.7
1971	1 734.5	960.6	78.6	n.d.	50.0
1972	2 211.5	1 037.7	81.6	n.d.	380.1
1973	3 803.6	1 106.2	73.1	62.5	1 641.0
1974	5 900.4	1 175.1	74.3	62.5	3 846.9
1975	9 587.1	1 268.1	101.1	437.5	6 193.7
1976	31 132.3	1 403.0	159.0	484.1	27 133.6
1977	37 526.3	1 618.7	237.6	4 141.0	28 524.0
1978	33 013.0	1 744.2	163.2	4 206.4	24 959.2
1979	32 526.7	1 922.0	181.1	1 898.4	25 695.8
1980	44 178.9	2 267.3	348.7	6 189.9	31 135.3
1981	99 388.9	2 826.5	559.2	3 470.1	86 522.1
1982	265 181.9	3 801.2	915.7	7 265.0	224 155.0

\* Si bien no son recursos del Banco que afecten sus activos o pasivos, aquí se anotan los años.

n.d. No disponible.

Fuente: Bancomext, Informes anuales.

nacional. Si se compara la magnitud de los recursos propios,<sup>10</sup> que crecieron continua pero moderadamente, con respecto a los totales de fondos manejados, se verá que el coeficiente de pasivos a recursos propios alcanza niveles muy altos; de menos de 2 al concluir los años que van de 1965 a 1971 a 7.6 al finalizar 1975; después asciende rápida e irregularmente hasta poco más de 20 a igual fecha de 1976 y 1977; se mantiene un poco por debajo de esa cifra al terminar 1978-1980 y llega a un máximo de 35.2 y 69.8 al 31 de diciembre de 1981 y 1982. Por tanto, su capacidad generadora de pasivos estuvo subutilizada en los primeros años, no así en los últimos, cuando llegó al límite asignado a la banca privada (a la que por ejemplo en 1979 se le fijaba en 18 el número de veces que el capital pagado más las reservas, otorgaba como capacidad de pasivos y de 22.5 veces para la banca múltiple)<sup>11</sup> y lo sobrepasó en 1981 y 1982.

El comportamiento de las utilidades es un buen indicador de que en las operaciones ha estado garantizada, en términos generales, la recuperación de su cartera; esto es, en el estado de pérdidas y ganancias el resultado de las cuentas acreedoras supera el saldo de las cuentas deudoras, puesto que cobra por encima de sus costos. Sin embargo, esto no significa que no haya otorgado subsidios a su clientela, como se mostrará más adelante, en virtud de los elevados márgenes que generó la diferencia entre el costo del dinero y las tasas de interés activas aplicadas a la clientela en el mercado financiero mexicano del sector privado.

El margen de utilidades en cifras absolutas ha ido creciendo de forma variada, pero cuando se le compara con el monto de recursos manejados, en números relativos se encuentra una reducción. Al final de los años 1965-1972 el cociente o resultante de utilidades/pasivos registró bajas de 7.6 a 3.7 por ciento, siguió disminuyendo hasta el término de 1975 hasta llegar a 1.1% y desde entonces ha permanecido variando de 0.3 a 0.8 por ciento. Lo que quiere decir que a mayor volumen de operaciones la percepción relativa de utilidades disminuyó hasta mantenerse en el mínimo, tal vez regulado por sus autoridades. A este respecto, los funcionarios del Banco han asegurado que no se trata de lucrar, sino de captar recursos capitalizables para ampliar su

<sup>10</sup>Incluyen al capital social y a las reservas de capital, al superávit (déficit) por revaluación de inmuebles y al importe de los resultados del ejercicio correspondiente.

<sup>11</sup>Véase Pedro Farías García y José D. Pérez Murillo, *Sistema bancario mexicano y su evolución hacia la banca múltiple*, fascículo (s.f.), p. 28.

base crediticia, tomando en cuenta también los costos y cargos menos onerosos para su clientela e inferiores a los que prevalecen en el mercado. Por otra parte las pequeñas pérdidas ocasionales debidas a la irrecuperabilidad de ciertos créditos, han podido ser neutralizadas por el conjunto de las operaciones y sin que llegaran a significar subsidios del Gobierno que se hubieran justificado por razones políticas o sociales.<sup>12</sup> Esto último tal vez haya sucedido con empresas del sector público a las que la institución les hubiera otorgado créditos, pero su recuperación estuvo garantizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En síntesis, puede afirmarse que desde *el punto de vista financiero* y a juzgar por la información disponible, el Bancomext ha tenido una buena administración y esto le ha permitido gozar de prestigio internacional.

De finales de 1965 a diciembre de 1972 los recursos propios del Banco representaron de cerca de la mitad a casi las dos terceras partes del total registrado en el pasivo y capital, lo que denota una posición excesivamente conservadora (ya que dichos fondos pudieron utilizarse en mayor proporción). Poco después, al finalizar los años de 1976-1980, se inició la etapa expansiva que llevó los recursos propios al extremo de significar menos de 5% de los fondos totales, llegando incluso a sólo 2.8% al 31 de diciembre de 1981 y a 1.4% al término de 1982. Esta situación se generó en virtud del desmedido impulso que se le dio a la captación de créditos de la banca comercial internacional, puesto que los créditos obtenidos internamente apenas llegaron a significar 10% y excepcionalmente 20%; dentro de éstos se encuentran los depósitos a la vista —de poca importancia—, otras obligaciones a plazo y a la vista y los préstamos internos de bancos —que incluyen en los últimos años el redescuento de cartera—, en donde se localizan las líneas de crédito del Banxico y los recursos del redescuento en los fideicomisos de fomento del Gobierno Federal. Debido a la propia índole de sus actividades de comercio exterior, conviene destacar los datos publicados por el Fomex; al finalizar 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982, los recursos totales descontados al Banco fueron los siguientes: 458.1, 411.1, 1 188.6, 1 812.8 y 5 943.9 millones de pesos.<sup>13</sup> Como pue-

<sup>12</sup>Hay otros bancos del sector público que por la índole de sus funciones o por el predominio de criterios no estrictamente económicos, registran pérdidas o subvenciones del Gobierno Federal.

<sup>13</sup>Véanse los informes anuales del Fomex. Estos datos se refieren a los créditos en cartera que al 31 de diciembre le tenía descontado al Bancomext; no se refiere a los descuentos *durante el año*.

de observarse en el cuadro 1.1, estos fondos resultan pequeños con respecto a los disponibles por la institución.

El *Informe anual 1982* del Bancomext identifica los recursos que obtuvo a través del redescuento en los fideicomisos de fomento *durante los años* de 1980, 1981 y 1982, con totales respectivos de 5 371, 20 152 y 21 678 millones de pesos (estas últimas cifras incluyen en el mismo orden 885, 9 838 y 9 591 millones de pesos por cesión de cartera a la banca nacionalizada). Al Fomex correspondieron 4 153, 6 883 y 7 152 millones de pesos, respectivamente. En promedio, durante esos tres años, se utilizó 70.5% para financiar la sustitución de importaciones y 29.5% para exportaciones. La otra fuente de fondos para apoyar el financiamiento de exportaciones, la línea de crédito del Banxico para fomentar las ventas externas de productos primarios aportó en esos años 333, 1 807 y 866 millones de pesos. El conjunto de todos los recursos derivados del redescuento apoyó al total del financiamiento del Banco, 13.1, 17.0 y 19.4 por ciento, respectivamente.

La insuficiencia de ahorro interno y lo limitado de los propios recursos del Banco, aunado a las crecientes necesidades de los organismos del sector público (los que en los últimos años demandaron el uso o gasto directo de moneda extranjera) orillaron al Gobierno Federal a valerse del prestigio de la institución para que actuara como agente financiero, a fin de captar mayores créditos externos. Por lo tanto, estos requerimientos no estuvieron determinados estrictamente por fondos prestables para apoyar el financiamiento del comercio exterior del país, sino por el complemento o transferencia de recursos que éste podía ofrecer de acuerdo a las prioridades y a la magnitud de la deuda externa, fijadas por el Gobierno Federal. En una etapa inicial que llega hasta los primeros años de los setenta, la deuda se canalizó principalmente para apoyar las actividades agropecuarias dada la incapacidad de la banca oficial que las atendía, al no poder contratar los créditos externos de manera directa. Esta clase de apoyo se brindó utilizando líneas de crédito a corto plazo de bancos extranjeros, que se renovaban casi automáticamente y que en la práctica se convirtieron en créditos a mediano y largo plazos por cantidades que sumaban decenas de millones de dólares.

Al finalizar 1973, el monto subió a 131.3 millones, continuó ascendiendo y registró un gran incremento al finalizar 1976 que llegó a 1 360.1 millones; en 1978, se redujo un poco y al año siguiente se volvió a elevar hasta alcanzar un máximo al concluir 1981, cuando se contrataron 3 298.6 millones de

dólares.<sup>14</sup> Al finalizar 1981 la deuda total del Banco se calculó en 103 621.6 millones de pesos, correspondiendo a la titulada en moneda extranjera 89 978.6 millones (3 430.4 millones de dólares, incluyendo a otros acreedores además de los bancos) y el resto en moneda nacional. De la moneda extranjera, la deuda externa significó 96.1%. Entre los principales bancos acreedores del Bancomext se encuentran Morgan Guaranty Trust, Chase Manhattan Bank, Bank of Montreal, Intermex, Bank of Tokyo y Manufacturer Hannover Trust.

Además de continuar utilizando las líneas de crédito a corto plazo, a partir de 1976 se inició la contratación de créditos externos con vencimientos superiores a los seis meses. Al mismo tiempo se utilizaron diversos instrumentos de captación y diversificación en cuanto al número de bancos y con respecto a su origen, en donde sobresalieron los de Estados Unidos.

En 1976 primero hubo un préstamo a dos años por 55 millones de dólares, al año siguiente hubo otro a tres años, por 100 millones; en 1978 se obtuvo un crédito sindicado por 700 millones de dólares con vencimiento a diez años (en 1979 no se publicaron los datos); en 1980 hubo tres: uno a siete años por 350 millones de dólares, otro a seis años por 50 millones y otro más a cinco años por 30 millones. En 1981 fueron cuatro: uno a ocho años por 550 millones de dólares, otro a siete años por 50 millones, otro más a tres años también por 50 millones y el último por 118 millones de dólares en aceptaciones bancarias.

En cuanto a la estructura de esta deuda externa por vencimientos, al 30 de junio de 1977 era la siguiente: 36.5% del total a tres meses, 39.4% a seis meses y 7.7% a doce meses, es decir, en un año vencía 83.6%. A mediados de 1979, dicha situación se modificó ya que se preveían vencimientos a seis meses por 31% del total y para el 31 de diciembre de 1980 de 7.6%; a mediados de 1981 se *programaron* amortizaciones para el 31 de diciembre de 1982, lo que significaría pagar 1 334.8 millones de dólares, es decir 38.5% de la deuda externa total del Banco preveiente a finales de 1981. Por orden de importancia los principales acreedores durante 1982 fueron Morgan Guaranty Trust, Royal Bank of Canada, Chase Manhattan Bank y Manufacturer Hannover Trust, los que en conjunto absorberían 301.9 millo-

<sup>14</sup>Esta cifra difiere de la aparecida en el *Informe anual, 1981* (p. 13) que menciona 4 590.4 millones de dólares porque probablemente se refiere a todo el año. Este dato que resulta más completo no pudo utilizarse por carecer de las cifras de los años anteriores.

nes de dólares, es decir 22.6% del total de vencimientos para esa fecha.<sup>15</sup>

El *Informe de 1982* registra en ese año una deuda externa total de 3 901.6 millones de dólares. Si se deduce la parte que se pudo amortizar antes de agosto, al finalizar ese año sumó 3 314 millones de dólares, de los cuales 2 168.2 millones correspondieron a pasivos de largo plazo y 1 145.8 millones a pasivos de corto plazo. El 93.7% de este total fueron dólares estadounidenses y la diferencia otras monedas como yenes japoneses, florines holandeses y marcos alemanes.

Existen otras fuentes de recursos en las que ha intervenido el Banco que se registran en las llamadas Cuentas de Orden que no afectan ni a los pasivos ni a los activos de la institución. Por su magnitud, fueron muy significativas en el lapso 1965-1975 (véase el cuadro 1.1) ya que superaron en valor a todos los recursos que manejó el Banco; en esos años se trató sobre todo de su participación en avales, los que requerían del endoso del Banco para transmitir fondos foráneos que demandaba la banca oficial agropecuaria. A partir de 1976 esto dejó de realizarse porque se consolidó esa deuda a corto plazo por otra que se documentó a mayor plazo. También a partir de 1976 comenzó a adquirir cada vez mayor importancia la intermediación financiera de la institución en la apertura de créditos irrevocables. El valor de los bienes en fideicomiso o mandato cuantifica el patrimonio fiduciario; sus operaciones se tratan por separado.

### 1.3. Créditos otorgados

#### 1.3.1. De 1943 a 1964<sup>16</sup>

En el cuadro 1.2 aparecen los créditos del Bancomext durante el periodo 1943-1964 a precios corrientes.

Desde que el Banco se fundó no ha dejado de atender las actividades agropecuarias, en apoyo a la producción y comercialización de sus productos ya sea mediante el refinanciamiento a la banca oficial agropecuaria o de manera directa; al principio concentró sus recursos en estas tareas, pero el paso de los años

<sup>15</sup>Véase Bancomext, Departamento de Presupuestos, "Presupuesto 1982" (mimeo) (s.f.).

<sup>16</sup>Para la información que comprende las primeras actividades del Banco hasta las de los años cuarenta, véase a Gonzalo Mora Ortiz, *El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.*, Editorial Ruta, México, 1950.

**CUADRO 1.2****Créditos y financiamientos, 1943-1964**  
*(Millones de pesos)*

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Regulación de precios</i>	<i>Comerciales</i>	<i>Producción</i>
1943	241.8	81.0	57.3	103.5
1944	533.7	340.4	103.0	90.3
1945	435.2	240.5	106.4	88.3
1946	653.8	269.3	141.1	243.4
1947	720.1	374.4	189.6	156.1
1948	775.7	350.6	175.7	249.4
1949	697.3	337.2	63.0	297.1
1950	847.1	458.5	48.0	340.6
1951	1 303.0	628.2	76.6	598.2
1952	1 501.2	824.7	107.2	569.3
1953	1 475.2	1 028.9	389.5	56.8
1954	1 668.6	1 006.2	574.9	87.5
1955	1 420.4	816.6	449.5	154.3
1956	1 755.9	1 093.7	501.7	160.5
1957	2 004.3	1 156.3	690.1	157.9
1958	2 075.4	1 280.7	636.7	158.0
1959	2 845.3	1 861.2	819.8	164.3
1960	3 484.0	1 781.7	976.1	726.2
1961	1 631.7	—	666.9	964.8
1962	1 946.7	—	733.7	1 213.0
1963	2 312.6	—	679.1	1 633.5
1964	2 904.4	—	1 015.3	1 889.1

Fuente: Bancomext, Informes anuales.

redujo la intervención al ceder sus funciones a otras instituciones del sector público.

En 1937 se constituyó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (Ceimsa) que funcionó como un departamento comercial del Bancomext a fin de hacer efectivos los precios de garantía de los agricultores, de efectuar importaciones de alimentos básicos y de proteger al consumidor mediante adecuados abastecimientos a precios reducidos y estables. Los créditos denominados para la regulación de precios se ejercieron hasta finales de 1960, puesto que a principios de 1961 se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) a la que

se dotó con sus propios recursos; posteriormente el Banco sólo continuó interviniendo de manera ocasional en el auxilio de sus operaciones. De 1943 a 1960 estos créditos absorbieron de la mitad a las dos terceras partes de los totales.

Siguieron en orden de importancia los préstamos a la producción agrícola. Para atender en forma directa las solicitudes se crearon en 1940 dos filiales: el Banco Provincial de Sinaloa y el Banco de Zamora; poco después dos sucursales que se establecieron una en Tapachula, Chiapas (1941) y la otra en Villahermosa, Tabasco (1942). Al constituirse el Banco Nacional Agropecuario en 1965 y 1966 le fueron traspasadas las filiales y sucursales. La otra forma de apoyo a la producción agrícola se llevó a cabo de manera indirecta mediante la intervención en la captación y transferencia de recursos financieros del exterior a los bancos nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, los que no podían ser sujetos de crédito de la banca comercial internacional. Esta intervención consistía en el otorgamiento de avales, que continuaron con el Banco Nacional Agropecuario y se suspendieron a finales de 1976 por órdenes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se creó el Banco Nacional de Crédito Rural. Este refinanciamiento fue considerado por las autoridades del Bancomext como créditos directos a la producción y no fue sino a partir de 1965 cuando apareció como financiamiento a la banca oficial, en donde también se incluyeron fondos traspasados en mucho menor escala al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, de acuerdo con la publicación de los informes anuales de la institución. El conjunto de créditos que hasta 1960 se otorgó a la producción agropecuaria significó cuando mucho una tercera parte del total. Al desaparecer los créditos a la regulación de precios, de 1961 a 1964, se elevó su participación de 60 a 70 por ciento del total.

De 1943 a 1964 los créditos comerciales se mantuvieron en alrededor de una tercera parte del total de los financiamientos del Banco. Un poco menos de la mitad de estos recursos —es decir, aproximadamente 15%— se destinó al apoyo de la comercialización de exportaciones, sobre todo de productos agrícolas en donde sobresalieron el algodón, el café, el henequén, la fresa y el tabaco, entre otros. Muy pocos fueron los productos manufacturados, como azúcar o libros. Por su parte, a las importaciones correspondió cerca de 20% del total de los créditos ejercidos, en donde predominaron las compras de papel periódico (con cantidades que representan de la mitad a dos tercios); entre otros productos estaban los fertilizantes, algunos siderúrgicos (acero, lámina y tubos de fierro, etc.) y maquinaria.

### 1.3.2. De 1965 a 1982

En los cuadros 1.3, 1.4 y 1.5 se presentan los créditos (y los refinanciamientos a la banca oficial) otorgados por el Bancomext en los años de 1965 a 1982, desglosados en los principales conceptos que se agrupan: comercio exterior, producción y "otras actividades". Esta información también se calculó a precios constantes de 1970, lo que permite una mejor comprensión de su verdadero comportamiento.

En las gráficas 1.1 a 1.4 se aprecia mejor la evolución comparativa que tuvieron estos financiamientos. Los créditos al comercio exterior (núm. 2) y a la producción (núm. 3) destacan a precios constantes por su lento desarrollo, mientras que los aplicados a "otras actividades" reflejan un fuerte dinamismo a partir de 1974. Si en estas gráficas se separa el comportamiento sexenal de tres periodos, 1965-1970, 1971-1976 y 1977-1982, ligado a las administraciones gubernamentales respectivas, podrá verse que sólo en la segunda se aprecia un crecimiento racional, siendo el último el más irregular e imprevisible y el más orientado hacia labores no ligadas con el comercio exterior ni con la producción.

Medido a precios corrientes el monto total de los créditos del Banco registró un estancamiento en el lapso 1965-1970, con promedio de 3 337.4 millones de pesos; en el sexenio 1971-1976 el crecimiento fue constante y llegó a los 21 238.6 millones en el último año; finalmente en el periodo 1977-1982 registró un aumento extraordinario, alcanzando 118 841.1 millones de pesos en 1981 y 111 667.6 millones en 1982. A precios de 1970, la evolución real resultó apenas parecida. Después de registrar 5 186.3 millones en 1965, se superó esta cantidad hasta 1973 con 7 285.9 millones; en los años siguientes la evolución fue irregular, en 1981 llegó a alcanzar un máximo de 17 771.8 millones, y al año siguiente descendió a 10 602.7 millones de pesos. Por tanto puede afirmarse con base en estos datos que la política del Banco no ha sido programada ni consistente para crear un desarrollo real sostenido en el apoyo financiero de sus actividades, ni tampoco ha evolucionado durante los periodos sexenales en los que cada Gobierno imprime una política de crédito determinada que se manifiesta en los acuerdos del Consejo de Administración de la institución que se renueva cada seis años.

A las actividades de comercio exterior se les aplicó en promedio 42% del total de los créditos en el periodo 1965-1976; éste se redujo a 38.9% en el sexenio 1977-1982. Por su parte los refinanciamientos a la banca oficial para la producción agropecua-

CUADRO 1.3

Créditos y financiamientos, 1965-1970  
(Millones de pesos)

	A precios corrientes						A precios constantes <sup>a</sup>					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>Total</i>	3 962.4	3 146.6	2 526.3	2 642.1	3 423.1	4 323.9	5 186.3	3 934.5	3 014.7	2 955.4	3 653.2	4 323.9
Al comercio exterior	692.3	1 316.5	1 357.5	1 532.2	1 490.3	1 914.9	906.1	1 647.7	1 619.9	1 713.9	1 590.5	1 914.9
Exportación	275.0	682.0	657.2	757.1	631.3	826.7	359.9	853.6	784.2	846.9	673.7	826.7
Importación	417.3	634.5	700.3	775.1	859.0	1 088.2	546.2	794.1	835.7	867.0	916.8	1 088.2
A la producción	1 558.5	1 540.6	705.0	711.7	1 377.5	1 780.2	2 039.9	1 928.2	841.3	796.1	1 470.1	1 780.2
Preexportación	-	-	-	-	20.7	24.0	-	-	-	-	22.1	24.0
Sustitución de importaciones	-	-	-	12.3	17.4	14.3	-	-	-	13.8	18.6	14.3
Financiamiento a la banca oficial <sup>b</sup>	1 558.5	1 540.6	705.0	699.4	1 339.4	1 741.9	2 039.9	1 928.2	841.3	782.3	1 429.4	1 741.9
A otras actividades	1 711.6	286.5	463.8	398.2	555.3	628.8	2 240.3	358.6	553.5	445.4	592.6	628.8
Comercio local	1 512.8	183.8	263.2	395.0	553.2	627.2	1 980.1	230.0	314.1	441.8	590.4	627.2
Varios <sup>c</sup>	198.8	102.7	200.6	3.2	2.1	1.6	260.2	128.6	239.4	3.6	2.2	1.6

a. De 1970, conforme al índice de precios para los servicios financieros del producto interno bruto, que elabora el Banco de México.

b. Incluye principalmente al banco o a los bancos que apoyan actividades agropecuarias y al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.

c. Incluye préstamos a mediano plazo e hipotecarios al personal de la Institución.

Fuente: Bancomext, Informes anuales.

## CUADRO 1.4

Créditos y financiamientos, 1971-1976  
(Millones de pesos)

	A precios corrientes						A precios constantes <sup>a</sup>					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Total</i>	5 305.7	6 302.7	9 602.9	14 052.5	18 255.9	21 238.6	4 469.8	5 022.0	7 285.9	8 653.0	9 352.5	8 882.7
Al comercio exterior	2 233.6	2 643.2	5 282.4	5 870.2	6 860.4	8 429.1	1 881.7	2 106.1	4 007.9	3 614.7	3 514.6	3 525.3
Exportación	904.7	1 925.2	3 224.1	1 637.6	1 314.2	2 362.6	762.2	1 534.0	2 446.2	1 008.4	673.3	988.1
Importación	1 328.9	718.0	2 000.3	3 970.8	5 197.4	5 988.1	1 119.5	572.1	1 517.7	2 445.1	2 662.6	2 504.4
Servicios	—	—	58.0	261.8	348.8	74.5	—	—	44.0	161.2	178.7	31.2
A empresas en el extranjero	—	—	—	—	—	3.9	—	—	—	—	—	1.6
A la producción	2 418.8	3 099.6	3 699.9	7 927.3	10 939.6	11 709.9	2 037.7	2 469.8	2 807.2	4 881.3	5 604.3	4 897.5
Preexportación	237.4	136.6	117.5	2 016.6	3 805.7	2 629.8	200.0	108.8	89.1	1 241.7	1 949.6	1 099.9
Sustitución de importaciones	35.5	227.1	279.5	489.4	660.9	1 112.5	29.9	181.0	212.1	301.4	338.6	465.3
Financiamiento a la banca oficial <sup>b</sup>	2 145.9	2 735.9	3 302.9	5 421.3	6 473.0	7 362.8	1 807.8	2 180.0	2 506.0	3 338.2	3 316.1	3 079.4
Otros <sup>c</sup>	—	—	—	—	—	604.8	—	—	—	—	—	252.9
A otras actividades	653.3	559.9	620.6	255.0	455.9	1 099.6	550.4	446.1	470.8	157.0	233.6	459.9
Financiamiento al sector público	—	—	—	—	—	249.8	—	—	—	—	—	104.5
Comercio local	651.8	558.8	617.8	239.2	449.3	836.4	549.1	445.3	468.7	147.3	230.2	349.8
Varios <sup>d</sup>	1.5	1.1	2.8	15.8	6.6	13.4	1.3	0.8	2.1	9.7	3.4	5.6

a. De 1970, conforme al índice de precios para los servicios financieros del producto interno bruto, que elabora el Banco de México, S.A.

b. Incluye principalmente al banco o a los bancos que apoyan actividades agropecuarias y al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.

c. Incluye mercancías para el consumo interno.

d. Incluye préstamos a mediano plazo e hipotecarios al personal de la Institución.

Fuente: Bancomext, Informes anuales.

CUADRO 1.5

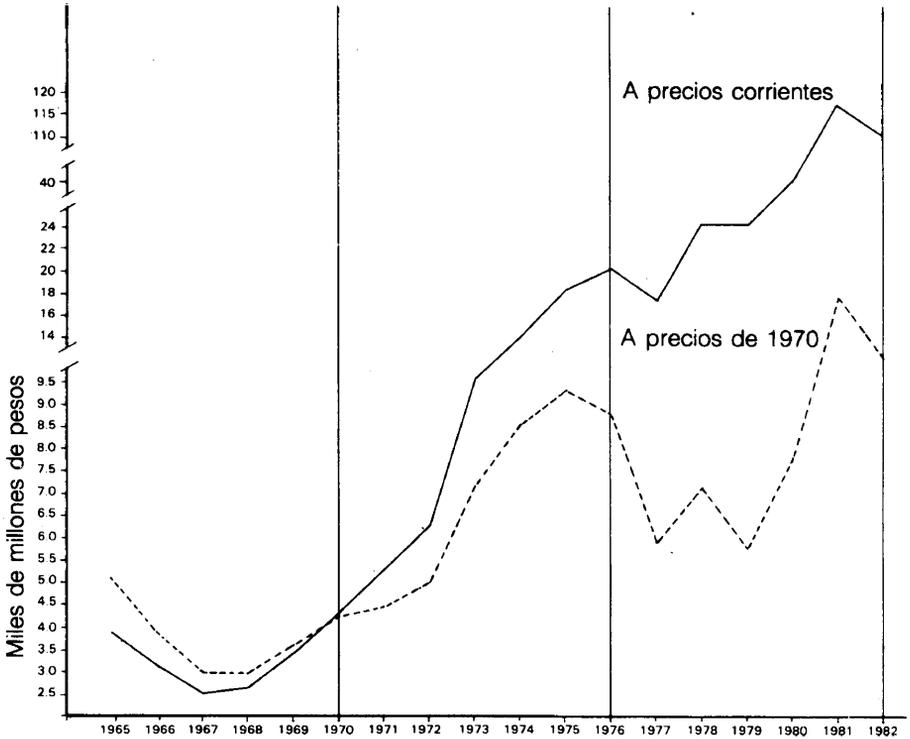
Créditos y financiamientos, 1977-1982  
(Millones de pesos)

	A precios corrientes						A precios constantes <sup>a</sup>					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Total</i>	17 622.4	24 171.7	24 156.5	41 131.5	118 841.1	111 667.6	5 929.4	7 191.6	5 721.7	7 793.0	17 771.8	10 602.7
Al comercio exterior	10 660.0	11 352.2	10 775.8	16 350.3	36 925.1	45 278.9	3 586.8	3 377.6	2 552.4	3 097.8	5 521.9	4 299.1
Exportación	2 664.5	1 734.7	1 518.1	1 176.4	4 149.6	5 655.7	896.5	516.1	359.6	222.9	620.5	537.0
Importación	7 177.5	5 096.9	7 530.2	14 731.4	30 404.8	39 047.6	2 415.0	1 516.5	1 783.6	2 791.1	4 546.9	3 707.5
Servicios	106.8	12.5	21.4	7.4	7.8	2.3	35.9	3.7	5.1	1.4	1.2	0.2
A empresas en el extranjero	711.2	4 508.1 <sup>d</sup>	1 706.1	435.1	2 362.9	573.3	239.4	1 341.3	404.1	82.4	353.3	54.4
A la producción	5 733.0	7 000.5	8 233.5	14 254.5	18 051.2	20 620.3	1 929.0	2 082.8	1 950.1	2 700.8	2 699.4	1 957.9
Preexportación	3 661.9	3 676.7	3 546.5	4 979.1	7 733.2	9 888.0	1 232.1	1 093.9	840.0	943.4	1 156.4	938.9
Sustitución de importaciones	1 946.3	3 136.9	4 060.8	7 251.2	9 185.7	8 432.5	654.9	933.3	961.8	1 373.9	1 373.7	800.6
Otros <sup>b</sup>	124.8	186.9	626.2	2 024.2	1 132.3	2 299.8	42.0	55.6	148.3	383.5	169.3	218.4
A otras actividades	1 229.4	5 819.0	5 147.2	10 526.7	63 864.8	45 768.4	413.6	1 731.2	1 219.2	1 994.4	9 550.5	4 345.6
Equipamiento industrial	-	-	-	-	23 697.4	3 374.6	-	-	-	-	3 543.8	320.4
Financiamiento al sector público	754.0	4 634.5	545.0	5 749.8	29 350.7	31 181.2	253.7	1 378.9	129.1	1 089.4	4 389.2	2 960.6
Financiamiento a la banca oficial	-	220.3 <sup>c</sup>	-	727.5 <sup>d</sup>	2 366.6 <sup>e</sup>	6 258.6 <sup>f</sup>	-	65.5	-	137.8	353.9	594.2
Financiamiento al sector privado	100.0	549.5	4 161.9	3 335.9	5 186.6	3 414.3	33.6	163.5	985.8	632.0	775.6	324.2
Comercio local	364.3	395.4	415.5	431.6	3 133.1	1 235.5	122.6	117.6	98.4	81.8	468.5	117.3
Coinversión	-	-	-	222.3	-	-	-	-	-	42.1	-	-
Varios <sup>g</sup>	11.1	19.3	24.8	59.6	130.4	304.2	3.7	5.7	5.9	11.3	19.5	28.9

a. De 1970, conforme al índice de precios para los servicios financieros del producto interno bruto (PIB), que elabora el Banco de México; para 1981 y 1982 se aplicó a dicho índice el incremento del índice de precios implícito del PIB; b. Incluye mercancías para el consumo interno; c. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.; d. Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. y Banco Provincial de Sinaloa, S.A.; e. Corrige cifra publicada. Incluye a los bancos nacionales Cinematográfico y de Crédito Rural, y a Nacional Financiera, S.A.; f. Incluye a los bancos nacionales Cinematográfico, Pesquero y Portuario, y a Nacional Financiera, S.A. y g. Préstamos a mediano plazo e hipotecarios al personal de la institución. Fuente: Bancomext, Informes anuales e información directa para 1982.

## GRÁFICA 1.1

## Bancomext, créditos totales



ria absorbieron alrededor de 37% del total en el lapso 1965-1976 y en este último año desaparecieron. Los créditos directos aplicados principalmente a la producción exportable o sustitutiva de importaciones captaron 16.5% en 1971-1976 y subieron a 21.9% en 1977-1982. Por su parte, el concepto de "otras actividades" demandaron en promedio 20.2% de los recursos en 1965-1970, 4.9% en 1971-1976 y 39.2% en 1977-1982. Durante 1981 ascendieron al máximo con 53.8% del total. Esto último significa que el Bancomext dedicó gran parte de sus fondos a realizar funciones ajenas a los propósitos que consigna su escritura constitutiva.

Para conocer la utilización de sus recursos, contablemente definidos como Activo y su aplicación en el otorgamiento de préstamos que se registran en la llamada cartera de créditos, se re-

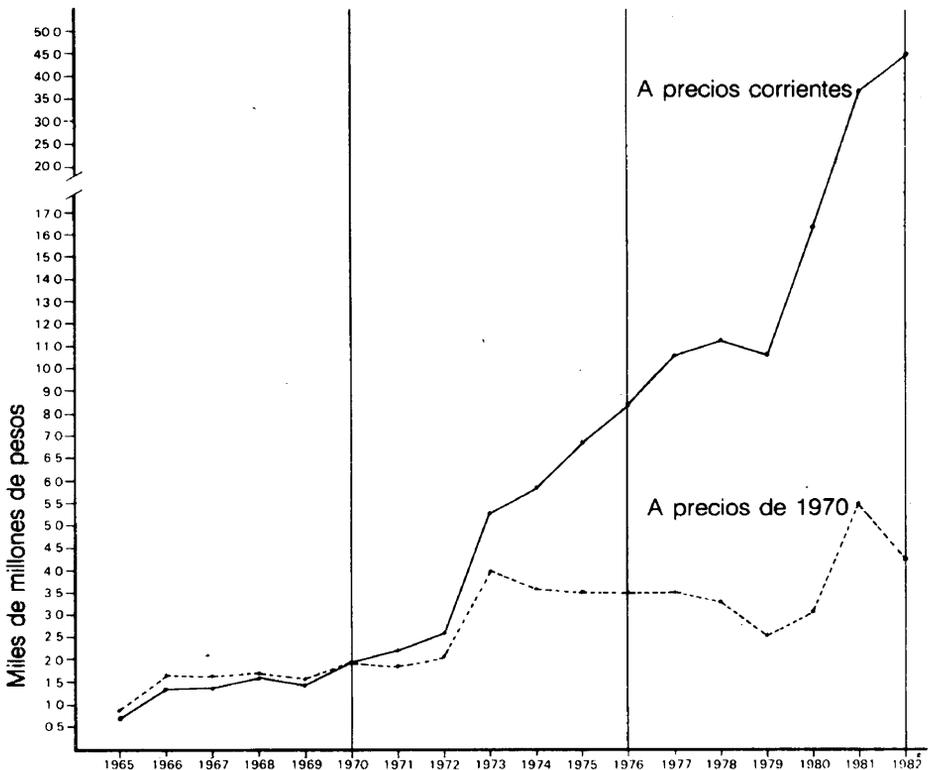
currió al Balance General al 31 de diciembre de cada año comprendido en el periodo 1965-1982 que aparece en el cuadro 1.6.

Con excepción de las cifras correspondientes al concluir 1978 y 1979, al final de los demás años aparece un crecimiento constante en donde destacan 1976 (relacionado en parte con la devaluación de la moneda ocurrida el 1° de septiembre de ese año, puesto que la mayor proporción de sus recursos se documentó en moneda extranjera), 1981 y especialmente 1982 (este último año también como consecuencia de la devaluación del peso mexicano); durante este periodo los aumentos se explican por la mayor captación de créditos externos.

Al concluir los primeros años de 1965 a 1969, los recursos destinados a los préstamos representaron alrededor de las dos terceras partes del total, por lo que la diferencia se destinó a otras

## GRÁFICA 1.2

### Bancomext, créditos al comercio exterior

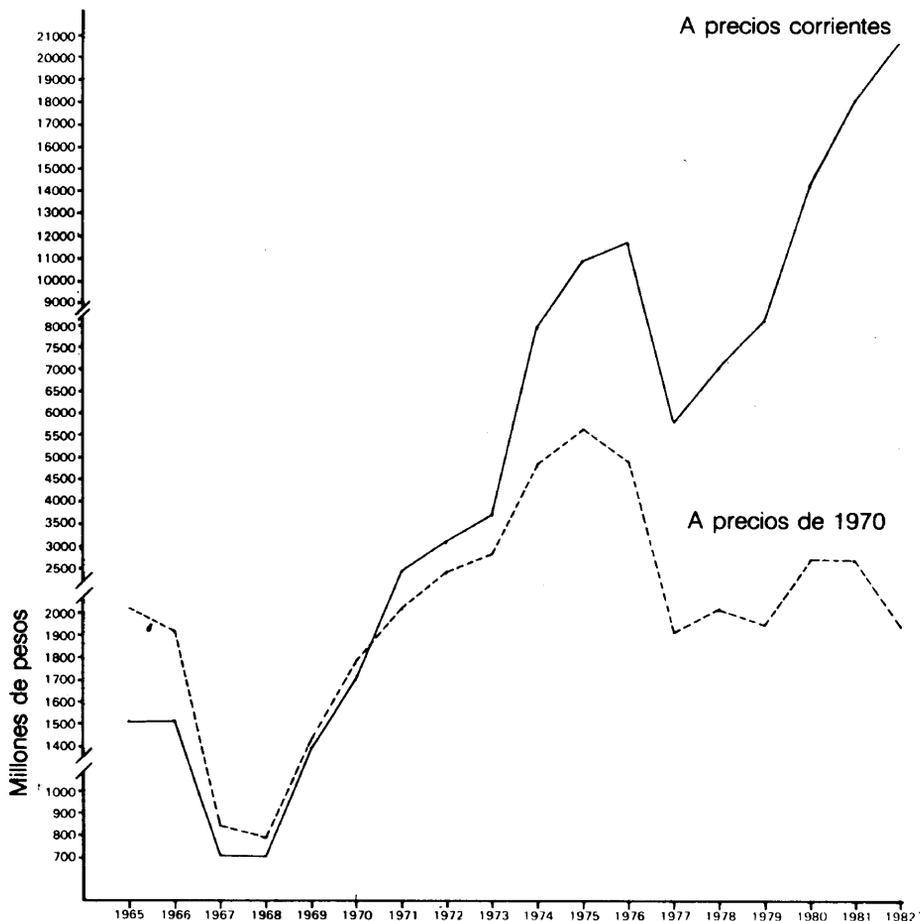


finalidades, ajenas al otorgamiento de créditos ya que hubo importantes cantidades que se invirtieron en acciones, valores gubernamentales y de renta fija, otras inversiones, etc. Posteriormente, la porción destinada a préstamos se elevó hasta que llegó a establecerse por encima de 90% a partir de finales de 1976. Aunque en pequeñas cantidades, el Banco ha invertido recursos en empresas extranjeras de coparticipación mexicana, como Intermex y Astilleros Españoles.

Las principales formas adoptadas en los préstamos que otorga

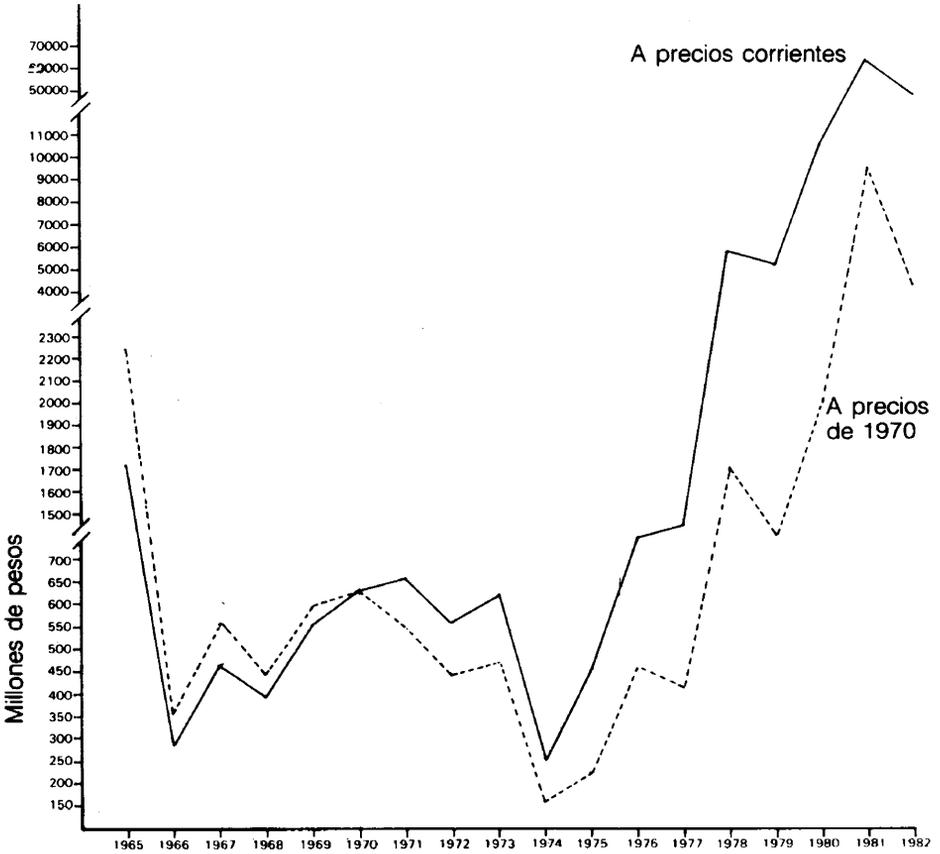
GRÁFICA 1.3

Bancomext, créditos a la producción



## GRÁFICA 1.4

## Bancomext, créditos a otras actividades



el Bancomext son la directa y quirografaria (desde 1980), y la prendaria, todas a corto plazo con un máximo de 180 días, renovables a 360 días. Cuando se trata del sector público, hacia el que canaliza la mayor parte de sus créditos, la redocumentación semestral se produce de forma automática y en esa medida se convierte en cartera "congelada"; esto no sucede cuando se refiere a la clientela del sector privado.

Los préstamos hechos a través del descuento de documentos resultan insignificantes dentro de los totales. Otros créditos de habilitación o avío y refaccionarios (a plazos superiores a un año), durante el lapso comprendido de finales de 1965 a 1972

Activo y cartera de créditos  
(Millones de pesos al 31 de diciembre)

Años	Préstamos						Otros activos
	Activo total	Descuentos	Directos y prendarios	Habilitación o avío	Refaccionarios	Total	
1965	928.8	8.3	336.2	84.7	109.5	538.7	390.1
1966	1 078.1	40.0	535.2	48.3	63.7	687.2	390.9
1967	1 207.7	37.8	802.9	29.3	21.4	891.4	316.3
1968	1 265.4	57.0	720.8	16.4	10.1	804.3	461.1
1969	1 503.7	120.9	1 022.3	18.5	4.0	1 165.7	338.0
1970	1 722.5	116.1	1 223.1	21.5	1.7	1 362.4	360.1
1971	1 734.5	52.0	1 270.7	32.1	3.8	1 358.6	375.9
1972	2 211.5	77.0	1 691.2	97.9	7.8	1 873.9	337.6
1973	3 803.6	98.6	3 152.5	68.9	9.9	3 329.9	473.7
1974	5 900.4	123.3	5 011.3	107.0	24.1	5 265.7	634.7
1975	9 587.1	254.0	8 030.4	74.4	7.9	8 366.6	1 220.5
1976	31 132.3	327.8	29 370.9	27.5	6.8	29 733.0	1 399.3
1977	37 526.3	116.1	35 690.8	246.0	4.0	36 056.9	1 469.4
1978	33 013.0	211.6	31 192.7	249.5	1.7	31 655.5	1 357.5
1979	32 526.7	89.5	30 319.8	310.7	—	30 720.0	1 806.7
1980	44 178.9	176.7	38 874.2 <sup>a</sup>	1 571.8	197.9	40 872.0 <sup>b</sup>	3 306.9
1981	99 388.9	76.6	90 340.9 <sup>a</sup>	3 706.3	2 017.7	96 231.5 <sup>c</sup>	3 157.4
1982	265 181.9	65.6	221 475.0 <sup>a</sup>	10 747.2	7 502.1	239 990.3 <sup>d</sup>	25 191.6

a. Incluye préstamos quirografarios.

b. Incluye préstamos con garantía inmobiliaria por 51.4 millones.

c. Incluye préstamos con garantía inmobiliaria por 90.0 millones.

d. Incluye préstamos con garantía inmobiliaria por 188.9 millones y préstamos con garantías de unidades industriales por 11.5 millones.

Fuente: Bancomext, Informes anuales.

tuvieron alguna importancia puesto que variaron de 7 a 22 por ciento del total y posteriormente estuvieron por debajo del mínimo.

Al 31 de diciembre de 1981 y 1982 la cartera de créditos sumó 96 144.9<sup>17</sup> y 239 990.3 millones de pesos, respectivamente; el dato que se tiene de 1981 muestra que 94.7% del total estaba en moneda extranjera y la diferencia en moneda nacional. Otra forma de clasificar estos créditos se refiere a los beneficiarios; a las diversas entidades del sector público se le canalizaron 89 985.4 millones de pesos al concluir 1981, de los cuales 93.6% era moneda extranjera y el resto moneda nacional. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le destinaron 43 514.6 millones (probablemente para cubrir las necesidades de diversos organismos públicos); le siguen la Comisión Federal de Electricidad, Fertimex, PIPSA e Inmecafé, que en conjunto recibieron 34 173.2 millones; otros organismos que destacaron fueron Banpesca, Fonacot, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Conasupo, con un total de 4 802.4 millones de pesos. Todas estas entidades seleccionadas captaron 91.7% del total destinado al sector público. En cuanto a la clientela del sector privado, los créditos sumaron 6 159.5 millones de pesos, es decir solamente 5.3% del total: 3 603.7 millones en moneda nacional y el resto en moneda extranjera. A diferencia del sector público en donde aparecen unos cuantos receptores de cuantiosos créditos, en el sector privado hubo cierta diversificación; los mayores clientes registraron pocos cientos de millones de pesos y la mayoría cantidades menores a los 100 millones; entre los principales figuran: Industrias IEM, Construcciones de Aluminio, Industrias Unidas, Tubos de Acero de México, Conjunto Manufacturero, Industria Mexicana de Tambores, Conductores Monterrey y Panamericana de Válvulas.

El *Informe anual 1982* afirma que de los totales financiados al sector público durante 1981 y 1982 le correspondió 81.9 y 80.5 por ciento, respectivamente y la diferencia al sector privado.

La Coordinación General del Estudio sobre Protección Efectiva que dirigió la Secretaría de Comercio estimó los montos de los subsidios que otorgaron las diversas instituciones financieras del Gobierno Federal. Para el Bancomext los calculó en 1 708 millones de pesos en 1979 y en 3 454 millones en 1980, lo que significa 7.1 y 8.4 por ciento del total de los créditos ejercidos, respectivamente.

<sup>17</sup>Esta cifra difiere un poco a la consignada en el cuadro 4 que es de 96 231.5 millones de pesos.

## CUADRO 1.7

Estimación de subsidios<sup>a</sup>

(Millones de pesos)

Concepto	Supuesto I <sup>c</sup>				Supuesto II <sup>d</sup>			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Total	1 223.6	3 020.3	9 437.3	11 433.4	757.5	1 881.4	6 815.2	7 277.1
Exportaciones <sup>b</sup>	212.5 (91.1)	223.5 (94.1)	912.9 (456.5)	1 131.1 (452.5)	106.3 (45.6)	111.8 (47.1)	456.5 (228.3)	565.6 (226.3)
Importaciones	301.2	1 031.2	2 128.3	3 123.8	75.3	257.8	532.1	781.0
Preexportación	141.9	348.5	541.3	791.0	141.9	348.5	541.3	791.0
Sustitución de importaciones	268.0	507.6	1 139.0	2 496.0	134.0	253.8	569.5	1 248.0
Otros	300.0	909.5	4 715.8	3 891.5	300.0	909.5	4 715.8	3 891.5

- a. Se define como la diferencia entre las tasas de interés cobrada por el Bancomext a sus clientes con respecto a las tasas efectivas o comerciales que se estima cargó a sus usuarios la banca comercial. En el texto aparecen estas tasas cuando se examina cada concepto.
- b. Las cifras entre paréntesis calculan el subsidio como la diferencia entre las tasas de interés que el Bancomext aplicó con recursos del Fomex en dólares de Estados Unidos y la tasa *Libor* de eurodólares para créditos a seis meses.
- c. En exportaciones y sustitución de importaciones se supone que el Bancomext tuvo pleno acceso al redescuento utilizando las tasas preferenciales del Fomex y del Banxico (para manufacturas y productos primarios). En los conceptos de preexportación, importaciones y "otros créditos", como el financiamiento predominante fue en dólares de Estados Unidos, se adoptó la tasa *Libor* de eurodólares a seis meses, más 4 puntos porcentuales como las tasas de interés que pagó el cliente al Bancomext. Se supone que los créditos fueron utilizados todo el año.
- d. Difiere del Supuesto I en cuanto a que los créditos a la exportación y a la sustitución de importaciones fueron otorgados a plazo máximo de 180 días y el de importaciones a 90 días, por lo tanto el subsidio se redujo a la mitad y a la cuarta parte, respectivamente.

Nuestros propios cálculos para estimar estos subsidios abarcan el lapso de 1979 a 1982 y se basan en las diferencias entre las tasas de interés aplicadas por la banca comercial del sector privado —prevalcientes en México como tasas efectivas— y las que probablemente aplicó el Bancomext suponiendo que hubiera utilizado de manera óptima las tasas preferenciales a través del redescuento del Banxico en dos renglones de crédito: exportaciones y sustitución de importaciones, según se trate de moneda nacional o extranjera conforme a las Reglas de Operación del Fomex y a la línea de crédito preferencial del Banxico que asigna a la banca para promover exportaciones de productos básicos. Por el predominio de recursos prestables en dólares, para los otros conceptos de créditos se adoptó la tasa *Libor* (*London interbank offering rate*) de eurodólares a seis meses más cuatro puntos porcentuales como la tasa de interés que pagaron los usuarios del Bancomext,<sup>18</sup> la que resultó inferior a la efectiva o comercial que aplicó la banca. El supuesto II del cuadro 1.7 parece que se acerca más al monto real del total de los subsidios del Banco, ya que para la exportación y sustitución de importaciones se fijó un plazo semestral y para los créditos a las importaciones otro de 90 días; a los demás se les asignó un año debido al predominio en el uso de los recursos por parte del sector público. En estas condiciones, de 1979 a 1982 el monto de dichos subsidios aumentó de 757.5 a 7 277.1 millones de pesos, el equivalente a 3.1 y 6.5 por ciento del total financiado, respectivamente.<sup>19</sup> Esta expansión se debió a las mayores diferencias que aparecieron progresivamente entre las tasas de interés preferencial y las del mercado comercial, así como al considerable aumento que registraron los montos financiados con la preeminencia de los créditos hacia otras actividades y a las importaciones.

<sup>18</sup>Este dato nos fue sugerido para el lapso 1979-1982 por una autoridad del Banco; como la mayoría de estos créditos en dólares fue para el sector público, no se tomó en cuenta en el costo del dinero el pago respectivo del impuesto. En la institución informaron que no calculan el monto de dichos subsidios. Datos disponibles de 1972-1976 indican que al comparar el costo promedio del dinero obtenido por el Banco y lo efectivamente cobrado a la clientela, este último fue superior en 1.52 puntos porcentuales en promedio anual.

<sup>19</sup>Aunque de septiembre a diciembre de 1982 no se otorgaron créditos en moneda extranjera debido al control de cambios, el cálculo de los subsidios no se modificó pensando que no distorsionaría significativamente el comportamiento anual. Como llevó tiempo definir las reglas que se aplicarían para el pago o reembolso en moneda nacional de los créditos en moneda extranjera, es muy probable que se prolongaran o renovaran a su vencimiento muchos créditos. Una explicación más amplia se encuentra en la nota de pie de página número 65.

### 1.3.2.1. Comercio exterior

#### 1.3.2.1.1. Exportaciones

El financiamiento aplicado al fomento de las exportaciones dentro del total otorgado por el Banco, disminuyó su promedio de 19% en 1965-1970, a 15% en 1971-1976 y a 5% en 1977-1982.

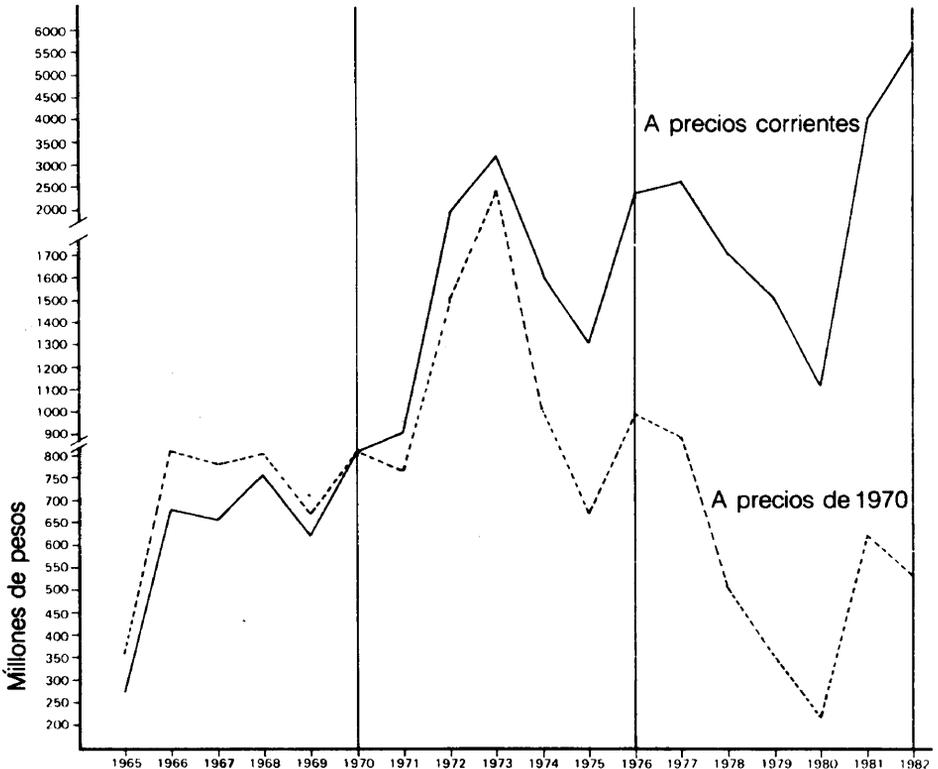
A precios corrientes los créditos a las exportaciones en el sexenio 1965-1970 crecieron de manera irregular, registrando en los años extremos 275 y 826.7 millones de pesos; continuaron ascendiendo en los siguientes años hasta llegar a 3 224.1 millones en 1973; posteriormente se redujeron de forma variada y sólo hasta 1981 y 1982 se superó esa cifra al sumar 4 149.6 y 5 655.7 millones de pesos, respectivamente. A precios reales, además de esta irregularidad, la situación resultaba todavía más grave; mientras que en el lapso 1965-1970 estos créditos tuvieron un promedio anual de 724.1 millones de pesos (de 1970), en el siguiente sexenio, 1971-1976, subieron a 1 235.4 millones pero descendieron durante 1977-1982 a un promedio anual de 525.4 millones de pesos. En la gráfica 1.5 se presenta el comportamiento de estos créditos a la exportación; se aprecia mejor la caída que tuvieron a partir de 1973, agudizada en el sexenio 1976-1982.

Los subsidios que el Bancomext concedió en el financiamiento a las exportaciones se calculan considerando la aplicación de las tasas preferenciales del Fomex y el apoyo del Banxico para estimular las ventas externas de productos primarios. Suponiendo que éstos se hubieran utilizado por un plazo máximo de 180 días, en los años estudiados de 1979 a 1982 ascendieron de 106.3 millones de pesos a 565.6 millones respectivamente; en ese mismo orden equivalieron a 7 y 10 por ciento de dicho financiamiento. La tasa anual de interés preferencial que se aplicó en todos los años fue de 6%, mientras que las correspondientes a dólares en el mercado comercial del país se calcularon en 1979, 1980, 1981 y 1982 en 20, 25, 28 y 26 por ciento, respectivamente. Otra estimación para calcular el subsidio se hizo mediante la comparación entre la tasa privilegiada y la tasa *Libor* de eurodólares a plazo de seis meses, esta última fue de 12, 14, 17 y 14 por ciento en promedio anual respectivo. En estas condiciones las subvenciones se elevaron de 45.6 millones de pesos en 1979 a 226.3 millones en 1982 (véase el cuadro 1.7).

Los pequeños montos de financiamiento a las exportaciones, su irregularidad e incluso la disminución medida a precios reales, son una prueba evidente de que éste no ha sido un objetivo de las autoridades del Banco y de que dicho apoyo tiende a de-

GRÁFICA 1.5

## Bancomext, créditos a la exportación



saparecer, lo que no es consecuente con la política económica y comercial del Estado, que se propone el fomento de estas ventas como el medio más idóneo para la obtención de divisas que permita combatir los desequilibrios en la balanza de pagos y el endeudamiento externo del país.

Tradicionalmente las mercancías que el Bancomext ha apoyado con créditos para su venta externa han sido bienes primarios. Sobresalen los productos agrícolas como algodón, café, cacao, fresa (fresca y congelada), garbanzo, henequén, chicle, cera de candelilla, etc. Otros productos básicos fueron miel de abeja, brea o colofonia, azufre y varios minerales metálicos. Las manufacturas han acentuado desde mediados de los años setenta su participación con nuevas mercancías. Las tradicionales fueron

azúcar, libros, telas e hilos de algodón, tubería de acero y fertilizantes. Entre las nuevas hay varios productos químicos, maquinaria y equipo industrial, vehículos automotrices y sus refacciones y envases de vidrio. En el cuadro 1.8 aparecen casi todos los productos exportados con créditos del Banco durante los años 1980-1981.

En la mayoría de estas mercancías se ha auxiliado a las empresas del sector privado, pese a que por la cuantía de los créditos resultan más importantes algunos organismos del sector público que exportan y que se encuentran detrás de los siguientes productos: algodón (Algodonera Comercial Mexicana); café (Instituto Mexicano del Café); cacao (Comisión Nacional del Cacao); azufre (Azufrera Panamericana); miel de abeja y chicle (Impulsora y Exportadora Nacional); cera de candelilla (Bancomext); fertilizantes (Fertilizantes Mexicanos), y productos siderúrgicos (Sidermex), entre otros.

Prácticamente a todas las exportaciones en las que interviene el Banco se les asigna créditos en dólares, puesto que las mercancías son vendidas en esta moneda.<sup>20</sup> El redescuento para créditos de exportación obtenido en el Fomex (conforme a esta última fuente) por parte del Bancomext durante los años de 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982 fue en el mismo orden, el siguiente: 441.2, 435.4, 313.7, 776.8, 1 717 y 5 167.6 millones de pesos. En los últimos tres años estos recursos preferenciales cubrieron aproximadamente la parte que el Banco financió a las ventas externas de manufacturas.

En el caso de productos primarios, el Bancomext ha procurado tener acceso a la tasa preferencial que el banco central extiende a la banca a través de una línea de crédito, habiendo redescontado en 1980, 1981 y 1982: 333, 1 807 y 866 millones de pesos, respectivamente y suficientes para cubrir de 75 a 80 por ciento del total financiado a esos productos. Dentro de este redescuento, el Bancomext traspasó una parte de su cartera a otros bancos para que éstos pudieran utilizar los recursos que pone a su disposición el Banxico.

Los plazos que se otorgan para las ventas de manufacturas al exterior son muy cortos. En el redescuento, el Fomex extiende el refinanciamiento de 45 a 60 por ciento a plazos hasta de 90 días y de 30 a 45 por ciento de tres a seis meses. A los productos de escasa transformación, el Bancomext otorga también

<sup>20</sup>Con el establecimiento del control de cambios en septiembre de 1982 esta situación se modificó, al otorgar créditos cuya recuperación para el exportador es en moneda nacional.

## CUADRO 1.8

Créditos a la exportación, 1980-1981  
(Miles de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
<i>Total</i>	<i>1 176 432</i>	<i>4 149 567</i>
<b>Agricultura</b>	<b>239 635</b>	<b>1 097 895</b>
Algodón	—	991 953
Garbanzo	86 702	104 996
Ajo	—	891
Tabaco	—	37
Café	—	18
Ajonjolí	126 876	—
Cacao	26 057	—
<b>Silvicultura</b>	<b>70 384</b>	<b>70 884</b>
Brea o colofonia	37 651	43 124
Chicle	29 509	21 180
Cera de candelilla	3 224	6 580
<b>Apicultura</b>	<b>123 589</b>	<b>204 986</b>
Miel de abeja	123 589	204 986
<b>Industria extractiva</b>	<b>1 379</b>	<b>852 960</b>
Azufre	—	835 125
Zinc en concentrados	—	12 707
Bismuto	—	4 167
Mercurio	—	961
Zinc afinado	1 397	—
<b>Industria manufacturera</b>	<b>741 445</b>	<b>1 922 842</b>
<b>Química</b>	<b>338 615</b>	<b>986 917</b>
Amoniaco anhidro	—	391 467
Sulfuros	—	228 886
Medicinas, n.e.	92 148	175 740
Aceite esencial de limón	218 139	91 172
Sulfato amarillo	—	59 785
Negro de humo	2 055	1 542
Óxido de titanio	—	28
Polietilenglicol	313	11
Sorbitol	3 135	11
Óxido de zinc	1 288	—
Fertilizantes	16 152	—
Composiciones vitrificables	4 168	—
Óxido de plomo	1 160	—
Productos químicos, n.e.	57	38 275
<b>Alimentaria</b>	<b>5 119</b>	<b>367 883</b>
Azúcar	—	189 999
Jugos concentrados de frutas	2 787	125 522
Fresa congelada	—	26 226

CUADRO 1.8    (Continuación)

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
Piña en rebanadas enlatada	308	25 091
Harina	-	1 015
Leche en polvo	-	30
Coco rallado	781	-
Plátano en rebanadas enlatado	330	-
Otras frutas enlatadas, n.e.	913	-
<b>Maquinaria y equipo industrial</b>	<b>32 824</b>	<b>152 819</b>
Montacargas	-	27 963
Motoniveladoras	-	16 115
Calderas	-	242
Refacciones para motorreductores	-	185
Válvulas	3 571	1
Tanques de acero	13 215	-
Conductores eléctricos	9 365	-
Extintores	6 673	-
Maquinaria y refacciones, n.e.	-	108 313
<b>Textil</b>	<b>40 515</b>	<b>164 920</b>
Hilaza de algodón	-	56 271
Prendas de vestir	1 236	45 459
Tubos de hilo de algodón	3 868	33 977
Ropa de mezclilla	19 975	-
Textiles, n.e.	15 436	29 213
<b>Otras</b>	<b>324 372</b>	<b>250 303</b>
Libros	38 201	86 609
Vehículos automotrices y refacciones	121 899	56 789
Envases de vidrio	68 471	39 290
Vidrio	-	26 746
Calzado	31 236	15 516
Lámina de aluminio	-	12 605
Tecnología	12 225	2 485
Mamilas	-	1 785
Artículos escolares	-	1 181
Tubos de acero	-	982
Cables de hule	-	963
Puros labrados	-	740
Material eléctrico	-	676
Pinturas	-	571
Carretillas	-	9
Empaques de cartón	-	9
Carrocerías	26 522	-
Línea blanca	7 709	-
Cacao en polvo	6 854	-
Artesanías	5 223	-
Manteca de cacao	3 269	-
Otros, n.e.	2 763	3 347

Fuente: Bancomext, información directa.

plazos cortos; sin embargo pueden renovarse semestralmente, sobre todo cuando se trata de bienes que son comercializados por el Estado y que tienen problemas de colocación en los mercados externos; esto ha ocurrido con varias mercancías como algodón, café, cacao y chicle, entre otras.

#### 1.3.2.1.2. Servicios y empresas en el exterior

Desde los primeros años de los setenta los informes anuales del Bancomext registraron créditos para fomentar servicios de exportación; se trató principalmente de algunos apoyos canalizados a los empresarios, a través del IMCE, y a las agencias aduanales; poco después los créditos se ampliaron para la transferencia de tecnología. En conjunto a estas actividades correspondieron cantidades pequeñas, sobre todo durante los últimos años, 1978-1982, cuando el promedio anual fue de solamente 10.3 millones de pesos.

De alguna importancia fue el respaldo ofrecido en los créditos a las empresas mexicanas en el exterior (en 1974-1975 se registraron en el renglón de servicios), aunque tal parece que se ha tratado de refinanciamientos puesto que la intervención del Banco se limitó a ejercer de aval en los empréstitos externos que se concedían a Guanomex (Fertimex), para traspasarse a su filial en Centroamérica (Fertica) y que ambas pertenecen al Gobierno mexicano. Las cantidades de refinanciamiento han variado desde un máximo de 4 508.1 millones de pesos en 1978 hasta un mínimo de 435.1 millones en 1980, a precios corrientes (véanse los cuadros 1.4 y 1.5).

#### 1.3.2.1.3. Importaciones

Desde que se estableció el Banco se destinaron recursos a las importaciones de bienes esenciales. Primero, de alimentos básicos, poco después de materias primas para la industria y finalmente se cubrieron los campos de bienes de inversión. En la mayoría de estas operaciones (alrededor de 90% de su valor) se han beneficiado los productos demandados por el sector público, habiendo existido ordenamientos específicos que encargan esta tarea al Bancomext.

Al principio hubo una intervención directa en las compras externas de la Conasupo; al comienzo de 1959 y al constituirse y administrarse en el Banco el Comité de Importaciones del Sec-

tor Público, la ley que lo creó decía textualmente en el segundo párrafo del punto 6º: "En todo caso en que se autoricen operaciones de adquisición de productos extranjeros, éstos deberán ejecutarse por conducto y con la intervención del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., que será la única institución autorizada para abrir y establecer los créditos y participar en los arreglos financieros que procedan."<sup>21</sup> Aunque este Comité se transfirió al IMCE a principios de 1971, cuando fue fundado este Instituto, la intervención del Banco siguió vigente. Al publicarse el Reglamento a la Ley del IMCE en 1975, en su Artículo 20 relativo a las operaciones del sector público, se afirma: "En todo caso en que se autoricen adquisiciones de bienes en que medien operaciones financieras o crediticias de carácter comercial, éstas deberán ejecutarse por conducto y con la intervención del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., única institución autorizada para abrir las cartas de crédito y participar en los arreglos financieros que procedan".<sup>22</sup>

Como podrá observarse en este último Reglamento la participación del Banco se limita a utilizar cartas de crédito para sus pagos, es decir, sólo realiza operaciones comerciales o de corto plazo. De cualquier manera, la intervención del Bancomext cubrió solamente menos de la quinta parte del total de las cuantiosas importaciones del sector público. Entre las razones que explican esta situación se encuentran: *a)* el peso político que recae sobre algunos organismos a la hora de manejar sus recursos ya de por sí suficientemente vigilados por las secretarías de Estado que controlan sus ingresos y gastos; *b)* el temor por parte de las entidades públicas de que el Banco les fiscalizara algunas de sus operaciones; *c)* los arreglos con proveedores extranjeros que no implican pagos inmediatos, sino adquisiciones a crédito; *d)* el no necesitar financiamiento del Bancomext; *e)* la preferencia por la banca comercial privada debido a los servicios bancarios integrales (y que el Banco no podía suministrar); *f)* la posibilidad de que para algunas empresas se entorpecieran sus adquisiciones urgentes, suponiendo que las múltiples operaciones no pudieran ser atendidas rápidamente por el Banco, y *g)* la ausencia de sucursales del Bancomext y la incomodidad de satisfacer requisitos ya cubiertos con la banca privada.

La participación de los créditos que el Banco canalizó a las importaciones ha ido en aumento, de 22.4% en promedio durante

<sup>21</sup>Véase el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de enero de 1959.

<sup>22</sup>Véase el *Diario Oficial* de la Federación del 11 de marzo de 1975.

1965-1970 a 26.7% en 1971-1976 y a 30.8% en promedio para 1977-1982.

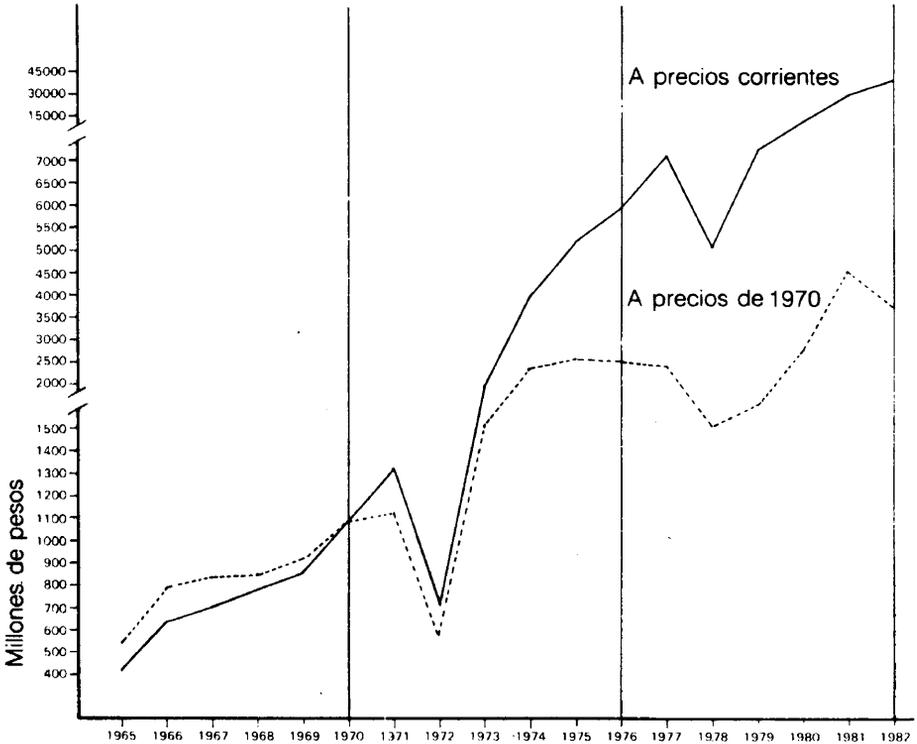
A precios corrientes, los créditos a las importaciones crecieron constantemente —con excepción de 1972 y 1978— y pasaron de 417.3 millones de pesos en 1965 a 30 047.6 millones en 1982. A precios constantes de 1970 esta expansión fue mucho más moderada e irregular puesto que de 546.2 millones en 1965 subió a 4 546.9 millones en 1981 y a 3 707.5 millones en 1982 (véanse los cuadros 1.3 a 1.5 y la gráfica 1.6).

Aunque el Banco no ha dejado de intervenir en las compras externas de artículos alimenticios cuya producción nacional es insuficiente, como maíz, trigo, frijol, azúcar y leche, los fondos destinados a este uso han sido inferiores a la quinta parte del total financiado de importaciones. La mayor proporción ha correspondido al grupo de materias primas y auxiliares, en donde sobresalen las adquisiciones de papel para periódico y fertilizantes; el otro grupo que sigue está formado por los bienes de inversión como maquinaria y refacciones en general, locomotoras, carros y refacciones para ferrocarril, aparatos y equipos para telecomunicaciones, instrumentos y aparatos médicos, etc. (véase el cuadro 1.9). Entre las entidades públicas que más solicitan la intervención del Bancomext destacan: Productora e Importadora de Papel (PIPSA), Fertimex, Conasupo, Ferrocarriles Nacionales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento del Distrito Federal.

Los créditos a las importaciones son predominantemente a muy corto plazo, 30, 60 y 90 días; la moneda utilizada es el dólar estadounidense. La estimación de los subsidios financieros se hizo calculando la tasa de interés pagada por el importador al Banco igual a la tasa *Libor* de eurodólares para seis meses más cuatro puntos porcentuales de otros gastos, lo que resultó en 1979, 1980, 1981 y 1982 con promedio anual respectivo de 16, 18, 21 y 18 por ciento, mientras que la tasa efectiva en dólares aplicada por la banca mexicana se calculó en 20, 25, 28 y 26 por ciento de acuerdo a ese mismo orden; además se supuso que el plazo promedio para pagar estos créditos fue de 90 días; en los años extremos hubo subsidios de 75.3 y 781 millones de pesos, equivalentes a 1 y 2 por ciento del total financiado (véase el cuadro 1.7). En estos cálculos no se tomaron en cuenta las líneas de crédito a las tasas preferenciales de los proveedores, puesto que fueron muy poco utilizadas por el Bancomext.

GRÁFICA 1.6

## Bancomext, créditos a la importación



## 1.3.2.2. Producción

## 1.3.2.2.1. Preexportación

Los créditos a la preexportación se han destinado a dos usos principalmente, al financiamiento de existencias almacenadas en el país (y en el extranjero) de productos agrícolas exportables, mientras mejoran las graves condiciones de los mercados externos caracterizados por bruscas fluctuaciones de precios y/o por bajas cotizaciones, y a proveer de capital de trabajo a los productores de materias primas, bienes intermedios y manufacturas que vayan a exportarse.

Hasta después de 1973 aparecieron créditos significativos a la preexportación; en el trienio 1974-1976 se les asignó 15.8%

## CUADRO 1.9

Créditos a la importación, 1980-1981  
(Miles de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
<i>Total</i>	<i>14 731 416</i>	<i>30 404 812</i>
<b>Bienes de consumo</b>	<b>967 576</b>	<b>5 657 665</b>
No duraderos	7 481	4 210 579
Frijol	—	1 211 411
Azúcar	4 831	1 140 380
Leche evaporada	—	1 082 478
Maíz	2 650	418 805
Arroz	—	211 592
Trigo	—	145 913
Duraderos	960 095	1 447 086
Armamento y municiones	960 095	1 447 086
<b>Bienes de producción</b>	<b>13 763 840</b>	<b>24 747 147</b>
Materias primas y auxiliares	4 285 165	10 607 166
Papel para periódico	2 114 001	5 420 888
Fertilizantes	1 911 859	4 818 101
Placas de acero	102 656	80 853
Lámina de aluminio	—	80 559
Láminas de acero al silicio	32 599	53 393
Aluminio en bruto	—	31 851
Cueros y pieles	19 333	30 343
Sorgo	245	23 585
Vidrio para aisladores	43 143	18 040
Hilados y tejidos	—	13 198
Hule crepé	—	4 986
Papel para libros	18 244	2 928
Hilaza de algodón	—	1 630
Azufre	—	1 450
Productos químicos, n.e.	—	950
Cobalto	10 809	—
Lana	4 507	—
Materias primas, n.e.	27 769	24 411
<b>Bienes de inversión</b>	<b>9 478 675</b>	<b>14 139 981</b>
Maquinaria y refacciones en general	3 764 380	8 623 592
Locomotoras, carros y refacciones para ferrocarril	3 367 883	2 768 358
Instrumentos y aparatos médicos	1 952 273	1 830 010
Camiones para el transporte de mercancías	—	350 850
Material para trolebuses	173 698	173 020
Material y equipo telefónico	43 706	159 945
Aparatos y equipo de laboratorio para enseñanza	90 995	88 462
Material y equipo para energía nuclear	34 422	60 671
Partes para tornos y fresadoras	—	30 985
Maquinaria para tabiblock	—	18 255

CUADRO 1.9 (Continuación)

Concepto	1980	1981
Globos prismáticos	—	14 500
Trenes de laminación	—	12 280
Motores, n.e.	—	3 635
Material y equipo electrónico	9 752	2 836
Plataformas marinas	—	1 562
Partes y refacciones automotrices	—	1 020
Material y equipo eléctrico	38 959	—
Maquinaria para la fabricación de zapatos	1 984	—
Microscopios	623	—

Fuente: Bancomext, información directa.

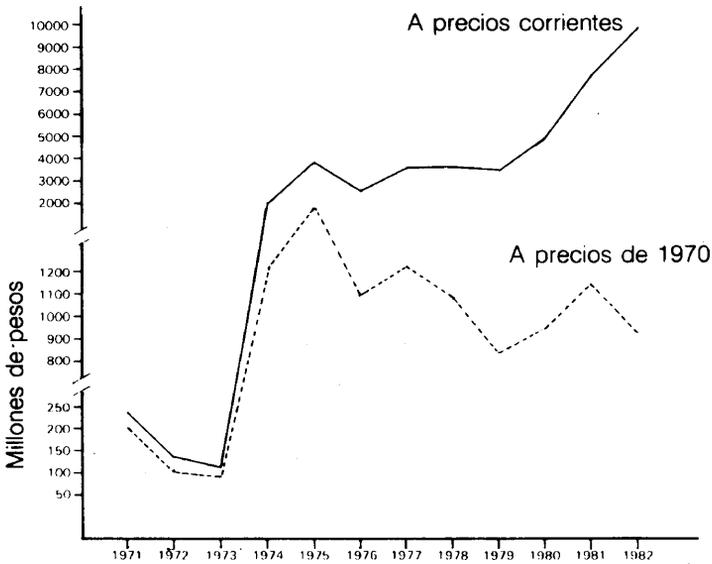
del total de financiamientos del Bancomext y en el periodo 1977-1982 esta participación relativa fue de 9.9%. A precios corrientes la preexportación tuvo un crecimiento irregular que se desplazó de 2 016.6 millones de pesos en 1974 a 9 888 millones en 1982. Al examinar este comportamiento a precios constantes no se confirmó tal crecimiento, puesto que después de haber alcanzado su máximo en 1975, en los demás años bajó y no logró recuperar ese monto (véanse los cuadros 1.4, 1.5 y la gráfica 1.7).

Cerca de 90% de los recursos destinados al fomento de la preexportación se ha canalizado a productos agrícolas, especialmente al algodón y al café; como beneficiarias han resultado las empresas paraestatales Algodonera Comercial Mexicana e Inmecafé, que han tenido problemas de colocación en los mercados internacionales. Entre otros productos están cacao, tabaco, chicle, miel de abeja y garbanzo. El número de manufacturas apoyadas se ha incrementado en los últimos años a los textiles, máquinas de escribir y libros; se han añadido productos alimenticios y farmacéuticos, tractores, empaques de cartón, carrocías para autobuses, etc. (véase el cuadro 1.10).

Este tipo de financiamiento opera generalmente con créditos prendarios, que si bien se ejercen a corto plazo, pueden ser renovables semestralmente. Aunque de pequeña magnitud, se han concedido préstamos de habilitación o avío a la producción agrícola exportable; las demás mercancías son provistas de capital de trabajo mientras se genera la producción. Para la preexportación de manufacturas se ha procurado utilizar fondos del Fomex, pero como se trata en su mayoría de productos básicos, sólo quedan los recursos del Banxico de su línea de crédito para productos primarios, la cual no apoya la producción preexportable y hasta muy recientemente se ha ocupado de financiar exis-

## GRÁFICA 1.7

## Bancomext, créditos a la preexportación



tencias; por tanto, la mayor parte de estos recursos proceden de créditos externos y se transfieren en dólares de acuerdo con las tasas de interés prevaletientes en los mercados internacionales, más gastos adicionales. Aún así resultan inferiores a las tasas prevaletientes en México.

En estas condiciones, la estimación de los subsidios financieros del Bancomext a la actividad preexportadora no se basa en el redescuento de tasas preferenciales del banco central, sino en la utilización de dólares estadounidenses captados por el Bancomext —tomándose como referencia la tasa *Libor* de eurodólares— más cuatro puntos porcentuales por comisión y otros gastos (recuérdese que en su mayoría se aplica a organismos paraestatales). Para 1979, 1980, 1981 y 1982 las tasas de interés resultantes fueron de 16, 18, 21 y 18 por ciento, respectivamente, mientras que las tasas comerciales o efectivas en el mercado mexicano se estimaron en 20, 25, 28 y 26 por ciento, respectivamente. Si las diferencias entre ambas tasas se multiplican por los montos financiados, que probablemente tuvieron una duración anual, los subsidios respectivos pudieron haber sido los siguientes: 141.9, 348.5, 541.3 y 791 millones de pesos.

**CUADRO 1.10**

**Créditos a la preexportación, 1980-1981**  
*(Miles de pesos)*

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
<i>Total</i>	<i>4 979 144</i>	<i>7 733 243</i>
<b>Agricultura</b>	<b>4 363 519</b>	<b>6 437 263</b>
Café	3 164 769	5 822 525
Cacao	307 513	366 120
Tabaco	—	123 954
Garbanzo	109 191	54 799
Algodón	748 039	35 655
Flores	—	33 910
Ajo	16 048	300
Cacahuete	12 912	—
Ajonjolí	5 047	—
<b>Silvicultura</b>	<b>67 978</b>	<b>39 285</b>
Brea o colofonia	37 452	26 200
Madera	—	11 066
Chicle	30 526	2 019
<b>Apicultura</b>	<b>110 591</b>	<b>57 000</b>
Miel de abeja	110 591	57 000
<b>Industria extractiva</b>	<b>—</b>	<b>308 711</b>
Azufre	—	305 581
Bismuto	—	3 130
<b>Industria manufacturera</b>	<b>437 056</b>	<b>890 984</b>
Alimentaria	167 005	292 650
Jugos de frutas concentrados	167 005	280 650
Fresa congelada	—	12 000
Textil	19 143	53 353
Prendas de vestir	—	33 286
Hilados y tejidos	15 588	13 400
Hilaza de algodón	—	2 667
Tapetes	1 055	4 000
Ropa de mezclilla	2 500	—
Química	56 236	23 630
Aceite esencial de limón	56 236	23 032
Productos farmacéuticos, n.e.	—	598
<b>Otras</b>	<b>194 672</b>	<b>521 351</b>
Tractores de oruga	—	164 730
Empaques de cartón	—	103 086
Carrocerías para autobuses	122 686	76 646
Maquinaria, n.e.	—	45 824
Autobuses	—	40 623

CUADRO 1.10 (Continuación)

Concepto	1980	1981
Libros	14 301	26 210
Calderas	—	23 800
Calzado	13 685	18 970
Ollas de aluminio	14 000	14 000
Equipo electrónico	30 000	6 000
Artículos escolares	—	1 462

Fuente: Bancomext, información directa.

### 1.3.2.2.2. Sustitución de importaciones

Los créditos para la sustitución de importaciones fomentan la producción de bienes que, de otra manera, la demanda interna tendría que satisfacer adquiriéndolos en el exterior. También este apoyo se ha brindado —aunque en pequeña escala— a la producción y abastecimiento de zonas fronterizas que ahorran el gasto en divisas de residentes nacionales y/o de artículos que se venden a los visitantes provenientes del otro lado de la frontera.

Esta clase de financiamiento apareció por primera vez en el Informe anual del Banco correspondiente a 1968 y comenzó a adquirir importancia en el sexenio 1971-1976 al participar, en promedio, con 3.8% del total y en el lapso 1977-1982 se elevó a 10.1%; en 1979-1981 superaron al monto de los créditos a la preexportación. A precios corrientes, los financiamientos se iniciaron con menos de 20 millones de pesos anuales; en el trienio 1968-1970 ascendieron lentamente y en 1976 superaron los 1 100 millones de pesos, siguieron subiendo en forma acelerada hasta alcanzar 9 185.7 millones en 1981, si bien en 1982 disminuyeron a 8 432.5 millones de pesos. A precios constantes esta expansión fue menos rápida, se estancó en 1981 y declinó al año siguiente (véanse los cuadros 1.3 a 1.5).

El cálculo de los subsidios financieros distribuidos por el Bancomext para la sustitución de importaciones se apoyó en el supuesto de que éste ejerció las Reglas de Operación del Fomex, y por tanto utilizó moneda nacional y la tasa de interés preferencial que determina el fideicomiso. Si así fue, dichas tasas en 1979, 1980, 1981 y 1982 se estimaron en: 18.24, 24.0, 32.6 y 42.4 por ciento, respectivamente, mientras que las tasas efectivas o comerciales de la banca se estimaron en el mismo orden en 25, 31, 45 y 72 por ciento. Si se multiplican las diferencias de las

tasas por los montos financiados y se toma en cuenta que su plazo máximo fue 180 días, los subsidios resultantes fueron de 134, 253.8, 569.5 y 1 248 millones de pesos.

En este concepto de sustitución de importaciones todos los productos apoyados han sido manufacturados; en su mayoría se trata de bienes que sirven para abastecer a empresas del sector público, en donde destacan la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos; los abastecedores de estas dos empresas captan alrededor de 90% de esta clase de créditos (véase el cuadro 1.11). De hecho, en esta actividad el Bancomext fue pionero, puesto que respondió positivamente a la solicitud de los empresarios que habiendo vendido sus mercancías a dichos organismos paraestatales tuvieron que esperar varios meses para recuperar el pago; al aceptar los contrarrecibos que emiten dichas empresas, la institución pagó en efectivo y de inmediato a los tenedores, con lo que dispusieron de mayor capital de trabajo. Este apoyo a corto plazo pretendió cubrir las necesidades solamente durante el proceso de producción.

Todavía en 1978 los recursos aplicados a estos créditos fueron los del propio Banco (en moneda nacional) y con base en fuentes externas (en moneda extranjera). En 1977, 1978 y 1979 solamente se descontaron por este concepto en el Fomex 18.4, 54.7 y 72.2 millones de pesos, respectivamente. En 1980, 1981 y 1982 el Fomex liberó sus requisitos y canalizó grandes cantidades al estímulo de la sustitución de importaciones; el Bancomext se colocó en primero o segundo lugar dentro de sus intermedia-

#### CUADRO 1.11

Créditos a la sustitución de importaciones, 1980-1981  
(Miles de pesos)

Concepto	1980	1981
<i>Total</i>	7 251 200	9 185 740
Bienes de producción	7 251 200	9 185 740
Equipo eléctrico	3 576 740	3 560 250
Equipo petrolero	2 150 918	3 324 771
Pailería pesada	675 198	1 355 179
Equipo de transporte	163 833	800 092
Maquinaria y equipo industrial	—	144 687
Equipo médico	147 087	761
Tubos de acero	521 424	—
Válvulas	16 000	—

Fuente: Bancomext, información directa.

rios financieros, habiendo utilizado 2 998.3, 4 554.8 y 4 376.3 millones de pesos, respectivamente.

### 1.3.2.2.3. Otros a la producción

Al desaparecer en 1976 el refinanciamiento a la banca oficial agropecuaria, clasificado como créditos a la producción en los informes anuales del Banco, a partir de este último año y como consecuencia de una mayor diversificación de sus elevados recursos, resurgieron los créditos a la producción de bienes para consumo interno (véase el cuadro 1.5).

### 1.3.2.3. *Otros créditos*

El concepto de créditos a "otras actividades" del Bancomext tuvo una importancia variable, en el sexenio 1965-1970 significó una quinta parte del total, sobre todo por su apoyo al comercio local al mejorar la distribución de bienes alimenticios y de algunas materias primas para la industria. En el periodo 1971-1976 dicho financiamiento decayó a menos de 5% del total y hubo también una notable incidencia de créditos hacia el comercio interno. En los últimos años, como consecuencia de la enorme captación de moneda extranjera, el financiamiento a otras actividades no relacionadas en forma directa con el comercio exterior prácticamente se desbordó, llegando a destinar recursos por 53.7 y 41 por ciento de los totales de 1981 y 1982; hubo financiamientos a los sectores público y privado, al equipamiento industrial y reapareció el apoyo a la banca oficial con cantidades significativas.

Esta labor de agente financiero en la captación y traspaso de recursos, principalmente al sector público, llevó al Bancomext a otorgar subsidios en virtud de cargar tasas de interés y/o comisiones por su intervención, lo que significó ceder fondos en moneda extranjera a tasas de interés inferiores a las prevalentes en los préstamos comerciales de la banca. Aplicando los mismos diferenciales en las tasas asignadas a los créditos de importaciones, y suponiendo que éstas hubieran sido utilizadas durante todo el año, dichos subsidios se habrían incrementado de 300 millones de pesos en 1979 a 3 891.5 millones en 1982, equivalentes a 39.6 y 53.5 por ciento del total de los subsidios respectivos (véase el cuadro 1.7).

En el periodo 1965-1982 los créditos al comercio local fueron

muy variables; en el primer año, éste demandó 38% del total ejercido para facilitar la adquisición de productos agrícolas. Posteriormente su importancia relativa decayó y fue de 4.5% en promedio en el sexenio 1971-1976 y de 1.8% para 1977-1982. Durante la mayor parte de este tiempo los créditos se utilizaron para apoyar la compra de materias primas como algodón, fertilizantes, tabaco, cacao y papel para periódico. En los últimos años un mayor número de estos financiamientos fue destinado a la compra de bienes intermedios para la industria manufacturera; en 1981 aparecieron los bienes de consumo duradero (enseres domésticos); estos últimos fueron los más importantes, ya que absorbieron 51.4% de los préstamos al comercio local, en apoyo del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot); igualmente en este último año destacaron otros créditos para la venta interna de ciertas manufacturas (véase el cuadro 1.12). En algunos de estos casos se utilizaron créditos con certificados de prenda, y destacaron los usuarios de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA).

La abundancia de recursos externos captados por el Banco en los últimos años, debido a las urgentes necesidades de financiamiento del sector público, influyeron para que a partir de 1976 se destinaran cada vez más fondos a ciertas funciones que poco o nada tenían que ver con el comercio exterior.

El financiamiento al sector público se inició en 1976 con casi 250 millones de pesos, aumentó de manera irregular y en 1981 y 1982 registró 29 350.7 y 31 181.2 millones de pesos. Además, en estos dos últimos años apareció el concepto de "equipamiento industrial" (?) con montos de 23 697.4 y 3 374.6 millones de pesos, también canalizados al sector público. La cantidad de 1981 registró 23 439.1 millones para la Comisión Federal de Electricidad y 236.1 millones para la Corporación Mexicana de Radio y Televisión.

En 1981 y 1982 reaparecieron con cantidades importantes los refinanciamientos a otros bancos del sector público, como los bancos nacionales de Fomento Cooperativo, de Crédito Rural, Cinematográfico, Pesquero y Portuario, Provincial de Sinaloa y Nacional Financiera. Aún más, esta aparente bonanza, ocasionada por el exceso de recursos, llevó desde 1977 a las autoridades del Banco a transmitir una parte de dichos recursos a la banca comercial, alcanzando sumas significativas en el lapso 1979-1982 con promedio anual de 4 024.7 millones de pesos. Esto último ya para 1980 se explicó de la siguiente manera: "...se mantuvo la política financiera de no tener fondos ociosos y, cuando la disponibilidad excedió a los requerimientos crediticios, la

## CUADRO 1.12

Créditos al comercio local, 1980-1981  
(Miles de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
<i>Total</i>	<i>431 588</i>	<i>3 133 061</i>
<b>Agricultura</b>	<b>24 500</b>	<b>250 566</b>
Algodón	—	228 350
Flores	—	17 216
Cacao	24 500	5 000
<b>Industria manufacturera</b>	<b>407 088</b>	<b>2 882 495</b>
Automotriz	123 947	135 547
Asientos para autotransportes	93 090	61 237
Carrocerías	—	36 287
Radiadores	—	17 050
Frenos	—	13 660
Refacciones, n.e.	30 857	7 313
Siderurgia	—	105 725
Tubos de acero,	—	101 255
Estructuras de acero	—	4 470
Textil	—	127 590
Hilo acrílico	—	73 867
Prendas de vestir	—	53 723
Alimentaria	—	111 761
Jugos de frutas concentrados	—	111 761
Química	2 600	49 192
Medicinas	2 600	25 166
Carboximetilcelulosa	—	15 294
Productos farmacéuticos, n.e.	—	8 732
<b>Otras</b>	<b>280 541</b>	<b>2 352 680</b>
Enseres domésticos	—	1 612 385
Refacciones para ferrocarriles	199 930	524 242
Calzado	—	45 200
Transformadores	—	26 598
Chatarra	—	21 000
Mangueras industriales	3 483	18 364
Maquinaria, n.e.	—	16 164
Artículos domésticos de plástico	14 390	15 371
Herrajes	—	11 683
Aditivos industriales	—	10 910
Cojinetes, bujes y pernos	—	9 345
Aluminio en lingotes	—	8 425
Artículos deportivos	4 277	6 548
Extinguidores industriales	1 220	2 059
Material eléctrico	16 850	1 636

CUADRO 1.12 (Continuación)

Concepto	1980	1981
Artículos de papelería	4 000	—
Libros	1 926	—
Circuitos eléctricos industriales	1 432	—
Tambores (envases)	825	—
Materias primas, n.e.	32 208	22 750

Fuente: Bancomext, información directa.

diferencia se invirtió, buscando siempre las mejores condiciones en la banca privada y mixta. . ."<sup>23</sup>

En cuanto a las "razones" publicadas por las autoridades del Banco para informar sobre el explosivo aumento en el concepto de "otros financiamientos", se transcriben enseguida:

"Los importantes cambios que se están operando en la economía mexicana, plasmados parcialmente en el fortalecimiento de la infraestructura y en un dinámico crecimiento de las empresas del sector público, cuya actividad estimula y complementa la de los particulares, llevaron al Bancomext a respaldar con amplios volúmenes de financiamiento a ciertos sectores de actividad que, en años anteriores, sólo se atendían marginalmente. *Estos créditos, que parecen rebasar el ámbito del comercio exterior, maduran a mediano plazo en un fortalecimiento de las exportaciones y en una reducción de las compras externas.* Es imperativo de este momento ampliar la planta industrial y contar con una infraestructura adecuada que responda a los mayores niveles de actividad económica."<sup>24</sup>

#### 1.4. Sucursales y convenios interbancarios

Desde 1966 el Bancomext se quedó sin filiales ni sucursales y funcionó solamente con sus oficinas en la ciudad de México. En septiembre de 1980 abrió una sucursal en esta ciudad, situada en el edificio del IMCE; en abril de 1981 inauguró otra en Huautla de Jiménez, Oaxaca. Durante el segundo semestre de 1982 abrió una sucursal en Monterrey, Nuevo León; otra en Guada-

<sup>23</sup>Véase Bancomext, *Informe anual, 1980*, p. 18.

<sup>24</sup>Véase Bancomext, *Informe anual, 1981*, p. 33. El subrayado es nuestro.

lajara, Jalisco, y una más en León, Guanajuato. Para realizar sus operaciones recurrió a un gran número de corresponsales bancarios dentro y fuera del país, lo que le permitió llevar a cabo transacciones en casi todo el mundo y en la mayor parte del territorio nacional. No obstante la falta de sucursales —mientras el sistema bancario multiplicaba sus oficinas para atender a un mayor número de poblaciones—, la competencia que la banca comercial privada sostuvo para atraer clientela y captar ahorros y los servicios integrales que ofrecía la naciente banca múltiple, fueron sólo algunos elementos que influyeron para que el Bancomext se rezagara en la captación de fondos internos y en la promoción de su clientela del sector privado; de ahí también su mínima contribución al fomento de las exportaciones. No deja de ser extraña esta actitud, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Federal (y en esto la Secretaría de Hacienda lo auspiciaba) para promover la descentralización, sobre todo por el programa de reforma administrativa del sector público que se llevó a cabo a partir de 1977.

En agosto de 1962 el Bancomext abrió líneas de crédito a 14 bancos centroamericanos con límites revolventes que fluctuaron entre 50 y 100 millones de dólares y que servirían para financiar las importaciones de productos mexicanos. En 1964, 1968 y 1971 se revisaron los contratos para ofrecer términos que resultaran más atractivos en las tasas de interés, plazos, reembolsos, etc., teniendo presente la competencia financiera de los otros proveedores. Sin embargo a estos créditos no se les dio trato preferencial y fueron muy poco utilizados.<sup>25</sup>

El Bancomext suscribió Convenios de Cooperación Financiera y Comercial en 1967 con el Banco del Estado de Chile y con el Banco do Brasil, S.A., y en 1970 con el Banco de la Nación Argentina. En términos generales, este tipo de convenios contenía cláusulas relativas a los siguientes aspectos: a) el interés por parte de los bancos suscriptores de intensificar sus esfuerzos para propiciar un mayor intercambio mercantil entre los respectivos países, mediante estudios sobre las posibilidades de exportación en ambos mercados; b) el establecimiento de mecanismos financieros a través de relaciones de corresponsalía y el otorgamiento

<sup>25</sup>En febrero de 1973 el Gobierno de México, primero con Guatemala y después con cada uno de los demás gobiernos de Centroamérica, puso en práctica un sistema que permitía reducir aranceles a los productos convenidos que le serían exportados (véase en este capítulo el apartado 1.8, referente a la Impulsora y Exportadora Nacional). A principios de 1981, México y Venezuela pusieron en marcha un Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y del Caribe. Véase la nota de pie de página número 70.

de financiamiento mutuo, sobre la base del Sistema Multilateral de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos que operaba en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (posteriormente denominada Asociación Latinoamericana de Integración), y c) la implantación de mecanismos de cooperación en prácticas financieras e intercambio de funcionarios.

Los convenios interbancarios suscritos en abril de 1969 con el Bank of Tokyo y un año después con la Banca Nazionale del Lavoro fueron semejantes.

A partir de los primeros años setenta, con los recursos y demás condiciones preferenciales del Fomex y del Banxico, el Bancomext estuvo en posibilidad de competir internacionalmente en el ofrecimiento de créditos para el fomento de las exportaciones mexicanas. Esta opción se inició en 1972 con la apertura de dos líneas de crédito revolvente al Banco del Estado de Chile por 8 y 20 millones de dólares; la primera para productos primarios y la segunda para manufacturas de origen mexicano. Los principales productos que se financiaron fueron equipo electrónico, calderas, herramientas de mano, equipo de transporte y montacargas. El cambio de régimen político en Chile ocurrido en 1973 y el rompimiento de relaciones diplomáticas con ese país, influyó en el escaso uso de estos créditos.

En 1974 el Bancomext abrió una línea de crédito no revolvente a favor de diversas industrias en Perú con plazo de seis años, recursos del Fomex y el aval de la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide). Este crédito se otorgó para el suministro de tecnología mexicana y servicios de ingeniería básica, necesarios en la instalación de una planta productora de papel periódico a base de bagazo de caña de azúcar.

En 1971 el Bancomext suscribió un Convenio de Corresponsalía con el Banco Nacional de Cuba y en 1975 (con el apoyo del Fomex), le abrió una línea de crédito por 250 millones de pesos para el fomento de exportaciones. A raíz de la devaluación de la moneda mexicana, en 1976, y de los problemas surgidos entre ambos bancos, el Fomex autorizó a cualquier otra institución de crédito en México a manejar a través del redescuento los préstamos a Cuba. En 1978 esta línea de crédito del Fomex se amplió a 400 millones de pesos y en su mecánica operativa se aprovechó el Convenio de Créditos Recíprocos, suscrito entre los bancos centrales de ambos países.

De nuevo, aprovechando los recursos del Fomex, el Bancomext promovió el otorgamiento de líneas de crédito a bancos de los siguientes países: Polonia y República Dominicana en 1976; a Costa Rica y España en 1977; a Brasil y Jamaica en 1978,

y a Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Puerto Rico en 1979.

En agosto de 1982 el Bancomext tenía vigentes sólo cuatro líneas de crédito para el fomento de exportaciones a las siguientes instituciones: Banco Nacional de Cuba, por 17.5 millones de dólares; Bank of Jamaica, por 10 millones de dólares; Banco Central de Nicaragua, por 30 millones de dólares, y Corporación Financiera de Desarrollo, de Perú, por 10 millones de dólares. También aparecía el Bank of Montreal con una línea de crédito abierta y en proceso de autorización la correspondiente al Banco Exterior de España por un millón de dólares.

En esa misma fecha se encontraban en proceso de formalización varias líneas de crédito con bancos de siete países latinoamericanos, uno de Estados Unidos y otro de Suecia. Cuatro bancos de Colombia con un importe total de 9.8 millones de dólares, dos de Ecuador por 4 millones de dólares, uno de Panamá por 5 millones, cuatro de Perú por 16 millones de dólares, dos de Puerto Rico por 5.5 millones, uno de República Dominicana por 2 millones y dos de Venezuela por 2 millones. El de Estados Unidos era el State National Bank of El Paso por 4 millones, y el de Suecia el Sknadinaviska Enskilda Banken por 5 millones de dólares. Al mismo tiempo se encontraba en proceso de estudio la solicitud del Bank of Guyana por 2 millones de dólares y la de otro banco colombiano.

En abril de 1983 el Bancomext anunció que tenía otorgadas líneas de crédito a 21 bancos de Latinoamérica, Estados Unidos, Canadá y Europa y proyectaba incluir bancos de otros países.

El 5 de septiembre de 1983 el Bancomext abrió una línea de crédito al Banco Nacional de Cuba por 45 millones de dólares para la compra de mercancías mexicanas. Los plazos varían según el tipo del producto: de 90 a 180 días para materias primas y bienes de consumo inmediato; hasta dos años para bienes de consumo duradero, partes y refacciones, y hasta ocho años para bienes de capital. Las tasas de interés que se fijaron fueron hasta 90 días, 50% de la tasa *Libor* más dos puntos porcentuales; de más de 90 días y hasta 180 días, 75% de la tasa *Libor* más dos puntos porcentuales; para operaciones hasta de dos años, 8% anual, y para operaciones a un plazo superior a dos años, 10% anual. La comisión al intermediario financiero es de 2% en operaciones de productos primarios y de 3% en plazos superiores a dos años. Estas operaciones en su mecanismo de pago se harán a través del Convenio de Créditos Recíprocos que tienen el Banco de México y el Banco Nacional de Cuba.

El Bancomext aplica los términos que fija el Fomex para ma-

nufacturadas y la línea de crédito del Banxico para productos básicos, a las empresas establecidas en el extranjero, a las que otorga crédito para facilitar sus adquisiciones de bienes y servicios que importan desde México.

Los países socialistas miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y Yugoslavia, cuentan con un sector bancario estatal y han preferido estrechar sus relaciones con los bancos oficiales de otros países. El Bancomext también mostró su buena disposición para celebrar acuerdos financieros con los bancos de esas naciones y se convirtió en el principal contacto financiero oficial de México; posteriormente compartió esta posición con Nafinsa.

Durante la segunda mitad del decenio de los sesenta y principios de los setenta hubo una gran actividad con los representantes de los países de economía centralmente planificada que se materializó en la firma de diversos acuerdos. Primero se llamaron Convenios de Asistencia Recíproca en Relación con Actividades Promocionales de Comercio Exterior; como su nombre lo indica se trataba de promover el comercio recíproco y de establecer los procedimientos bancarios para la ejecución de las distintas operaciones comerciales. Posteriormente, se denominaron Convenios de Cooperación Financiera y Comercial y más tarde Convenios Interbancarios y Técnicos Bancarios. En estos últimos acuerdos ya se menciona la posibilidad de establecer líneas de crédito recíproco y cuando se realizaron las operaciones se fijaron incluyendo tasas de interés, plazos para las liquidaciones, formas de pago, etcétera.

Los convenios suscritos fueron con bancos de los siguientes países: con Hungría y Bulgaria en 1967, con Rumanía y Yugoslavia en 1968, con Polonia en 1972 y nuevamente con el Banco de Rumanía en 1973. Con la República Democrática Alemana y con Checoslovaquia se intentaron promover estos convenios bancarios pero no se celebraron porque esos países prefirieron promover sus exportaciones a través de las líneas de crédito que le abrieron a Nafinsa.

Con la Unión Soviética, aunque no se tiene firmado ningún acuerdo interbancario, conforme al Protocolo sobre los Suministros de Maquinaria y Equipo, firmado por la URSS y México en abril de 1973, en el artículo II, el Bancomext aparece como aval de los organismos estatales mexicanos que adquieran productos de esa nación y en el artículo V se asienta que dicho banco mexicano y el Banco para el Comercio Exterior de la URSS "... establecerán el régimen técnico para realizar cobros y pagos de acuerdo con el Protocolo, cuando se trate de ventas de maqui-

naria y equipo a organismos estatales mexicanos”.

De todos los convenios con los bancos de países socialistas en los que participó el Bancomext, sólo se identificaron dos operaciones importantes. Una con el Bank Handlowy W Warszawie en noviembre de 1973, que permitió a México importar seis barcos para sociedades cooperativas de explotación pesquera, con un valor de 9.6 millones de dólares a plazo de siete años y medio y con una tasa de interés anual de 7%. Estos pagos se retuvieron temporalmente en el Banco para usarse eventualmente en el pago a exportadores mexicanos. En la otra operación fue aval de la empresa Sidená, que obtuvo un crédito por 7 millones de dólares pagaderos a plazos de cinco a diez años con tasa de interés de 3% anual, para importar equipo herramental y tractores de las empresas soviéticas Tracto-Export y Zapchast-Export.

En agosto de 1982 únicamente dos bancos de países socialistas tenían concedidas líneas de crédito promocional al Bancomext para promover sus ventas a México. El Banco Nacional de Hungría (Nagyár Memzeti Bank) por un total de 15 millones de dólares, financiando 80% del valor exportado (20% pago de contado) con plazos de amortización de dos a cinco años y tasas de interés de 7.75 a 8.5 por ciento según el plazo; a la fecha mencionada no se había utilizado nada de dicha línea de crédito. El otro era el Bank Handlowy Warszawa, S.A., de Polonia; el monto de la línea no tenía límite, el porcentaje financiable era de 90% del valor de adquisición con una tasa anual de interés de 10% y plazos de tres a cinco años. Tampoco se había utilizado a esa fecha.

En diciembre de 1971 el Bancomext firmó un Convenio de Corresponsalia con el Banco Popular de China, estableciendo los mecanismos bancarios para celebrar operaciones. Además se estipuló que “Con el fin de impulsar el comercio exterior entre ambos países, el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., ofrece a los exportadores e importadores mexicanos los créditos que requieran en sus negociaciones comerciales con la República Popular China, así como un asesoramiento bancario adecuado a sus necesidades de comercio internacional.”

La actividad desplegada por el Bancomext en la celebración de convenios con bancos de otros países ha sido importante, sobre todo cuando ha actuado como banco oficial. El Gobierno le ha asignado determinadas facultades, entre las que sobresalen darle preferencia en la apertura de líneas de crédito, en los términos concesionados del Fomex, a bancos y a empresas de otros países para promover las exportaciones mexicanas, y su labor de agente financiero con los bancos de las naciones socialistas.

No obstante, si esta actuación se juzga por los resultados obtenidos, se observa que estos esfuerzos no siempre estuvieron bien orientados ni lo suficientemente respaldados como para alcanzar los objetivos previstos. Una forma correcta de medir la utilidad de los convenios interbancarios sería a través del fomento a las exportaciones; los créditos otorgados a los compradores extranjeros se habrían reflejado en los montos del financiamiento a las exportaciones del Banco; estos datos fueron examinados y se observa que se ofreció el mínimo apoyo, con respecto a otras actividades de financiamiento prioritario.

Los convenios interbancarios con los países socialistas de Europa oriental sirvieron para poner las bases a una cooperación económica que no llegó a materializarse por falta de una política mexicana decidida a impulsar los intercambios comerciales y las coinversiones en México. Las líneas de crédito concedidas por el Banco a los países latinoamericanos se han utilizado muy poco y sólo por algunos países; en otros, prácticamente no se utilizaron<sup>26</sup> (véase en el siguiente capítulo del Fomex la sección "Créditos a importadores de bienes y servicios mexicanos"). Otra actividad que ha desarrollado el Bancomext ha sido alentar a instituciones oficiales de otros países para que canalicen a través de dicha institución las líneas de crédito promocionales a sus exportaciones, lo que significa ciertas ventajas para el importador debido a las condiciones preferenciales de financiamiento.

En agosto de 1982, el Bancomext había recibido de ocho países industrializados de economía de mercado —y de Brasil en América Latina— un total de 12 líneas de crédito para fomentar sus exportaciones a México. Fueron las siguientes instituciones financieras: Banque Bruxelles Lambert, S.A. (Bélgica); Export Development Corporation (Canadá); Banco Exterior de España y Banco de Bilbao (España); Banque Française du Commerce Extérieur (Francia); Rothschild and Sons Ltd. (Gran Bretaña); Banca Nazionale del Lavoro (Italia); Skandinaviska Enskilda Banken (Suecia), Union Bank of Switzerland (Suiza), y el Banco do Brasil. El porcentaje susceptible de financiarse fue de 80%, por parte del banco suizo, y de 85% de las demás instituciones, y se determinó un mínimo financiable; las tasas anuales de interés variaron de 6.25% del banco suizo, a 7.5% de los bancos italiano y brasileño, situándose los demás entre 10 y 11.5 por ciento, según los plazos que van de dos hasta 10 años. Los mon-

<sup>26</sup>En el capítulo del Fomex se explica el porqué de esta situación; véase la sección 3.3.1.7, "Créditos a importadores de bienes y servicios mexicanos".

tos de dichas líneas de crédito fueron por 10 millones de dólares estadounidenses, en cada caso, de los bancos de Canadá, Gran Bretaña, Italia y Suecia; del suizo por 20 millones de francos suizos, de los de España por 40 millones de dólares y 1 500 millones de pesetas, del francés por 50 millones de francos franceses, del belga por 500 millones de francos belgas y del brasileño por 50 millones de dólares. A esa fecha no registraron ningún préstamo los bancos de Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Suecia y Suiza. Los que sí mostraron movimiento fueron, España por 26.3 millones de dólares y 217.9 millones de pesetas, Brasil por 6.1 millones de dólares y Gran Bretaña por 4.7 millones de dólares.

No obstante que estos préstamos de proveedores generalmente van acompañados de tasas de interés inferiores a las de los mercados internacionales de dinero y capitales, el escaso o nulo uso de dichos préstamos se explica por: *a)* la capacidad que tuvo México para captar recursos que podían ser utilizados en cualquier país, donde más conviniera comprar o pagar; *b)* la intervención directa de ciertos organismos del sector público y de las grandes empresas del sector privado, para obtener créditos en las condiciones indicadas en el inciso anterior o procedentes de los proveedores, sin necesidad de acudir al Bancomext; *c)* las desventajas de los créditos de abastecedores que obligan al beneficiario a comprar en el lugar donde le están prestando y eso le puede imponer serias limitaciones que afectan el precio, la calidad, las características tecnológicas, marcas y patentes; la imposición de compras en paquete que anulan o limitan el aprovechamiento interno de los productos que sustituyen las importaciones, etc.; *d)* la poca difusión por parte del Banco de dichas líneas de crédito, y *e)* la intervención que en esta actividad ha desarrollado Nafinsa.

Como consecuencia de la penuria de divisas que el país sufre, principalmente desde agosto de 1982, el Gobierno decidió aprovechar todas las fuentes disponibles de recursos externos incluyendo los créditos de proveedores, por lo que diversificó sus fuentes a fin de procurar neutralizar los efectos adversos; después de todo corresponde al usuario evaluar las ventajas y desventajas dentro de la gama de opciones que ofrecen los proveedores de diversos países.

Al finalizar 1982, a las 12 líneas de crédito que el Banco tenía suscritas se añadieron en el mes de agosto otras que podrían haber estado vigentes o en negociación: Argentina (Banco de la Nación Argentina, 5 millones de dólares), España (Banco de Santander, 500 millones de pesetas), Finlandia (Finnish Export

Credit, Ltd., 23 millones de marcos fineses), Perú (Corporación Financiera de Desarrollo, 5 millones de dólares), República Federal de Alemania (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 50 millones de marcos alemanes), Venezuela (Banco Central de Venezuela, 4.3 millones de bolívares), Yugoslavia (Udruzena Jugobanka) y otros (30 millones de dólares).

En el campo de la captación de líneas globales de crédito de bancos extranjeros que a tasas de interés preferencial han promovido exportaciones de bienes y servicios de sus propios países, también ha participado Nacional Financiera, S.A. (Nafinsa), como entidad oficial de México encargada de fomentar el desarrollo industrial del país, y en este caso se ha facilitado la importación de bienes de capital.<sup>27</sup> En marzo de 1982 Nafinsa tenía firmadas líneas de crédito con varios países de economía de mercado y sus respectivas instituciones: Bélgica (Société Générale de Banque S.A.), Brasil (Banco do Brasil), Canadá (Export Development Corporation), España (Banco Exterior de España y Banco Hispano Americano), Francia (consorcio de bancos franceses encabezados por la Société Générale), Italia (Banca Nazionale del Lavoro e Instituto Mobiliare Italiano), Japón (Export-Import Bank of Japan), Noruega (Export Finans), Suecia (Skan-dinaviska Enskilda Banken) y Suiza (consorcio de bancos encabezados por el Swiss Bank Corp.).

Nafinsa también había suscrito a la misma fecha esas líneas de crédito con cuatro países de economía centralmente planificada: Checoslovaquia (Ceskoslovenska OVENKA Banka), Polonia (Bank Handlowy W Warszawie), República Democrática Alemana (Deutsche Aussenhandelsbank, A.G.) y Rumanía (Banco Rumano de Comercio Exterior).

En junio de 1983, Nafinsa tenía en operación 17 líneas globales de crédito con 15 países industrializados; recientemente estaba negociando obtener, al amparo de estas líneas, condiciones pre-

<sup>27</sup>Las facultades de Nafinsa para intervenir en la captación de estas líneas de crédito derivan probablemente de su acción en el abastecimiento de insumos importados que demandan las empresas industriales y que tal vez se contemplan en su Ley Orgánica, como sigue:

“Artículo 5º. Nacional Financiera, S.A., tendrá por objeto: I. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas industriales.

“En sus funciones de promoción y en el otorgamiento de créditos, dedicará sus recursos a la creación o fortalecimiento de empresas fundamentales para la economía nacional y regional, que. . . d) Contribuyan a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea porque promuevan la sustitución eficiente de importaciones o alienten la producción de bienes y servicios exportables”.

ferenciales no sólo para adquirir bienes de capital, sino también insumos para la producción.<sup>28</sup>

Con excepción de los términos contenidos en los convenios interbancarios del Bancomext con los países socialistas, que son más favorables a México, en los demás —como las líneas globales de crédito— sí se aprecia uniformidad en las participaciones de Nafinsa y Bancomext, si bien no pudo reconocerse que hubiera coordinación entre los dos organismos mexicanos para la negociación óptima de condiciones a lograr con los bancos extranjeros.

Por otra parte tanto Nacional Financiera como el Banco Nacional de Comercio Exterior participan e incluso compiten al otorgar su aval en líneas de crédito específico que reciben determinadas empresas residentes en México y que generalmente provienen de instituciones financieras apoyadas por organismos gubernamentales, encargados de fomentar las exportaciones. Esta labor de aval otorga una garantía que se refleja en un menor costo financiero para las industrias importadoras debido al bajo riesgo de los organismos gubernamentales.

## 1.5. Fideicomisos y mandatos

En la última columna del cuadro 1.1 aparece cuantificado el patrimonio de los bienes en fideicomiso o mandato que manejó el Banco al 31 de diciembre de cada uno de los años comprendidos en 1965-1982. Desde finales del primer año a igual fecha de 1973 su valor aumentó respectivamente de 149.6 a 536.8 millones de pesos; posteriormente disminuyó de manera irregular y se estancó al concluir los años 1979, 1980 y 1981, cuando registró un promedio de 208.5 millones; en 1982 aumentó a 386.4 millones de pesos.<sup>29</sup> Al finalizar 1975 el número de fideicomisos en administración fue de 19 y al cierre de 1981 fue de 9; durante 1982 desaparecieron tres y se añadió uno.

Como institución fiduciaria, el Bancomext ha canalizado sus recursos de acuerdo a diversos propósitos, como la promoción de la producción interna y del comercio exterior, y la atención

<sup>28</sup>Véase Hugo García Blake, "Líneas de crédito externo y fondos de coinversión de Nacional Financiera", en Nafinsa, *El mercado de valores*, núm. 24, junio 13 de 1983, pp. 612-615.

<sup>29</sup>A precios constantes de 1970 la caída en el valor real del patrimonio de los fideicomisos ha sido desde 407.3 millones de pesos al concluir 1973 hasta 31.4 y 36.7 millones a igual fecha de 1981 y 1982.

de problemas socioeconómicos, impulsando actividades culturales y atrayendo valores en administración.

Han sido numerosos y variados los fideicomisos encomendados por el Gobierno Federal que administró el Banco, entre otros estuvieron los siguientes: Cafeteros de Chiapas, Confederación de Uniones de Plátano Tabasco, Federación de Cooperativas de Quintana Roo, Fomento de las Cosechas e Industrialización de las Oleaginosas, Impulsora Minera de Angangueo, Instituto Mexicano del Café y Henequeneros de Yucatán. Entre los mandatos que tuvo a su cargo destacaron los relacionados con la importación de varilla de acero, lámina de hierro, sebo de res, aceite de oliva, aceites y grasas de origen animal y vegetal, y leche en polvo.

Probablemente las tareas más importantes que como fiduciario realizó el Banco, por su influencia económica y social hacia una parte de las zonas desérticas y más pobres del país, fueron los fideicomisos Fondo Candelillero (que comenzó como mandato) y el denominado Cera de Candelilla, que se iniciaron a mediados de los años cincuenta y se prolongaron hasta 1979 cuando se transfirieron al Banco Nacional de Crédito Rural. El primero, con las aportaciones de los industriales usuarios de parafinas, decidía y encargaba obras de infraestructura para beneficio colectivo de las zonas candelilleras; a los ejidatarios del lugar les brindaba asistencia técnica para sustituir la cera por otras actividades económicas más remunerativas. El segundo adquiría la materia prima de los candelilleros (conforme a las cuotas establecidas), la refinaba en su propia planta y llevaba a cabo su comercialización y venta en el país y en el extranjero.

Entre los fideicomisos que en los últimos años dejó de administrar el Banco estuvieron el de la Productora Nacional de Semillas y el de Productos Pesqueros Mexicanos, hasta 1979; el de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, hasta 1980 y el de Despensas Familiares hasta 1981. De los que quedan sobresalen el Fondo Editorial de la Plástica Mexicana que publica libros para dar a conocer la riqueza pictórica, la arquitectura y otras obras artísticas de México; el Fideicomiso para la Edición, Publicación, Distribución y Venta de Obras en Materia de Relaciones Internacionales y el Fideicomiso para la Investigación y Redacción de una Historia de la Revolución Mexicana. Recientemente el Departamento Fiduciario del Banco adquirió importancia al actuar en materia de valores en administración, informando que para 1981 manejó recursos por 1 824.7 millones de pesos.

En el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de septiembre de

1982, se anunciaba que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente y del Bancomext como fiduciario, habían constituido un fideicomiso para la recuperación de inversiones en bienes inmuebles en el extranjero, realizadas por residentes en México.

### **1.6. Tareas de promoción comercial y otras**

Por instrucciones del Gobierno Federal, el Bancomext intervino de manera directa en la vigilancia y administración de las operaciones de intercambio compensado iniciadas en 1948 que consistían en que ciertas importaciones se compensaran con el mismo valor de las exportaciones. En un principio, la pequeña comisión que se cobraba a los importadores se destinó como un subsidio a los empresarios exportadores; desde febrero de 1966 con estos recursos se creó el Fondo de Promoción de las Exportaciones Mexicanas (para el 2 de marzo de 1971 había ascendido a 242.9 millones de pesos); fue poco utilizado por los exportadores debido a los criterios restrictivos impuestos por las autoridades. Estos recursos financieros (que finalmente se invirtieron en la construcción del edificio del IMCE), así como el personal especializado encargado de realizar estas operaciones, fueron transferidos a principios de marzo de 1971 al IMCE (en cumplimiento a los artículos 5 y 6 transitorios del Decreto que creó a dicho Instituto).

En su destacada labor promotora del comercio exterior del país, el Bancomext intervino activamente en diversos comités, participando en algunos de sus consejos de administración y realizando una labor de secretaría ejecutiva que le permitió cumplir con diversas funciones como: *a)* el fomento directo de las exportaciones; *b)* la conciliación de las querellas en las que intervenían importadores y exportadores; *c)* las compras al exterior del sector público, y *d)* la coordinación de las tarifas de carga y de la ayuda del Estado a las empresas mexicanas dedicadas al transporte marítimo. Así, en el Bancomext se fueron estableciendo los siguientes organismos: en 1956 la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México; en 1959 el Comité de Importaciones del Sector Público y el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior; en 1963 la Comisión Nacional de Fletes Marítimos, y en 1965 el Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior. Al igual que los departamentos de Intercambio Compensado y de

Promoción, los organismos oficiales citados también le fueron traspasados al IMCE a principios de 1971.

En 1956, el Bancomext estableció una oficina comercial en España para promover y facilitar la venta de productos mexicanos en el mercado español y fijar las condiciones para liquidar las operaciones comerciales y financieras (remesas de capitales) dentro de los convenios de pagos que por espacio de 20 años, de 1951 a 1971, se celebraron entre el Instituto Español de Moneda Extranjera y el Banco de México. En el último convenio de pagos de 1971 intervino también como firmante el Bancomext. Dada la ausencia de relaciones diplomáticas y consulares entre ambos países por esos años y la vigencia en España de sistemas rígidos de control de cambios, dichos convenios fueron los únicos instrumentos viables para el intercambio comercial entre los dos países. La oficina en España se clausuró en septiembre de 1975. Dos años más tarde, al reanudarse las relaciones diplomáticas con España, la Consejería Comercial del IMCE sustituyó las labores de la oficina del Bancomext.

Dentro del campo de la promoción al comercio exterior y desde que el Banco se fundó, se realizaron algunas tareas en materia de investigación, primero por medio del Departamento Técnico y poco después por el Departamento de Estudios Económicos. Estos trabajos no sólo abarcaron los requerimientos de la propia institución, sino que se ampliaron como una labor de difusión hacia el sector empresarial,<sup>30</sup> buscando brindar un mejor conocimiento que contribuyera a la labor promotora de exportaciones.

La elaboración de sus anuarios *Comercio exterior de México*, data de 1938 y llega a 1977. Además, algunos funcionarios del Banco participan en diversos comités, grupos intergubernamentales o grupos *ad hoc* en donde se consulta y elabora la política comercial del país e igualmente, por solicitud de las secretarías de Estado, sus representantes intervienen en las negociaciones comerciales o promueven la cooperación económica de otros países, a través de contactos directos y en organismos internacionales.

Desde 1949 cuando se fundó el Departamento de Publicaciones en el Bancomext este organismo fue conocido mundialmente por su revista *Comercio Exterior* en español, órgano oficial de la institución que se publica mensualmente sin interrupción

<sup>30</sup>Véanse por ejemplo Bancomext, *Principales exportaciones de México*, y la sección "Mercados y Productos" de la revista *Comercio Exterior* (en 1976 se publicó un libro con el mismo título que contiene una selección de estos trabajos).

desde 1950 (y por su versión condensada intitulada *Comercio Exterior de México* editada en inglés y francés), encargada de difundir asuntos de carácter socioeconómico principalmente. Además edita la serie titulada *México: hechos, cifras, tendencias*, la Colección de Documentos para la Historia del Comercio Exterior de México y otras numerosas obras.<sup>31</sup>

A petición de los exportadores, a principios de 1973 el Bancomext solicitó y obtuvo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización para adquirir los Certificados de Devolución de Impuestos (Cedis) que algunas empresas exportadoras retenían después de cumplir con sus obligaciones fiscales; el Banco les hizo su pago en efectivo, previo descuento de 10% por gastos administrativos. En 1975 esta comisión se redujo a 5% y la Secretaría concedió a otras instituciones bancarias el permiso para descontar los Cedis, con lo que se otorgó a los exportadores mayores facilidades. A partir de 1981, el Banco comenzó a hacer efectivos los Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis). El número de exportadores que acudió al Banco fue de 27 en 1973 y llegó a 118 en 1981 y 114 en 1982; en el primer año pagó 31 millones de pesos y ascendió irregularmente; las mayores cantidades se registraron en 1981 y 1982 con 819.9 y 1 245.9 millones de pesos, respectivamente.

En las Reglas Generales para el Control de Cambios publicadas en el *Diario Oficial* del 14 de septiembre de 1982, uno de los dos sistemas de compensación de divisas para los exportadores asegura que el Bancomext u otras instituciones de crédito establecerán mecanismos de compensación, que sólo podrán ser utilizados por los exportadores para el pago de importaciones temporales y de sus respectivos gastos asociados. Hasta el 31 de diciembre de ese año, el Banco abrió 675 cuentas de compensación por un monto total de 25 millones de dólares, e incluía a empresarios de los sectores industriales farmacéutico y automotriz.

<sup>31</sup>A manera de ejemplos se citan los siguientes sin que sea exhaustiva la lista: *Principales exportaciones de México*, 1959; *Misión Mexicana a Sudamérica*, 1960; *La integración económica latinoamericana*, 1963; *Exporte a Canadá*, 1963; *Misión a Europa*, 1964; *Misión a Oriente*, 1964; *Exporte a Estados Unidos de América*, 1964; *Cómo exportar*, 1964; *La carta comercial de crédito y las aceptaciones bancarias*, 1964; *200 posibilidades de incrementar las exportaciones de México a Estados Unidos*, 1969; *Manual práctico del exportador*, 1969; *Cuestiones económicas nacionales*, 1971; *México: la política económica para 1972*; y *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, 1976.

## 1.7. Programa Financiero 1983<sup>32</sup>

A fin de llevar a cabo el Programa Financiero 1983, se definieron las fuentes de financiamiento a las que se acudiría, clasificándolas en internas y externas. Las primeras se agrupan en el mismo orden en el que fueron presentadas en los siguientes puntos: *a)* el mayor volumen de operaciones hará que las utilidades, que fueron de 917 millones de pesos al 31 de diciembre de 1982, se eleven a 2 100 millones a igual fecha de 1983; *b)* no obstante las grandes limitaciones para atraer ahorro interno por la falta de ventanillas al público, se calcula disponer de 1 500 millones de pesos en cuentas de cheques y la captación de valores ascenderá a 2 000 millones; *c)* la recuperación de cartera por concepto de los financiamientos ejercidos se estimó solamente en 2 000 millones de pesos, probablemente por la necesidad de redocumentar los saldos, sobre todo los de las empresas del sector público para que ajusten su pago al flujo de efectivo previsto, con lo que se congela la mayor parte de los recursos propios que disminuyen la capacidad de crédito del Banco; *d)* por concepto de emisión de aceptaciones bancarias (a plazo de 28 días) se previó obtener 1 500 millones de pesos mensuales y por emitir papel comercial, 500 millones por mes; *e)* la fuente principal habrá de ser el redescuento de operaciones en los fideicomisos de fomento que tiene el Gobierno Federal, entre los que destaca el Fomex, al que se le atribuyen 12 998 millones de pesos, a otros fideicomisos (como Fira, Fonei, Fogain, etc.) 5 500 millones; la línea de crédito del Banxico para financiar exportaciones de productos primarios, 2 002 millones y el concepto de la venta de cartera a la banca nacionalizada le retribuirá 11 156 millones de pesos.

Las fuentes externas a tasas de interés comercial de la banca privada internacional tradicionalmente aportaron la mayoría de recursos que captó el Banco y que fueron traspasados casi en su totalidad al sector público. La actividad de agente financiero del Estado se modificó en 1983 por la crisis financiera que afecta al país desde agosto de 1982 y que provocó la suspensión y prórrogas de los pagos de la deuda externa, aunado al límite impuesto por 5 000 millones de dólares como aumento neto de la deuda externa del sector público en 1983.

<sup>32</sup>Véase Bancomext, *Seminario Bancomext'83, programa financiero*, 16 de abril de 1983, (Mimeo). Una versión resumida apareció publicada en *Comercio Exterior*, "Programa financiero del Bancomext para 1983", vol. 33, núm. 4, abril de 1983, pp. 302-308. También se recomienda ver Bancomext, *Programas de Crédito Bancomext, 1983* (s.f.), 62 pp.

En esta situación coyuntural, el Banco auxiliará a algunos empresarios nacionales que por falta de divisas no han podido liquidar sus adeudos desde agosto de 1982; la ayuda se otorgará mediante la negociación de créditos (a plazo de 8 años y 4 de gracia) con bancos del exterior, de tal forma que el proveedor extranjero recupere de inmediato el importe de su cartera vendida de clientes mexicanos. Bajo este mecanismo el Bancomext estima realizar operaciones —por cuenta y orden del Banxico— por alrededor de 300 millones de dólares; como parte de la negociación se pretende que dichos bancos aporten financiamientos frescos hasta por 50% de la deuda liquidada a los proveedores, es decir 150 millones de dólares que habrán de aplicarse a la importación de mercancías.

El Banco administrará 50 de los 100 millones de dólares procedentes del Banco Mundial que manejará el Fomex para financiar la importación de insumos destinados a la producción de bienes exportables, dentro del Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Profide).<sup>33</sup>

El Bancomext y Nafinsa han entablado negociaciones para obtener líneas de crédito en moneda extranjera con la garantía de los bancos oficiales que fomentan las exportaciones de sus respectivos países. Por este medio se calcula obtener 4 590 millones de dólares de Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suiza e Italia. Se estima que alrededor de 1 500 millones del total se canalizarán por conducto del Bancomext. Al mismo tiempo, dada la carencia de divisas, el Bancomext procurará negociar un mayor número de líneas de crédito que en condiciones preferenciales otorgan diversas entidades oficiales para promover sus exportaciones a México. En abril de 1983 el Bancomext tenía vigentes o en proceso de negociación 20 líneas de crédito con 18 países por un total de 200 millones de dólares; se proponía incrementar sus esfuerzos de promoción entre las industrias mexicanas para el pleno aprovechamiento de esos recursos.

Utilizando estas líneas de crédito con diversos bancos extranjeros, se estima factible emitir aceptaciones bancarias internacionales por cerca de 120 millones de dólares a plazos máximos de 180 días. En 1982 a través de este instrumento se captaron 102.5 millones de dólares.

<sup>33</sup>Estos 100 millones de dólares del Banco Mundial provienen del Proyecto para el Desarrollo de Industrias Fabricantes de Bienes de Capital (Préstamo 2142-ME), el cual fue modificado para desviar temporalmente esa cantidad a fin de crear el Profide (véase la sección 3.3.4 del Fomex).

Se pretende renovar los convenios suscritos por el Bancomext con los bancos de algunos países socialistas de Europa oriental para promover el comercio a base de trueque y financiamiento compensado aplicando tasas de interés preferenciales.

Se está explorando la participación del Bancomext para obtener financiamiento del BID y de la Corporación Financiera Internacional a fin de otorgar líneas de crédito a empresas establecidas en México relacionadas con el comercio exterior.

Con base en el conjunto de esos recursos, se diseñó el programa general de crédito para 1983, con un presupuesto total de 42 498 millones de pesos y 2 978 millones de dólares que se canalizarán a través de siete programas, los cuales se resumen en seguida.

### **1.7.1. Preexportación y exportación de productos primarios y manufacturas**

El apoyo financiero "integral" incluye créditos al exportador nacional y/o al importador extranjero de productos y servicios procedentes de México; se le asignaron 5 000 millones de pesos y 493 millones de dólares, es decir, 11.8 y 16.6 por ciento de los respectivos totales. Aquí se incluyen créditos a la importación de insumos para la fabricación de manufacturas exportables; se ofreció dar asesoría para estructurar paquetes de crédito y apoyos técnicos; se hizo hincapié en el fortalecimiento a los grupos de empresas con capacidad exportadora, seleccionándolos por sus ventajas competitivas. Las empresas establecidas en México que participen en este programa deberán llevar a cabo un plan de exportación anual. Los financiamientos se documentarán en moneda extranjera, aun cuando se apliquen en moneda nacional o extranjera; el monto mínimo de los créditos se fijó en 100 000 dólares. Al financiarse el mantenimiento de inventarios, éstos quedarán amparados por certificados de depósito que servirán para emitir aceptaciones bancarias a nivel internacional. De la misma manera, con la cartera de exportación documentada en dólares se procurará redescontarla con la banca internacional para obtener recursos. En general, para las manufacturas se aplicarán los requisitos que fijan las Reglas de Operación del Fomex y para las ventas externas de productos básicos, los que fija el Banxico. La tasa de interés y las comisiones de los financiamientos se establecerán de acuerdo a la fuente de recursos con los que se apoye la operación: Fomex, Banxico, Profide, bancos comerciales extranjeros, aceptaciones bancarias,

o los bancos oficiales que fomentan las exportaciones y venta de cartera; cuando no se obtengan tasas de interés preferenciales de los fideicomisos de fomento, el cargo del Bancomext se fijará igual al del costo de colocación más 1.5 por ciento.

Dentro del Programa Financiero 1983 se afirma que será indispensable modificar la estrategia que se ha seguido para promover el crédito al comprador de bienes y servicios mexicanos (por medio de entidades financieras del exterior), en lugar del crédito al vendedor mexicano. Mediante este procedimiento la cartera de exportación documentada en dólares tratará de re-descontarse con la banca internacional, lo que permitirá el ingreso inmediato de divisas al país. (Los créditos al comprador han tenido un mínimo uso en México.) Esta iniciativa se explica por la escasez de divisas, por el establecimiento del control de cambios —ya que al exportador sólo se le entrega el equivalente en moneda nacional de sus ventas— y porque se tenía la intención de aplicar tasas de interés equivalentes a las de los mercados mundiales con el propósito de no otorgar subsidios. En estas condiciones, y con respecto a las que imperaron en años precedentes, no será una sorpresa que tales créditos de fomento a exportaciones resulten poco aprovechados.

### **1.7.2. Importación de materias primas, partes y refacciones**

Se trata de auxiliar financieramente las compras externas de bienes que demanda el funcionamiento de la planta productiva, en las mejores condiciones crediticias preferenciales o comerciales, procurando utilizar los recursos del país proveedor. El Bancomext prevé documentar en 1983 alrededor de 1 800 millones de dólares, 60.4% del total que manejará en moneda extranjera. En virtud de las deudas pendientes con el extranjero, las compras habrán de documentarse mediante cartas de crédito para garantizar su pago, ya sea de contado o mediante el respaldo crediticio del país abastecedor. Aquí se subraya la necesidad de que se respete la intervención del Banco en las importaciones del sector público, de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento de la Ley del IMCE. El monto mínimo financiable por operación se fijó en 50 000 dólares.

### **1.7.3. Sustitución de importaciones**

Al proseguir con este apoyo financiero, lo otorgará solamente a empresas con mayoría de capital mexicano que sustituyan cla-

ra y eficientemente importaciones de un gran valor agregado, como son los bienes de capital. Se ejercerán en moneda nacional cuando sean gastos y compras locales y en moneda extranjera para adquirir insumos importados; los recursos que se asignan suman 23 878 millones de pesos y 159 millones de dólares, es decir 56.2 y 5.3 por ciento de los respectivos totales. Además se menciona la existencia de un subprograma para financiar directamente a los compradores mexicanos que adquieran bienes de capital, a mediano y largo plazos, producidos en el país y que sustituyan eficientemente las importaciones. El monto mínimo del crédito será de 10 millones de pesos o su equivalente en moneda extranjera.

#### **1.7.4. Equipamiento industrial**

Se especifica que se trata de apoyar a las empresas que participen en el comercio exterior; con su financiamiento el Banco intenta incrementar la eficiencia productiva ampliando y modernizando dichas empresas, así como en la realización de proyectos de inversión; en ambos casos deberá generarse un balance positivo de divisas, al exportar o sustituir importaciones. El apoyo puede ofrecerse en moneda nacional y en divisas para los insumos importados; se asignaron 2 620 millones de pesos y 135 millones de dólares.

#### **1.7.5. Industria maquiladora y zonas fronterizas**

Este es un programa inicial para financiar a empresas maquiladoras en su producción, inventarios y ventas, siempre que contribuyan a la generación de divisas; en esta primera etapa se les canalizarán recursos por 2 000 millones de pesos y 91.3 millones de dólares. Dentro de este programa se incluye un subprograma para contribuir a importar insumos de producción y bienes de capital que requieran otras empresas en las zonas fronterizas a fin de impulsar su propio desarrollo y la creación de fuentes de empleo.

#### **1.7.6. Productos básicos**

Las autoridades del Bancomext consideran prioritario contribuir a un mejor abastecimiento de bienes esenciales para aten-

der la demanda nacional; por ello utilizará recursos hasta por 1 000 millones de pesos mediante el redescuento de los fideicomisos de fomento. En 1982 se inició este programa al que se le destinaron 36 millones de pesos.

#### **1.7.7. Agente financiero**

Esta actividad de intermediario financiero del Gobierno Federal que el Banco habrá de desempeñar en el curso de 1983 ya se comentó en la sección de captación de recursos. En la utilización de dichos fondos el Banco asigna 300 millones de dólares destinados al pago de proveedores extranjeros, cuyos adeudos están vencidos por parte de las empresas nacionales; además proyecta otorgar 8 000 millones de pesos mediante créditos interbancarios, apoyados en la inversión temporal de los excedentes de tesorería.

#### **1.7.8. Política crediticia y forma de operar**

En el otorgamiento de créditos, se hace énfasis en los paquetes financieros integrales que toman en cuenta: *a)* la disminución del uso del préstamo quirografario porque es el más costoso e inadecuado y por el corto plazo que se otorga para financiar las inversiones y la operación industrial; *b)* en su carácter de asesor de las empresas y junto con ellas se determina el nivel de crédito que requiere cada una y el soporte de su estructura financiera; de la misma forma se combinarán las monedas nacional y extranjera que demanden con el propósito de reducir el riesgo cambiario; *c)* se tiene el propósito de disminuir el costo de los recursos del crédito y mejorar los plazos del pago para asegurar la recuperación y ampliar las fuentes de fondos; *d)* se buscará que los apoyos financieros se autoricen a plazos congruentes con el flujo de efectivo previsto, y *e)* se proyecta otorgar créditos en función de la viabilidad técnica, económica y financiera previsible de cada operación, dejando en segundo término el aspecto correspondiente a las garantías "reales".

En cuanto a su forma de operar, el Bancomext actuará a través de las siguientes modalidades: *a)* como banco de primer piso, al seguir desempeñando sus funciones de banca múltiple y actuar en forma directa con su clientela; *b)* para atender a empresas de gran magnitud habrá de ponerse de acuerdo con la banca

nacionalizada a fin de realizar operaciones sindicadas; *c*) a través de diversos convenios que concertará con la banca, se propone emplear el redescuento para financiar importaciones usando líneas de crédito preferenciales del exterior; en este caso el Bancomext funcionaría como banco de segundo piso, y *d*) con el fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y evitar la duplicación de funciones tiene proyectado establecer convenios de coordinación principalmente con Banrural, Banobras, Banpesca, Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT) e IMCE.<sup>34</sup>

## 1.8. Impulsora y Exportadora Nacional

En agosto de 1955 el Consejo de Administración del Bancomext creó la empresa Impulsora y Exportadora Nacional (Impexnal), en forma de sociedad de responsabilidad limitada y capital variable. Al principio, su capital inicial fue de 200 000 pesos; con el tiempo se modificó y desde noviembre de 1972 se ha quedado en 15 millones de pesos.

Esta filial fue constituida para ocuparse de la explotación e industrialización de productos agrícolas y ganaderos. Durante varios años estuvo dedicada a algunas ramas de la producción que eran objeto de financiamiento por parte del Banco (y de otros bancos oficiales), como las granjas avícolas, el despepite de algodón y la desfibración de abacá. Estas actividades se le pasaron al Banco Nacional Agropecuario cuando se estableció en 1965. Más tarde la Impexnal se orientó hacia la comercialización de algunas exportaciones en cuya producción continuó interviniendo el Banco, sobre todo en el apoyo a los ejidatarios y cooperativas, cuyos bienes exportables tenían problemas de mercado. Los principales productos en cuyas ventas externas ha participado son: brea o colofonia, aguarrás, fresa, chicle (único exportador), miel y cera de abeja, cera de candelilla y piña

<sup>34</sup>Ya concluido este trabajo, en marzo de 1984 apareció publicado el programa financiero del Bancomext para el año de 1984 (junto con el del Fomex). En general es muy parecido al que aquí se analiza para 1983; del total de créditos previstos para 1984 asigna 30% para apoyar su función promotora de exportaciones. Nuevamente volverá a distraer la mayor proporción de sus recursos y operaciones en otras actividades: la sustitución de importaciones, el equipamiento industrial, las maquiladoras y zonas fronterizas, las importaciones, y como agente financiero del Estado (véase Bancomext, "Apoyos financieros y garantías al comercio exterior de México en 1984", en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 3, marzo de 1984, pp. 221-227).

enlatada; en 1982 inició las ventas de aceite esencial de limón. El monto de sus exportaciones en 1979, 1980 y 1981 fue respectivamente de 247.3, 244.1 y 289.5 millones de pesos. El dato de 1982 registra ventas externas por 13.6 millones de dólares.

En febrero de 1973, el Gobierno le encargó a la Impexnal que interviniera en los trámites para promover determinadas importaciones de algunos países centroamericanos, en donde predominaron los abastecimientos de Guatemala. De hecho sus actividades consistieron no solamente en agilizar la obtención de los permisos de importación, sino también en procurar la reducción de aranceles a fin de alentar esas compras e incrementar el comercio recíproco y para reducir los desequilibrios comerciales en virtud del saldo positivo que registra México con esa región. Los montos de importaciones en los que participó se iniciaron en 1973 con 42.8 millones de pesos, subieron en 1975 a 139.2 millones y hasta 1982 irregularmente se conservaron por debajo de esa cantidad; los productos beneficiados han sido principalmente: hule y látex natural, aceites esenciales de citronela y de pasto de limón, ganado vacuno, maderas de caoba y cedro, y mármol.

La Impexnal también ha efectuado importaciones que en 1982 sumaron 1.5 millones de dólares y adquirió lámina al silicio, lámina rolada en frío y tela para la manufactura de ropa. Igualmente ha realizado otras importaciones cuando éstas se han compensado con la venta de productos mexicanos de difícil colocación; durante algún tiempo realizó mediante este procedimiento las compras de arbolitos de navidad.

El Programa Financiero 1983 intenta dar un mayor impulso a la Impexnal reafirmando los campos que tradicionalmente le fueron asignados, como la comercialización de productos básicos y de la agroindustria, así como la constitución de una oferta unificada de los pequeños productores que generalmente reciben créditos del Banco, a fin de procurar las mejores condiciones de venta en los mercados internacionales. En el renglón de importaciones se subraya otra actividad que años atrás la Impexnal se empeñó en realizar, la de conjuntar demandas comunes de pequeños y medianos empresarios, con lo que mejorarían las condiciones de compra y se obtendría un abastecimiento regular y oportuno; ejemplo de esto ha sido la adquisición externa de lámina de acero al silicio para la fabricación de transformadores eléctricos.

## 1.9. Proyecto del Banco Mundial

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mejor conocido como Banco Mundial (BM), desde su establecimiento hasta fines de marzo de 1983 autorizó a México 78 préstamos por un total de 5 749 millones de dólares. Estos créditos destinados a algunos proyectos específicos supervisados por el BM se han canalizado principalmente hacia el fomento de actividades rurales; le siguen en importancia: industria, energía, abastecimiento de agua potable, turismo, desarrollo urbano, etc. Las instituciones financieras mexicanas que intervinieron principalmente fueron Nafinsa, Banobras y Banpesca. En abril de 1983 el BM autorizó por primera vez fondos para estimular el comercio exterior mexicano al proveer temporalmente de recursos al Fomex con el propósito de poner en operación el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Profide), destinando 100 millones de dólares a la importación de insumos, indispensables para producir bienes exportables (véase la sección 3.3.4. del capítulo 3 de este trabajo), mientras se diseñaba un Proyecto para el Fomento de Exportaciones (Export Development Project) solicitado por el Bancomext desde mediados de 1981.

Las negociaciones entre las autoridades del BM y las del Bancomext y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concluyeron a finales de mayo de 1983, después de varias visitas a México del grupo de expertos de dicho organismo internacional. Se esperaba poner en práctica este Proyecto para el otoño de 1983, pero los procedimientos administrativos en México lo retardaron tal vez para el primer trimestre de 1984. Aquella primera parte del Proyecto se le denominó Profide I y a esta última Profide II.

A fin de complementar la colaboración económica para México de parte de varios organismos internacionales, el Banco Mundial emprendió un Programa Especial de Cooperación para ayudarle a superar la crisis financiera que enfrentó en la segunda mitad de 1982. Dentro de ese Programa, el Banco Mundial aprobó el Proyecto para el Fomento de Exportaciones (P-3601-ME). De acuerdo con ese organismo el propósito central del Proyecto es doble: *a) cooperar con el Gobierno de México en la formulación e instrumentación de una estrategia integral de fomento a las exportaciones y b) en un periodo crítico de escasez de divisas, otorgárselas a los exportadores mexicanos a un costo "razonable" para que puedan importar los insumos de producción necesarios para fabricar bienes exportables.*

El prestatario es el Banco Nacional de Comercio Exterior con la garantía del Gobierno de México. El monto del crédito del BM es de 350 millones de dólares a un plazo de 15 años con tres de gracia y la aportación complementaria de fuentes internas en moneda nacional equivale a 102 millones de dólares. Los desembolsos previstos del Banco Mundial se realizarán de diciembre de 1983 a septiembre de 1986. La tasa de interés es de 2.5 puntos porcentuales arriba de la tasa variable a la que presta el BM. El Bancomext traspasará 275 millones al Fomex para establecer un fondo revolvente denominado Fondo para el Fomento de las Exportaciones (Export Development Fund), que servirá para que los exportadores financien sus importaciones en las condiciones que aplica el Fomex a través del Profide y que incluyen una tasa de interés de tres puntos porcentuales, superior a la tasa de descuento de las aceptaciones bancarias a 180 días imperante en el mercado de Nueva York. Las autoridades del BM definieron la tasa de interés como *una base apropiada* que refleja las transacciones a tasas de interés comercial que tiene lugar en el comercio internacional (y por tanto anula la posibilidad de otorgar subsidios financieros).<sup>35</sup>

La diferencia, es decir, 75 millones de dólares, se transferirá al Bancomext para que él mismo, en forma directa o a través de los fideicomisos de fomento Fonei y Fonatur, vía la banca de primer piso, se ponga a disposición de la clientela. Esa cantidad se divide en tres partes: a) se dedicarán 71 millones de dólares para otorgar financiamientos en apoyo de inversiones fijas para la industria que genere nueva capacidad de producción exportable, así como para la construcción de hoteles que capten divisas del turismo extranjero. Además contribuirán al fomento de esas actividades con el equivalente en moneda nacional de 96 millones de dólares como aportación del sistema bancario y de otras fuentes internas; el plazo para pagar puede ser hasta de 13 años, incluyendo tres de gracia; tratándose de moneda nacional la tasa de interés para el usuario se determinó igual al costo porcentual promedio del dinero en el sistema bancario más dos puntos porcentuales, y en moneda extranjera igual a la tasa de interés mencionada para la importación de insumos; también existen límites de crédito para cada beneficiario que llegan como máximo hasta 5 millones de dólares; b) para el auxi-

<sup>35</sup>A este respecto, se insiste en que las tasas de interés preferencial para preexportación y ventas externas que fija el Fomex se están revisando con el propósito de aumentarlas y sean comparables con el costo del crédito imperante en el comercio internacional. Véase la nota de pie de página número 62.

lio técnico a los exportadores y la realización de estudios que mejoren la estrategia mexicana de promoción a las exportaciones, incluyendo la adquisición de equipo de cómputo, se aplicarán 3.13 millones de dólares; de esa cantidad 2 millones se destinarán para ser distribuidos por el Fomex en términos semejantes a los fijados para créditos que apoyen las inversiones; el límite de los préstamos al usuario es de 200 000 dólares; el complemento de recursos internos en moneda nacional es equivalente a 6 millones de dólares, y c) el remanente de 0.87 millones de dólares se asignó a los gastos de capitalización del préstamo total.

Se estima que con la realización de este Proyecto se beneficiarán de 400 a 600 empresas exportadoras al financiarles, en moneda extranjera, su capital de trabajo y de 120 a 150 empresas con créditos para su inversión fija de capital. El conjunto de esas firmas puede contribuir con una cuarta o tercera parte del total de las ventas externas no petroleras.

Comenzando en marzo de 1984 hasta 1986, cada seis meses los expertos del Banco Mundial en compañía de diversas autoridades mexicanas (Secofin, Banxico, IMCE, Bancomext, etc.) revisarán el progreso de este Proyecto prestando especial atención a la aplicación de medidas de política comercial y a las acciones administrativas pertinentes del sector oficial. De acuerdo con los resultados obtenidos y en la medida en que se vaya superando la escasez de divisas, se irán transfiriendo recursos de la importación de insumos exportables hacia el capital fijo para que las empresas eleven su capacidad de exportación.

En el informe que el presidente del Banco Mundial, A.W. Clausen, presentó a los directores ejecutivos de esa organización recomendando la aprobación del préstamo destinado al Proyecto de Fomento a las Exportaciones de México, sobresale su preocupación (tal vez como reflejo de la comunidad internacional acreedora) por conocer, diseñar, revisar o influir en la estrategia y en las decisiones del Gobierno mexicano al orientar su política comercial externa, especialmente en la promoción de exportaciones no petroleras y en la reducción del tradicional proteccionismo indiscriminado a favor de la sustitución de importaciones. Todo esto independientemente de que por muchos años el personal del BM ha examinado periódicamente el estado de la economía mexicana y sus diversos sectores y regiones, tratando de coadyuvar con sus créditos al crecimiento económico.

La preocupación de ese organismo internacional porque México genere divisas para el pago de su deuda externa parece ser muy significativa. Subraya la necesidad de que la balanza comercial en 1983 y los próximos años sea superavitaria. (Tradi-

cionalmente los requerimientos de importación han sido superiores a su capacidad exportadora.) Refiriéndose al programa de estabilización o ajuste económico acordado por México con el Fondo Monetario Internacional, anota que dentro de las metas previstas para 1985 hay un superávit en la balanza comercial de 10 300 millones de dólares, como consecuencia del impresionante crecimiento atribuido a las exportaciones no petroleras (de 4 500 millones de dólares en 1982 a 9 000 millones en 1985) y en menor medida de la reducción de importaciones con respecto a los niveles alcanzados en 1980 y 1981. Añade que para ser consistente con esas proyecciones, el crecimiento real de las exportaciones de manufacturas debe ser superior a 20% anual a partir de 1983.

Conforme al Programa de Estabilización Económica para México del Fondo Monetario Internacional, las exportaciones no petroleras ascenderían a 4 529 millones de dólares en 1982, a 7 600 millones en 1983, 8 600 millones en 1984 y 11 900 millones en 1985, con una tasa anual de crecimiento de 38%. Las ventas externas totales de mercancías en los mismos años se calcularon como sigue: 21 006.1, 23 700, 26 500 y 29 300 millones de dólares, resultando una tasa anual de 11.7 por ciento.

El Proyecto de Fomento a las Exportaciones del BM pretende ayudar a México en un periodo crítico para revitalizar los embarques externos de mercancías no petroleras. Intenta realizar una importante contribución a la formulación e instrumentación de una estrategia integral de promoción exportadora que combata el sesgo proteccionista antiexportador, realizando mejoras en los procedimientos administrativos oficiales y en los servicios de apoyo a los empresarios. Los estudios que se financiarán habrán de concentrarse en las recomendaciones para modificar la estrategia exportadora emprendida. También busca fortalecer a las instituciones que contribuyan a fomentar las ventas y que no decaigan sus esfuerzos promotores.<sup>36</sup>

Por último conviene enfatizar algunas de las condiciones más importantes que el Banco Mundial impuso a fin de conceder ese crédito y que considera indispensables para que cumpla sus propósitos el reiterado Proyecto. *Solicitó evidencia o comprobación satisfactoria del cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos:*

1. La transferencia del Fomex al Banco Nacional de Comercio Exterior [sección 7.01 (d) del convenio de crédito].

<sup>36</sup>En el *post scriptum* de esta obra se hace una síntesis de la información que sobre política comercial presentó el Gobierno de México al Banco Mundial.

2. Acuerdos o arreglos "apropiados" entre el Bancomext y el Fomex en materia de traspaso de recursos del BM y que habrán de asignarse conforme a las proporciones previstas para los empresarios en cuanto a capital de trabajo, inversión fija de capital, etc. [secciones 3.01 (a) y 7.0 (a)].

3. Establecimiento del Fondo para el Fomento de las Exportaciones en el Fomex y adopción de las reglas de operación respectivas [sección 4.03 (a)].

4. Conforme a los planes anuales de exportación de las empresas, retener una porción de sus ingresos en divisas para cumplir con los pagos respectivos del préstamo [sección 7.01 (b)].

## **1.10. Resumen y conclusiones**

1. Durante los 46 años que tiene el Bancomext ha cumplido en general con eficacia las labores desempeñadas que han sido reguladas por el Gobierno Federal representado en su Consejo de Administración. El cuidadoso manejo de sus operaciones financieras le permitió mantener saneadas sus cuentas y obtuvo utilidades que le llevaron a incrementar constantemente sus reservas de capital, a la vez que logró consolidar un prestigio nacional e internacional.

2. La pequeñez de sus recursos propios y los pocos medios de que dispuso para la captación interna de ahorros, lo llevaron a obtener fondos del exterior, diversificando su origen al igual que los instrumentos de captación. Esta dependencia de moneda extranjera se acentuó notablemente, provocando que la mayoría de los créditos concedidos se otorgaran precisamente en esa moneda. La crisis financiera del país y la renegociación de la deuda externa a partir de septiembre de 1982 lo afectó al posponer el pago de sus obligaciones financieras con la banca internacional privada, ocasionando que temporalmente dicha fuente de fondos quedara cerrada.

3. En estas circunstancias, en la elaboración del Programa Financiero de 1983 se hace hincapié en la captación de recursos internos, sobre todo a través del redescuento en los fideicomisos de fomento y en el redescuento de su cartera de crédito con la banca nacionalizada. En cuanto a la intervención del Banco en el exterior como agente financiero del Gobierno, en ese año se propuso principalmente atraer préstamos que permitieran lograr importaciones de bienes y servicios, aunque quedaran atados a las condiciones del proveedor. Además prevé negociar con

bancos oficiales del exterior empréstitos que sirvan para el pago inmediato, por parte de empresarios mexicanos, de las deudas vencidas con los proveedores extranjeros, mientras se redocumentan a mayor plazo.

4. Dentro de la variedad de funciones que desempeñó el Banco por encargo del Estado, destacó su labor financiera en apoyo a la producción y comercialización de productos agropecuarios, así como la promoción comercial que hizo a través de diversos comités que organizó y administró. Estas actividades, como otras, fueron traspasadas a nuevos organismos especializados del sector público.

5. Casi desde un principio, el trabajo realizado por el Banco se encaminó a atender de manera complementaria ciertas necesidades de algunos organismos públicos, relacionadas con la producción y comercialización interna y externa de sus mercancías. Esto significó la especialización plena de sus servicios a la orden del sector público, al grado de llegar a asignarle en forma directa e indirecta alrededor de 95% de los recursos en la cartera de crédito. Por tanto, sólo pudo dirigir una pequeña parte de sus servicios y fondos manejados hacia las operaciones del comercio exterior de las empresas del sector privado, no ligadas a entidades públicas.

6. En la concentración hacia el sector público intervinieron otros factores que lo aislaron o le impidieron atender tareas más acordes con el desarrollo del comercio exterior del país, sobre todo en materia de financiamiento preferencial a las exportaciones y preexportación. Entre los factores más importantes se encuentran: *a)* la falta de una ley orgánica; *b)* el costo de sus propios recursos que le impedían, por ejemplo, ofrecer a los exportadores condiciones financieras apropiadas para la competencia internacional; *c)* esta última tarea la desempeñó desde principios de 1960 el Banco de México; *d)* la atención de las múltiples actividades que le demandaba el sector público y que le absorbieron toda su capacidad; *e)* la falta de sucursales o de ventanillas al público, y *f)* la ausencia de servicios bancarios complementarios que la clientela recibía acudiendo a la banca múltiple.

7. En los créditos que concedió el Banco, la disponibilidad de recursos o pasivos le permitió cobrar a su clientela tasas de interés inferiores a las comerciales prevalecientes en la banca privada; a esto se añaden las tasas preferenciales que facultan el redescuento en el Banxico. Con ambas fuentes de recursos, el Bancomext estuvo capacitado para otorgar subsidios a su clientela, los que aumentaron notablemente de 1979 a 1982. La expansión en dichos subsidios no se concentró para elevar el poder

competitivo de las exportaciones, sino para auxiliar al sector público.

8. Probablemente se exageró la capacidad de endeudamiento externo del Banco, puesto que una parte significativa se destinó a "otras actividades" que poco o nada tuvieron que ver con los objetivos que le fija su escritura constitutiva. De 1965 a 1972 el Banco mantuvo una posición conservadora subutilizando sus recursos al aplicar una parte de ellos en acciones bursátiles, valores de renta fija, etc.; posteriormente esa situación se modificó llegando a extremos máximos en su capacidad generadora de pasivos, y desde 1977 aparecieron "excedentes" que tuvieron que transmitirse a la banca, lo que parece incongruente con las carencias que tiene el comercio exterior del país.

9. A precios constantes el total de créditos ejercidos por el Banco en el periodo 1965-1982 mostró un comportamiento irregular con un crecimiento anual acumulativo de 4.3%. Esto demuestra que sus actividades no fueron programadas ni consistentes para procurar un desarrollo sostenido que contribuyera a la realización de ciertos objetivos o metas; más bien fue utilizado para atender múltiples necesidades de corto plazo. Tampoco se observa una evolución diferente si el análisis se efectúa por sexenios del Gobierno.

10. Los créditos a la exportación descendieron irregularmente de casi una cuarta parte del total financiado por el Banco en 1965-1970 hasta 5% en promedio para 1977-1982; las cifras absolutas a precios constantes anotan que hubo una disminución en el promedio anual del lapso 1977-1982 con respecto a 1971-1976. Igual ocurrió con el financiamiento a la preexportación, al contraerse de 15.8% del total en 1974-1976 a 9.9% en promedio para 1977-1982; medido a precios constantes la cantidad máxima se registró en 1975. Estas cifras sugieren que el fomento a esas actividades vitales para el país apenas fue tomado en cuenta por el Banco, lo que parece inconsecuente con la política económica y comercial.

11. En cambio, los créditos a las importaciones sí manifestaron una tendencia creciente. En este financiamiento todos los organismos del sector público, por ley, deberían realizar dichas operaciones a través del Bancomext, sin embargo menos de una quinta parte de sus compras externas se realizó utilizándolo.

12. La pequeña cantidad de créditos canalizados al comercio exterior de los empresarios del sector privado se explica porque éstos suelen acudir a las sucursales más cercanas de los bancos de su preferencia que les atienden la mayoría de sus operaciones financieras, incluyendo el acceso a los créditos preferencia-

les a través del redescuento en el Banxico. En algunas ocasiones el Bancomext emprendió campañas para atraer clientela ofreciendo sus servicios a menor costo; sin embargo no fueron consistentes ni tuvieron un espíritu competitivo. En cambio, el resto de la banca a través de costosas campañas publicitarias ha influido para atraer y retener a esa clientela.

13. El Programa Financiero 1983 del Banco plantea una participación muy activa de la institución, que se adapta a las nuevas condiciones en la captación de recursos y en la canalización de créditos, atendiendo algunas de las necesidades más urgentes que tales recursos permiten: 60.4% de la moneda extranjera disponible se destinará a importaciones de bienes y servicios que requiere la planta productiva, y 56.2% del total de moneda nacional hacia la producción para sustituir importaciones, incluyendo también moneda extranjera para los insumos de importación que demanda. Además asigna otros fondos para el equipamiento industrial, para el fomento de las industrias maquiladoras y para el abastecimiento a las franjas fronterizas; incrementa los recursos para el mejor abastecimiento interno de productos básicos y otorga créditos a la banca nacionalizada con base en sus excedentes temporales.

14. Esos financiamientos son necesarios para la economía del país puesto que contribuirán a combatir la etapa recesiva en que se encuentra. Sin embargo, los créditos para fomentar las ventas externas y la preexportación, a través de un apoyo "integral" apenas representan 11.8% del total de recursos en moneda nacional y 16.6% de los de moneda extranjera. Esta asignación queda muy por debajo en la escala de prioridades por atender y no refuerza la política comercial decidida a fomentar las exportaciones.

15. Tal vez este comportamiento financiero del Banco, previsto para 1983, sea el resultado de una etapa coyuntural o transitoria, mientras realice su plena fusión con el Fomex y se establezcan sus facultades dentro de una ley orgánica. Cuando se concilien los estados financieros, en el conjunto de los recursos sobresaldrá la atención prioritaria al financiamiento a las ventas externas y a la preexportación.

16. Desde los primeros años sesenta, el Banco abrió líneas de crédito a bancos centroamericanos para facilitar en esa región la adquisición de productos mexicanos. Posteriormente se extendieron a algunos países sudamericanos y del Caribe con recursos del Fomex en términos competitivos internacionalmente. En general fueron escasos los buenos resultados.

17. En los convenios interbancarios con los países socialistas

de Europa oriental, el Bancomext desplegó un gran interés, pero faltó voluntad política, sobre todo del Gobierno de México, para estrechar relaciones económicas con esas naciones, lo que ocasionó que dichos convenios se hubieran utilizado muy poco. Al intervenir Nafinsa, dos de las naciones socialistas prefirieron celebrar contratos que se limitan a promover sus ventas en México. En cuanto a la captación de los créditos de exportación que los abastecedores de otros países otorgan a sus clientes mexicanos, la actuación del Bancomext también entró en competencia con Nafinsa.

18. En el crédito que obtuvo el Bancomext del Banco Mundial para el fomento de las exportaciones sorprende el rigor de los términos de negociación, aprobados por las autoridades mexicanas, tanto por lo que se refiere a la injerencia externa en la política comercial del país, como por los requisitos que impuso a la organización institucional interna y a los términos financieros que prácticamente anulan la concesión de auténticos márgenes preferenciales de fomento financiero a las exportaciones.

19. Las operaciones fiduciarias del Bancomext excepcionalmente fueron de trascendencia nacional y en los últimos años se han estado reduciendo, por lo que predominan las actividades de carácter cultural; no obstante, el 28 de septiembre de 1982 el Gobierno le asignó el fideicomiso para la recuperación de las inversiones en bienes inmuebles efectuadas en el extranjero por residentes en México. A mediados de 1983 el Banco se hizo cargo del Fomex, lo que se comenta en el párrafo 21.

20. El Bancomext cuenta desde 1955 con una filial que es la Impulsora y Exportadora Nacional (Impexnal); la importancia de esta empresa como exportadora ha sido insignificante dentro del comercio exterior del país. Su futuro desarrollo dependerá de las funciones que se asignen al Banco dentro de su ley orgánica. Las opciones que pueden presentársele quizá sean tres: *a)* su liquidación y el traspaso de operaciones a otras empresas de comercialización de los sectores público y/o privado; *b)* su permanencia como empresa paraestatal autónoma e independiente del Banco, o *c)* que continúe como filial del Bancomext. En los dos últimos casos, para sobrevivir tendría que reorganizarse y fortalecer notablemente su participación en el comercio exterior.

21. Las nuevas relaciones del Banco con el Fomex iniciadas a mediados de 1983 abrió brillantes perspectivas para el Banco. Éstas se analizan dentro de las conclusiones generales y recomendaciones, después de examinar las demás instituciones financieras que fomentan el comercio exterior.

## Banco de México, créditos a la exportación a través de la banca<sup>37</sup>

### 2.1. Antecedentes

El Banco de México (Banxico) no publica información pormenorizada sobre los montos de financiamiento que canaliza la banca de primer piso a diversas actividades económicas prioritarias a través de los “cajones” que integran su encaje legal, ni de la apertura de líneas de crédito que el banco central concede a la banca para redescuento. Esta información tampoco la dio a conocer la Comisión Nacional Bancaria ni el Organismo de Coordinación de la Banca Mexicana, ni la Asociación de Banqueros de México cuando existió. Los únicos datos disponibles aparecen en las circulares que el Banxico distribuye a la banca a manera de instrucciones en las que define los requisitos y la mecánica operativa, pero tampoco se trata de información publicada. No obstante esas limitaciones, fue posible realizar esta investigación acudiendo directamente a las autoridades del Banco de México, que gentilmente dieron respuesta —aunque de carácter no oficial— a una gran parte del cuestionario que se les presentó.

Desde los años cincuenta el Banxico comenzó a establecer mecanismos que permitían utilizar una parte del encaje legal o depósito obligatorio de la banca para que ésta aplicara determinados recursos hacia la promoción de actividades específicas.<sup>38</sup> Tratóndose de exportaciones, el primer antecedente de esta intervención data de principios de 1958 cuando exceptuó del depósito legal de las sociedades financieras los pasivos originados por aceptaciones, endosos y avales destinados a dicha actividad.<sup>39</sup>

<sup>37</sup>No incluye al Fomex porque se examina en el siguiente capítulo.

<sup>38</sup>Véase, “Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), 12 años de operaciones”, en Asociación de Banqueros de México, *Anuario financiero de México*, ejercicio de 1975, vol. xxxvi, p. 1630.

<sup>39</sup>Véase la circular 1350 del 15 de enero de 1958.

En abril de 1960 el Banxico adoptó las primeras medidas para que los bancos y las sociedades financieras canalizaran una parte de su depósito obligatorio en moneda extranjera al financiamiento de las ventas externas de manufacturas, y desde diciembre de 1965 a la producción y existencias de bienes exportables.<sup>40</sup> A partir de octubre de 1966 se autorizaron líneas de crédito (equivalentes a un porcentaje del pasivo exigible en monedas nacional y extranjera) para que la banca apoyara las ventas externas de productos primarios y desde principios de 1981 a las existencias de dichos productos, siempre que se tratara de los "no tradicionales" hacia "nuevos" mercados. Esas primeras medidas se fueron modificando al suprimirse aspectos inoperantes y adoptarse otras reglamentaciones tomando en cuenta algunos requerimientos de las instituciones intermediarias y de los usuarios de crédito.

A través del redescuento el Banxico inició la ayuda a los exportadores al ofrecerles a través de la banca de "primer piso" nuevos recursos financieros a tasas de interés preferencial y a plazos que les permitieran enfrentarse a las condiciones de pago ofrecidas por otros proveedores en el comercio mundial. En mayo de 1962, esta función se amplió notablemente al hacerse cargo del fideicomiso Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), lo que se examina en el siguiente capítulo. En la administración o vigilancia de estas facilidades financieras a finales de 1982 intervenían tres subdirecciones del Banxico: para el apoyo de manufacturas: *a)* la de Regulación Monetaria y Crediticia, y *b)* la que controla los fideicomisos; y para los productos primarios, *c)* la de Asuntos Internacionales.

En estas actividades financieras de promoción a las exportaciones que emprendió, desarrolló y fortaleció el banco central, ya se mencionó que el Estado no tomó en cuenta a la institución oficial que había fundado en 1937 precisamente para desempeñar esa tarea, el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (Bancomext). Como se explica en el capítulo anterior, este último se hizo cargo del Fomex a mediados de 1983.

<sup>40</sup>Véanse las circulares 1403 y 1404 del 20 de abril de 1960 y Miguel Mancera, "Fórmulas para el fomento de la exportación de manufacturas", Confederación de Cámaras Industriales, en *Memoria del primer seminario sobre desarrollo industrial*, celebrado del 8 al 12 de noviembre de 1965, pp. 55-60.

## 2.2. **Financiamiento a la exportación de manufacturas**

De abril de 1960 a noviembre de 1965, el régimen de encaje legal en moneda extranjera de los bancos de depósito (excepto las oficinas ubicadas en plazas fronterizas) estableció que hasta 10% del pasivo en exceso del que existía al 9 de enero de 1955 podría ser invertido en créditos en moneda extranjera para el financiamiento a las ventas externas de bienes de manufactura nacional. A partir de noviembre de 1965 dichos recursos aumentaron porque el porcentaje se elevó a 20 y se extendió para incluir la producción y existencias de manufacturas exportables. El tipo de interés se fijó en 6% anual en plazos menores a dos años y 8% anual en vencimientos de dos o tres años, aplicado sobre saldos insolutos; el pago de las tasas incluye comisiones y otros gastos por la intermediación bancaria. El plazo para los créditos se determinó hasta de un año, para bienes de consumo durables podía llegar a dos, y si correspondía a maquinaria y equipo, hasta tres años. Cuando se trata del financiamiento a la producción o existencias debe existir previamente el pedido en firme y utilizarse para cubrir su costo directo de fabricación.<sup>41</sup> La definición de los productos, tasas de interés, así como de otras características se consignaron para su observancia conforme a las Reglas de Operación del Fomex.

El otorgamiento de estos créditos se ejerce mediante pagarés a cargo del exportador y a favor del banco de depósito que interviene en la operación, o mediante aceptaciones a cargo de este último y a favor del exportador. En el primer caso deberán tener como garantía colateral los documentos que amparan la venta y en el segundo la aceptación deberá estar suscrita al amparo de cartas de crédito emitidas por bancos del exterior. Todo esto, para asegurar plenamente la recuperación de los préstamos. A partir de 1970 las garantías contra riesgos comerciales se obtuvieron en México con el establecimiento de la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec). Los requisitos para garantizar la recuperación de los créditos se establecieron con el criterio de la banca intermediaria, puesto que es esta última la que se compromete a responder por los créditos ejercidos mediante el redescuento.

Para las oficinas bancarias fronterizas el depósito obligatorio fue de 100%; de este total 40% del pasivo invertible en moneda extranjera podía utilizarse para financiar exportaciones

<sup>41</sup>Véase la circular del Banxico 1740/72 del 25 de julio de 1972 y sus modificaciones.

de productos mexicanos, de la industria, de hoteles y restaurantes, de agricultura y ganadería o de comercio, siempre y cuando estas actividades se efectuaran en las mismas regiones fronterizas.

En cuanto a las sociedades financieras, desde abril de 1960 el régimen de depósito obligatorio en moneda extranjera estableció que podría destinarse hasta 5% de los pasivos invertibles existentes al 5 de marzo de 1959 para el financiamiento a las ventas externas de productos manufacturados; desde noviembre de 1955 (igual que con los bancos de depósito) se pudieron utilizar para la producción y/o existencias de tales mercancías, las mismas condiciones —enunciadas para dichos bancos— en cuanto a plazos, tasas de interés y demás requisitos.<sup>42</sup>

Este régimen, con algunas modificaciones como su aplicación a la banca múltiple al estimularse la fusión de diversas instituciones, se mantuvo hasta mediados de 1979. A partir del 1° de julio de 1979 las cantidades para financiar exportaciones de manufacturas se determinaron por 3.5% de su pasivo invertible en moneda extranjera. También podían utilizarse para la venta, producción y/o existencias de esos productos, el plazo de los créditos se volvió a fijar hasta por un año, excepto para los bienes de consumo duradero donde se extendió a dos años y para la maquinaria y equipo el límite fue de diez años. El Banxico autoriza el uso de esos fondos siempre y cuando la banca intermediaria y el exportador cumplan con las Reglas de Operación del Fomex.<sup>43</sup>

A mediados de agosto de 1982 con la conversión sucesiva de los depósitos en dólares a moneda nacional dentro del sistema bancario y la implantación el 1° de septiembre del control generalizado de cambios, provocaron que a partir de esta última fecha el Banxico estableciera la inversión obligatoria en moneda nacional para continuar financiando las exportaciones con el equivalente en pesos de los recursos en moneda extranjera, que al 31 de agosto de 1982 se destinaban para tales financiamientos. Una vez que el banco de primer piso hubiera invertido hasta ese monto disponible podría añadir 1.2% de la nueva captación en moneda nacional.

La aplicación de estos recursos del encaje legal por parte de la banca es obligatoria en cuanto a su canalización para el fo-

<sup>42</sup>Véase la circular del Banxico 1740/72 del 25 de julio de 1972 y sus modificaciones.

<sup>43</sup>Véase la circular del Banxico 1842/79 que entró en operación el 1° de enero de 1980 y sus modificaciones.

mento de las exportaciones o para cualquier otra actividad sustitutiva que determine el banco central dentro de los "cajones" que asigna para la distribución del pasivo invertible. Sin embargo, el instituto central diseña ese mecanismo de inyección de fondos con marcada orientación hacia el estímulo de ciertas actividades prioritarias e influye para que sea operativo. En el caso de los créditos a la exportación, la banca recibe una tasa de interés de 8% anual; los faltantes de inversión sólo se cubren con sobrantes de depósitos en efectivo en el Banxico (una vez cubierto el encaje respectivo) con rendimiento de 4% anual, cuando se captaban dólares, y de septiembre a diciembre de 1982 con 6.55% anual en moneda nacional. Por tanto, es obvio advertir que los bancos procuren cumplir con la aplicación de recursos invertibles que asignan las autoridades oficiales. En los últimos meses de 1982 la pequeña diferencia en las tasas de interés se explica por el menor uso de esos recursos para financiar exportaciones, como consecuencia del establecimiento del control de cambios.

Los datos que pudieron obtenerse sobre los montos de financiamiento a las exportaciones de manufacturas provenientes del encaje legal se refieren a los periodos 1968-1971 y 1976-1982 que aparecen en el cuadro 2.1. En los años extremos del primer lapso los créditos aumentaron de 21.6 a 30.4 millones de dólares, los bancos de depósito canalizaron en promedio 80% del total y la diferencia correspondió a las sociedades financieras. Los bancos elevaron progresivamente el aprovechamiento de estos recursos disponibles para estimular las exportaciones, de 60% en 1968 a 91.5% en 1971; las sociedades financieras sólo lo hicieron de 28.4 a 44.4 por ciento, respectivamente, lo que implica que tal vez no dispusieron de suficiente cartera de exportación. Si se comparan estos financiamientos con el valor de las exportaciones de manufacturas de esos años, resulta que únicamente apoyaron alrededor de 6% de esa clase de ventas.

En el último lapso las cifras de financiamiento registraron 151.5 millones de dólares en 1976 y bajaron a 87.7 millones en 1977 como consecuencia de la menor captación de recursos en moneda extranjera; desde entonces ascendieron constantemente hasta llegar a 434.9 millones de dólares en 1981 y se redujeron a 325.6 millones en 1982 (véase la gráfica 2.1). El Banxico no informó sobre la clase de manufacturas beneficiadas con los financiamientos. Aparentemente no lleva registro de ellas.

A fin de contar con estimaciones que den una idea de la magnitud de los subsidios financieros que el Banxico probablemente traspasó a los exportadores que acudieron a recibir créditos

CUADRO 2.1

Financiamiento a la exportación de manufacturas  
con base en el depósito obligatorio  
(Millones de dólares)

Año	Total <sup>a</sup>	Bancos comerciales	Sociedades financieras
1968	21.6	16.7	4.9
1969	25.3	20.4	4.9
1970	29.4	24.3	5.1
1971	30.4	24.4	6.0
1976	151.1		
1977	87.7		
1978	106.2		
1979	198.9		
1980	262.5		
1981	434.9		
1982	325.6 <sup>b</sup>		

a. Promedio anual calculado con lo registrado en el mes de diciembre.

b. Equivale a 26 752 millones de pesos más 48.3 millones de dólares en créditos.  
Fuente: Banco de México, Subdirección de Regulación Monetaria y Crediticia.

con base en el encaje legal de la banca, se elaboraron dos cálculos para los años de 1979 a 1982: uno conforme a la diferencia en las tasas de interés preferencial y las de carácter comercial o efectiva, ambas prevalecientes en México para créditos en dólares estadounidenses, y otro que relaciona dichas tasas preferenciales en el país con la tasa *Libor* de eurodólares a plazo de seis meses; ambos cálculos aparecen en los cuadros 2.2 y 2.3, respectivamente.

Conforme a las diferencias en las tasas de interés internas, los resultados del Supuesto I aluden a créditos que hubieran estado vigentes todo el año y el Supuesto II, que parece más aproximado a la realidad, toma en cuenta que sólo se utilizaron en promedio durante 180 días. De acuerdo con este último la magnitud de los subsidios para 1979, 1980, 1981 y 1982 sumaron respectivamente 317.1, 572.6, 1 172.8 y 3 141.4 millones de pesos, lo que significa en el mismo orden 7, 9.5, 11 y 10 por ciento del total de los financiamientos otorgados en dichos años. En la otra estimación se tomaron en cuenta los diferenciales en las tasas de interés prevalecientes en México con respecto a la tasa *Libor* de eurodólares; considerando que se hubiera ejercido por un plazo semestral, el monto de los subsidios para tales años se calculó

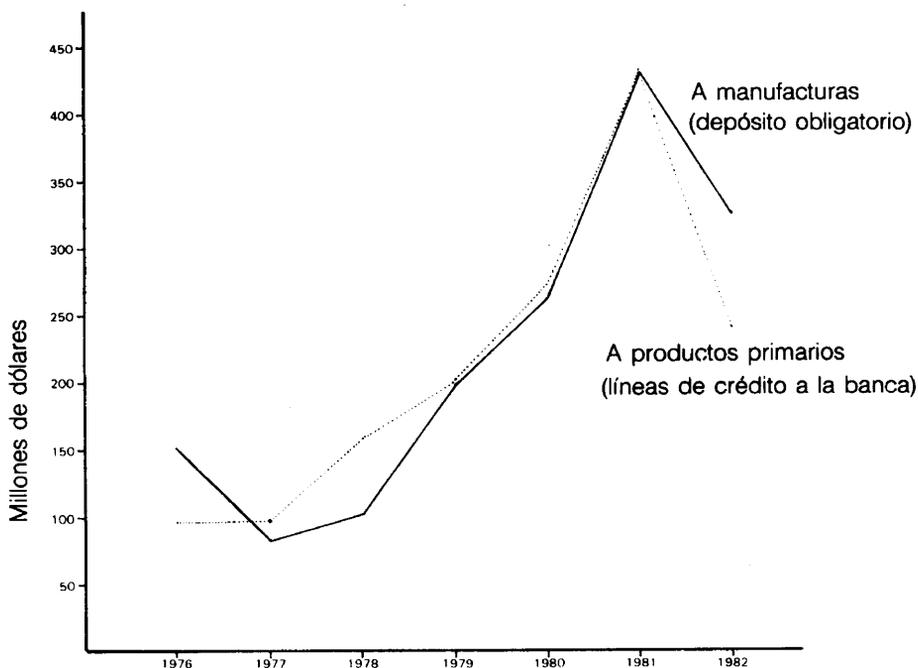
en 135.7, 241, 585.8 y 1 256.6 millones de pesos; en relación con los créditos ejercidos equivalen a 3, 4, 5.5 y 4 por ciento en los mismos años (en las notas de ambos cuadros aparecen las tasas de interés que se aplicaron).

La importancia que en 1976 tuvieron esos créditos auxiliando las ventas externas de manufacturas fue de 8.7% del total exportado de esa clase de productos, en 1977-1978 se contrajo a 4.1% y se elevó en los años siguientes hasta alcanzar un máximo registrado en 1981 de 12.8% del total. Un volumen mucho mayor de financiamientos a esas mercancías fue canalizado por el Banxico con la intervención del Fomex.

Para estos últimos años no se dispuso de información sobre el grado de aprovechamiento de esta opción financiera que tuvieron las instituciones bancarias de acuerdo con su cartera de exportaciones. Es posible que los grandes bancos integrados en banca múltiple hubieran utilizado al máximo los recursos de ese "cajón" obligatorio determinado por el banco central, lo que no

GRÁFICA 2.1

Banxico, financiamiento a exportaciones



## CUADRO 2.2

Estimación de subsidios conforme a tasas internas<sup>a</sup>

(Millones de pesos)

Concepto	Supuesto I <sup>b</sup>				Supuesto II <sup>c</sup>			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Manufacturas (3.5% del pasivo invertible en moneda extranjera)	634.1	1 145.2	2 345.6	6 282.8	317.1	572.6	1 172.8	3 141.4
Productos primarios (1.6% del pasivo exigible en monedas nacional y extranjera)	558.8	1 008.7	1 869.3	3 960.0	279.4	504.4	934.7	1 980.0

a. Se define como la diferencia entre las tasas de interés que la banca aplicó a los préstamos en dólares de Estados Unidos a los exportadores y la tasa comercial o efectiva estimada en esa moneda para los demás clientes en México.

b. Para manufacturas se aplicó una tasa de interés anual de 6% (igual que la del Fomex) y para productos primarios, igual a la mitad de la tasa *Libor* a seis meses más dos puntos porcentuales: 8, 9, 10.5 y 9 por ciento para 1979, 1980, 1981 y 1982, respectivamente; la tasa efectiva del mercado se calculó para los mismos años en 20, 25, 28 y 26 por ciento. Las diferencias entre ambas tasas se multiplicaron por el monto anual del financiamiento. Se supone que estos créditos se utilizaron durante todo el año.

c. Difiere del Supuesto I en cuanto a que los créditos fueron a plazo máximo de 180 días y por lo tanto el subsidio se redujo a la mitad.

CUADRO 2.3

Estimación de subsidios conforme a tasas internas y externas<sup>a</sup>

(Millones de pesos)

Concepto	Supuesto I <sup>b</sup>				Supuesto II <sup>c</sup>			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Manufacturas (3.5% del pasivo invertible en moneda extranjera)	271.4	482.0	1 171.6	2 513.1	135.7	241.0	585.8	1 256.6
Productos primarios (1.6% del pasivo exigible en monedas nacional y extranjera)	187.0	315.2	694.3	1 164.7	93.5	157.6	347.2	582.4

a. Se define como la diferencia entre las tasas de interés que la banca aplicó a los préstamos en dólares de Estados Unidos a los exportadores y la tasa *Libor* en Londres en créditos a seis meses.

b. Para manufacturas se aplicó una tasa de interés anual de 6% (igual que la del Fomex) y para productos primarios en 1979, 1980 y 1981 se estimó en 8, 9, 10.5 y 9 por ciento, respectivamente; la tasa *Libor* para los mismos años fue de 12, 14, 17 y 14 por ciento. Las diferencias entre ambas tasas interna y externa se multiplicaron por el monto anual del financiamiento. Se supone que estos créditos se utilizaron durante todo el año.

c. Difiere del Supuesto I en cuanto a que los créditos fueron a plazo máximo de 180 días y por lo tanto el subsidio se redujo a la mitad.

sucedió con los bancos de menor tamaño; estos últimos al carecer de operaciones con exportadores, acudieron a los primeros para que les transfirieran parte de esa cartera a fin de aprovechar mejor sus recursos disponibles.

En ocasiones cuando el intermediario financiero acude al Fomex y éste le asigna recursos insuficientes y/o plazos menores de los requeridos por el exportador, los bancos pueden complementar esos recursos con sus propios pasivos, cumpliendo así con las normas del encaje legal. En este procedimiento se hace patente el carácter complementario que asumen los dos mecanismos, puesto que ambos utilizan las mismas reglas de operación para financiar exportaciones de manufacturas.

A partir del 1° de septiembre de 1982 con el control integral de cambios y sus reglas de operación, esos recursos dejaron de ofrecerse en dólares y fueron proporcionados en moneda nacional.

### **2.3. Financiamiento a la exportación de productos primarios**

Una vez que el Banxico canalizó recursos de la banca con base en el encaje legal para financiar exportaciones de manufacturas y de que prosiguió reforzando esta participación con el fideicomiso Fomex, continuó ampliando su acción para abarcar el apoyo financiero a las ventas externas de productos primarios, si bien debería tratarse de bienes no elaborados, definidos como "no tradicionales" y que fueran hacia mercados "nuevos" a fin de diversificar su destino en condiciones de pago atractivas para el importador conforme a los requerimientos del comercio internacional. Hasta principios de 1981, en respuesta a las constantes peticiones de los exportadores y de la banca comercial, se incluyó el financiamiento a las existencias de unos pocos de estos artículos. Esta facilidad no se ha extendido para apoyar la producción exportable de tales mercancías.

En esta ocasión las autoridades del banco central escogieron un tercer mecanismo. A los bancos interesados (primero a la banca de depósito y después a los bancos oficiales) les abrió líneas de crédito en dólares de Estados Unidos; de octubre de 1966 a agosto de 1976 fueron equivalentes a 1% del pasivo exigible en monedas nacional y extranjera de sus propios departamentos de depósito.<sup>44</sup> A partir de septiembre de 1976 se las amplió a

<sup>44</sup>Véase la circular del Banxico 1740/72 del 25 de julio de 1972 y sus modificaciones.

1.6%, tomando en cuenta la depreciación de la moneda nacional recién devaluada, a fin de mantener en moneda extranjera los montos disponibles. Desde febrero de 1977 el banco central autorizó líneas de crédito adicionales y desde febrero de 1981 desapareció ese porcentaje como límite a las instituciones financieras, puesto que fijaba su monto tomando en cuenta el volumen de esta clase de operaciones en años anteriores por la institución solicitante, las promociones que hubiera efectuado de esas ventas y la adecuada utilización del citado mecanismo.

Las tasas de interés aplicadas en el redescuento a los bancos intermediarios y descontadas al exportador fueron las mismas del Fomex para las manufacturas, esto es de 6% al usuario final y de 3% de margen a los bancos en financiamientos menores a un año. De junio de 1978 a agosto de 1982 se aplicaron tasas variables que fijaba quincenalmente el banco central; generalmente fluctuaron de 50 a 100 por ciento de la tasa *Libor* de Londres, más dos puntos porcentuales, dependiendo del plazo; el margen para los bancos se redujo a dos puntos de por ciento. Posteriormente se fijó para el financiamiento a las ventas externas el equivalente a 50% de la tasa *Libor* más dos puntos porcentuales y para el de las existencias igual a la *Libor* también más dos puntos, estos últimos para la banca.

A la venta o comercialización de los productos básicos el monto del financiamiento puede ser hasta por el valor total de la factura; tratándose del apoyo a las existencias (mercancías almacenadas), sólo se cubre 70% de su costo.

Hasta 1980 el redescuento podría ejercerse a plazo máximo de 180 días, renovable hasta no exceder de 360 días. Desde el 2 de febrero de 1981 en que se inició el financiamiento a las existencias, se especificó que se trata de plazos hasta de 90 días; sólo en casos especiales se permiten plazos más amplios para las ventas externas, conforme al producto y mercado de que se trate.

Datos disponibles para el primer semestre de 1982 consignan que los principales bancos que ejercieron esos financiamientos fueron: el Banco Nacional de México (42%), el Bancomer (35%) y el Bancomext (6%).

A diferencia de lo ocurrido con los fondos del encaje legal destinados a fomentar las ventas externas de manufacturas, los dirigidos a financiar productos básicos siguieron otorgándose en dólares a partir del 1° de septiembre de 1982; no obstante, ambos casos especificaban que al recibir tales créditos el exportador tendría que traspasar sus divisas al Estado —en virtud del control cambiario—, lo que no satisfizo a la mayoría de ellos, quienes preferían captar moneda extranjera.

Aunque en principio los productos primarios eran todos los no incluidos en la lista de manufacturas y semimanufacturas del Fomex, el banco central se reservó la definición de "no tradicionales" y de mercados "nuevos" para tomarlos en cuenta. La lista vigente en 1982 incluía alrededor de 700 fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Exportaciones. En esta misma lista se excluyen los mercados "tradicionales" para determinados artículos, definiendo expresamente a las mercancías embarcadas a Canadá, Estados Unidos, Japón y República Federal de Alemania. Para ciertos productos se fijaba un plazo máximo de 60 días y los susceptibles de recibir financiamiento estaban incluidos solamente en 37 fracciones arancelarias.

No es clara la distinción entre lo que es una semimanufactura incluida en los bienes que financia el Fomex y lo que es un producto primario que como tal apoya el Banxico. En esta situación se encontró por lo menos 40% del valor respectivo del financiamiento del banco central en 1980, que afectó a ciertos productos como pescados, mariscos y vegetales congelados; carne deshuesada y minerales afinados; podría discutirse si entran o no en la vaga definición de "semimanufactura" aprobada por el Fomex y que incluye carnes, pescados y algunos mariscos congelados, hortalizas, semillas y frutas oleaginosas, ixtle de lechuguilla, grafito natural y algunos minerales en concentrados.

En el cuadro 2.4 aparecen los montos ejercidos para financiar exportaciones con el auxilio de las líneas de crédito del banco central y una lista de los principales productos afectados durante el periodo 1975-1981. Las cantidades totales ascendieron de 76.1 millones de dólares en el primer año a 95.6 millones en 1976; al año siguiente se estancaron como reflejo del comportamiento seguido por la captación bancaria y a partir de 1978 crecieron regularmente, hasta 1981 cuando registraron 435.8 millones de dólares. Esta última cifra incluye 58.9 millones que se otorgaron por primera vez para el financiamiento de existencias almacenadas. Datos preliminares a 1982 indican que hubo un total financiado por 241.9 millones de dólares, correspondiendo 205.6 millones a las ventas externas y 36.3 millones a las existencias (véase la gráfica 2.1). La baja registrada en este último año se acentuó en el siguiente a juzgar por las cifras correspondientes a los primeros semestres; de enero a junio de 1982 se financió en total 140.8 millones de dólares, mientras que en el mismo lapso de 1983 el monto fue de 51.2 millones. El desplome se explica porque los exportadores se abstuvieron de solicitar esos créditos en virtud de que el control de cambios implica recepción de moneda nacional; ellos preferían captar moneda

## CUADRO 2.4

Financiamiento a la exportación de productos primarios  
(Millones de dólares)

<i>Producto</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Total</i>	76.1	95.6	94.9	158.5	204.5	274.7	435.8
<i>A la venta externa</i>	76.1	95.6	94.9	158.5	204.5	274.7	376.9
Cobre en concentrados	—	—	—	—	—	37.5	65.3
Garbanzo	19.1	3.5	21.7	53.7	65.3	57.7	62.2
Azufre	14.8	6.4	2.4	2.2	1.9	3.1	33.9
Pepino	0.3	2.7	2.8	—	1.2	9.8	27.8
Camarón	8.7	11.5	8.5	13.0	21.7	23.0	22.3
Miel de abeja	0.6	1.4	1.9	4.0	7.6	16.7	22.1
Carne de caballo	0.5	1.5	4.1	7.9	11.3	19.6	18.2
Algodón	—	—	—	—	—	8.9	12.9
Chile pimienta	—	1.2	3.3	0.6	1.4	3.2	10.8
Ajonjolí	0.6	2.3	0.6	2.5	38.6	15.6	9.9
Langosta congelada	—	—	—	—	—	4.3	8.3
Ajo	—	—	1.1	1.8	2.2	4.8	6.9
Brócoli	2.2	6.1	3.8	2.4	1.7	3.2	6.7
Brea o colofonia	5.3	10.3	3.6	5.3	4.6	4.8	6.5
Coliflor	—	—	0.2	1.0	0.3	0.5	5.5
Carne de res	—	0.5	2.3	1.2	3.9	2.4	4.2
Flor de zempasúchitl	1.7	2.0	5.3	3.1	4.0	4.0	4.1
Cebolla	0.6	—	—	0.1	0.6	1.4	3.3
Calabazas	—	—	0.2	0.1	0.4	0.6	2.6
Vegetales sin cocer congelados	—	—	—	1.1	3.0	3.4	2.6
Uva pasa	—	—	—	—	—	4.8	1.7
Simiente de trigo	13.5	—	—	4.1	3.7	7.9	n.d.
Piña	—	—	—	1.0	4.3	2.4	n.d.
Frijol	—	16.3	19.0	14.9	2.6	—	n.d.
Cacao	2.6	2.2	1.9	14.2	1.2	0.6	n.d.
Carne de cerdo	—	—	3.8	5.6	2.4	—	n.d.
Arroz entero sin cáscara	—	—	—	3.9	—	—	n.d.
Cinc afinado	—	14.0	—	—	—	—	n.d.
Otros*	5.6	13.7	8.4	14.8	20.6	34.5	39.1
<i>A existencias   almacenadas</i>	—	—	—	—	—	—	58.9

\* Incluye datos no disponibles (n.d.).

Fuente: Banco de México, Subdirección de Asuntos Internacionales.

extranjera que les producía mayores beneficios, como antes se anotó.

El método que se aplicó para estimar los subsidios financieros incorporados en los créditos a las exportaciones de manufacturas, se repitió para calcular el importe probable de los subsidios que se generaron para apoyar las ventas externas de productos primarios. Los subsidios para estos últimos resultaron menores en virtud de que su tasa de interés preferencial parece que no resultó tan baja como lo fue para las manufacturas.

La primera estimación basada en las diferencias internas entre la tasa de interés preferencial del Banxico y las de índole comercial o efectiva prevalecientes para préstamos en dólares estadounidenses, que suponemos fueron utilizados durante un semestre, de 1979 a 1982 provocaron que los subsidios respectivos subieran de 279.4 a 1 980 millones de pesos; estas cantidades significaron de 6 a 8.8 por ciento del total financiado. La segunda estimación que toma en cuenta los diferenciales entre las tasas preferenciales en México y la *Libor* en Londres a seis meses, da como resultado en el mismo orden para esos años: 93.5 y 582.4 millones de pesos; con respecto a las cifras de créditos significaron respectivamente de 2 a 3.3 por ciento (véanse los cuadros 2.2 y 2.3). Si la magnitud de estos subsidios se compara con el valor de los productos primarios mexicanos de exportación (excluyendo hidrocarburos), tales subsidios resultan insignificantes.

El número de fracciones arancelarias que registra algún crédito en esos años fue de 258, pero solamente 28 fueron importantes puesto que absorbieron alrededor de 90% del total, sin tomar en cuenta lo canalizado en 1981 para las existencias exportables. En 1980 los principales mercados hacia donde se destinaron esos productos fueron: Estados Unidos (21.9% del total), Japón (20.8%), España (11.6%), República Federal de Alemania (9.3%), Cuba (5.6%), Francia (4.6%), Suiza (4.1%) y Brasil (2%).

El total de los financiamientos ejercidos si se le compara con el valor respectivo de las exportaciones de productos primarios, excluidos los hidrocarburos, resulta inferior a 10%, excepto en 1981 cuando ascendió a 15%. Sólo en pocos productos cuyos montos exportados registran cantidades pequeñas, este apoyo financiero adquiere alguna importancia, generalmente inferior a 50% de lo vendido; para 1979-1981 sobresalieron los siguientes: garbanzo, simiente de trigo (1979-1980) y algunos vegetales frescos (pepino, chile pimiento, brócoli, coliflor y cebolla). En otras materias primas y alimentos con valores significativos de exportación el financiamiento fue muy pequeño, irregular o inexistente; entre ellos se encuentran: algodón, azufre, café en gra-

no, camarón congelado, cinc en concentrados y afinado, cobre en concentrados, fluorita, fresas frescas y congeladas, jitomate, melón, plomo en concentrados y afinado, sandía y tabaco en rama.

En estas condiciones lo limitado de los recursos destinados al financiamiento preferencial de los productos básicos supone una gran responsabilidad de las autoridades para seleccionar tales productos y a los empresarios que habrán de beneficiarse. A este respecto, en el Banxico afirmaron que se procura realizar un estudio sobre el producto respectivo de tal manera que se justifique la necesidad de conceder esos fondos. En la utilización de este mecanismo también juega un papel destacado el banco intermediario, puesto que se encuentra en relación directa con el banco central para efectuar el redescuento, de acuerdo a la proporción de fondos (líneas de crédito) a los que tiene acceso y consecuentemente corresponde a los funcionarios de los bancos elegir a los exportadores a los que habrá de favorecer; implícitamente existe el peligro de discriminar a otros que tal vez necesiten más de ese apoyo.

De la encuesta realizada entre empresarios exportadores de productos primarios se desprenden los siguientes comentarios: *a)* algunos desconocen la existencia de esta clase de recursos que podrían utilizar para financiar mercancías almacenadas y ventas externas; *b)* otros, que son las grandes empresas exportadoras, tratan de aprovechar esas fuentes al máximo y para ello acuden a numerosos bancos comerciales a fin de que algunos de ellos les tramiten sus solicitudes ante el Banxico; *c)* ciertos empresarios reconocieron que es insuficiente ese apoyo y que para otorgar facilidades de pago a sus clientes del exterior es común que pidan préstamos a bancos estadounidenses y cubran el costo de los recursos; *d)* sobre todo las empresas exportadoras de minerales afirmaron haber solicitado al Banxico que ampliara su lista de productos primarios susceptibles de financiarse, considerando un obstáculo el excluir tanto a ciertos mercados como a determinados productos "tradicionales", y *e)* sugirieron que esas líneas de crédito para redescuento fueran administradas por el Fomex, de tal manera que gozaran de los mismos privilegios que en materia de financiamiento se otorgan a manufacturas y semimanufacturas. Además, se tuvo conocimiento de que algunas empresas habían recibido créditos a tasas preferenciales provenientes de los fideicomisos de fomento y que habían sido útiles para ampliar su capacidad de producción exportable; se mencionó al Fogain y al FIRA.

Las condiciones internacionales que en general afectan a las

materias primas y a los alimentos, hacen que haya constantes fluctuaciones en sus precios, derivadas de diversos fenómenos de la naturaleza que afectan su producción con recurrentes excesos de oferta o insuficiencia de abastecimientos para atender la demanda; hay deficiencias en la comercialización que se prestan a la especulación y es común el mantenimiento de reservas estratégicas en los países industrializados que reducen o anulan las oportunidades de los mercados. De ahí que, según la fortaleza de los países, los gobiernos intervengan para ayudar a sus propios productores-exportadores otorgándoles cuantiosos subsidios para defender sus ingresos, ya sea con precios de garantía, financiando reservas de estabilización o con subsidios o subvenciones a la exportación. Los países en desarrollo se encuentran en desventaja para proteger a sus agricultores o mineros y resienten más los embates de las situaciones difíciles que se presentan en los mercados internacionales.

Por otra parte, dependiendo de las condiciones de los mercados internacionales y tomando en cuenta que por su escaso grado de elaboración los productos son aprovechables a corto plazo y también debido a que su ciclo de vida productiva es breve, o de fácil descomposición, los vendedores generalmente pretenden que les sean pagados tan pronto como los embarcan o al momento de recibirse. En estas circunstancias resulta innecesario el financiamiento a las ventas o comercialización externa. Sin embargo la variabilidad en la oferta, aunada a la competencia, hace que los abastecedores estén en mejor situación si ofrecen facilidades de pago. Además hay ocasiones en las que sus precios son tan bajos que, si es posible retener la mercancía, es preferible financiar sus existencias a malbaratarlas, lo que demanda el auxilio de los gobiernos.

En México varios productos que se venden al exterior son pagados por el importador a muy corto plazo, de contado o adelantando pagos parciales a fin de asegurarse abastecimientos oportunos y/o precios favorables con lo cual financian la producción de bienes exportables; en este último caso se encuentran los comercializadores estadounidenses de vegetales y frutas, principalmente. Sin embargo esta práctica castiga los precios y acentúa la dependencia respecto de ciertos compradores. Difícilmente el exportador mexicano está en posibilidad de dar facilidades de pago o de competir frente a las condiciones financieras especiales que otorgan otros vendedores en los mercados internacionales con base en los subsidios de sus gobiernos. Sólo en casos graves de caída de las cotizaciones internacionales el Estado mexicano ha auxiliado temporalmente a los pro-

ductores a fin de que no resientan pérdidas considerables.

Con excepción de los pequeños subsidios financieros que otorgan el Banxico y el Bancomext a los productos primarios de exportación, no existe otra intervención oficial sistemática que conceda subsidios como medio de promoción de las ventas externas. Cuando ha ocurrido es a consecuencia de las presiones por parte de los exportadores organizados y ante la gravedad de la situación como una ayuda de emergencia, lo que ha sucedido principalmente con el algodón; esta práctica implica la intervención oficial en la comercialización externa, generalmente con el apoyo financiero del Bancomext.

## 2.4 Resumen y conclusiones

1. El Banco de México no publica información relacionada con sus operaciones de crédito a la exportación que en términos preferenciales otorga desde hace 20 años a través de la banca de primer piso. Tampoco realizan esa tarea otras autoridades del sector financiero. A juzgar por los datos captados para este trabajo, no parece que la confidencialidad en el banco central fuera un obstáculo insuperable para no incluirlos en la información que difunde periódicamente.

2. No obstante la presencia del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., establecido desde 1937, el Banco de México estructuró de 1960 a 1966 un sistema que lo llevó a convertirse en la institución encargada de fomentar financieramente las exportaciones a tasas de interés competitivas internacionalmente.

3. A pesar de ser un solo organismo, el Banxico mantuvo separados los tres mecanismos de financiamiento preferencial a las exportaciones: la Subdirección de Fideicomisos tuvo a su cargo el Fomex; la Subdirección de Asuntos Internacionales la línea de crédito para alentar las ventas externas de productos primarios, y la Subdirección de Regulación Monetaria y Crediticia, que vigila la aplicación de los pasivos invertibles obligatorios de la banca, una parte destinada al fomento de exportaciones de manufacturas. Es posible que haya habido alguna coordinación o complementariedad entre dichas subdirecciones; sin embargo una sola administración para estos recursos que de manera conjunta unificara su tratamiento habría sido más efectiva para el usuario final que tiene que procurar un acceso a todas o a cualquiera de esas tres fuentes de crédito que parecen independientes entre sí.

4. Al mismo tiempo está presente el intermediario financie-

ro, al que acude el exportador para tener acceso a los recursos diseminados. Aquí la gestión ante el banco central y el eventual otorgamiento queda a discreción del banco de primer piso, quien en última instancia selecciona la clientela potencialmente beneficiaria.

5. La forma en que han operado dichos mecanismos restringe el acceso a estos recursos a los que no son grandes exportadores; en la encuesta se pudo comprobar que muchos de los pequeños empresarios ignoran la existencia de fondos disponibles en la banca y a tasas preferenciales. Probablemente haya hecho falta una mayor difusión de esas facilidades financieras y que el banco central influyera para favorecer a un mayor número de exportadores. Las propias características de ese mecanismo y lo estrecho de los recursos hace *obligadamente* que la aplicación selectiva quede en manos de las instituciones intermedias. En el caso del Fomex hay cierto contacto por parte de los empresarios y de las autoridades de dicho Fondo, incluyendo la labor de difusión que realiza ese fideicomiso; pero cuando se trata de los otros dos mecanismos, se elimina la relación entre el beneficiario del crédito y el instituto central, predominando la conducta que siga la banca de "primer piso". Esto oscurece la transparencia que debería existir para el exportador en cuanto a montos de recursos disponibles, mercancías afectadas, tasas de interés, etc., y que deberían destacar como instrumentos efectivos de promoción financiera exportadora, dentro de la política comercial del país.

6. En el financiamiento a las manufacturas exportadas al aplicar las Reglas de Operación del Fomex a las dos fuentes de recursos, la propia del fideicomiso y la que maneja la banca proveniente de una parte de su pasivo exigible, hacen que haya cierta complementariedad. Sin embargo, tal vez resultarían mejor administradas si en vez de duplicar los procedimientos, los recursos de los pasivos invertibles se transfirieran al Fomex con lo cual incrementarían sus fondos prestables. De esta manera esos recursos oficiales disponibles para financiar las ventas externas de productos no sólo se ajustarían a las mismas normas, sino que además su aplicación por institución financiera intermedia sería unificada con probabilidades de una mayor diversificación y en función de la clientela final que es a la que hay que favorecer. Esta sugerencia también podría lograrse si los montos de las líneas de crédito que asigna el Fomex a dichos bancos se incrementaran con las sumas procedentes de sus respectivos pasivos invertibles. Con la reasignación total de recursos que posteriormente llevaría a cabo, el Fomex seguiría operando con

mayores recursos y diversificando sus intermediarios financieros, a la vez que unificaría el sistema con una mayor eficiencia para el receptor de créditos.

7. Las líneas de crédito del Banxico para el redescuento de papel utilizado en las ventas externas de mercancías no elaboradas, desde 1977 superaron el tope que significaba para los bancos 1.6% de los pasivos exigibles; con ello se incrementaron los recursos para estimular las exportaciones de productos primarios no petroleros. No obstante, todavía se trata de sumas muy pequeñas puesto que no incluyen al 85-90 por ciento de las ventas de tales bienes. Hasta 1981 se inició de manera muy limitada el financiamiento a las existencias y no se apoyó la producción exportable. Aunque no se intentó cuantificar la demanda potencial, se pudo comprobar en la encuesta que se trata de créditos muy insuficientes. Por mucho tiempo se ha sabido de agricultores que producen alimentos de exportación a Estados Unidos, los cuales por falta de crédito interno han tenido que acudir a financiamientos de sus clientes comercializadores a fin de atender la demanda. Además hay otros casos en que ha habido ventas de materias primas (algodón, azufre, fluorita, etc.) que demandaron créditos a corto o mediano plazos al comprador y que no fue posible otorgar como lo hace la competencia internacional. Por una parte la imposición del control de cambios y por otra la incapacidad para pagar a su vencimiento la deuda externa del país, produjeron el desplome de esos financiamientos y la indisponibilidad de los préstamos directos que obtenían los exportadores de sus clientes extranjeros.

8. Aunado a la insuficiencia general de recursos para fomentar las ventas externas de mercancías no elaboradas, se encuentra el problema relacionado con la selección de productos y de empresarios. Son solamente unos pocos artículos y de pequeño valor los que resultan apoyados de manera significativa; en los demás la proporción financiada del respectivo total es pequeña o insignificante e irregular o esporádica, mientras quedan otros sin ningún auxilio. Si a esta selección de la clientela se añade la presencia del intermediario financiero, se corre el riesgo de ser discriminatorio hacia los exportadores que también necesitan esos fondos y que al menos deberían estar en igualdad de condiciones.

9. Queda todavía otra limitante relacionada con el punto anterior. Se refiere a las definiciones de los productos en cuanto a que algunos primarios pudieran ser considerados como semi-manufacturas y en este caso tener acceso al tratamiento más amplio y más barato que otorga el Banxico; aquí también hay

cierto grado de discreción oficial. De la misma forma en lo que se refiere a la definición de mercancías “tradicionales” o “no tradicionales” y a lo que corresponde por “nuevos” o “viejos” mercados. Esto también se presta para que algunos empresarios-exportadores se sientan perjudicados y traten de buscar la mejor clasificación para su producto, aunque esta tarea les resulte difícil dado el relativo aislamiento de las autoridades del banco central y el poco apoyo que individualmente pueden recibir de las instituciones intermediarias.

10. El Estado a través de organismos especializados ha intervenido controlando total o parcialmente la comercialización externa de varios productos, como algodón, café, cacao, miel de abeja, chicle y algunos minerales. Aunque esos organismos disponen de recursos propios, éstos suelen ser insuficientes, sobre todo cuando tienen dificultades para colocar sus productos en los mercados internacionales, por lo que frecuentemente están demandando auxilio financiero. En esta tarea ha participado muy poco el Banco de México y más bien ha intentado cubrirla el Bancomext. De cualquier manera esas dos instituciones canalizan recursos hacia el mismo objetivo. Se ignora cuál es el grado de coordinación o complementariedad que guarden, puesto que son distintos los mecanismos y las condiciones que cada uno toma en cuenta para ejercer sus financiamientos a dichos artículos. De ahí que parezca conveniente sugerir al menos uniformidad y coordinación en sus procedimientos.

11. La escasez de recursos financieros preferenciales destinados en México al fomento de productos primarios de exportación —exceptuando el petróleo— se ha reflejado durante los últimos años en una notable debilidad de este sector como proveedor de divisas. A esta situación han contribuido también las poco favorables condiciones que les afectan en los mercados internacionales, en donde destacan los bajos precios y sus constantes fluctuaciones. Por otra parte, como la producción se ha estimulado de manera insuficiente, al crecer la demanda interna se han reducido las cantidades exportables. Además algunos cultivos de exportación han sido afectados para atender prioritariamente la producción de artículos básicos de consumo general cuyas importaciones se han incrementado fuertemente. El Gobierno mexicano no ha otorgado incentivos significativos para fomentar agresivamente las ventas de materias primas y alimentos, en donde el país tiene notorias ventajas competitivas internacionales. Este marco de referencia obliga a revisar el aporte que en divisas puede generar el sector de los productos básicos en virtud de las ingentes necesidades que se tiene de ellas en

balanza de pagos. Dentro de esta concepción de fomento a las exportaciones habría que tomar en cuenta la importancia que corresponde al financiamiento de productos no elaborados.

12. En síntesis, a juzgar por la información disponible, la participación del Banxico dirigiendo recursos para el fomento selectivo de exportaciones a través del encaje legal y proporcionando líneas de crédito, parece que ha resultado útil, si bien su carácter resulta complementario puesto que el grueso de tales financiamientos fueron efectuados por el Fomex para la venta externa de manufacturas y por el Bancomext para las exportaciones de productos primarios. Tal vez la eficiencia en el uso de los recursos que el Banxico canaliza utilizando esos dos procedimientos hubiera sido mayor si se les hubiera unificado.



## Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados

### 3.1. Establecimiento y facultades

El Gobierno Federal, a iniciativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el otoño de 1961 envió al Congreso de la Unión una propuesta contenida en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al año de 1962, que fue aprobada, mediante la cual se estableció un impuesto de 10% sobre el valor de ciertas mercancías de importación consideradas como de lujo o no necesarias. "...Con el producto de este impuesto se instituirá un fondo que se destinará a fomentar las exportaciones de productos manufacturados y que manejarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A."<sup>45</sup>

Con base en este ordenamiento, el 14 de mayo de 1962 se formalizó el contrato del fideicomiso denominado Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), firmado por dicha Secretaría de Estado como fideicomitente y el banco central como fiduciario, quedando este último a cargo de la administración del programa financiero.

Al celebrarse el contrato de fideicomiso del Fomex, se le definieron como propósitos fundamentales: "...el suministrar recursos adicionales de origen no inflacionario para el financiamiento de las exportaciones a través de redescuento a los bancos y a las financieras, [para hacer posible] que las instituciones de crédito que no dispongan de recursos suficientes en su depósito obligatorio, por no tener pasivos sustanciales en moneda extranjera, puedan también participar en el financiamiento de las

<sup>45</sup>Véase el artículo 1º (fracción X, inciso 4) y el artículo 18 en el *Diario oficial de la federación*, 31 de diciembre de 1961. Como ya se expresó al principiar el capítulo del Bancomext, por Acuerdo Presidencial del 28 de junio de 1983 ese Banco sustituyó al Banxico como administrador del Fomex. Esto ocurrió cuando se terminaba este trabajo y se refleja en las conclusiones generales de la obra, no así en la redacción de este capítulo.

actividades de exportación; y otorgar garantías de crédito a la exportación". Y agrega que "...el otorgamiento de garantías para el Fondo reviste particular importancia por cuanto que, al proteger a los exportadores y a las instituciones de crédito contra ciertos riesgos a que están expuestos los financiamientos de las ventas al exterior, permite movilizar volúmenes considerables de recursos de la banca oficial y privada para apoyo de las exportaciones".

En cuanto a sus operaciones, se le especificaron las siguientes: *a)* conceder créditos para el financiamiento de exportaciones de bienes de consumo, instalaciones, equipo y maquinaria; *b)* otorgar su garantía sobre los créditos originados en la exportación de bienes; *c)* compensar a los exportadores por costos elevados en el financiamiento de sus ventas al exterior, y *d)* hacer entrega a los exportadores de las cantidades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizara como ayuda por concepto de impuestos de exportación, y por costos de almacenaje y transporte.<sup>46</sup>

En este punto, cabe recordar que después de fundado el Banxico (1925), el Gobierno mexicano estableció diversos bancos oficiales especializados en atender actividades económicas prioritarias mediante el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales: para fomento industrial, la Nacional Financiera (1933); para obras públicas y habitación popular, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933); para el desarrollo de la agricultura el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1936); para el comercio exterior, el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), et cétera.

Pero, cuando se estableció el Fomex, las autoridades hacendarias hicieron caso omiso de la existencia del Bancomext, no obstante que en el Consejo de Administración de este último se encuentran representadas las máximas autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las del Banxico. En 1971 el Director del Bancomext pasó a formar parte del Comité Técnico que administra el Fomex y a partir de 1980 el director del Fomex fue invitado a las reuniones del Consejo de Administración del Bancomext. La presencia de ambos funcionarios en sus mesas directivas significó solamente un mayor conocimiento recíproco de las actividades que desarrollan sus respectivas instituciones, pero no se reflejó en la práctica en una misma política crediticia. Más bien parece ser que la representación de

<sup>46</sup>Información directa proporcionada por el Fomex.

una entidad en el Consejo de la otra fue la respuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los intentos que llevaron a cabo en diversas fechas los directores del Bancomext que pretendieron hacerse cargo del Fomex.<sup>47</sup>

En realidad, como se expresó en el capítulo del Bancomext, las relaciones de éste con dicho fideicomiso han sido las mismas que con cualquier otra institución bancaria del país, con excepción de las líneas de crédito que el Banco con recursos del Fomex otorgó a ciertas instituciones de algunos países latinoamericanos, pero incluso dichas líneas tampoco fueron exclusivas puesto que han sido susceptibles de ser traspasadas y manejadas por el resto de la banca mexicana.

Esta intervención del Banxico atendiendo en condiciones preferenciales el financiamiento relacionado con las exportaciones (y la sustitución de importaciones), a pesar de la presencia de una institución financiera especializada del sector público, no es única ni excepcional. Ocurre lo mismo en otras actividades, como: agricultura, industria, vivienda, comercio interno, etc., pese a la presencia de institutos financieros con facultades especiales para atenderlas. A través de la figura jurídica que es el fideicomiso, esta peculiar injerencia del banco central continuó e incluso se ha reforzado y ampliado.<sup>48</sup>

Las primeras Reglas de Operación del Fomex que aparecie-

<sup>47</sup>La fuerza política de las autoridades hacendarias y las del Banxico (aunada a la eficiencia administrativa de este último en el desempeño de sus funciones), le llevó a ejercer actividades muy diversas que poco o nada tenían que ver con las tradicionales de un banco central en la regulación monetaria y crediticia. Por ejemplo, en ese instituto central se estableció la secretaría que atendía las negociaciones comerciales para organizar y dirigir la participación de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), desde 1960 hasta 1977 en que pasó a la Secretaría de Comercio. Hay muchos otros ejemplos que podrían citarse.

<sup>48</sup>Administra los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), tiene el Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei), el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (Fovi), el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec), el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (Fosoc) y el Fondo de Garantía y Fomento de la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (Fopropa). El Secretario de Hacienda y Crédito Público en la inauguración de la XLVII Convención Bancaria celebrada el 2 de junio de 1981 dijo: "Mucho se ganaría con el agrupamiento de funciones de redescuento en una gran facilidad bancaria de segundo piso en el Banco de México, tanto desde el punto de vista del manejo global de prelación cuanto en la simplificación administrativa y en reducir costos." De llevarse a la práctica no solamente se fortalecerían los propios fideicomisos del banco central, sino que implicaría hacerse cargo principalmente de los que tiene Nafinsa en los campos: industrial (Fogain, Fidein, Fonep), turístico (Fonatur) y comercial (Fonacot), entre otros. Véase Nafinsa, *El mercado de valores*, núm. 23, junio 8 de 1981, p. 598.

ron el 29 de junio de 1963<sup>49</sup> reconocen que el exportador mexicano se encontraba frecuentemente en posición de desventaja en los mercados internacionales, por no contar con los medios adecuados para financiar sus ventas a medio y largo plazos, en condiciones de competencia con productores de otras naciones. Por tanto, añade, se juzga conveniente iniciar las operaciones del Fondo destinadas al fomento de la exportación, procurando que los empresarios nacionales concedan créditos a sus clientes del exterior, y que sean respaldados por bancos de depósito, de ahorro o sociedades financieras, a costos que coloquen al productor nacional en condiciones de competir en los mercados internacionales, en cuanto a términos de financiamiento se refiere. Esto sería posible hacerlo puesto que esas instituciones "de primer piso" que atenderían a los exportadores acudirían al redescuento en el banco central para ser refinanciados —en la medida que los recursos del Fomex lo permitieran— mediante operaciones de "segundo piso" a tasas de interés preferencial. Además, el Fomex otorgaría al mismo tiempo ciertos seguros o garantías sobre riesgos de carácter político, con lo que refuerza su intervención para que los empresarios estimulen sus exportaciones.

Posteriormente a través de las modificaciones en las Reglas de Operación se conoció la mayor parte de las crecientes facultades del Fomex.<sup>50</sup> En el financiamiento a las ventas se aumentó el número de manufacturas, se incorporaron semimanufacturas e incluso algunos productos primarios, así como la prestación de servicios al exterior solamente a empresas de mayoría de capital mexicano. Se adicionó el financiamiento a la preexportación, con lo cual se auxilia la producción y el mantenimiento de existencias exportables. Se añadió el financiamiento a la producción y a las ventas de bienes y de servicios en el mercado interno que sustituyan a las importaciones, especificándose dos programas: uno, para la producción y existencias de bienes de

<sup>49</sup>Banxico, circular núm. 1473/63.

<sup>50</sup>Las segundas Reglas de Operación se publicaron el 28 de mayo de 1964 (circular núm. 1505/64); las terceras, 5 de septiembre de 1964 (1515/64); las cuartas, 30 de marzo de 1966 (1562/66); las quintas, 31 de marzo de 1967 (1608/67); las sextas, 21 de junio de 1969 (1663/69); las séptimas, 3 de noviembre de 1970 (1693/70). El 25 de julio de 1972, la circular núm. 1740/72 las incorporó en un solo documento sobre comercio exterior; desde entonces las subsecuentes modificaciones son añadidas y/o sustituidas a las hojas de la misma circular. Las octavas se publicaron el 10 de abril de 1978; las novenas el 1º de agosto de 1979; las décimas y últimas, el 3 de diciembre de 1980, distribuidas el 14 de marzo de 1981 (en vigor hasta el verano de 1983 en que se terminó esta obra).

capital y servicios y otro para la sustitución de importaciones de bienes de consumo en las franjas fronterizas. Esta diversificación en los tipos de financiamiento estuvo acompañada de nuevos mecanismos e instrumentos para su utilización, así como de programas de seguros o garantías.

En las reformas a la Administración Pública, a partir de 1977 se le encargó a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que ejerciera el Presupuesto de Egresos de la Federación y por tanto sustituyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la asignación de recursos al Fomex. A propuesta de esta última, la SPP sometió a la consideración del Poder Ejecutivo una iniciativa que se aprobó para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modificara el contrato del fideicomiso Fomex, con el propósito de ampliar sus facultades, en la siguiente forma:

“... a fin de que la entidad [Fomex], además de las funciones que tenga encomendadas, pueda operar nuevos programas financieros y de garantía que tiendan a fomentar las exportaciones de productos manufacturados y de servicios y *la sustitución de importaciones* y que sean convenientes para poner a los exportadores en condiciones de competitividad con los exportadores extranjeros o para evitar la salida de divisas del país; dichos programas deberán ser previamente autorizados por el Comité Técnico y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud del fiduciario.”<sup>51</sup>

Estas facultades ya las venía desempeñando el Fomex con anterioridad a este Acuerdo Presidencial, como se manifiesta en las modificaciones a sus Reglas de Operación.

En el Informe del Fomex correspondiente a 1972 (p. 9) hay un párrafo en donde se comenta la participación o responsabilidad del fideicomiso en el refinanciamiento a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, que dice: “Para que el Fomex esté en posibilidad de servir a todas las empresas nacionales que requieren sus servicios, le ha sido encomendada su operación al Banco de México, S.A. De este modo nuestro Instituto Central de Emisión complementa sus funciones de regulación selectiva del crédito. . . Por ello, el financiamiento que otorga el Fondo a las empresas exportadoras o que sustituyen productos de importación, se realiza a través de todos los bancos nacionales

<sup>51</sup>Véase el *Diario oficial de la federación* del 11 de septiembre de 1980 (el subrayado es nuestro).

y privados". Una afirmación semejante apareció en su Informe anual de 1975 (p. 11): ". . . Fomex ofrece un soporte adecuado a través de los bancos y financieras del país en condiciones tales que les permita satisfacer la demanda internacional de bienes y de servicios tanto como la demanda nacional de bienes de capital. . . La creación de estructuras y organismos de apoyo como Fomex revela asimismo con palmaria evidencia que esta forma de conciencia y este esfuerzo en pro de la exportación son constitutivos de una política financiera y que constituyen el más poderoso instrumento para que la canalización selectiva del crédito cumpla los propósitos que se le han fijado".

A través de los años, la experiencia adquirida por el Fomex ha sido muy valiosa, ha procurado adaptarse a los planteamientos de los empresarios, ajustándose a satisfacer sus necesidades prioritarias relacionadas con el comercio exterior, y ha evolucionado en el cumplimiento de sus propósitos. Las cada vez mayores actividades que desempeña quedan al descubierto al reconocer la magnitud de sus funciones, al grado de que en su Informe 1977 (p. 23) dice que la filosofía del Fomex, desde su creación, es que ". . . ninguna exportación se dejará de hacer, ni ninguna sustitución de importaciones dejará de efectuarse por falta de financiamiento". La definición más completa del alcance de sus tareas apareció en las Reglas de Operación correspondientes al 1º de agosto de 1979 (hoja V.I.A. 23) y que se repite en sus Reglas del 3 de diciembre de 1980 (hoja V.I.A. 20 y 21), vigente hasta la conclusión de este trabajo:

"Fomex tiene por objetivos propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y/o garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios prestados por sus productores, y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicios en las franjas fronterizas".

En abril de 1983 con apoyo del Banco Mundial, el Banco de México puso en operación el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación, administrado por el Fomex, el cual servirá para financiar importaciones de materias primas y de otros insumos indispensables para la fabricación de productos exportables.

De 1962 a 1970, el Comité Técnico que administra el Fomex estuvo integrado por tres representantes de la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público (uno de ellos con carácter de presidente) y por dos del Banco de México. El administrador y más tarde director del fideicomiso es un funcionario del Banxico.

Durante este periodo se consolidó el manejo exclusivo de las autoridades hacendarias y del banco central. Posteriormente —al igual que sucedió con otros fideicomisos importantes—, ingresaron al Comité Técnico otros funcionarios del sector público y líderes de cámaras empresariales del sector privado, todos ellos ligados en sus funciones al comercio exterior del país, con lo cual es de suponerse que se hizo permeable a la influencia de los nuevos integrantes. En 1971 ingresaron los del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y del Bancomext; en 1974 el de la Secretaría de Comercio; en 1975 el de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin); en 1977 el de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y el de Nacional Financiera; en 1979 el de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), y en 1982 el de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La participación de un mayor número de representantes en el Comité Técnico tuvo efectos positivos, sobre todo en sus orientaciones para estimular a ciertos sectores industriales sustitutivos de importaciones; de escasa importancia resultó su aportación al fomento de las exportaciones y se multiplicaron las discusiones sobre los temas de la agenda.

Las facultades del Comité Técnico no se limitan a los términos que fijan sus Reglas de Operación, puesto que puede también autorizar “casos análogos o de excepción”. Esto ha ocurrido con operaciones especiales de financiamiento que se iniciaron de manera experimental y posteriormente pudieron o no inscribirse y generalizarse mediante la ampliación de las Reglas. Así, en la práctica aparecen tres autoridades: *a*) la del fiduciario (Banxico); *b*) la del Comité Técnico, y *c*) la del Fomex, apoyada en sus Reglas de Operación. Sus decisiones pueden o no coincidir en el tiempo.

El Banxico podrá autorizar, dentro de los límites que fije el Comité Técnico, distintas operaciones a las contenidas en las Reglas, siempre y cuando “. . .no contravengan los principios esenciales de estas Reglas y *las operaciones estén de acuerdo a las prácticas internacionales*”. Esto fue estipulado en agosto de 1979 (hoja V.I.A. 29); en las correspondientes a diciembre de 1980 se dice que el fiduciario podrá autorizar operaciones en términos distintos a los de las Reglas “. . .a fin de igualarlos con los ofrecidos por la competencia internacional cuando las circunstancias así lo requieran, o constreñirlos, cuando el monto de la

operación sea muy elevado" (hoja V.I.A. 28).

La preocupación del Banxico por respetar las prácticas internacionales en materia de financiamiento a las exportaciones queda de manifiesto en las Reglas de Operación del Fomex y en las acciones que desde su fundación ha realizado el fideicomiso. Parece ser que la explicación radica en prevenir el peligro que supone que las autoridades de los países importadores impongan sanciones a los exportadores de México por el otorgamiento de subsidios financieros, es decir la aplicación de medidas antidumping o compensatorias, conforme a las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o al no respetar el Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación Apoyados Oficialmente (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits), que fue adoptado el 1° de abril de 1978 por los países industrializados de economía de mercado que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). México no forma parte de ninguno de estos dos organismos internacionales.

Las autoridades del Banxico iniciaron gestiones ante la Unión Internacional de Aseguradores de Crédito e Inversiones (Unión de Berna) para que en 1978 el Fomex fuera aceptado como observador y dos años después como miembro de pleno derecho en esa organización. En el Informe de dicho fideicomiso para 1978 (p. 12) se enuncian las ventajas potenciales de su membresía:

“...De esta manera Fomex podrá obtener amplios beneficios, tales como estudiar conjuntamente con otros países miembros las técnicas y prácticas del seguro de crédito; intercambiar puntos de vista sobre problemas de garantías, términos de pago de las mercancías, políticas por seguir en relación con los mercados de importación, etc. Asimismo, Fomex podrá obtener información y opiniones respecto a la situación económica y financiera de países compradores; conocer los diferentes acuerdos que se tomen referentes a plazos de crédito, tasas de interés, monto de primas, riesgos y demás características de las garantías que conceden otros países y aprovechar las experiencias que dan a conocer los diferentes directivos de las instituciones miembros de la Unión, que son del más alto nivel técnico mundial, y quienes determinan las políticas de financiamiento y garantía respecto al mayor volumen de operaciones en el comercio mundial.”

Los compromisos del Fomex no se limitaron a dar en recipro-

cidad información de México sobre su situación económica, seguros o garantías a la exportación que otorga, clientes mexicanos importadores, etc. Fue mucho más lejos al aceptar, a través de la Unión de Berna, las tasas de interés convenidas a plazos de más de dos años dentro del Consenso para los Créditos a la Exportación, lo que ocurrió dentro de sus Reglas de Operación adoptadas en diciembre de 1980. Posteriormente hubo incrementos en dichas tasas en tres fechas (16 de noviembre de 1981, 5 de julio de 1982 y 1° de enero de 1983) que no fueron adoptadas por el Banxico, si bien las autoridades que manejan la política comercial estuvieron dispuestas a asumir esa obligación (posición que se examina en el Anexo de este capítulo).

Los estatutos de la Unión de Berna tienen dos propósitos principales:

1. La aceptación internacional de principios "razonables" que se apliquen a los seguros de crédito a la exportación y el establecimiento y control de una disciplina en los términos en que se conceden los créditos al comercio internacional.

2. La proposición de cooperar internacionalmente para lograr un clima favorable a las inversiones extranjeras directas, y desarrollar y mantener principios "razonables" que aseguren o garanticen las inversiones extranjeras directas en los países receptores.

Para cumplir con estas metas los miembros aceptan: *a)* intercambiar información y proveer a la Secretaría de la Unión los datos necesarios para que cumpla con sus tareas; *b)* realizar consultas sobre bases permanentes, emprender estudios y participar en proyectos acordados; *c)* cooperar estrechamente y cuando sea apropiado realizar acciones coordinadas, y *d)* colaborar con otras instituciones internacionales relacionadas con estas materias.

Los 36 participantes de la Unión de Berna son organismos del sector público e instituciones privadas pertenecientes a 28 países (mediados de 1982); destacan las naciones industrializadas de economía de mercado que controlan gran parte del comercio mundial y de los seguros a dicho comercio. No se trata de una organización en donde los gobiernos estén representados ni se firman compromisos internacionales, por tanto sus integrantes pueden considerarse incapacitados para que, dentro de ciertas circunstancias, dejen de llevar a cabo sus intenciones.

El Fomex forma parte del Comité de Seguros de Crédito a la Exportación de la Unión de Berna. No es miembro del Comité de Seguros a las Inversiones Extranjeras Directas. Dada la po-

sición que marca la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, parecería difícil que el Banco de México hubiera suscrito íntegramente la parte de los estatutos relativa a la cooperación internacional en materia de inversiones extranjeras.

Por su parte, el Consenso sobre Créditos a la Exportación adoptado por los 22 países ricos de la OCDE, tampoco es un tratado internacional que imponga obligaciones a sus miembros; cuando un gobierno decide otorgar condiciones más favorables a las aprobadas en el Consenso, se compromete a notificarlo a los demás que podrán, si lo desean, competir en términos semejantes a los ofrecidos por el que notificó.<sup>52</sup>

Existen otras actividades en las que participa el Banxico, relacionadas con su intervención promotora del financiamiento a las exportaciones del país. Dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se fundó a principios de los sesenta y que en 1980 se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como miembro del Consejo de Política Financiera y Monetaria intervino en el diseño y funcionamiento del mecanismo de compensación multilateral de saldos y créditos recíprocos, así como en el Acuerdo de Santo Domingo (para atenuar los desequilibrios transitorios de la balanza de pagos que provoquen las operaciones financieras dentro de la zona). A fin de facilitar los pagos derivados de los intercambios de bienes y servicios con América Central, el Banxico participa en la Cámara de Compensación Centroamericana. Como en las relaciones comerciales de México con América Latina predominan saldos a su favor, el Banxico otorga créditos a corto plazo a sus socios comerciales a través de los mecanismos antes mencionados.

También con los bancos centrales de otros países, el Banxico dispone de convenios de créditos recíprocos, los cuales pueden ser utilizados para facilitar las transacciones financieras, incluyendo el otorgamiento de préstamos mutuos.

Los bancos centrales de la ALALC y de la República de Santo Domingo, con base en el Acuerdo de Garantía Uniforme de Disponibilidad y Transferibilidad, lograron la emisión de las aceptaciones bancarias latinoamericanas, con lo que captan recur-

<sup>52</sup>Véase Secretariat, International Union of Credit and Investment Insures, "The Berne Union and its members" (*mimeo*), (elaborado en febrero de 1982) p. 8. OECD, Trade Directorate, "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits" (*mimeo*), 22 de febrero de 1978 y las modificaciones posteriores: 16 de noviembre de 1981, 5 de julio de 1982 y 1º de enero de 1983.

Los recursos financieros a corto plazo en apoyo del comercio intrazonal. Igualmente, el Banxico contribuyó a la constitución y desarrollo del Banco Latinoamericano de Exportaciones, como un medio para captar recursos que promuevan las ventas del país. También ha colaborado con ciertas autoridades latinoamericanas para promover en la región un sistema de seguro de crédito de exportación, habiéndose convenido la constitución de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (Alasece).

### 3.2. Disponibilidad de recursos

Las Leyes de Ingresos de la Federación para los años siguientes a 1962 han ratificado un impuesto a ciertas importaciones que el Gobierno Federal cobra y traspasa al Fomex, con lo cual este fideicomiso ha incrementado sus propios recursos. La Ley de Ingresos de 1964 amplió la aplicación de 10% *ad valorem* para incluir las fracciones arancelarias genéricas; hasta 1974 se conservó este gravamen que ya afectaba a 2 408 fracciones arancelarias y para 1975 con el propósito de aumentar esta fuente de recursos se sustituyó por la de 1% sobre el valor de todas las importaciones, excepto las señaladas específicamente;<sup>53</sup> la Ley de Ingresos para 1976 elevó a 2% el gravamen. Desde entonces este último porcentaje se ha conservado. Los montos transferidos por el Gobierno no fueron publicados por el Fomex sino a partir de 1977, cuando sumaron 1 084 millones de pesos, incrementándose posteriormente hasta registrar en 1982 la cantidad de 5 549 millones (véase el cuadro 3.1).

Las aportaciones del Gobierno Federal son principalmente las que le han permitido acrecentar su patrimonio, el cual al iniciarse las actividades del Fomex en junio de 1963 sumó 35 mi-

<sup>53</sup>El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1975 en su artículo 19 dice que "El producto de la cuota de 1% establecido en el inciso 2 de la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para 1975, se destinará a incrementar, en la medida en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo determine, los fideicomisos constituidos por ella en el Banco de México, S.A., para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados y para el equipamiento industrial, así como para la realización de las operaciones análogas que señale la propia Secretaría en los contratos de fideicomisos respectivos." *Diario oficial de la federación*, diciembre 27 de 1974. En los Presupuestos de Egresos para los años siguientes continuó ratificándose esta aplicación de recursos, en cuanto a ser utilizados para los fideicomisos del Banxico. Los informes anuales del Fomex dejan la impresión de que reconocen esa fuente como exclusiva para dicho fideicomiso.

## CUADRO 3.1

Fuentes de recursos  
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Internas</i>	17 607	19 285	27 233	42 240	64 780	160 616
Disponibilidad inicial	n.d.	403	380	412	1 364	4 005
Recuperación de cartera	n.d.	16 781	23 912	37 122	55 057	143 157
Aportaciones del Gobierno Federal	1 084	1 602	2 373	3 540	4 601	5 549
Intereses sobre cartera y valores en el Banxico	n.d.	413	552	1 016	2 544	4 910
Primas por garantías	n.d.	26	13	12	18	90
Otros conceptos	n.d.	60	3	138	1 196	2 905
<i>Externas</i>	3 046	4 115	4 770	9 094	16 596	40 565
Líneas de crédito	1 796	2 085	2 017	2 366	3 614	7 988
Comisión Permanente para Asuntos Internacionales (COPAI)	1 250	2 030	2 753	6 728	12 982	32 577
<i>Total</i>	20 653	23 400	32 003	51 334	81 376	201 181
Patrimonio (al 31 de diciembre)	5 832	7 643	10 304	14 608	21 361	54 143
Remanente del ejercicio o utilidades netas (al 31 de diciembre)	151	189.7	244.4	620.5	1 527.5	1 461

n.d. No disponible.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

llones de pesos. Este dato se publica a partir de 1976, cuando al 31 de diciembre registró 4 161 millones de pesos; en la misma fecha de 1982 alcanzó 54 143 millones. Para igual lapso se conocen sus remanentes o utilidades netas de los ejercicios, que fueron respectivamente de 20.6 y de 1 461 millones de pesos con aumentos sostenidos, excepto el del último año (véase el cuadro 3.1). Hasta finales de 1980 las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores fueron de 1 705.4 millones de pesos y las obtenidas en 1981 y 1982 sumaron 2 988.5 millones. La relación entre utilidades y patrimonio resulta pequeña, de menos de 1% en 1976 pasa a 2.5% en promedio para 1977-1979 y asciende a 4.2 y 7.2 por ciento en 1980 y 1981, pero decae a 2.7% en 1982. Si dichas utilidades se comparan con el total de los recursos utilizados anualmente, las primeras significaron menos de 2% de las segundas. Esto se explica principalmente por las bajas tasas de interés que el Fomex cobra en cartera a las instituciones financieras, intermediarias de los créditos que otorga y de donde obtiene sus recuperaciones a través del redescuento; en mucho menor medida también influyen los intereses por valores en el Banxico, las primas que cobra por las garantías que extiende y los ingresos por otros conceptos.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los remanentes o utilidades son afectados por sus pagos o egresos de pasivos (intereses sobre préstamos del exterior) y por los gastos administrativos de operación; además debe subrayarse que los créditos que obtiene del exterior —excepto los del Banco Interamericano de Desarrollo— los capta (indirectamente) a las tasas que predominan en los mercados internacionales de dinero y capitales (más gastos y comisiones), los cuales en los últimos años resultaron muy superiores a los que carga en el redescuento, por lo que este subsidio (que más adelante se estima), significa un aporte a su labor de promoción para sostener la competitividad del fabricante nacional.

Conforme a datos disponibles para los últimos años, el total de recursos utilizados por el Fomex se elevó continuamente, de 20 653 millones de pesos en 1977 a 81 376 millones en 1981 y a 201 181 millones en 1982; este último incremento tuvo lugar por la fuerte devaluación de la moneda nacional, ya que el fiduciario prestaba y recuperaba principalmente divisas. Los recursos de origen interno en los años extremos se expandieron de 17 607 a 160 616 millones de pesos habiendo significado de 80 a 85 por ciento de dichos totales. La mayor parte fue proveída por la recuperación de cartera (créditos y garantías que otorga) y la diferencia por las nuevas aportaciones del Gobierno Fe-

deral y por los rendimientos o utilidades obtenidas (véase el cuadro 3.1).

Los recursos externos, de 1977 a 1981 y 1982 crecieron de 135 a 677.1 y 421.2 millones de dólares (de 3 046 a 16 596 y 40 565 millones de pesos), aportando de 15 a 20 por ciento del total. Prácticamente desde que el Fomex inició sus operaciones a mediados de los años sesenta, obtuvo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con líneas de crédito (a través de Nafinsa) de 3, 5 y 10 millones de dólares, además de las líneas de crédito complementarias para operaciones específicas, aplicables principalmente a las exportaciones de bienes de capital dirigidas a los países latinoamericanos miembros del BID, de conformidad con el programa que esta última institución tiene.

A partir de 1972, el Fomex, con la participación de Nacional Financiera y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (que más tarde se convirtió en Banco Mexicano Somex), optó por obtener líneas de crédito de la banca comercial internacional sobre todo en dólares de Estados Unidos. En 1975 fueron 22 millones de dólares, al año siguiente registraron 42 millones, ascienden posteriormente y para 1981 llegaron a un máximo de 147.5 millones de dólares; en 1982 se redujeron a 82.9 millones. Al principio estos recursos se obtuvieron "para hacer frente a variaciones estacionales en la demanda de crédito",<sup>54</sup> y después se convirtieron en fondos adicionales para el auxilio de sus mayores operaciones.

En el estado de posición financiera del Fomex, correspondiente a sus pasivos, aparecen los préstamos de bancos clasificados por plazos; al concluir los años de 1976 a 1981 los correspondientes a corto plazo mostraron un relativo estancamiento al variar en sus extremos de 863.7 millones de pesos (1977) a 1 180.4 millones (1981), pero en 1982 registraron una fuerte alza al ascender a 3 370.5 millones. Por su parte, los de largo plazo crecieron lenta e irregularmente de 1976 a 1980 al pasar de 123.2 a 338.4 millones de pesos; al finalizar 1981 y 1982 subieron considerablemente al registrar 1 664.2 y 6 082.6 millones de pesos.

En 1977 el Fomex comenzó a disponer de recursos externos aprovechando la Comisión Permanente para Asuntos Internacionales (Copai), administrada por la Asociación de Banqueros de México. Con este sistema una parte de la capacidad disponible que la banca mexicana tenía con bancos del exterior se utilizó para financiar exportaciones de manufacturas y servicios mexicanos. El Fomex pagaba a la banca mexicana el diferencial

<sup>54</sup>Fomex, *Informe*, 1974, p. 2.

entre el costo al que captaba esos recursos foráneos y el de las tasas de redescuento que aplicaba el fideicomiso.<sup>55</sup> A través de este mecanismo, el Fomex utilizó en el primer año 55.4 millones de dólares y creció posteriormente hasta llegar a 529.7 millones de dólares en 1981, aunque se redujo a 338.3 millones en 1982 (en el cuadro 3.1 aparece su equivalente en moneda nacional).

Con el control generalizado de cambios impuesto a partir del 1º de septiembre de 1982, aunado a la suspensión temporal de pagos del servicio de la deuda externa, cesó el procedimiento de captación y canalización de recursos utilizando los servicios de la Copai, y el Fomex suspendió la utilización adicional de las líneas de crédito de la banca comercial internacional. Además de que se preveía la disminución de estos fondos externos para 1983, también habría de acentuarse la menor aportación del Gobierno Federal basada en un porcentaje de gravamen a las importaciones, ya que por razón de balanza de pagos esas compras externas en 1982 se redujeron a 60% del total del año precedente y para 1983 se anunció que la baja llevaría esas compras a sólo una tercera parte de las correspondientes a 1981.

Aunque los recursos aprovechables del Fomex se incrementaron de manera constante hasta 1982, tanto los propios como los de las fuentes de crédito externo, hay varios elementos que indican la insuficiencia para atender las necesidades que se le plantearon tomando en cuenta la diversidad de actividades que fomenta. El creciente número de solicitudes que recibe, frente a los fondos disponibles, se manifestó en el predominio abrumador de plazos cortos en sus financiamientos. Además se sabe que esta falta de recursos provocó que el Fomex, hasta agosto de 1982, recomendara a la banca utilizar créditos del exterior en términos comerciales (sin pagarles el diferencial entre la tasa del mercado y la que aplica el fideicomiso) como requisito para compartir la aportación del Fomex a los financiamientos solicitados. Posteriormente, ante la escasez de divisas, esta solicitud se sustituyó informalmente para que los bancos complementaran los financiamientos del Fomex con créditos de cartera libre en moneda nacional. Esto aumentó la tasa de interés en perjuicio del demandante que la acepta porque sigue obteniendo un margen atractivo. No fue posible cuantificar esta fuente complementaria de fondos, su frecuencia ni las actividades afectadas.

En el capítulo precedente del Banco de México ya se analizó la otra fuente adicional de recursos para auxiliar las exportaciones de manufacturas (que aplica las mismas Reglas del Fomex).

<sup>55</sup>Fomex, *Informe*, 1977, p. 21.

### 3.3. Financiamiento y garantías

Las instituciones de crédito que vayan a utilizar las facilidades de refinanciamiento del Fomex, deberán celebrar un contrato de apertura de línea de crédito (al principio llamadas líneas de redescuento), con la cual pueden refinanciarse una o más operaciones semejantes. Al principio estas líneas de crédito se limitaron a 50% del capital social de las instituciones financieras y se tomaban en cuenta sus estados financieros y las utilidades de los últimos cinco años, su comportamiento en el cumplimiento de los controles del Banxico, así como su capacidad para adquirir obligaciones adicionales. Los bancos intermediarios también podían operar con el Fomex de acuerdo con las solicitudes individuales de crédito a la exportación, pese a que su autorización demandaba mayor tiempo.

De finales de 1963 a igual fecha de 1974 en los informes anuales del Fomex se publicó, pero no posteriormente, el importe de los contratos de las líneas de crédito en vigor para apoyar las ventas al exterior, la preexportación y la sustitución de importaciones. El monto de tales contratos parece que se reguló a fin de asegurar su máximo aprovechamiento, ajustarse a la política del fiduciario y a los recursos disponibles; igualmente se utilizó para diversificar el número de intermediarios financieros y su localización geográfica con el propósito de llegar a todos los beneficiarios potenciales. Para 1972, 1973 y 1974 el valor total de dichos contratos al 31 de diciembre registró respectivamente 2 218, 3 170 y 4 256 millones de pesos; en las mismas fechas los saldos en la cartera vigente (documentos de los créditos financiados) sumaron 1 557, 2 086 y 2 432 millones de pesos. Por su parte, los financiamientos totales *durante* esos mismos años fueron de 3 309, 4 526 y 6 412 millones de pesos. En estas últimas cifras influye el grado de revolvencia o recuperación de los créditos, puesto que a corto plazo pueden utilizarse los mismos recursos una o más veces dentro de un solo año.

Para obtener los financiamientos, las instituciones crediticias deberán presentar su solicitud conforme a ciertos formularios. Deben existir los títulos de crédito que documentan el préstamo entre la institución y los beneficiarios. El redescuento entre el Fomex y la institución puede tramitarse sin anexar físicamente los títulos, amparándose mediante certificados de depósitos en los que conste que están en poder de la institución crediticia y que son propiedad del fiduciario.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>A finales de 1982, con el establecimiento de un nuevo sistema automatizado

Al principio, la moneda elegida para documentar los títulos de crédito fue el dólar de Estados Unidos, puesto que se trataba de exportaciones recuperables principalmente en esa moneda. En mayo de 1964 se incluyó el peso mexicano al utilizarse también en el comercio exterior del país. Desde diciembre de 1971 se aprobó cualquier divisa aceptable para el Banxico, con lo cual se fomentó que los países paguen a México en sus propias monedas. Empero la condicionalidad del Banxico sugiere también que habría monedas de algunos países que no serían aceptables; de ahí el uso mayoritario del dólar estadounidense. A partir de septiembre de 1982, al establecerse el control de cambios en México, el financiamiento del Fomex a las ventas externas se concedió de tal manera que el exportador solamente recuperaría moneda nacional. Los créditos para operaciones en el mercado interno siempre fueron otorgados en pesos.

El Fomex determina las tasas de interés que carga a las instituciones intermediarias, así como las tasas máximas que éstas cobren a su clientela. Se aplica exclusivamente sobre la parte principal o saldo del adeudo respectivo y se pactan en la misma moneda en que se otorga el financiamiento. De acuerdo con los programas de financiamiento se fijan los vencimientos para los pagos de los intereses respectivos.

En cuanto al reembolso, pagos o amortización de los créditos, más los intereses, las instituciones de "primer piso" se obligan en los contratos de líneas de crédito a pagar en la forma estipulada, independientemente de que su clientela u obligados directos cubran o no el importe de los mismos a su vencimiento.

Los datos publicados por el Fomex en cuanto a la recuperabilidad de su cartera parecen indicar que ésta siempre ha sido completa y oportuna. Es decir, este fideicomiso no ha registrado cartera irrecuperable o créditos que no le hubieran reembolsado plenamente. Esto se explica porque sus financiamientos los ejerce la banca intermediaria que es la que garantiza plenamente la recuperabilidad; a su vez la banca se cubre con diversos seguros y garantías —algunos obligatorios—, así como con la responsabilidad complementaria del exportador. La cobertura bancaria exigida por el Fomex se instauró como consecuencia de las pérdidas que sufrió con algunos vendedores irresponsables, lo que provocó que la institución mantuviera una actitud rígida que afianzara su seguridad, a costa de que el exportador queda-

de información y contabilidad, se amplió y reorganizó el control de las actividades ejercidas por ese fideicomiso. Véase Fomex, *Manual para solicitar los apoyos financieros de Fomex*, diciembre de 1982.

ra en manos de las exigencias bancarias.

Los bienes y servicios susceptibles de financiamiento se definen por el Fomex conforme a ciertos criterios, según el grado de transformación o de manufactura. También se toma en cuenta el valor agregado de origen interno denominado grado de integración nacional, así como el costo directo de producción de las mercancías (materias primas, combustibles, salarios, etc.). En el caso de los servicios se definen como aquellos que generan un ingreso o ahorro neto de divisas para el país.

Al principio, los productos de exportación que podían beneficiarse con el financiamiento del Fomex fueron definidos como "manufacturas" de acuerdo con el Artículo II del Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, el cual fijaba un grado de transformación de cuando menos 10% en relación con el costo directo de producción. Poco después se añadió el concepto de "semimanufactura", sin definirlo con toda claridad. El 23 de julio de 1965 se dio a conocer la primera lista de fracciones arancelarias de exportación que podrían considerarse manufacturas. En la circular del 25 de julio de 1972 se amplió la lista de las mercancías seleccionadas que podrían obtener apoyo financiero del Fomex. En la parte introductoria de este último ordenamiento se afirma que el Banxico podrá asignar montos máximos de financiamiento a las ventas de algunos productos que no fue posible reconocer.

Una nueva lista con 2 560 fracciones arancelarias apareció como Anexo II a las Reglas de Operación del 1° de agosto de 1979 e incluía los productos elegidos para los financiamientos a la preexportación y para la sustitución de importaciones. En las Reglas de Operación del 3 de diciembre de 1980, Anexo II, volvió a repetirse la lista de productos (vigente al concluir este trabajo).

Si bien la mayoría de los productos puede considerarse como artículos con cierto grado de elaboración, el criterio del Fomex ha sido lo suficientemente flexible como para incluir productos primarios o materias primas y alimentos con escaso grado de transformación. Por ejemplo, carnes; pescados y mariscos frescos o congelados; legumbres, hortalizas y frutas congeladas o preservadas; especies empacadas para su consumo final (pimienta, vainilla, canela, clavo, nuez moscada, tomillo, laurel, etc.); semillas y frutas oleaginosas; ixtle de lechuguilla preparado; grasas de animales y aceites vegetales; grafito natural; pizarra en bruto; yeso natural; cal ordinaria; minerales de hierro, antimonio, bismuto, cobre, manganeso y cinc; cobre y mercurio en concentrados, etcétera.

Esta amplia definición para las mercancías deja fuera otras que también se podrían calificar como semimanufacturas, dejando margen para que los empresarios influyan sobre las autoridades. Por otra parte, se presta a confusión el que este grupo de productos —bienes primarios y semimanufacturas— pueda ser atendido por el Fomex, y/o por cualesquiera de los dos instrumentos que el Banxico autoriza a la banca.

Además de la selección de bienes y servicios, los apoyos financieros del Fomex toman en cuenta la conveniencia de impulsar ciertas ramas industriales, como la de bienes de capital, y a los empresarios de la pequeña y mediana industria, o de acuerdo a las “necesidades especiales” que tengan industriales y exportadores.

La primera operación de redescuento con recursos del Fomex se registró el 19 de marzo de 1964, casi dos años después de firmado el contrato de fideicomiso y nueve meses más tarde que aparecieron sus Reglas de Operación. Poco antes había comenzado con el otorgamiento de una garantía y de un financiamiento con fondos del Banxico. Hasta 1979, la casi totalidad de estos recursos fueron destinados a promover las exportaciones, tanto a las ventas como a la preexportación (alrededor de 97% del total); para 1980 y 1981 su participación respectiva se redujo a 73.3 y 68.5 por ciento debido al fuerte impulso que se le dio a la sustitución de importaciones de bienes de capital y en menor medida al aprovisionamiento de bienes de consumo en las franjas fronterizas y en las zonas libres. En 1982 resurgió el impulso a las exportaciones al destinarles 84% del total de los créditos.

Este financiamiento total a precios corrientes aumentó constantemente salvo en 1975 cuando se estancó, pero después aceleró su expansión, como se aprecia en el cuadro 3.2. El crecimiento ha estado influido por los aumentos en los precios internos o la inflación que ha padecido el país, principalmente a principios del decenio de los setenta; si estas cifras se deflacionan con el índice correspondiente a los servicios de crédito, seguros y fianzas que se utilizan para el cálculo real del producto interno bruto del país, se obtienen datos a precios constantes que proporcionan una mejor información sobre el crecimiento de los financiamientos del Fomex, los cuales resultan menos espectaculares. Así, por ejemplo, de 1976 a 1982 a precios corrientes el financiamiento total pasó de 10 268 a 179 607 millones de pesos (aumentó 16.5 veces), mientras que en realidad lo que ocurrió fue un desplazamiento de 4 294.5 millones de pesos de 1970 a 17 053.4 millones (incremento de casi 3 veces) (véanse el cuadro 3.3 y la gráfica 3.1).

Financiamientos otorgados  
(Millones de pesos)

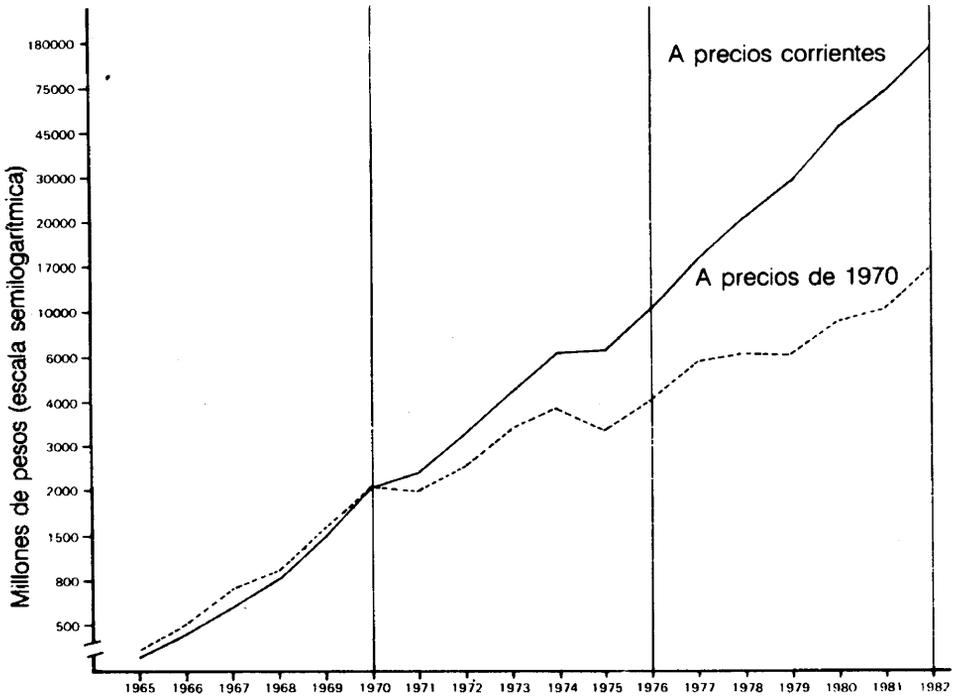
Años	Exportaciones			Sustitución de importaciones					Total (1)+(2)
	Preex- portación	Ventas	Total (1)	Bienes de capital			Bienes de consumo*		
				Producción	Compraventa	Total	Compraventa	Total (2)	
1964	-	57	57	-	-	-	-	-	57
1965	-	127	127	-	-	-	-	-	127
1966	50	346	396	-	8	-	-	8	404
1967	165	470	635	-	5	-	-	5	640
1968	183	679	862	-	8	-	-	8	870
1969	234	1 166	1 400	-	104	-	-	104	1 504
1970	399	1 523	1 922	5	156	161	-	161	2 083
1971	500	1 900	2 400	5	16	21	-	21	2 421
1972	758	2 440	3 198	20	91	111	-	111	3 309
1973	1 245	3 152	4 397	30	99	129	-	129	4 526
1974	1 292	5 055	6 347	7	58	65	-	65	6 412
1975	1 302	5 193	6 495	32	82	114	36	150	6 645
1976	2 654	7 418	10 072	32	72	104	92	196	10 268
1977	5 174	12 287	17 461	104	80	184	125	309	17 770
1978	6 997	13 281	20 278	418	65	483	170	653	20 931
1979	9 860	17 538	27 398	1 167	214	1 381	359	1 740	29 138
1980	10 652	24 072	34 724	2 879	8 943	11 822	797	12 619	47 343
1981	13 415	37 835	51 250	5 162	15 693	20 855	2 688	23 543	74 793
1982	21 577	129 781	151 358	5 902	17 127	23 029	5 220	28 249	179 607

\* A partir de agosto de 1979, incluye la producción y existencias.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

## GRÁFICA 3.1

## Fomex, financiamientos totales



Este aumento en el redescuento del Fomex ha ido acompañado por una multiplicación en el número de las operaciones de refinanciamiento, en el de las empresas beneficiadas y en el de las sucursales bancarias participantes. En cuanto a las instituciones de crédito o bancos comerciales que intervinieron en el ejercicio fiscal 1968-1969 fueron 37, en 1972 llegó a un máximo de 70 y después se redujo irregularmente hasta 48 en 1981 y 38 en 1982. Esto último debido a la fusión de los bancos en grandes instituciones de actividad múltiple (depósito, ahorro, fiduciarias, etc.) que ofrecen servicios complementarios más eficientes.

Los principales bancos no estatales del país (hasta agosto de 1982) por los recursos que manejaron y por el número de sucursales fueron Bancomer, S.A. y Banco Nacional de México, S.A.; en el periodo 1977-1982 fueron los que más aumentaron sus financiamientos al comercio exterior acudiendo al redes-

Financiamientos otorgados a precios constantes  
(Millones de pesos de 1970<sup>a</sup>)

Años	Exportaciones			Sustitución de importaciones					Total (1)+(2)
	Preex- portación	Ventas	Total (1)	Bienes de capital			Bienes de consumo <sup>b</sup>		
				Producción	Compraventa	Total	Compraventa	Total (2)	
1964	-	79.3	79.3	-	-	-	-	-	79.3
1965	-	166.2	166.2	-	-	-	-	-	166.2
1966	62.6	433.0	495.6	-	10.0	-	-	10.0	505.6
1967	196.9	560.9	757.8	-	6.0	-	-	6.0	763.8
1968	204.7	759.5	964.2	-	8.9	-	-	8.9	973.1
1969	249.7	1 244.4	1 494.1	-	111.0	-	-	111.0	1 605.1
1970	399.0	1 523.0	1 922.0	5.0	156.0	161.0	-	161.0	2 083.0
1971	421.2	1 600.7	2 021.9	4.2	13.5	17.7	-	17.7	2 039.6
1972	604.0	1 944.2	2 548.2	15.9	72.5	88.4	-	88.4	2 636.6
1973	944.6	2 391.5	3 336.1	22.8	75.1	97.9	-	97.9	3 434.0
1974	795.6	3 112.7	3 908.3	4.3	35.7	40.0	-	40.0	3 948.3
1975	667.0	2 660.3	3 327.3	16.4	42.0	58.4	18.4	76.8	3 404.1
1976	1 110.0	3 102.5	4 212.5	13.4	30.1	43.5	38.5	82.0	4 294.5
1977	1 740.9	4 134.3	5 875.2	35.0	26.9	61.9	42.1	104.0	5 979.2
1978	2 081.8	3 951.5	6 033.3	124.4	19.3	143.7	50.6	194.3	6 227.6
1979	2 335.4	4 153.9	6 489.3	276.4	50.7	327.1	85.0	412.1	6 901.4
1980	2 018.2	4 560.8	6 579.0	545.5	1 694.4	2 239.9	151.0	2 390.9	8 969.9
1981	2 006.1	5 658.0	7 664.1	771.9	2 346.8	3 118.7	402.0	3 520.7	11 184.8
1982	2 048.7	12 322.5	14 371.2	560.4	1 626.2	2 186.6	495.6	2 682.2	17 053.4

a. Se utilizó el índice de precios para los servicios financieros del producto interno bruto (PIB), que elabora el Banxico; para 1981 y 1982 se aplicó a dicho índice el incremento del índice de precios implícito del PIB.

b. A partir de agosto de 1979, incluye la producción y existencias.

Fuente: La misma del cuadro 3.2.

cuento en el Fomex, elevándolos de 4 480.4 a 46 360 millones de pesos y de 5 123.6 a 37 431 millones, respectivamente, aunque su participación conjunta disminuyó de 54 a 46.7 por ciento del total. Le siguieron en importancia cuatro sociedades anónimas: Banca Serfin, Banco Mexicano Somex, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Internacional; este grupo de instituciones en la utilización de fondos del fideicomiso elevó su contribución de 19.4 a 35.6 por ciento en los mismos años. En cambio hubo poco dinamismo en esa actividad por parte de otros bancos (véase el cuadro 3.4).

Las empresas beneficiadas en el ejercicio 1966-1967 fueron alrededor de 30; para 1969-1970, 85 y para 1972, 300; durante 1975 y 1976 superaron ligeramente las 1 000; se redujeron un poco al año siguiente y crecieron con lentitud hasta 1979 al registrar 1 178; en 1980, 1981 y 1982 ascendieron a 1 565, 1 611 y 1 858 empresas diferentes.<sup>57</sup> El Fomex clasifica a la mayor parte de estas empresas como medianas y pequeñas. En cuanto al número total de operaciones, el dato más antiguo se refiere a 1973, con 6 633 y aumentó irregular pero rápidamente; en 1977 se registraron 9 450 y en 1980, 1981 y 1982 fueron 16 751, 19 145 y 18 296, respectivamente. Para 1979 y 1980 los créditos que refinanció el Fomex reportan que permitieron crear en forma directa 35 000 y 43 000 nuevos empleos anuales, respectivamente.

La Coordinación General del Estudio sobre Protección Efectiva (de la Secretaría de Comercio) estimó la magnitud de los subsidios financieros que otorgan los fideicomisos de fomento del Gobierno Federal. Para 1979 y 1980 los correspondientes al Fomex fueron de 999.4 y 1 533.8 millones de pesos, respectivamente, es decir 3.4 y 3.2 por ciento del total financiado en dichos años.

De igual forma en que calculamos los subsidios que brinda el Bancomext en sus operaciones financieras, lo hicimos para el Fomex. Esto es, para cada uno de los conceptos correspondientes a sus créditos en moneda nacional se calculó la diferencia entre las tasas de interés preferencial y la no preferencial; en moneda extranjera (a ventas externas), la tasa especial del Fomex con respecto a la tasa comercial interna y a la tasa interbancaria de eurodólares en Londres (*Libor*). Estas diferencias se multiplicaron por el monto respectivo financiado a plazo de

<sup>57</sup>Los informes anuales del Fomex se complementan con otra publicación que se titula *Empresas financiadas*, la cual contiene dos listas, una las clasifica conforme a su principal actividad económica y la otra las agrupa por entidades de la República.

## CUADRO 3.4

Participación de bancos en financiamientos totales  
(Millones de pesos)

<i>Institución</i>	<i>1977<sup>a</sup></i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>
<i>Total</i>	<i>17 770.1</i>	<i>74 792.9</i>	<i>179 607</i>
Bancomer, S.A.	4 480.4	17 063.7	46 360
Banco Nacional de México, S.A.	5 123.6	16 425.6	37 431
Banca Serfin, S.A.	1 521.2	12 056.3	33 919
Banco Mexicano Somex, S.A.	1 341.1 <sup>b</sup>	4 424.8	12 006
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	459.6	6 271.8	9 544
Banco Internacional, S.A.	116.7	2 885.1	8 403
Banco del Atlántico, S.A.	437.7	1 887.3	6 537
Banpaís, S.A.	565.9	1 533.9	4 122
Multibanco Comermex, S.A.	1 640.3	2 703.5	3 786
Actibanco Guadalajara, S.A.	466.0	1 210.8	2 437
Banca Cremi, S.A.	-	1 339.8	2 031
Citibank, N.A.	21.0	1 325.1	1 842
Banco de Crédito y Servicio, S.A.	23.1	1 189.7	1 808
Otros	1 573.5	4 475.5	9 381

a. En este año todavía no se realizaba completamente la fusión de la banca múltiple por lo que los datos pueden estar subestimados al comparar 1977 con 1981 y 1982.

b. Estaban separados en Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. (861.2 millones de pesos) y en Banco Mexicano, S.A. (479.9 millones).

Fuente: Fomex, Informes anuales.

un año y de 180 días. Puesto que este último predominó, el total de dichos subsidios de 1979 a 1982 se calcula que ascendió de 2 182.3 a 24 228.8 millones de pesos; en relación con los totales financiados en los mismos años significaron 7.5 y 13.5 por ciento (véase el cuadro 3.5). Este progresivo aumento en los subsidios se debió principalmente a que permanecieron muy bajas las tasas de interés del Fomex para las ventas externas y la preexportación (significaron 82% de los subsidios en 1982), a la vez que crecieron mucho estos financiamientos, mientras que las tasas de interés internas no preferenciales subieron a niveles sin precedente. Más adelante, en cada una de las actividades que financia el Fomex se mencionan las tasas de interés y los subsidios resultantes.

La nacionalidad de la propiedad de las empresas que reciben créditos y por tanto subsidios del fideicomiso, se distingue cuando se otorgan financiamientos exclusivamente a las empresas con mayoría de capital mexicano o a las que cumplen con la Ley

CUADRO 3.5

Estimación de subsidios<sup>a</sup>

(Millones de pesos)

Concepto	Supuesto I <sup>c</sup>				Supuesto II <sup>d</sup>			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Total	4 364.6	7 907.0	16 311.4	48 457.6	2 182.3	3 953.5	8 155.7	24 228.8
Exportaciones	4 249.8	7 023.7	13 260.4	39 709.6	2 124.9	3 511.9	6 630.2	19 854.8
Preexportación	1 794.5	2 450.0	4 936.7	13 753.4	897.3	1 225.0	2 468.4	6 876.7
Ventas externas <sup>b</sup>	2 455.3	4 573.7	8 323.7	25 956.2	1 227.6	2 286.9	4 161.8	12 978.1
	(1 052.3)	(1 925.8)	(4 540.2)	(9 928.2)	(526.2)	(962.9)	(2 270.1)	(4 964.1)
Sustitución de importaciones	114.8	883.3	3 051.0	8 748.0	57.4	441.6	1 525.5	4 374.0
Bienes de capital	91.1	827.5	2 586.0	6 816.6	45.6	413.8	1 293.0	3 408.3
Producción	77.0	201.5	640.1	1 747.0	38.5	100.8	320.0	873.5
Compraventa	14.1	626.0	1 945.9	5 069.6	7.1	313.0	973.0	2 534.8
Bienes de consumo	23.7	55.8	465.0	1 931.4	11.8	27.8	232.5	965.7
Compraventa	23.7	55.8	465.0	1 931.4	11.8	27.8	232.5	965.7

- a. Se define como la diferencia entre las tasas de interés que la banca aplicó a financiamientos en moneda nacional y en dólares de Estados Unidos (a ventas externas) con recursos del Fomex y las tasas de interés efectivas estimadas para esas monedas en otros créditos no preferenciales. En el texto aparecen estas tasas cuando se examina cada concepto.
- b. Las cifras entre paréntesis calculan el subsidio como la diferencia entre las tasas de interés que la banca aplicó con recursos del Fomex en dólares de Estados Unidos y la tasa *Libor* de eurodólares para créditos a seis meses.
- c. Las diferencias respectivas entre las tasas de interés se multiplicaron por el monto de los créditos otorgados. Se supone que fueron utilizados todo el año.
- d. Difiere del Supuesto I en cuanto a que los créditos fueron a plazo máximo de 180 días y por lo tanto el subsidio se redujo a la mitad.

para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Esto es fundamental por la importancia que tienen estas últimas en el comercio exterior de México y por la gran influencia que en sus actividades ejercen las casas matrices. El fideicomiso le concede financiamiento a las empresas extranjeras para sus ventas externas y para la compraventa en la sustitución de importaciones, las cuales en 1979, 1980, 1981 y 1982 significaron en el mismo orden 62.2, 71.4, 75.2 y 84.3 por ciento del total financiado por el Fomex. No fue posible reconocer de estos porcentajes el monto que hayan recibido las subsidiarias de empresas transnacionales radicadas en México. La mayoría recibe automáticamente créditos del Fomex y se reconoce que ese fideicomiso es una de las pocas fuentes de financiamiento subsidiado que no excluye a empresas de capital mayoritario extranjero.

Con base en una encuesta realizada en 1974 por el IMCE entre 658 empresas exportadoras de 77% del total de manufacturas embarcadas, se realizó una investigación en la cual se concluyó que el efecto exportador de las empresas subsidiarias de transnacionales ubicadas en México, no obstante su ventaja competitiva en términos de mercadeo y de tecnología, no fue mejor que el de las empresas nacionales. De hecho estas últimas superaron en materia exportadora a las subsidiarias. La distribución de mercados internacionales de las empresas transnacionales se llevó a cabo en tal forma que las oportunidades de exportación anularon o redujeron las ventajas de sus subsidiarias localizadas en México. Lo que es más, se comprobó que la contribución en términos de divisas captadas por las subsidiarias extranjeras fue menor al de las empresas locales; en la balanza de pagos el monto de las importaciones de dichas subsidiarias superó al de sus respectivas ventas externas; destacó el mayor contenido de importación de los productos exportados por las subsidiarias y su consecuente menor valor agregado interno en relación con el comportamiento de las empresas nacionales; a todo esto hubo que añadir la salida de divisas por concepto de ganancias y de diversas utilidades que remiten al exterior las subsidiarias y que reducen el aporte interno neto de divisas.<sup>58</sup>

Se estima que para 1977 las subsidiarias de transnacionales colocaron de 42 a 46 por ciento del total de manufacturas vendidas por el país y superaron 60% en las siguientes industrias:

<sup>58</sup>Véase Rhys Jenkins, "The Export Performance of Multinational Corporations in Mexican Industry", en *The Journal of Development Studies*, abril de 1979, pp. 89-107.

editorial, hule, productos químicos y maquinaria y equipo de transporte.<sup>59</sup>

Desde el inicio de sus actividades, el Fomex otorgó seguros o garantías para amparar riesgos políticos en auxilio de los exportadores y de los bancos mexicanos intermediarios de los créditos. Posteriormente se ampliaron las contingencias amparadas y se clasificaron como de preembarque y de posembarque a bienes y servicios. En general estas garantías son voluntarias para los beneficiarios, pero en ocasiones se exigen, como sucede cuando se necesita el financiamiento "puente"; para el embarque a ciertos mercados los bancos de "primer piso" también las demandan. En cuanto a los seguros que atienden riesgos comerciales, como son obligatorios para tener acceso a los recursos del fideicomiso, al principio se necesitaron garantías bancarias por parte del cliente extranjero. En 1970 con el establecimiento de la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec) se expidió en el país el seguro para cubrir contingencias comerciales a la exportación; esta empresa también se encarga de otorgar seguros para los créditos del Fomex destinados a sustituir importaciones (en el siguiente capítulo se estudian las actividades de la Comesec).

Al poco tiempo de establecido, el Fomex emprendió la descentralización administrativa de su oficina en la ciudad de México mediante el establecimiento de delegaciones regionales; al mismo tiempo utiliza y requiere de la estrecha colaboración que le brindan las sucursales regionales del Banxico en las entidades en que se ubicaron dichas delegaciones. En 1966 principió con la de Monterrey, Nuevo León; en 1968 prosiguió con la de Guadalajara, Jalisco; en 1977 añadió la de Ciudad Juárez, Chihuahua; dos años después la de Tijuana, Baja California; en 1980 la de Mérida, Yucatán, y en 1981 las de León, Guanajuato, y Puebla, Puebla. Hay otras delegaciones que estaban en proceso de inaugurarse, pero que hasta el verano de 1983 no lo habían hecho debido a restricciones presupuestales, en: Matamoros, Tamaulipas; Mazatlán, Sinaloa; Hermosillo, Sonora, y en la zona industrial del Estado de México.

De 1974 a 1982 el financiamiento del Fomex se ha incrementado en cifras absolutas a través de sus delegaciones; en números relativos con respecto al total subió irregularmente de 27.2%

<sup>59</sup>Véase Rogelio Ramírez de la O, "Las empresas transnacionales y el comercio exterior de México. Un estudio empírico del comportamiento de las empresas", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 10, México, octubre de 1981, pp. 1154-1168.

en el primero de esos años hasta 41.4% en 1979-1980, y disminuyó a 35 y 25 por ciento en 1981 y 1982, respectivamente. En el último año, de un total financiado por 44 855 millones de pesos, la participación relativa de cada una de las delegaciones fue la siguiente: Nuevo León (46.1%), Jalisco (18.3%), Baja California Norte (13.7%), Chihuahua (8.2%), Guanajuato (5.4%), Yucatán (5.1%) y Puebla (3.2%).

### 3.3.1. Ventas externas

#### 3.3.1.1. *Importancia del financiamiento en las ventas externas*

Desde el establecimiento del Fomex, la mayor parte de sus recursos destinados a estimular las exportaciones se ha dirigido al apoyo de las ventas o comercialización, puesto que a la preexportación le ha correspondido de una séptima a una tercera parte del total canalizado a las exportaciones.

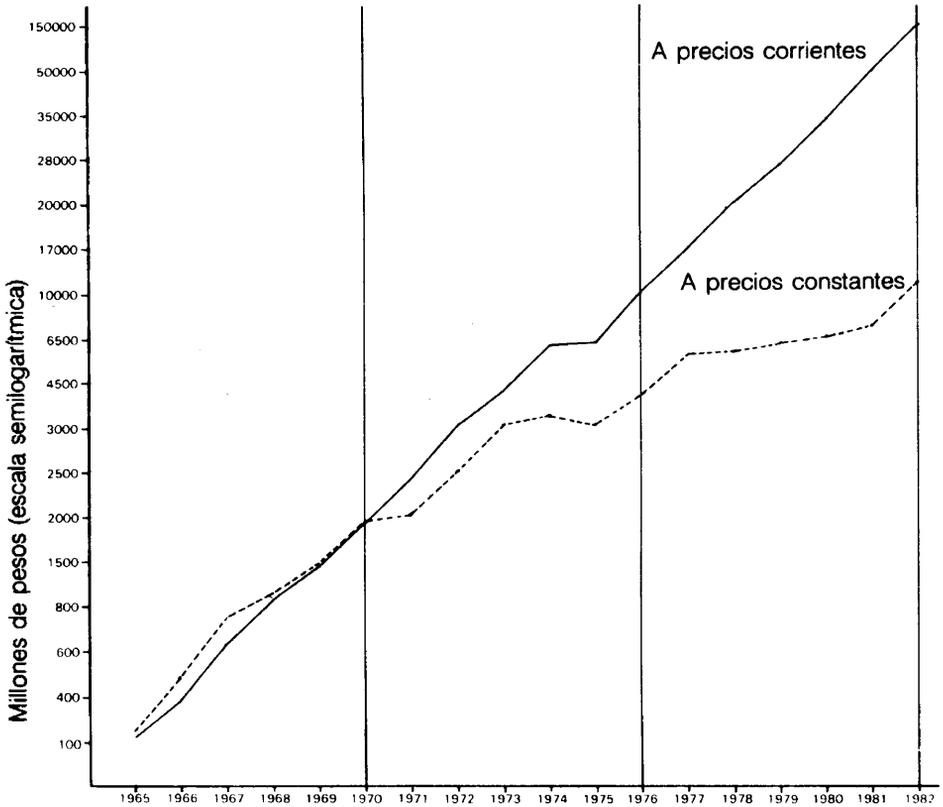
En la gráfica 3.2 aparece el financiamiento total en moneda nacional a las exportaciones (ventas y preexportación); de 1976 a 1982 el incremento fue de 14 veces, en tanto que a precios constantes resultó de casi tres veces.

El apoyo a las ventas siguió la tendencia de aumento apuntada para el financiamiento total, se estabilizó en alrededor de 5 100 millones en 1974-1975 y alcanzó sus mayores cifras, 37 835 y 129 781 millones de pesos en 1981 y 1982. De 1974-1975 a 1982 el aumento que registró fue de casi 24.5 veces. Sin embargo, como antes se anotó, este financiamiento se realizó en moneda extranjera, y predominó el dólar estadounidense. Calculado en dólares dichos créditos se expandieron continuamente, excepto en el último año, de 407.3 millones en promedio para 1974-1975 a 1 442.4 y 1 347.7 millones de dólares para 1981 y 1982; en los años extremos el incremento resultó de 2.3 veces (véanse los cuadros 3.2 y 3.6).

En los cuadros 3.6 y 3.7 se puede comparar el financiamiento del Fomex a las ventas externas y preexportación con el total de mercancías vendidas al exterior, excluyendo los hidrocarburos o sólo con manufacturas, expresados en dólares a precios corrientes. Respecto a los embarques totales, la suma de dichos financiamientos sólo abarcó de 17 a 18 por ciento en los años de 1973 a 1976 y desde entonces se redujo irregularmente hasta 7.5% en 1982. Si se excluyen los hidrocarburos, que no demandan facilidades de crédito, la cobertura del fideicomiso con algunas variaciones estuvo ascendiendo hasta 35.2% en 1981, aun-

## GRÁFICA 3.2

## Fomex, ventas y preexportación



que decayó a 31.6% al año siguiente. La comparación exclusiva con las manufacturas vendidas al exterior, desde 1970 alcanza 34.6% y se mantiene cerca de este porcentaje hasta 1978, para continuar ascendiendo y llegar a 57% en 1981, aunque se contrae a 49.6% en 1982.

Al sumar el financiamiento a las ventas externas y a la preexportación, para que sea compatible deberá equipararse con el valor de las exportaciones y el de su producción interna; sin embargo debido al limitado monto de los créditos preferenciales, es suficiente con referirse al valor de los productos vendidos al exterior.

Apoyo financiero a las exportaciones  
(Millones de dólares)

Años	Total de exportación	Exportaciones de manufacturas	Exportaciones susceptibles de apoyo por el Fomex	Exportación apoyada por el Fomex con financiamiento		Porcentaje de exportaciones de manufacturas dentro del total exportado	Porcentaje total financiado de la exportación de manufacturas
				a las ventas	a la preexportación y ventas		
1964	1 022.4	268.0	149.9	4.6	4.6	26.2	1.7
1965	1 101.3	256.3	181.7	10.2	10.2	23.3	4.0
1966	1 169.9	307.9	226.1	27.7	31.7	26.3	10.3
1967	1 102.9	301.5	208.4	37.6	50.8	27.3	16.8
1968	1 165.0	334.3	247.4	54.3	69.0	28.7	20.6
1969	1 341.8	419.9	373.8	93.3	112.1	31.3	26.7
1970	1 289.6	444.4	361.4	121.8	153.9	34.5	34.6
1971	1 356.6	545.0	455.8	152.0	192.1	40.2	35.2
1972	1 666.4	677.1	573.0	195.2	255.8	40.6	37.8
1973	2 071.7	960.2	835.4	252.2	352.0	46.3	36.6
1974	2 853.2	1 499.8	1 307.8	404.4	508.2	52.6	33.9
1975	3 062.4	1 524.5	1 069.4	410.1	520.0	49.8	34.1
1976	3 655.5	1 729.6	1 085.6	480.3	652.1	47.3	37.7
1977	4 649.8	2 125.1	n.d.	544.2	773.4	45.7	36.4
1978	6 063.1	2 574.0	n.d.	583.3	890.6	42.5	34.6
1979	8 817.7	2 934.0	n.d.	769.1	1 201.5	33.3	40.9
1980	15 307.5 <sup>P</sup>	3 382.9 <sup>P</sup>	n.d.	1 034.7	1 492.6	22.1	44.1
1981	19 419.6 <sup>P</sup>	3 427.3 <sup>P</sup>	n.d.	1 442.4	1 953.8	17.6	57.0
1982	21 006.1 <sup>P</sup>	3 167.5 <sup>P</sup>	n.d.	1 347.7	1 571.8	15.1	49.6

p. Cifras preliminares y n.d. No disponible. Fuentes: Fomex, *Informe anual 1982*, cuadro c-5, p. 56 e *Informe anual de operaciones 1976*, apéndice estadístico, cuadro 1. Las cifras correspondientes al total de exportación y a las exportaciones de manufacturas incluyen datos revisados por el Banxico, publicados en *Series estadísticas históricas. Balanza de pagos, 1970-1978 e Informe anual 1982*.

CUADRO 3.7

Exportaciones de mercancías  
(Millones de dólares)

	A precios corrientes			A precios constantes <sup>a</sup>		
	Total general	Total sin hidrocarburos	Manufacturas	Total general	Total sin hidrocarburos	Manufacturas
1970	1 289.6	1 251.2	444.4	1 289.6	1 251.2	444.4
1971	1 356.6	1 325.3	545.0	1 272.6	1 239.8	507.0
1972	1 666.4	1 645.0	677.1	1 459.2	1 428.0	574.8
1973	2 071.7	2 046.9	960.2	1 471.4	1 443.5	687.8
1974	2 853.2	2 730.1	1 499.8	1 610.2	1 568.1	798.2
1975	3 062.4	2 624.6	1 524.5	1 556.1	1 476.2	740.8
1976	3 655.5	3 115.6	1 729.6	1 668.4	1 580.7	853.3
1977	4 649.8	3 656.4	2 125.1	1 797.4	1 641.9	965.5
1978	6 063.1	4 289.5	2 574.0	2 191.2	1 874.0	988.5
1979	8 817.7	5 052.3	2 934.0	2 153.3	1 740.4	990.9
1980	15 307.5 <sup>P</sup>	5 429.1 <sup>P</sup>	3 382.9 <sup>P</sup>	2 297.4 <sup>P</sup>	1 628.9 <sup>P</sup>	1 008.0 <sup>P</sup>
1981	19 419.6 <sup>P</sup>	5 551.5 <sup>P</sup>	3 427.3 <sup>P</sup>	n.d.	n.d.	n.d.
1982	21 006.1 <sup>P</sup>	4 979.0 <sup>P</sup>	3 167.5 <sup>P</sup>	n.d.	n.d.	n.d.

a. De 1970.

p. Preliminar.

n.d. No disponible.

Fuente: Banco de México.

Dependiendo del valor en el contenido de integración nacional, el financiamiento del Fomex puede llegar a 100% de la factura y si es a plazo mayor de un año apoya hasta 85%; por tanto el Fondo generalmente no otorga créditos que cubran el total de la venta. Entonces el *financiamiento total* que genera resulta superior a sus propias cifras en aproximadamente 15%, para ser estrictamente comparable con el valor de las exportaciones.

El Fomex estimó para los años de 1964 a 1976 las cantidades de la exportación de mercancías "susceptibles de apoyo" y en promedio resultaron las tres cuartas partes del total de manufacturas, asumiendo que una cuarta parte no demandaba el auxilio del fideicomiso. Aunque estuvo elevando su participación hacia lo que consideraba su meta, en el trienio 1974-1976 sólo llegó a cubrir 48.5 por ciento.

De cualquiera de las formas que se compare, el hecho es que quedó una parte importante de exportación de manufacturas que no recibió el auxilio financiero del Fomex.

La explicación que el fideicomiso da es que muchas de las ventas externas de manufacturas se pactan de contado y cuando se demanda crédito, éste también proviene de los propios recursos del exportador o de los préstamos que recibe del exterior y del dinero adicional que el Banxico pone a disposición de los exportadores a través de la banca de "primer piso".

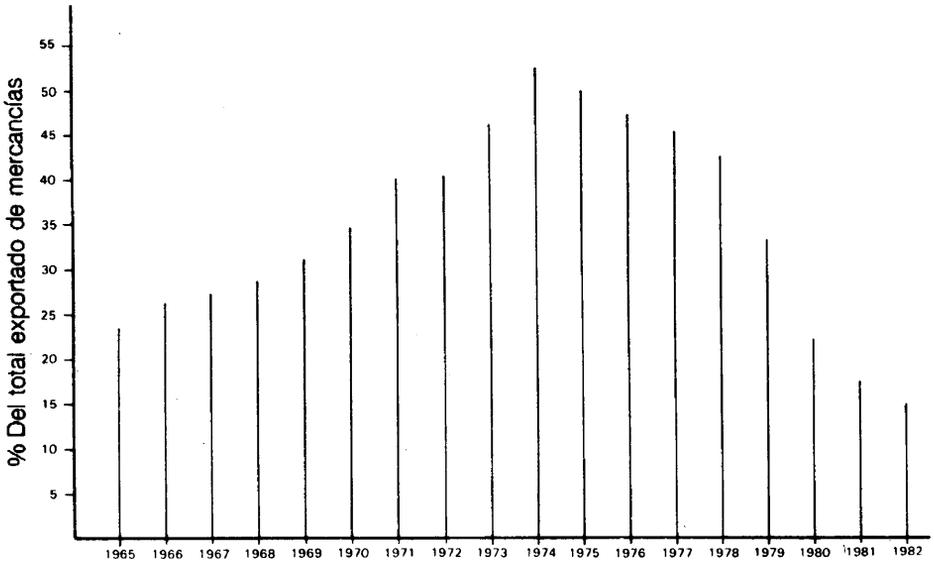
En el cuadro 3.7 aparece el valor total de las exportaciones mexicanas; a éstas se les excluyen los hidrocarburos y se separan las manufacturas, para el periodo 1970-1982. A precios corrientes el crecimiento total fue rápido a partir de 1977 sobre todo por las ventas de petróleo y gas natural. Al quitar estas últimas se moderó notablemente la expansión y se registró baja en 1982; a precios constantes sólo hubo aumentos variables hasta 1978, para disminuir en los años siguientes; esta caída se atribuye a los embarques de productos primarios, si bien las manufacturas hasta 1980 apenas mostraron un ligero incremento (véanse las gráficas 3.3 y 3.4).

Este pobre desenvolvimiento en las ventas externas de bienes elaborados ocurrió precisamente cuando más se elevaron los financiamientos del Fomex.

En la presente investigación no se intentó comprobar la magnitud total de los requerimientos del financiamiento a las ventas externas de manufacturas. Consecuentemente no fue posible averiguar el monto de las *exportaciones adicionales* de los productos y/o servicios exportables que se hubieran realizado con un mayor apoyo financiero a sus ventas. Sin embargo, a mediados de 1982 se obtuvo alguna información al respecto a través de

## GRÁFICA 3.3

## Participación de manufacturas en el total exportado



entrevistas con exportadores, banqueros y funcionarios públicos, que a continuación se resume:

1. Se pudo confirmar que efectivamente una importante cantidad de operaciones se paga en el momento de recibir los documentos de embarque o cuando llegan las mercancías y suelen estar amparadas por garantías bancarias.

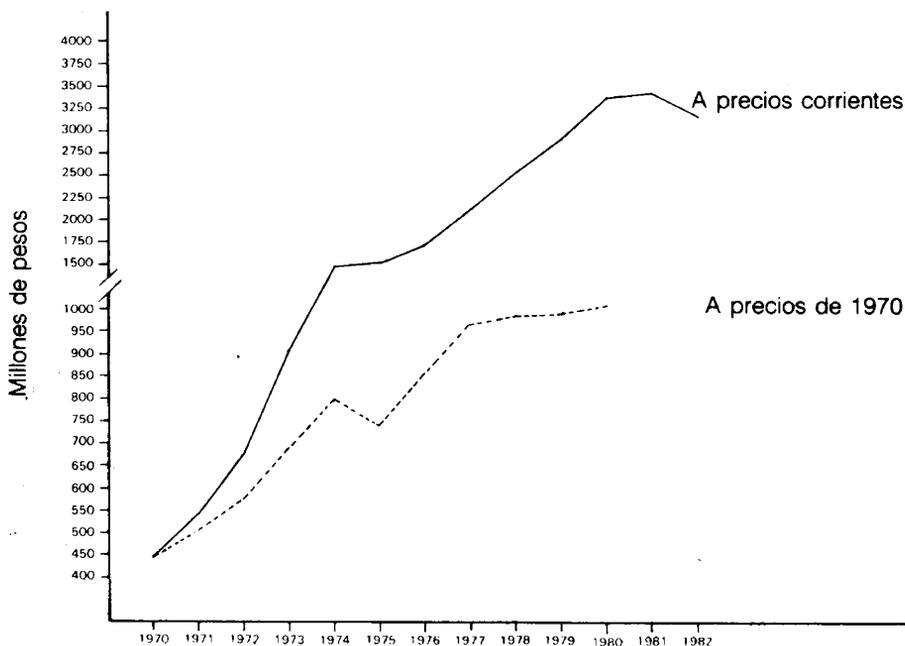
2. Derivado de lo anterior, puede afirmarse que hay importadores que no demandan crédito del exportador mexicano.

3. Otro aspecto que influye en el mismo sentido se encuentra en la clase de mercancías que exporta el país, en donde son escasos los bienes de capital cuya vida productiva es prolongada y que normalmente requieren venderse a crédito. Aunque se reconoce que hay bienes de capital cuyos plazos de las facilidades crediticias son insuficientes.

4. Otro elemento que podría incidir para una menor demanda de financiamientos serían las ventas externas de las empresas extranjeras exportadoras de productos mexicanos dirigidas a otras subsidiarias o a la matriz, puesto que puede tratarse de meros asientos en libros contables. Sin embargo, la posibilidad

GRÁFICA 3.4

## Exportación de manufacturas



de actuar en “términos comerciales” o de obtener ganancias extraordinarias a través de créditos a la exportación también puede significar una mayor demanda por tales recursos.

5. Hay empresarios mexicanos cuya capacidad económica o crediticia externa les permite dar facilidades de pago en sus exportaciones —sin el apoyo oficial—, pero datos parciales sugieren que no ha sido una práctica generalizada ni por su cuantía ni por el número de aquellos que puedan hacerlo, y en todo caso más bien se trata de créditos no cuantiosos y a muy cortos plazos.

6. Los líderes de los organismos patronales en México suelen transmitir públicamente sus peticiones al sector oficial; en el caso de la Concamin y la Canacindra, al estar representados en el Consejo de Administración del Fomex, pueden de manera directa presentar sus observaciones o recomendaciones. Ni los representantes de estas organizaciones, ni los de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores o del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (Cemai), manifiesta-

ron que las exportaciones de manufacturas se hubieran entorpecido gravemente por falta de financiamiento *para su comercialización externa*. En general, las peticiones específicas de los empresarios fueron atendidas por el Fomex, si bien en ocasiones no con toda la oportunidad necesaria ni en todo lo que solicitaron, pero aceptan que hubo receptividad en el fideicomiso y cierto grado de adaptación a los requerimientos planteados.

7. En el sector intermediario o banca de "primer piso" que opera con los empresarios exportadores, la opinión unánime fue que trabajan muy bien con el fideicomiso y que los márgenes o beneficios que obtienen por su intervención resultan apropiados o satisfactorios, incluso afirmaron que en casos excepcionales reducen la tasa de interés en la mitad de un punto porcentual o en un punto de la tasa máxima fijada por el Fomex. Creen que atienden a la mayor parte de los exportadores que acuden por los servicios del Fomex y que, si cumplen con todos los requisitos, obtienen esas tasas preferenciales. Sin embargo, no dejan de reconocer que hay empresarios que pueden no ser atendidos en sus sucursales porque agotaron sus líneas de crédito con el Fomex o porque no se trata de una clientela constante que lleve sus negocios con ese banco en particular. Además, sucede que si un banco determinado no les tramita oportunamente su gestión, acuden a otros bancos que quizá se muestren anuentes a su petición para ganarse esa clientela.

8. Antes de ser nacionalizada la banca, por sus ligas financieras con la industria había certidumbre en cuanto a su preferencia hacia ciertas empresas en las que tenía intereses a fin de procurarles acceso libre e inmediato a los recursos baratos que el Fomex (y los demás fideicomisos de fomento) ofrece. Por tanto, la selectividad implicó marginar o excluir a otras empresas. Esta actitud probablemente se haya neutralizado en parte debido a la creciente competencia entre los bancos y al hecho de que el Fomex procura diversificar sus canales para atender a la clientela exportadora.

9. En cuanto al cumplimiento de los requisitos del Fomex y de la banca intermediaria, es posible que haya pequeñas empresas exportadoras que por ignorancia o por mala administración no acudan o no estén capacitadas para suministrar los datos pertinentes a fin de tener acceso a los recursos preferenciales del Fomex. Y por tanto es factible que una parte del sector empresarial esté al margen de promover sus exportaciones por falta de financiamiento adecuado, pero éste no se limita a la escasez de recursos para las ventas, sino *para el conjunto de sus actividades exportadoras*.

10. La experiencia en otros países muestra que no todas las exportaciones de manufacturas requieren de créditos a tasas privilegiadas para fomentar sus ventas. El campo de los bienes de capital, donde la competencia es más intensa, se pretende regular por los que suscribieron el Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación.

11. Con el establecimiento del control de cambios generalizado a partir del 1° de septiembre de 1982, los exportadores mexicanos quedaron sujetos a entregar sus divisas al banco central y a recibir moneda nacional a un tipo de cambio determinado. Esto implicó que si el Fomex les había concedido antes de esa fecha financiamientos para sus exportaciones, automáticamente los pagos habrían de recibirse en pesos. Como por otra parte el importe de estas ventas externas, de recuperarse en dólares, significaba una ganancia extraordinaria al obtener un tipo de cambio ilegal o del mercado libre, los exportadores se abstuvieron de requerir nuevos financiamientos oficiales, puesto que la ventaja de la tasa de interés era superada por los beneficios de los dólares que retuvieran en el exterior.

12. En la encuesta directa entre empresarios-exportadores quedó claro que el crédito del Fomex, útil para financiar a corto plazo la comercialización externa de las mercancías, estuvo muy lejos de atender todas las necesidades crediticias de los exportadores.

13. Aunque no fue motivo de este trabajo identificar los obstáculos que frenan el desarrollo de las ventas externas del país, entre éstos destacan: la elevada inflación interna que se manifestaba en alto costo de los insumos de producción; el tipo de cambio sobrevaluado; los graves problemas en el tráfico dentro del país; la insuficiencia en los medios de transporte y en las instalaciones de los puertos; las vías de comunicación saturadas; los múltiples trámites burocráticos que entorpecen la producción exportable y la venta externa; los constantes saqueos en las aduanas; la fuerte competencia a nivel internacional; la recesión o baja demanda en los mercados mundiales; el entorpecimiento y los problemas para sostener las concesiones dentro de la ALADI, etcétera.

### 3.3.1.2. *Requisitos y tasas de interés*

A fin de otorgar el financiamiento a las ventas, el Fomex exige al exportador un seguro o garantía bancaria contra riesgos comerciales. De las primeras Reglas de Operación establecidas a

mediados de 1963 hasta el 2 de noviembre de 1970, el Fomex otorgó compensaciones al exportador para cubrirle una parte del costo del aval o de otra garantía bancaria del exterior (garantía que requería del importador pero cuyo costo quedaba a cargo del vendedor). El monto de esta ayuda se fijaba tomando en cuenta su costo total, la institución que otorgaba la garantía, la tasa de interés acordada y los términos ofrecidos por los competidores de otros países. No fue posible conocer cifras que cuantificaran dichas ayudas. Con base en la Circular Núm. 1693/70 (3 de noviembre de 1970), a partir del 1° de julio de 1971 se suprimió esta compensación, pero se la sustituyó pidiendo al exportador que contratara en México una póliza de seguro que amparara el crédito de su exportación contra riesgos comerciales (originados por la incapacidad financiera del importador para atender sus adeudos), que expediría la o las instituciones capacitadas. Sin embargo, el fiduciario puede eximir de este requisito al exportador cuando obtenga otras garantías adecuadas o cuando el seguro no sea aplicable a los créditos de ciertas entidades importadoras.

El Banxico determina las tasas máximas de interés en moneda extranjera que las instituciones de crédito pueden cargar a los exportadores (comprendiendo comisiones y cualquier otro gasto, excepto los de documentación y cobranza); al hacerlo toma en cuenta el costo del crédito para vendedores de otros países a fin de que el exportador de México esté por lo menos en una situación semejante y por tanto pueda modificarlas en cualquier momento. Desde el 18 de julio de 1963, en que se fijaron por primera vez dichas tasas, a noviembre de 1980 se mantuvieron sin alteración: hasta un año 6%, cuando fue con responsabilidad del exportador, y 7.5% anual si no había ese respaldo; de más de dos años, 8% anual con responsabilidad y 10% sin ella. Se permitió a las instituciones de crédito elevar esas tasas cuando el exportador endosaba sin su responsabilidad, ya que el riesgo del crédito lo corría la institución que intervenía en la operación. El Fomex sólo determina tasas máximas, por lo cual es factible que en ciertas operaciones el exportador obtenga tipos de interés inferiores.

Con las garantías que ha exigido el Fomex, las instituciones intermediarias prefirieron no aceptar las tasas un poco mayores y evitar cualquier riesgo, al influir para que los exportadores endosaran con su respaldo. Por tanto, estos últimos han recibido las tasas de interés más bajas a cambio de su plena responsabilidad y no han tenido otra alternativa.

Durante muchos años —informan las autoridades del Fomex—

no hubo límites a los montos de financiamiento por empresa a las ventas externas; sólo recordaron que se pidió un enorme crédito para un oleoducto en África, pero que no fue autorizado. Enfatizaron que tampoco restringieron los plazos a los créditos, procurando adaptarse a la vida productiva de los bienes, a la competencia internacional y a los términos solicitados por el exportador. No obstante, se comprobó que la banca intermedia-ria sí mantuvo límites por empresa exportadora; en 1982 fue de 10 millones de dólares, aunque susceptible de ampliarse hacia topes más altos conforme a las autorizaciones de ese fideicomiso. Este racionamiento redujo la eficiencia competitiva del crédito preferencial.

Las tasas de redescuento aplicables por el Fondo a las instituciones de crédito intermediarias sí registraron variaciones en este periodo. Al principio fueron las siguientes: 3.5% anual de 181 días a un año, 4% de más de uno a dos años y 4.5% de más de dos años. A partir del 25 de abril de 1967, hasta febrero de 1981, la tasa anual mínima aplicable fue de 3%, pero podía ser superior en 40, 50 o 60 por ciento a la tasa que la institución de crédito cargara al exportador, estando o no garantizadas las operaciones por el Fomex y por el seguro de crédito comercial. La tasa de redescuento del Fomex era más baja cuanto más grande fuera el riesgo que la institución de crédito adoptara.

El 3 de diciembre de 1980 el Comité Técnico del Fomex aprobó nuevas Reglas de Operación que se dieron a conocer el 4 de marzo de 1981 (y que estuvieron vigentes hasta la conclusión de este trabajo, verano de 1983); en lo que se refiere a las tasas de interés se anota lo siguiente (hojas V.I.A. 7 y V.I.A. 8):

“Con el propósito de mantener a los exportadores mexicanos de productos manufacturados en condiciones competitivas de financiamiento frente a los exportadores de otros países, se requiere que las tasas de interés aplicables se modifiquen, adoptando las recomendaciones de la OECD a través de la Unión de Berna, para plazos de 2 a 10 años y en operaciones a plazo hasta de 2 años se sugiere se siga aplicando la tasa de 6% anual, que actualmente están en vigor para operaciones hasta de 1 año”.<sup>60</sup>

Las tasas máximas anuales aplicables por instituciones de crédito a sus clientes exportadores fueron:

<sup>60</sup>A partir de esta fecha hay exportaciones que reciben otras tasas de interés que más adelante se especifican.

<i>Categoría de los países importadores</i>	<i>Plazo del crédito y tasa de interés anual en por ciento</i>			
	<i>De menos de 2 años</i>	<i>De 2 a 5 años</i>	<i>De más de 5 a 8.5 años</i>	<i>De más de 8.5 a 10 años</i>
Relativamente ricos	6	8.5	8.75	no aplicable
Intermedios	6	8	8.5	no aplicable
Relativamente pobres	6	7.5	7.75	7.75

Las tasas de redescuento asignadas por el Fomex a las instituciones de crédito se definieron en tres puntos porcentuales por abajo de la aplicable al exportador, sin que resultara menor a 3% anual. Cuando la operación está protegida contra los riesgos de falta de pago por incumplimiento del deudor y de su garante, siempre y cuando éstos sean un banco o entidad pública o cuando se trate de dicho incumplimiento en una operación de interés nacional, la tasa se calculará sobre 60% de la tasa máxima aplicable por la institución intermediaria.

Al comparar este cambio en la política del Comité Técnico del Fomex para fijar las tasas de interés a las ventas al exterior de bienes y servicios, se aprecian los siguientes resultados:

1. Desde luego puede ponerse en duda (como se expresó en la sección relativa al Establecimiento y Facultades), que ser miembro de la Unión de Berna implique la aceptación de las normas adoptadas por los países de la OCDE dentro del Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación Apoyados Oficialmente.

2. Los aumentos en las tasas de interés que a plazo superior a dos años se aplicaron posteriormente en el seno de la OCDE (16 de noviembre de 1981, 5 de julio de 1982 y 1º de marzo de 1983) no fueron aprobados por el Comité Técnico del Fomex,<sup>61</sup>

<sup>61</sup>Sin embargo, tomando en cuenta la buena disposición que el Gobierno de México ha demostrado ante el de Estados Unidos para adoptar las nuevas tasas fijadas en el Consenso (véase el Anexo: Subvenciones financieras a la exportación y perspectivas de un convenio comercial con Estados Unidos), a continuación se presenta una síntesis de algunos de los principales cambios en dicho Consenso. A partir de 1976 se inició la aplicación de un acuerdo informal para regular los créditos oficiales a la exportación con plazos de dos a diez años; se tenía el propósito de evitar una competencia "ruinosa". Desde un principio hasta julio de 1980 las tasas anuales de interés tuvieron como extremos 7.5-8.75 por ciento; en noviembre de 1981 se incrementaron de 10.0 a 11.25 por ciento y en julio de 1982 el límite mayor subió a 12.4%. Poco después, las tasas de interés del Consenso rebasaron las tasas comerciales del dinero en los mercados internacionales de capital, por lo que en octubre de 1983 decidieron efectuar rebajas

lo que confirma el cuestionamiento a obedecer dicho Consenso.

3. Puede afirmarse que con las nuevas tasas de interés que adoptó el Fomex a principios de 1981 para el financiamiento a las ventas externas, resultó ser más liberal y estar a favor de los exportadores por las siguientes razones:

a) El Consenso no pretende regular los créditos a la exportación a plazos inferiores a dos años; a ellos les preocupa la competencia en los créditos para promover las ventas de bienes de capital, productos en los que México registra todavía pocas exportaciones.

b) La tasa de interés de más de uno a dos años (con responsabilidad del exportador) que era de 7% se redujo a 6% anual.

c) Al desaparecer el requisito de la no responsabilidad del exportador disminuyeron las tasas de interés: a un año de 7.5 a 6 por ciento y las de más de uno a dos años de 8.5 a 6 por ciento anual; esta reducción fue más aparente que real, puesto que a los exportadores la banca siempre les exigió su responsabilidad a fin de otorgarles dichos créditos.

d) En el caso de préstamos a más de dos años se presentan dos posibilidades: 1) la teórica, en la cual si se toma la tasa de 10% (sin responsabilidad del exportador), las nuevas tasas resultan menores ya que varían de 7.5 a 8.75 por ciento anual, y 2) la real, de 8% (con responsabilidad del exportador), que resulta menor en las ventas a los países "relativamente pobres" (al situarse de 7.5 a 7.75 por ciento) y mayor para los países intermedios en 0.50% y para los "relativamente ricos" también superior de 0.50 a 0.75 por ciento, es decir con incrementos menores a una unidad porcentual.

e) Con respecto a los márgenes por la participación de las instituciones de crédito intermediarias, éstos tienden a reducirse un poco y a fijarse mucho más cerca de los tres puntos porcentuales; se contraen de 1.5 a 2 puntos en las diferencias que tenían

de 0.5 a 0.65 puntos porcentuales. Al inicio de 1984 se adoptará un sistema automático que ligará las tasas de interés del Consenso al promedio de rendimiento de los valores gubernamentales de cinco países. Las tasas aumentan conforme a los plazos que se agrupan en tres: de dos a cinco años, de más de cinco a 8.5 años y de más de 8.5 a 10 años. A su vez, dichas tasas varían según la categoría de los países importadores, los relativamente pobres (o más pobres), los de nivel intermedio y los prósperos. De esta manera las naciones más ricas del mundo prácticamente establecieron un cártel para regular los términos de sus créditos a la exportación con grave perjuicio para las naciones en desarrollo al impedirse la competencia entre los países abastecedores que podían ofrecer condiciones más favorables para ganar pedidos de exportación. Lamentablemente no existe antecedente que indique que las naciones de insuficiente evolución económica hayan reaccionado de común acuerdo para defenderse.

a su favor cuando no implicaban responsabilidad del exportador, situación que, como ya se expresó, resultó inoperante.

Para marzo de 1983 se previó que las tasas de interés se incrementarían a la venta externa o a la comercialización de bienes y servicios, como consecuencia de las negociaciones llevadas a cabo entre las autoridades de México y Estados Unidos a fin de evitar la imposición de derechos compensatorios por parte de este último país (véase el Anexo de este capítulo). Si bien no se aprobó el proyecto de acuerdo convenido, para fines ilustrativos se presentan los cambios anunciados: a los productos manufacturados de consumo inmediato y duradero con plazo de dos años (a un año 100% del valor facturado y a más de un año hasta 85%) la tasa de interés anual se fijaría en 10%; a los bienes de capital con plazo hasta de 8.5 años (85% del valor de la factura) de 10 a 12.5 por ciento anual y a los servicios hasta 5 años (85% del valor de la factura) de 10 a 15.15 por ciento de interés anual.<sup>62</sup>

### 3.3.1.3. *Subsidios a las exportaciones (ventas externas y preexportación)*

Bela Balassa estimó para el año de 1973 el importe de los subsidios financieros del Fomex. La tasa de interés anual del fideicomiso, de 6 a 8 por ciento, la restó del costo del crédito para los demás usuarios en México que determinó de 15 a 18 por ciento, con lo cual obtuvo un margen de 9 a 10 por ciento; como los pla-

<sup>62</sup>Estando en prensa este libro, el 1° de abril de 1984 el Fomex aumentó las tasas de interés para sus financiamientos a la exportación y preexportación (lo que estuvo relacionado con las negociaciones que celebran las autoridades de México y Estados Unidos para la concertación de algún convenio sobre subsidios y derechos compensatorios). En créditos a las exportaciones a plazo menor de dos años que durante mucho tiempo tuvo una tasa de interés anual de 6%, se elevó a la que resulte de aplicar 70% de la tasa *Libor* a seis meses (revisable trimestralmente), equivalente a 7.1% para el lapso abril-junio de 1984. En créditos a más de dos años, que desde el 4 de marzo de 1981 variaron de 7.5 hasta 8.75 por ciento conforme a la categoría del país y plazo, a partir del 1° de abril de 1984 se adoptan los réditos vigentes en el Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación de la OCDE y que a esa misma fecha se situaron de 9.5 a 12.4 por ciento. En los créditos a la preexportación, la tasa de 8% anual se modificó desde principios de abril de 1984 a la que resulte igual a 35% del costo porcentual promedio (CPP, revisable trimestralmente), y que fue de 19.3% para abril-junio de 1984; tres meses después ascenderá a 50% del CPP. En todos los subprogramas de exportación y preexportación que ya tenían tasas superiores a las nuevas, prevalecen las anteriores (véase Bancomext-Fomex, circular núm. 3/84, 22 de marzo de 1984).

zos de los financiamientos fueron de seis meses, el elemento de subsidio anual resultó de 4 a 5 por ciento de los créditos ejercidos. Aplicando el promedio de 4.5% al total financiado de exportaciones (ventas y preexportación), dicho subsidio sumó 197.9 millones de pesos, lo que representa 1.6% del valor de las manufacturas exportadas (el autor anota 1.5%, lo que puede explicarse por la revisión posterior en las cifras de las exportaciones).<sup>63</sup>

Otra estimación de los subsidios del Fomex a las exportaciones fue hecha en un estudio del Banco Mundial; su análisis se refiere principalmente a 1975 y 1976, calculándolo en 2% del valor exportado de manufacturas, lo que equivale a 381.1 y 534.1 millones de pesos, respectivamente; estas últimas cifras corresponden en el mismo orden a 5.9 y 5.3 por ciento del importe total financiado a las exportaciones.<sup>64</sup>

Nuestros propios cálculos aparecen en el cuadro 3.5; se refieren a los años de 1979 a 1982, cuando más aumentaron los financiamientos a la exportación (incluyendo preexportación y ventas externas, de 20 278 millones de pesos en 1978 a 151 358 millones en 1982) y hubo alzas extraordinarias en las tasas comerciales de interés internas e internacionales, mientras que las tasas preferenciales del Fomex se mantuvieron bajas y casi sin variación. Se estima que el monto de estos subsidios aplicados a créditos con notable predominio del plazo semestral, ascendieron respectivamente de 2 124.9 a 19 854.8 millones de pesos, lo que significa 7.8 y 13.1 por ciento de las sumas financiadas en los mismos años; las exportaciones de manufacturas a las que se aplicaron tales subsidios en cada uno de los cuatro años representaron en dicho orden 3.2, 4.5, 7.9 y 6.5 por ciento.

A la preexportación los financiamientos se erogaron en moneda nacional y la tasa de interés promedio del Fomex fue de 6% en 1979, 8% en 1980 y 8.2% para 1981 y 1982; en esta moneda la tasa de interés efectiva que la banca aplicó a sus créditos no concesionados se estimó para esos mismos años en 25, 31, 45 y 72 por ciento. De la diferencia entre ambas tasas multiplicada por los respectivos financiamientos del Fomex a plazo de 180 días resultaron los siguientes subsidios: 897.3, 1 225, 2 468.4 y 6 876.7 millones de pesos.

<sup>63</sup>Véase Bela Balassa, "Essay 2, Foreign Trade and Industrial Policy in Mexico", en *Policy Reform in Developing Countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1977, p. 32.

<sup>64</sup>Véase A World Bank Country Study, *Mexico, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, marzo de 1979, p. 13.

Los créditos del Fomex fueron concedidos en dólares estadounidenses a las ventas externas (puesto que los exportadores tenían asegurada su recuperación en esa moneda), durante esos años (como desde el principio) la tasa de interés privilegiada fue de 6% anual, mientras que en esa moneda los créditos de la banca mexicana al usuario se estimaron durante los años de 1979 a 1982<sup>65</sup> con tasas promedio de interés anual de 20, 25, 28 y 26 por ciento, respectivamente. Siguiendo el mismo procedimiento, el cálculo de tales subsidios resultó de 1 227.6, 2 286.9, 4 161.8 y 12 978.1 millones de pesos. Expresados en dólares, al tipo de cambio de finales de año (que es en el que contabiliza el Fomex sus créditos a las ventas externas, véase el cuadro 3.6) equivalen en el mismo orden a 53.8, 98.3, 158.7 y 134.5 millones de dólares.

El monto de estos subsidios no corresponde a la definición que anota el GATT como subvención; para calcular ésta hay que comparar la tasa de interés otorgada por el fideicomiso con respecto a la prevaleciente en el exterior de donde recibió empréstitos internacionales. Por tanto, se eligió la tasa interbancaria de eurodólares a seis meses en el mercado de Londres, Inglaterra (*Libor*) y cuyo promedio anual para el lapso 1979-1982 fue de 12, 14, 17 y 14 por ciento; entonces tales subvenciones resultaron en el mismo orden de 526.2, 962.9, 2 270.1 y 4 964.1 millones de pesos (en el cuadro 3.5 estas cifras aparecen entre paréntesis); en moneda extranjera equivalen a 23.1, 41.4, 86.5 y 51.5 millones de dólares, respectivamente. Así estimado, si se compara con el valor de las manufacturas exportadas la incidencia en esos años fue solamente de 0.8, 1.2, 2.5 y 1.6 por ciento.

<sup>65</sup>Si bien a partir de septiembre se eliminó el financiamiento en dólares debido a la imposición del control de cambios, el cálculo se hizo anual. Esta estimación se realizó teniendo en cuenta lo siguiente: a) no hubo datos disponibles de enero-agosto, ni de septiembre-diciembre que permitieran separar los créditos por monedas; b) el uso de dólares predominó por lo menos durante ocho de los doce meses; c) el probable financiamiento del último cuatrimestre, en moneda nacional, debió ser mucho menor puesto que la gran mayoría de los exportadores prefirió no dar esas facilidades de crédito a sus compradores a fin de recuperar moneda extranjera para obtener mayores beneficios. A este respecto, el *Informe anual 1982* del Banco de México (p. 42) dice:

“De hecho no se logró el principal objetivo buscado con el establecimiento del control integrado de cambios, que era detener la fuga de capital. Ésta siguió produciéndose por medio del nuevo expediente de no ingresar al país las divisas provenientes de la exportación de mercancías y servicios”; y d) de haberse realizado financiamientos a las ventas externas en moneda nacional, el dato de los subsidios que se anota para 1982 podría estar subvaluando puesto que el subsidio habría resultado superior en virtud de las mayores diferencias existentes entre las tasas de interés internas preferencial y efectiva (respecto a las de moneda extranjera).

La magnitud de estas subvenciones puede ser todavía mucho menor si la tasa de interés del Fomex se confronta, no con las que prevalecieron en los mercados internacionales de dinero, sino con las del Consenso para Créditos Oficiales a la Exportación, las más altas que las naciones industrializadas pretendieron aplicar a sus exportaciones. En este caso la tasa del Fomex de 6% anual que se mantuvo de 1979 a 1982 debería compararse con la de 8, 8, 10.5 y 10.5 por ciento en cada uno de esos años, que en promedio rigió en el Consenso. Como la duración de los créditos fue semestral, los diferenciales solamente quedaron en un punto porcentual para los dos primeros años y en 2.25 puntos para los dos últimos.

Los resultados del monto de los subsidios financieros a las exportaciones mexicanas (incluyendo la preexportación) no parecen alarmantes si se toma en cuenta la magnitud de los subsidios que conceden los países más importantes en el comercio mundial.<sup>66</sup>

Los financiamientos y subsidios a las exportaciones que otorgó el Fomex hasta agosto de 1982 se habían ejercido de manera creciente, regular y constante, lo que significa que en cierta me-

<sup>66</sup>En los créditos a las exportaciones de los países que integran la OCDE, la diferencia entre las tasas de interés que aplican y las tasas comerciales prevalecientes en los mercados se ha calculado que sumó de 5 000 a 6 000 millones de dólares para el año de 1980 y se afirma que estos subsidios fueron sustancialmente mayores en 1981. Véase Helmut Führer (Director de la División de Políticas Financieras en la OCDE), "The flow of public and private financial resources to developing countries: recent trends", (*mimeo.*), p. 25, documento presentado a la Conferencia sobre Problemas Financieros de los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 26 al 28 de octubre de 1981 (organizada por la Asociación Internacional de Economía). Otra estimación acerca del monto total de los subsidios a las exportaciones en créditos de dos a diez años otorgados por los países industrializados miembros de la OCDE, es la siguiente: en cada uno de los años 1978 y 1979 fue de 2 000 millones de dólares (no se registra dato para 1980), en 1981 alcanzó su máximo con 7 000 millones y en 1982 se calcula que rebasó los 4 000 millones de dólares. Véase *The Economist*, abril 23 de 1983, pp. 94-95 y octubre 22 de 1983, p. 82. El gasto total de Francia por concepto de subsidios a sus exportaciones varió en su equivalente de 2 000 a 2 500 millones de dólares para 1980 (el diferencial de intereses absorbió 540.9 millones de dólares y por seguros 583.1 millones de dólares). Para el Reino Unido en el año fiscal que terminó en marzo de 1981, el costo neto de fondos públicos por diferencial de intereses en las exportaciones (clasificadas como de operaciones no comerciales) fue equivalente a 1 182 millones de dólares; además para 1980 registró un déficit en sus seguros a la exportación equivalente a 221.1 millones de dólares. Véase Export-Import Bank of the U.S., *Report to the U.S. Congress on Export Credit Competition and the Export-Import Bank of the U.S., for the period July 1, 1980, through December 31, 1980*, octubre de 1981 pp. 44 y 82.

didada fueron predecibles y que hubo alguna seguridad para los exportadores acostumbrados a utilizarlos. Sin embargo, esta ventaja impuso cierto grado de rigidez en su respuesta a circunstancias variables que afectan a las exportaciones. La misma falta de flexibilidad repercutió en sus tasas de interés, las que se mantuvieron fijas no obstante las diversas coyunturas que pudieron influir para modificarlas. La acción financiera del Fomex parece haber estado aislada de la política comercial pues no se la incluyó dentro del conjunto armónico de instrumentos con que cuenta el Estado para el fomento de las ventas externas. Por ejemplo, en 1980 y 1981 cuando la mayor sobrevaluación del tipo de cambio desalentó las exportaciones, los estímulos fiscales y financieros no fueron adaptados adecuadamente a las nuevas necesidades. Tampoco ocurrió con el apoyo financiero cuando se devaluó la moneda nacional varias veces en el transcurso de 1982.

El Anexo de este capítulo, "Subvenciones financieras a la exportación y perspectivas de un convenio comercial con Estados Unidos", contiene una breve referencia a los incentivos al comercio exterior de México en donde predomina el sistema proteccionista y la escasa o mínima importancia de los estímulos a las exportaciones; prosigue con la legislación sobre subvenciones del GATT, las controversias que en esta materia se han suscitado entre México y Estados Unidos y las iniciativas para lograr algún acuerdo; en la última parte se analiza la propuesta de julio de 1983 para celebrar un convenio comercial con México.

#### 3.3.1.4. *Plazos y nuevos apoyos*

En las primeras Reglas de Operación (junio de 1963), los plazos para financiar las ventas al exterior eran de 181 días a 5 años, excepto en los casos especiales y se especificaba que tenían que ser bienes de consumo duradero y bienes de capital (maquinaria, instalaciones y equipo o sus partes). El importador debía pagar al contado por lo menos 20% del valor de la mercancía, aunque podía haber excepciones.

Las Reglas de septiembre de 1964 generalizan a los demás productos manufacturados e incluyen algunos semimanufacturados; añaden que el plazo para los créditos puede ser menor a 180 días. En marzo de 1966 dichas Reglas se ampliaron para el financiamiento a la exportación de servicios mexicanos (es decir cuando se tratara de empresas con capital mayoritario mexicano). En junio de 1969 se definió que la parte de elaboración nacional en el costo directo de producción de las manufacturas

no debería ser inferior a 50%. Con respecto a la fracción del crédito a pagar de contado, desde septiembre de 1964 se aplicarían las "prácticas vigentes en el comercio internacional".

En las Reglas de agosto de 1979 se establecieron dos nuevos apoyos, uno para financiar el costo de estudios de mercado y otro para el costo de campañas publicitarias en el extranjero. En el caso de este último y por primera vez en el financiamiento a las ventas de bienes y servicios al exterior, se adoptó un tratamiento diferente en cuanto a la tasa de interés puesto que no se le aplicó la tasa preferente tradicional, sino la *prime rate* de Estados Unidos más dos puntos porcentuales y la tasa a las instituciones de crédito igual a la *prime rate*, revisable semestralmente. (Extraoficialmente este mayor rédito para campañas publicitarias se puso en vigor a partir de marzo de 1981.)

En agosto de 1979 se redefinieron las sumas susceptibles de financiarse; en la venta de productos el grado de integración nacional se redujo de 50 a 30 por ciento y de acuerdo con este monto y el valor de la factura se fijó la cantidad del crédito. Para la venta de servicios, lo financiable se igualó al ingreso neto de divisas a un plazo máximo de tres años; en los estudios de mercado y las campañas publicitarias los montos financiables se fijaron en 60% de los costos y gastos, hasta por un plazo de dos años.

Desde marzo de 1981 se agregaron nuevos sujetos y operaciones para ser incorporados al financiamiento de ventas al exterior; se modificaron las tasas de interés y se formaron dos grupos, a los que se dio diferente trato.

En las ventas de servicios se liberó el requisito de generar un ingreso neto de divisas, y se redujo a por lo menos 50% de su precio de venta; el valor de la factura financiable variará según la recepción de divisas y conforme al plazo que ahora puede extenderse más allá de cinco años. Respecto a los estudios de mercado y campañas publicitarias, los montos financiables subieron a 100% de los costos y gastos a un año, o a 85% si son de uno o dos años.

Los nuevos apoyos a la comercialización de las exportaciones fueron:

1. A empresas maquiladoras de capital 100% mexicano establecidas en las zonas prioritarias I y II (de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Industrial) y cuyos productos tengan un grado de integración nacional de por lo menos 30% dentro de su costo directo de producción.

2. A los servicios en la reparación, adaptación y conversión de barcos de bandera extranjera, y de bandera mexicana cuando transporten mercancías al exterior.

3. Al envío de muestras al exterior.
4. Al financiamiento para gastos de instalación de tiendas en el extranjero de capital mayoritario mexicano que se dedicaran a comercializar productos de México.
5. Para las inversiones de empresas mexicanas en firmas extranjeras, importadoras de productos mexicanos.
6. Para las inversiones de firmas mexicanas que participaran en el capital de empresas extranjeras proveedoras de materias primas necesarias en la elaboración de productos nacionales de exportación.

En las actividades de los numerales 4, 5 y 6 y en las campañas publicitarias, el tratamiento preferencial en materia de tasas de interés se iguala a la *prime rate* o *Libor* que da a conocer el Banxico; a las instituciones intermediarias el Fomex les carga la misma tasa, menos tres puntos porcentuales. Las otras actividades reciben el trato privilegiado que antes se examinó.

A principios de 1983, se previó el incremento de las tasas de interés como resultado de las negociaciones con Estados Unidos a fin de llegar a un convenio sobre subvenciones e impuestos compensatorios; aunque no se concluyó, los términos propuestos fueron los siguientes: estudios de mercado para exportar y campañas publicitarias, ambos con plazo hasta de dos años (100% de los gastos hasta un año y 85% hasta dos), para el primero se determinó una tasa de 10% anual y para el segundo la tasa *prime* o *Libor*; a los envíos de muestras al exterior con plazo de acuerdo a la mercancía (hasta por 100% de su costo) se fijó 10% de interés anual; a las inversiones en empresas que adquirieran productos mexicanos y a las inversiones en empresas extranjeras proveedoras de empresas mexicanas se les concedió un plazo de hasta 5 años cubriendo 50% de las exportaciones que se pretendan vender en el primer año, y se asignó la tasa de interés *prime* o *Libor*.

### 3.3.1.5. Estadística sobre financiamiento

El Fomex clasifica de diversas formas los bienes y servicios cuya comercialización externa financia, según el plazo al que se otorgan los créditos, uso económico al que se destinan dichas mercancías, actividad industrial de la que provienen (particularmente se desglosan los bienes de capital), entidad federativa de procedencia y destino geográfico de los embarques.

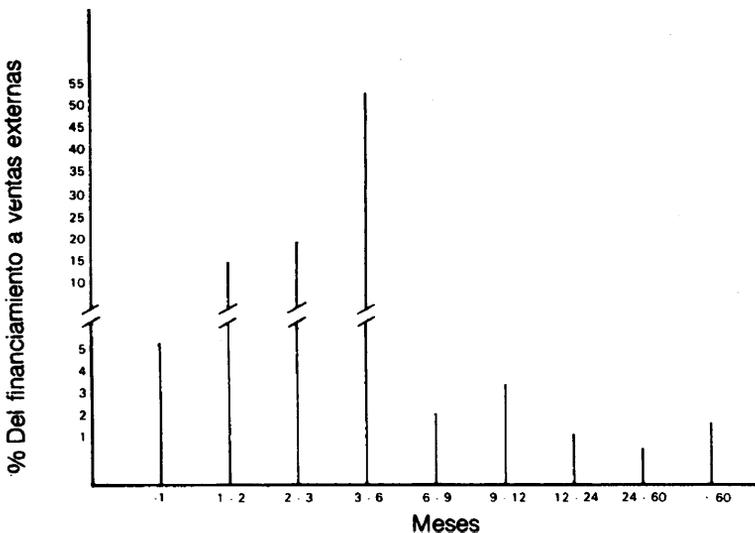
Desde los años setenta, el total de remisiones de productos que demandaron crédito a plazo mayor de dos años sólo tuvo

alguna importancia en 1977 y 1978, cuando demandaron 15.5 y 4.9 por ciento de los totales respectivos; en los demás años sus requerimientos fueron marginales (si bien al principio en los ejercicios 1964-1965 y 1966-1967 llegaron a representar de 20 a 42 por ciento, aunque con cantidades pequeñas). En el periodo 1970-1982, de 33 a 60 por ciento del total de dichos créditos se realizó a plazos hasta de 90 días y de 30 a 54 por ciento en plazos de tres a seis meses, lo que implica que alrededor de 90% de las exportaciones que apoya el Fomex sólo alcanzaron un plazo hasta de medio año. Las ventas externas financiadas de seis a doce meses fluctuaron de 1.3 a 5 por ciento, con excepción de 1973 y 1982 cuando superaron un poco el 7%; tuvieron todavía menor importancia los créditos a las ventas de uno a dos años (véanse el cuadro 3.8 y la gráfica 3.5).

Si se compara el monto anual de los créditos otorgados (y que durante un año pueden ser de 30, 60 o más días), con respecto a los que a una fecha determinada (31 de diciembre) tiene concedidos e integran su cartera, se encuentra que estos últimos variaron de 31.3 a 50.3 por ciento de los primeros, en el lapso de 1977 a 1982. Esto también demuestra la brevedad de los plazos y la rotación de los recursos.

### GRÁFICA 3.5

Fomex, plazos en el financiamiento a las ventas externas (promedio 1980-1982)



CUADRO 3.8

Financiamiento de exportaciones por plazos y tipo de producto  
(Millones de pesos)

Plazo	<i>Bienes de consumo</i>		<i>Bienes de producción</i>		Servicios	Suma	%
	<i>no durables</i>	<i>durables</i>	<i>no durables</i>	<i>durables</i>			
<b>1977</b>							
Hasta 1 mes	182.8	299.3	717.0	44.0	-	1 243.1	10.12
De más de 1 a 2	797.6	256.9	1 284.4	125.7	-	2 464.7	20.06
De más de 2 a 3	211.7	397.0	1 437.2	173.7	-	2 219.6	18.06
De más de 3 a 6	188.8	558.4	2 609.8	917.4	-	4 274.4	34.79
De más de 6 a 9	-	14.8	7.7	6.7	-	29.3	0.24
De más de 9 a 12	-	42.7	6.3	81.7	-	130.8	1.06
De más de 12 a 24	-	9.0	3.4	9.5	-	21.9	0.18
De más de 24 a 60	-	-	-	281.0	138.8	419.9	3.42
De más de 60 meses	-	-	-	557.3	926.1	1 483.4	12.07
<i>Totales</i>	<i>1 380.9</i>	<i>1 578.2</i>	<i>6 065.8</i>	<i>2 197.1</i>	<i>1 064.9</i>	<i>12 287.0</i>	
Porcentajes	11.24	12.84	49.37	17.88	8.67		100.00
<b>1978</b>							
Hasta 1 mes	219.8	139.9	1 160.4	42.5	-	1 562.6	11.77
De más de 1 a 2	1 113.1	498.3	1 082.0	313.6	-	3 007.1	22.64
De más de 2 a 3	292.1	591.3	1 380.3	213.8	-	2 477.4	18.65
De más de 3 a 6	345.1	742.2	3 330.7	913.8	-	5 331.8	40.15
De más de 6 a 9	-	39.4	0.4	25.0	-	64.7	0.49
De más de 9 a 12	-	57.2	44.5	55.3	-	157.0	1.18
De más de 12 a 24	-	13.7	-	15.3	-	29.0	0.22
De más de 24 a 60	-	-	61.9	106.4	1.5	169.8	1.28
De más de 60 meses	-	-	43.5	157.8	280.0	481.3	3.62
<i>Totales</i>	<i>1 970.2</i>	<i>2 082.1</i>	<i>7 103.7</i>	<i>1 843.5</i>	<i>281.5</i>	<i>13 281.0</i>	
Porcentajes	14.83	15.68	53.49	13.88	2.12		100.00

CUADRO 3.8 (Continuación)

Plazo	<i>Bienes de consumo</i>		<i>Bienes de producción</i>		Servicios	Suma	%
	<i>no durables</i>	<i>durables</i>	<i>no durables</i>	<i>durables</i>			
<b>1979</b>							
Hasta 1 mes	283.2	86.4	1 857.5	103.3	10.0	2 340.4	13.35
De más de 1 a 2	870.4	647.0	1 839.6	397.8	—	3 754.9	21.41
De más de 2 a 3	462.0	804.4	1 922.2	214.6	1.0	3 404.4	19.41
De más de 3 a 6	673.8	899.3	4 945.7	1 068.8	—	7 587.8	43.26
De más de 6 a 9	7.6	77.8	11.0	13.3	—	109.9	0.63
De más de 9 a 12	—	18.4	5.1	98.0	—	121.6	0.69
De más de 12 a 24	—	67.5	—	9.6	—	77.2	0.44
De más de 24 a 60	—	—	3.0	110.9	—	113.9	0.65
De más de 60 meses	—	2.2	20.1	5.2	—	27.7	0.16
<i>Totales</i>	<i>2 297.2</i>	<i>2 603.3</i>	<i>10 604.4</i>	<i>2 022.0</i>	<i>11.0</i>	<i>17 538.1</i>	
Porcentajes	13.10	14.84	60.47	11.53	0.06		100.00
<b>1980</b>							
Hasta 1 mes	111.7	84.1	1 791.3	80.7	4.8	2 072.8	8.61
De más de 1 a 2	779.9	744.0	2 227.3	638.5	7.2	4 397.1	18.27
De más de 2 a 3	736.5	1 056.1	2 099.6	466.1	25.3	4 383.7	18.21
De más de 3 a 6	1 621.5	1 403.5	7 448.5	1 318.6	4.1	11 796.4	49.00
De más de 6 a 9	25.5	257.6	47.5	5.0	—	335.7	1.40
De más de 9 a 12	61.4	70.2	283.9	151.3	—	567.0	2.36
De más de 12 a 24	—	97.1	—	15.6	1.1	113.9	0.47
De más de 24 a 60	—	54.0	19.6	136.4	1.0	211.1	0.88
De más de 60 meses	—	—	—	193.6	—	193.6	0.80
<i>Totales</i>	<i>3 336.6</i>	<i>3 766.8</i>	<i>13 918.1</i>	<i>3 006.1</i>	<i>43.8</i>	<i>24 071.6</i>	
Porcentajes	13.86	15.65	57.82	12.49	0.18		100.00

## 1981

Hasta 1 mes	121.5	50.3	1 098.1	76.0	2.3	1 348.2	3.6
De más de 1 a 2	969.0	765.3	1 873.0	302.9	-	3 910.1	10.4
De más de 2 a 3	955.6	1 032.2	6 264.7	748.9	45.2	9 046.6	23.9
De más de 3 a 6	2 543.3	1 862.2	13 066.2	2 734.6	2.6	20 209.0	53.4
De más de 6 a 9	31.6	250.9	409.1	0.3	-	691.9	1.8
De más de 9 a 12	148.1	339.6	429.1	418.2	-	1 335.0	3.5
De más de 12 a 24	9.1	291.7	0.6	8.1	118.7	428.2	1.1
De más de 24 a 60	-	8.0	-	287.5	5.5	301.0	0.8
De más de 60 meses	-	-	-	565.5	-	565.5	1.5
<i>Totales</i>	<i>4 778.2</i>	<i>4 660.2</i>	<i>23 140.8</i>	<i>5 142.0</i>	<i>174.3</i>	<i>35 835.5</i>	
Porcentajes	12.6	12.1	61.2	13.6	0.5		100.0

## 1982

Hasta 1 mes	161.6	1 708.6	1 644.6	819.0	25.9	4 359.7	3.4
De más de 1 a 2	4 167.7	1 715.8	13 626.3	494.9	-	20 004.7	15.4
De más de 2 a 3	2 167.6	2 143.8	12 434.5	1 744.2	33.7	18 523.8	14.3
De más de 3 a 6	11 038.1	7 804.0	43 442.7	7 708.8	92.5	70 086.1	54.0
De más de 6 a 9	39.3	759.6	3 167.0	13.5	7.7	3 987.1	3.1
De más de 9 a 12	7.9	1 777.4	1 945.3	1 953.1	-	5 683.7	4.4
De más de 12 a 24	197.1	855.8	801.0	758.2	56.3	2 668.4	2.0
De más de 24 a 60	-	-	6.4	912.8	-	919.2	0.7
De más de 60 meses	-	-	62.1	2 547.3	938.3	3 547.7	2.7
<i>Totales</i>	<i>17 779.5</i>	<i>16 764.9</i>	<i>77 129.9</i>	<i>16 951.9</i>	<i>1 154.4</i>	<i>129 780.6</i>	
Porcentajes	13.7	12.9	59.4	13.1	0.9		100.0

Fuente: Fomex, Informes anuales.

A diferencia de lo que las autoridades del Fomex previeron en un principio, han predominado exageradamente los créditos de corto plazo a las ventas externas. Aunque oficialmente no se limitó el plazo a los financiamientos, a juzgar por la vida productiva de las mercancías tal vez sí haya ocurrido, tomando en cuenta la creciente demanda y lo atractivo de la tasa de interés, además de haber influido el deseo de diversificar el número de los usuarios. Así, por ejemplo, en 1981 los créditos a las ventas externas de los bienes de producción durable sumaron 5 142 millones de pesos, pero solamente 861 millones fueron a plazo mayor de un año. En 1982, las cifras respectivas fueron de 16 951.9 y 4 218.3 millones de pesos.

En el examen de los productos clasificados por el uso o destino económico que se les da, cuyas ventas al exterior fueron financiadas por el Fomex, de 1970 a 1982 destacaron los bienes de producción, en donde sobresalieron los no durables con una contribución de 50 a 60 por ciento del total. Los bienes de producción durable han variado de 11 a 18 por ciento de dicho total; se trata de aquellos cuya vida productiva es mayor y cuyos créditos a las ventas demandan plazos más extensos. Por su parte, los bienes de consumo durables y no durables mantuvieron cierta igualdad en el valor de sus ventas; su aporte conjunto varió de 12 a 30 por ciento del total. Los servicios exportados fueron de muy pequeña magnitud, si bien tuvieron una importancia excepcional en 1977, cuando absorbieron 8.7% del total exportado con financiamiento del Fomex.

En cuanto a las manufacturas financiadas por el Fomex, clasificadas por el origen de la actividad económica de la que proceden, en los años de 1977 a 1982 ocuparon el primer lugar las de las industrias químicas y conexas con variaciones de 26 a 34 por ciento del total. Le siguieron en importancia los metales y sus manufacturas; los productos de la industria alimentaria, bebidas y tabacos; los minerales; las máquinas, aparatos y material eléctrico, y los materiales textiles y sus manufacturas (véase el cuadro 3.9).

Otra clasificación de estos productos selecciona a los bienes de capital, a cuyas ventas y preexportación se otorgaron créditos irregularmente, que de 1978 a 1982 crecieron de 1 689.7 a 10 916 millones de pesos, lo que significó en el mismo orden 8.3 y 7.2 por ciento del total destinado a estimular exportaciones; en esta agrupación sobresalieron máquinas, aparatos y material no eléctrico, así como máquinas, aparatos y material eléctrico (véase el cuadro 3.10).

En cuanto a los servicios exportados con el financiamiento

CUADRO 3.9

Financiamiento de exportaciones por grupos de mercancías  
(Millones de pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Total</i>	12 287.0	13 281.0	17 538.1	24 071.6	37 835.5	129 780.7
Productos del reino animal	504.8	805.7	90.1	1.1	27.0	62.8
Productos del reino vegetal	61.6	66.0	373.8	625.1	758.1	2 073.4
Grasas y aceites	—	—	2.1	2.4	1.1	57.2
Productos de la industria alimentaria, bebidas y tabacos	747.2	1 055.1	1 929.3	2 829.7	3 868.8	15 431.5
Minerales	668.7	608.0	432.7	1 298.4	4 401.3	16 033.1
Productos de las industrias químicas y conexas	3 270.0	3 480.7	5 908.8	8 106.0	13 011.3	35 661.8
Materias plásticas artificiales, caucho y sus manufacturas	78.1	208.7	208.6	196.6	598.9	2 895.8
Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas	54.5	60.5	80.7	65.2	103.4	275.1
Madera, carbón vegetal, caucho y sus manufacturas	136.0	253.8	453.3	479.1	693.6	2 173.1
Materiales para fabricar papel y sus manufacturas	182.0	258.0	366.9	604.2	952.9	3 199.0
Materiales textiles y sus manufacturas	1 215.3	1 354.4	1 907.2	2 032.0	2 478.9	7 507.4
Calzado, sombrerería, paraguas y flores artificiales	125.9	184.4	328.8	546.1	528.1	1 601.3
Manufacturas de piedra, yeso y vidrio	771.0	974.4	830.3	1 203.1	1 251.2	5 357.9
Perlas finas, piedras preciosas y monedas	33.9	36.3	46.8	63.2	114.6	281.1
Metales y sus manufacturas	1 449.8	1 538.5	2 166.6	2 497.5	3 414.7	16 853.5
Máquinas, aparatos y material eléctrico	1 275.8	1 260.4	1 609.6	2 274.2	3 206.5	10 885.0
Material de transporte	402.8	474.9	286.8	356.3	641.7	2 900.0
Instrumentos de precisión, médicos, de música, imagen y sonido	16.3	40.2	117.4	335.9	915.5	3 324.9
Armas y municiones	22.5	8.4	9.4	5.9	11.3	15.9
Productos varios	205.7	330.1	375.0	504.9	667.5	1 988.7
Objetos de arte y antigüedades	—	1.0	3.0	1.0	14.8	47.5
Servicios técnicos y equipo	1 065.0	281.5	10.9	43.7	174.3	1 154.3

Nota: Los informes del Fomex desglosan estos grupos de mercancías.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

## Financiamiento a las ventas externas y preexportación de bienes de capital

*(Millones de pesos)*

<i>Año y concepto</i>	<i>Máquinas, aparatos y material no eléctrico</i>	<i>Máquinas aparatos y material eléctrico</i>	<i>Material de transporte</i>	<i>Metales comunes y sus manufacturas</i>	<i>Instrumentos y aparatos de óptica, medida, médicos, imagen y sonido</i>	<i>Total</i>
1978						
Ventas	—	891.1	75.5	171.8	8.5	1 146.9
Preexportación	—	478.2	4.6	54.5	5.4	542.8
Total	—	1 369.3	80.2	226.3	14.0	1 689.7
1979						
Ventas	—	890.7	0.5	41.2	10.1	942.6
Preexportación	—	573.3	711.0	32.4	10.8	1 327.6
Total	—	1 464.1	711.5	73.7	20.9	2 270.2
1980						
Ventas	343.4	984.6	0.4	85.9	46.9	1 461.5
Preexportación	394.4	309.0	55.0	94.5	11.3	864.2
Total	738.1	1 293.5	55.4	180.3	58.2	2 325.6
1981						
Ventas	1 092.7	674.0	409.4	313.5	75.7	2 565.3
Preexportación	672.5	333.0	105.0	47.2	17.4	1 175.1
Total	1 765.2	1 007.0	514.4	360.7	93.1	3 740.4
1982						
Ventas	3 895.5	2 639.3	1 178.7	1 283.1	84.6	9 081.2
Preexportación	1 101.5	537.3	66.6	95.3	34.1	1 834.8
Total	4 997.0	3 176.6	1 245.3	1 378.4	118.7	10 916.0

Fuente: Fomex, Informes anuales.

de dicho fideicomiso para el periodo 1977-1982, las cifras más altas correspondieron en el mismo orden a los años extremos con 1 064.9 y 1 154.4 millones de pesos. En 1977 la mayor parte fue destinada a la construcción de un oleoducto en Perú (879.3) y en 1982 a la instalación de poliductos y gasoductos en Colombia (832.3). Los montos financiados de los años intermedios 1978-1981 fueron respectivamente de 281.5, 10.9, 43.8 y 174.3 millones de pesos (véase el cuadro 3.11).

El Fomex registra la procedencia por entidad federativa de los productos que se venden al exterior con su apoyo. Si bien en años recientes se aprecia cierta diversificación de financiamientos que van de las zonas más a las menos industrializadas, es evidente que el grueso de los recursos se concentra en algunas regiones de la República. En 1977 el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Jalisco, recibieron 7 663.1 millones de pesos para sus ventas externas, es decir 62.4% del total; en 1982 se incrementó esa suma a 62 846.7 millones, aunque su participación relativa se redujo a 48.4% del total. Otro grupo favorecido lo constituyeron Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Coahuila; en el primero de esos años utilizaron 2 055.3 millones de pesos con 16.7% del total y en el último año registraron financiamientos por 43 037.2 millones de pesos que elevaron su contribución a 33.2% del total. En conjunto, el Distrito Federal y los siete estados absorbieron las cuatro quintas partes de los financiamientos en ambos años, quedando 20% para ser repartido en el resto del país.

En el destino geográfico de estas ventas financiadas por el Fomex, en el lapso 1977-1981 apareció en primer lugar América Latina con un promedio de 42% del total, destacando la parte sur del continente; le siguió Estados Unidos con 40%, Europa occidental con 10%, Asia con 5% y la pequeña diferencia (3%) correspondió a las demás regiones del mundo. En 1982 América Latina redujo su participación a 23.7%, mientras que la elevaron Estados Unidos a 47.6%, Europa occidental a 14.6% y Asia a 11.2%, quedando un remanente de 2.9% para las otras áreas mundiales (véanse los informes anuales del Fomex).

### 3.3.1.6. *Mecanismos financieros*

Ante la demora para recuperar al vencimiento los créditos a las ventas externas, en el Informe de 1975 del Fomex (p. 12) apareció por primera vez mencionado el financiamiento "puente", que permite prolongar automáticamente el plazo inicialmente con-

CUADRO 3.11

## Financiamiento por países a las exportaciones de servicios, 1977-1982

<i>País</i>	<i>Clase de servicio</i>	<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>
<i>Total</i>		<i>1977-1982</i>	<i>2 729.7</i>
Argentina	Tecnología y servicios de ingeniería	1980	3.7
		1981	6.1
Colombia	Planeación, obras de construcción y equipamiento de gasoducto	1977	43.9
	Instalación de poliductos y gasoductos	1982	832.3
Cuba	Modernización de dos fábricas de papel	1977	32.7
Estados Unidos	Servicios médicos	1979	9.9
		1980	23.5
		1981	30.9
		1982	100.8
	Publicidad en revistas	1979	0.2
		1980	0.1
		1981	118.7
		1982	53.5
	Servicio técnico de doblaje de cintas	1980	13.0
		1981	12.4
		1982	23.0
	Servicios técnicos a maquiladoras	1981	2.3
		1982	25.9
Perú	Construcción de oleoductos	1977	879.3
		1978	280.0
	Ingeniería para el proyecto de una planta de papel periódico	1977	6.6
	Ampliación de una planta de negro de humo	1977	22.7
		1978	1.5
República Dominicana	Servicios de ingeniería	1977	79.7
		1982	105.9
Otros		1977-1982	21.1

Fuente: Fomex, Informes anuales.

cedido. Los requisitos para esa opción fueron tener asegurado el crédito por la Comesec contra riesgos comerciales y contar con las garantías del Fomex contra riesgos políticos. Fue hasta agosto de 1979 cuando esto apareció publicado en las Reglas de Operación, aunque se especifica que figuraba desde 1976 en las estipulaciones del contrato de apertura de líneas de crédito a los bancos. Sus términos aplicables consisten en una prórroga automática por 60 días, mientras se conoce el motivo del incumplimiento del pago y si tal causa está cubierta por el seguro de crédito, se extiende por 120 días más, siempre y cuando el Fomex o la empresa aseguradora hayan dado su garantía y cubra los riesgos de posembarque aplicables. Durante la prórroga automática y el financiamiento "puente" se mantiene la tasa de interés original del crédito y se promueven las gestiones para la recuperación del pago del importador.

El Estado de Posición Financiera o Balance General del Fomex que se publica con datos al 31 de diciembre cuantifica el monto del financiamiento "puente"; hay información para los años de 1978 a 1982 con cifras respectivas de 6.4, 4.5, 9.5, 10.4 y 36.5 millones de pesos. Sorprende la pequeñez de estas cifras, sobre todo conociendo los cortos plazos para los créditos en que interviene el fideicomiso, aunque esto probablemente se explique por: a) el pago oportuno al vencimiento; b) la falta de recursos por parte del Fomex que prefiere plazos cortos; c) la indisposición del vendedor por extender el crédito debido al temor de no recuperarlo; d) la necesidad de cobrar el préstamo lo más pronto posible; e) la utilización de otros medios para asegurarse el reembolso y la prórroga de los créditos; f) el poco interés —debido al mayor riesgo implícito— por parte de la institución que emite la cobertura contra la insolvencia comercial (Comesec); g) el mayor costo que significa para los exportadores; h) la poca difusión de este mecanismo, e i) la falta de previsión de los exportadores que piensan que tal vez no lo necesitan.

El ínfimo aprovechamiento de esta clase de financiamientos obliga a pensar en la necesidad de conocerlo más a fondo para juzgar su efectividad y eliminarlo si no es indispensable o modificarlo para que su uso sea significativo.

Hay otros mecanismos financieros del Fomex que no han llegado a especificarse dentro de sus Reglas de Operación y cuya magnitud de operaciones se desconoce. En el Informe de 1973<sup>67</sup>

<sup>67</sup>Véase "Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), 10 años de operaciones", en Asociación de Banqueros de México, *Anuario financiero de México*, ejercicio 1973, vol. xxxiv, p. 1546.

se dice que el 7 de febrero de ese año el Comité Técnico autorizó al fiduciario para que otorgara a las Uniones de Crédito Industrial un diferencial en el tipo de interés, cuando interviniera en operaciones con recursos del Fomex a favor de los socios exportadores. En el Informe de 1975 (p. 29) se dice que se reforzó el apoyo financiero en "cuenta abierta" para beneficio de las empresas que venden a plazo sin documentar el crédito. En la misma fuente se comenta que un mayor número de empresas utilizó la modalidad de financiamiento "en paquete", el cual consiste en financiarles mensualmente la suma de exportaciones por el tiempo promedio de recuperación de su cartera; se aplica tanto a los créditos documentados como a los de "cuenta abierta" (empresas que exportan regularmente tengan o no pedidos en firme). También en ese Informe de 1975 (p. 12) se afirma que el Fomex inició con carácter experimental un programa de crédito "supervisado" a favor de la pequeña y mediana industria, que no aprovecha su potencial exportador debido al limitado acceso a los mecanismos tradicionales de financiamiento bancario, pretendiendo tomar más en cuenta los méritos del proyecto que las garantías reales. Solamente en el Informe de 1978 (p. 16) se asienta un crédito "supervisado" de medio millón de pesos a un artesano, compartiendo la responsabilidad en 50% con la institución intermediaria, ya que los bancos no consideraban al solicitante un cabal sujeto de crédito.

En las Reglas de Operación de agosto de 1979, se consigna que el fiduciario del Fomex (Banxico) podrá celebrar convenios de coordinación con otros fideicomisos o entidades para el otorgamiento de paquetes integrales de financiamiento, garantías y asesoría técnica a las empresas. En los informes anuales de 1979-1982 no se menciona nada a este respecto; las autoridades del Fomex afirmaron que no habían intervenido en la celebración de esta clase de convenios.

A petición de la Cámara Nacional de la Industria Editorial, el Fomex puso a su disposición en 1977 un plan de financiamiento a la producción y exportación de material impreso. Para la producción de diarios y revistas los créditos cubrirían 70% del valor de la factura a plazo de 180 días y para sus ventas externas a 12 meses. En cuanto a los libros el financiamiento fue por 60% del valor facturado de producción exportable; en exportación los plazos fueron hasta de dos años, con uno de gracia. Las tasas de interés fueron de 8% anual en moneda nacional para la producción y de 6% anual en moneda extranjera para su comercialización externa. A cambio, los empresarios se comprometieron a duplicar sus exportaciones en un año. El monto de

este financiamiento fue de 50 millones de pesos en 1977 y de 367 millones en 1978. Posteriormente los informes anuales del Fomex no registran operaciones dentro de este plan, probablemente por el requisito de que los empresarios aumenten sus exportaciones y prefieran los financiamientos normales.

A solicitud de la Asociación Nacional de Consorcios y Compañías de Comercio Exterior, A.C., en 1977 el Fomex brindó su apoyo financiero, en virtud de que entonces dichos consorcios no contaban con beneficios fiscales de los extra Cedis (certificados de devolución de impuestos). Los créditos que en ese año recibieron sumaron 27 millones de pesos. Desde entonces estos datos aparecen en el Estado de Posición Financiera al 31 de diciembre; en esta fecha para 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982 tales créditos fueron respectivamente de 14.1, 7.7, 17.5, 23.5 y 32.3 millones de pesos. Por su magnitud, puede juzgarse la ínfima importancia que tienen.

Como respuesta a las gestiones de la Cámara de Comercio del Estado de Baja California Sur, en 1977 el Fomex a través de los bancos locales abrió una línea de crédito especial por 50 millones de pesos para la compraventa de bienes de consumo, en virtud de los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos.

El único antecedente de un donativo que registra los informes del Fomex (y que no se documentó como crédito), fue la ayuda por 5.4 millones de pesos a los empresarios que asistieron a la exhibición de artesanías mexicanas en la Feria de Muestras de Barcelona, celebrada en junio de 1966.<sup>68</sup>

### 3.3.1.7. *Créditos a importadores de bienes y servicios mexicanos*

A través del Fomex, el Banxico otorgó a mediados de los años sesenta al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y en diciembre de 1972 a la Corporación Andina de Fomento (CAF), una línea de crédito a cada una por cinco millones de dólares, para que estas instituciones a su vez concedieran créditos a las empresas de los diferentes estados miembros, principalmente para la adquisición de bienes y servicios de origen mexicano que coadyuvaran a su desarrollo económico.

La línea de crédito concedida a la CAF —semejante a la del BCIE— se destinaría al financiamiento de 70% de los préstamos que esa Corporación otorgara a las empresas industriales o de

<sup>68</sup>Véase Fomex, *Informe de operaciones, 1965/66*, p. 9.

servicios de sus países miembros, a plazos de tres a cinco años. La CAF participaría por lo menos con 10% y el país prestatario pondría el 20% restante. Del total del financiamiento de México, 70% se aplicaría a la adquisición de bienes de capital de origen mexicano (incluyendo fletes) y/o al pago de servicios de firmas mexicanas; hasta 30% podría utilizarse en el financiamiento de erogaciones en cualquier país para la adquisición de bienes que se incorporen al activo fijo o al capital de trabajo de los proyectos a realizarse. A los bienes y servicios mexicanos se les fijó la tasa *prime rate* de Estados Unidos más 0.5%, con un máximo de 6.75% anual. Para las adquisiciones fuera de México la tasa de interés anual sería de 2% por encima de la *prime rate*, con un máximo de 8%. Cada desembolso se amortizaría por la CAF en plazos hasta de seis meses de acuerdo con los vencimientos; el plazo total para el pago de cada desembolso no excedería de 10 años y el periodo de gracia podría ser hasta de tres años.

Los informes anuales del Fomex no registran que se hubieran llevado a cabo operaciones al amparo de la línea de crédito otorgada a la CAF.

En cuanto a la concedida al Banco Centroamericano, ésta sí tuvo operaciones en el lapso de 1966 a 1974, pero no posteriormente. Guatemala utilizó 13.7 millones de pesos; Costa Rica, 6.5 millones; Honduras, 6.2 millones; Nicaragua, 4.5 millones y El Salvador, 423 400 pesos. Los plazos variaron de siete a diez años.<sup>69</sup>

Los recursos del Fomex otorgados a través del Bancomext a otros bancos de varios países latinoamericanos para promover la venta de productos mexicanos y que a la vez pudieron canalizarse por medio de otras instituciones del sistema bancario mexicano, ya fueron tratados en el capítulo concerniente a dicho Banco.

A partir del 4 de marzo de 1981, conforme a sus propias Reglas de Operación, el Fomex quedó capacitado en forma general para financiar créditos de ventas al exterior ya sea al exportador (como tradicionalmente lo había hecho) o al importador extranjero de mercancías y servicios mexicanos (créditos al comprador), a través de la banca nacional y extranjera, respectivamente.

Los informes anuales del Fomex no registran cifras sobre el redescuento de las líneas de crédito otorgadas a los bancos de los países receptores. Tampoco hay datos que muestren el uso de créditos al importador en el extranjero de bienes y servicios procedentes de México.

<sup>69</sup>Véase Fomex, *Informe anual de operaciones, 1976*, cuadro 25.

La información directa proporcionada por el Fomex sobre este tema tampoco añadió nada que permitiera evaluar los resultados de las líneas de crédito o de préstamos al importador de productos y servicios mexicanos. Sin embargo, las siguientes observaciones pueden contribuir a un mejor conocimiento.

1. En principio, ese instrumento de promoción a las ventas externas debe ofrecerse —como lo hacen los demás países—, puesto que auxilia al exportador mexicano, siempre y cuando sus condiciones sean lo suficientemente atractivas e imaginativas para que sea aprovechado por el comprador.

2. Ese tipo de créditos al importador es conveniente porque no solamente alienta las ventas de México, sino que ayuda al exportador ya que no le afecta o grava sus pasivos y lo libera para obtener mayores créditos, incluyendo los que recibe y/o transmite al importador de manera directa.

3. Esta clase de crédito generalmente implica una mayor actividad del comprador (en ocasiones con apoyo oficial), lo cual facilita la entrada y el pago de los productos.

4. A juzgar por los datos disponibles, no parece que las facilidades de crédito al comprador extranjero, a través de las líneas de crédito concedidas por el Fomex, hayan tenido éxito.

5. La experiencia adquirida en cuanto a la mecánica y procedimientos empleados debería ser suficiente como para reconocer las limitaciones que impidieron el aprovechamiento de tales líneas de crédito.

6. Los exportadores mexicanos no realizaron las ventas previstas. No puede subestimarse la falta de competitividad de los productos manufacturados mexicanos frente a los de otro origen, sobre todo los de las naciones industrializadas en cuya comercialización llegan acompañados de una fuerte penetración.

7. Probablemente haya hecho falta una mayor labor de promoción por parte de las autoridades mexicanas para que los importadores potenciales de los países receptores de las líneas de crédito utilizaran las facilidades financieras.

8. El valerse de intermediarios como instituciones financieras internacionales, Banco Centroamericano y Corporación Andina, si bien da un sentido de solidaridad regional (y una mayor garantía para el cobro de los créditos), deja la mayor parte de la iniciativa de las futuras operaciones de exportación de México en manos de quienes diseñan los proyectos regionales y en las burocracias administrativas nacionales e internacionales.

9. La intervención de los exportadores mexicanos resulta mucho menos activa en la promoción y aprovechamiento de los créditos que quedan más al alcance de los importadores extranjeros.

10. Particularmente en Centroamérica (y en algunos países de América del Sur), los funcionarios han expresado que esas líneas de crédito han sido tradicionalmente o pueden convertirse en instrumentos de penetración y de dependencia económica, ya que el objetivo principal es fomentar sus compras externas.

11. Las autoridades centroamericanas han insistido en la necesidad de recibir un paquete de medidas económicas preferenciales por parte del Gobierno de México, tomando en cuenta que sus países se encuentran casi permanentemente en déficit comercial con ese vecino relativamente más desarrollado.<sup>70</sup> A este respecto, han sugerido que dentro de los financiamientos, se extienda la cooperación económica e incluya créditos a los importadores mexicanos de productos centroamericanos, esto es, que financie sus exportaciones a México.

### 3.3.1.8. *Garantías a la exportación (ventas externas y preexportación)*

Desde las primeras Reglas de Operación, el Fomex estuvo facultado para conceder seguros o garantías de crédito contra riesgos políticos a favor del exportador o de las instituciones de crédito intermediarias, ya fuera que dichos créditos hubieran sido o no refinanciados por el Fondo.

Con la experiencia adquirida en la aplicación de estas garantías y lo ocurrido en materia de seguros comerciales a la exportación,

<sup>70</sup>En febrero de 1973 el Gobierno de México, de común acuerdo con cada uno de los gobiernos de Centroamérica, puso en práctica un sistema disfrazado (por sus obligaciones con la ALALC) que permitía a los países centroamericanos obtener una reducción en los aranceles mexicanos de importación a ciertos productos, previamente convenidos y de interés en esa región por exportarle a su vecino del norte. Guatemala lo ha utilizado más; si bien no llegó a significar un verdadero estímulo para fomentar las ventas centroamericanas. Los montos afectados con dichas reducciones han promovido anualmente una corriente de importaciones de México que varió de 75 a 140 millones de pesos, en el lapso de 1974 a 1979, según cifras que aparecen en los informes anuales del Bancomext. No fueron publicados datos posteriores; aunque siguió vigente dicho sistema no parece que hayan aumentado las ventas de esos países a México al amparo de ese sistema preferencial. Por otra parte, México y Venezuela pusieron en ejecución desde principios de 1981 el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y del Caribe, destinando 160 000 barriles diarios de petróleo; 30% de la factura se paga a cinco años con una tasa de interés anual de 4% y si estos créditos se destinan a proyectos prioritarios de desarrollo económico, podrán convertirse en créditos de hasta 20 años a una tasa de 2% de interés anual. Véase Nafinsa, "Programa de cooperación energética", en *El mercado de valores*, núm. 32, agosto 11 de 1980, p. 761.

tación, que desde mayo de 1970 otorga la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A., fue complementándose entre ambas instituciones un sistema para atender las necesidades de los exportadores; si bien en los últimos años el Fomex tuvo que cubrir riesgos que caen en el ramo comercial de la exportación, originalmente reservados a la Comesec, mientras esta última amplió sus coberturas para asegurar internamente los créditos del Fomex que apoyan la sustitución de importaciones.

Los primeros riesgos políticos amparados por el Fomex fueron:

- a) Inconvertibilidad y/o intransferibilidad de los pagos hechos por los importadores.
- b) Falta de pago del crédito derivado de la exportación, originada directamente por requisición, expropiación o confiscación de los bienes del importador.
- c) Falta de pago del crédito derivado de la exportación, a consecuencia de la disposición expresa de carácter general de una autoridad gubernamental.

La garantía del Fomex cubriría hasta 90% del importe del crédito y estaría condicionada a que hubiera cupo para el país de que se trate, según la distribución de recursos hecha por el fideicomiso; además el título debería estar documentado en dólares estadounidenses y avalado o garantizado por una institución de crédito del exterior.

En mayo de 1964 se cubrió otro riesgo político:

- d) Falta de pago del crédito derivado de la exportación por causa de incumplimiento del importador o de su garante, siempre y cuando el uno o el otro fueran una entidad pública.

A partir de la última fecha, solamente para los riesgos b) y/o c) se demandó la garantía incondicional de una institución bancaria. Se añadió que el beneficiario pagara la prima (o póliza) en función de los riesgos que presentara el país al que se destina la exportación.

En marzo de 1966 se facultó al Fomex para que sus garantías se extendieran a cubrir el riesgo por falta de pago de los créditos a la exportación si estaban avaladas por los bancos y se le incorporó al inciso d). Se permitió garantizar los riesgos de inconvertibilidad e intransferibilidad aun cuando éstos no estuvieran documentados con títulos de crédito. Además se suprimió el requisito de aval bancario cuando se cubrieran los riesgos de falta

de pago por expropiación o por disposición expresa de alguna autoridad gubernamental.

Un año después, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1967<sup>71</sup> amplió la facultad del Fomex de tal manera que sus garantías abarcaran las exportaciones de materias primas o de productos primarios en general, con lo cual se cubre cualquier bien de exportación.

A partir de julio de 1972, las Reglas del Fomex consignaron el otorgamiento de sus coberturas para proteger a los exportadores o a las instituciones de crédito del país en la venta externa de productos primarios e incluyeron a los servicios.

En el Informe anual del Fomex para 1973<sup>72</sup> se dice que con el propósito de alentar la creación de un mercado de aceptaciones bancarias, se ofreció a los bancos la cobertura de los riesgos derivados de la negociación y confirmación de cartas de crédito, con la aplicación de primas reducidas. Esta actividad no se encontró registrada en sus Reglas de Operación.

Desde el inicio de sus operaciones, la Comesecc se propuso incluir otros riesgos asegurables en beneficio de los exportadores especificando, entre otros, los de preembarque. Sin embargo, esto no sucedió y más bien fue el Fomex el que emprendió esa tarea al ir extendiendo la cobertura de sus garantías.

En las Reglas de agosto de 1979 se diseñó un programa de garantías a la exportación que se dividió en dos partes, una nueva para cubrir los riesgos de preembarque y otra de posembarque a la que pertenecen las garantías anteriores y otras tres más. El monto de la exportación garantizable e indemnizable continúa siendo de 90% del financiamiento; se adapta a las nuevas cantidades sujetas a crédito que se determinan conforme al grado de integración nacional del producto, al plazo de operaciones y al valor de la factura; en algunos casos también se incluyen fletes y embalajes y tasas de interés sobre el principal del crédito.

1. Contingencias que se cubren en el preembarque:
  - a) Anulación de la autorización previamente concedida y vá-

<sup>71</sup>A la letra dice: "El producto de esta cuota se destinará a incrementar el fondo que, en fideicomiso, ha constituido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, S.A., para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados y la realización de las operaciones análogas que determine la propia Secretaría en el contrato de fideicomiso respectivo." (El subrayado es nuestro.)

<sup>72</sup>Véase "Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), 10 años de operaciones", en Asociación de Banqueros de México, *Anuario Financiero de México, ejercicio 1973*, vol. xxxiv, p. 1542.

lida para importar las mercancías, por causas ajenas al exportador e importador.

b) Cambios en la legislación relativa a las importaciones en el país del comprador, que impiden al exportador enviar las mercancías o suministrar los servicios.

c) Incumplimiento del importador a las condiciones del contrato o cancelación del mismo sin causa imputable al exportador.

2. En los riesgos de posembarque, a los cuatro anteriores se añaden:

a) Falta de pago del crédito ocasionado por un fenómeno natural (huracán, inundación, terremoto, maremoto o erupción volcánica) de consecuencias catastróficas.

b) Falta de pago por insolvencia del comprador ocasionada por guerra, hostilidades, rebelión, insurrección u otros disturbios semejantes.

c) Falta de pago por incumplimiento del deudor y de su garante, si lo hubiera, a la insolvencia o mora prolongada para obtener el pago, siempre y cuando se trate de una operación de "interés nacional".

Los dos primeros de estos últimos riesgos de posembarque fueron incluidos en las coberturas del Fomex, como consecuencia de los problemas que padecieron los exportadores en sus operaciones de seguros y garantías con la Comesec y con el fideicomiso. Sucedió que hubo siniestros que no estaban cubiertos ni dentro del seguro por insolvencia del importador, ni dentro de los riesgos definidos como de carácter político a cargo del fideicomiso. En cuanto al tercero, sobrevino como resultado de los siniestros incurridos por la Comesec (sobre todo en sus seguros para las ventas de autobuses a los países centroamericanos), lo que ocasionó que esa Compañía se rehusara a seguir asegurando ventas de dudosa recuperabilidad; de ahí que esta clase de embarques fueran definidos dentro del concepto de "interés nacional" para ser apoyados por el Estado. "A través de este riesgo, se cubrirán típicos riesgos comerciales en el caso de operaciones tales que, por su cuantía o peligrosidad las empresas aseguradoras que operen en México el seguro comercial, no lo quieran cubrir".<sup>73</sup>

A principios de marzo de 1981 nuevamente se expandió el programa de garantías a la exportación, aparecieron otras contingencias que se aseguran en el preembarque y se introdujeron

<sup>73</sup>Véase Banxico-Fomex, *Reglas de operación del fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados*, 1º de agosto de 1979, p. v.i.a. 13.

dos nuevos subprogramas de posembarque, uno para los servicios de construcción y otro de garantías contractuales (*bonds*) para intervenir en licitaciones internacionales.

A las contingencias de preembarque, que eran tres, se añadieron los dos siguientes riesgos, susceptibles de garantizarse y que apoyan la producción exportable o la preexportación:

1. La falta de pago de los créditos que las instituciones bancarias concedan a los exportadores para la producción de manufacturas o la prestación de servicios, debida a la insolvencia de dichos exportadores. En este caso la empresa exportadora deberá comprobar que tiene una relación mayor de pasivo en función de su capital contable, entre otros requisitos.

2. La falta de pago de los créditos que las instituciones bancarias otorguen a los exportadores, al extenderles cartas de crédito que expidan a su orden y a favor de los proveedores extranjeros o por el aval bancario que se les asigne para adquirir materias primas y bienes intermedios importados, necesarios en la producción exportable.

Las garantías de preembarque (que son cinco) se otorgan solamente a las empresas que tengan capital mayoritario mexicano y de 100% cuando se trate de maquiladoras. Además, debe existir un pedido en firme del importador que promueva dicha producción exportable.

El tercer subprograma de garantías cubre los más importantes riesgos derivados de problemas políticos o fenómenos naturales a que se enfrentan las empresas prestadoras de servicios de construcción en el extranjero, tanto durante la ejecución de las obras como por los riesgos en que incurren si el importador se niega a certificar o estimar la obra, sin causa imputable al exportador.

Respecto al siguiente y último programa de garantías puesto en operación por el Fomex, desde agosto de 1973 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había autorizado a las instituciones bancarias para que a través de las cartas de crédito de los exportadores se otorgaran a los importadores garantías contractuales (*bonds*) en cuanto a la seriedad y veracidad de la oferta, y del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los exportadores. En las Reglas del Fomex correspondientes a agosto de 1979, dentro de su programa de financiamiento a las ventas externas, apareció la misma autorización. En la Exposición de Motivos de las Reglas de Operación, vigentes a partir del 4 de marzo de 1981, se reconoció que este apoyo era insuficiente por las altas coberturas que pedían los bancos y los numerosos requisitos que

impedían a los exportadores enfrentar adecuadamente la competencia internacional; por lo tanto el Fomex decidió dar su apoyo a las instituciones de crédito al garantizarles 90% de las pérdidas con motivo de la ejecución de las siguientes garantías contractuales:

1. Las previas a la presentación de una oferta (*Tender Bonds*).
2. Las de sostenimiento de la oferta (*Bid Bonds*).
3. Las de devolución (*Advanced Payment Bonds*).
4. Las de ejecución (*Performance Bonds*).
5. Al exportador con respecto a cualquier depósito que haya efectuado en una licitación internacional, asegurándole que será utilizada por el importador en los términos establecidos.
6. Cualquier otro tipo de garantías contractuales usuales en el comercio exterior.

Las primas o pagos que hacen los solicitantes por las garantías que otorga el Fomex varían de acuerdo con el monto y plazo del crédito, los riesgos que ampara, las características de la operación y el país de destino de la exportación. A principios de 1973 estas primas variaban de 0.125 hasta 4.05 por ciento y se aplicaban una sola vez sobre el valor garantizado.<sup>74</sup> En un folleto publicado por el Fomex se dice que en las garantías de crédito las primas no excedían normalmente de 2% anual, ni eran inferiores a 0.5% anual y tratándose de garantías de operación documentadas con giro a la vista, las primas fluctuaban de 0.25 a 1.5 por ciento sobre la suma garantizada.<sup>75</sup>

En las relaciones del Fomex con la Comesec ya se apuntó que ambas instituciones procurarían complementarse para atender adecuadamente las necesidades del exportador en materia de seguros y garantías. En los años de 1980, 1981 y 1982 el financiamiento del Fomex a las ventas externas que fue asegurado para proteger riesgos comerciales y que "obligadamente" corresponde ejercerlo a la Comesec, declinó respectivamente de 76.9 a 59.2 y 31 por ciento de los totales financiados. Esto ocurrió porque el Fomex, a insistencia de los interesados, liberó de los seguros de la Comesec a los exportadores que remitían mercancías a sus filiales o casas matrices del exterior. Al ser lo mismo exportador que importador bastaba con un aval bancario interno o externo. Además de que aumentaron otras formas de garan-

<sup>74</sup>Véase Guillermo Lucio, "Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados" en *Carta Semanal*, CONCANACO, 6 de enero de 1973, p. 12.

<sup>75</sup>Véase Fomex, *El programa financiero del fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados*, (s.f.), p. 11.

tía, aceptables por el Fomex como la carta de crédito y las compras gubernamentales del país importador.

A principios de enero de 1982, el Comité Técnico del Fomex aprobó la intervención del fideicomiso como reasegurador en todos los contratos de reaseguro de la Comesec y la participación de esta última en el reaseguro de las operaciones de "interés nacional" que apoya el Fomex. En el Informe anual de 1982 del Fomex (p. 24) se dice que este esquema de seguros y garantías aplicado a los exportadores permite que una mayor proporción del reaseguro se coloque en México y que se diversifiquen más los aseguradores de la Comesec para mejorar su posición ante los reaseguradores internacionales, a la vez que participa en los estudios de crédito que deban realizarse en esa compañía de seguros. Añade que la primera operación de reaseguros se registró en abril; al concluir el año se efectuaron 11 operaciones de ofertas facultativas que incluyen a nueve empresas importadoras de Brasil, Estados Unidos, Filipinas y Canadá.

El Banco de México, como fiduciario del Fomex, adquirió 10% del capital social de la Comesec, el 30 de abril de 1982 y por tanto un representante del banco central pasó a ser miembro propietario del Consejo de Administración de esa empresa; además, un funcionario del fideicomiso se incorporó al Comité de Análisis de Riesgos de la Comesec y se formó otro Comité en donde funcionarios de ambas instituciones se reunirían para aclarar, en caso de duda, siniestros de naturaleza política y/o comercial en los que intervienen ambas instituciones y que permitirá solucionar los problemas generados en áreas de responsabilidad que se confunden y afectan desfavorablemente al exportador.

Antes del establecimiento del control generalizado de cambios impuesto el 1° de septiembre de 1982, el otorgamiento de las garantías del Fomex se expedía generalmente en la moneda que amparaba la exportación, principalmente dólares estadounidenses; desde entonces como los reintegros al exportador se hicieron en moneda nacional al tipo de cambio determinado por las autoridades, la utilización de dichas garantías —como también de los financiamientos del Fomex— se redujo por parte de los beneficiarios.

El monto de las garantías otorgadas por el Fomex ha crecido irregularmente, al igual que el saldo de responsabilidad por el mismo concepto al final de cada año. Las garantías sumaron un millón de pesos en 1963, cuando se inició su operación, y subieron en forma variable hasta alcanzar 2 757 millones en 1978; se contrajeron al año siguiente y recuperaron su expansión hasta llegar a 8 419 millones de pesos en 1982. Los saldos de respon-

sabilidades al 31 de diciembre de cada año mostraron un ascenso menos irregular, si bien llegaron a un máximo de 3 164 millones al concluir 1978 y se mantuvieron por debajo de esa cifra en la misma fecha de los tres años siguientes, para ascender a 8 536 millones de pesos al cierre de 1982 (véase el cuadro 3.12).

Resulta poco significativo el importe de estas garantías que expide el Fomex, con respecto al valor de las exportaciones de mercancías que realiza el país. En relación al total de lo exportado, dichas garantías apenas significaron de 1 a 2 por ciento, siendo su contribución más alta de 2.6% en 1977, y resultaron menores a 1% para 1980-1982. Si se comparan exclusivamente con el valor de las manufacturas embarcadas, el apoyo de dichas garantías fluctuó de 2 a 4 por ciento, exceptuando las participaciones más altas que fueron de 6% en 1977 y de 5.4% en 1978. Otra forma de medir su incidencia es en relación con el financiamiento a las ventas al exterior que efectuó el Fomex; el auxilio de dichas garantías representó 44.2 y 38.5 por ciento en 1965 y 1966 del financiamiento respectivo; posteriormente resultó menor e irregular, su participación mínima fue de 6.2% en 1973 y las máximas de 19.8 y 20.8 por ciento en 1977 y 1978, respectivamente (de 8.2 y 6.5 por ciento fue en 1981 y 1982).

Ha sido muy pequeño el monto de las garantías que tuvieron que pagarse en virtud de riesgos acaecidos; en el lapso de 1964 a 1982 solamente se pagaron 21.4 millones de pesos; de 1975 a 1982 sólo hubo tres pagos. Las recuperaciones de las garantías generalmente se efectuaron en los mismos años en que se pagaron o al año siguiente. Esto significa que en tales operaciones los riesgos que se han materializado han sido poco significativos y no se han registrado pérdidas (véase el cuadro 3.12).

De 1970 a 1978 lo cobrado por las primas emitidas sumó 165.7 millones de pesos; como se recuperó la totalidad del valor de los siniestros (7.9 millones), 135 millones quedaron como remanente o utilidad y 28.7 millones se destinaron a formar una reserva para futuras responsabilidades.<sup>76</sup>

El importe de las garantías y el saldo de responsabilidades por países para los años de 1977, 1981 y 1982 se encuentran en el cuadro 3.13. Por el monto de las garantías en el primer año destaca Perú y en los dos siguientes Brasil y Estados Unidos; en general predominan las naciones latinoamericanas. El saldo de responsabilidades se presenta al 31 de diciembre de los mis-

<sup>76</sup>Véase Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, "Seguro de crédito de exportación, experiencia, problemas y perspectivas", cuadros 6 y 7, (*mimeo*), 8 de mayo de 1979, pp. 33-34.

CUADRO 3.12

Garantías y saldos de responsabilidades  
(Millones de pesos)

Año	Garantías			Pendientes de recuperación	Responsabilidades al 31 de diciembre
	Otorgadas	Pagadas	Recuperadas		
1963	1	n.d.	n.d.	n.d.	1
1964	13	0.6	0.0	0.6	11
1965	44	0.2	0.8	0.0	47
1966	153	0.4	0.4	0.0	99
1967	181	3.6	3.6	0.0	148
1968	117	0.4	0.3	0.1	162
1969	88	0.6	0.7	0.0	153
1970	127	0.1	0.1	0.0	174
1971	213	6.6	3.1	3.5	215
1972	346	0.3	3.8	0.0	178
1973	196	0.7	0.6	0.1	189
1974	402	0.2	0.3	0.0	354
1975	511	0.0	0.0	0.0	432
1976	1 042	0.0	0.0	0.0	859
1977	2 431	0.0	0.0	0.0	2 207
1978	2 757	0.0	0.0	0.0	3 164
1979	2 118	3.3	3.3	0.0	2 914
1980	2 932	0.0	0.0	0.0	2 950
1981	3 101	0.5	0.0	0.5	2 818
1982	8 419	3.9	1.8	3.9	8 536

n.d. No disponible.

Fuente: Fomex, *Informe anual 1982*, cuadros C-23, p. 98 y C-26 p. 105.

mos años; en el último, los principales deudores fueron Perú, Colombia, Costa Rica, Argentina, Brasil, República Dominicana y Estados Unidos.

Si bien la magnitud de las garantías que otorga el Fomex no resultó de gran importancia cuando se la comparó con el valor de las exportaciones o con el financiamiento de ese fideicomiso, no debe perderse de vista la significación que han tenido al cubrir una necesidad dentro de la promoción y estímulo a las exportaciones del país; prueba de ello es que los mismos empresarios han presionado para que ese sistema de garantías se amplíe y abarque otros riesgos o no sea tan costoso como ocurrió con las garantías contractuales (*bonds*) que aquéllos recibían

de los bancos. Por otra parte, hay que subrayar que las garantías son aprovechadas voluntariamente por los exportadores y que el Fomex excepcionalmente exige que se utilicen, como lo hace con su financiamiento "puente". Es la banca intermedia-ria la que se reserva el derecho de requerir que el exportador haga uso de las garantías del Fomex. Esto último ocurre cuando se trata de países cuya situación política, económica o social lo amerita e igualmente para determinados productos o clientes extranjeros, tomando en cuenta que ciertas garantías del Fomex como las de preembarque son de carácter comercial.

Dentro del conjunto de garantías que otorga el Fomex, las de más baja demanda por su clase de riesgos han sido las contractuales y las de preembarque. Además, el sector de garantías ha requerido de una gran atención en materia de investigaciones por parte del personal del Fomex a fin de protegerse al máximo, lo que ha traído consigo una valiosa experiencia en esa especialización.

### 3.3.2. Preexportación

En las Reglas de Operación del 30 de marzo de 1966, el Fomex

CUADRO 3.13

Garantías y saldos de responsabilidades por países  
(Millones de pesos)

País	Garantías			Saldo de responsabilidades al 31 de diciembre		
	1977	1981	1982	1977	1981	1982
<i>Total</i>	2 431.4	3 101.0	8 419.1	2 207.0	2 818.0	8 471.6
Perú	873.6	28.6	477.9	1 263.3	1 088.1	3 649.1
Colombia	65.2	42.7	130.3	90.8	446.5	1 268.7
Costa Rica	25.6	50.1	430.0	14.1	128.1	750.7
Argentina	33.3	131.6	917.3	23.0	97.4	669.8
Brasil	491.7	941.4	2 556.0	222.0	335.4	652.5
República Dominicana	65.3	11.4	160.9	80.1	46.7	230.7
Estados Unidos	264.2	908.9	1 304.5	74.8	208.6	197.6
Guatemala	34.7	87.6	425.7	30.3	33.1	177.7
Venezuela	172.6	166.8	506.8	68.5	31.8	176.0
Ecuador	30.0	153.7	450.4	15.2	55.8	164.6
Chile	38.5	68.6	35.9	91.2	94.0	127.4
Cuba	3.2	55.8	—	9.1	56.7	98.9
Italia	48.2	29.6	164.2	24.4	7.4	56.5
Otros	285.3	424.2	859.2	200.2	188.4	251.4

Fuente: Fomex, Informes anuales.

incluyó en sus financiamientos el de la producción exportable y el de las existencias o inventarios de bienes destinados para su venta al exterior. El fideicomiso les aplicó en el redescuento las mismas condiciones que fijó al financiamiento de las ventas al exterior. Aunque no se especificaba en las Reglas, en el Informe del Fomex correspondiente a 1973 se asienta que inicialmente el financiamiento a la producción exportable sólo se concedía sobre la base de pedidos en firme; el financiamiento a las existencias, agrega, desde un principio se otorgó independientemente de que dichos inventarios se mantuvieran en el país o en el extranjero.<sup>77</sup> En esta misma fuente se afirma que se introdujeron modalidades para simplificar su trámite administrativo, como la utilización del “financiamiento parcial del costo de los inventarios”, para beneficio sobre todo de las empresas que exportan regularmente su producción, cuenten o no con pedidos en firme.

En las Reglas de Operación de agosto de 1979 el financiamiento a la preexportación apareció con su propio programa separado del correspondiente a las ventas o comercialización externa. Además de conservarse los dos subprogramas, el de producción y el de existencias, se apoyaron las siguientes actividades:

1. Estudios destinados directamente a mejorar los servicios o productos ya fabricados que se exporten o a elaborar nuevos productos exportables. También podrán financiarse los programas de análisis.

2. Capacitación técnica en México o en el extranjero a los investigadores y operarios mexicanos encargados de la producción exportable, o la capacitación en México de trabajadores extranjeros para fabricar bienes de capital que exporte el país.

3. Estudio y formulación de proyectos de exportación de bienes y servicios que se presenten a licitaciones internacionales.

4. Prestación de servicios y suministro de tecnología.

5. Apoyo a las empresas o consorcios de comercio exterior para que puedan realizar exportaciones “en los términos que el fiduciario determine”.

Para tener derecho a estos apoyos financieros a la preexportación, incluyendo los dos primeros subprogramas, las empresas solicitantes deberán tener capital mayoritario mexicano.

Los montos susceptibles de financiarse para estudios y capacitación técnica son por 60% (85% a partir del 3 de marzo de 1981)

<sup>77</sup>Véase “Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), 10 años de operaciones”, en Asociación de Banqueros de México, *Anuario financiero de México*, vol. xxxiv, ejercicio 1973, p. 1 540.

de su costo con límites por estudio y por empresa; también 60% (85% desde el 3 de marzo de 1981) del costo del proyecto de licitación internacional. En cuanto a la producción y existencias, puede financiarse hasta 30% del valor de integración nacional y se eleva conforme aumenta dicho valor. Los plazos se otorgan por el tiempo "normal" que requiera la producción exportable; 180 días para mantener existencias, y en los demás financiamientos dos años. En cuanto a la tasa de interés, la máxima de las instituciones de crédito a los exportadores se fijó en 8% y la del Fomex a las instituciones de crédito fue de 5%; se especifica que estos créditos serán en moneda nacional.

A principios de marzo de 1981, las Reglas de Operación introdujeron otras cinco clases de actividades dentro del programa para financiar preexportaciones; además se liberaron algunos términos que existían para los otros subprogramas, aunque en dos de los nuevos las tasas de interés fueron menos preferenciales.

A continuación se presentan los nuevos subprogramas:

6. A las empresas maquiladoras de capital 100% mexicano, que se localicen en zonas geográficas prioritarias y cuyo costo de producción tenga un mínimo de 30% de integración nacional.

7. Para la reparación, adaptación o conversión de barcos de bandera extranjera y de bandera mexicana cuando transporten principalmente mercancías mexicanas al exterior.

8. Para la instalación de bodegas.

9. Para los honorarios de los técnicos que supervisen la producción y el control de calidad.

10. Para la adquisición de transporte automotriz que intervenga en la producción exportable.

A las dos últimas se les fijó una tasa de interés máxima, aplicable por la institución intermediaria, inferior en cinco puntos porcentuales a la tasa de interés del costo de captación de recursos en moneda nacional de los departamentos financieros del país; para las instituciones de crédito esta tasa se determinó en ocho puntos menos. De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades del Fomex, dicho costo de captación que sirve de base para aplicar el financiamiento fue 30% en promedio anual para 1981 y 40.4% en promedio para 1982. Aun cuando el rédito se reduzca en cinco puntos para el exportador, queda muy por encima del prevaleciente para las demás actividades preexportadoras, a las que no se les modificó (8% anual). (En noviembre de 1981 para la instalación de bodegas extraoficialmente se incrementó al costo porcentual promedio más dos puntos porcentuales.) Estos márgenes diferenciales también sir-

ven para ilustrar la magnitud del subsidio o preferencia que otorgan las autoridades como incentivo a la actividad preexportadora, cuyo monto aparece en el cuadro 3.5.

Los aumentos en las tasas de interés que el Fomex realizaría en marzo de 1983 a fin de evitar la implantación de impuestos compensatorios de parte de Estados Unidos y que por falta de acuerdo no se pusieron en práctica, fueron: *a)* a la producción de bienes exportables, su plazo varía de acuerdo con la duración del ciclo productivo y cubre hasta 100% del costo directo de producción sin que rebase 70% del valor libre a bordo (LAB) planta, aplicando 10% de interés anual para el beneficiario; *b)* a 70% del valor de las existencias o inventarios exportables y con plazos hasta de 180 días, así como a 85% de los gastos por servicios técnicos previos a la exportación, se les fijó la misma tasa de interés de 10%; *c)* a los estudios para mejorar o elaborar nuevos productos, a la capacitación de personal y a los estudios para asistir a licitaciones internacionales, se les fijó un plazo hasta de dos años para sufragar 85% de los gastos presupuestados sin exceder 4 millones por empresa y 800 000 pesos por proyecto, con igual tasa de 10% anual, y *d)* para cubrir los honorarios del personal técnico que maneje y supervise la producción, 85% de su costo, plazo hasta de un año y tasa de interés igual al costo porcentual promedio más cinco puntos porcentuales.<sup>78</sup>

Desde que se inició el financiamiento a la preexportación se fijaron límites por empresa y se promovió el complemento de la banca comercial. Esto, como consecuencia de las dificultades para reconocer los procesos de fabricación, el tiempo de duración de los mismos y sobre todo por la confusión para definir la producción exportable con respecto a la producción para el mercado interno. Cuando se trató de bienes de capital, el crédito para su fabricación con destino al exterior no tuvo limitantes en cuanto a monto y plazo justificados; para los otros bienes el financiamiento se fijó inicialmente en 4 millones de pesos por empresa con posibilidad de ampliarse en 50%; desde 1979 esta cifra subió a 8 millones. Las autoridades del Fomex consideraron esas cantidades como suficientes e implícitamente pretendían atender a una mayor clientela debido a los montos asignados. El 30 de octubre de 1982, el Director del Fomex dijo a la prensa que a fin de contribuir a resolver los severos problemas de liquidez que enfrentaban las empresas, el Banxico había decidido aumentar aquel límite a 16 millones de pesos con posibili-

<sup>78</sup>Véase Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *Programa de crédito Bancomext, 1983*, (s.f.).

dades de extenderlo; este incremento se hizo efectivo a partir del mes de diciembre y en marzo de 1983 se elevó a 28 millones de pesos.

Los financiamientos a precios corrientes otorgados por el Fomex a la preexportación se iniciaron en 1966, aumentaron con lentitud hasta 1975 y después aceleraron su crecimiento, llegando al máximo en 1981 y 1982 con 13 415 y 21 577 millones de pesos. A precios constantes su mayor monto se registró en 1979. La participación en el total general de estos créditos apoyados por el fideicomiso ha variado de una octava a una tercera parte (véanse los cuadros 3.2 y 3.3).

Si se compara el financiamiento a la preexportación con el valor de las ventas externas de manufacturas, se verá que irregularmente cubrió de 4 a 10.5 por ciento en el lapso 1966-1975; las fluctuaciones fueron menores puesto que variaron de 10.4 a 12.7 por ciento a partir de 1976 y registraron su mayor participación con 15.1% en 1981.

En la etapa preexportadora también intervienen otros fideicomisos de fomento que ceden financiamiento preferencial, como los FIRA, el Fidein, el Fomin y el Fogain. Sin embargo, sus objetivos son mucho más amplios que el fomento a la preexportación y los montos de financiamientos exclusivos para esta última actividad no son publicados por dichos fideicomisos, por lo que se desconocen. Para el presente estudio no se investigaron y la información parcial disponible apunta que son de escasa magnitud para la preexportación; en la actividad agrícola exportable es común que los agricultores reciban préstamos del exterior (sobre todo de los *brockers* o intermediarios estadounidenses que comercializan los productos); en las actividades industriales, la orientación exportadora ha tenido escasa influencia si se toma en cuenta el predominio de su producción para abastecer el mercado interno. Quedan otras instituciones oficiales que conceden créditos a tasas de interés que pueden ser preferenciales (pero no tan bajas como las de los fideicomisos de fomento) y que directa o indirectamente también influyen en la promoción de actividades preexportadoras, como Bancomext (que se estudia por separado), Banrural, Banpesca y Nafinsa.

En el lapso 1977-1982 el financiamiento del Fomex a la preexportación se colocó a muy cortos plazos; en parte esto se explica por el poco tiempo que dura el proceso de fabricación de bienes exportables que se producen en México. Cerca de 30% del total se utilizó hasta por un mes; de 48 a 55 por ciento de 31 a 60 días y de 9 a 16 por ciento de 61 a 90 días. Esto es, en promedio 92% de tales créditos fue concedido dentro de un plazo de

90 días. La pequeña diferencia fue para los plazos un poco mayores; de más de 12 a 24 meses quedó un remanente de alrededor de 1%. Esto ocurrió a pesar de que los bienes de producción durable absorbieron de 15 a 20 por ciento del total, los cuales por su mayor inversión y complejidad tecnológica podrían haber requerido de financiamientos con plazos más amplios. Esto confirma la insuficiencia de recursos destinados al apoyo de la preexportación (véase el cuadro 3.14).

En cuanto a la clasificación por grupos de productos conforme al destino o uso económico que se les da (incluyendo servicios y consorcios de exportación), el grupo mayoritario fue el de bienes de producción, si bien tendió a reducir su preeminencia de 73.6% del total en 1977 a 57.2% en 1982; dentro de este grupo predominan los bienes no durables. Por su parte, en los mismos años los bienes de consumo elevaron su participación de 25.3 a 42.2 por ciento, destacando el subgrupo de durables. En el residuo se encuentran los financiamientos a los servicios y a los consorcios de exportación con valores muy pequeños, puesto que ambos contribuyeron escasamente con 1.5% o menos (véase el cuadro 3.14).

La actividad económica o industrial de donde proceden aparece en el cuadro 3.15 por grupos de productos para el periodo 1975-1982. Por orden de importancia de los financiamientos canalizados destacan las mercancías de las industrias química y conexas; productos de la industria alimentaria, bebidas y tabacos; metales y sus manufacturas; materiales textiles y sus manufacturas; máquinas, aparatos y material eléctrico; manufacturas de piedra, yeso y vidrio, y material de transporte.

En el cuadro 3.10 se localiza el financiamiento a la preexportación para las mercancías clasificadas como bienes de capital; sus datos se refieren a los años de 1978 a 1982.

Al igual que con el financiamiento a la venta de productos al exterior, el apoyo crediticio dado por el Fomex a la preexportación siguió aumentando considerablemente hacia los grandes centros industriales, si bien éstos redujeron su participación relativa, lo que permitió dirigir esos fondos hacia otras entidades federativas. En 1977 el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Jalisco recibieron créditos por 684.1 millones de pesos y en 1982 los incrementaron a 10 543.6 millones, mientras que su peso relativo se contrajo de 72.3 a 48.9 por ciento. Les siguieron en importancia cinco estados: Baja California Norte, Chihuahua, Tamaulipas, Veracruz y Coahuila; en los mismos años elevaron sus créditos de 744.4 a 6 384.3 millones de pesos y su aporte relativo ascendió de 14.4 a 29.6 por ciento (véanse los informes del Fomex).

CUADRO 3.14

Financiamiento de preexportación por plazo y tipo de producto  
(Millones de pesos)

Plazo	<i>Bienes de consumo</i>		<i>Bienes de producción</i>		Servicios	<i>Apoyo a consorcios</i>	Suma	%
	<i>no durables</i>	<i>durables</i>	<i>no durables</i>	<i>durables</i>				
<b>1977</b>								
Hasta 1 mes	128.5	55.2	1 300.0	36.6	—	1.3	1 521.6	29.41
De más de 1 a 2	176.2	666.1	1 257.1	608.6	—	5.1	2 713.2	52.44
De más de 2 a 3	71.1	126.4	136.5	283.5	0.4	6.0	624.0	12.06
De más de 3 a 6	37.0	9.8	79.5	74.0	30.1	14.9	245.3	4.74
De más de 6 a 9	—	—	4.4	—	—	—	4.4	0.08
De más de 9 a 12	—	37.5	28.1	—	—	—	65.6	1.27
<i>Totales</i>	<i>412.9</i>	<i>895.1</i>	<i>2 805.7</i>	<i>1 002.7</i>	<i>30.5</i>	<i>27.3</i>	<i>5 174.1</i>	
Porcentajes	7.98	17.30	54.22	19.38	0.59	0.53		100.00
<b>1978</b>								
Hasta 1 mes	205.8	123.0	1 677.6	45.1	—	—	2 051.5	29.32
De más de 1 a 2	415.7	1 172.7	1 550.4	712.6	—	—	3 851.4	55.04
De más de 2 a 3	49.3	170.2	137.4	272.9	—	—	629.8	9.00
De más de 3 a 6	87.2	12.5	191.6	46.5	—	29.3	367.1	5.25
De más de 6 a 9	—	1.0	1.5	—	3.1	—	5.7	0.08
De más de 9 a 12	—	71.5	4.8	—	—	—	76.3	1.09
De más de 12 a 24	—	—	15.7	—	—	—	15.7	0.22
<i>Totales</i>	<i>758.0</i>	<i>1 550.9</i>	<i>3 579.1</i>	<i>1 077.0</i>	<i>3.1</i>	<i>29.3</i>	<i>6 997.5</i>	
Porcentajes	10.83	22.16	51.15	15.39	0.05	0.42		100.00

CUADRO 3.14 (Continuación)

Plazo	<i>Bienes de consumo</i>		<i>Bienes de producción</i>		Servicios	Apoyo a consorcios	Suma	%
	<i>no durables</i>	<i>durables</i>	<i>no durables</i>	<i>durables</i>				
<b>1979</b>								
Hasta 1 mes	273.9	240.4	2 028.0	70.2	—	—	2 612.5	26.50
De más de 1 a 2	689.5	1 586.4	2 137.6	847.8	—	1.3	5 262.6	53.37
De más de 2 a 3	55.4	292.3	168.9	373.9	—	—	890.5	9.03
De más de 3 a 6	66.0	8.6	158.8	25.0	—	27.4	285.9	2.90
De más de 6 a 9	—	3.5	—	707.1	—	—	710.6	7.21
De más de 9 a 12	—	71.8	6.0	—	—	—	77.8	0.79
De más de 12 a 24	—	—	—	20.0	—	—	20.0	0.20
<i>Totales</i>	<i>1 084.7</i>	<i>2 202.9</i>	<i>4 499.3</i>	<i>2 044.1</i>	<i>—</i>	<i>28.7</i>	<i>9 859.8</i>	
Porcentajes	11.00	22.35	45.63	20.73	—	0.29		100.00
<b>1980</b>								
Hasta 1 mes	503.1	267.6	2 294.3	121.6	—	—	3 186.6	29.92
De más de 1 a 2	789.2	1 616.0	2 181.4	887.3	—	0.5	5 474.4	51.39
De más de 2 a 3	107.6	558.5	215.2	449.9	—	3.6	1 334.8	12.53
De más de 3 a 6	80.9	11.1	136.3	176.1	28.4	33.0	465.7	4.37
De más de 6 a 9	5.1	—	n.s.	67.6	0.5	—	73.2	0.69
De más de 9 a 12	—	97.0	13.5	5.0	2.0	—	117.5	1.10
De más de 12 a 24	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Totales</i>	<i>1 486.0</i>	<i>2 550.2</i>	<i>4 840.7</i>	<i>1 707.4</i>	<i>30.9</i>	<i>37.1</i>	<i>10 652.3</i>	
Porcentajes	13.95	23.94	45.44	16.03	0.29	0.35		100.00
<b>1981</b>								
Hasta 1 mes	604.0	272.5	2 526.5	104.4	—	4.7	3 512.2	26.18
De más de 1 a 2	863.4	2 000.5	2 455.0	1 075.3	—	11.6	6 405.7	47.75
De más de 2 a 3	162.0	869.9	300.3	602.5	—	11.1	1 945.7	14.51
De más de 3 a 6	385.1	95.0	264.6	225.4	99.9	66.8	1 136.7	8.47

De más de 6 a 9	-	20.9	14.0	44.5	0.2	-	79.6	0.59
De más de 9 a 12	-	176.9	16.3	132.6	5.4	-	331.3	2.47
De más de 12 a 24	-	-	-	2.7	0.7	-	3.5	0.03
<i>Totales</i>	<i>2 014.5</i>	<i>3 435.7</i>	<i>5 576.7</i>	<i>2 187.4</i>	<i>106.2</i>	<i>94.2</i>	<i>13 414.7</i>	
<i>Porcentajes</i>	<i>15.02</i>	<i>25.61</i>	<i>41.57</i>	<i>16.31</i>	<i>0.79</i>	<i>0.70</i>		<i>100.00</i>

<b>1982</b>								
Hasta 1 mes	1 094.4	480.6	3 650.6	196.4	-	2.7	5 424.8	25.1
De más de 1 a 2	1 756.5	2 931.3	4 160.0	1 562.8	24.0	14.5	10 449.2	48.4
De más de 2 a 3	370.1	1 710.6	550.4	874.1	-	16.4	3 521.6	16.3
De más de 3 a 6	319.1	166.7	472.6	345.2	3.4	55.4	1 362.3	6.3
De más de 6 a 9	-	52.8	20.4	353.8	-	-	427.0	2.0
De más de 9 a 12	-	232.3	64.0	70.7	-	-	367.0	1.7
De más de 12 a 24	-	4.0 <sup>a</sup>	-	21.4 <sup>b</sup>	-	-	25.4 <sup>b</sup>	0.1
<i>Totales</i>	<i>3 540.1</i>	<i>5 578.3</i>	<i>8 918.0</i>	<i>3 424.5</i>	<i>27.4</i>	<i>89.0</i>	<i>21 577.3</i>	
<i>Porcentajes</i>	<i>16.4</i>	<i>25.8</i>	<i>41.3</i>	<i>15.9</i>	<i>0.1</i>	<i>0.4</i>		<i>100.0</i>

a. De más de 60 meses.

b. 5.3 millones corresponden de 12 a 24 meses y la diferencia a mayor plazo.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

CUADRO 3.15

Financiamiento de preexportación por grupos de mercancías  
(Millones de pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Total</i>	5 174.1	6 997.5	9 859.8	10 652.3	13 414.7	21 577.3
Productos del reino animal	—	31.7	—	2.2	58.9	87.5
Productos del reino vegetal	36.4	85.2	243.6	441.6	617.7	1 059.2
Grasas y aceites	—	—	—	—	1.5	—
Productos de la industria alimentaria, bebidas y tabacos	401.9	683.0	955.6	1 332.1	1 754.0	2 891.4
Minerales	160.4	218.8	184.2	236.9	256.5	430.4
Productos de las industrias químicas y conexas	828.8	1 019.7	1 515.6	1 820.1	2 169.1	3 306.9
Materias plásticas artificiales, caucho y sus manufacturas	90.3	129.3	137.8	119.7	181.1	743.7
Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas	69.0	76.0	86.2	79.8	119.6	175.6
Madera, carbón vegetal, caucho y sus manufacturas	143.1	410.1	593.8	489.6	712.1	1 312.7
Materiales para fabricar papel y sus manufacturas	155.9	188.3	176.7	205.1	372.3	826.8
Materiales textiles y sus manufacturas	886.2	937.8	1 157.0	1 368.1	1 211.0	1 418.0
Calzado, sombrerería, paraguas y flores artificiales	111.7	276.0	480.1	473.0	604.9	978.0
Manufacturas de piedra, yeso y vidrio	405.7	692.7	733.7	836.4	1 006.7	1 922.1
Perlas finas, piedras preciosas y monedas	28.7	49.1	67.4	84.2	127.4	191.7
Metales y sus manufacturas	764.3	1 002.6	1 242.0	1 115.2	1 309.1	1 844.8
Máquinas, aparatos y material eléctrico	510.4	547.5	685.8	934.2	1 056.9	1 710.6
Material de transporte	427.4	452.1	1 303.7	673.4	945.7	1 415.3
Instrumentos de precisión, médicos, de música, imagen y sonido	16.9	20.0	26.3	44.1	130.9	214.2
Armas y municiones	10.4	4.9	6.3	5.2	11.7	9.2
Productos varios	68.8	140.2	230.1	314.4	557.2	880.5
Objetos de arte y antigüedades	—	—	5.1	9.0	10.0	42.2
Servicios	30.5	3.1	—	30.9	106.3	27.4
Apoyo a consorcios	27.3	29.4	28.8	37.1	94.1	89.1

Nota: Los informes del Fomex desglosan estos grupos de mercancías.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

### 3.3.3. Sustitución de importaciones

Al poco tiempo de establecido el Fomex y de haber iniciado el otorgamiento del redescuento para financiar exportaciones de manufacturas, la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1967 dejó abierta la posibilidad de realizar operaciones “análogas” que determinaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el contrato respectivo de fideicomiso suscrito con el Banxico. Por lo tanto, el 31 de marzo de 1967 el banco central emitió nuevas Reglas de Operación para que el Fomex pusiera en marcha “. . .un programa de apoyo financiero a las ventas de la industria mexicana fabricante de equipos e instalaciones, que permita a la citada industria hacer frente a la competencia extranjera en el mercado nacional, por lo que se refiere a facilidades de crédito a los compradores”.<sup>79</sup> En el Informe de 1973, se asienta que “El propósito fundamental del Fomex es, en última instancia, el de buscar el equilibrio en la balanza comercial y de servicios de nuestro país, así como su industrialización, por lo que no podía dejar de ser objeto de su atención la sustitución de importaciones. . .”<sup>80</sup>

Quedó a elección del Fomex otorgar su redescuento (total o parcial) a las instituciones de crédito para financiar ventas a plazo y al contado a los compradores finales, o bien acordando ayudas que cubrirían el diferencial de intereses —pero nunca más favorable— que hubiera entre los créditos de otras fuentes y los que fueran competitivos frente a las ofertas extranjeras. Los bienes afectados deberían ser instalaciones o equipos nuevos en cuyo costo de producción hubiera por lo menos 60% de bienes y servicios mexicanos; su precio podría ser “razonablemente superior” al de procedencia extranjera. Además, la industria nacional fabricante de esos bienes tendría que demostrar con evidencia documentaria que existieran ofertas de crédito extranjero al comprador en términos mucho más favorables que los prevalentes; también dicho fabricante debería comprobar que con esas ventas haría un uso adecuado de su capacidad productiva.

En las Reglas de junio de 1969 se liberaron un poco los requisitos para el apoyo financiero a la sustitución de importaciones.

En abril de 1978 hubo modificaciones de importancia; al am-

<sup>79</sup>En esta misma fecha también el Fomex amplió sus actividades para otorgar garantías a la exportación de materias primas; véase la nota de pie de página número 71.

<sup>80</sup>Véase “Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), 10 años de operaciones”, *op. cit.*, pp. 1542 y 1543.

pliarse este programa financiero se le incluyeron garantías, en respuesta a la política oficial de darle un fuerte estímulo a la producción y a la venta de bienes de capital. En la definición de estos bienes se incluyó a sus partes y componentes, así como a la generación de servicios. El contenido mínimo siguió siendo 60% de integración nacional, pero podría determinarse un grado menor. Otro paso importante fue que desapareció la necesidad del concurso internacional; esa comprobación documentaria pudo cubrirse cuando hubiera "evidencia" de que se estaba importando, aunque se sujetó a que se tratara de una "eficiente" sustitución de importaciones. Sólo cuando se apoyaba la compraventa, la empresa solicitante podría no tener mayoría de capital mexicano; los equipos e instalaciones que se fabricaran en México deberían ser competitivos con los de importación y se permitió poner un sobreprecio de 15% sobre el valor CIF del producto extranjero. Los créditos a la compraventa (como anteriormente), serían equivalentes pero no más favorables para el comprador que los que pudiera obtener del exterior, pese a que se reconoce que el Fondo no igualaría necesariamente esos términos de crédito.

Las importantes reformas que ocurrieron durante 1978 y que liberaron los requisitos para que los fabricantes de bienes sustitutivos de importaciones pudieran aspirar a los créditos del Fomex, fueron el resultado de la acumulación de excedentes de recursos financieros en poder de ese fideicomiso.

Al igual que sucedió con la preexportación, se fijaron límites por empresa en los financiamientos del Fomex a la sustitución de importaciones; en 1981 se aumentó de 200 a 300 millones de pesos. Esto, como consecuencia de la enorme demanda que se presentó, cuando el fideicomiso procuró el aporte adicional de recursos complementarios de parte de la banca intermediaria en las operaciones.

Los informes anuales del Fomex no identifican los términos financieros que se aplicaron a la sustitución de importaciones, esto es, se ignoran las tasas de interés y las ayudas por diferencial de intereses, al no reconocerse tampoco los términos competitivos de los oferentes extranjeros. Hasta abril de 1978 en las Reglas de Operación apareció por primera vez definida la tasa de descuento, en dos puntos porcentuales por encima del costo promedio del dinero de las operaciones pasivas en moneda nacional de la banca del país.<sup>81</sup> A las instituciones intermediarias

<sup>81</sup>En el *Informe 1977* (p. 10) ya se menciona la aplicación de las tasas de interés que en abril de 1978 se fijaron en las Reglas de Operación.

se les fijó una tasa de interés igual a la del costo del dinero, el cual fue en promedio para 1979, 1980, 1981 y 1982 en el mismo orden de 16.4, 22, 30 y 40.4 por ciento. Las ayudas por diferencial de intereses no podían exceder de la disparidad entre los intereses que cobraban las instituciones de crédito mexicanas y los que cobrarían las empresas extranjeras para su financiamiento, sin que excedieran de tres puntos porcentuales. En la secretaría del Fomex informaron que el diferencial de intereses se ha aplicado muy poco debido a los amplios márgenes de subsidios que demanda.

La garantía del Fomex protege al primer adquiriente de un bien de capital nuevo fabricado en México, contra el riesgo de mal funcionamiento por deficiencias fundamentales o por incumplimiento de la garantía de buen funcionamiento, en ambos casos hasta por 75% de la pérdida. Además, el Fondo concede garantía a las instituciones de crédito contra la falta de pago de sus financiamientos a los fabricantes de bienes de capital que sustituyan importaciones, cubriendo hasta 80% del préstamo.

En las Reglas de agosto de 1979 se realizaron ampliaciones al programa financiero para la producción, compraventa y garantías dentro de la sustitución de importaciones. Se incluyeron no solamente los bienes de capital y servicios que sustituyeran las importaciones, sino también los bienes y servicios considerados "prioritarios" conforme al Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. El monto susceptible de financiarse sería equivalente al valor de la parte nacional dentro del costo directo de producción. La garantía contra el mal funcionamiento de un bien de capital cubriría 75% del valor de la factura (igual que antes) o 100% del valor de las reparaciones sin que excediera el porcentaje de valor facturado.

Además apareció un nuevo programa de financiamiento a la producción, existencias y compraventa de bienes de consumo en las franjas fronterizas o con destino a ellas (incluyendo también a las zonas libres de Baja California, zona norte parcial de Sonora y el estado de Quintana Roo). Al igual que con la producción y existencias en la sustitución de importaciones, las empresas abastecedoras deberán tener mayoría de capital mexicano, no así en lo que se refiere a la compraventa. Los bienes pueden tener un grado de integración nacional inferior a 60% y los plazos serán los "necesarios" para el proceso de fabricación, siendo de 180 a 360 días para el mantenimiento de existencias o inventarios. Las tasas de interés para el descuento y redescuento fueron iguales a las adoptadas para la sustitución de importaciones.

En la exposición de motivos de dichas Reglas (agosto de 1979) se afirma que el programa de apoyo a las franjas fronterizas fue aprobado por el Comité Técnico del Fomex desde el 5 de diciembre de 1973, facultando al Banxico para instrumentarlo en el futuro, conforme a la experiencia obtenida. En el Informe de 1975 (p. 39) se reporta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó al Fomex a que confiriera un crédito por 125 millones de pesos para la construcción de un centro comercial en Ciudad Juárez, Chihuahua; además, en apoyo a los comerciantes fronterizos, se concedió un crédito por 200 000 pesos con carácter experimental en el mismo año.

Por último, en las Reglas de Operación aplicables a partir del 4 de marzo de 1981 aparecieron otras modificaciones que tienden a liberar los requisitos para los montos a financiarse; se establece por primera vez lo que ya venía aplicando el Comité Técnico, el financiamiento a los productores de bienes de capital con base en contrarrecibos o estimaciones de avance de obra que expiden Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad u organismos similares, y se apoya a la industria automotriz en la zona libre de Baja California, zona parcial de Sonora hasta San Luis Río Colorado y Puerto Peñasco, cuando se trate del abastecimiento de automóviles nacionales nuevos de categoría popular. A estos últimos se apoya con 80% del precio de venta a plazo hasta de tres años, en moneda nacional a 12% anual (10% a la institución intermediaria) o en dólares a 9% anual (7% a los bancos intermediarios). (Extraoficialmente desde mayo de 1981 estos créditos sólo se disponen en moneda nacional y se elevó a 18% la tasa de interés anual para el usuario y a 15% para la banca; desde mayo de 1982 se aumentó respectivamente al costo porcentual promedio [CPP], más tres puntos porcentuales, y al CPP.) En las demás operaciones de sustitución de importaciones o de actividades prioritarias, se aplican las mismas condiciones de financiamiento que datan de abril de 1978.

Conforme a las cifras publicadas por el Fomex, en 1966 este fideicomiso inició el financiamiento a la sustitución de importaciones para la compraventa de bienes de capital; en 1970 apareció su apoyo a la producción de esos mismos bienes y en 1975 comenzó a canalizar recursos a la sustitución de importaciones para el abastecimiento de bienes de consumo a las zonas fronterizas.

Las cantidades de financiamiento destinadas a la sustitución de importaciones han resultado pequeñas dentro del total financiado, excepto en los últimos años. Hasta 1976 no habían llegado a 200 millones de pesos anuales, esto es, de 1 a 7 por ciento del

total; después ascendieron rápidamente y llegaron a la cúspide en 1981 y 1982 con 23 543 y 28 249 millones de pesos, 31.5 y 15.7 por ciento respectivamente de los totales. A precios constantes se mantuvo la misma tendencia al aumento excepto en 1982 cuando se redujo (véanse los cuadros 3.2 y 3.3 y la gráfica 3.6).

La mayor parte de estos fondos se ha aplicado a los bienes de capital; en los dos últimos años hubo mayor énfasis en el apoyo a su comercialización o compraventa, con 15 693 y 17 127 millones de pesos, respectivamente; siguen en orden de importancia los créditos a la producción de dichos bienes con 5 162 y 5 902 millones y por último los aplicados al aprovisionamiento de bienes de consumo con 2 688 y 5 220 millones de pesos en los mismos años (véase el cuadro 3.2).

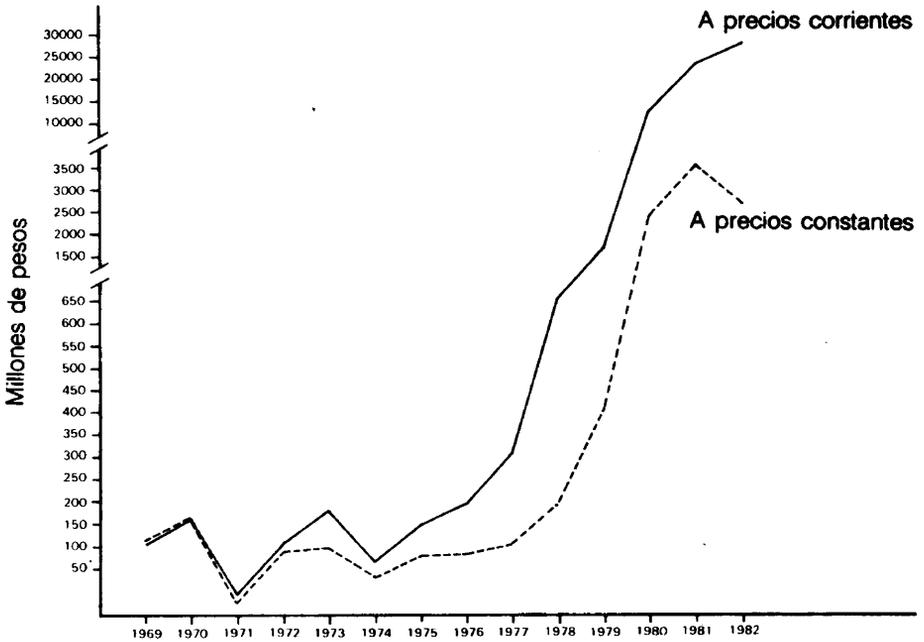
En el Estado de Posición Financiera al 31 de diciembre de los informes del fideicomiso aparecen desglosados los financiamientos a las ventas fronterizas y a los centros comerciales fronterizos. Las primeras, en esa fecha de 1975 a 1978 no alcanzaron 100 millones de pesos, pero en 1979, 1980, 1981 y 1982 crecieron considerablemente al pasar respectivamente a 259, 521.8, 1 297.1 y 2 148.7 millones de pesos. En cambio se aprecia un estancamiento en los créditos a los centros comerciales fronterizos puesto que al finalizar los años de 1978 a 1982 se mantuvieron alrededor de los 170 millones de pesos. Lo que sucedió fue que el apoyo a esta última actividad se traspasó al Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec), fideicomiso que administra el Banxico.

Los informes anuales del Fomex no consignan los plazos que otorgan en sus financiamientos a la sustitución de importaciones. A juzgar por el predominio de los créditos que redescuenta a la compraventa es posible que la gran mayoría se encuentre en plazos de hasta seis meses.

En cuanto al cálculo de los subsidios financieros que a manera de estímulo el Fomex concedió en sus financiamientos en moneda nacional a los productores y comerciantes dedicados a promover la sustitución de importaciones, se aplicó el mismo procedimiento que se siguió con las ventas externas y la preexportación. En 1979 y 1980, las tasas anuales de interés preferencial fueron iguales para los bienes de capital y bienes de consumo, 18.4 y 24 por ciento; las tasas efectivas no preferenciales fueron respectivamente de 25 y 31 por ciento; en 1981 la tasa privilegiada fue de 32.6% para los bienes de capital y de 27.7% para los bienes de consumo, mientras que la tasa comercial para ambos fue de 45%; en 1982 siguieron aumentando, para los bienes de capital la del Fomex fue de 42.4% y para los bienes

GRÁFICA 3.6

Fomex, financiamiento a la sustitución de importaciones



de consumo de 35%, en tanto que la tasa comercial efectiva se estimó en 72%. Con estos datos, el monto calculado de dichos subsidios a la sustitución de importaciones sumó en 1979 y 1982 57.4 y 4 374 millones de pesos, respectivamente, suponiendo que el plazo promedio de tales créditos hubiera sido de 180 días (véase el cuadro 3.5).

El cuadro 3.16 presenta el desglose de los bienes de capital en cuya producción y compraventa ha intervenido el financiamiento del Fomex en el lapso 1977-1982. Muchos de estos productos son los que demandan Pemex y la Comisión Federal de Electricidad; entre los primeros se encuentran plataformas marinas de perforación petrolera, válvulas y sus partes, tubería y sus conexiones de acero al carbón y centrifugado, bombas y compresoras, tanques de almacenamiento y procesamiento, barrenas de perforación, equipos de perforación de pozos petroleros y sus componentes, etc., y entre los segundos, transformadores

eléctricos de potencia, conductores de cobre y aluminio, cambiadores e intercambiadores de calor, etcétera.

La compraventa de bienes de consumo apoyada por el Fomex, de 1977 a 1981 aparece en el cuadro 3.17. Sobresalieron los muebles domésticos seguidos de automóviles populares, máquinas y aparatos domésticos, y prendas de vestir. Hasta 1982 adquirieron importancia los créditos para la producción de bienes de consumo, mientras que en la comercialización ocuparon el primer lugar los préstamos a los automóviles populares (véase el cuadro 3.18).

Las pequeñas cantidades proporcionadas por el financiamiento a la sustitución de importaciones en el periodo 1966-1978, probablemente se expliquen por los criterios estrictos que aplicaba el Fomex en cuanto a la elección de operaciones, así como a las limitaciones que tuvieron los compradores y vendedores de bienes de capital para demostrar que los créditos resultaban determinantes para evitar las importaciones.

La notable expansión que posteriormente registró el financiamiento a la sustitución de importaciones de bienes de capital obedeció al fuerte impulso que el Gobierno Federal emprendió con su programa de fomento a la industria de bienes de capital, al definirla como una de las ramas prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. A fin de lograr un apoyo financiero integral a favor de los fabricantes de bienes de capital, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció el 30 de marzo de 1978 el Comité Coordinador y de Evaluación Financiera del Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital, cuya labor secretarial quedó en manos de Nafinsa. Además de esta institución y de dicha Secretaría de Estado, interviene el Banxico, el Banco Mexicano Somex y el Bancomext.<sup>82</sup>

A propuesta del Comité Coordinador, el Comité Técnico del Fomex aprobó en noviembre de 1979 el mecanismo de créditos con garantía y fuente de pagos de los contrarrecibos que expiden principalmente Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad y que se descuentan para proporcionar recursos al final del proceso productivo a las empresas fabricantes de bienes de capital. Poco después fue adoptado por el Fomex otro mecanismo con base en los pedidos de Pemex y CFE, que concede créditos al inicio de la producción. La adopción de ambos instrumentos explica el fuerte crecimiento que registró a partir de

<sup>82</sup>Véase "Financiamiento a la industria de bienes de capital en 1980", en Nafinsa, *El mercado de valores*, núm. 41, octubre 13 de 1980, pp. 989 y ss.

Financiamiento de bienes de capital en sustitución de importaciones  
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Total</i>	184.4	483.3	1 380.6	11 822.2	20 855.1	23 029.4
<i>Producción</i>	184.4	418.2	1 167.2	2 879.0	5 161.6	5 902.3
Transformadores eléctricos de potencia y distribución	7.1	54.7	157.3	63.4	449.8	1 442.7
Cambiadores e intercambiadores de calor y condensadores	31.9	69.4	117.8	114.1	421.8	749.6
Barrenas de perforación	-	-	29.8	307.3	126.1	592.7
Conductores de cobre y aluminio	-	-	127.3	171.7	630.8	533.2
Maquinaria y equipo para la construcción	-	-	-	87.7	225.3	330.1
Embarcaciones pesqueras	-	-	-	-	-	317.3
Bombas, compresores y sus componentes	-	-	-	52.3	94.8	299.9
Máquinas formadoras de envases de vidrio	-	-	-	-	-	255.7
Equipo automotriz para manejo de carga	-	-	-	-	-	255.3
Generadores de vapor	-	-	-	-	-	202.3
Plataformas marinas de perforación petrolera	-	126.0	367.1	696.2	841.9	195.0
Tanques de almacenamiento y procesamiento	31.0	29.2	20.2	108.6	421.4	139.5
Maquinaria y equipo para manejo de tubería de gran diámetro	-	-	-	-	-	110.6
Válvulas	-	23.3	1.5	59.8	51.9	100.0
Máquinas inyectoras de plástico	26.2	17.7	24.2	77.3	117.4	73.7
Herrajes eléctricos	-	-	18.3	31.6	155.9	21.5
Equipos de perforación de pozos petroleros y sus componentes	-	-	-	221.1	191.1	5.7
Maquinaria y equipo industrial diverso	-	-	-	38.0	363.5	-
Estructuras metálicas	-	-	15.3	48.8	122.3	-
Servicios (instalación de oleoducto y ducto de gas)	-	-	-	198.7	120.0	-
Plantas para tratamiento de agua	-	-	-	52.9	59.6	-
Garzas o brazos de carga marina	-	12.9	10.2	46.4	46.4	-
Diques flotantes	-	-	-	125.5	-	-
Otros	74.8	58.4	257.6	103.3	198.2	256.1
<i>Compraventa</i>	-	65.1	213.4	8 943.2	15 693.5	17 127.1
Plataformas marinas de perforación petrolera	-	-	33.5	1 420.7	2 743.7	3 788.4

Válvulas y sus partes	-	1.4	-	1 511.2	2 398.6	2 304.6
Tubería y sus conexiones de acero al carbón y centrifugado	-	-	-	2 022.0	3 286.9	1 696.9
Conductores de cobre y aluminio	-	-	-	306.6	1 571.2	1 235.4
Maquinaria y equipo para la construcción	-	-	-	40.5	176.8	1 228.0
Transformadores eléctricos de potencia e industriales	-	-	20.1	707.6	1 048.6	1 065.5
Bombas, compresores y sus componentes	-	-	-	295.9	378.7	844.7
Tanques de almacenamiento y procesamiento	-	-	3.5	157.2	570.1	759.8
Embarcaciones pesqueras	-	-	-	521.7	298.3	757.6
Cambiadores e intercambiadores de calor	-	-	-	67.1	338.9	609.2
Barrenas de perforación	-	-	-	205.6	710.7	592.8
Generadores de vapor	-	-	-	-	-	510.0
Maquinaria y equipo para la fabricación de envases de vidrio	-	-	-	287.2	-	318.3
Estructuras metálicas	-	-	-	218.6	357.4	204.1
Máquinas inyectoras de plástico	-	57.6	8.9	121.4	152.1	184.0
Calentadores y condensadores	-	-	-	61.3	209.3	159.4
Grúas viajeras	-	-	-	9.8	-	148.9
Maquinaria y equipo para manejo de tubería de gran diámetro	-	-	-	-	-	125.3
Equipos para transmisión mecánica	-	-	-	-	-	118.7
Equipos y componentes para la industria electrónica	-	-	-	-	-	88.2
Equipo automotriz para manejo de carga	-	-	-	-	-	87.1
Equipos de perforación de pozos petroleros y sus componentes	-	-	-	448.9	606.9	69.5
Elevadores y montacargas	-	-	-	10.1	49.1	64.8
Plantas para tratamiento de agua	-	-	-	23.3	114.9	19.0
Filtros de uso industrial	-	-	-	7.3	30.5	17.8
Maquinaria y equipo industrial diverso	-	-	-	69.4	120.0	15.1
Máquinas herramienta	-	-	-	4.4	-	12.7
Herrajes eléctricos	-	-	-	81.3	-	9.0
Tableros de control para protección y medición	-	-	-	17.4	74.9	0.3
Servicios (instalación de oleoductos, inspección submarina)	-	-	-	1.9	231.5	-
Wattómetros y aisladores	-	-	-	85.8	26.1	-
Equipo para la industria siderúrgica	-	-	-	74.6	-	-
Bancos de baterías	-	-	-	45.4	-	-
Precipitadores electrostáticos y sus componentes	-	-	-	20.9	38.1	-
Otros	-	6.1	147.4	98.1	160.2	92.0

Fuente: Fomex, Informes anuales.

CUADRO 3.17

Financiamiento a la compraventa de bienes de consumo  
en sustitución de importaciones, 1977-1981  
(Millones de pesos)

<i>Producto</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
Muebles domésticos	47.2	58.5	231.6	456.8	739.3
Automóviles populares	—	—	—	29.1	634.4
Máquinas y aparatos domésticos	43.6	64.5	71.8	91.6	101.3
Prendas de vestir	—	—	—	—	64.3
Muebles y accesorios para baño	0.5	0.5	0.8	11.4	44.1
Acondicionadores de aire	—	—	—	33.6	38.1
Materiales para construcción	—	—	0.9	43.1	35.4
Mobiliario y equipo para oficina	—	—	17.1	20.2	25.1
Mobiliario y equipo comercial	2.1	n.s.	21.2	2.2	—
Calentadores de petróleo	11.8	—	—	—	—
Otros bienes	19.4	46.0	15.9	109.0	1 005.6 <sup>a</sup>
<i>Total</i>	<i>124.6</i>	<i>169.5</i>	<i>359.3</i>	<i>797.1</i>	<i>2 687.6<sup>a</sup></i>

a. Incluye 123.9 millones de pesos de financiamiento a la producción de bienes de consumo.

n.s. No significativo.

Fuente: Fomex, Informes anuales.

1980 el financiamiento del Fomex a dicha actividad productiva.<sup>83</sup>

Por lo que se refiere a los créditos concedidos a los abastecedores de esas dos importantes empresas paraestatales, vale la pena subrayar que desde su nacimiento con el apoyo de los contrarrecibos (cuando aceptó descontarlos el Bancomext), surgió la necesidad de cubrir una deficiencia o retraso en los pagos de dichas empresas, ya que los proveedores se veían forzados a darles crédito a corto plazo. Al sustituirse estos préstamos con recursos bancarios oficiales, los empresarios obtuvieron sus pagos pendientes de manera expedita; esta situación se tornó en la concesión de créditos oficiales a la sustitución de importaciones. Si bien la ayuda financiera estimula la producción, queda la duda en cuanto a su verdadera eficiencia para atender las necesidades empresariales que vayan más allá de los retrasos en los correspondientes pagos de esos organismos.

<sup>83</sup>Véase Fomex, *Informe anual 1979*, p. 20, y "Seminario para directores de empresas fabricantes de bienes de capital", en *El mercado de valores*, núm. 41, octubre 13 de 1980, pp. 989 y ss.

### 3.3.4. Importaciones

Aunque desde hace muchos años el Fomex a través de su apoyo a la producción exportable permitía que una parte de sus préstamos pudiera utilizarse en la compra interna de productos extranjeros y en la importación de insumos para fabricar bienes exportables, las cantidades destinadas a las importaciones seguramente fueron ínfimas con respecto a los requerimientos de mercancías externas que demandan las manufacturas exportables.

A partir de abril de 1983 el Fomex anunció el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Profide) con base en 100 millones de dólares que de manera temporal se extraen del Proyecto para el Desarrollo de Industrias de Bienes de Capital (Préstamo 2142-ME), como una contribución urgente solidada al Banco Mundial a fin de apoyar las importaciones de insumos necesarios para la fabricación de productos exporta-

CUADRO 3.18

Financiamiento de bienes de consumo  
en sustitución de importaciones 1982  
(Millones de pesos)

<i>Total</i>	5 219.4
<i>Producción</i>	1 218.7
Muebles y accesorios para baño	77.8
Prendas de vestir	52.2
Muebles domésticos	39.1
Accesorios y partes automotrices	18.8
Acondicionadores de aire	9.4
Máquinas y aparatos domésticos	6.8
Mobiliario y equipo para oficina	2.6
Otros bienes	1 012.0
<i>Compraventa</i>	4 000.7
Automóviles populares	1 008.2
Muebles domésticos	972.4
Materiales para construcción	138.3
Prendas de vestir	136.8
Accesorios y partes automotrices	103.9
Muebles y accesorios para baño	88.2
Máquinas y aparatos domésticos	64.7
Acondicionadores de aire	40.7
Mobiliario y equipo para oficina	13.6
Otros bienes	1 433.9

Fuente: Fomex, *Informe Anual 1982*, cuadro C-32, p. 118.

bles, y que traspasaría Nacional Financiera. Estos recursos se reintegrarán al Proyecto original una vez que se supere esa situación de emergencia y que se ponga en marcha el Proyecto para el Fomento de Exportaciones (véase la sección 1.9 del cap. 1).

Las empresas que podrán hacer uso de los recursos del Profide serán las que cumplan con un plan de exportación anual que consiste en un programa específico de fabricación y venta de mercancías y servicios destinados al exterior. No se incluye a empresas dedicadas a la venta de hidrocarburos, ni de productos petroquímicos. Los recursos del Profide deberán destinarse al financiamiento de insumos de importación pagaderos en dólares; el monto de las divisas que generen las exportaciones deberá ser suficiente para pagar dicho financiamiento; los abastecedores de los bienes y servicios importados tendrán que ser países miembros del Banco Mundial, así como los proveedores de Suiza y Formosa. Dentro de ciertas condiciones, como haber cumplido con las exportaciones previstas, una pequeña parte de dichos insumos importados podrá destinarse al mercado interno.

Este financiamiento se realizará a plazo máximo de 360 días; el monto del préstamo por empresa exportadora no pasará de 60% del valor de las importaciones aprobadas de acuerdo con el plan de exportación anual de cada empresa, ni excederá de 5 millones de dólares. A fin de asegurar ampliamente el pago, el monto del crédito tendrá otro límite, hasta por 25% del total de ingresos previstos que reciba en divisas el exportador. Los intereses que pagará el beneficiario serán de tres puntos porcentuales por arriba de la tasa de interés de las aceptaciones bancarias a plazo de seis meses en el mercado de Nueva York; dos puntos porcentuales quedan a la banca por su intermediación. Si bien para este tipo de operaciones no hay precedentes en el Fomex, la tasa de interés que se fijó resulta muy superior a la que tradicionalmente se aplicaba al financiamiento preferencial a la preexportación y a las ventas externas.

Hasta septiembre de 1983 no se habían realizado operaciones del Profide, especialmente por los aspectos administrativo y burocrático que exigían una serie de requisitos a los exportadores; se tenía previsto que tal vez funcionaría para el primer trimestre de 1984.

### **3.4. Resumen y conclusiones**

1. El Gobierno Federal asignó al Banco de México la adminis-

tración del Fomex desde su fundación en 1962 hasta mediados de 1983 cuando fue traspasado al Banco Nacional de Comercio Exterior. Las autoridades hacendarias y las del banco central se reservaron por muchos años la asignación de los términos de referencia, normas de operación, montos de financiamiento, etc., que aplicó el Fomex a sus actividades. No fue sino a partir de 1974 cuando el Comité Técnico del Fomex comenzó a ampliarse para recibir la influencia de los representantes oficiales que manejan las políticas comercial e industrial del país, así como de los líderes empresariales del sector privado.

2. Las actividades del Fomex se han extendido a través del tiempo. Con una actitud receptiva, flexible y pragmática el Fomex ha procurado atender la mayoría de las necesidades que los empresarios le plantearon en el campo del comercio exterior con el propósito de alentar la entrada y el ahorro de divisas. Sus financiamientos se diversificaron para abarcar las ventas externas o comercialización, la preexportación, los servicios relacionados con la exportación, la producción y venta de bienes y servicios para sustituir las importaciones —incluyendo abastecimientos a la frontera—, extendió la cobertura de sus garantías; en materia de mercancías seleccionadas, de manufacturas (bienes de capital y bienes de consumo) siguió con semimanufacturas y con determinados productos básicos. En abril de 1983 anunció su intención de participar en el financiamiento de las importaciones de insumos para elaborar bienes exportables. Por tanto este ensanchamiento de funciones contribuyó a multiplicar sus operaciones y las empresas beneficiadas, dentro de un mayor ámbito geográfico del país.

3. En el desenvolvimiento del Fomex sobresale el deseo por actuar eficazmente. En su rica experiencia, también se aprecia con claridad una conducta conservadora a fin de prevenir posibles errores o pérdidas. En síntesis, puede afirmarse que el fideicomiso ha cumplido de manera adecuada con los propósitos que le animan, adoptando constantes renovaciones en sus mecanismos financieros, ampliando sus Reglas de Operación e incrementando y diversificando sus financiamientos con la intención de ofrecer créditos que contribuyan a elevar el poder competitivo del productor y del exportador nacional.

4. Sin embargo, en algunas ocasiones su actividad precavida frenó su actuación y probablemente por esa conducta se hayan perdido oportunidades de ganar o ahorrar divisas. A su posición receptiva, generalmente sigue un periodo de estudio —comprobar antes de actuar—, buscar si alguien más puede hacerlo, dejar una etapa experimental previa a la adopción de compromisos;

incluso hay actividades adoptadas en sus Reglas que no fueron puestas en práctica.

5. Esa actitud precavida no fue provocada por insuficiencia de facultades; en ocasiones el fideicomiso actuó probablemente más allá de sus funciones asignadas. El poder del Comité Técnico del Fomex no se limita a los términos que fijan sus Reglas de Operación, puesto que puede autorizar "casos análogos o de excepción"; esto ha sucedido con operaciones especiales de financiamiento que se iniciaron de manera experimental y que posteriormente se inscribieron o no en dichas Reglas. De la misma manera, el fiduciario puede consentir operaciones distintas a las contenidas en las reiteradas Reglas, dentro de los "límites" que fije el Comité Técnico. Esta flexibilidad en las facultades, si bien permite actuar aparentemente sin limitaciones, también oscurece el campo en el que funciona, en detrimento de los beneficiarios potenciales que lo ignoran; además, impide la transparencia que deberían tener sus actividades y deja un margen de discrecionalidad, que implica eventuales distorsiones o la posibilidad de presionar a las autoridades.

6. Esas amplias funciones ocasionalmente fueron subutilizadas. Además, restringió una parte de sus facultades por iniciativa propia, como sucedió a principios de 1981 al aceptar fijar sus tasas de interés de créditos a la exportación a plazo superior a dos años, conforme a los compromisos aprobados por los países industrializados de la OCDE. Los aumentos posteriores a las tasas acordadas en el seno de dicha organización no fueron adoptados por el Fomex, pero ha habido negociaciones de las autoridades mexicanas con las de Estados Unidos que apuntan en ese sentido (véase la nota de pie de página núm. 92).

7. No obstante la continua expansión que registraron los recursos del Fomex, han sido insuficientes para atender plenamente la demanda, sobre todo al diversificar sus financiamientos con cantidades importantes hacia la sustitución de importaciones. Los plazos excesivamente cortos que se conceden no siempre van de acuerdo con la vida productiva de los bienes exportados. Los límites de financiamiento fijados en cada empresa, aunque contribuyen a elevar el número de beneficiarios, implican escasez de recursos. Además, comenzó a generalizarse que el Fomex prestara sus recursos siempre y cuando la banca los complementara con los suyos en términos comerciales para atender los requerimientos; aunque todavía atractivos, esta práctica redujo considerablemente la efectividad del financiamiento preferencial.

8. Si bien algunos datos no publicados fueron complementados mediante la información directa proporcionada por funcio-

narios del Fomex, en el texto de este trabajo se localizan actividades importantes cuyo desarrollo se ignora y que conducen a recomendar que el Fomex presente sus informes anuales más amplios.

9. Otro aspecto se refiere a la falta de definición clara y precisa para conocer las mercancías que se incluyen o no en la lista de los productos seleccionados, susceptibles de financiamiento por parte del fideicomiso. En realidad se aceptan ciertas manufacturas y algunos productos básicos, quedando otros con la posibilidad de ser elegidos, a discreción de las autoridades. Esto se complica más ya que el Banxico dispone de otro instrumento para apoyar al exportador a través de la banca en el financiamiento a productos primarios, pero en condiciones distintas.

10. El hecho de que la gran mayoría de los financiamientos sea de corto plazo indica que el Fomex se circunscribe a una labor de promoción de ventas o al campo de la mercadotecnia para coadyuvar a vender lo que se tiene, ya sea en el exterior o en el mercado interno. Su apoyo es insignificante como generador de nuevos impulsos que descubran oportunidades internacionales o ventajas comparativas que haya en el país o que se promuevan. Esta área queda al amparo de las inversiones de la iniciativa privada, nacional y extranjera, para el establecimiento de industrias o para su ampliación, en la programación industrial, en las inversiones del Gobierno, en los incentivos de utilidades que encuentren los empresarios, etc. Y ya sabemos que la orientación exportadora de la industria nacional no ha sido algo que se haya materializado en forma significativa.

11. No se intentó en esta investigación determinar hasta qué punto los créditos a corto plazo que otorga el Fomex a la exportación fueron un *elemento fundamental* para realizar tales ventas. En la encuesta realizada a mediados de 1982, la mayoría de los entrevistados aseguraron que fue un excelente apoyo y algunos líderes empresariales afirmaron que la comercialización externa de manufacturas no se entorpeció gravemente por falta de financiamiento oportuno y competitivo, gracias al Fomex. Aunque estos créditos preferenciales cubren menos de la mitad del valor de las exportaciones de manufacturas, se pudo comprobar parcialmente la existencia de ventas que no requieren de tal apoyo. Si bien, queda un sector que se percibe —aunque no se cuantificó— y que pretende tener acceso a esos recursos, en donde se encuentra un gran número de pequeños industriales que tienen dificultad para cumplir con los requisitos bancarios.

12. Al observar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas en el lapso de 1970 a 1982, se confirma el pobre desempeño

de la industria mexicana. En las entrevistas que se tuvieron con empresas exportadoras se subrayaron numerosos problemas que limitaban sus ventas. En materia de crédito interno, hicieron hincapié en lo excesivamente caro que resultaba, repercutiendo en costos crecientes y fuera de control. En general predominó la idea de que el apoyo del Fomex, siendo útil, de ninguna manera resolvía los problemas de crédito, al tiempo que se reconocía en este apoyo un complemento que difícilmente determinaba por sí mismo la realización de las exportaciones.

13. De 1979 a 1982 se estima que el monto respectivo de los subsidios que otorgó el Fomex a las exportaciones (ventas externas y preexportación) aumentó de 2 124.9 a 19 854.8 millones de pesos, equivalente a 7.8 y 13.1 por ciento de dicho financiamiento e igual a 3.2 y 6.5 por ciento de los embarques de manufacturas. Esto como consecuencia de que sus tasas de interés se mantuvieron muy bajas, mientras crecía considerablemente el costo comercial del dinero dentro y fuera del país. El elevado gasto para la tesorería del país no tuvo precedente en los años anteriores en que concedió sus financiamientos. Por tanto convendría precisar si ese sacrificio indiscriminado a las exportaciones de manufacturas debe seguir concediéndose en los mismos términos o actuar en forma selectiva de manera que su incidencia en el poder competitivo se vea *efectivamente compensada con sus buenos resultados*.

14. Queda otro aspecto de dichos subsidios, no menos importante, en cuanto a su repercusión externa. Hasta muy recientemente, el Gobierno de Estados Unidos ha planteado acusaciones en contra de las mercancías mexicanas, a las que atribuye haber recibido subvención financiera, habiendo aplicado a una de ellas impuestos compensatorios que neutralizan la supuesta ventaja "artificial" que da el financiamiento del Fomex. Aunque en la práctica esta conducta no ha causado graves perjuicios a México, la posibilidad de que se generalice provocó que las autoridades mexicanas entraran en negociaciones con las de aquel país, solicitando la justificación del supuesto daño. Hasta el verano de 1983 las negociaciones no tuvieron éxito debido a las exageradas pretensiones de Estados Unidos para que México anulara sus incentivos a las exportaciones (fiscales, financieros, etc.). Esta actitud pretende ignorar el uso de subvenciones para incrementar las ventas externas de otros países, incluyendo Estados Unidos; las naciones opulentas no tienen por qué reaccionar sólo con impuestos compensatorios, cuando pueden conceder recursos para ayudar a las industrias potencialmente afectadas, en un plano de colaboración y no de enfrentamiento.

15. Las Reglas de Operación del Fomex definen los financiamientos y garantías que se otorgan a las empresas con mayoría de capital mexicano, de acuerdo con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Las empresas extranjeras tienen acceso únicamente al financiamiento a las ventas externas y a la compraventa en la sustitución de importaciones, si bien se trata de los rubros que absorben la mayor parte del total. No fue posible reconocer el monto recibido por las subsidiarias de las empresas transnacionales radicadas en México; pero debió haber sido importante dada su participación en la industria manufacturera. El que se les otorgue este financiamiento preferencial presupone que es indispensable para la captación o ahorro de divisas que generen a favor del país, no obstante los grandes déficit que producen en sus operaciones de comercio exterior y en general en la balanza de pagos.

16. Al ser un banco central, es apenas natural que el Banxico, al administrar el Fomex, haya elegido actuar como banco de segundo piso en el redescuento de documentos, mientras que la banca de primer piso atiende a la clientela. El utilizar al sector bancario como enlace para el otorgamiento de los financiamientos del fideicomiso ha acarreado notables ventajas en su administración; se llega a la clientela exportadora o a la que sustituye importaciones a través de las numerosas sucursales bancarias y coadyuva a la diversificación geográfica de tales incentivos; resulta mucho más fácil y segura la recuperación o reembolso de los créditos, puesto que la banca intermediaria responde por ellos, etc. Por su parte, esta actividad es muy atractiva para las instituciones bancarias, al ofrecer a su clientela servicios complementarios que tienen gran demanda por lo privilegiado de las tasas de interés, además de los márgenes de beneficio que recibe por participar en estas operaciones.

17. Sobre todo antes de la nacionalización de la banca, hasta agosto de 1982, la labor de intermediación bancaria o de iniciativa que se ha traspasado de manera exclusiva a los banqueros, tiene que ponderarse en cuanto a otros elementos que también han influido y que tal vez han restado eficacia. No se ignoran las ligas financieras de los bancos con los sectores industrial, comercial y de otros servicios, lo que implica el favorecimiento a ciertas empresas para facilitarles el acceso a recursos privilegiados e igualmente ocurre en el caso de otros empresarios que lleven grandes volúmenes de negocios con determinado banco. En el extremo se encuentran los clientes que difícilmente pueden cumplir con las numerosas garantías que se les exigen para ser

“sujetos de crédito”. Los diversos requisitos para la selectividad de la clientela condicionan y limitan el acceso de aquellos empresarios que no tienen suficiente capacidad para cumplir con todos los requerimientos impuestos y que tal vez sean los que más necesitan de ese apoyo para poder exportar.

18. Independientemente de que la banca nacionalizada llegue a superar esas deficiencias, el hecho de que el Fomex tenga *forzosamente* que utilizar de manera única la banca intermediaria, lo aísla del empresario o usuario final del crédito. Puede haber transacciones que impliquen *una acción directa* de parte del instituto que pone los fondos y la clientela que los necesita, acción que se descarta de antemano por la forma en que ha venido operando.

19. Desde mediados de los años sesenta, el Fomex comenzó a otorgar líneas de crédito a algunos organismos financieros y bancos oficiales de América Latina, a fin de promover sus adquisiciones de mercancías y servicios mexicanos. En términos generales puede afirmarse que no han tenido éxito. Hizo falta una mayor labor de promoción, se careció de iniciativa y no hubo contratos importantes a mediano plazo como para garantizar la celebración de ventas. Este es un campo que probablemente se haya descuidado y merezca mayor atención; para ello hace falta una actitud creativa, como ha sucedido con otros países que han aprovechado este mecanismo de créditos al importador, el cual tiene ventajas específicas que no se ganan con el crédito al vendedor. Sin embargo, mientras prevalezca el control de cambios en México y la aguda escasez de moneda extranjera, el uso del crédito al comprador en el exterior seguirá siendo restringido porque el exportador preferirá ser el que capte las divisas y no el importe en moneda nacional de sus ventas.

20. En materia de seguros o garantías a la exportación la tarea se la dividieron el Fomex y la Comesec. En esta complementación, aunque con retraso debido a su tradicional forma conservadora de actuar, correspondió al primero, como organismo oficial, ir atendiendo paulatinamente las necesidades justificadas por los exportadores. Así, de cubrir riesgos políticos pasó a los de preembarque, a los catastróficos, a las garantías contractuales, a las operaciones de “interés nacional” y al reaseguro. El Fomex ha sido muy cuidadoso al registrar valores pequeños por concepto de siniestros acaecidos, y ha recuperado poco después el importe de esos pagos. La apertura que ha sobrevenido al ampliar el número de sus garantías tal vez estuvo acompañada de una moderada dosis de iniciativa para aceptar mayores riesgos, como los denominados de “interés nacional”.

21. Si bien el Fomex se encargó de suplementar de manera importante un sistema de seguros y garantías que permitiera a los exportadores mexicanos ser competitivos en este campo, hubo deficiencia en la coordinación con la Comesec, incluso hubo siniestros en los que se confundieron las áreas de responsabilidad de ambas instituciones con el consiguiente problema para las recuperaciones demandadas; hasta principios de 1982 se definió una coordinación entre los dos organismos.

22. El respaldo financiero que el Fomex ha dado a la preexportación, con respecto a las manufacturas que se exportan, apenas registra de 10 a 15 por ciento del total; además de que los plazos en su mayoría son muy cortos, de 90 días o menos. Es probable que la demanda potencial sea muy grande para este auxilio crediticio. En este caso hace falta una mayor acción o menos pasividad de parte del fideicomiso, si bien corresponde la iniciativa a los empresarios exportadores para promover vigorosamente de parte de las autoridades oficiales que el apoyo financiero preferencial pase verdaderamente de la etapa comercializadora a la de la producción exportable. Como se apuntó en los numerales 10 y 12, hay perspectivas extraordinarias para el Fomex si sus financiamientos se fortalecen en auxilio de las inversiones que generen producción exportable.

23. Desde 1980 las autoridades del fideicomiso decidieron aplicar grandes recursos para la comercialización y el ahorro de divisas que proporciona la sustitución de importaciones, con especial énfasis en los bienes de capital, aunque la mayoría de estos fondos se dedica a cubrir deficiencias temporales de pagos de empresas estatales como Pemex y CFE. No obstante esta actividad requiere de cuantiosas sumas y puede llegar a absorber enormes recursos que limitarían la expansión del redescuento en actividades exportadoras.

24. El crédito del Banco Mundial para crear el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Profide) anunciado en abril de 1983 no será puesto en operación sino hasta principios de 1984. Esto contrasta con las necesidades urgentes de importación que tienen los exportadores y que se suponía el Profide atendería de inmediato. Los requisitos y trámites burocráticos lo han retardado, además de que las tasas de interés fijadas por el Banco Mundial para el exportador resultan muy superiores a las aplicadas tradicionalmente por el Fomex.

## Anexo

### Subvenciones financieras a la exportación y perspectivas de un convenio comercial con Estados Unidos

#### 1. Incentivos al comercio exterior

Dentro de la política económica que el Gobierno de México ha seguido desde la segunda guerra mundial, se aprecia el predominio de estímulos a favor de la producción para sustituir importaciones con respecto a las diversas medidas de aliento a las exportaciones. Este comportamiento no perdió fuerza durante el decenio de los setenta, puesto que prosiguió intermitentemente imperando el proteccionismo, mientras se mantenía un sistema insuficiente de estímulos a la exportación, el cual excepcionalmente pudo neutralizar o equipararse a los incentivos oficiales para atender el mercado interno. Así se confirma cuando se examinan los principales instrumentos de la política comercial: la presencia de tipos de cambio sobrevaluados, los controles a través de los permisos de importación, la estructura arancelaria y la protección efectiva, las sumas de los reintegros de impuestos indirectos a favor de los exportadores, las facilidades para importar insumos necesarios en la exportación, los programas que sujetan las importaciones de ramas industriales conforme al valor respectivo de sus ventas externas, los créditos oficiales a la exportación, etcétera.

Los expertos del Banco Mundial calcularon para 1970, 1975 y diciembre de 1976 que el monto de los incentivos netos a las exportaciones de manufacturas fue respectivamente de -14.4, -9.5 y -14 por ciento. Esto significó la existencia de desincentivos para que el empresario exportara. En 1975, de acuerdo con esos autores, una manufactura vendida en 100 dólares en los mercados mundiales podía producirse y venderse en México por el equivalente a 118.40 dólares; al exportar esa misma mercancía el fabricante mexicano recibía solamente 90.50 dólares; si su margen interno de utilidades era de 20%, exportar le significaba una pérdida de 4.22 dólares por unidad. Para 1980, suponiendo que las autoridades modificaran esta tendencia anti-exportadora los expertos estimaron que dichos estímulos netos podían haber variado de 0.5 a -1.8 por ciento,<sup>84</sup> lo cual difícil-

<sup>84</sup>Véase A World Bank Country Study, *op. cit.*, cuadro 3, p. 20 y cuadro 4, p. 25.

mente ocurrió debido a la sobrevaluación de la moneda, puesto que en ningún momento fue compensada por los alicientes a las ventas externas, no obstante que estos últimos aumentaron; al mismo tiempo se agudizó la debilidad del sector manufacturero en su aportación como generador de divisas vía exportaciones. Esta incapacidad se reconoce por la mínima cantidad que se embarca al exterior con respecto al valor total de la producción; en 1950-1952 y 1959-1961 fue de 3.2%, en 1969-1971 de 3.4% y en 1974-1976 de 4.8 por ciento.<sup>85</sup>

El nuevo Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, poco después de tomar posesión de su cargo expresó: "El proteccionismo que ha caracterizado el desarrollo industrial desde hace más de 30 años y la sobrevaluación casi permanente del peso en la última década, redujeron las posibilidades de competir en los mercados internacionales. El aparato productivo ha requerido de diversos y crecientes subsidios, sólo en los últimos años, se estima que los subsidios a la industria crecieron en 68% anual; no obstante, no se lograron mayores exportaciones (. . .). La agricultura, por su parte, disminuyó su aportación de divisas para el desarrollo al reducirse su superávit y transformarse en déficit en los últimos años. En general, las exportaciones no petroleras se estancaron durante los últimos años".<sup>86</sup>

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la participación de las exportaciones manufactureras dentro del valor de la producción de ese sector industrial permaneció estancada a lo largo del decenio setenta. Según esta misma fuente, el déficit externo del sector manufacturero fue cercano a los 13 000 millones de dólares en 1980, es decir equivalente a 7% del producto interno bruto, en comparación con el 4% del producto en 1970. En cuanto a la futura política de protección y comercio exterior, dicho Plan Nacional afirma: ". . . la estructura de protección relativa apoyará conjuntamente la mayor integración interna del aparato productivo cuidando de no incurrir en el sesgo antiexportador del pasado".<sup>87</sup>

<sup>85</sup>Véase Jaime Ros y Alejandro Vázquez Enríquez, "Industrialización y comercio exterior 1950-1977", cuadro 2, en *Economía mexicana*, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1980, p. 29.

<sup>86</sup>Véase Miguel de la Madrid Hurtado, "Criterios generales de política económica para 1983", en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 12, diciembre de 1982, p. 1287.

<sup>87</sup>Véase "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", en suplemento de *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 6, junio de 1983, pp. 137, 39 y 139, respectivamente.

## 2. Legislación de subvenciones en el GATT

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) regula las subvenciones en sus artículos VI, XVI y XXIII.

El artículo VI permite la aplicación de derechos antidumping y/o derechos compensatorios cuando se introducen productos de un país al mercado de otro a un precio inferior al de su valor "normal", cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a la producción existente o si se retrasa una producción del país afectado. El artículo XVI precisa la subvención como toda forma de protección de los ingresos o de sostén de los precios, que tenga por efecto directa o indirectamente aumentar las exportaciones de una mercancía o reducir las importaciones de un producto. El artículo XXIII faculta a la parte contratante del GATT que considere afectadas sus concesiones o ventajas, al no otorgamiento o al retiro de dichas concesiones u otras obligaciones al amparo del Acuerdo, de manera que pueda proteger sus intereses.

A mediados de 1979, una vez concluidas las últimas negociaciones comerciales multilaterales, se adoptó *ad referendum* el Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, también llamado Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios. Los signatarios reconocieron que las subvenciones pueden traer consecuencias perjudiciales para el comercio y la producción del país afectado; pero también el empleo de las medidas compensatorias puede lesionar a los signatarios y obstaculizar el comercio internacional, por lo que antes de imponer derechos compensatorios debe realizarse una investigación que examine simultáneamente pruebas tanto de la subvención, como del daño causado.<sup>88</sup>

En el Anexo de este Acuerdo aparece una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación. El inciso j) incluye a los sistemas oficiales de garantías y seguros de crédito a la exportación, cuando se cobran primas notablemente insuficientes para cubrir a largo plazo los costos y pérdidas del funcionamiento de dichos sistemas. El inciso k) precisa la concesión oficial de cré-

<sup>88</sup>La posición de los países en desarrollo frente al Código sobre Subvenciones se analiza en una amplia bibliografía. Una breve referencia puede obtenerse en los siguientes documentos: 1) Lorenzo L. Pérez, "Export Subsidies in Developing Countries and the GATT", *Journal of World Trade Law*, noviembre-diciembre de 1976, pp. 529-545, 2) Vijay Laxman Kelkar, "GATT: Export Subsidies and Developing Countries", *Journal of World Trade Law*, julio-agosto de 1980, pp. 368-373, y 3) Bela Balassa, "Code on Subsidies and Countervailing Measures", en *The Newly Industrializing Countries*, Pergamon Press, 1981, pp. 134-136.

ditos a los exportadores a tasas de interés inferiores a las que realmente tienen que pagar para obtener los fondos; o con respecto a las prevalecientes en los mercados internacionales de capital al mismo plazo y moneda que se utiliza; o el pago total o parcial de los costos en que incurran los exportadores o las instituciones financieras para obtener créditos, en la medida en que estos costos se apliquen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación. Dentro de este mismo inciso *k*) se asienta que no será considerada subvención a la exportación cuando el signatario sea parte de un compromiso internacional en materia de créditos oficiales a la exportación o si en la práctica aplica esas disposiciones respecto a sus créditos de exportación.<sup>89</sup>

### 3. Controversias con Estados Unidos e iniciativas de arreglo

Aprovechando esa opción del inciso *k*), a principios de mayo de 1981 por instrucciones del Banxico, el Fomex adoptó las tasas de interés a plazo mayor de dos años para sus créditos a la exportación, prevalecientes en el Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación Apoyados Oficialmente, suscrito en la OCDE. Debido a los cortos plazos que predominan en los créditos a las exportaciones mexicanas, este compromiso resultó más bien simbólico y no le relevó del peligro en cuanto a la eventual aplicación de medidas compensatorias. Además, las mayores tasas aprobadas dentro de ese Consenso y vigentes desde noviembre de 1981, julio de 1982 y enero de 1983, no fueron aplicadas por las autoridades del Banxico.

Conforme a la información proporcionada por la Secretaría de Comercio, de 1972 a 1981 las investigaciones del Gobierno de Estados Unidos (con fallo afirmativo por parte de la Comisión de Comercio Internacional) concluyeron en la aplicación de derechos compensatorios para los siguientes productos mexicanos que entraban a ese mercado argumentando precios de dumping o precios subvencionados: azufre (1972), espadas para telares (1974), plancha de acero (1976 en dos ocasiones), cemento portland (1976) y prendas de cuero para vestir (1981). En la

<sup>89</sup>Véase GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, vol. IV, texto del Acuerdo General, Ginebra, marzo de 1969. El Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI, y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio puede consultarse en GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, vigésimo sexto suplemento, Ginebra, marzo de 1980, p. 62.

mayoría de estos casos el principal motivo para imponer la sanción parece que fue el de supuestos subsidios fiscales y en uno de ellos, el de plancha de acero, se aludió al subsidio por fletes. Solamente en una ocasión el Gobierno estadounidense reclamó y neutralizó el uso del subsidio financiero a la exportación, para azulejos de cerámica; en octubre de 1981 se inició el trámite y posteriormente aplicó el impuesto compensatorio para anular la teórica ventaja de un subsidio de 17.36%, acusando al Fomex de ser el responsable del 7.27% (la diferencia se atribuyó a Cedis 10% y a Ceprofis 0.9 por ciento).

A principios de noviembre de 1982 había varios productos mexicanos sujetos a investigación en Estados Unidos a los cuales probablemente podrían aplicarse a corto plazo los siguientes impuestos compensatorios en términos *ad valorem*: litargirio 3.38%, polipropileno 5.94%, pectina 8.35%, globos y pelotas de látex 9.4 y 15.9 por ciento, ciertos hilados de fibras artificiales 20.84%, algunas fundiciones de metal 60%, amoníaco anhidro 356%, espárragos y negro de humo estaban pendientes de determinarse.<sup>90</sup> Aunque en conjunto el valor de estos productos representa una ínfima parte de las exportaciones a ese país, el peligro de que se generalicen esas medidas proteccionistas preocupa gravemente a los empresarios y a las autoridades mexicanos, sobre todo si se toma en cuenta que, en ocasiones, desde el momento en que se presenta la demanda de aplicación de impuestos compensatorios se procede a hacerla efectiva lo que, independientemente de la prueba del daño, lesiona las ventas y entorpece los abastecimientos.

En la reunión de expertos sobre subsidios y derechos compensatorios México-Estados Unidos, celebrada en noviembre de 1981, se hizo referencia a dos aspectos importantes de las actividades del Fomex. Uno, el gran interés de los representantes norteamericanos por los programas preferenciales de crédito, y especialmente en conocer al Fomex y, otro, la insistencia de

<sup>90</sup>Un buen ejemplo de lo que significa para México tener que defenderse de la eventual aplicación de represalias comerciales por parte de Estados Unidos, de las gestiones oficiales que tiene que llevar a cabo, del cumplimiento de ciertos requisitos y de lo que implica no recibir la prueba del daño conforme al Código sobre Subvenciones, aparece en: Departamento de Comercio de Estados Unidos, "Una decisión estadounidense sobre derechos compensatorios, el caso del amoníaco mexicano", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 8, agosto de 1983, pp. 759-766. Aquí podrá observarse que ambas partes, la supuestamente afectada en Estados Unidos y la mexicana, se someten al escrutinio y al arbitrio gubernamental de aquel país. La decisión definitiva fue que los productores o exportadores mexicanos recibieron subsidios mínimos (de 0.22% *ad valorem*) y por lo tanto no procedió el establecimiento de derechos compensatorios al amoníaco.

los participantes mexicanos por conocer el procedimiento más adecuado para tener acceso a los beneficios del GATT en lo que respecta al Código sobre Subvenciones.

Ante esta situación, las autoridades de la Secretaría de Comercio se plantearon tres opciones: *a)* continuar con la negociación casuística a fin de resolver bilateralmente los problemas conjuntos; *b)* suscribir el Código sobre Subvenciones o un acuerdo con Estados Unidos que implicara un compromiso equivalente, y *c)* negociar algún tipo de convenio a fin de obtener de ese país la garantía de presentar pruebas del daño a cambio de que México redujera sus estímulos a la exportación de manufacturas.

Las autoridades mexicanas se inclinaron por la tercera opción; poco antes de concluir su periodo administrativo sexenal, a principios de noviembre de 1982, terminaron las negociaciones con el diseño de un Proyecto de Entendimiento México-Estados Unidos en materia de Subsídios e Impuestos Compensatorios. Aunque este documento no fue aprobado por el Gobierno de México, la parte que comprometía al Fomex proponía: *a)* que la tasa anual de interés a financiamientos de exportación hasta de dos años se elevara de 6 a 10 por ciento; *b)* que si la tasa interbancaria de Londres (*Libor*) subiera por encima de 14% se mantendría por lo menos un diferencial inferior en cuatro puntos porcentuales (por ejemplo, si alcanzara 20% la del Fomex ascendería a 16%); *c)* en créditos a plazos de dos a diez años se aplicarían las tasas de interés que fijaran en la OCDE los miembros del Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación Apoyados Oficialmente, y *d)* estos compromisos podrían modificarse y hasta anularse si otros países ofrecieran mejores condiciones financieras en los mercados que compitieran con abastecedores mexicanos. Bajo estas condiciones los créditos del Fomex no serían considerados por los Estados Unidos como subvenciones de exportación.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Los otros derechos y obligaciones por parte de México fueron: *a)* continuar la suspensión en el otorgamiento de los Certificados de Devolución de Impuestos (Cedis); *b)* no sería utilizado para la promoción de exportaciones el programa de precios preferenciales para productos petroquímicos básicos; *c)* ningún elemento del Plan Global de Desarrollo ni de sus planes sectoriales sería inconsistente con el artículo 9 del Código sobre Subvenciones (y que a la letra dice: "El presente Acuerdo no se aplicará entre dos signatarios cualesquiera si, en el momento en que uno de ellos lo acepta o se adhiere a él, uno de esos signatarios no consiente en dicha aplicación"); *d)* como país en desarrollo, México acepta los derechos y obligaciones del citado Código; *e)* por su parte, Estados Unidos acepta que cualquier efecto adverso en su mercado por productos mexicanos tendrá que ser demostrado mediante evidencia positiva, y *f)* este acuerdo estaría

Otros antecedentes importantes que también demuestran lo difícil que es tratar de conciliar los intereses comerciales entre México y Estados Unidos fueron, primero, el rechazo de las autoridades mexicanas al convenio comercial que habían firmado sus negociadores con los del país vecino del norte, el 2 de diciembre de 1977, durante las negociaciones comerciales de la ronda Tokio, auspiciada por el GATT. Posteriormente cuando terminaron estas últimas, el Gobierno de México tampoco juzgó apropiado el resultado de esos acuerdos —dominados principalmente por los que tuvo con su principal cliente y proveedor comercial—, y decidió no adherirse al GATT.

No obstante los fracasos recientes, en 1983 se reiniciaron con más vigor las conversaciones por parte de las autoridades mexicanas que siguen insistiendo en alcanzar alguna forma de entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios para que el Gobierno estadounidense le otorgue la “prueba del daño”.<sup>92</sup>

Una investigación de 1960 a 1978 sobre los (25) productos latinoamericanos exportados a Estados Unidos y sometidos a diversas investigaciones por imputárseles ventas a precios de dumping o por haber sido probablemente subvencionados, a fin de imponer medidas compensatorias o para promover algún arreglo que neutralizara o evitara el supuesto daño, muestra el limitado número de estos casos, los pocos productos que fueron afectados, la magnitud de los conflictos y disputas bilaterales, así como

en vigor durante tres años y antes de su conclusión México consideraría “objetivamente” su adhesión al reiterado Código.

<sup>92</sup>Ya estando en la imprenta este libro, supimos que se había concluido otro Proyecto de Entendimiento entre México y Estados Unidos sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios, sujeto aún a la aprobación de los congresos de ambos países. Entre las nuevas concesiones, las autoridades mexicanas aceptan retirar el elemento de subsidio en los financiamientos a la exportación y preexportación, el que se reducirá anualmente en 33% al finalizar 1984, 1985 y 1986 hasta que desaparezca en el último año. Además, los créditos a la exportación a plazo de dos años o más se sujetarán a las tasas del Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación de la OCDE. Otros compromisos estipulan no otorgar subsidios a la exportación a través de Certificados de Devolución de Impuestos, ni mediante la aplicación de precios bajos en energéticos ni en productos petroquímicos básicos; como país en desarrollo, México deberá eliminar o reducir cualquier clase de subvenciones a la exportación cuando su utilización sea “incompatible con sus necesidades en materia de competencia y desarrollo”. Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos no podrá imponer derechos compensatorios a productos mexicanos importados a menos que demuestre que están causando —o amenazando causar— daño material a un sector productivo de este país (véase el diario *Excélsior* del 23 de junio de 1984 y la revista *Proceso* del 25 de junio de 1984).

su costo comercial y político. En particular destaca la buena estrategia negociadora individual de los países latinoamericanos que en términos generales pareció exitosa, si bien no lograron suprimir las barreras del mercado estadounidense.<sup>93</sup>

#### **4. Propuesta para celebrar un convenio comercial con México**

Desde 1979, cuando terminaron las últimas negociaciones multilaterales en el GATT, el Gobierno de Estados Unidos manifestó de diversas formas su inconformidad por no haber adoptado su iniciativa para incluir en dichas negociaciones el renglón de los servicios. Al seguir existiendo a nivel mundial innumerables barreras no arancelarias y desequilibrios negativos de Estados Unidos en su comercio externo (sobre todo con Japón), la opinión pública en Estados Unidos presionó para promover un mejor acceso a sus productos en los mercados internacionales en condiciones comparables a las que ofrece su propio mercado. En 1982 llegaron a su punto máximo las presiones en el Congreso al introducirse varios proyectos de ley que pedían la acción gubernamental para obtener "reciprocidad" en el comercio exterior. Sobresale en estas propuestas el común denominador de imponer represalias como forma de mayor protección contra cualquier país que no conceda un tratamiento a las mercancías estadounidenses, comparable o igual al que esta nación otorga. Y se extiende para incluir negociaciones que le permitan reducir obstáculos en la venta de sus servicios e inversiones extranjeras directas.

En uno de estos proyectos se subrayan los problemas de acceso a los mercados de naciones en desarrollo que se han beneficiado con el tratamiento de nación más favorecida sin que se les hubiera exigido de manera suficiente reducir sus propias trabas. ". . . De particular preocupación son las barreras al comercio y a la inversión que mantienen los países recién industrializados, como México, la República de Corea y el Brasil."<sup>94</sup> En este proyecto de ley se precisa la necesidad de enmendar la Sec-

<sup>93</sup>Véase John S. Odell, "Las exportaciones industriales y las negociaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos", en *Estados Unidos, perspectiva latinoamericana, economía política y política económica de la crisis norteamericana*, cuadernos semestrales, tomo I, Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide), primer semestre, 1980, pp. 189-228.

<sup>94</sup>Véase Senador John C. Danforth, "La necesidad de legislación sobre reciprocidad", en *Perspectivas económicas*, revista trimestral de la economía mundial núm. 43, Information Agency, U.S. 1983, p. 26.

ción 301 de la Ley de Comercio de 1974 para ampliar su alcance y aumentar la autoridad presidencial a fin de imponer represalias contra las prácticas comerciales "injustas" del extranjero. Al mismo tiempo, esta iniciativa pretende legislar para promover aquellas negociaciones que logren acuerdos internacionales a favor de un comercio justo y abierto en el campo de los servicios, en el flujo de inversiones y en la tecnología.

La nueva reciprocidad, promovida a través de represalias, es unilateral e implica el abandono de compromisos multilaterales por parte de quienes participan. La reciprocidad así obtenida violaría el principio fundamental del trato incondicional de nación más favorecida que otorga Estados Unidos desde hace 60 años, con el consiguiente riesgo de guerras comerciales al promover contrarrepresalias.

"Si los Estados Unidos aplicaran una acción de represalia contra otro país por el 'acceso desigual' al mercado de ese país, el trato ya no sería uniforme para todos los proveedores y se violaría el trato de nación más favorecida (MFN) (. . .) En resumen, al adoptar la legislación de reciprocidad basada en la amenaza de represalias, los Estados Unidos entrarían a un territorio nuevo y desconocido al apartarse de la MFN incondicional pasando de una forma pasiva —mediante la negociación de concesiones— a una forma activa o agresiva: la imposición de nuevas barreras comerciales".<sup>95</sup>

Esta nueva actitud de Estados Unidos conmina a sus relaciones con el vecino del sur. En julio de 1983 se concluyó un documento que traducido al español se intitula: *Relaciones comerciales entre Estados Unidos y México, propuesta para un acuerdo comercial bilateral*.<sup>96</sup> Su origen se atribuye a la iniciativa de los líderes de las grandes organizaciones de hombres de negocios de ambos países, habiéndose identificado a la American Cham-

<sup>95</sup>Véase William R. Cline, "Reciprocidad y ventaja comparativa arbitraria", en *Perspectivas económicas*, op. cit., pp. 30-31. El documento original del autor se titula "Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?", y apareció en *Policy Analysis in International Economics 2* (Washington: Institute for International Economics), septiembre de 1982.

<sup>96</sup>Véase "Trade Relations Between the United States and Mexico, Proposal for a Bilateral Commercial Agreement", elaborado por The U.S.-Mexico Bilateral Trade Agreements Subcommittee y el U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee, julio de 1983 (*mimeo.*).

ber of Commerce y al Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI).

Este documento refleja con plena transparencia la preocupación de las autoridades estadounidenses por aplicar a México el nuevo concepto de reciprocidad y con ese propósito han procedido a revisar su política comercial a fin de supeditar lo que ellos consideran concesiones susceptibles de alterarse mediante represalias, si no se adoptan los compromisos que buscan y que podrían formar parte de un acuerdo de comercio bilateral. Enfatiza que la Comisión Conjunta México-Estados Unidos sobre Comercio no es el marco institucional apropiado porque no ha permitido establecer un mecanismo adecuado que genere suficiente confianza y certidumbre, a fin de que los empresarios aprovechen el desarrollo potencial del comercio e inversiones. Reconocen que sus políticas comerciales en ocasiones difieren en asuntos que no se resuelven y en otros quedan disputas, aunque hay casos específicos que se solucionan a base de arreglos a muy alto nivel, pese a que predominan la incertidumbre y las divergencias.

Los autores subrayan los nuevos signos que muestran que este clima de entendimiento —en términos generales favorable a México— está modificándose tanto por la legislación comercial como por el espíritu proteccionista que cada vez se extiende más para afectar las mercancías mexicanas. Insisten en que México ha alcanzado un nivel de desarrollo que lo sitúa como nación relativamente industrializada y que su posición competitiva es fuerte.

Desde hace muchos años los estadounidenses han lamentado estar en desventaja con México. Sus exportadores e inversionistas se quejan de las miríadas de controles y reglamentos mexicanos que, sin previo aviso son modificados sustancialmente y a corto plazo, lo que no sucede en Estados Unidos. Por tanto, en el citado documento (p. 3) afirman lo siguiente:

*“La política comercial estadounidense enfatiza su compromiso internacional hacia un sistema multilateral de libre comercio. Los medios para alcanzar este objetivo son la adopción de reglas que limiten la autonomía de las naciones para restringir o distorsionar las corrientes comerciales y los mecanismos que resuelvan los conflictos entre las naciones participantes, o de otra manera podrán surgir represalias que restrinjan el comercio.”<sup>97</sup>*

<sup>97</sup>El subrayado es nuestro.

Por tanto proponen la previa aceptación de principios básicos que sean compartidos para el logro de objetivos comunes y que sirvan como base indispensable para emprender negociaciones. Entre ellos sobresalen los tres siguientes: *a) Soberanía.* Cada nación es responsable de su propia política económica, pero también debe reconocer que sus decisiones para promover el desarrollo económico interno, en particular en materia de política comercial, pueden afectar a la otra parte y consecuentemente debe reconocer la aceptación de normas o límites a la conducta nacional que sirva a intereses mutuos, y que si una nación ejecuta acciones más allá de esas normas estará sujeta a respuestas compensatorias de la otra parte. *b) Desarrollo.* El desarrollo económico nacional y el aumento del empleo son objetivos fundamentales de ambos países. Al aplicar estas políticas cada uno debe reconocer las necesidades e impedimentos del otro, así como los relativos niveles de desarrollo o progreso. *c) Cooperación.* Al introducir, modificar o retirar las disposiciones de una nación que afecten a la otra, continuará la aplicación de procedimientos y consultas que mitiguen los efectos causados.

Los aspectos económicos considerados como sujetos a compromiso son: *a)* establecimiento de un mecanismo institucional; *b)* intercambio de información sobre medidas o acciones previas a su aplicación, incluyendo por ejemplo el sistema mexicano de permisos o licencias de importación; *c)* respuestas rápidas a consultas requeridas; *d)* disposición de un sistema adecuado para la solución de disputas, incluyendo acudir a terceros para conciliación y arbitraje; *e)* conforme a un calendario, realizar negociaciones para la reducción mutua de barreras arancelarias; *f)* Estados Unidos y México se pondrán pronto de acuerdo sobre la duración y cobertura del esquema general de preferencias arancelarias del primer país en relación con el segundo; *g)* los Estados Unidos asegurarán su tratamiento arancelario especial a los productos que ensamblan las maquiladoras en México; *h)* las autoridades mexicanas consultarán con las de Estados Unidos los incentivos que otorgan a las zonas libres de impuestos; *i)* ambas examinarán conjuntamente sus políticas industriales en lo que se refiere a efectos comerciales, como los requisitos para exportar de ciertos sectores industriales, el contenido de valor agregado interno y las reglas sobre transferencia de tecnología, y será necesario negociar aquellas medidas que se adopten para aliviar los efectos de dichas políticas comerciales, y *j)* las dos naciones comenzarán a negociar a fin de lograr diseñar un acuerdo o convenio sobre los diferentes requisitos y re-

glas, dentro de los cuales se efectúa la inversión extranjera directa.

En materia de subvenciones a la exportación e impuestos compensatorios, México informará a Estados Unidos sobre la naturaleza y duración de las primeras más allá del periodo posdevaluatorio de su moneda. Ambos llegarán a un acuerdo sobre el uso de subsidios y los compromisos que adquieran. Este acuerdo podría incluir la eliminación y/o reducción de subvenciones a las exportaciones mexicanas. Estados Unidos concederá la prueba del daño a las importaciones procedentes de México durante un periodo de transición mientras persisten y comienzan a eliminarse dichas subvenciones.

Un convenio bilateral, como el propuesto, se reconoce inconsistente durante algún tiempo con el trato de nación más favorecida y con el libre comercio multilateral que pregona Estados Unidos, por lo que requeriría permiso especial de las partes contratantes del GATT. Además dicho convenio quedaría abierto al público y sería sometido a los congresos de ambos países. Por último, los autores del documento analizado juzgan no subestimar el costo que implica llegar al convenio; añaden que de no lograrlo sería considerablemente más grave si se le mide en términos de pérdidas en el comercio e inversiones, de proseguir las disputas y el proteccionismo de ambos países.

La iniciativa para negociar un convenio comercial con México en los términos expuestos parece excesivamente ambiciosa. Aún aceptando la conveniencia, si bien no urgente, de un acuerdo general de comercio que dé certidumbre y mayor confianza a los empresarios participantes, resulta difícil desde el punto de vista de México creer en la posibilidad de negociar con base en lo sugerido, partiendo de la aceptación de principios iniciales en materia de soberanía, desarrollo y cooperación que significarían cambios históricos en la tradicional posición mexicana. Tal vez no sea el mejor de los comienzos ingresar a una atmósfera que se genera mediante el peligro de mayores represalias si los mexicanos no se proponen negociar y mucho menos bajo el nuevo concepto de reciprocidad. Los resultados de los últimos años en materia de negociaciones comerciales entre ambos países obviamente tampoco son alentadores para insistir. Por si todo esto no fuera suficiente, hay que añadir la crisis económica por la que atraviesa México, sus graves problemas de balanza de pagos, la reprogramación de su enorme deuda externa y la imperiosa necesidad de mantener rigurosos controles a la importación (en donde también participa desde hace poco tiempo el control de cambios).

Otro aspecto delicado se refiere a la índole abierta que tendrían las mutuas concesiones con el escrutinio público y de los congresos en ambos países, lo que abriría polémicas y opiniones con tendencia a radicalizarse que lesionarían en vez de ayudar. En síntesis, tomando en cuenta estas consideraciones puede afirmarse que se carece del clima político adecuado y no parece oportuno el inicio de conversaciones sobre un convenio bilateral de la naturaleza antes expresada.

Se sugiere volver a pensar en la búsqueda mutua de acuerdos parciales sobre aspectos específicos que convengan a los dos países y en donde exista voluntad política; el trato generoso por parte de Estados Unidos parece un condicionante fundamental, además de mayor comprensión y entendimiento mutuo; pequeños logros pueden preparar el camino para proseguir hacia objetivos mayores. Una muestra de esta buena voluntad significaría el abandono de la clase de reciprocidad que Estados Unidos está demandando en las negociaciones.

Aceptar compromisos que en el futuro lleguen a convertirse en freno a la promoción de exportaciones (como anular alicientes financieros y fiscales), hacia el mercado más importante, puede implicar promesas difíciles de cumplir. La pequeñez de los subsidios a las ventas externas de productos mexicanos, aunado a lo insignificante del daño potencial que pueden ejercer a la industria estadounidense empuja a la búsqueda de otros mecanismos de correspondencia. La mejor solución sería conceder ayuda interna a esas empresas estadounidenses, que se justificara, y no lesionar externamente con impuestos compensatorios. Todo esto, dentro del marco general de armonía que guardan las múltiples relaciones entre ambos países.

## Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A.

### 4.1. Antecedentes

Al establecerse el Fomex, una de sus facultades iniciales era otorgar garantías de crédito contra riesgos políticos en auxilio del exportador. En respuesta a reiteradas solicitudes del sector privado,<sup>98</sup> el fideicomiso fue ampliando sus coberturas de riesgos, pero el seguro para cubrir las contingencias de carácter comercial —después de realizar los estudios pertinentes— fue encomendado por el Estado a una empresa aseguradora privada, que se estableció a mediados de 1970, denominada Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec). Ambas instituciones han compartido el propósito de complementarse para tratar de ofrecerle al exportador los seguros y garantías que necesite a fin de situarlo en un plano de igualdad frente a sus competidores en los mercados internacionales.

Entre las condiciones que un importador toma en cuenta para decidir la compra de productos y de servicios a diferentes proveedores están las facilidades de pago, cuanto más importantes según el mayor valor agregado y vida productiva de las mercancías, como la de los bienes de consumo de uso duradero y la de los bienes de inversión. De ahí que sea un factor de competencia decisivo la concesión de créditos. Sin embargo, el entregar esos productos contra una promesa de pago presupone un riesgo; como generalmente se trata de financiamientos a plazos y tasas de interés preferencial en los que intervienen directa o indirectamente los gobiernos, éstos extienden su tratamiento espe-

<sup>98</sup>En 1967 los empresarios de manera organizada solicitaron que ese fideicomiso expidiera el seguro contra riesgos comerciales a la exportación. Véase la ponencia de Enrique Espino Barros de la Asociación para el Fomento de Exportaciones Mexicanas, A.C. presentada en la Convención Nacional de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, celebrada del 9 al 22 de noviembre de 1967.

cial a los seguros o garantías a la exportación puesto que sin ellos el exportador no puede tener acceso a los créditos que necesita para su clientela, ni contar con los beneficios propios de esos seguros. En la competencia mundial por obtener o conservar mercados es común que los gobiernos subsidien tanto los créditos como los seguros a la exportación.

Como es normal que suceda, el exportador de los países de incipiente desarrollo económico no dispone internamente del seguro o garantía que le demanda la banca para conceder crédito a su cliente-importador. En estas condiciones tendrá que exigirle a éste que le pague mediante una carta irrevocable de crédito o un aval bancario; el alto costo de estos instrumentos de pago afecta la capacidad financiera del importador y dificulta las operaciones. Por tanto, el vendedor tiene que procurar ajustarse a las condiciones de pago que ofrezcan sus competidores, los cuales comúnmente disponen en sus propios países de los seguros requeridos y así disminuyen los riesgos a un costo razonable (sin la intervención o anuencia del comprador). A partir de cierto grado de evolución económica, todas las naciones tienen diversos sistemas de apoyo financiero y de otorgamiento de seguros o garantías a sus exportaciones.

No solamente el importador obtiene ventajas a través de las facilidades de pago. El exportador también recibe numerosos beneficios, las comisiones o primas que paga por el seguro pueden ser absorbidas en los márgenes de utilidad y/o en los precios de las mercancías e incluso podrá deducirse fiscalmente el pago de las mismas. En caso de que el deudor no pague, puede recuperar gran parte de su inversión, lo que le permite adquirir la confianza necesaria para concurrir y fortalecer su presencia en los mercados internacionales. La parte no recuperada a través del seguro puede registrarse como pérdida, para efectos fiscales, con mayor facilidad, ya que existirá la constancia de la aseguradora. La clasificación de riesgos y la selección de la clientela que la aseguradora lleva a cabo, contribuye a una mejor recuperación de su cartera de créditos; además de que el seguro de crédito proporciona asesoría en la formación de las operaciones y en la cobranza. Facilita al exportador el acceso al financiamiento bancario, puesto que mejora su cartera de clientes y su posición financiera; los derechos de las pólizas pueden cederse a la banca para la obtención de recursos adicionales, etcétera.

A iniciativa de la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en septiembre de 1968 se integró una Comisión Tripartita con el fin de proponer las bases

para organizar en México una empresa que operaría el seguro de crédito de exportación. En esa Comisión participaron representantes de la propia Secretaría, del Banco de México y de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (Amis). La actuación e interés de esta última le llevó a establecer un Centro de Estudios del Seguro de Crédito de Exportación, en donde se elaboraron todos los estudios que utilizó dicha Comisión para el desarrollo de su programa de trabajo. Este Centro desapareció poco después de que la Comisión Tripartita terminara su informe el 28 de octubre de 1969.<sup>99</sup>

Esa Comisión reconoció que los exportadores mexicanos resentían la ausencia de un sistema satisfactorio de protección contra riesgos comerciales, el cual constituía uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de las ventas externas. Añadió que el proceso de industrialización del país y la diversificación de la producción manufacturera le capacitaban para ampliar y abrir nuevos mercados, por lo que al ofrecer precios y calidad competitivos frente a otros proveedores también necesitaban disponer de iguales condiciones de financiamiento debidamente protegidos ante la eventual falta de recuperación de sus créditos.

Después de justificar la necesidad del seguro de crédito a la exportación, analizó los diversos elementos que deberían tomarse en cuenta para hacerlo operativo: globalidad de riesgos, coberturas y tipos de póliza, riesgos excluidos, participación del asegurado en los riesgos, configuración del siniestro y determinación de la pérdida, indemnizaciones, monto de las primas, etcétera.

Desde un principio, las autoridades hacendarias consideraron que el seguro de crédito para cubrir los riesgos comerciales de la exportación debía ser manejado por una sociedad anónima de capital privado. Se pensó que de esta manera el servicio sería más ágil y expedito y a los menores costos posibles. Siendo el seguro de crédito una rama del seguro de daños en general, era preferible aprovechar la experiencia de los profesionales para prestarse en la forma más técnica posible. La orga-

<sup>99</sup>Véase "Informe que rinde la Comisión Tripartita, convocada por el Director General de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proponer las bases sobre las cuales puede organizarse, en México, una empresa que practique el seguro de crédito de exportación" (*mimeo.*), 28 de octubre de 1969, p. 23. Destaca la relación de documentos que se anexaron, agrupados en los cinco temas siguientes: 1) necesidad del seguro de crédito; 2) estudio de la técnica operativa; 3) apreciación de la magnitud y características del mercado; 4) consideración sobre factibilidad económica, y 5) forma institucional y monto inicial de capital.

nización administrativa de los aseguradores privados y las relaciones de dicho sector con los reaseguradores internacionales podría contribuir a una mejor distribución de riesgos. A la buena disposición de los aseguradores privados se añadió el interés por parte del Estado para no desviar recursos hacia esa nueva actividad, puesto que la forma institucional que se adoptaría debía ser autosuficiente en materia financiera.

De esta manera el nuevo organismo limitaría su participación en el seguro de crédito a los aspectos que pudieran atenderse sobre bases comerciales; asegurar sólo exportaciones a plazos corto y mediano; otorgar su protección únicamente en relación con ciertos mercados; limitar las pérdidas anuales a un monto determinado; contar con un esquema de reaseguro que respondiera adecuadamente a sus necesidades, y disponer de apoyo oficial cuando los resultados de la operación lo ameritaran. La parte no comercial de este mercado: riesgos de carácter político y catastrófico de las exportaciones quedaría a cargo del seguro por parte del Estado, a lo cual se añadiría cualquier otro riesgo que no fuera cubierto sobre bases de rentabilidad por su monto, plazo o peligrosidad y que se les clasificaría como operaciones de "interés nacional". Se recomendó que estas últimas fueran incluidas en el programa de garantías a la exportación del Fomex.

Al considerar la factibilidad económica de un programa de seguro de crédito de exportación en México, se tomó en cuenta el costo de operación (gastos de administración y siniestralidad), el volumen de las cantidades aseguradas y el plazo para alcanzar el punto de equilibrio (costo igual a beneficio). Se calculó que con una suma asegurada de 600 millones de pesos se alcanzaría el punto de equilibrio, las utilidades absorberían las pérdidas acumuladas de años anteriores, lo que sucedería en un plazo de alrededor de seis años, previéndose utilidades para los accionistas a partir del séptimo año.

Se dijo que la prestación de este servicio se iniciaría con las desventajas propias de un pequeño mercado y de una clase exportadora reducida, aunado a la falta natural de experiencia. Además para que pudiera ser manejado sobre bases comerciales debía haber una adecuada relación entre riesgos y primas. Sin embargo, como se pretendía proporcionar este servicio en las mismas condiciones en las que pueden obtenerlo los proveedores de otros países, las primas deberían fijarse a tasas similares. Consecuentemente había que buscar la manera de compensar estas desventajas, adoptando medidas adecuadas de respaldo.

A este respecto, los apoyos que se recomendaron para la nueva empresa se resumen en ocho puntos:

1. Si la principal dificultad para el programa de seguro de crédito era el reducido y poco diversificado mercado, deberían ofrecerse mayores operaciones, por lo que se sugirió que el financiamiento de exportaciones a tasas preferenciales se supeditara a la previa obtención del seguro de crédito. De esta manera su continuidad se apoyaría en la mutualidad o solidaridad colectiva, a la vez que se brindaría protección efectiva a un mayor número de exportadores ayudándoles en la selección de países, productos y clientes, y se coadyuvaría a un mejor conocimiento de los sistemas y procedimientos de comercialización externa. Además, al disminuir la peligrosidad de las operaciones, se pensó que la banca comercial podría reducir su tasa de descuento que financia con recursos del Fomex; así, los exportadores no solamente obtendrían mayor acceso al financiamiento bancario sino una mayor liquidez en su cartera.

2. La Comisión subrayó que la obligatoriedad del seguro permitiría disponer de un mercado suficiente para reducir sus gastos de administración, por lo que la nueva empresa debería comprometerse a limitar sus utilidades a un cierto porcentaje y a utilizar el excedente en la ampliación y mejoramiento de sus servicios, especialmente reduciendo las primas y otros gastos a cargo de los exportadores.

3. El éxito de un programa comercial de seguro de crédito depende en gran parte de sus posibilidades de reaseguro, las cuales le dan mayor capacidad para atender el mercado y le facilitan una mayor distribución de los riesgos asumidos. Una capacidad de aceptación de 1.5 millones de pesos permitiría atender la mayor parte de las necesidades; montos superiores se manejarían a través de contratos facultativos, hasta tener suficiente experiencia. Aconsejaron que el reaseguro se operara en los primeros años a través de contratos de cuota-parte. Se recomendó que en la distribución del reaseguro participaran las compañías de seguros privadas con 66% de todos los reaseguros a plazo menor de tres años y se comprometerían a que los reaseguradores proporcionaran la diferencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el organismo que ésta designara, tomaría la parte del excedente de 1.5 millones a través de contratos facultativos, así como la parte de los créditos a más de tres años que no pudieran ser colocados en el país o en el extranjero.

4. Debido al alto costo de operación del seguro de crédito de exportación, se sugirió que los gastos de administración podrían reducirse considerablemente si se les combinaba con el seguro de crédito interno. Por tanto, se propuso determinar la factibilidad de este proyecto.

5. A fin de llevar a cabo el seguro de crédito de exportación se recomendó que el sector asegurador participara de manera conjunta y para ello se pidió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que autorizara a todas las compañías de seguros a que contribuyeran a aumentar el capital de la nueva empresa, proponiendo que tal inversión se hiciera equivalente a otra de reservas en valores del Estado. Además, se sugirió que el seguro de crédito fuera de interés público, para que se canalizara el ahorro de dichas instituciones hacia actividades de interés nacional. Se recomendó que el capital social a suscribirse inicialmente fuera de 10 millones de pesos.

6. Tomando en cuenta que la aseguradora de crédito tendría que enfrentarse a muchas dificultades derivadas del alto costo y complejidad de su operación, lo reducido y poco diversificado del mercado y el carecer de experiencia, lo que afectaría su situación financiera, se aconsejó maximizar el rendimiento de sus inversiones durante los primeros años de operación, por lo que se recomendó que la Secretaría de Hacienda le estableciera un régimen especial de inversión.

7. Se aceptó que la aseguradora de crédito dependería de sus propios medios económicos y subsistiría a pesar de las pérdidas previstas durante sus primeros años de operación; no obstante se mencionó la posibilidad de que la aseguradora obtuviera créditos a bajas tasas de interés.

8. Para que el seguro del crédito sea un instrumento eficaz de promoción de exportaciones, se requiere que éste se otorgue a precios competitivos; por ello se solicitó eximirle del impuesto sobre las primas, de la misma forma en que se ha hecho con otros seguros de interés colectivo, como el de la habitación popular.

Además de las facilidades mencionadas, se insistió en que la nueva empresa se coordinara con otras instituciones que participaran en el fomento de las exportaciones. Particularmente mencionaron que debería ser ágil y expedito el manejo de sus programas reduciendo a un mínimo los trámites. La Comisión Tripartita reconoció que la presencia de este nuevo organismo y del Fomex podría duplicar las gestiones de los exportadores; por tanto aconsejaron que la Aseguradora administrara, a nombre y por cuenta del Fomex, algunos aspectos del programa contra riesgos políticos a cargo de esta última institución. Sin embargo se creyó conveniente esperar a que la nueva empresa quedara debidamente organizada antes de fusionar el trato con los exportadores.

## 4.2. Establecimiento

Como resultado del Informe de la Comisión Tripartita, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la creación de la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec), la cual se estableció el 14 de mayo de 1970 e inició sus operaciones el 6 de agosto del mismo año, quedando formada por un consorcio de 40 compañías aseguradoras mexicanas, de las cuales 39 eran empresas privadas —algunas dependientes de los bancos— y sólo una del sector público, la Aseguradora Mexicana, S.A. El 30 de abril de 1982 ingresó el Banco de México al adquirir acciones de la Comesec por el equivalente a 10% de su capital social, correspondiéndole 6.5% a la aseguradora estatal (en el Anexo de este capítulo se encuentran los nombres de las compañías que a mediados de 1983 integraban la Comesec, su número se redujo a 36 debido a fusiones que hubo entre ellas).

En general hay una notable conformación de la Comesec a los términos previstos por la Comisión Tripartita. Sólo algunas pocas de sus recomendaciones no se llevaron a la práctica, sobre todo porque no hubo necesidad. A partir del segundo año esa Compañía registró utilidades y desde el tercero estuvo capacitada para distribuir dividendos a sus accionistas. Probablemente por eso no fue indispensable que se le otorgaran créditos a bajas tasas de interés, ni tampoco que se le eximiera del pago de impuestos sobre las primas. Tal vez como consecuencia de la favorable respuesta que obtuvo la Comesec por parte de las empresas reaseguradoras nacionales e internacionales, la Secretaría de Hacienda se abstuvo de participar en el campo de los reaseguros de dicha Compañía. La ventanilla única que la Comesec, de acuerdo con el Fomex, pudo haber abierto para evitar duplicaciones en las gestiones de los exportadores para solicitar los seguros y garantías que demandan, no llegó a establecerse.

Desde mediados de 1963 en que el Fomex comenzó a financiar las ventas externas, hasta junio de 1971, exigió que se contara con una carta de crédito, aval o garantía bancaria que asegurara la recuperación al cubrir los riesgos denominados de carácter comercial por insolvencia del importador. Una parte de estos gastos del exportador mexicano fue compensada por el Fomex. A partir de julio de 1971 desapareció esta compensación puesto que la póliza de seguro fue emitida por la Comesec, si bien parte de esos créditos siguieron garantizados por cartas bancarias o por instituciones del sector público del país importador, o por otros medios aceptables para el Fomex.

### 4.3. Requisitos y coberturas

El seguro de crédito a la exportación protege al vendedor mediante una indemnización contra los riesgos de carácter comercial originados por la incapacidad financiera del importador para cubrir sus adeudos. Esta insolvencia, de acuerdo con las reglas de la Comesecc, tiene cinco connotaciones principales: *a)* insolvencia legal; cuando hay una declaración judicial de quiebra o de suspensión de pagos; *b)* insolvencia de hecho; cuando existen "evidencias" de que la situación económica del deudor es tal que no será posible recuperar el crédito; *c)* presunción de insolvencia o mora prolongada; hasta 1976 se fijaron doce meses y desde 1977 se aplicaron 180 días, plazo último para indemnizar si no se hubiera podido cobrar un crédito después de su vencimiento o prórroga, a pesar de las gestiones efectuadas; *d)* imposibilidad económica del importador para tomar posesión de las mercancías, y *e)* cuando se detienen los envíos en tránsito o se suspende la entrega de las mercancías por la inminente insolvencia del importador. Estos conceptos de riesgos que asegura la Comesecc, si bien son los más comunes en el comercio internacional, son los mismos desde que se estableció hasta finales de 1982, no obstante que estudiaría la magnitud de las necesidades de los empresarios exportadores, tomando en cuenta el seguro de crédito de exportación que aplican otros países y que se fueran adoptando paulatinamente "...a fin de ofrecer el servicio más completo posible al sector exportador de México".<sup>100</sup>

La Compañía ofrece dos tipos de pólizas, la global y la específica. La primera cubre créditos a las exportaciones de productos primarios y manufacturas que se venden a plazos hasta de un año; se llama global porque pretende incluir todas las operaciones que realice un exportador dentro de ese término a fin de diversificar riesgos y pagar primas más bajas por su seguro. La duración anual es renovable automáticamente. La suma asegurada comprende el valor de la factura e incluye intereses ordinarios, el pago de transportes y otros gastos adicionales. La póliza específica se aplica a las exportaciones que van acompañadas de créditos hasta de cinco años (o más previo estudio), que normalmente se refieren a bienes de capital, con una cobertura contratada individualmente; esta póliza puede también uti-

<sup>100</sup>Comesecc, *Seguro de crédito de exportación, qué es ... cómo funciona*, párrafo 13, septiembre de 1970 y su reimpresión en febrero de 1977.

lizarse, aunque no es común, para asegurar algunas operaciones de corto plazo.<sup>101</sup>

Si bien los requisitos para obtener créditos a la exportación a plazo mayor de un año son fijados por el Fomex, al asegurar tales créditos también interviene la Comesecc y exige las siguientes condicionantes: *a)* que se pacten amortizaciones semestrales o de menor plazo; *b)* que la falta de pago de un documento implique cubrir todo el crédito pendiente; *c)* que el bien facturado sirva como garantía del crédito, y *d)* que exista un anticipo al vendedor mínimo de 20% del valor de la mercancía; la suma asegurada comprende el valor de la factura menos ese porcentaje, más gastos de transporte y otros. Si bien estos requisitos son usuales en el comercio mundial, se antojan rígidos puesto que aparentemente no dejan opción para adaptarlos cuando sea necesario a la competencia internacional.

Desde el inicio de actividades al mes de agosto de 1976, la cobertura sobre las sumas aseguradas fue hasta de 80% de la pérdida neta definitiva en los créditos a corto plazo y hasta de 70% en las operaciones a medio y largo plazos. Después de la devaluación y flotación de la moneda mexicana en septiembre del mismo año, el Consejo de Administración de la Comesecc elevó dichas coberturas en cinco puntos porcentuales. También a partir del 1° de septiembre de 1976, las indemnizaciones de los créditos que estaban asegurados en dólares de Estados Unidos fueron pagados en esa moneda, lo que abarcó prácticamente a todas las exportaciones aseguradas. Desde la misma fecha de 1982, con el establecimiento del control de cambios generalizado (se regresó a la situación imperante hasta agosto de 1976), las indemnizaciones se pagarán en moneda nacional al tipo de cambio que fijen las autoridades del Banco de México al momento de la liquidación del siniestro.

De acuerdo a la Comesecc, son diversos los factores que influyen en la determinación del monto del pago o prima para la obtención de un seguro de crédito a la exportación; entre los principales elementos destacan: *a)* experiencia del exportador y volumen de sus operaciones; *b)* situación financiera del comprador; *c)* posición económica y estabilidad política del país de destino de los bienes, y *d)* las características de la operación asegurada (monto, plazo, forma de documentación, clase de mercancía,

<sup>101</sup> Véanse Comesecc, *Póliza global* (s.f.), y Comesecc, *Póliza específica*. (s.f.). Sergio Schaar Chabat, "El seguro de crédito a la exportación, qué es, cómo funciona, cuáles son sus ventajas", en *Seminario para el Fomento de las Exportaciones*, ANIERM, 22 de julio de 1976, pp. 65-71.

etc.). Se aseguran las ventas con facilidades de pago para cualquier mercancía, manufactura o producto primario y, en principio, para todos los países, pero se exceptúan algunos como los socialistas cuyas operaciones comerciales las garantiza el Estado, en otros se debe a las malas condiciones económicas, políticas o sociales imperantes. A finales de 1982 había 56 países (clasificados en cuatro categorías) de destino de las exportaciones que cubre el seguro.

De acuerdo con las prácticas de la Comesecc, el valor de las primas depende de diversos factores que se conjugan para asignar a cada clase de riesgo "el precio más equitativo" y no define la prima representativa del seguro de crédito. Para los riesgos que clasifica, la Comesecc aplica 576 primas diferentes en póliza global para cubrir operaciones de 30 a 360 días y 160 tasas en póliza específica para plazos de 6 a 60 meses.<sup>102</sup> La póliza global fluctúa de 0.22 a 2.55 por ciento de la suma asegurada y la póliza específica varía de 0.50 a 5.97 por ciento de la cifra asegurada.

Cuando los importadores demandan plazos adicionales, es frecuente que la extensión de un crédito se otorgue en apoyo a los asegurados, pero como implica una agravación del riesgo al modificarse las condiciones originalmente pactadas, se cotiza una sobreprima que depende de la duración de la prórroga. La moneda para el pago de las primas por parte de los exportadores ha sido la misma que la utilizada en las coberturas de las sumas aseguradas. A iniciativa del Comité Coordinador Empresarial y de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, a partir del 1º de septiembre de 1977 bajó en 10% la tarifa aplicable a dichas primas de seguros.<sup>103</sup>

Además del pago de una prima mínima anual, el exportador tiene que realizar otros gastos y cumplir con ciertas obligaciones. Para evaluar los riesgos de un seguro que vaya a otorgar, la Comesecc cobra una contribución mínima por investigar la solvencia del cliente; en póliza global esta cuota varía conforme al límite del crédito, de 8 000 a 240 000 dólares, el importe de la contribución fluctúa de 8 a 40 dólares o su equivalente en moneda nacional y en cantidades mayores se aplica el 0.25 al millar. En póliza específica de uno a tres años dichas cuotas suben en 50% y a más de tres años ascienden en 100%. El exportador está obligado a mantener en la Comesecc un depósito anual en

<sup>102</sup>Comesecc, *Seguro de crédito de exportación, qué es ... cómo funciona*, párrafo 39, febrero de 1977.

<sup>103</sup>Comesecc, *Informe anual, 1977*, p. 9.

garantía; varía según el volumen de sus operaciones y su monto máximo es de 1 250 dólares o su equivalente en moneda nacional, el cual cauciona las obligaciones pecuniarias del asegurado; no devenga intereses y es reembolsado en el momento de efectuarse la liquidación final. Además de las medidas preventivas a cargo del asegurado, tan pronto como el pago de su crédito no sea recuperado oportunamente debe iniciar las acciones procesales en contra del deudor —mismas que haría aunque no tuviera seguro—, incluyendo los gastos judiciales; en esta actividad la Comesec le proporciona ayuda técnica. Este comportamiento es muy importante para poder reclamar la indemnización puesto que la Compañía exige, entre otros requerimientos, “Que se hayan satisfecho, debida y oportunamente, los requisitos necesarios para mantener íntegros todos los derechos relacionados con el crédito siniestrado, y se hayan ejercitado las acciones tendientes a su recuperación. . .”. La pérdida neta definitiva se determina cuando la Compañía reciba “prueba suficiente” de que se ha presentado alguno de los siniestros por los riesgos cubiertos.<sup>104</sup>

A partir de 1976 se inició en México el financiamiento bancario de las exportaciones denominado “sin recurso” o “sin vía de regreso”; esto permite vender exclusivamente a instituciones mexicanas de crédito los documentos de la cartera de clientes (letras de cambio o pagarés) asegurados mediante pólizas, de tal manera que el empresario convierte sus ventas a plazo en operaciones al contado, sin afectar sus límites de préstamos bancarios; esta ventaja es mayor para los fabricantes de bienes de capital debido al monto de sus inversiones y a la acumulación de pasivos contingentes que les limitan el acceso al crédito bancario. El exportador responde por separado ante el banco de la parte del riesgo no cubierta por el seguro de crédito e incluso por la parte correspondiente al seguro; cuando por causas imputables al propio exportador no se puede hacer efectivo el pago indemnizatorio emitirá una carta-fianza, además de cubrir los requisitos que exigen los bancos.<sup>105</sup>

No hubo información disponible para cuantificar esta clase de financiamiento “sin recurso”. La opinión que se obtuvo es que su uso está poco generalizado, no obstante la gran importancia que podría tener para el exportador. Esto se debe apa-

<sup>104</sup>Véanse las pólizas global y específica, *op. cit.*

<sup>105</sup>Comesec, *Noticias y comentarios Comesec*, núm. 1, julio de 1977. “Financiamiento sin recurso para las exportaciones”, en *Expansión*, 3 de agosto de 1977, pp. 38-40.

rentemente a un problema de interpretación jurídica. El banco al comprar la cartera del exportador, y si el importador no paga esos documentos, está impedido para cobrarlos al propio exportador; legalmente se considera que no hay endoso sin responsabilidad, cuando el girador del documento y beneficiario es el endosante. El alto riesgo implica que la institución de crédito no podrá cobrarle al exportador.

En los casos de mora prolongada, cuando el exportador contrató con el Fomex el riesgo político y cedió en favor de un banco los derechos de su póliza de la Comesecc, a fin de que dicho asegurado no lleve perjuicio con los intereses que el banco le cargaría, el Fomex le otorga el financiamiento "puente" por el cual llegados los 180 días de la mora, la Comesecc o el Fomex, según se trate respectivamente de un riesgo comercial o político, pagarán la indemnización. Este sistema funciona desde 1976. Los datos del Fomex sobre esta clase de financiamiento indican que son de muy poca importancia.<sup>106</sup>

En el Informe anual de 1973 (p. 3) se afirma que prácticamente desde esa fecha se había logrado el ambicioso propósito de que las pólizas de seguro de crédito fueran aceptadas por la banca para garantizar sus financiamientos de exportación, especialmente en el caso de los pequeños y medianos empresarios. E incluso ". . . se ha avanzado hacia la meta de que los créditos de la banca descansan preferentemente en la solvencia de los importadores extranjeros, garantizada por el seguro de crédito, más que en la del propio exportador mexicano, como ha sucedido tradicionalmente". Esto último hasta mediados de 1983 no se había logrado, puesto que los bancos aceptan el seguro de crédito, pero siempre han exigido la responsabilidad del exportador, a pesar de que el Fomex en su financiamiento a las ventas externas elevara los márgenes a favor de la institución de crédito cuando el exportador endosaba sin su responsabilidad el documento de cobro.

Por otra parte, la aprobación de la banca de las pólizas de la Comesecc como garantía colateral de los financiamientos del Fomex a la exportación, ha contribuido a que el empresario que realiza ventas externas pueda obtener mayores facilidades crediticias, sin que la institución de crédito ni el exportador aumenten su propio riesgo.

La Comesecc entre sus actividades ha cuidado de prevenir a

<sup>106</sup>Véase en el capítulo correspondiente al Fomex la sección dedicada a garantías a la exportación (3.3.1.8.).

su clientela ante la ocurrencia de siniestros mediante tres mecanismos:

1. Asesorando en la instrumentación de las operaciones. A través de su Dirección Jurídica y de su red internacional de abogados (80 especialistas en aspectos mercantiles ubicados en los países asegurables y que intervienen en la cobranza) aconseja al exportador en cuanto a los términos legales de una operación, revisando y proponiendo cláusulas contractuales, prendas, hipotecas, reservas de dominio, pagarés, letras de cambio, etc., lo que contribuye a dar certeza en las recuperaciones o salvamentos. Dentro del área de servicio a los asegurados, la Comesec diseñó una mecánica para proporcionar información a los bancos que como cesionarios financian a las exportaciones.

2. Análisis crediticio del importador. Uno de los requisitos para otorgar coberturas consiste en que la Aseguradora analice financieramente a los compradores con base en los informes del asegurado y los datos que capte de bancos, agencias y libros especializados. La Comesec cuenta con 400 fuentes de información por todo el mundo y tiene un archivo con 20 000 compradores de los diversos países asegurados. Con esta evaluación se prueba si el importador es o no sujeto del límite crediticio que se le pretende otorgar; la Compañía da una opinión y si es necesario niega su seguro o contribuye a reducir el crédito, basándose en la solvencia del importador.

3. Acción jurídica. Si los aseguradores reportan oportunamente los créditos vencidos, la Comesec pone en marcha el sistema de cobranza que puede ser, desde un telegrama, telefonema, investigación, visita al país del importador y hasta una demanda judicial. Cuando el importador requiere de un plazo adicional para cumplir con sus obligaciones, la Comesec otorga la prórroga a fin de preservar la relación mercantil entre el asegurado e importador. La Compañía se encarga de que el asegurado quede enterado de las gestiones de cobranza que se realizan e indemniza hasta 85% de los gastos de cobranza.

A fin de extender los servicios a su clientela, la Comesec procuró la descentralización administrativa que demandaba el seguro de crédito a la exportación, habiendo establecido tres sucursales, dos de ellas en los grandes centros industriales del interior del país. Igualmente se instaló en dos de las principales ciudades fronterizas a fin de promover el seguro al crédito interno para el mejor abastecimiento de esas zonas en el campo de la sustitución de importaciones, independientemente de que cubre esas regiones para atender también el seguro de crédito de exportación. Así, la Comesec dispone de las siguientes sucursales:

Monterrey, Nuevo León (fundada en 1971); Guadalajara, Jalisco (1974); Tijuana, Baja California (1981); Ciudad Juárez, Chihuahua (1982), y León, Guanajuato (1982).

En junio de 1980 culminaron las gestiones de la Comesecc para que fuera miembro de la Asociación Internacional de Aseguradores de Crédito (International Credit Insurance Association, ICIA). La aseguradora mexicana ha tenido que colaborar bilateral y multilateralmente en el intercambio de información crediticia, económica y legal y comparte los acuerdos que se toman con respecto a plazos, primas, riesgos, etc., dentro de cada uno de los subcomités que componen dicha Asociación, con miras a beneficiar a los aseguradores. En virtud de la crisis financiera externa de México que culminó en agosto y septiembre de 1982 y que, entre otras repercusiones, provocó que el sector privado no dispusiera de divisas para cumplir con sus adeudos, la Comesecc ha tenido que dar respuestas a numerosas solicitudes que ha recibido de sus socios de la ICIA.

#### **4.4. Resultados financieros y operaciones**

Al fundarse la Comesecc su capital social autorizado fue de 20 millones de pesos, la mitad de capital exhibido y el resto se fue pagando en los años siguientes hasta concluir en 1979. Al aumentar el volumen de sus operaciones, el 30 de abril de 1982 elevó su capital social a 60 millones de pesos habiendo suscrito a esa fecha 30 millones. Estas aportaciones al capital de la empresa se han generado con las utilidades obtenidas. El conjunto de su pasivo y capital registró una mayor expansión; en el lapso 1970-1975 al final de sus ejercicios sociales tuvo un promedio anual de 33.4 millones de pesos, a igual fecha de 1976 a 1980 dicho promedio subió a 209.4 millones, habiendo registrado al cierre de 1981 y 1982, 394.4 y 999.8 millones de pesos, respectivamente. El notable aumento del último año fue propiciado por la fuerte devaluación de la moneda nacional, puesto que sus operaciones de seguro de crédito a la exportación las efectuó en moneda extranjera hasta el mes de agosto del último año. Dentro de los pasivos sobresalen las reservas técnicas y las reservas retenidas por reaseguro cedido. Los conceptos más importantes que constituyen los activos de la Comesecc lo forman las inversiones en valores, descuentos y redescuentos, reservas en instituciones reaseguradoras, participación de reaseguro por siniestros pendientes y los certificados de depósitos a plazo. Las utilidades netas que registra anualmente desde 1971 han creci-

CUADRO 4.1

Conceptos del balance y del estado de resultados  
(Millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Del balance general condensado</i>													
(al 31 de diciembre)													
Activo	9.4	14.1	25.8	33.4	50.4	67.2	88.1	166.5	233.7	250.4	308.3	394.4	999.8
Inversiones en valores	7.7	10.1	17.3	17.8	17.2	22.6	32.6	21.0	27.8	23.6	42.3	53.2	210.1
Depósitos, certificados y constancias de depósitos a plazo	-	-	-	0.5	0.5	0.5	0.5	6.0	1.3	2.3	34.0	49.1	101.0 <sup>3</sup>
Descuentos y redescuentos	-	-	-	0.9	9.0	10.9	7.6	44.2	59.9	83.1	55.3	78.8	209.4
Participación de reaseguro por siniestros pendientes	-	-	0.2	-	2.3	8.6	16.3	32.7	78.8	59.1	72.6	65.4	190.3
Reservas en instituciones reaseguradoras	-	-	-	6.9	11.0	13.3	16.4	38.6	40.9	51.1	60.3	86.9	194.4 <sup>4</sup>
Otros	1.7	4.0	7.5	7.3	10.4	11.3	14.7	24.0	25.0	31.2	43.8	61.0	94.6 <sup>5</sup>
Pasivo y capital	9.4	14.1	25.8	33.4	50.4	67.2	88.1	166.5	233.7	250.4	308.3	394.4	999.8
Reservas técnicas <sup>1</sup>	-	1.4	4.9	10.7	19.2	30.2	44.0	90.2	144.6	138.8	170.6	202.0	524.5
Reservas retenidas por reaseguro cedido	-	-	-	6.9	11.0	13.3	16.4	38.6	40.9	51.1	60.3	86.9	289.8 <sup>6</sup>
Capital contable <sup>2</sup>	9.3	9.4	10.7	12.1	13.3	14.8	17.0	23.3	23.8	31.7	42.2	55.7	106.7
Otros	0.1	3.3	10.2	3.7	6.9	8.9	10.7	14.4	24.4	28.8	35.2	49.8	78.8
<i>Del estado de resultados</i>													
(durante el año)													
Costo de operación	1.1	1.9	2.9	4.3	6.0	9.5	12.5	24.4	31.0	31.8	39.0	60.0	92.0
Rendimiento en inversiones (neto)	0.5	1.0	1.5	1.9	2.4	3.6	4.5	6.5	8.7	9.9	17.5	27.8	91.6
Utilidad (o pérdida) de operación	(0.7)	0.1	2.5	3.5	5.1	6.0	7.3	14.4	4.7	16.8	27.2	34.3	121.4
Utilidad (o pérdida) neta	(0.7)	0.1	1.3	1.5	2.2	2.7	3.3	6.8	1.9	7.9	10.1	12.9	43.6

1. Incluye reservas de riesgo en curso, de obligaciones contractuales y de previsión.

2. Incluye capital social, reserva legal, sobrante (o déficit) de años anteriores y utilidad (o pérdida) del ejercicio.

3. Depósitos en instituciones de crédito.

4. Participación de reaseguro por riesgos en curso.

5. Incluye 71.8 millones de primas retenidas por reaseguro tomado.

6. Incluye 95.4 millones en instituciones de seguro, reaseguradores.

Fuente: Comeseq, Informes anuales.

do regularmente, salvo en 1978 en que aumentaron muy poco a consecuencia de los siniestros acaecidos, llegando a su máximo en 1982 con 43.6 millones de pesos (véase el cuadro 4.1).

Desde 1972 los costos de operación han variado de 27.1% en 1974 hasta un máximo de 38.9% en 1978 de las sumas cobradas por concepto de primas emitidas.<sup>107</sup> Las utilidades de operación han sido complementadas de manera significativa por el rendimiento de sus inversiones, a través de las reservas técnicas que deben constituirse conforme a las instrucciones que fijan las autoridades monetarias y financieras. Otro factor que contribuyó a los buenos resultados fueron las operaciones con el reaseguro que absorbieron la mayor parte de las pérdidas. La capitalización de recursos le ha permitido incrementar su capacidad de retención o absorción de riesgos, con lo cual fortalece su apoyo al exportador.

En el cuadro 4.2 aparecen las sumas aseguradas de crédito a las exportaciones realizadas por la Comesecc desde que inició sus operaciones hasta 1982; se les compara con el valor de las exportaciones totales de mercancías, con las ventas externas de manufacturas y con los financiamientos a las exportaciones efectuadas por el Fomex.

Los seguros comerciales de la Comesecc a la exportación apenas apoyaron como máximo 12% del total de las mercancías embarcadas por el país en 1974, 1975 y 1977, siendo inferior en los demás años. Excluyendo los hidrocarburos subió hasta 15.7 y 16.5 por ciento respectivamente en 1977 y 1981. Si se relaciona solamente con las ventas externas de manufacturas, esa proporción se mantuvo desde 1977 un poco por encima de 20% y alcanzó su mayor participación con el 27% en 1977.

Dada la obligatoriedad de una garantía contra riesgos comerciales que exige el Fomex para sus financiamientos privilegiados a la exportación, es apropiado conocer cuántos de dichos financiamientos fueron asegurados por la Comesecc. En 1972 cubrió las tres cuartas partes del total de los créditos de ese fideicomiso y más tarde elevó su cobertura irregularmente por en-

<sup>107</sup>A este respecto, las autoridades de la Comesecc enfatizan la siguiente aclaración. Si bien las aseguradoras de daños presentan para ese periodo gastos de administración de 14 a 16 por ciento de las primas emitidas, sus costos de adquisición significan de 18 a 20 por ciento. La Comesecc tiene esos porcentajes debido a que registra el costo de sus vendedores en el rubro de gastos de administración, porque éstos son empleados y no comisionistas, por lo que deben promediarse y así compararse los costos de la Comesecc con los de las demás aseguradoras. Añaden que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros analiza esos costos e impone normas de observancia que cumple la Comesecc.

## CUADRO 4.2

Exportaciones mexicanas y el apoyo de la Comesecc  
(Millones de dólares)

Años	Exportación		Comesecc seguros a la exportación C	Fomex, financiamiento a la exportación D	Porcentajes		
	Total A	Manufacturas B			C/A	C/B	C/D
1970	1 289.8	444.4	0.1	121.8	-	-	-
1971	1 356.6	545.0	47.8	152.0	3.5	8.8	31.4
1972	1 666.4	677.1	145.5	195.2	8.7	21.5	74.5
1973	2 071.7	960.2	205.0	252.2	9.9	21.3	81.3
1974	2 853.2	1 499.8	394.4	404.4	12.2	23.3	97.5
1975	3 062.4	1 524.5	360.4	410.1	11.8	23.6	87.9
1976	3 655.5	1 729.6	381.8	480.3	10.4	22.1	79.5
1977	4 649.8	2 125.1	574.5	544.2	12.4	27.0	105.6
1978	6 063.1	2 574.0	562.7	583.3	9.3	21.9	96.5
1979	8 817.7	2 934.0	743.1	769.1	8.4	25.3	96.6
1980	15 307.5	3 382.9	796.0	1 034.7	5.2	23.5	76.9
1981	19 419.6	3 427.3	853.9	1 442.4	4.4	24.9	59.2
1982	21 006.1	3 167.5	418.2	1 347.7	2.0	13.2	31.0

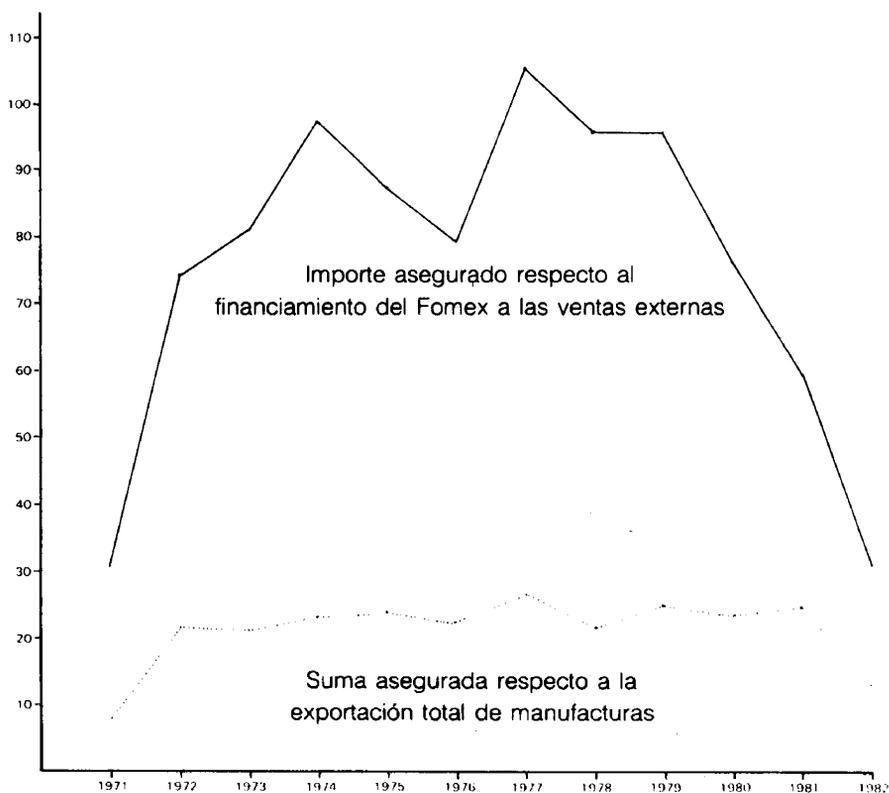
Fuente: Banxico, *Series estadísticas históricas, balanza de pagos, 1970-1978 e Informes anuales*; Comesecc, *Informe anual 1982*; y Fomex, *Informe anual 1982*.

cima de 80%, superando un poco el 100% en 1977; se mantuvo cerca de ese óptimo dos años después, pero decreció a 76.9% en 1980, a 59.2% en 1981 y cayó a 31% en 1982. En este último año la mayoría de los créditos a la exportación del Fomex se concedieron mediante el uso de otros instrumentos para garantizar los riesgos comerciales de esas ventas externas. De continuar esa tendencia sería muy difícil que se sostuviera la Comesecc, puesto que habría el peligro de que desapareciera (véase la gráfica 4.1).

Como se expresó en el capítulo anterior, parece que la razón principal estriba en que el Fomex, a insistencia de los interesados, recientemente de manera acentuada liberó del seguro de crédito que expide la Comesecc a los grandes exportadores de México cuando embarcan productos a sus filiales o casas matrices del exterior. En este caso la empresa exportadora e importadora es la misma y no necesitan ser corresponsables. La garantía para la recuperación del crédito del Fomex es suficiente con un aval bancario que puede obtenerse con los bienes de la

GRÁFICA 4.1

## Comesec, seguros de crédito a la exportación



empresa en México o de bancos extranjeros, además de otras formas que garantizan dicha recuperación a través de la carta de crédito y de las compras con respaldo gubernamental del país importador. Otros factores que influyeron fueron la baja de las ventas externas de manufacturas y el establecimiento del control de cambios a partir del 1º de septiembre de 1982; este último provocó que los exportadores no utilizaran créditos ni seguros puesto que ello implicaba la no recuperación de moneda extranjera. Además no se demanda el seguro de la Comesec cuando las exportaciones son apoyadas con créditos al importador de productos mexicanos.

A partir de 1972 se registran siniestros en la Comesec, los que

hasta 1982 sumaron de manera acumulada 457.6 millones de pesos. Las cifras anuales más altas aparecieron en 1982 y 1978 con 179.8 y 76.9 millones, respectivamente, lo que significó en los mismos años 61.4 y 94.1 por ciento de las primas emitidas (véase el cuadro 4.3). En 1982 predominaron los siniestros amparados por el seguro de crédito interno, el cual registró 131 millones de pesos, mientras que en 1978 —como en los demás años— la mayor parte correspondió a los respaldos por el seguro de crédito a la exportación. En el cuadro 4.4 aparece una lista de los principales siniestros ocurridos en el seguro de crédito a la exportación, clasificados por año, país y producto. Entre éstos destacan los autobuses urbanos vendidos a crédito a Nicaragua, Guatemala y El Salvador; le siguen fertilizantes a Brasil; dimitil a Colombia y Argentina; mezclilla a Estados Unidos; hilo de asbesto, cuerdas de henequén y amortiguadores también a Estados Unidos, y botellas de vidrio y productos porcelanizados a Ecuador. En general hay una notable concentración de siniestros hacia América Latina.

La recuperación de estos siniestros hasta finales de 1982 sólo fue de 43.9 millones de pesos, o sea 4.1% del total acumulado; esta situación casi no se reflejó en los estados financieros puesto que las pérdidas fueron absorbidas por las empresas reaseguradoras. Consecuentemente estas últimas negaron su futura participación en ventas a plazos medios de mercancías con valores elevados hacia los países que consideraran inestables. En virtud de que el reaseguro es una condición *sine qua non* dentro del seguro comercial, la Comesec se abstuvo de apoyar créditos que juzgara demasiado riesgosos. Por tanto, a raíz de los siniestros ocurridos en 1977 y sobre todo en 1978, acudió a las autoridades oficiales para que en el futuro se hicieran cargo de emitir seguros o garantías para apoyar exportaciones cuya responsabilidad la Compañía calificara como muy peligrosa (ventas de autobuses a Centroamérica) y que podrían ser clasificadas dentro de las Reglas de Operación del Fomex como operaciones de "interés nacional",<sup>108</sup> concepto que fue introducido precisamente en agosto de 1979 y que recomendó la Comisión Tripartita desde que ésta diseñó la Comesec.

De 1979 a 1981 el Fomex otorgó esa cobertura de manera autónoma. Desde principios de 1982, el fideicomiso y la Comesec acordaron un sistema especial de trato a las operaciones de "interés nacional" con base en el apoyo de la Comesec y del mercado asegurador mexicano. La primera operación de reaseguro se re-

<sup>108</sup>Véase Comesec, *Informe anual, 1979*, p. 7.

CUADRO 4.3

Sumas aseguradas, primas emitidas y siniestros ocurridos  
(Millones de pesos)

Años	Sumas aseguradas			Primas emitidas			Siniestros ocurridos
	Créditos			Créditos			
	Exportación	Interno	Total	Exportación	Interno	Total	
1970	1.2	—	1.2	0.02	—	0.02	—
1971	597.9	—	597.9	3.0	—	3.0	—
1972	1 818.5	—	1 818.5	10.0	—	10.0	0.4
1973	2 562.2	—	2 562.2	14.7	—	14.7	0.6
1974	4 367.0	—	4 367.0	22.1	—	22.1	4.8
1975	4 504.6	—	4 504.6	29.4	—	29.4	7.7
1976	5 894.3	66.3	5 960.6	36.1	0.3	36.4	13.2
1977	12 972.0	650.6	13 622.6	82.6	4.2	86.8	36.0
1978	12 813.0	1 428.0	14 241.0	74.6	7.1	81.7	76.9
1979	16 942.0	2 216.0	19 158.0	90.2	10.0	100.2	38.0
1980	18 514.0	7 208.0	25 722.0	100.1	24.0	124.0	52.4
1981	22 397.0	12 902.0	35 299.0	128.1	46.2	174.3	47.8
1982	40 274.0	18 757.0	59 031.0	230.3	62.5	292.8	179.8

Nota: A partir de septiembre de 1976 los seguros de crédito a la exportación se otorgaron en dólares de Estados Unidos, moneda en la que se realizan dichas ventas. Así, los montos asegurados para septiembre-diciembre de 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982 fueron: 108.0, 574.5, 562.7, 743.1, 796.0, 853.9 y 418.2 millones de dólares, respectivamente.

Fuente: Comesec, *Informe anual 1981 y 1982*.

## CUADRO 4.4

## Principales siniestros, 1970-1982

<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Producto</i>	<i>Millones de pesos</i>
1978	Nicaragua	autobuses	53.2
1977	Brasil	fertilizantes	24.2
1979	Guatemala	autobuses	22.5
1981	Colombia	dimetil	19.6
1978	Estados Unidos	mezclilla	13.5
1980	El Salvador	autobuses	12.4
1982	Estados Unidos	hilo de asbesto	11.4
1982	Estados Unidos	cuerdas de henequén	9.8
1982	Estados Unidos	amortiguadores	8.6
1980	Guatemala	autobuses	7.8
1980	Ecuador	botellas de vidrio	7.5
1980	Argentina	dimetil	4.8
1981	Ecuador	porcelanizado	4.4
1979	Estados Unidos	mezclilla	4.3
1980	Países Bajos	calzado	3.9
1979	Colombia	barco	3.8
1981	Chile	refrigeradores	2.9
1978	Panamá	vidrio	2.7
1981	Estados Unidos	canastillas de plástico	2.1
1981	Estados Unidos	citricos	2.1
1981	República Dominicana	envases	1.9
1979	Estados Unidos	polipropileno	1.9
1981	Chile	colores	1.6
1980	Argentina	calculadoras	1.5
1980	Honduras	textiles	1.4
1980	Colombia	aves	1.4
1981	Italia	artesanías	1.4
Suman los seleccionados			232.6
Otros*			225.0
Total			457.6

\* Aquí se incluyen otros siniestros a seguros sobre créditos a exportaciones de poca importancia y todos los demás siniestros que afectaron a los seguros de crédito internos no recuperados.

Fuente: Comesecc, Informes anuales.

gistró en abril y al concluir el año se habían realizado 11 operaciones de ofertas facultativas que afectaron a nueve empresas importadoras de Brasil, Estados Unidos, Filipinas y Canadá.<sup>109</sup>

En los primeros informes anuales de la Comesecc (de 1971 a 1974), se menciona que hubo solicitudes —hasta de 3 a 6 por ciento del total— de seguro de crédito a la exportación que fueron rechazadas porque se juzgó que había riesgos excesivos; en otros casos porque se trataba de límites muy elevados que rebasaban la capacidad de aceptación automática del reaseguro, y en otros más se sugirió a los asegurados que restringieran las facilidades de crédito a los importadores que las tenían en exceso de su capacidad de pago, o bien se ajustaron los límites asegurables de crédito a niveles más acordes a las posibilidades de pago; cuando se rehusó el otorgamiento del seguro se procuró justificar cada caso con elementos de juicio.<sup>110</sup>

La colección de primas por los seguros que extiende la Comesecc ha tenido un crecimiento casi constante llegando a 292.8 millones de pesos en 1982; en 1978 anotaron una disminución de 5.1 millones respecto al año precedente debido a la reducción de 10% en la tarifa aplicada a los créditos de exportación a fin de fomentarlos. Si el valor recibido por concepto de primas se compara con el de los siniestros o sumas aseguradas que no han podido recuperarse, la situación más grave se generó en 1978 (véase el cuadro 4.2).

La relación entre las primas cobradas y las sumas aseguradas anualmente arroja un resultado que se aproxima al costo o tarifa promedio pagada por los clientes. De 1971 a 1975 subió irregularmente de 0.50 a 0.65 por ciento, se mantuvo alto en los dos años siguientes y de 1978 a 1982 estuvo muy cerca del promedio anual de 0.55%. Para 1980, 1981 y 1982 se cuenta con información por grupos de mercancías exportadas y de sus correspondientes primas pagadas; en esos años la más alta correspondió a libros impresos —debido al mayor plazo en los financiamientos— con 1.66, 1.46 y 1.36 por ciento respectivamente; las menores en 1980 fueron para las prendas de vestir con 0.38%, en 1981 para el óxido de plomo con 0.40% y en 1982 para los minerales con 0.22%; los demás productos registraron promedios inferiores a la unidad porcentual.<sup>111</sup> La Comesecc afirma que el impor-

<sup>109</sup>Véase Fomex, *Informe anual, 1982*, p. 25.

<sup>110</sup>En el estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que más adelante se resume se hace un análisis de las causas por las que se rechazaron solicitudes y de las reclamaciones de indemnización.

<sup>111</sup>Comesecc, *Informe anual, 1981*, p. 10 e *Informe anual, 1982*, pp. 11 y 12.

te de las primas que cobra el seguro de crédito a la exportación es internacionalmente competitivo y equiparable al que aplican los países industrializados.

Las primas emitidas que aseguran créditos a la exportación fueron las únicas hasta 1976, cuando aparecieron las aplicadas a créditos internos por lo que las primeras contrajeron su importancia relativa hasta 73.6% del total en 1981 y a 78.6% en 1982. El número de nuevas pólizas suscritas anualmente para créditos a las exportaciones llegó a un máximo de 279 en 1978 y desde entonces disminuyeron irregularmente, 133 en 1981 y 152 en 1982. La reducción fue mayor en la póliza específica, en 1976 y 1977 se emitieron 147 y 168 pólizas nuevas, mientras que en 1980, 1981 y 1982 solamente se registraron 13, 12 y 12, respectivamente. Las pólizas globales para la exportación también se redujeron, de 147 y 168 en 1976 y 1977, a 139, 121 y 140 en 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Las razones que explican esta disminución son las mismas que se expresaron cuando se examinó la menor proporción del seguro de crédito de la Comesec con respecto al financiamiento de las ventas externas realizado por el Fomex. Cabe añadir que tal vez los siniestros registrados en embarques a más de un año hayan influido en este comportamiento.

En 1977 y 1978 se cubrieron operaciones de exportación con seguro de crédito a plazos menores a 12 meses en 86 y 89 por ciento del valor total, mientras que en 1979 y 1980 subió a 98 y 99 por ciento en el mismo orden. En 1981 y 1982 con 95% predominó el corto plazo de estos seguros de crédito. Esta preeminencia dentro del total con las nuevas pólizas globales o del seguro a plazo inferior a un año, se debe a las propias características de los bienes que exporta el país y reflejan el otorgamiento por parte del Fomex de los créditos mayoritarios a corto plazo.

Otro aspecto importante se refiere a la notable concentración del número de exportadores que se asegura y que afecta la globalidad y mutualidad en materia de riesgos. De 2 000 exportadores registrados, se estima en unos 700 los vigentes con póliza a finales de 1982 y dentro del crédito de exportación en póliza global, únicamente 23 asegurados representan 44% del total de primas captadas por este concepto.<sup>112</sup>

#### **4.5. Seguro de crédito interno y reaseguros**

Conforme a lo sugerido por la Comisión Tripartita, al poco tiem-

<sup>112</sup>Véase Comesec, *Informe anual, 1982*, p. 7.

po de establecida la Comesec en 1972 su Consejo de Administración aprobó un presupuesto para realizar los estudios que permitirían poner en práctica el seguro de crédito interno, con la intención de colaborar activamente en el programa financiero del Fomex para la sustitución de importaciones, incluyendo los abastecimientos a la zona fronteriza norte. Aunque desde 1973 estuvo lista para ejercerlo, su autorización le fue concedida para iniciar dichas operaciones hasta 1976. Este retraso tal vez se debió a los bajos volúmenes de financiamiento concedidos a esa actividad por el Fomex. La suma asegurada en el año que inició sus actividades fue de 66.3 millones de pesos; desde entonces ha crecido constantemente llegando en 1982 a 18 757 millones de pesos; en este último año la captación por las primas emitidas fue de 62.5 millones de pesos. La relación de primas emitidas con respecto a las sumas aseguradas arroja un costo promedio para el cliente de 0.64% en 1977, habiendo disminuido a 0.33, 0.36 y 0.33 por ciento para 1980, 1981 y 1982; esta tarifa resulta en promedio menor a la del seguro de crédito externo (véase el cuadro 4.2). En 1981 y 1982 el número de pólizas nuevas para el crédito interno fue de 23 y 30 globales y de 301 y 104 específicas. Aquí también se han amparado operaciones de corto plazo, para 1977 fue de 92% y se estima que para 1981 y 1982 fue prácticamente de la totalidad.

El seguro de crédito interno de la Comesec no es un requisito obligatorio en el financiamiento del Fomex a la sustitución de importaciones, si bien llegó a examinarse esa posibilidad. Se observa que hasta 1979 las sumas aseguradas resultaron muy superiores al financiamiento del fideicomiso, lo que demuestra que su campo de actividad era mucho más amplio para trabajar selectivamente en los créditos internos que otorga el sistema bancario, incluyendo a otros fideicomisos de fomento del Gobierno Federal. A partir de 1980, el Fomex impulsó fuertemente con sus créditos la sustitución de importaciones; las sumas aseguradas por la Comesec significaron un poco más de la mitad en 1980-1981 y 66% en 1982, de dichos créditos.

En los informes anuales de la Comesec correspondientes a 1980 y 1981 se insiste en dar un mayor impulso a los seguros para crédito interno tomando en cuenta los siguientes elementos: *a)* las perspectivas poco favorables para incrementar mucho las exportaciones de manufacturas; *b)* la necesidad de diversificar sus operaciones asegurables y de reducir la dependencia hacia los riesgos de carácter externo; *c)* el aprovechar mejor sus inversiones y la capacidad instalada que tiene la Compañía; *d)* las mayores economías que pueden obtenerse en los costos de ope-

ración; e) el promover un mayor desarrollo y crecimiento de la Comesec, y f) el cooperar al fortalecimiento del progreso del país.

Esta empresa constituyó un grupo piloto encargado de analizar el mercado para esa clase de seguros, detectó las principales causas y razones por lo que fue poco aceptada la cobertura. Reconociendo que su difusión es difícil, se encomendó el estudio y la elaboración de recomendaciones para penetrar más en el mercado nacional con el propósito de instrumentar los mecanismos adecuados que consoliden dicho seguro, incluyendo la creación de una infraestructura que fortalezca esas ventas e incluso recurriendo a los medios de comunicación masiva.

Conforme a las instrucciones de la Comisión Tripartita, el programa comercial del seguro de crédito de la Comesec fue apoyado mediante el reaseguro, lo que le brindó apoyo al aumentar su capacidad para atender la demanda y distribuir mejor los riesgos asumidos. El reaseguro denominado de cuota-parte, de 1971 a 1975 tuvo un límite del contrato de aceptación hasta por 5 millones de pesos, al año siguiente subió a 7.5 millones y desde septiembre de 1976 se fijó en dólares de Estados Unidos, 600 000 hasta 1979, 700 000 en 1980, 800 000 en 1981 y un millón de dólares hasta agosto de 1982; desde septiembre del último año se fijó nuevamente en moneda nacional, ahora por 90 millones de pesos. En todos estos años los reaseguradores nacionales aportaron en números relativos de 61 a 72 por ciento del total, dentro de éstos la participación de la Comesec retuvo de 3 a 10 puntos porcentuales; la diferencia se traspasó a los reaseguradores extranjeros. El respaldo adicional se obtuvo mediante el reaseguro a través de contratos facultativos, cuyo primer excedente o límite del contrato se fijó hasta agosto de 1976 en 10 millones de pesos y desde septiembre de 1976 hasta 1979 fue de 800 000 dólares; de 1980 a 1981 en 1.2 millones de dólares y hasta agosto de 1982 en 1.5 millones de dólares; desde septiembre de 1982 quedó en 180 millones de pesos. En este primer excedente los reaseguradores nacionales tuvieron una contribución que varió de 22 a 32 por ciento y la diferencia o mayor parte correspondió a las compañías reaseguradoras extranjeras.

En términos generales se puede estimar que la Comesec asumió 4% de los riesgos reasegurados, a 35 compañías privadas nacionales recayó 56% y 12 compañías extranjeras absorbieron 40% del total de los riesgos aprobados.<sup>113</sup> En la Comesec infor-

<sup>113</sup>Véase Patricio Leiva Lavalle, *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, estudios e informes de la CEPAL núm. 18, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1983, pp. 156 y 157. (Documento E/CEPAL/G.1236, febrero de 1983.)

maron que toda solicitud presentada y aceptada podía asegurarse por cuantiosa que fuera, si bien esto implicó que se ampliaran adecuadamente los montos disponibles de las sumas reaseguradas.

Las características de los contratos de reaseguro que tiene celebrados la Comesecc, tanto en el mercado interno como en el externo, contemplan una participación de la institución en las utilidades del reasegurador sujeta al arrastre de pérdidas hasta su extención, lo que hace que el beneficio del reaseguro se considere únicamente como un apoyo para la liquidez de la Aseguradora. Ante los siniestros ocurridos en algunos años, los reaseguradores han cubierto las pérdidas que han permitido a la Comesecc registrar utilidades; *de manera acumulada*, las empresas reaseguradoras no han sufrido pérdidas sino obtenido ganancias, lo que ha permitido que el sistema de reaseguros opere en bases comerciales o lucrativas, aunque imponiendo criterios de selectividad en las operaciones asegurables.

En el cuadro 4.5 para el lapso 1977-1982 aparece el monto de las primas cobradas o emitidas por la Comesecc, las primas cedidas representan un poco más de 90% y la diferencia corresponde a las retenidas. En las cifras del reaseguro cedido se encuentra la magnitud de las comisiones pagadas, así como la participación de utilidades obtenidas en operaciones globales de la Aseguradora. También se muestran las cantidades recuperadas por el reaseguro y se comparan con el valor de los siniestros ocurridos.

#### 4.6. Estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

Como consecuencia de algunos problemas en el sistema de protección a los créditos otorgados por el exportador mexicano al comprador extranjero, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros emprendió una investigación que concluyó en octubre de 1979.<sup>114</sup> Al evaluar la experiencia de los años setenta identificó los principales obstáculos y planteó alternativas de acción para el futuro, habiendo realizado proyecciones para 1979-1988.

Mayor atención dedicó la Comisión Bancaria al seguro contra riesgos comerciales, puesto que éste parecía rezagarse como

<sup>114</sup>Véase Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, "Seguro de crédito de exportación: experiencias, problemas, perspectivas" (*mimeo.*), octubre de 1979, pp. 104.

## CUADRO 4.5

Primas, reaseguro y recuperaciones  
(Millones de pesos)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Primas						
Emitidas	86.8	81.7	100.2	124.0	174.3	292.8
Cedidas	79.9	74.9	92.1	114.0	160.5	270.7
Retenidas	6.9	6.8	8.1	10.0	13.8	22.0
Reservas para riesgos en curso	1.9	0.4	0.8	0.7	1.8	3.8
Devengadas en retención	5.0	6.4	7.3	9.3	12.0	18.2
Reaseguro cedido						
Comisiones	30.7	27.1	34.5	41.8	55.9	95.4
Participación de utilidades	2.3	—	—	0.1	2.3	7.7
Resultado	33.0	27.1	34.5	41.9	58.2	103.1
Recuperación por reaseguro	35.2	76.3	35.7	29.0	44.7	161.4
Siniestros ocurridos	36.0	76.9	38.0	52.4	47.8	179.8

Fuente: Comesec, información directa.

instrumento de fomento a las exportaciones. A mediados de 1979, juzgó que el sistema de seguros de la Comesec presentaba escasa viabilidad para el futuro subrayando las siguientes razones: a) alta siniestralidad registrada en los últimos años en el seguro de crédito a la exportación; b) ineficiencia operativa o reducida escala de operación, tomando en cuenta gastos de adquisición y costos de operación elevados; c) el seguro de crédito interno no había generado recursos de apoyo al seguro de crédito de exportación; d) la siniestralidad en el seguro de crédito interno también había sido elevada, y e) los resultados adversos que en los últimos años había tenido el reasegurador.

Aún más, la Comisión Bancaria encontró que: "El seguro de crédito contra riesgos comerciales está inhibiendo en algunos casos la aplicación del apoyo financiero a las exportaciones a crédito".<sup>115</sup> Este problema se derivaba de la combinación de la obligatoriedad del seguro para la obtención de los financiamientos y el criterio de selección de riesgos sobre bases de rentabilidad, lo que daba por resultado que al no otorgarse el seguro, tampoco había el apoyo financiero correspondiente. Esta situación se presentó en las operaciones de "interés nacional" y en algunas otras tipificadas como de riesgos ordinarios que no cu-

<sup>115</sup>Comisión Bancaria, *op. cit.*, p. 9.

brían los requisitos de aceptación, si bien estos últimos podían haber utilizado otro tipo de garantías para obtener el financiamiento del Fomex.

En este estudio de la Comisión Bancaria (p. 29) se realizó un análisis de las solicitudes de seguro de crédito de exportación que no fueron aceptadas por la Comesecc durante los años de 1977 y 1978; el total respectivo de dichas solicitudes fue de 8 193 y 7 210, habiendo sido en el mismo orden rechazadas 571 y 377 (7 y 5.2 por ciento, respectivamente). De estas últimas para cada uno de los años se presenta a continuación la causa y su importancia relativa. En 1977, por mala moralidad del sujeto en estudio (20.1%), por recursos insuficientes en relación con el límite de crédito solicitado (22.8%), porque las fuentes consultadas no proporcionaron información financiera (21.5%), por tratarse de empresa de reciente creación (11.9%), por ser empresa gubernamental (4%), por insuficiencia de información (3.5%) y la diferencia (7.2%) por otras razones que incluye edad avanzada del propietario, mercado no asegurable, empresa disuelta y domicilio desconocido. En 1978, mala moralidad del sujeto en estudio (30.5%), recursos insuficientes en relación con el límite de crédito solicitado (29.4%), fuentes consultadas no proporcionaron información financiera (13.5%), empresa de reciente creación (9.3%), por insuficiencia definitiva de información (6.4%), situación política por la que atraviesa el país (4.8%), empresa gubernamental (3.2%) y la diferencia (2.9%) mercado no asegurable, edad avanzada del propietario, empresa disuelta y domicilio desconocido.

También se examinaron las reclamaciones de los exportadores a la Comesecc (p. 6). De 1970 a 1978 la Aseguradora rechazó 50 reclamaciones de indemnización equivalentes a 29.6 millones de pesos por considerarlas improcedentes: 18.2 millones originadas directamente por eventos políticos; 7.5 millones derivadas directamente de sucesos políticos y 0.9 millones por eventos de tipo catastrófico. Estos últimos no estaban amparados por las coberturas del Fomex ni de la Comesecc, lo que el asegurado desconocía. Hubo reclamaciones de pago rehusadas por estas dos instituciones debido a que la ocurrencia del siniestro se derivó de eventos de tipo comercial y político que se dieron en forma simultánea, ocasionando confusiones en la delimitación de responsabilidades del Fomex y de la Comesecc, y que no se indemnizara adecuadamente a los asegurados al no existir una clara definición de obligaciones por parte de esas instituciones.

Al explorar la alternativa de cambiar a un nuevo sistema de seguros y garantías para el financiamiento a la exportación, bajo

la dirección del Estado que cubriera todos los riesgos para fomentar las ventas externas, la Comisión Bancaria concluyó que la liberalidad en la aceptación de riesgos podría traer aparejada una alta siniestralidad. La concepción de este nuevo sistema, añadió, implicaría la ausencia del reaseguro y la posibilidad de acarrear pérdidas que significarían subsidios directos a la operación del seguro de crédito. En estas condiciones juzgó que la opción que más se apegaba a criterios de "racionalidad económica" debía garantizar la permanencia del reasegurador. Consecuentemente optó por recomendar que se lograra una sana operación de la Comesecc a través del abatimiento de los costos de adquisición y de administración, incluyendo una mayor "flexibilidad" de las tarifas para dar suficiencia a las primas. Al proseguir con el régimen obligatorio del seguro de crédito para el financiamiento de las exportaciones, la Comisión sugirió que las de "interés nacional" se liberaran de ese requisito para no vedarles el financiamiento, en estos casos el exportador habría de asumir el riesgo (ya se mencionó que esta garantía la otorga el Fomex desde 1979). Los riesgos catastróficos se los encargaron al Fomex para que cubriera esa necesidad. Y por último aconsejaron definir con claridad la competencia del Fomex y de la Comesecc a fin de evitar los problemas surgidos cuando ocurren siniestros que afectan en forma simultánea a las coberturas que tienen contratadas.

#### **4.7. Complementariedad con el Fomex**

Desde su constitución, la Comesecc se justificó porque en el país se necesitaba una institución nacional que otorgara el seguro de crédito contra riesgos comerciales a las ventas externas a fin de proteger al exportador de la falta de pago de sus compradores, y que sirviera de apoyo a la banca para garantizar la recuperabilidad de los créditos del Fomex. A la par que realizaba esta complementariedad, que se extendió para cubrir los seguros al crédito interno, las actividades de la Comesecc se desarrollaron básicamente como las de una empresa privada, cuidando que sus utilidades rindieran beneficios apropiados para la capitalización de las inversiones de sus accionistas y coadyuvando a elevar su capacidad en la retención de riesgos.

En el Informe anual de 1971 (p. 15) el presidente del Consejo de Administración de la Comesecc afirmó que: "Se empezará a conceder atención a los proyectos de abarcar la cobertura de riesgos de fabricación o de preembarque y el seguro de crédito

interno, conforme a los planes inicialmente formulados." En el Informe anual de 1973, fue más preciso al reconocer que desde el periodo de formación de esa Compañía fueron contempladas diversas posibilidades de servicio en la esfera de acción del seguro de crédito, que en otros países funcionan con éxito, para desarrollarlas gradualmente en México; además de que en la práctica se han determinado necesidades propias de nuestro medio que este instrumento podría también satisfacer. Continuó diciendo que durante ese año se sometieron a la consideración de dicho Consejo diversos proyectos sobre nuevas modalidades de cobertura y algunas innovaciones a las existentes. El objetivo primordial de esos planes era intensificar el flujo de financiamientos a las exportaciones y a la producción de mercancías destinadas al extranjero, con la garantía del seguro de crédito. En las perspectivas para 1974, apuntó que la Comesecc "...continuará en permanente búsqueda de soluciones para satisfacer las crecientes necesidades del exportador en el campo del seguro de crédito, desarrollando otras modalidades de cobertura y perfeccionando las actuales".<sup>116</sup>

En el Informe anual de 1974 se reitera esta situación (p. 5) al afirmar que en 1975 "...se concluirán los estudios de nuevas coberturas que han sido constantemente requeridas por los exportadores mexicanos, y que resolverán ingentes problemas que frenan o limitan el desarrollo de nuestras ventas al exterior".

En el Informe anual de 1976, la Comesecc afirmó que en respuesta a la solicitud hecha por los bancos y exportadores, estudiaría la posibilidad de crear una nueva póliza que asegurara a los bancos de los créditos que se extienden a los exportadores para producir mercancías destinadas al exterior, con o sin previa factura de venta. Esta solicitud, como los intentos anteriores, no prosperó al considerar la empresa que el seguro de preembarque era de "naturaleza financiera", la que difícilmente aceptarían las compañías reaseguradoras internacionales, además de que los siniestros ocurridos anterioremente les habían provocado serios problemas con dichas reaseguradoras.

Precisamente al intervenir en riesgos peligrosos, debido a la incidencia de siniestros en ciertas exportaciones, su respuesta fue traspasar tales riesgos al organismo oficial que podría cubrirlos, el Fomex. Así fue como este fideicomiso amplió sus garantías a las exportaciones susceptibles de clasificarse como operaciones de "interés nacional". De la misma manera, desde agosto de 1979 amplió sus garantías a la exportación para cubrir los

<sup>116</sup>Véase Comesecc, *Informe anual, 1973*, pp. 6 y 7.

riesgos de preembarque, los cuales extendió para amparar otros riesgos relacionados con la preexportación y desde marzo de 1981 incluyó en su programa de garantías otras contingencias que se aseguran en el preembarque, así como las garantías contractuales (*bonds*).

Por su parte, el presidente del Consejo de Administración de la Comesecc en el *Informe anual de operaciones* de 1981 (p. 4), afirmó lo siguiente:

“Dentro del contexto de la función que nos compete como aseguradores de crédito, es menester mencionar que se han estrechado las relaciones de Comesecc con el Banco de México, S.A., y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), organismos que guardan un papel preponderante en la dinámica del comercio exterior de nuestro país, todo ello con el fin de intercambiar información, uniformar y coordinar criterios y acciones, que permitan fortalecer los servicios que prestamos en beneficio de los exportadores.”

Después de que el Banco de México llevó a cabo los estudios necesarios para influir en las actividades de la Comesecc, funcionarios de ambas instituciones adoptaron ciertas decisiones que pusieron en práctica desde los primeros meses de 1982 y que fueron citadas en el capítulo del Fomex. Al adquirir el Banxico 10% del capital social de la Comesecc, sobrevino la presencia de un funcionario de ese Banco como miembro propietario en el Consejo de Administración de la Aseguradora y el Director del Fomex como suplente; el Fomex aceptó ser un reasegurador de la Comesecc, en tanto que esta última y sus empresas que la integran se comprometieron a ofrecer su apoyo tomando en reaseguro las operaciones de “interés nacional” que financiara el Fomex; un representante del fideicomiso pasó a formar parte del Comité de Análisis de Riesgos de la Comesecc; y se integró un Comité en donde representantes de ambas instituciones pudieran reunirse a esclarecer, en caso de duda, la naturaleza política y comercial de un siniestro.

La banca del sector privado controlaba como accionista varias compañías de seguros que integraban la Comesecc; con la nacionalización de la banca por parte del Estado a partir del 1° de septiembre de 1982, se dejó abierta la opción para que el sector público elevara su participación en el ramo de los seguros y consecuentemente su acción dentro de la Comesecc.

#### 4.8. Resultados de la encuesta

En la encuesta realizada entre los exportadores que han utilizado los servicios de la Comesecc hubo respuestas que, si bien no son mayoritarias, coinciden en señalar ciertas deficiencias de esa Compañía a la vez que sugieren algunas recomendaciones. Consideran que la responsabilidad en las recuperaciones de los créditos resulta excesiva sobre ellos; que la Comesecc tarda demasiado en resolver los problemas inherentes a las cobranzas; que no presiona lo suficiente a los deudores y que resulta muy cara y engorrosa su intervención; llegan al extremo de considerarla innecesaria para solucionar problemas específicos con sus clientes morosos. Por lo tanto, sugieren que se modifiquen los servicios relacionados con la recuperación de los cobros de manera que resulten eficientes, ágiles y oportunos. Añaden que debería otorgar plazos más largos tomando en cuenta los atrasos que suelen presentarse en los embarques y transportes, que se traducen en pagos adicionales por las prórrogas que se tramitan. Además recomiendan que se mantenga bien informado al asegurado de los trámites y estado de los cobros vencidos en los que participa la Comesecc.

Por su parte, las autoridades de la Compañía afirman no tener grandes problemas con los exportadores usuarios del seguro de crédito. Con base en la experiencia, consideran que han atendido invariablemente con servicio equitativo a los exportadores, sin dejar de reconocer que podrá haber casos en los cuales se hayan cometido errores u omisiones, pero siempre de buena fe. Esto lo afirman porque en 13 años de operaciones y habiendo autorizado más de 20 000 casos únicamente en dos de ellos la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros recibió quejas en contra de la Aseguradora; la primera se presentó para impedir que operara la prescripción legal y, en la segunda, al percatarse el asegurado de que su reclamación era improcedente dejó de promover el asunto ante dicho organismo de vigilancia. En términos generales, subrayan que para un asegurado es más fácil y expedito obtener la indemnización por parte de la aseguradora que cobrarle a su comprador el crédito; si la Comesecc paga una indemnización por insolvencia dentro de los 30 días posteriores a que concluya la liquidación del siniestro, difícilmente un exportador cobraría a su deudor en un plazo más corto.

## 4.9. Resumen y conclusiones

1. Al poco tiempo de establecido el Fomex y de que este fideicomiso comenzó a otorgar financiamientos en condiciones preferenciales para promover las ventas externas y las garantías que amparan riesgos políticos del exportador, se hizo patente la necesidad de disponer en el país de un sistema satisfactorio de protección contra riesgos comerciales producidos por la incapacidad financiera del importador para pagar sus adeudos.

2. El Gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, al estudiar y diseñar la institución que se encargaría de emitir el seguro de crédito a la exportación que cubriría los riesgos comerciales, decidió que fuera una empresa privada en la que participarían las compañías de seguro; al ser autofinanciable no demandaría recursos del Estado.

3. De esta manera se aprovechaba la experiencia de los profesionales en esa actividad; en su eficiente administración desempeñaría un papel esencial el apoyo que le brindarían las reaseguradoras nacionales e internacionales. A fin de proporcionar este servicio al exportador mexicano en condiciones competitivas con las de otros países, se procuró brindarle todas las facilidades necesarias, si bien tendrían que ser compatibles con una adecuada rentabilidad. El factor principal que haría costeable el funcionamiento de esa empresa fue el ofrecimiento de un mercado amplio y suficiente para el manejo de sus operaciones, de ahí que el Fomex condicionara sus créditos a las ventas externas, siempre y cuando el exportador contratara previamente la póliza de dicho seguro.

4. Desde su segundo año (1971), la Comesec registró utilidades —si bien en algunos años gracias al auxilio del reaseguro— con lo cual ha capitalizado mayores recursos e incrementado su capacidad de retención de riesgos. Sin embargo, el operar sobre bases comerciales ha implicado eventualmente limitaciones para el exportador, al actuar sobre todo en créditos a plazos cortos y brindar protección selectiva en productos y mercados e imponer ciertos requisitos, en ocasiones rígidos al no adaptarse a condiciones más liberales de la competencia internacional. Esto se fundamenta al no existir dentro de sus reglamentos un tratamiento que no sea estrictamente rentable o comercial.

5. Desde que comenzó sus actividades el Consejo de Administración de la Comesec anunció (y repitió posteriormente) que estudiaría las necesidades de los empresarios exportadores para

asegurar riesgos previos al embarque tomando en cuenta los requerimientos propios de nuestro medio y los seguros que se aplican en otros países para adoptarlos paulatinamente, habiendo elaborado diversos proyectos sobre nuevas modalidades de cobertura e innovando las existentes. No obstante sus reiterados propósitos, la Comesec en 13 años no pudo ampliar sus coberturas, aparentemente porque no obtuvo el apoyo de las compañías reaseguradoras internacionales. Por tanto el Fomex cubrió esta responsabilidad al diversificar paulatinamente sus garantías en respuesta a las crecientes demandas de los exportadores, e incluso adoptó las operaciones que fueron rechazadas por la Comesec y que se clasificaron como de "interés nacional".

6. La Comisión Tripartita que diseñó las operaciones de la Comesec, le recomendó se coordinara con otras instituciones participantes en el fomento a las exportaciones y sobre todo con el Fomex a fin de evitar la duplicación en las gestiones de los empresarios para obtener sus seguros y garantías a la exportación. Aunque hubo la complementación que se apunta en el párrafo anterior, no fue sino hasta 1982 cuando puede afirmarse que se inició una coordinación permanente.

7. Ha habido operaciones de financiamiento respaldadas por el seguro de crédito comercial a la exportación y por las garantías del Fomex, pero cuya protección —además de otros inconvenientes— ha sido insuficiente para beneficiar a la comunidad exportadora en propósitos específicos, de gran importancia, que se han quedado inconclusos. Esto ha ocurrido con el financiamiento bancario a las exportaciones denominado "sin recurso" o "sin vía de regreso" que permitiría al empresario convertir sus ventas a plazo en operaciones al contado, sin afectar sus límites de préstamos bancarios. Otro tanto ha sucedido con el financiamiento "puente" que prorroga la concesión del crédito, pero sólo excepcionalmente. Los seguros y garantías en apoyo a las ventas externas (crédito al vendedor) nunca han dejado de exigir la responsabilidad del exportador mexicano, no obstante la intención de que los créditos de la banca descansen preferentemente en la solvencia del importador extranjero.

8. A mediados de 1979 cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros llevó a cabo un estudio sobre el seguro de crédito de exportación, juzgó que el sistema de seguros de la Comesec presentaba escasa viabilidad para el futuro. Entonces los principales problemas fueron la elevada siniestralidad y los resultados adversos para el reasegurador, la ineficiencia operativa o reducida escala de operación, los escasos recursos de apoyo

complementario que había generado el seguro de crédito interno, el surgimiento de las operaciones de "interés nacional" y la confusión en la delimitación de responsabilidades entre ese fideicomiso y la Comesecc en detrimento del exportador a la hora de las indemnizaciones. La mayor parte de esas deficiencias fueron atendidas de tal manera que se superó la situación crítica.

9. En los últimos años, puede afirmarse que la Comesecc entró en una situación difícil. En 1980, 1981 y 1982, de los financiamientos a las ventas externas concedidos por el Fomex, el seguro de crédito comercial de la Comesecc cubrió respectivamente 76.9, 59.2 y 31 por ciento (y en relación con el total de manufacturas exportadas, en los dos primeros años el seguro cubrió en promedio 24.2% y en el último año apenas 13.2%); no obstante, el volumen de operaciones le permitió seguir funcionando, pero de mantenerse esta tendencia se pone en peligro la existencia misma de la Aseguradora al reducirse drásticamente el mercado. Esto sucedió como consecuencia, sobre todo, de que el Fomex liberó de ese requisito a los exportadores al aceptarles otras garantías que sustituyeron el seguro de la Comesecc.

10. Hay además otros factores que empeoran esta situación. Entre éstos, la cada vez mayor concentración en el número de clientes, afectando el principio de mutualidad de los participantes; en 1982 en póliza global de crédito de exportación 23 asegurados aportaron 44% del total de primas captadas por ese concepto. La importante labor de promoción puesta en el seguro de crédito interno no ha rendido todo lo que se esperaba y recientemente se agravó la siniestralidad de este seguro; por tanto no ha generado suficientes economías en los costos de operación como para apoyar el seguro de crédito externo.

11. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a mediados de 1979 exploró la alternativa de cambiar a un nuevo sistema de seguros y garantías para el financiamiento a la exportación, bajo la dirección del Estado, quien cubriría todos los riesgos para fomentar las ventas externas. Sin embargo no lo recomendó puesto que esto implicaba la ausencia del reaseguro y existía también el temor de que al aceptar indiscriminadamente todos los riesgos se incurriera en muchos siniestros y en pérdidas.

12. Ese temor no carece de fundamento, cuando se observan ineficiencias en la administración de empresas paraestatales. Sin embargo es aventurado juzgar *a priori* que un nuevo sistema de seguro a las exportaciones se convierta en un fracaso. Hay diversos elementos que justifican plenamente una reorganización institucional en esta materia, tomando en cuenta la valiosa

experiencia adquirida y pensando en que puede y debe ofrecerse un mejor servicio.

13. Mientras que el Fomex a través de sus garantías a la exportación ha evolucionado procurando adaptarse a las necesidades de los exportadores, la Comesecc se mantuvo con su mismo esquema de seguros, y hasta muy recientemente puede reconocerse coordinación entre ambas. No obstante sigue imperando la duplicación de funciones al atenderse a los exportadores para cubrir requisitos y efectuar gestiones, puesto que no existe una ventanilla única.

14. Un solo organismo de seguros y garantías a la exportación ofrecería al empresario el servicio integral que resultaría más económico al ahorrar en el uso de fuentes de información común, al obtener economías de escala en las operaciones que serían manejadas por un reducido personal administrativo; aquí se tramitarían y resolverían todas las necesidades de los exportadores con respecto a los seguros y garantías para sus ventas externas. Se estaría mejor capacitado para conocer y atender las quejas —como las que se detectaron para la Comesecc en la encuesta realizada— y se contaría con un departamento especializado (no ha existido en ninguna de las dos instituciones) que estudiaría la competencia internacional de los seguros a la exportación, sus coberturas, mecanismos y procedimientos susceptibles de aplicarse en México. En cuanto al seguro de crédito interno también se estaría en mejores condiciones para reforzar su difusión.

15. El sugerir la creación de un nuevo organismo de seguros a la exportación en México implica conocer los que existen en otros países, para poder adaptar el más apropiado al medio mexicano. El optar por un organismo estatal no tendría que ser imposible, inoperable o ineficiente. El Gobierno de la Gran Bretaña cuenta con uno, el Export Credit Guarantee Department (ECGD), manejado con sentido estrictamente comercial para no resentir pérdidas, pero con la flexibilidad necesaria para adoptar riesgos que se justifiquen como servicio público o de interés nacional. Igualmente está capacitado para otorgar programas de refinanciamiento en apoyo a los bancos que financian exportaciones a tasas de interés especiales, así como para operar en términos competitivos en su programa de exportación de bienes de capital a plazo mayor de dos años. Podrían añadirse otros ejemplos, pero nuestro propósito no es sino subrayar que sí puede ser viable un organismo gubernamental.

16. Otra opción es que, manteniendo el control oficial, el nuevo organismo podría recibir capital minoritario del sector privado,

como sucede por ejemplo con la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface). En especial, si tanto énfasis se pone en el reaseguro de empresas internacionales, a través de una empresa mixta tal vez se lograría ese apoyo. Pero habría que enfatizar que tal organismo no operaría exclusivamente para que fueran rentables sus operaciones, sino tomando en cuenta otros propósitos en función de brindar un servicio integral a los exportadores para que actúen de manera competitiva disponiendo de las facilidades requeridas y, si esto implica subsidios, tendría que ofrecerlos como hacen otros países en estas operaciones.

## Anexo

### Empresas accionistas de la Comeseec<sup>117</sup>

Anglo Mexicana de Seguros, S.A.  
Aseguradora Cuauhtémoc, S.A.  
Aseguradora Mexicana, S.A.  
Aseguradora Universal S.A., Compañía de Seguros y  
Reaseguros  
Banco de México  
Seguros La Equitativa BCH, S.A.  
Compañía de Seguros Veracruzana, S.A.  
El Potosí, S.A., Compañía Mexicana de Seguros  
La Continental Seguros, S.A.  
La Interamericana, S.A., Compañía de Seguros  
La Latinoamericana, Seguros, S.A.  
La Libertad, Compañía General de Seguros, S.A.  
La Nacional, Compañía de Seguros, S.A.  
La Peninsular, Compañía General de Seguros  
Oriente de México, Compañía Mexicana de Seguros, S.A.  
Pan-American de México, Compañía de Seguros, S.A.  
Reaseguros Alianza, S.A.  
Reaseguradora Patria, S.A.  
Seguros América Banamex, S.A.  
Seguros Azteca, S.A.  
Seguros Bancomer, S.A.  
Seguros Confía, S.A.  
Seguros del Atlántico, S.A.  
Seguros del Centro, S.A.  
Seguros del Pacífico, S.A.  
Seguros el Fénix-Bancorey, S.A.  
Seguros Independencia Bancreser, S.A.  
Seguros La Comercial, S.A.  
Seguros La Comercial de Chihuahua, S.A.  
Seguros La Provincial, S.A.  
Seguros La República, S.A.  
Seguros La Territorial, S.A.  
Seguros Monterrey Serfín, S.A.  
Seguros Progreso, S.A.  
Seguros Protección Mutua, S.A.  
Seguros Tepeyac, S.A.

<sup>117</sup>A mediados de 1983.

## *Post scriptum*

Al terminar este trabajo se consideró indispensable redactar un *post scriptum* para informar sobre ciertos acontecimientos que sucedieron desde el mes de septiembre de 1982 hasta el verano de 1983 y que afectaron notablemente al sector exportador mexicano debido a la crisis económica que sufre el país. También se hace referencia a las medidas adoptadas por el Estado que habrán de influir sobre las perspectivas del comercio exterior mexicano. Se resumen las principales decisiones financieras y de política comercial aplicadas por el Gobierno y que inciden en el exportador. Además se tomó en cuenta la versión preliminar del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983-1988 y el borrador del Programa Integral de Promoción de Exportaciones 1983-1988. En la última parte se presenta un extracto de las metas para el sector externo adoptadas por el nuevo Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En este contexto se juzga que serán más comprensibles las conclusiones generales y recomendaciones que se enuncian en la parte final de esta obra.

Algunos de los sucesos extraordinarios que afectaron la situación económica de México y que se agravaron a partir de septiembre de 1982 fueron desfavorables para la mayoría de los exportadores de productos no petroleros. El establecimiento de los controles de cambio —sin precedente histórico en México— repercutió negativamente, puesto que al establecerse dos tipos de cambio, el del mercado libre y el controlado, las autoridades aplicaron a la exportación este último, lo que significó menores ganancias en moneda nacional y la indisponibilidad inmediata de moneda extranjera para el exportador. Además se cancelaron incentivos fiscales a la exportación como los Certificados de Devolución de Impuestos (Cedis), si bien en enero de 1983 se reimplantó la devolución de los impuestos a la importación de los insumos que demandan los exportadores. Una vez repuesto

de la sorpresa y según la propia capacidad para enfrentar las nuevas circunstancias —cumplir con mayores requisitos burocráticos—, el exportador procuró adaptarse y maximizar las ganancias de sus operaciones. Esto le indujo a tratar de eludir los nuevos controles llevando a cabo ventas al exterior, con o sin los registros obligatorios de entrega de moneda extranjera a un banco, a fin de mantener fuera del país sus divisas obtenidas. Con el mismo propósito, cuando tuvo que hacer declaraciones sobre el valor de sus exportaciones, recurrió a la subfacturación. En esta reacción también influyó la notable ausencia de divisas en el mercado libre cambiario y la oportunidad que tuvo el exportador de apropiárselas para obtener mayores beneficios. Al mismo tiempo, la escasa asignación de divisas por parte del Estado para el pago de importaciones estimuló a los exportadores a disponer de moneda extranjera para cumplir con algunas de sus deudas externas o bien para el pago a proveedores extranjeros de los insumos indispensables en la elaboración de productos exportables.

De esta manera, la gran ventaja cambiaria que tuvo el exportador al devaluarse fuertemente la moneda nacional fue en gran medida anulada para el país por los efectos derivados de los controles cambiarios, habiéndose dado el caso de empresarios que prefirieron no vender al exterior en tanto no se aclarara para ellos esta situación y por esperar el cambio de administración pública el 1° de diciembre.

El Informe anual del Banco de México correspondiente a 1982 reconoce que hubo exportaciones ilícitas de mercancías y que sólo una mínima parte de los ingresos de divisas del sector privado se canalizó al mercado de cambios controlado. En dicho Informe (p. 42) el banco central analiza los resultados del control cambiario, de la siguiente manera: "De hecho no se logró el principal objetivo buscado con el establecimiento del control integral de cambios, que era detener la fuga de capital. Ésta siguió produciéndose por medio del nuevo expediente de no ingresar al país las divisas provenientes de la exportación de mercancías y servicios".

El resultado a corto plazo de la devaluación, aunado al control de cambios, parece que fue desincentivar a las exportaciones no petroleras. De enero a junio de 1983, cuando la ventaja cambiaria derivada de la devaluación fue mayor, las ventas al exterior apenas anotaron un incremento de 4.8% comparadas con el mismo periodo del año inmediato anterior. La debilidad reciente de este sector exportador resulta notable: en 1981 registró un aumento de 2.3%, seguido en 1982 de una disminución

de 10.3% a precios corrientes, siendo todavía menor a precios constantes. Y ha sido tal el crecimiento interno de los precios que puede hacer que desaparezca la ventaja cambiaria o la subvaluación que trata de mantenerse.

Los acontecimientos de 1982 con las devaluaciones de la moneda nacional y la imposición del control de cambios, junto con la necesidad de renegociar la deuda externa del país para alargar el plazo de los vencimientos, propiciaron que la mayoría de empresas con grandes deudas en moneda extranjera no pudieran cumplir a las fechas preestablecidas sus compromisos financieros externos. La insuficiencia de divisas también se reflejó en la escasez de insumos importados.

La situación de estas empresas ha sido tan grave que se afectó su patrimonio, su liquidez y su capacidad de pago. No pueden obtener financiamientos en forma "normal" de sus proveedores extranjeros ni de fuentes internas; tampoco son sujetos de crédito de acuerdo con los criterios bancarios usualmente aplicables. Esto se debe a que sus relaciones de pasivo a capital se distorsionaron y muchas aun tienen capital negativo.

A fin de combatir la desintermediación financiera que sufrió la banca en 1982 y la primera mitad de 1983, y ante la aguda inflación, las tasas de interés subieron mucho con el propósito de elevar el ahorro interno; sin embargo esta medida que incrementó la captación se reflejó también en un notable encarecimiento del crédito y en un inadecuado financiamiento hacia el sector empresarial.

Además hay que tener en cuenta que a estos problemas, graves de por sí, se agregó el Programa Inmediato de Reordenación Económica que tiene efectos adversos a corto plazo sobre la demanda agregada y la actividad económica en general. El déficit del sector público que en 1982 fue de 17% del producto interno bruto, se intenta reducir para 1983 a 8.5% y para 1988 a 4 por ciento.

Con la nacionalización de la banca comercial del sector privado, a partir del 1° de septiembre de 1982, el Estado se hizo cargo de los servicios de intermediación financiera. Esto dio lugar al inicio de una profunda reestructuración del sistema bancario. Prosiguió con la concentración de los bancos para llegar a constituir un número reducido de grupos financieros que aprovecharan las economías de escala, redujeran costos de intermediación y facilitarían la programación financiera en apoyo a prioridades. Se orientaría selectivamente el crédito para hacer más económica la asignación de los recursos. Los bancos de fomento se transformarían en bancos nacionales de desarrollo sectorial; los fondos y fideicomisos financieros se vincularían, en la mayo-

ría de los casos, al banco de fomento más afín a sus actividades. Se revisaría la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia de la asignación de los recursos y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros. Se afirma que estos últimos se otorgarían con criterios de temporalidad y selectividad, evitando caer en la discrecionalidad.

El Banco de México autorizó a las instituciones de crédito del país para que a partir del 2 de mayo de 1983 pudieran recibir depósitos en dólares (mínimo de 5 000 y sin límite en franjas fronterizas y zonas libres) de empresas establecidas en el país; devengarían intereses equivalentes a la tasa *Libor* más un punto porcentual. Estos recursos, pagaderos en el exterior, podrían destinarse al financiamiento de la producción y existencias de bienes exportables a plazo máximo de seis meses.

En julio de 1983 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de la Banca Nacional, inició el establecimiento de Comisiones Permanentes de Crédito en las que participan las entidades directamente responsables de la operación crediticia, tanto de la banca de desarrollo como de la banca nacionalizada y mixta, a fin de lograr una coordinación financiera que permita la unificación y normatividad de las acciones que brindan apoyos financieros a sectores específicos; uno de éstos para el que existe una Comisión Permanente de Crédito es el de comercio exterior.

El Organismo de Coordinación de la Banca Mexicana que sustituyó a la Asociación de Banqueros de México, creó en marzo de 1983 la Comisión de Apoyos Crediticios Especiales con el propósito de que la banca mexicana, al ponerse de acuerdo con la banca extranjera, ayudara a las empresas operativamente viables y con grandes dificultades financieras a reestructurar sus pasivos y atender sus requerimientos de capital de trabajo.

Dentro de ese Organismo de Coordinación, la nueva banca nacionalizada examina, regula su intervención y se pone de acuerdo para influir ante las autoridades de Hacienda y de la banca de fomento, en lo que concierne a las reglas de operación y mecanismos que se aplican en los fideicomisos de fomento, como es el caso del Fomex.

Conforme a la versión preliminar del 8 de agosto de 1983, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983-1988, se propone lograr un equilibrio adecuado entre los recursos disponibles y los que demanda el proceso de desarrollo; de sus metas destacan: a) reducir gradualmente el déficit de las finanzas públicas; b) lograr un financiamiento sano que permita abatir

la inflación; *c*) estabilizar paulatinamente el tipo de cambio; *d*) disminuir el déficit de la cuenta corriente, y *e*) utilizar las divisas que genera la economía para atender los requerimientos prioritarios del país.

En ese Programa se enfatiza la necesidad de reorientar las relaciones económicas con el exterior a fin de rehabilitar la capacidad crediticia de México con el exterior. Además de reprogramar el perfil de la deuda externa y de la eventual repatriación de capitales, la solución al problema dependerá de la generación y mantenimiento de sustanciales superávits en la balanza comercial y de servicios a fin de lograr déficits manejables en la cuenta corriente. Se considera elemento clave la aplicación de una política cambiaria que refleje el costo alternativo de los recursos provenientes del exterior, que no reste competitividad a las exportaciones mexicanas, racionalice el uso de divisas y evite el ciclo crecimiento-endeudamiento-recesión. El margen de subvaluación en el tipo de cambio para el peso mexicano se fijó en 18.2% para 1983, 13% para 1984 y 7% para 1985-1988.

El ahorro externo que en el periodo 1977-1982 contribuyó con 11.6% al ahorro total del país se reducirá drásticamente a casi nada o negativo en 1983-1984, se estima que su contribución en 1988 será de 4% (poco menos de 1% del producto interno bruto); por tanto el ahorro interno tendrá que aumentarse sustancialmente, sobre todo el proveniente del sector público que en promedio fue nulo en los años 1977-1982.

En virtud de que las exportaciones petroleras mantendrán el mismo volumen que tuvieron en 1982-1983, se estima que su valor podrá aumentar ligeramente hasta 1988. En cambio serán las ventas externas no petroleras las que tendrán que desarrollarse; a precios corrientes el Programa asigna en 1984 un crecimiento que varía de 10 a 12 por ciento y de 1985 a 1988 se calcula anualmente de 8.5 a 9.2 por ciento. Por tanto se estima que las exportaciones totales ascenderán de 21 000 millones de dólares en 1982 a 24 000 millones anuales en 1985-1988. Además del efecto preponderante de un tipo de cambio que las incentive, en ese Programa se recomienda otorgar estímulos fiscales, apoyos financieros, asistencia técnica y seguir una política comercial que contribuya al aprovechamiento del potencial exportable. Se subraya que no se habrán de impulsar las exportaciones artificialmente por medio de subsidios, sino que "...se utilizarán de manera concertada y ágil los instrumentos de las políticas crediticia y comercial para aprovechar la ventaja comparativa que tiene México como exportador y propiciar un nuevo ritmo y orientación a las ventas en el exterior".

Por lo que se refiere al valor de las importaciones de mercancías, que en 1981 sumaron 23 900 millones de dólares y en 1982 se redujeron a 14 400 millones, se proyectó que en 1983 y 1984 habrán de mantenerse por debajo de esta última cantidad; para 1985-1988 esas compras anuales tendrán como límite 19 000 y 20 000 millones de dólares. De ahí que se enfatice el uso racional de las divisas y la sustitución de importaciones de bienes que no podrán adquirirse.

Dentro de un marco de astringencia de divisas, el Programa considera que la inversión extranjera directa deberá desempeñar un papel como complemento del ahorro interno, así se promoverán selectivamente alternativas de inversión o coinversión extranjera. Se subraya como criterio para autorizar la inversión extranjera que el proyecto represente una contribución neta positiva al desarrollo, en especial a la balanza de pagos en términos del volumen de exportaciones, de la sustitución de importaciones y de flujo de remesas al exterior.

El cuadro 5.1 muestra el comportamiento previsible de las cuentas de la balanza de pagos de 1981 a 1988; se aprecia que en 1985-1988 reaparecerán los déficit en la cuenta corriente con unos 2 000 millones de dólares. Por su parte la cuenta de capital refleja saldos positivos de 3 700 a 4 800 millones de dólares, suficientes para compensar el déficit corriente y los saldos negativos de errores y omisiones, dejando un remanente positivo para incrementar la reserva monetaria. En el cuadro 5.2 se desglosan los ingresos y egresos de la cuenta corriente conforme a las tasas de crecimiento nominal.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, dentro de la reestructuración bancaria a fin de responder a objetivos específicos de la estrategia de progreso para el país, anuncia que se crearán bancos nacionales de fomento a partir de las instituciones existentes. Se constituirán, entre otros:

1. El Banco Nacional de Fomento Marítimo, a partir de Banpesca.

2. El Banco Nacional de Fomento Industrial, centrado en Nacional Financiera e incluyendo a los siguientes fideicomisos: Fogain, Fonep, Fonei y Fidein. Asimismo se englobará el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña, y el área de sustitución de importaciones de bienes de capital del Fomex.

3. El Banco Nacional de Comercio Exterior absorberá a Fomex y las áreas de apoyo a la exportación de otras instituciones financieras existentes.

4. El Banco Nacional de Comercio Interior y Abastos, en el cual se integrarían Banpeco, Fidec y Foproba.

5. El Banco Nacional de Desarrollo Urbano y Transporte, fusionando Banobras con los fondos y fideicomisos asociados al financiamiento de obras de infraestructura urbanas.<sup>118</sup>

En una segunda fase, se establecerían los bancos de fomento para el desarrollo agropecuario y la vivienda, con base en las instituciones existentes y en los fondos y fideicomisos relacionados.

En una comunicación de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio y Fomento Industrial, dirigida al vicepresidente del Banco Mundial, Nicolás Ardito Barletta, fechada el 25 de abril de 1983, se esboza la política comercial de México para el lapso 1983-1988 y se adjunta el borrador del Programa Integral de Promoción de Exportaciones, 1983-1988.

Los objetivos fundamentales del Programa Integral de Promoción de Exportaciones son lograr un aumento sostenido en las divisas generadas por las ventas externas no petroleras, estimular la producción y el empleo y hacer de las actividades exportadoras uno de los pilares del desarrollo económico aumentando la productividad y la eficiencia. Este desarrollo económico orientado a la exportación compensará las expectativas de insuficiencia de fondos en los mercados internacionales de capital para los próximos años y al mismo tiempo aligerará el peso de la deuda externa.

Las medidas del Programa Integral están diseñadas para aplicarse a corto, mediano y largo plazos de tal forma que el aparato productivo se reorienta en dirección exportadora. A corto plazo existe una necesidad urgente de promover las exportaciones tanto como lo permitan las ventajas comparativas internacionales de sus mercancías y servicios. A mediano y largo plazos el prin-

<sup>118</sup>Después de concluido este trabajo tuvimos la oportunidad de comentar con autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la futura creación de estos bancos nacionales de fomento, tomando en cuenta las modificaciones que se estaban realizando al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Todo parecía indicar que desaparecerá de este Programa el anuncio de la constitución de los cinco bancos nacionales de fomento; en cambio, se pondrá el acento en una "coordinación programática" de las operaciones de los fondos de fomento con los bancos de desarrollo que atienden un mismo sector de actividad, si bien se acepta que "en algunos casos" en lugar de dicha coordinación se llevará a cabo su fusión orgánica. Además, dentro de la reestructuración del sistema financiero de fomento se buscará una especialización de las instituciones por núcleos básicos de actividad. Al mismo tiempo se habrán de revisar los propósitos y funciones de cada institución a fin de adecuarlos a las prioridades del desarrollo. Por último, se dice que será en la nueva legislación bancaria donde se precisarán las funciones de las instituciones financieras de fomento, lo que se confirmará con los programas de corto y mediano plazos de cada institución.

El principal objetivo consiste en eliminar el sesgo antiexportador del aparato industrial construido en el pasado. Si se mantuvieran las tendencias recientes, se estima que el déficit en la balanza comercial del sector manufacturero aumentaría a razón de 20% anual entre 1983 y 1988, por lo que se considera indispensable estimular sus exportaciones con la intención de que en este sector se logre la autosuficiencia.

En el Programa Integral se subraya que para que México recobre su tasa histórica de crecimiento económico tendrá que incrementar en 300% el valor de sus exportaciones no petroleras de 1983 a 1988 (a una tasa anual acumulativa de 26%). Esto contrasta con el aumento de 60% ocurrido entre 1976 y 1982. Existe la intención de que en consulta con el sector empresarial se prepare un calendario en donde se fijen metas microeconómicas a nivel de sector industrial por tipo de actividad y producto específico, que resulte armónico con las metas macroeconómicas.

Dentro de la estructura básica para el fomento de las exportaciones se menciona en primer lugar el tipo de cambio que habrá de mantener un margen de subvaluación de la moneda nacional para promover al sector exportador competitivo. Se supone que gradualmente habrá de desaparecer la evasión de las divisas que retiene en el exterior el exportador debido al control de cambios. Además se contempla el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios que contribuyan con un margen en los precios a reforzar el poder competitivo de las exportaciones. Se restructurará el sistema proteccionista a fin de racionalizarlo mediante la gradual sustitución del permiso de importación por el arancel aduanero; de esta manera se procurará eliminar el sesgo antiexportador. El IMCE actualizará el estudio sobre la protección efectiva que realizó para los años de 1979 y 1980.

Los certificados de devolución de impuestos (Cedis) continuarán otorgándose a las empresas que exporten productos petroquímicos con insumos vendidos por Pemex, ya que esta última empresa paga 15% de impuestos sobre sus ingresos brutos. Además por un periodo de cinco años los consorcios de comercio exterior y otras empresas serán exceptuadas del impuesto sobre la renta de la parte del ingreso derivado de la coinversión con empresas extranjeras que tengan canales de distribución en los países a donde se embarcan las exportaciones, con lo cual se evita la doble imposición de impuestos.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio y Fomento Industrial, así como el IMCE habrán de coordinarse para determinar los incentivos fiscales que vayan a otorgar por sector productivo y rama de actividad. Estos incentivos

se darán conforme a prácticas internacionales tomando en cuenta a México como país de insuficiente desarrollo económico.

Para 1983 el programa financiero del Fomex en apoyo a las exportaciones se incrementará en 52% con respecto a lo financiado el año precedente. Estos recursos serán complementados con fondos de las instituciones bancarias intermediarias. Se añade que el Fomex pasará a ser administrado a partir del 1° de abril de 1983 por el Bancomext. En este último se comenzarán a centralizar las funciones financieras de apoyo al comercio exterior a fin de reducir y simplificar los procedimientos operativos. *En cuanto a las condiciones de crédito ofrecidas a los exportadores, el Fomex contempla reajustar sus tasas de interés a las que aplican otros países o a las que prevalecen en los mercados mundiales.*<sup>119</sup> En cuanto a los seguros y garantías a favor de la exportación, se dice que sus instrumentos serán fortalecidos para evitar que los exportadores sean considerados con riesgos inaceptables para la banca (en virtud de los problemas generados por el control de cambios).

A fin de promover la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a productos de exportación y a bienes que sustituyan importaciones, se aumentará sustancialmente su financiamiento.

Respecto a la simplificación de procedimientos administrativos o burocráticos que tienen que llenar los exportadores, se anuncia el establecimiento de una ventanilla en el IMCE. Con la reorganización de este Instituto los proyectos de exportación se diseñarán desde su inicio hasta que funcionen en la práctica.

En el campo de las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales se subraya la capacidad soberana de México para definir su estrategia en materia de política comercial, la cual habrá de ser utilizada para obtener mayor seguridad de acceso a los mercados y para minimizar los efectos de las barreras no arancelarias.

Las posibilidades de exportación de las empresas públicas habrán de examinarse con el propósito de elaborar programas compulsorios que generen la captación de divisas.

En la parte final de este Programa Integral de Promoción de Exportaciones, se dice que habrá una revisión constante y actualizada para determinar el impacto y los resultados favorables de las nuevas actividades emprendidas tanto a nivel nacional como sectorial y de empresa.

El 9 de mayo de 1983 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dio amplia difusión a sus "Acciones Inmediatas de

<sup>119</sup>Véase la nota de pie de página número 62.

Apoyo a las Exportaciones”, las que considera congruentes con los lineamientos del Programa Inmediato de Reordenación Económica y del Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo.<sup>120</sup>

Las decisiones inmediatas de apoyo a las exportaciones se dividieron en dos grupos: uno relacionado con la simplificación y agilización de trámites administrativos, y el otro con las medidas de apoyo a corto plazo.

Dentro del primer grupo se encuentran: *a)* disminuye el número de fracciones arancelarias de la tarifa de exportación que necesita del permiso previo; *b)* rebaja el número de fracciones arancelarias que requieren permiso previo de importación temporal para la adquisición de insumos exportables; *c)* también se reduce el número de fracciones arancelarias que paga el impuesto de exportación, y *d)* se liberan requisitos aduanales para la exportación y se simplifican trámites para permisos de exportación.

Se ofrecen varias opciones al exportador para que utilice las divisas que producen sus ventas externas, pero se le somete a cumplir con programas de generación y uso de divisas. Para esto último se establece un mecanismo de coordinación formado por el IMCE, el Bancomext y el Fomex que brindarán apoyo financiero.

Entre las acciones de apoyo a corto plazo destacan las que siguen. La política de tipos de cambio pretende dejar un margen favorable al exportador, puesto que se evitará la sobrevaluación que tradicionalmente alentó las importaciones y entorpeció las ventas externas, a la vez que se mantendrá una brecha reducida entre los tipos de cambio libre y controlado. Se dispensa la fianza que garantiza el interés fiscal de la importación temporal. Se mantiene la devolución del impuesto general de importación aplicable a insumos importados en la elaboración de productos exportables.

Se amplían de manera significativa los programas financieros del Bancomext y del Fomex “. . . a fin de encauzar mayores recursos crediticios en condiciones adecuadas y de plazo y tasa de interés para la preexportación y exportación de productos primarios y manufacturados. Estos créditos se verán complementados con los recursos propios de las instituciones bancarias intermediarias”. Se anuncia que el Fomex pasa a ser admi-

<sup>120</sup>Este conjunto de Acciones Inmediatas formará parte de la versión final del Programa Integral de Fomento a las Exportaciones que habrá de incorporarse al Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior.

nistrado por el Bancomext y este último "...asume la función coordinadora de los programas financieros de apoyo a la exportación". Asimismo se ampliará la cobertura de la Comesec "...reforzando sensiblemente su capacidad de participar en forma creciente en el mercado de seguros de crédito a la exportación".

Para agilizar la realización de programas y proyectos de exportación, se fortalecerá la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (Compex), como foro de consulta y coordinación entre los sectores público, privado y social, y como órgano responsable de la concertación de acciones entre dichos sectores. Estos programas y proyectos se orientarán a sostener e incrementar las exportaciones de las empresas que participen en el comercio exterior y a propiciar nuevas inversiones que generen exportaciones.

El 5 de julio de 1983 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicó en los diarios el "Seguimiento de la instrumentación y aplicación del primer paquete integral de apoyos al comercio exterior". Entre los avances que sobresalen en materia de promoción financiera a las exportaciones, se encuentran los siguientes. Se están unificando los criterios para coordinar las acciones entre el IMCE, el Bancomext y el Fomex. Se ratifica que el Fomex será administrado por el Bancomext y que este último asume la coordinación de los programas financieros de apoyo a la exportación a partir del 28 de junio de 1983. Por otra parte, se han consolidado los criterios para la integración de proyectos y programas específicos; el primer paquete de proyectos ya fue presentado a la Compex y se encuentra en preparación un nuevo paquete de proyectos.

De las metas que aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, adoptado el 31 de mayo de 1983, se reproduce a continuación la parte que se refiere al sector externo.

- Se estima que las exportaciones no petroleras estimuladas por las políticas de fomento tendrán crecimientos reales (a precios constantes) de 10% anual e "incluso superiores".
- Se calcula que las exportaciones reales de bienes y servicios, después de un crecimiento superior a 12% en el bienio 1983-1984, crezcan a tasas de 7 a 9 por ciento en el periodo 1985-1988, estableciéndose en ese lapso una exportación de hidrocarburos de cuando menos 1.5 millones de barriles al día "con los márgenes de flexibilidad que se derivan de la evolución del mercado internacional y de la capacidad de absorción de la economía interna".
- Las ventas petroleras al exterior en 1988 representarán me-

nos de 45% del total de exportaciones de bienes y servicios, a diferencia de 57% en 1982.

- El Plan sitúa a las exportaciones de bienes y servicios en aproximadamente 20% del producto interno bruto en el periodo 1985-1988, mientras que las importaciones estarían significativamente por debajo, de 16 a 17 por ciento de dicho producto. Esto contrastaría con la experiencia anterior a 1981, en que las exportaciones fueron en promedio menores a las importaciones.
- Las importaciones de bienes y servicios crecerán a tasas de 8 a 10 por ciento en razón de la recuperación esperada de la inversión y de las exportaciones. Esto implica que las importaciones de manufacturas como proporción de la oferta interna se mantendrán entre 10 y 11 por ciento frente a relaciones de más de 15% observadas en 1980-1981.
- Los egresos netos por servicios financieros al exterior se sostendrán en promedio durante 1985-1988 en torno a 5% del producto interno bruto. Este monto contrasta con el registrado en los años setenta que fue de 2% del producto. Por tanto, en adición al esfuerzo por reducir en forma relativa el monto de la deuda, tendrá que generarse un superávit en la balanza de bienes y servicios no financieros de 3.5% del producto interno para lograr que el déficit en cuenta corriente se reduzca a un promedio de 1 a 1.5 por ciento entre 1985 y 1988 (este último fue de 3.3% en el lapso 1971-1982).
- El ahorro interno financiará 93% de la formación bruta de capital frente a 87% que significó en 1977-1982, reduciéndose así la importancia relativa del ahorro externo.<sup>121</sup>

<sup>121</sup>Ya concluida esta obra, apareció el documento *Para hacer de México una potencia exportadora*, elaborado por el Consejo Nacional de Comercio Exterior (Conacex) y entregado al Presidente de la República el 14 de diciembre de 1983. Este organismo del sector privado agrupa a las asociaciones, consorcios y empresas de comercio exterior, así como a las comisiones de comercio exterior de los organismos empresariales. Mediante una encuesta que realizó con una muestra de 240 industrias que contribuyeron con 40.9% del valor de las manufacturas exportadas por el sector privado en 1982, procedió a efectuar un análisis y evaluación de la estructura exportadora del país. En términos generales destaca los problemas que enfrenta el empresario para poder exportar, acen tuando la responsabilidad del Estado al no ofrecer la infraestructura requerida; menciona la inflación que afecta desfavorablemente a los costos de producción, la insuficiente paridad cambiaria, y las grandes deficiencias en los servicios de transporte, carga, almacenamiento, puertos y terminales. En cuanto a los apoyos fiscales, la mayoría de los entrevistados (de 77.1 a 85.9 por ciento) afirmó que eran suficientes o muy insuficientes y lenta o muy lenta su tramitación. En materia de promoción sus críticas fueron muy fuertes en contra del "burocratis-

mo y reglamentismo" y de la incapacidad mostrada por la ventanilla "única" del IMCE.

La parte más valiosa es la III, contiene "Elementos para el Plan de Acción Inmediata" que clasifica en seis áreas, cada una incluye causas, metas y acciones básicas; esto es, resume los problemas y expone sus posibles soluciones, en el siguiente orden: *a)* la inseguridad e incertidumbre por la ausencia de políticas definidas y estables; *b)* la insuficiencia en el deslizamiento de la paridad cambiaria y la valoración de esta última al tipo de cambio controlado con lo que se reduce la competitividad de las exportaciones; *c)* el apoyo insuficiente de financiamiento promotor de ventas externas; *d)* la necesidad de modernizar la planta productiva; *e)* la fundamentación jurídica e institucional de los consorcios y empresas comercializadoras, y *f)* la inexistencia de un auténtico programa de negociaciones internacionales.

En cuanto a las limitaciones del sistema financiero mexicano, las quejas fueron: *a)* aproximadamente por mitad se dividen las opiniones de los empresarios para decir que es apropiado o insuficiente el apoyo financiero; *b)* afirman que se ha debilitado el sistema crediticio oficial de apoyo al comercio exterior porque el Fomex ha resentido un proceso de descapitalización de recursos; *c)* dicen que ese fideicomiso ha encarecido el costo del financiamiento y que sus créditos a la preexportación redujeron su poder de compra; *d)* subrayan la insuficiencia de recursos asignados a los diferentes fondos de apoyo a la industria exportadora, y *e)* reconocen que 34% de la industria pequeña no utiliza los mecanismos financieros disponibles.

Entre las causas que generan el apoyo insuficiente de financiamiento a la exportación subrayaron *a)* la inexistencia de un programa de financiamiento verdaderamente ambicioso que promueva eficazmente la inversión para ampliar la planta productiva exportadora y para financiar la actividad de comercialización internacional; *b)* la falta de una asignación de recursos, congruente con la prioridad de este sector y la alta rentabilidad socioeconómica que tiene; *c)* los criterios tradicionales en materia de garantías que exige la banca de primer piso, y *d)* la necesidad de corregir la tasa de interés para evitar la aplicación de impuestos compensatorios en otros países.

Entre las acciones básicas que recomienda, sobresalen: *a)* que el programa de financiamiento otorgue un alto apalancamiento a los exportadores; *b)* que dicho programa sea integral hacia las áreas estratégicas de la promoción de exportaciones (inversión en maquinaria, tecnología y capacitación, que se disponga de condiciones apropiadas para la comercialización agresiva; que los créditos sean suficientes, oportunos, de plazo apropiado y tramitación rápida y sencilla, y sobre todo a un costo de verdadero fomento); *c)* que se diseñe y establezca un programa de capacitación del personal bancario y de sus funcionarios para que adquieran mentalidad de banca de fomento, actúen eficientemente y con mayor énfasis no en el sujeto sino en el objeto del crédito; *d)* que una sola entidad tenga la suficiente autoridad y se le otorgue capacidad de decisión sobre el uso de los fondos de apoyo a las exportaciones; *e)* que desaparezca la intermediación de la banca de primer piso para los consorcios y empresas de comercio exterior, y *f)* en síntesis, que el financiamiento se convierta en un instrumento muy importante de inducción en la modernización y ampliación del aparato productivo y en la comercialización de las exportaciones; al darle ese financiamiento a las empresas, relacionándolo con el aumento de sus exportaciones se les otorga una vía prometedora de recuperar muy pronto su actividad productiva, a la vez que muchas de ellas superan sus problemas de sobrevivencia.

## CUADRO 5.1

Balanza de pagos  
(Miles de millones de dólares)

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985-1988
<i>Cuenta corriente</i>	-12.5	-2.7	0.8	0.0 a -0.7	-1.9 a -2.0
Ingresos	30.8	30.7	31.0	32.4 a 33.1	37.9 a 38.1
Egresos	43.3	33.4	30.2	32.4 a 33.8	39.8 a 40.1
<i>Balanza comercial</i>	-4.5	6.6	9.4	8.9 a 7.5	4.8 a 4.1
Ingresos	19.4	21.0	21.5	22.2 a 22.3	23.9 a 24.1
Egresos	23.9	14.4	12.1	13.3 a 14.8	19.1 a 20.0
<i>Balanza de servicios no factoriales</i>	-0.8	0.6	1.3	1.4 a 2.0	3.8 a 4.0
Ingresos	9.7	8.1	8.3	9.1 a 9.6	12.4
Egresos	10.5	7.5	7.0	7.7 a 7.6	8.6 a 8.4
<i>Balanza de servicios factoriales</i>	-7.3	-9.9	-9.9	-10.2	-10.5 a -10.1
Ingresos	1.7	1.6	1.2	1.2	1.6
Egresos	9.0	11.5	11.1	11.4	12.1 a 11.7
<i>Cuenta de capital</i>	21.9	6.1	5.0	5.0 a 5.2	4.8 a 3.7
Capital a largo plazo	11.7	8.2	5.0	5.0 a 5.2	4.8 a 3.7
Sector público	8.7	7.1	5.0	4.0	3.6 a 2.2
Sector privado	3.0	1.1	0.0	1.0 a 1.2	1.2 a 1.5
Capital a corto plazo	10.2	-2.1	-	-	-
<i>DEG</i>	0.1	-	-	-	-
<i>Errores y omisiones</i>	-8.4	-6.6	-3.8	-3.0 a -2.5	-1.5 a -0.4
<i>Variación en la reserva</i>	1.0	-3.2	2.0	2.0	1.3 a 1.2

Nota: Debido al redondeo de las cifras, la suma de los componentes parciales puede no coincidir con sus totales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa nacional de financiamiento del desarrollo, 1983-1988*, versión preliminar del 8 de agosto de 1983.

CUADRO 5.2

Ingresos y egresos de la cuenta corriente  
(Tasas de crecimiento nominal)

Concepto	1971-1976 <sup>1</sup>	1977-1982 <sup>1</sup>	1982	1983	1984	1985-1988 <sup>1</sup>
<i>Ingresos no factoriales</i>	16.8	24.2	0.1	2.4	5.0 a 7.0	5.9 a 5.6
Exportación de mercancías	19.0	33.8	8.2	2.4	3.3 a 3.7	3.0 a 3.3
Petroleras	58.1	75.6	13.1	-5.2	0.4	0.5
No petroleras	16.2	6.6	-6.5	31.1	10.2 a 11.9	8.5 a 9.2
Servicios por transformación	28.1	14.7	-14.8	25.0	10.0	9.8
Turismo	12.4	9.1	-20.1	21.4	17.6 a 23.5	12.5 a 11.1
Transacciones fronterizas	13.7	10.6	-13.0	-7.1	7.7 a 15.4	12.0 a 10.1
Otros <sup>2</sup>	19.2	13.6	-19.9	0.0	5.9 a 11.8	12.7 a 11.2
<i>Ingresos factoriales</i> <sup>3</sup>	17.0	28.7	-7.6	-25.0	0.0	10.7
<i>Total de ingresos</i>	16.8	24.4	-0.3	1.0	4.8 a 6.8	6.0 a 5.8
<i>Egresos no factoriales</i>	16.8	14.2	-36.2	-12.8	9.9 a 17.3	10.6 a 9.5
Importación de mercancías	18.0	14.8	-39.7	-16.0	9.9 a 22.3	13.5 a 12.0
Turismo	14.1	10.9	-49.9	-32.7	25.0	9.3
Transacciones fronterizas	14.3	11.6	-22.0	-2.8	2.9	6.0
Otros <sup>4</sup>	15.9	15.9	-26.6	-3.2	13.3 a 10.0	4.8 a 2.9
<i>Egresos factoriales</i>	24.6	32.8	27.7	-3.5	2.7	2.5 a 1.1
Intereses <sup>5</sup>	26.7	35.9	28.7	-5.5	2.1	2.1 a 0.7
Otros <sup>6</sup>	17.1	8.3	-1.7	33.0	5.0	8.3 a 5.7
<i>Total de egresos</i>	18.0	18.7	-23.0	-9.6	7.3 a 11.9	8.0 a 6.9

1. Tasas medias de crecimiento.

2. Incluye oro y plata no monetarios, transporte y otros servicios.

3. Incluye ingresos provenientes de inversiones y transferencias.

4. Incluye fletes y seguros, oro no monetario, transporte y otros servicios.

5. Incluye intereses sector público y otros intereses.

6. Incluye utilidades remitidas por empresas con inversión extranjera directa y transferencias.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa nacional de financiamiento del desarrollo 1983-1988*, versión preliminar del 8 de agosto de 1983.



## Conclusiones generales y recomendaciones

1. La profunda crisis económica por la que atraviesa el país desde el verano de 1982, la necesidad de reducir la grave dependencia con respecto al endeudamiento externo y las exportaciones de hidrocarburos, el establecimiento del control de cambios, y la aguda escasez de moneda extranjera —que se manifestó en la urgente renegociación de los compromisos financieros anteriores, así como en la insuficiencia de importaciones para mantener el funcionamiento del aparato productivo— exigen realizar esfuerzos extraordinarios para promover actividades que generen o ahorren divisas.

2. Lo que es más, las proyecciones sobre la balanza de pagos hasta 1988 indican que en los próximos años continuará predominando la escasez de moneda extranjera: la participación de los recursos externos en el producto interno bruto será menor que en el periodo 1977-1982. La balanza comercial, tradicionalmente deficitaria, tendrá que registrar superávit anuales, lo que implicará elevar el valor de las exportaciones, mientras que el de las importaciones se mantendrá por debajo del registrado en el año de 1981.

3. El Plan Nacional de Desarrollo y las versiones preliminares del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y el Programa Integral de Promoción de Exportaciones para los años de 1983 a 1988, confirman la intención oficial de alentar la venta externa de mercancías no petroleras, si bien varían en cuanto a las metas de crecimiento anual. En esos programas se reitera que los empresarios contarán con diversos estímulos para aprovechar el potencial productivo del país, entre los que destacan ventajas cambiarias, incentivos fiscales, apoyos financieros y asistencia técnica. Se subraya que no se trata de conceder medios “artificiales” de ayuda, sino de estar preparados para aprovechar costos comparativos, tomando en cuenta a México

como país de insuficiente desarrollo económico y de acuerdo con las prácticas internacionales.

4. Las ventas externas de mercancías no petroleras previstas para 1983 no corresponden a lo enunciado en dichos programas, ni a la aplicación inmediata de las primeras medidas de apoyo a las exportaciones. Independientemente de las condiciones imperantes en los mercados internacionales, esto se explica por la persistencia de problemas administrativos y gestiones burocráticas, aunado a los efectos del control de cambios y al retraso en el otorgamiento de los incentivos previstos, así como a la falta de divisas para importar insumos destinados a la producción exportable.

5. La experiencia mexicana adquirida en el financiamiento oficial al comercio exterior, así como en el otorgamiento de seguros y garantías a las exportaciones ha sido útil. En el conjunto de estas actividades imperó una actitud pragmática de atención a los requerimientos de los empresarios exportadores. No obstante, la limitación de recursos y la actitud conservadora provocaron que sus necesidades se cubrieran parcialmente y con retraso.

6. El sector bancario se está reestructurando como consecuencia de la nacionalización de la banca privada. A mediados de 1983 se decidió que el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) sustituyera al Banco de México como fiduciario o administrador del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex). Además se anunció que el Bancomext asumiría la función coordinadora de los programas financieros a la exportación e incluso hay indicios de que absorberá las áreas de apoyo a las exportaciones de otras instituciones financieras. En estas condiciones las autoridades hacendarias parecen estar dispuestas a modificar el sistema financiero oficial del comercio exterior del país, dentro de su nueva concepción de crear bancos nacionales de fomento a partir de las instituciones existentes.

7. Esa iniciativa concuerda plenamente con lo que aquí se recomienda, esto es, la centralización de todos los recursos, mecanismos y operaciones de financiamiento oficial que hay en México a favor del comercio exterior. Al concentrar el Estado los medios que tiene a su alcance, sin alterar su funcionamiento, y organizados apropiadamente, deberían resultar mucho más eficaces.

8. Sin embargo, el hecho de que el Fomex haya cambiado de fiduciario no demuestra —todavía en el otoño de 1983— que vaya a llevarse a cabo una reforma sustancial en el sistema de finan-

ciamiento preferencial al comercio exterior.<sup>122</sup> Los programas financieros de 1983 y 1984 del Bancomext confirman que continúa operando igual que antes de que administrara el Fomex, porque sigue atomizando sus recursos en múltiples actividades y dedicando poca atención a las exportaciones. Lo que es más, no obstante que el Bancomext es el fiduciario del Fomex, las actividades de ambos organismos carecen de unidad e integración.

9. Al mismo tiempo, en el Banco de México se encuentran dos mecanismos de financiamiento preferencial a las exportaciones: una parte del encaje legal de la banca se destina al apoyo de las ventas externas de manufacturas; además, el Banxico asigna líneas de crédito a los bancos para financiar exportaciones de productos primarios. En materia de seguros y garantías a las ex-

<sup>122</sup>Ya concluido este trabajo, el 8 de febrero de 1984, la Subsecretaría de la Banca Nacional (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) dio a conocer a los directores de las sociedades nacionales de crédito la versión preliminar del Programa de Financiamiento de Fomento al Sector Externo 1984 (31 pp.). En este documento se mencionan las perspectivas de dicho sector, la evolución de su financiamiento, los lineamientos para la canalización de recursos y los montos asignados a cada una de las instituciones de crédito oficiales que promueven dicho sector, así como para la banca múltiple (en lo relacionado a sus pasivos invertibles que fija el Banco de México).

Este programa de financiamiento comprende las siguientes instituciones: Banco Nacional de Comercio Exterior, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Nacional Financiera, Banco de México, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, y la banca múltiple. Por lo que se refiere al estímulo financiero de las exportaciones, esta diversidad de instituciones, actividades, operaciones, mecanismos, etc., seguirá predominando en 1984. Por tanto, la Secretaría de Hacienda no ha considerado conveniente proceder a unificar ese tratamiento, si bien destaca su mayor atención al haber elaborado el citado Programa en el que enfatiza su intervención como ente coordinador.

Las autoridades hacendarias anotan su preocupación para aliviar el desequilibrio de las relaciones comerciales y financieras del país con el exterior, subrayando que "...[es] imperativo realizar esfuerzos sin precedentes para aumentar los ingresos por exportación de todos aquellos bienes y servicios que tengan oportunidad de competir en los mercados externos. Al mismo tiempo, [se] requiere racionalizar las importaciones, evitando que su contracción indiscriminada retrase la recuperación económica" (p. 6).

Por otra parte, en ese documento se reconoce que el principal instrumento para canalizar el auxilio financiero al sector externo ha sido el Bancomext; sin embargo, la Secretaría de Hacienda agrega que en las tareas de ese Banco "...durante el período 1971-1981, la mayor canalización de recursos no se transformó en apoyo a actividades directamente relacionadas con el comercio exterior, hecho que se refleja en la composición de los créditos otorgados... en los últimos años se financiaron otros proyectos desligados de los objetivos originales de apoyo al sector externo... Esta situación dio como resultado que se redujera el financiamiento directo a las exportaciones como proporción de los ingresos por ventas de mercancías al exterior, de un promedio de 7.2% en 1971-1976 a 4.2% en 1977-1978..." (pp. 8-9).

portaciones existen dos instituciones, el Fomex y la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (Comesec). Por si fuera poco, Nacional Financiera compite con el Bancomext para captar líneas globales de crédito de bancos extranjeros que se utilizan en las importaciones. De esta manera, existen varias instituciones que ofrecen simultáneamente servicios muchas veces iguales o complementarios, lo que ocasiona múltiples gestiones al beneficiario. Al mismo tiempo falta transparencia y coordinación al conjunto de las operaciones de dichos organismos. Por tanto, su eficiencia se ve limitada y entorpecida.

10. El crédito que obtuvo el Bancomext del Banco Mundial le permitirá disponer de 350 millones de dólares para el fomento de las exportaciones y los recibirá durante el trienio 1984-1986. Sin embargo, llama la atención el rigor y condicionalidad de los términos de negociación aprobados, al grado de que tal vez interfirieran en el diseño, aplicación, regulación y modificación de la política comercial del país para los próximos años, lo que contrasta con la libertad y soberanía que en esta materia celosamente ha conservado México al mantenerse fuera del GATT. Esta nueva intervención por parte del Banco Mundial no se prejuzga contraria a los intereses del país; quizá haga falta y contribuya en la dirección correcta que sigan las autoridades. Sin embargo, para los fines de este trabajo esa interferencia quedó demostrada con el cumplimiento de dos de sus requisitos: la adhesión del Fomex al Bancomext y la pretensión de fijar tasas de interés de los créditos a la exportación, tanto en moneda nacional como extranjera, que prácticamente anularía la opción que siempre tuvo el país de otorgar importantes márgenes preferenciales de fomento financiero a la preexportación y las ventas externas.

11. Los resultados de la encuesta —realizada a mediados de 1982— permitieron comprobar que la comercialización externa de algunos embarques de manufacturas y de productos primarios no demanda crédito. En el caso de las manufacturas la mayoría de los entrevistados aseguró que sus ventas no fueron entorpecidas por falta de financiamiento *en la etapa de comercialización externa*. Pero al mismo tiempo subrayaron la existencia de un núcleo importante de empresarios, sobre todo de pequeñas industrias, cuyas exportaciones difícilmente tuvieron acceso al financiamiento bancario preferencial. En el caso de las ventas externas de materias primas y alimentos no procesados esta situación pareció más grave. Predominó la idea de que el financiamiento a las exportaciones solamente resultó útil en la etapa comercializadora e insuficiente como elemento básico que promoviera de manera integral las exportaciones, por lo que

se le reconoció más bien como un complemento conveniente pero no fundamental para exportar.

12. En ningún momento el conjunto de las instituciones financieras oficiales que fueron estudiadas (ni siquiera el Bancomext en sus planes financieros de 1983 y 1984) llevó a cabo una coordinación que hubiera permitido concentrar sus esfuerzos en incrementar las exportaciones; menos aún actuar de acuerdo con programas específicos vinculados a determinadas ramas productivas que pretendieran expandir las ventas externas conforme a ciertas metas cuantitativas de crecimiento.

13. Esta situación parece grave puesto que sobre todo en los últimos años se elevaron notablemente el financiamiento a las exportaciones y los subsidios correspondientes. Sin embargo, el valor de las exportaciones no petroleras a precios constantes se estancó e incluso declinó a partir de 1977, lo que demuestra la relativa ineficacia de la inyección de esos fondos en las condiciones en que fueron aplicados, independientemente de la intervención de otros factores tanto o más importantes que forman parte de la política comercial y de los mercados internacionales.

14. De 1979 a 1982, los subsidios financieros aumentaron mucho con la intención de estimular las ventas al exterior. Sin embargo, se sugiere evaluar este sacrificio de recursos —mediante mejores usos alternativos— debido a los pobres resultados obtenidos en las exportaciones. Tal vez sería conveniente que no siguiera llevándose a cabo la concesión de subvenciones en forma indiscriminada, sino con base en el cumplimiento de programas de integración nacional y/o de metas cuantitativas de exportación por ramas de la producción. Pero no se trata de entorpecer burocráticamente la asignación de créditos preferenciales, sino de que éstos vayan bien encauzados y se traduzcan en incrementos efectivos de entrada de divisas.

15. Cuando se compara el diferencial entre las tasas de interés internas y externas, se puede observar que las subvenciones financieras a las exportaciones mexicanas que se concedieron de 1979 a 1982 incidieron muy poco en los precios de los productos. Sin embargo, se ha mantenido latente el peligro de que Estados Unidos imponga medidas compensatorias. Este riesgo, aunado al fracaso de los negociadores mexicanos ante acuerdos firmados pero no ratificados por su gobierno, los ha empujado a insistir con más vigor que nunca en que se establezca algún convenio con las autoridades estadounidenses procurando que éstas garanticen la prueba del daño antes de ejercer cualquier represalia. Las exigencias desmedidas impuestas por el país vecino del norte han impedido que se llegue a un acuerdo

y la experiencia reciente advierte el peligro de que las autoridades mexicanas aprueben condiciones que prácticamente implicarían renunciar al uso de subsidios, incluyendo la aplicación del Consenso sobre Lineamientos para los Créditos a la Exportación Apoyados Oficialmente, creado para cuidar los intereses de los países industrializados. Una nación en desarrollo con gran necesidad de incrementar sus exportaciones no puede renunciar de antemano al empleo de subsidios, si los considera indispensables, como ha ocurrido con otros países.

16. Las negociaciones entre Estados Unidos y México deben examinarse en el contexto de las relaciones globales que guardan ambos países, tomando en cuenta que el segundo decidió no adherirse al GATT. El que Estados Unidos no le otorgue la prueba del daño antes de establecer impuestos compensatorios no implica que México carezca de poder negociador —como sucedía antes de que existiera dicha prueba—, ni que no pueda defenderse en las audiencias que el Gobierno estadounidense realiza antes de decidir si procede o no la sanción correspondiente. Además, estas investigaciones se inician solamente si el productor estadounidense afectado presenta su queja, la que de cualquier manera, *debe probar* al recurrir al arbitrio oficial.

17. Desde noviembre de 1982, cuando se firmó el primer Proyecto de Entendimiento México-Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios, que no fue aprobado por el Gobierno mexicano, y desde que se reiniciaron las negociaciones, existe una corriente oficial de repudio a los subsidios que se manifiesta en la negativa a reimplantar los Cedis y en la intención de elevar las tasas de interés a la exportación que aplica el Fomex (lo que ya ocurrió en créditos al importador de productos mexicanos a plazos de más de dos años y con el financiamiento previsto dentro del Profide). La nueva actitud de las autoridades se explica por la fuerte devaluación del tipo de cambio que generó una ventaja a favor del exportador y porque mientras se sostenga fortalece la posición negociadora de México.

18. Sin embargo, tomando en cuenta el poder competitivo de las mercancías mexicanas en el mercado mundial y la ingente necesidad de captar divisas, así como la progresiva erosión de la ventaja cambiaria favorable al exportador, es probable que reaparezca una renovada política de incentivos que permita aprovechar al máximo las oportunidades que brinden los mercados internacionales.

19. Otros acontecimientos pueden impedir la reimplantación de dicha política. A partir de julio de 1983, se lanzó una iniciativa trascendental para convencer al Gobierno de México de la

necesidad de celebrar un convenio bilateral de comercio con las autoridades de Estados Unidos. La creciente imposición de represalias por parte de ese país tiene por objeto obtener de México un mejor trato comercial, y se basa en la eventual aplicación de un nuevo concepto estadounidense de "reciprocidad" que constituiría un cambio histórico en la aplicación incondicional del principio de nación más favorecida en sus relaciones multilaterales. Dentro de este contexto no sería extraño que se agudizaran y tendieran a generalizarse los problemas comerciales de México con su vecino del norte, lo cual forzaría la búsqueda de acuerdos parciales que neutralizaran ese comportamiento. Como uno de los aspectos más debatibles es el de las subvenciones e impuestos compensatorios, es posible que eventualmente se llegue a un arreglo en esta materia.

20. Debido a la importancia de las empresas transnacionales en la planta industrial y en las exportaciones del país, así como a su dependencia de las casas matrices extranjeras y a su capacidad de capitalización y de acceso a vastos recursos financieros, el otorgamiento de subsidios por parte del Estado debe ser justificado, previamente atendiendo al desarrollo que sigan sus ventas externas y, en términos generales, a sus flujos de divisas y las reinversiones que realicen en el país.

21. Dejando a un lado las ventajas administrativas y de eficiencia que acarreó el aprovechamiento de la intervención de la banca comercial en la canalización del financiamiento preferencial a las exportaciones, quedan otros elementos que deberían revisarse sobre todo a partir de la nacionalización de dicha banca y de la reestructuración que trajo consigo. Es conveniente reducir la autonomía que tiene esta última para seleccionar la clientela que habrá de recibir el financiamiento privilegiado; romper las ligas tradicionales que tuvo la banca privada con ciertos grupos empresariales; modificar las prácticas aplicadas a la solvencia o garantías que se exigían a los usuarios para ser considerados "sujetos de crédito"; dar mayor atención al pequeño y mediano empresario con posibilidades reales de exportar, ofrecerle asistencia técnica, etcétera.

22. En particular conviene recomendar transparencia en las operaciones de la banca intermediaria cuando concede el financiamiento preferencial de "primer piso", sobre todo en lo que toca a la aplicación de recursos exclusivos del banco central, o cuando éste los pone a disposición de la banca para financiar exportaciones. Prácticamente se desconocen esas actividades ya que se carece de información publicada al respecto; además hay un gran número de exportadores que incluso ignora la existen-

cia de tales recursos. Otro aspecto tanto o más importante se refiere al desfaseamiento o falta de coordinación entre las diversas medidas de política comercial de fomento a las exportaciones específicas y la participación de la intermediación bancaria, de ahí que se proponga la adopción de programas especiales de financiamiento que regulen esas actividades.

23. Tomando en cuenta la experiencia de otros países que disponen de sistemas financieros e instituciones especializadas para promover el comercio exterior y conforme a las características propias del medio mexicano, debería definirse con precisión el tipo de institución financiera que se requiere. Esto significaría que en una ley orgánica se asignen al Bancomext nuevas facultades para actuar diferenciando su participación como banco de "primero y de segundo pisos", en sus relaciones con la banca intermediaria y con el banco central, así como en las operaciones en que interviniera. Quedarían determinadas también la fuente y monto de los recursos que necesitara y las actividades de apoyo complementario a instituciones del sector público.

24. En el financiamiento a las ventas externas y a la preexportación hay un notable predominio de créditos a plazos muy cortos. Se actúa más bien sobre mercancías que ya están vendidas y se facilita de manera complementaria su remisión al exterior. Esta intervención financiera puede ir mucho más lejos. No basta con esperar a que los empresarios soliciten su auxilio en la etapa de estudios en que buscan oportunidades de ventas en los mercados externos. El Bancomext, por propia iniciativa y en coordinación con otros organismos oficiales, debería promover el apoyo necesario para hacer factibles las posibilidades de producción interna en condiciones mundialmente competitivas, lo que requeriría participar desde los proyectos de preinversión con gran capacidad de exportación hasta el establecimiento y ampliación de las plantas industriales orientadas sobre todo a la generación de divisas. Igualmente podría apoyar la producción de bienes primarios que también tengan perspectivas de venderse en el exterior. De esta manera, correspondería a ese Banco contribuir con sus recursos en los procesos de inversión que tuvieran como propósito aumentar la oferta exportable, lo que evitaría duplicar tareas o funciones que con el mismo fin desempeñan otras instituciones, como Nacional Financiera.

25. Esta especialización hacia la promoción financiera de la actividad exportadora llevaría como contrapartida que el Banco (e implícitamente el Fomex) tuviera que abandonar o transferir a otra institución su apoyo crediticio a la sustitución de importaciones, la cual tradicionalmente ha sido atendida de ma-

nera más completa por el banco de fomento que se encarga de la industrialización (Nafinsa). De esta manera, las actividades del Bancomext serían más congruentes con su nueva esfera específica de acción.

26. Otro campo que el Bancomext tendría que ceder, en parte porque sus facultades son inoperantes y en parte a causa de su mayor especialización en el sector exportador, sería su intervención obligada en la apertura de las cartas de crédito que demandan las importaciones del sector público, las cuales se confiarían en su totalidad a la banca comercial.

27. Quedan otras actividades de las cuales el Bancomext tendría que desprenderse con el propósito de especializarse en la promoción financiera del comercio exterior. No parece que tenga sentido que siga actuando como banca múltiple (esta concesión data apenas de septiembre de 1981), ni que mantenga sus cinco sucursales (establecidas en los dos últimos años) ante un proceso que el Gobierno auspicia: reducir el número de bancos y constituirlos en grupos financieros que cuenten con gran cantidad de sucursales, a efecto de aprovechar las economías de escala y favorecer la competencia mediante la disponibilidad de mejores servicios al público.

28. También se recomienda que el Banco se deshaga de aquellas funciones que desempeña como fiduciario y que nada tienen que ver con el comercio exterior, lo que implicaría que se traspasaran a otras instituciones diversos fideicomisos como los de carácter cultural o de administración de valores. Otro tanto tendría que ocurrir con la Impulsora y Exportadora Nacional (Impexnal), puesto que en las nuevas funciones del Banco no cabría pensar que necesitara de una empresa subsidiaria o asociada, encargada de la comercialización externa de productos.

29. Al modificar su funcionamiento y precisar sus objetivos y tareas por desempeñar, el nuevo Bancomext habrá de jerarquizar la aplicación de sus recursos financieros de tal manera que los aproveche al máximo en el cumplimiento de sus propósitos. En estas condiciones no deberá ocurrir que desvíe cantidades apreciables de fondos hacia "otras actividades" ajenas a sus funciones, como ha sucedido tan frecuentemente. Tal vez al principio quedarán recursos sin empleo colocados en valores del Estado, pero tan pronto como se organice adecuadamente, su aplicación podrá ser óptima.

30. El exceso de recursos que el Banco tuvo se relaciona con su labor de agente financiero del Gobierno para captar dinero del exterior y transferirlo al sector público. Tal vez siga desarrollando esta actividad, pero se recomienda que delimite su

campo de acción puesto que la intención es que allegue fondos adicionales en moneda extranjera para que sea el propio Banco quien los utilice directamente en beneficio de su labor promotora del comercio exterior y conforme a sus propias necesidades.

31. La magnitud de la deuda externa hace que la banca de fomento reduzca su fuerte dependencia de los préstamos del exterior, por lo que su desarrollo inmediato se supeditará principalmente a los recursos de origen interno. Entre éstos, las fuentes que se reconocen son: las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal, los fondos que capte a través de la emisión de valores, los que le traspasa periódicamente el banco central y el complemento que en sus financiamientos transfiera la banca comercial. En relación con el origen de los recursos se encuentra precisamente uno de los obstáculos para la reestructuración del Bancomext. Al asumir las funciones de "segundo piso" que realiza el Fomex tendrá que enfrentarse con la reasignación de fondos, puesto que ese fideicomiso es alimentado periódicamente y sin costo alguno mediante el importe de un impuesto a las importaciones que le transfiere el Gobierno.

32. Por supuesto que al asimilar las funciones como único organismo financiero oficial promotor de las exportaciones, el Bancomext tendría que absorber tanto los recursos del Fomex, como los de las otras instituciones que dejarían de dedicarse al fomento exportador, Banxico y Comesec. En el caso de esta última, por tratarse de una empresa del sector privado, habría que comprarla.

33. Queda pendiente definir cuál sería la contribución de la banca intermediaria en el financiamiento preferencial a las exportaciones. En el nuevo esquema que se propone, el Bancomext debería procurar que dicha banca llegara a aportar por lo menos 50% de los fondos prestables al exportador, de manera que sólo el diferencial de intereses fuera cubierto por el Banco. De esta forma el complemento de la banca para una actividad prioritaria llegaría a ser significativo. Esta aportación podría tomarse en cuenta a fin de eliminar los montos que el Banco de México reserva a la banca, a través del encaje legal, para el fomento a exportaciones de manufacturas.

34. En el campo de los seguros y garantías al exportador en donde se complementan el Fomex y la Comesec, deben unificarse las actividades a fin de otorgarle al exportador un paquete integral de servicios que podría ser más completo, eficiente y menos costoso, sobre todo a la luz del control de cambios y la escasez de divisas.

35. Al concentrar esos servicios —de seguros y garantías al

exportador— en el Bancomext habría economías de administración y se evitarían duplicaciones en los procedimientos, en los requisitos y en las fuentes de información. Al adoptarse *un sistema completo de cobertura de riesgos*, los exportadores reducirían sus trámites, y habría mayores posibilidades de disminuir los costos de las primas, pólizas o cuotas. De igual forma convendría tomar en cuenta cuáles otros apoyos en materia de seguros hacen falta al exportador mexicano, conociendo lo que ocurre en otros países. Por ejemplo, algunas naciones europeas aplican sistemas de seguros para proteger parcialmente al exportador contra el impacto de los riesgos de inflación en sus costos de producción, a fin de respetar los precios de venta de pedidos recibidos. En otros países los gobiernos conceden a sus exportadores seguros que cubren total o parcialmente las pérdidas causadas por una devaluación de la moneda con la que se paga al exportador. Análogamente hay seguros que protegen contra otros riesgos que corren los inversionistas nacionales en el exterior. Una sola empresa aseguradora como la que aquí se recomienda estaría mejor preparada para satisfacer las demandas de los exportadores, cuidar la eficiencia de los mecanismos de seguros, y mantener en estudio constante los sistemas de seguros al exportador que tienen otros países, con el propósito de sostener la capacidad competitiva de las mercancías mexicanas.

36. Desde que el Bancomext es el fiduciario del Fomex, cada uno de ellos ha funcionado igual que cuando el fideicomiso era administrado por el Banco de México. Lo que es más, el Bancomext actúa como banco de “primero y de segundo pisos” ante su clientela con el refinanciamiento del Fomex. En el momento en que se lleve a cabo la unificación o integración de las funciones de ambos organismos en una sola institución, como aquí se recomienda, el Fomex desaparecerá y el Banco tendrá que definir las operaciones en que participe. Es muy probable que los financiamientos que otorgaría el Bancomext se seguirían concediendo con la mediación de la banca y el auxilio contable del banco central. Por tanto, habrá que identificar las otras áreas que ameritarían o justificarían la intervención directa del Bancomext.

37. A continuación se sugieren ciertas actividades que podrían ser reservadas al Bancomext.

a) Se otorgarían ciertos créditos de manera directa al exportador, es decir, sin necesidad de intermediario financiero, en el caso de que su magnitud, propósito y clase de mercancía lo requirieran, o bien con el objeto de igualar

la competencia internacional. El Banco podría intervenir análogamente en apoyo de las empresas exportadoras del sector público.

b) Se concedería también financiamiento directo a productores de escasos recursos que tuvieran pedidos de exportación, pero que no contaran con las garantías exigidas por la banca. De manera alternativa, y con el mismo propósito, la banca comercial podría poner en práctica programas especiales utilizando recursos del Bancomext.

c) Las líneas de crédito a bancos y gobiernos extranjeros que apoyen las ventas de bienes y servicios mexicanos, serían concedidas por el Banco, el que decidiría si utiliza o no la intermediación de la banca nacional.

d) El Bancomext se convertiría en el único organismo oficial que captaría las líneas globales de créditos de bancos del exterior para cubrir importaciones del país (y por tanto ya no intervendría Nafinsa). Estos recursos serían utilizados por la banca de primer piso.

e) En general, el Banco estaría facultado para entrar en arreglos o convenios con bancos similares de otros países, particularmente con las correspondientes instituciones de las naciones socialistas.

f) El Banco destinaría parte de sus propios recursos para asegurar la adquisición de algunas importaciones que el interés nacional justificaría.

g) Igualmente podría ser el único encargado de intervenir en ciertas compras externas que realizara el sector público (como los montos de intercambio compensado).

h) El Banco sería el responsable de otorgar el conjunto de seguros y garantías que requiere el exportador y la banca (y que actualmente expiden el Fomex y la Comesec).

i) En él recaería el apoyo financiero y las garantías para estimular ciertas inversiones de empresas mexicanas en el exterior.

j) El Bancomext refinanciaría los pagos de deudas comerciales que instituciones y gobiernos de otros países hubieran contratado con México.

38. Por último conviene reiterar que el crédito a las exportaciones no es más que un instrumento, entre otros, con que cuenta el Estado para lograr que el comercio exterior contribuya de manera óptima al desarrollo económico del país. La orientación que tradicionalmente se le ha dado en México a los diversos incentivos, internos y externos, ha provocado que los empresarios

se inclinen más hacia la sustitución de importaciones. Este sesgo ha sido sólo excepcionalmente igualado mediante estímulos que apoyen con el mismo vigor las exportaciones. Esto confirma la necesidad de fortalecer considerablemente la política de promoción de ventas al exterior. Dentro de ella, el financiamiento a las exportaciones puede llegar a desempeñar un papel más destacado que el que tuvo en el pasado reciente.



# Índice de cuadros estadísticos

1.1. Fuentes de recursos	26
1.2. Créditos y financiamientos, 1943-1964	32
1.3. Créditos y financiamientos, 1965-1970	35
1.4. Créditos y financiamientos, 1971-1976	36
1.5. Créditos y financiamientos, 1977-1982	37
1.6. Activo y cartera de créditos	42
1.7. Estimación de subsidios	44
1.8. Créditos a la exportación, 1980-1981	49
1.9. Créditos a la importación, 1980-1981	55
1.10. Créditos a la preexportación, 1980-1981	58
1.11. Créditos a la sustitución de importaciones, 1980-1981	60
1.12. Créditos al comercio local, 1980-1981	63
2.1. Financiamiento a la exportación de manufacturas con base en el depósito obligatorio	100
2.2. Estimación de subsidios conforme a tasas internas	102
2.3. Estimación de subsidios conforme a tasas internas y externas	103
2.4. Financiamiento a la exportación de productos primarios	107
3.1. Fuentes de recursos	128
3.2. Financiamientos otorgados	136
3.3. Financiamientos otorgados a precios constantes	138
3.4. Participación de bancos en financiamientos totales	140
3.5. Estimación de subsidios	141
3.6. Apoyo financiero a las exportaciones	146
3.7. Exportaciones de mercancías	147
3.8. Financiamiento de exportaciones por plazos y tipo de producto	165
3.9. Financiamiento de exportaciones por grupos de mercancías	169
3.10. Financiamiento a las ventas externas y preexportación de bienes de capital	170

3.11. Financiamiento por países a las exportaciones de servicios, 1977-1982	172
3.12. Garantías y saldos de responsabilidades	186
3.13. Garantías y saldos de responsabilidades por países	187
3.14. Financiamiento de preexportación por plazo y tipo de producto	193
3.15. Financiamiento de preexportación por grupos de mercancías	196
3.16. Financiamiento de bienes de capital en sustitución de importaciones	204
3.17. Financiamiento a la compraventa de bienes de consumo en sustitución de importaciones, 1977-1981	206
3.18. Financiamiento de bienes de consumo en sustitución de importaciones, 1982	207
4.1. Conceptos del balance y del estado de resultados	243
4.2. Exportaciones mexicanas y el apoyo de la Comesec	245
4.3. Sumas aseguradas, primas emitidas y siniestros ocurridos	248
4.4. Principales siniestros, 1970-1982	249
4.5. Primas, reaseguro y recuperaciones	255
5.1. Balanza de pagos	280
5.2. Ingresos y egresos de la cuenta corriente	281

# Índice de gráficas

1.1. Bancomext, créditos totales	38
1.2. Bancomext, créditos al comercio exterior	39
1.3. Bancomext, créditos a la producción	40
1.4. Bancomext, créditos a otras actividades	41
1.5. Bancomext, créditos a la exportación	47
1.6. Bancomext, créditos a la importación	54
1.7. Bancomext, créditos a la preexportación	57
2.1. Banxico, financiamiento a exportaciones	101
3.1. Fomex, financiamientos totales	137
3.2. Fomex, ventas y preexportación	145
3.3. Participación de manufacturas en el total exportado	149
3.4. Exportación de manufacturas	150
3.5. Fomex, plazos en el financiamiento a las ventas externas	164
3.6. Fomex, financiamiento a la sustitución de importaciones	202
4.1. Comesec, seguros de crédito a la exportación	246



*Financiamiento al comercio exterior de México*  
se terminó de imprimir en febrero de 1985  
en los talleres de Offset Marvi, S.A.,  
Leiria 72, 09440 México, D.F.  
La fotocomposición y la formación  
se hicieron en Redacta, S.A.  
Se tiraron 2,000 ejemplares,  
más sobrantes por reposición.  
Diseñó la portada Mónica Díez Martínez.  
Cuidó la edición el Departamento  
de Publicaciones de El Colegio de México.









*En este libro se analizan los organismos oficiales de la banca mexicana que intervienen en la promoción de las exportaciones: el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco de México, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados así como uno del sector privado, la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito. 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.*

*El imperativo de reorganizar y hacer más efectivo el apoyo financiero a las ventas externas que sugiere este trabajo, cobra singular importancia a la luz de la urgente necesidad de impulsar las exportaciones de productos no petroleros para contribuir a superar la profunda crisis financiera que desde el verano de 1982 padece el sector externo de la economía mexicana.*









