

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



**EL FOMEX Y EL COMERCIO
EXTERIOR MEXICANO**

JUAN N. CHAPA Y DE URQUIDI

MEXICO, D. F.

1969.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



**EL FOMEX Y EL COMERCIO
EXTERIOR MEXICANO**

JUAN N. CHAPA Y DE URQUIDI

a mis padres

RAUL CHAPA GUERRA
MA. LUISA DE URQUIDI DE CHAPA

*Que con su cariño y ejemplo me guiaron
para hacer de mí un hombre de provecho*

a mis hermanos

Tratando de imitar el ejemplo recibido

a ALMA

Por su apoyo moral

LIC. F. JORGE GAXIOLA RAMOS

*"Por su consejo tan atinado para la
elaboración de esta tesis"*

A la SRITA. EMMA DEL OLMO VALDECILLA

Por su ayuda mecanográfica

a *GUILLERMO LUCIO GOMEZ C. P.*
JUAN A. LOPEZ BERNAL

*"Por su desinteresada ayuda que me brindaron
para hacer posible este trabajo"*

*A todas aquellas personas que me preguntaron
¿ Cuando vas a terminar tu tesis ?*

C A P I T U L A D O

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO: LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.	
1.- El Subdesarrollo Como un Producto Histórico	4
2.- El Comercio Internacional Como Elemento Motor del Subdesarrollo Económico	7
3.- El Proceso de Industrialización	10
4.- Problemas y Necesidades del Desarrollo Económico	20
CAPITULO SEGUNDO: LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.	
1.- Antecedentes Históricos	30
2.- Marco Jurídico de la Política Seguida en Materia de Comercio Exterior	36
3.- Instituciones Encargadas de Elaborar y Aplicar la Política Comercial	39
4.- Exportaciones de Productos Manufacturados	45
5.- La Balanza de Pagos de México 1967-68	51
CAPITULO TERCERO: EL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS.	
1.- Obstáculos a las Exportaciones	55
2.- Medidas Para Fomentar las Exportaciones	65
3.- Marco Jurídico Para el Fomento de Nuestras Exportaciones	69

CAPITULO CUARTO: FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS.

1.- Antecedentes	83
2.- Fondo Integrado Por Medio de un Fideicomiso del Gobierno Federal.	98
3.- Funciones del Comité Técnico.	105
4.- Formas Como Opera el Fondo.	106

A.- Operaciones de Apoyo a la Exportación:

- I.- Operaciones de Redescuento.
- II.- Operaciones de Garantía.
- III.- Operaciones de Compensación por Costo de Garantía Bancaria del Exterior.

B.- Operaciones de Apoyo a la Sustitución de Importaciones de Equipo e Instalaciones:

- I.- Financiamiento de Operaciones de Compra-Venta.
- II.- Operaciones de Financiamiento a la Producción.

CAPITULO QUINTO: FORMAS EN QUE INTERVIENE EL ESTADO EN EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO.

1.- Importancia de los Estímulos Financieros en el Comercio Internacional de Manufacturas	125
2.- Conveniencias de Transformar la Estructura de las Exportaciones de los Países en Desarrollo.	132
3.- Participación del Estado en el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados	136

	Pag.
A.- Estímulos Fiscales,	
B.- Estímulos Financieros.	
C.- Otros Estímulos.	
4.- El Seguro al Crédito de Exportación	144
RECOMENDACIONES	150
BIBLIOGRAFIA	153

I N T R O D U C C I O N

Uno de los objetivos que me llevaron a la elaboración de este trabajo, fue el de realizar un estudio de carácter jurídico sobre la situación que impera en el Comercio Exterior en lo relativo a las manufacturas. Igualmente, sobre los problemas que padecen los países que como el nuestro se encuentran dentro de su etapa de desarrollo económico y, por último, un análisis sobre el sistema de financiamiento a las exportaciones que se lleva en México.

En el primer capítulo, elaboro un estudio sobre las causas históricas del subdesarrollo económico, el proceso de industrialización que llevan al cabo los países en vías de desarrollo y por último, los problemas y las necesidades a las que se enfrentan.

En el segundo, realizo un análisis histórico-jurídico de nuestra política comercial y de la situación actual de México.

En el tercero, expongo algunos de los obstáculos a los que se tienen que enfrentar nuestros exportadores, y las medidas que se pueden poner en práctica para vencer dichos obstáculos.

En el cuarto, elaboro un estudio sobre el Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, mismo que, ha sido considerado por algunos tratadistas como, el paso más importante que ha dado nuestro Gobierno en materia de fi

C A P I T U L O P R I M E R O

LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

- 1.- EL SUBDESARROLLO COMO UN PRODUCTO HISTORICO
- 2.- EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO ELEMENTO MO-
DELADOR DEL SUBDESARROLLO ECONOMICO
- 3.- EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION
- 4.- PROBLEMAS Y NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONO
MICO.

C A P I T U L O I

LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN LOS PAISES EN VIAS DE
DESARROLLO

1.- EL SUBDESARROLLO COMO UN PRODUCTO HISTORICO.

El antecedente histórico como elemento modelador del subdesarrollo económico fue el descubrimiento de nuevos territorios que marcó el inicio de la dominación de una gran parte del globo por parte de los países de Europa. El hecho histórico que adquiere singular importancia para comprender la actual diferencia y dependencia, entre los países, es que el ascenso de Europa Occidental al lugar más destacado de la economía mundial, tuvo, a partir de la segunda mitad del siglo XV, con la incorporación de nuevas fuentes abastecedoras de capital, es decir, con el sistema colonial y hasta el presente siglo, en que empieza su caída, enormes disponibilidades de capital que fueron incorporando al sistema productivo y que fincaron, en gran parte, el poderoso edificio económico que hoy poseen los países desarrollados. Por tanto, si en un principio el sistema colonial español hizo posible una ascendente acumulación de capital, ya sea por la explotación de las riquezas naturales de los pueblos conquistados o por el régimen comercial de monopolio que le fue impuesto, ya para fines del siglo XVIII las mismas necesidades europeas requerían de un mecanismo más adecuado para aprovechar íntegramente ese impulso inicial y poder seguir por medio del comercio internacional la consolidación de la industria de los pueblos europeos.

Sigue siendo el comercio uno de los elementos que conduce hacia el desarrollo económico de los pueblos europeos, variando sólo su forma, pero no su fondo, ya que la orientación que tenía en la primera mitad del siglo XIX llevaba los mismos fines - -

mundial y su completa configuración como países subdesarrollados, esto es como unos apéndices de los países industriales y que de una u otra manera dependían cada vez más de ellos.

A medida que los países industriales experimentaban un intenso desenvolvimiento, así también las relaciones comerciales en el mundo iban adquiriendo a partir de la segunda mitad del siglo XIX nuevos derroteros tendientes a beneficiar naturalmente a dichos países. El desarrollo de la gran industria obligó a que existiera una adecuada complementación entre los países productores de materias primas y las zonas industriales, de modo que las necesidades de éstos últimos estuvieran plenamente satisfechas. Nada mejor para ello que la exportación de capitales hacia los países periféricos, para controlar efectivamente las fuentes de materias primas y evitar cualquier posible escasez y la movilización de capitales hacia el exterior que traía consigo una mayor tasa de ganancia que la obtenida en el país de origen, lo que hacía enormemente atractivas dichas exportaciones.

Estas nuevas relaciones económicas determinaron que las metrópolis obtuvieran grandes beneficios, derivados de la irracional explotación de los recursos naturales, de los bajos precios a los que compraban los productos, del control mundial que tenían sobre ellos, etcétera. (2)

(2) Ver al respecto: Alonso Aguilar M. Teoría ^{del Desarrollo} y Política del Desarrollo Latinoamericano, UNAM. p. 95

que dos siglos antes, esto es, propiciar la grandeza económica y por consiguiente política de los pueblos europeos.

Según Osvaldo Sunkel, expresa que la división del mundo entre un pequeño grupo de países que abarcan una reducida proporción de la población mundial, y en donde prevalecen elevadas condiciones de vida, y el grueso de los países que representan a la enorme mayoría de la población mundial y en donde existan condiciones de vida muy precaria, es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues expresa el mismo autor que solamente unos dos siglos atrás la población del mundo vivía en su enorme mayoría en condiciones materiales de existencia que probablemente no se diferenciaban mucho de las que existen actualmente en los países de menor desarrollo. Con la excepción de unas cuantas ciudades importantes que se habían enriquecido y crecido a raíz del desarrollo del comercio y de las transacciones mercantiles, especialmente en los productos de gran valor que se comerciaban con el oriente y con América, el resto de la población europea y del mundo en general vivía dependiendo de actividades agrícolas muy cercanas al nivel de su existencia. Esto quedaba reflejado en los elevados índices de mortalidad y de natalidad y en consecuencia en el escaso crecimiento demográfico que aun se registraba en ese período. La actividad manufacturera se limitaba a la producción artesanal de textiles y en muy pequeña escala, y en forma muy primitiva, a la producción de productos metálicos. Prácticamente toda la actividad manufacturera y minera se localizaba junto a ríos y canales, puesto que el agua proveía la principal fuente de energía y de transporte (1).

La libertad del comercio que existió en el siglo XIX dió origen a la consolidación del sistema capitalista europeo ya que desde este punto de vista contribuyó, por la misma frontera económica que abarca, a que la industria y las innovaciones tecnológicas pudiera desarrollarse a un ritmo mucho más rápido que lo que se hubiera podido esperar con un mercado más reducido y con disponibilidades más limitadas de recursos naturales. Por ello al dinamismo de la economía europea y norteamericana del siglo pasado se sumó la creciente movilización de los recursos naturales de los países fuente, originando su plena incorporación a la economía

(1) Osvaldo Sunkel. El Marco Histórico del Proceso de Desarrollo y de Subdesarrollo. Revista de Comercio Exterior. Mayo 1969

mundial y su completa configuración como países subdesarrollados, esto es como unos apéndices de los países industriales y que de una u otra manera dependían cada vez más de ellos.

A medida que los países industriales experimentaban un intenso desenvolvimiento, así también las relaciones comerciales en el mundo iban adquiriendo a partir de la segunda mitad del siglo XIX nuevos derroteros tendientes a beneficiar naturalmente a dichos países. El desarrollo de la gran industria obligó a que existiera una adecuada complementación entre los países productores de materias primas y las zonas industriales, de modo que las necesidades de éstos últimos estuvieran plenamente satisfechas. Nada mejor para ello que la exportación de capitales hacia los países periféricos, para controlar efectivamente las fuentes de materias primas y evitar cualquier posible escasez y la movilización de capitales hacia el exterior que traía consigo una mayor tasa de ganancia que la obtenida en el país de origen, lo que hacía enormemente atractivas dichas exportaciones.

Estas nuevas relaciones económicas determinaron que las metrópolis obtuvieran grandes beneficios, derivados de la irracional explotación de los recursos naturales, de los bajos precios a los que compraban los productos, del control mundial que tenían sobre ellos, etcétera. (2)

(2) Ver al respecto: Alonso Aguilar M. Teoría ^{del Desarrollo} y Política del Desarrollo Latinoamericano, UNAM. p. 95

2.- EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO ELEMENTO MODELA - DOR DEL SUBDESARROLLO ECONOMICO

Nada mejor para ilustrar como es que una determi
nada economía, o varias de ellas, van adquiriendo las características
de lo que hoy se denomina " subdesarrollo económico ", partiendo de
la estructura de su comercio exterior, que el proceso histórico-econó-
mico de América Latina. Los países latinoamericanos tuvieron, desde
el mismo momento en que se incorporaron al sistema económico mun-
dial, una orientación tal en sus estructuras económicas, que sólo podía
traer consigo el atraso y la dependencia, ya que los intereses a que -
servía esa política sólo deseaban el engrandecimiento de la metrópoli,
importando poco o nada, el futuro de los pueblos colonizados. Améri-
ca Latina vivió, a la raíz de la conquista el más puro mercantilismo .
manifestado en la enorme cantidad de metales preciosos que se enviaban
a la metrópoli y en el monopolio comercial que le fue impuesto y que -
obstaculizó cualquier intento manufacturero de la región.

Al respecto, el brutal saqueo que sufrieron las colo
nias americanas durante el período colonial, sobre todo Bolivia, México
y Perú, proporcionó a España una enorme masa de metales preciosos -
que en otras condiciones hubieran servido para incrementar su poder e-
conómico, ya que aunque es difícil determinar que es lo que en otra si-
tuación los pueblos americanos podían haber hecho en favor de sus econo
mías con esa riqueza, ya que se puede afirmar como señala Paul A. -
Baran, refiriéndose a la extracción que del excedente económico del In-
dostán hizo Inglaterra durante la época colonial, que. . ." no puede ha-
ber duda de que si la cantidad del excedente económico que la Gran Bre-
taña extrajo de la India hubiese sido invertido en ésta última, el desa-
rrollo económico de la India, tendría en la actualidad poca similitud -
con este sombrío cuadro . . ." (3)

La política de España obstaculizaba y contrariaba to-
talmente el desenvolvimiento económico de las colonias al no permitir -
les traficar con ninguna otra nación y reservarse como metrópoli, aca-
parándolo exclusivamente, el derecho de todo comercio y empresa en -
sus dominios (4).

(3) Paul B. Baran. La Economía Política del Crecimiento, FCE pag.
166-167.

(4) José Carlos Mariátequi. Siete ensayos de Interpretación de la -
realidad Peruana, Lima pag. 15 citado por Alonso Aguilar M.
ob. cit. pag. 87

Durante los siglos que duró el sistema colonial en América, éste constituyó el medio por el cual los pueblos latinoamericanos fueron explotados en forma intensiva, dando una marcada deformación en sus estructuras productivas, pues éstas sólo servían únicamente a los intereses del país colonizador.

Los pueblos americanos se amoldaron a la nueva política que provenía del continente europeo, principalmente sobre las normas que dictaba Inglaterra, que en materia económica dió la embestida en forma definitiva al monopolio español en el nuevo mundo, Inglaterra pregonaba el libre cambio y con esto podía estructurar su industrialización, que día a día iba creciendo. El comercio hizo de Latinoamérica una región que se especializó en la producción de materias primas y productos alimenticios que se exportaban y un mercado para los productos manufacturados. Aunque esta estructura comercial, que en rigor todavía existe en la mayoría de los países subdesarrollados, trajo consigo un relativo crecimiento económico para ellos, de ninguna manera hizo posible que sus economías se orientaran hacia la consecución de un desarrollo económico creciente, ya que faltó, en todos los casos, el proceso de industrialización; por lo tanto, a lo único que llevó ese nuevo sistema comercial fue a conformar más a los países latinoamericanos como economías netamente de exportación de productos primarios. El atraso que en materia económica mostraban cada vez más los países latinoamericanos, en comparación con otras áreas del mundo como manifestado tanto en su estructura productiva interna, como su sistema social, distorcionados ambos en gran medida por el tipo de relaciones internacionales que guardaba con otros países, y por la negativa herencia histórica, que a pesar de todos los esfuerzos que esos países realizaron en contrario, la dependencia actual respecto a las economías industriales, la cual acabó de conformarse en el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del presente.

El movimiento de capital de los países metrópoli hacia las zonas subdesarrolladas, ya sea bajo la forma de empresas capitalistas o como préstamos, hacen de éstos unas economías atrofiadas que, a pesar de encontrarse dentro del sistema económico imperante, llevan sobre sus espaldas el peso de todas sus taras, sin conocer ninguna de sus glorias. (5)

(5) Luis Alberto de la Peña Colina, El Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Proceso de Desarrollo. pag. 14

El país en el cual el imperialismo ha penetrado, - se encuentra imposibilitado para llevar a la práctica decisiones importantes en su política exterior, pues en la mayoría de los casos los gobiernos extranjeros que aun el más mínimo intento en ese sentido lesionan los intereses metropolitanos, siendo obligados a echar mercha - atrás, ya sea por medio del chantaje político o la represalia económica, ocurriendo también en muchos casos que dichos intentos niquiera pasan por la mente de los países dependientes, fundamentalmente por la alianza que existe entre los defensores del " statu quo " de estos - países y los intereses extranjeros. (6)

Es indispensable que la mayoría de los casos, siempre predomina en este sentido, no la razón de la justicia sino el derecho del más fuerte; situación comprobada en la actual estructura que guarda el comercio internacional entre los países industrializados y los subdesarrollados, misma que es evidentemente desfavorable a estos últimos.

Por tanto, el subdesarrollo se nos presenta como - un proceso paralelo al advenimiento del capitalismo moderno, esto es, así como unos pueblos iban experimentando cambios profundos en sus economías que los llevarían a una acelerada industrialización y a una elevación en sus niveles de vida, otros, los más, también realizaban modificaciones en su vida económica, pero, a diferencia de los primeros, esas transformaciones significaban una desviación respecto a lo - que pudiera ser un desarrollo capitalista posterior, ya que en ningún momento fueron propulsores de cambios positivos.

Por tanto, no es una casualidad que los países que hoy muestran una estructura típica de subdesarrollo, hayan sido regímenes que vivieron relaciones clásicas de colonialismo, sino que, por el contrario, ellas fueron el primer paso dado hacia su configuración económica actual, porque, si posteriormente padecieron un libre cambio desfavorable y luego han sufrido con toda su fuerza el imperialismo económico, ello sólo constituyó la consecuencia lógica de las raíces arraigadas en la época colonial.

El extraordinario auge del comercio mundial, responde a un patrón bien definido de relaciones entre países. Trátase fundamentalmente de un flujo de exportaciones de alimentos y materias primas desde las áreas periféricas hacia los países originarios de la revolución industrial y de un flujo de exportaciones de productos manufacturados y de capital de los países industrializados de Europa hacia aquellas regiones que se incorporaban a la economía internacional. (7)

De esta manera, vemos que la situación de subdesarrollo de gran parte del mundo y, naturalmente de México, se fue formando a través de los contactos que estas economías fueron adquiriendo con el exterior, ya que su mismo estado económico de completa desventaja frente a otros pueblos hizo de ellas presas fáciles de explotación, de deformación económica, política y social, en favor de las nacientes economías netamente capitalistas.

3.- PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

En la extraordinaria expansión que experimentan las economías industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX tiene sus antecedentes más inmediatos, en el período de gestación y triunfo de la revolución industrial, período que arbitrariamente podría fijarse en los cien años que van de mediados del siglo XVIII a mediados del siglo XIX. Interesa destacar alguno de los fenómenos básicos que caracterizaron al llamado fenómeno de la revolución industrial, principalmente en lo que se refiere a los cambios de orden institucional, social y político, así como las transformaciones técnicas en diversas actividades productivas, que condujeron al extraordinario auge y desarrollo del sistema de producción fabril, como exponente más conspicuo del proceso de evolución de la economía moderna.

Según nos explica Osvaldo Sunkel, uno de los elementos esenciales en la gestación de las condiciones que permitieron la revolución industrial reside en la acumulación de recursos financieros a que dió lugar el auge del comercio internacional y la política mercantilista inglesa en épocas anteriores. El enriquecimiento de los grandes comerciantes y empresas mercantilistas, significó el fortalecimiento y la entrada de un nuevo talento empresarial y de recursos de

capital tanto en la actividad manufacturera como en la actividad agrícola. Sigue diciendo el autor que el desarrollo de la ganadería ovina constituiría la base del desarrollo manufacturero originario. El estímulo para la expansión de la ganadería provenía principalmente de la ampliación de la producción de productos textiles de lana, tanto para el mercado interno como muy especialmente para el mercado exterior. Esto llevó a que el capitalista comercial originado en la fase mercantilista previa, introdujera modificaciones sustanciales en la actividad manufacturera de naturaleza artesanal y doméstica, en gran medida rural, que prevalecía. El capitalista comerciante reorganiza en efecto el trabajo individual o familiar en los así llamados work-shops, o sea, talleres en donde reúne un grupo importante de artesanos a los cuales provee de materia prima, de energía mecánica, de un lugar de trabajo y de una organización de ventas. En una primera fase, este desarrollo manufacturero se da en forma dispersa debido a que los ríos y canales proveen la energía y el transporte, en tanto que la materia prima y la mano de obra provienen principalmente de las áreas rurales circundantes. Las innovaciones técnicas más significativas en el desarrollo de la manufactura, sólo se comienzan a introducir en una segunda fase. Trátase, por una parte, de máquinas que reemplazan y estandarizan la actividad humana, como por ejemplo, el caso de los telares mecánicos y por otra parte, del desarrollo y perfeccionamiento de la máquina de vapor. Esta última innovación tiene enorme significación, ya que significa independizar la provisión de energía de la cercanía del agua y también porque permite el desarrollo del transporte ferroviario. Desde el momento en que se producen estos cambios, se estimula la concentración urbana a la vez que, al reemplazarse la mano de obra artesanal por mano de obra que opera máquinas, se va a la transformación del artesano en obrero, y del capitalista comerciante en empresario capitalista. El uso de los metales y de la máquina de vapor ocasiona no sólo una transformación fundamental en la organización de la manufactura, que lleva finalmente al desarrollo de la moderna empresa manufacturera en gran escala, sino que da lugar también a una auténtica revolución en los transportes.

La revolución industrial se manifestó también en una transformación de la estructura de la sociedad. Así, por ejemplo, se manifestó en una reorganización de la sociedad rural, destruyéndose en medida creciente la servidumbre y la organización rural sobre la base de la villa y de la aldea campesina, y provocando una fuerte emigración de la población rural hacia los centros urbanos. La trans-

formación de la actividad artesanal en actividad manufacturera primero y en fabril posteriormente, dio lugar en igual forma a transformaciones profundas que significaron en último término la creación, por una parte, de un proletariado urbano pagado con salarios y sin acceso a la propiedad personal de medios de producción y, por la otra, de un empresario capitalista cuya función era precisamente organizar la actividad productiva en la empresa. (8)

La revolución industrial significó por estos mismos, el fortalecimiento y ampliación de una nueva clase social que se había ido configurando en períodos anteriores sobre la base de la actividad comercial y financiera, clase ésta que pasa a tener influencia considerable en la creación de las condiciones institucionales y jurídicas necesarias para su continua expansión y fortalecimiento. Las condiciones requeridas para el florecimiento de la clase capitalista son precisamente la ruptura de las relaciones sociales existentes en el campo y en los gremios artesanales de las ciudades, así como la creación de condiciones que permitieran comerciar libremente y sin interferencias con otras naciones, ya que en el comercio exterior residía una de las fuentes principales de expansión de los mercados de producción manufacturera. (9)

Al iniciarse el siglo XX, la aceleración del ritmo demográfico para a ser motivada principalmente por la expansión de la población en las áreas subdesarrolladas mientras que el ritmo de crecimiento demográfico se reduce en los países desarrollados.;

En igual forma la revolución industrial se expresó en un acelerado crecimiento de producción industrial. Esto se expresa especialmente en los fuertes aumentos que se registran en los rubros tales como la producción de carbón, de acero y otros rubros vinculados a la producción metalúrgica en los diversos países de Europa y Estados Unidos.

Como se ha indicado anteriormente una de las características fundamentales de la revolución industrial fue la extraordinaria transformación que ocurrió en el sistema de transportes tanto terrestres como marítimos.

(8) Osvaldo Sunkel - ob. cit. pag. 309

(9) E. Hobsbawn - Introducción a la Historia Económica - México F.C.E. 1959.

La considerable expansión de la población de los países centrales, así como el rapidísimo proceso de urbanización que en ellos ocurría, conjuntamente con la elevación de los niveles medios de vida de esa población, y con la expansión de la producción industrial, asociado todo ello con trascendentales cambios tecnológicos en el transporte terrestre y marítimo, hicieron posible el desarrollo de recursos productivos en otras regiones del mundo. En efecto la expansión de la población y de la economía europeas significaron un incremento considerable de la demanda de alimentos y de materias primas. Los recursos agrícolas de la economía europea presentaban limitaciones importantes porque el desarrollo industrial y la urbanización restaban recursos humanos al agro y la producción agrícola se dirigía en parte importante a la producción de materias primas para la expansión industrial. Los recursos de inversión también se dirigían principalmente hacia el desarrollo industrial y urbano, de tal manera que el abastecimiento de alimentos y materias primas agrícolas tendía a quedar rezagado frente a la colosal expansión de la demanda de esos productos.

El desarrollo de nuevas áreas productoras de alimentos y materias primas en el resto del mundo ocasiona un traslado masivo de recursos productivos, tanto de capital como humanos, de la economía europea hacia las áreas en donde existen recursos naturales favorables y que interesa explotar.

Por lo que se refiere a la aportación de recursos de capital extranjero, es interesante señalar en primer lugar el extraordinario volumen que alcanza la inversión extranjera, especialmente británica, en el resto del mundo. Tanto es así, que durante el período que va de 1865 a 1914, Reino Unido dedica un 4 % de su ingreso nacional a ser invertido fuera de la metrópoli. Esa proporción se eleva en las primeras dos décadas del presente siglo al 7 %. (10) Esta cifra representa probablemente entre una tercera parte y la mitad del total de la inversión bruta inglesa en esa época. Para formarse una idea de la extraordinaria magnitud que este volumen de inversiones significó para la economía de la época, podría realizarse la comparación con los recursos que destinan actualmente los países industriales a la ayuda externa, incluyendo en ello no sólo inversiones extranjeras sino aportes de otra naturaleza. Dicha cifra es actualmente

(10) G.M.Meier y R.E. Baldwin: Desarrollo Económico: teoría, historia y política, Ed. Aguilar, Madrid 1964

inferior al 1 % del ingreso nacional en los países industrializados; sólo Francia llega al 1 %. Si Estados Unidos, por ejemplo, que actualmente constituye el principal centro económico mundial, destinara el 4 % de su ingreso nacional a la ayuda extranjera, ello representaría una cifra de cerca de 30 mil millones de dólares anuales, cifra que excede en 50 % los 20 mil millones de dólares de ayuda externa e inversiones externas contempladas como meta decenal del programa de la Alianza para el Progreso.

La estructura de la inversión extranjera también tiene características significativas. Se observa así, por ejemplo, que el capital extranjero de propiedad británica en 1914 estaba constituido en un 30 % por préstamos a gobiernos, en un 40 % por bonos de empresas ferroviarias y de servicios públicos, y, sólo alrededor de un 25 % en inversiones privadas directas. (11) Esto significa que una proporción muy considerable de toda esa gigantesca masa de inversiones extranjeras realizada por Gran Bretaña en las áreas en que se comenzaban a desarrollar nuevas actividades de exportación, se realizó en obras de infraestructura y de capital social básico.

La magnitud de la emigración que se realizó en el período que se viene examinando es impresionante, no sólo desde el punto de vista de las cifras absolutas, sino también en comparación tanto con la población de los países de origen, como de aquéllos que recibieron el flujo migratorio. Entre 1820 y 1930, en efecto, 62 millones de personas emigraron de Europa hacia las áreas de ultramar, que comenzaban su proceso de expansión. Entre 1861 y 1920, período en que se concentra el proceso migratorio, dicho número se elevó a 46 millones. Debe señalarse, sin embargo, que estas cifras son brutas, es decir, no se descuenta en ellas a los emigrantes que posteriormente regresaron a sus países de origen. La cifra neta es considerablemente menor que la antes indicada.

La magnitud de este fenómeno, queda en evidencia cuando se aprecia la considerable proporción que significó la

(11) R. Nurkse, " La Inversión Internacional en la Actualidad a la Luz de la Experiencia del Siglo XIX ". en Equilibrio y Crecimiento en la Economía Mundial. - Rialp, Madrid 1964

emigración con respecto a la población total de los países de origen de los emigrantes, así como la proporción tan fuerte que la inmigración significó en la población de los países receptores. En algunos países la emigración alcanzó en ciertos períodos, a superar el 1 % de la población total, lo que significó una reducción considerable del ritmo de crecimiento demográfico de esos países y, en algunos casos, incluso una reducción absoluta de su población.

El sentido que tuvo este proceso migratorio de tan extraordinarias proporciones es bien claro. Trátase, en definitiva, de un traslado de población de los países europeos en proceso de industrialización y con una densidad relativamente alta de población a las regiones relativamente "vacías" del mundo, regiones con bajísima densidad de población, y, regiones de clima templado y recursos agrícolas similares a los de la Europa Occidental. En resumidas cuentas, Europa trasladada hacia áreas de mayor productividad, y de productividad creciente, el excedente de población rural que provoca la industrialización y la transformación rural en los países europeos.

Como consecuencia de la extraordinaria transferencia de recursos productivos de los países en plena revolución industrial hacia la periferia, a fines del siglo XIX se desarrolló un período de auge del comercio internacional sin precedentes en la historia de la humanidad, ni en cuanto a su volumen, ni en cuanto a su diversidad, ni en cuanto a su amplitud geográfica.

El extraordinario auge del comercio mundial responde a un patrón bien definido de relaciones entre países. Trátase fundamentalmente de un flujo de exportaciones de alimentos y materias primas desde las áreas periféricas hacia los países originarios de la revolución industrial, y de un flujo de exportaciones de productos manufacturados y de capital de los países industrializados de Europa hacia aquellas regiones que se incorporaban a la economía internacional.

El auge en las exportaciones de los países de la periferia, no se debe tan solo al crecimiento que experimentaron cada -

uno de los países en la línea de exportación, o en el producto en que se especializaba, sino que es también la consecuencia de una gradual aparición de nuevos productos en el comercio internacional. Hay en realidad una verdadera secuencia en la incorporación de distintos productos al comercio, secuencia ésa que está dada fundamentalmente por la diversificación de la demanda en los países industriales y por las innovaciones técnicas e institucionales que permiten, por una parte, la ampliación de la gama y tipos de productos manufacturados en esos países, y por otra, el transporte de bienes que ofrecen serias dificultades para su conservación y transporte por largas distancias.

Esa secuencia en la incorporación de diversos productos al comercio internacional corresponde también, en cierta medida, a una secuencia similar en la aparición de diversos países en el panorama del comercio internacional y de las inversiones extranjeras. A raíz del aumento en los niveles de vida del consumidor europeo y también norteamericano, comienza el auge de algunos productos tropicales, tales como el café, el cacao y el banano. Más adelante, hacia fines del siglo pasado y comienzos del presente, la diversificación industrial y el desarrollo de la producción manufacturera masiva estimula el desarrollo de las actividades mineras, tanto de metales ferrosos como no ferrosos, y posteriormente el desarrollo de la producción petrolera.

El auge del comercio internacional, si bien interrumpido por la primera guerra mundial, llega a su cúspide hacia fines de la década de 1920, en vísperas de la gran depresión mundial. No obstante, ya desde 1914 comienzan a modificarse las condiciones estructurales dentro de las cuales se había dado el crecimiento de la economía internacional característica del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Las condiciones en que se desenvuelve el proceso económico de los países céntricos, a partir de 1913 se ven afectadas profundamente por la primera guerra mundial, por la gran crisis de 1930 y por la segunda guerra mundial. Trátase por consiguiente de una fase muy especial en el desarrollo del capitalismo en los países industriales, lo que tiene importantes efectos sobre el comercio internacional, sobre el mercado internacional de factores productivos y sobre el sistema financiero internacional.

El nuevo tipo de relaciones centro-periferia que se establece en las últimas décadas tiene efectos considerables sobre la estructura productiva en América Latina. La política de mantención de niveles de ingreso y de empleo coincide con una reducción en la disponibilidad de divisas para importar productos manufacturados, se produce en la economía un cambio importante en la relación de precios entre los productos de exportación y los productos manufacturados importados, que rompen el equilibrio previamente existente que hacía imposible pensar en la producción nacional de manufacturas que compitiera ventajosamente con el producto importado.

Desde luego, en los sectores exportadores se produce un relativo estancamiento y desempleo en los períodos de crisis - mismo que se presenta durante las dos guerras mundiales. En ambas ocasiones, las importaciones se limitaron severamente por dedicarse la industria de los países desarrollados a la producción bélica y por falta de capacidad de transporte que permitiera el abastecimiento de productos manufacturados a los países de la periferia. Simultáneamente aumentaron considerablemente las actividades de exportación de estos países, lo que, aun cuando los precios de exportación se sometieron a control externo, dió lugar a un fuerte incremento en el ingreso interno. Esta circunstancia favoreció a una elevación del precio relativo de las manufacturas importadas y un considerable estímulo para la producción manufacturera nacional. Este desarrollo manufacturero nacional sólo es posible en la medida en que durante el proceso de desarrollo anterior se hayan creado en la economía algunos sectores de producción industrial sobre los cuales se puede basar una ampliación de esos mismos sectores y su ulterior y sostenido crecimiento. Esta circunstancia existió en los países de mayor tamaño y en aquellos en que la actividad exportadora generó una masa considerable de ingresos y tuvo una influencia directa sobre la creación de algunas actividades manufactureras subsidiarias derivadas de la expansión del mercado interno o de la actividad exportadora.

El fenómeno de la industrialización comienza a acelerarse en América Latina desde la primera guerra mundial y recibe un nuevo impulso a partir de la crisis de 1930, que se renueva a raíz del segundo conflicto bélico y que con posterioridad a él se transforma en una política deliberada en prácticamente todos los países de América Latina.

La industrialización tiende a seguir las pautas de distribución que se derivan de la estructura preexistente, es decir, que esta industrialización se lleva básicamente sobre un esfuerzo de sustitución de importaciones, o sea de industria ligera.

Esta industrialización se lleva al cabo dentro de los mercados donde existen los medios tanto de infraestructura como de medios para conectar los productos de exportación con el resto del mundo, o sea, se llevaba todo esto en las ciudades importantes que se desarrollaron en el siglo pasado.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad productiva, el desarrollo industrial significa una transformación importante. Tiende a diversificar el sistema económico por el desarrollo del propio sector manufacturero, por la exigencia de insumos agrícolas, y, por la necesidad de ampliar y orientar la infraestructura. El sector estatal debe crecer en forma muy sustancial y desarrollar nuevas funciones y nuevas maneras de acción y por consiguiente, registra una expansión considerable dentro de la estructura productiva sectorial. (12)

Desde el punto de vista de la ocupación, el desarrollo de la actividad industrial, dá lugar a ciertos fenómenos inesperados, ya que no es, no obstante su dinamismo, un gran generador de ocupaciones, tal como a veces se esperaba. Por el contrario, una tecnología que tiende cada vez más a la utilización de formas de mecanización y de innovación altamente intensiva de capital, hace que las sucesivas ampliaciones, e incluso, el reemplazo de la capacidad productiva instalada, se dé con una utilización proporcionalmente de creciente de mano de obra. (13)

Por otra parte, mientras el proceso de industrialización se realizó hasta la última década sobre la base de la empresa nacional, en los últimos años, vemos que en muchos países de América Latina existe una creciente participación de las empresas extranjeras en el sector manufacturero.

Los acontecimientos que ocurren en las economías

(12) Osvaldo Sunkel.- ob. cit.

(13) F.H. Cardoso y J.L. Reyna: Industrialización, Estructura Ocupacional y Estratificación Social en América Latina. ILPEŞ 1966.

industriales durante las últimas décadas, y que afectan en la forma que se ha reseñado las relaciones entre los países centrales y los países de América Latina, significaron algunas transformaciones de importancia en la estructura productiva de los países de la región, destacándose entre ellos sobre todo el estímulo que --ofrecieron a la diversificación económica a través de la expansión de la producción manufacturera.

Por otro lado, - las posibilidades de expansión industrial que tuvieron oportunidad de concentrarse a consecuencia de los períodos bélicos y de la crisis de comienzos de la década de 1930, fortaleció al pequeño grupo de empresarios industriales en cuyas manos se desarrollaba esta actividad, así como a los sectores obreros que participaban en la expansión industrial. - El desarrollo de la industria nacional pasa a ser así un objetivo de interés inmediato, tanto para el nuevo grupo de empresarios como para el sector asalariado nacional.

Estas transformaciones en la estructura económica y - en la estructura social de los países latinoamericanos tiene efectos inmediatos sobre la política económica. En efecto vemos que la falta de vigor de los sectores exportadores y las sucesivas crisis a través de las cuales se revela la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, así como el fortalecimiento de los sectores empresariales y asalariados relacionados con la actividad manufacturera, transformando la política liberal característica del proceso de crecimiento, en una política nacionalista de industrialización y desarrollo. Esta política se expresa fundamentalmente - en una fuerte acción proteccionista a través de restricciones a la importación de manufacturas de consumo ya sea por devaluación y por control del sistema cambiario, ya sea por elevación de tarifas e imposición de cuotas, y finalmente por asignación de prioridades en la distribución de los recursos de divisas. Por otra parte, esta política significa un esfuerzo para estimular la industrialización, lo que se manifiesta directamente en el apoyo a la actividad industrial mediante la política tributaria - y la política crediticia especialmente, así como por la acción directa del estado en la creación o ampliación de la infraestructura productiva.

4.- PROBLEMAS Y NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONOMICO

En el curso de los últimos 10 años, los gobiernos y las instituciones internacionales, han venido estudiando el problema del desarrollo económico, al cual se ha conferido cada vez mayor prioridad.

En primer lugar, conviene exponer los hechos: ¿Qué pasa -- cuando un país que ha estado dedicado hasta ahora, en forma principal, a la producción primaria, trata de diversificar su economía? En casi todos los casos, el esfuerzo de diversificación se dirigirá al sector de la producción secundaria; lo que significa que el país de que se trata intentará intensificar la creación de nuevas industrias, bien en el campo de la industria ligera (bienes de consumo corriente) o en la industria pesada (bienes de capital). En lo sucesivo, tendrá que importar equipo para instalar fábricas, piezas sueltas para asegurar la adecuada operación de las mismas, materias primas, combustibles (carbón, petróleo); antes de que estas industrias produzcan lo suficiente para aprovisionar al mercado, ese mismo país se verá obligado a importar artículos esenciales de consumo para responder a la mayor capacidad de compra de la población dedicada a la nueva producción. Es un fenómeno que se ha observado durante más de 20 años en todos los países que se encontran en proceso de industrialización, el aumento de la proporción de las importaciones constituidas por bienes de equipo y materias primas. No encontrándose en condiciones para incrementar indefinidamente el volumen total de sus importaciones, se ven obligados a restringir las que tradicionalmente efectúan de textiles y de otros bienes de consumo -- mientras las industrias recientemente creadas puedan cubrir el mercado interior. La industrialización y la contracción de importaciones de productos manufacturados de consumo corriente, determinan una impor tante sustitución, de modo que la composición de las importaciones de los países en proceso de desarrollo es muy diferente hoy de lo que -- era apenas hace 20 años.

Si fijamos nuestra atención en el patrón comercial de 8 países que pueden ser considerados como semiindustrializados y que representan la mayor parte de la producción industrial fuera de los países de Europa, Norteamérica y Japón, (14) veremos que esos países han triplicado el promedio de sus importaciones, en comparación con el período anterior a la guerra; hay que decir incidentalmente que este hecho no

(14) Estos países son: Argentina, Brasil, México, India, Australia, Unión Sudafricana, Finlandia y Yugoslavia.

es excepcional, pues corresponde al incremento de las importaciones mundiales desde 1928. Pero mientras que antes de la guerra la importación de bienes de consumo de esos países llegaba al 25 % del total, en la actualidad sólo el 13 % de sus importaciones corresponde a bienes de consumo. Por el otro lado, los bienes de capital, que antes de la guerra representaban el 20 % de sus importaciones, en 1954-55 representaron no menos del 28 % del total. Hubo también un marcado incremento en las importaciones de materias primas y combustibles, en tanto que los productos semielaborados se mantuvieron sin cambios.

Tal es, desde el punto de vista del comercio exterior, la consecuencia normal del desarrollo económico. Hay un aumento considerable en las necesidades de importación que los países interesados tratan de compensar mediante la correspondiente restricción de las importaciones de productos manufacturados de consumo. Pero esta compensación no puede ser mantenida de modo indefinido. El año pasado, cuando los "países" nuevos se enfrentaron a una baja en los precios de materias primas y productos agrícolas que exportaban, se vieron impelidos a reducir apreciablemente sus importaciones de equipo, maquinaria y materias primas que necesitaban urgentemente; en algunos países, las plantas que acababan de ser instaladas se vieron forzadas a operar a la mitad o a tres cuartos de su capacidad, debido a la imposibilidad de adquirir en el exterior los volúmenes de combustibles y materias primas que les eran indispensables.

Es de modo indudable que, el intercambio comercial entre los países no industrializados, por un lado, y los países industrializados, por el otro, muestra un saldo progresivamente adverso para los "países nuevos", en una época en que las necesidades de su proceso de industrialización, requieren importaciones progresivamente más costosas.

La tendencia al desequilibrio en el comercio entre esos dos grupos de países, se debe al hecho de que, las exportaciones de los países no industrializados a los países industrializados, se han ampliado con menor rapidez que las exportaciones totales mundiales, en tanto que las importaciones de esos países, han crecido al mismo ritmo que el total de las importaciones mundiales. Una nueva corriente de intercambios comerciales ha surgido como consecuencia del proceso de industrialización de los países "nuevos" y, a partir de la guerra, los países industriales han podido vender cantidades siempre crecientes de equipo manufacturero y maquinaria para erigir -

y equipar fábricas y para construir caminos, puentes y presas en la mayoría de tales países "nuevos".

Parece que hay tres causas principales de la relativa declinación de las exportaciones de los países subdesarrollados. En lo que se refiere a la demanda, no hay duda de que los países industriales compran cada vez menores volúmenes de materias primas a los países subdesarrollados porque necesitan menos materias primas para producir la misma cantidad de productos manufacturados. Actualmente, el mismo volumen de materias primas produce más artículos elaborados que antes de la guerra, lo que se debe, en primer término, al avance de la tecnología. Hay que considerar también los cambios estructurales registrados en los países industrializados en el campo de la producción secundaria; existe una tendencia hacia la producción de bienes más altamente elaborados; las actividades se desplazan, por ejemplo, de la manufactura textil hacia la industria química, la siderúrgica, la mecánica y la eléctrica. Los productos industriales de nuestros días tienen un contenido más pequeño de materia prima o, dicho en otras palabras, la proporción de materia prima en el precio de un artículo manufacturado es hoy menor que antes.

Un segundo factor, que desempeña un papel importante, es la aparición de los materiales sintéticos. La competencia a que están sujetas las materias primas naturales por parte de los productos de la industria química es muy aguda: el algodón ha sido ampliamente sustituido por el rayon; la seda por el orlón, el nylon, el perlón y el "terylene"; el hule natural, por el hule sintético. Hasta en el caso de los metales, el cobre está siendo sustituido por el aluminio, que en muchos aspectos puede ser considerado como un metal sintético, en cuyo valor entran más el trabajo y la energía eléctrica que la materia prima: en efecto, la bauxita representa una menor proporción en el precio del metal acabado de lo que es el caso del mineral en el cobre y el plomo.

En tercer lugar, los países industriales han fomentado su propia producción de materias primas y, en particular, de productos agrícolas; cuando no producen por sí mismos dichos artículos, los compran cada vez más de otros países industriales.

Tal es el caso del trigo, del algodón, de los aceites vegetales y de las grasas. Tomando en consideración los principales productos primarios que entran en el comercio mundial, habrá que tener en cuenta que en 1938 las exportaciones de productos agrícolas de Estados Unidos y Canadá, representaron el 3 % del consumo interno de esa región, en tanto que en 1956 formaron el 6 % de dicho consumo. En el caso de las materias primas, el volumen de exportación de esos países constituyó el 18 % de su consumo, en 1938 y el 22 % en 1956. En Europa, las importaciones de productos agrícolas representaron el 26 % de su consumo interno en 1938; esa proporción bajó en 1956 al 19 %. Aun más, mientras que en 1938 Europa Occidental importó un 77 % de las materias primas que consumió, en 1956 sólo estas importaciones representaron un 70 % del consumo de la región.

La evolución es aun más significativa si, en vez de considerar la posición general de todo ese grupo de naciones, se excluye a las naciones del bloque comunista, cuyos intercambios comerciales se han visto influidos por muy diferentes factores y también a las naciones exportadoras de petróleo, cuyo mercado no responde a las tendencias habituales. Quedan, pues, dos grupos de países : 1) el que comprende los ocho países semiindustrializados a los que aludí antes; 2) el otro grupo, compuesto por las naciones que se encuentran todavía en las primeras fases del desarrollo económico.

Esta tendencia general a la baja es más acentuada en el caso de los países semiindustrializados que en el de los países subdesarrollados. Hemos visto tres factores principales que causan la disminución de la demanda relativa de productos exportados por los países no industrializados; la disminución de la demanda hubiera debido ocasionar un desequilibrio en los precios de estos productos, Pero en 1957 la relación de los precios del intercambio entre productos primarios y productos industriales mantuvo aproximadamente el mismo nivel que en 1928 ; puede deducirse de este fenómeno que la baja en la demanda por parte de los países industriales fue compensada por un descenso equivalente en la oferta global, proveniente de las naciones exportadoras. Este descenso en la oferta puede ser, sin duda, atribuible al insuficiente esfuerzo de parte de los países

semiindustrializados, para ampliar su producción primaria. Mientras las otras naciones subdesarrolladas han extendido gradualmente su producción de artículos primarios en un 53 % en comparación con el nivel prebélico, y, casi han mantenido su volumen de exportación en estos productos, las naciones que progresaron más rápidamente en su desarrollo económico y alcanzaron un grado bastante elevado de industrialización permitieron que el índice de aumento de su producción primaria subiera muy lentamente (en la actualidad está tan solo a un 10 % por encima del nivel de antes de la guerra y, en consecuencia, sus exportaciones a los países industriales han sido relativamente menores.

La política agrícola adoptada por un gran número de países industriales ha influido fuertemente en los movimientos del intercambio comercial. Mientras con anterioridad los países subdesarrollados eran vendedores netos de productos agrícolas, ahora están adquiriéndolos cada vez más en los países industriales.

Evidentemente, sería de gran ayuda para los países subdesarrollados evitar las violentas fluctuaciones en los precios internacionales para las materias primas. Garantizándoles precios estables, mediante la regulación de mercados mundiales y la eliminación de las fluctuaciones cíclicas del lado de la demanda, sería posible mejorar la situación de los países productores e impedir fluctuaciones, como las que ocurrieron, por ejemplo, en el año de 1958. Aunque se considere que es deber de los gobiernos cooperar en estos esfuerzos, no se piensa que haya que concebir ilusiones respecto a la posibilidad de una acción efectiva y de largo alcance en el campo de las relaciones de los precios de intercambio. Aun cuando los gobiernos estén de acuerdo en regular las cotizaciones del mercado para las materias primas, se enfrentarían a problemas técnicos extremadamente delicados, aun más difíciles que cuando se trata simplemente de estabilizar los precios del mercado a un nivel normal.

Otra solución, que puede ser considerada, es la industrialización de los países subdesarrollados y, en último análisis, una integración de estos países por regiones geográficas. La industrialización hace posible reemplazar algunas importaciones de productos manufacturados con producción nacional, pero, en la mayoría de los casos, el ahorro así realizado, está más que equilibrado por el

aumento en las necesidades de importación, derivadas, por lo menos durante algunos años, del mismo proceso de industrialización.

La integración regional parece ofrecer una perspectiva más brillante, y, ejemplo de ello tenemos a los países latinoamericanos que han logrado realizar varios acuerdos de integración regional de los cuales uno estableció una zona de libre comercio entre los otros cuatro países más desarrollados de Sudamérica, igualmente encontramos acuerdos de integración regional en los países centroamericanos.

No hay duda, que, hasta cierto punto, la integración regional en donde puede realizarse, aliviaría las dificultades de los países subdesarrollados, teniendo como resultado que estos países comprarán menos en los países industriales y pagaran las adquisiciones que hagan en los países con los cuales han realizado acuerdos de integración regional, con productos manufacturados, de difícil colocación en los mercados internacionales. No estoy seguro, por otra parte, si estas soluciones han sido bien recibidas por los países que antes habían exportado dichos bienes a esas regiones y que, ahora, ven reducirse e incluso desaparecer sus mercados para esos productos.

Es difícil prever las consecuencias que a la larga traerá consigo esta integración económica, pero parece improbable que la integración pueda originar un aumento en las importaciones provenientes de los países industriales. Si las necesidades industriales no fueran capaces de asegurar un volumen necesario de las exportaciones para equilibrar el comercio con los países menos desarrollados, correrán el riesgo de perder los mercados que se integran entre sí.

Por último, otra solución sería la asistencia económica y financiera. Este término, necesita ser definido; está siendo usado casi sin tomar en cuenta si se trata de donaciones, subsidios no --reintegrables, empréstitos a corto o largo plazo, o créditos comerciales. Los préstamos son sumamente deseables para los países que los obtienen; les sería prácticamente imposible comprar bienes de equipo en cantidades suficientes si los vendedores, con la ayuda de sus gobiernos, no quisieran conceder créditos por cinco años --o más. A mi manera de ver, estos préstamos, sólo posponen --las dificultades más adelante. Con el propósito de nue...

tro análisis, es preferible, por lo tanto, considerar solamente como ayuda financiera efectiva a los donativos y subsidios no reembolsables. Actualmente los países subdesarrollados han logrado mantener su balanza comercial y su balanza de pagos gracias a la ayuda extranjera.

Haciendo un análisis de los países comunistas que han dedicado la mayor parte de su esfuerzo a la industria pesada y, de propósito, han descuidado la industria ligera; han impuesto a sus agricultores regulaciones que no otorgan premios a la producción agrícola. Esta política, a diferencia de la nuestra, les permite desarrollar actualmente una gran capacidad de exportación para los bienes de equipo que encuentran rápida salida en los países en proceso de desarrollo. Tales bienes de equipo son de tan buena calidad que los fabricantes norteamericanos están pensando comprar ciertas máquinas - herramientas en la URSS, y Gran Bretaña ha incluido en el acuerdo comercial que firmó con este país, un importante renglón para importaciones de herramientas y de otros equipos. Ya no hay que suponer que la penetración económica de los países comunistas va a fracasar por la imposibilidad del bloque de abastecer, en cantidades suficientes, los bienes de equipo necesitados por los países en proceso de desarrollo. Otro factor importante, que facilita estos intercambios comerciales, es el hecho de que las naciones comunistas a causa del volumen considerable de sus propias exigencias de productos agrícolas - materias primas y artículos manufacturados de consumo están en posibilidades de absorber cantidades casi ilimitadas de estos bienes primarios o manufacturados de consumo procedentes de los países que tienen un excedente exportable de tales artículos; como los países comunistas no tienen necesidad de proteger su agricultura, y puesto que están escasos de productos agrícolas, pueden comprar cualquier cantidad de estos productos. No han desarrollado su industria ligera, pero sin embargo quieren elevar rápidamente el nivel de vida de su población y satisfacen su carencia en este campo mediante las compras de textiles, calzado, etc., a cualquier país dispuesto a vender tales productos.

Una advertencia es que si el occidente no resuelve el problema de desequilibrio comercial en las naciones subdesarrolladas, éstas tratarán de resolverlo ajustando sus intercambios con los países industriales occidentales al nivel de ayuda económica recibida de ellos, y confiando el equilibrio de sus necesidades a la ampliación de su comercio con el bloque comunista.

Cuando los países occidentales lleguen a la conclusión de que el riesgo político de semejante actitud de abdicación es demasiado grande, sólo quedará una solución: restablecer el equilibrio en el intercambio comercial entre los países industriales y los países subdesarrollados, mediante el aumento de las compras a los países subdesarrollados a un nivel que corresponda a las necesidades mínimas de importación de estos países, teniendo en cuenta el monto potencial de la ayuda financiera. Desafortunadamente, esto es más fácil de decir que de hacer; una política de esta naturaleza implica necesariamente cambios de estructura en la economía de los países industriales y requiere serios sacrificios por parte de ciertos sectores agrícolas e industriales. Es verdad que el cambio estructural será beneficioso para todos, inclusive para los países industriales, que obtendrán los beneficios de la división internacional del trabajo; pero no hay duda de que dichas medidas serán muy impopulares y que afectarán intereses fuertemente arraigados. En efecto, ¿cuáles son los artículos que pueden ser comprados a los países en proceso de desarrollo? Materias primas, productos agrícolas y artículos manufacturados de consumo corriente. En lo que respecta a las materias primas, casi todos los gobiernos, con raras excepciones, permiten su libre entrada; los fabricantes pueden comprar donde quieran, pero sería poco realista esperar la intervención gubernamental encaminada, por ejemplo, a detener el avance tecnológico de la industria química e impedir la competencia de los productos sintéticos a las materias primas naturales. Por otra parte, los gobiernos de las naciones industriales siguen protegiendo afanosamente a su población agrícola. Una disminución de la política restrictiva en el sector agrícola tendría efectos de largo alcance. Hemos calculado que si la actual tasa de aumento en la producción agrícola de los países industriales de Europa y Norteamérica declinara en un 1 %, las exportaciones de los países menos desarrollados podrían aumentar en varios miles de millones de dólares anualmente. Por cierto, ésto no sería suficiente para compensar enteramente su déficit comercial, pero lograría reducirlo hasta un punto en que la solución fuera más factible.

Finalmente, los países en proceso de desarrollo tienen un excedente de producción de artículos manufacturados disponibles para la exportación. Algunos de ellos pueden suministrar estos productos a precios muy razonables; en realidad, a precios demasiado razonables desde el punto de vista de los intereses de la competencia. La reacción de los círculos europeos y norteamericanos ha sido la de rechazar estos artículos de precio ventajoso y obtener protección contra el llamado dumping social, logrando que sus gobiernos restrinjan o hasta prohíban tales importaciones.

Pero no se trata de sacrificar al conjunto de la industria textil, o de cerrar todas las fábricas de calzado, o de colocar a todos los fabricantes de artículos de consumo corriente en situación de quiebra; se trata, más bien, de examinar si no existe una forma de hacerles un lugar a las exportaciones de productos manufacturados de los países subdesarrollados, con el objeto de conservar y ampliar las exportaciones de bienes de equipo de los países occidentales.

La segunda cuestión a responder es, si el occidente abandonará simplemente a los países subdesarrollados o si desea hacer el esfuerzo necesario para retenerlos dentro de la comunidad, quizá erróneamente, que ha hecho todo lo necesario para resolver el problema. Este país, prefiere regalar grandes sumas, enormes sumas, para no tener conflictos con sus productos, ni comprar productos extranjeros. Por lo tanto, la decisión tiene que depender de la respuesta a la pregunta siguiente: ¿ está el Occidente dispuesto a hacer el esfuerzo comercial necesario para evitar el peligro de que los países en proceso de desarrollo renuncien a sus intentos de escapar a la miseria o traten de hallar una solución en la más estrecha colaboración con los países comunistas ? El bloque tiene toda la capacidad técnica, política y económica necesaria para sustituir a los países occidentales como proveedor de los bienes de equipo requeridos por los países subdesarrollados y, tiene, también, suficiente capacidad de absorción para comprar a precios favorables todos los productos que esos países puedan producir y exportar. Cualesquiera que sean las dificultades con que puedan tropezar los gobiernos de los países industriales del Occidente, en la búsqueda de una solución, dichas dificultades no pueden justificar una actitud de indiferencia o de inacción. (15)

(15) Una versión abreviada de la conferencia dada en París por el Secretario del GATT, el Sr. Jean Royer.- Tomada del libro intitulado " Comercio Internacional Tendencias y Lineamientos Generales ". Editada por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. - pags. 215 - 232.

C A P Í T U L O S E G U N D O

LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

- 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS
- 2.- MARCO JURIDICO DE LA POLITICA SEGUIDA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR
- 3.- INSTITUCIONES ENCARGADAS DE ELABORAR Y APLICAR LA POLITICA COMERCIAL
- 4.- EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
- 5.- LA BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1967-68

=====

CAPITULO II

LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

a).- Epoca Colonial, - Durante esta época se consideraba como principal riqueza los metales preciosos (oro y plata) mismos que formaban la industria minera de los colonos, igualmente se encontraban sustancias minerales indispensables para la agricultura y las artesanías. La Nueva España carecía de industrias que pudieran producir acero, hierro o mercurio a pesar de -- se enorme riqueza de metales preciosos. " Por los casos de estancamiento del comercio exterior se despierta por un momento la industria y se empieza a fabricar acero y a hacer uso de los minerales de hierro y de mercurio. Es entonces cuando la nación ilustrada acerca de sus propios intereses conoce la verdadera riqueza que consiste en la abundancia de los objetos de consumo, esto es de -- las cosas de uso común, y no en la acumulación del signo que las -- representa. " (1)

En la Nueva España existían cerca de -- 3,000 minas exportándose anualmente de Veracruz dos millones y medio de marcos de plata que equivalían a las dos terceras partes de la plata que se extrajo en todo el mundo; según Humbolt afirma que es posible que el valor del oro y la plata extraído de las minas de la Nueva España de 1520 a 1803 fue de \$ 2,029,952.00 pesos -- fuertes. Es evidente que el intercambio comercial que tuvo México con Europa principalmente en lo que se refiere a la rama de las ex portaciones de metales, sirvió para que México pudiese comprar -- con ellos Los beneficios de las naciones más civilizadas de Europa.

(1) Arthur D. Little de México S.A. " Oportunidades Industriales para Querétaro " México D.F. 1962

Es necesario en este punto analizar los medios de los que se sirvió la metrópoli para conseguir los beneficios que esperaba de las colonias. Desde luego éstas quedaron cerradas a todos los extranjeros prohibiéndoles venir a América y comerciar con ellas; al mismo tiempo en España, de donde venía todo y a donde todo debía de ir no se podía sino por conducto de determinadas personas en determinada cantidad y forma y por determinados puertos, es decir, se erigió el principio absoluto de la prohibición, la restricción el monopolio. Sobre esta base descansa el complicado andamiaje de las disposiciones legales referentes al comercio entre España y sus colonias; bajo la autoridad del supremo consejo de Indias se creó la casa de contratación de Sevilla, especie de cuerpo administrativo con facultades judiciales, que debía entender en todo lo relativo al comercio de las Indias y vigilar el cumplimiento de las numerosas y complicadas leyes que lo regulaban. Se concedió a Sevilla y a Cádiz el monopolio de enviar mercancías a América y el de recibirlas de ella. Nació así el sistema de flotas que duró hasta 1778 aunque venían también embarcaciones aisladas llamadas avisos, mismos que conducían la correspondencia. todas esas embarcaciones llegaban a Veracruz. (2)

Los principales artículos que se exportaban por Veracruz, según datos de Humbolt eran : oro y plata, en barras, amonedado y en objetos de platería cochinilla, azúcar, harinas, añil mexicano carnes saladas y legumbres secas, así como zarzaparrilla cueros curtidos vainilla jabón, palo de campeche y cacao y pimienta de Tabasco. Como se podrá observar la mayoría de los productos que producía la Nueva España eran productos básicos, ya que existía una exipiente industria metalúrgica.

En todos los puertos existían los derechos reales fijados en los aranceles de 1778 y 1772 y los municipales que se cobraban en los puertos de mayor importancia y en los puertos de menor importancia sólo se cobraban éstos últimos. Todos estos aranceles demostraban claramente las arbitrariedades en el precio fijado a los artículos que podían introducirse a la nueva España. Así pues como puede verse, el comercio durante la época colonial estaba for-

mado en la restricción y el monopolio. barreras inquebrantables, tanto para la metrópoli como para la Nueva España por que limitaba en tiempo y en cantidad la importación, el acaparamiento de las principales mercancías que venían aquí y fue consecuencia forzosa del sistema imperante.

Durante la primera época colonial los productos mineros fueron casi los únicos artículos de exportación. Los trabajos emprendidos casi a raíz de la conquista en las minas de Taxco, Sultepec, Pachuca y Talpujahua, produjeron metales que pueden calcularse en cuarenta millones y medio de pesos. En 1548 empezó la explotación de las minas de Zacatecas y en 1558 las de Guanajuato. La producción de 1548 a 1561 fue de 24 000.000.00 de pesos. Los metales preciosos salidos del país de 1766 a 1778 excedieron de \$ 155,000.00 y formaban por sí solos el 95 % de la totalidad de las exportaciones.

Hay que recordar también que muchos ramos de explotación agrícola " cultivo de vid, el olivo " etc. estaban prohibidos para evitar el establecimiento de toda industria que pudiera hacer sombra de competencia para la metrópoli. Así pues, el comercio interior tenía que reducirse casi a artículos de primera necesidad, comercio que estuvo regido por los mismos principios de restricción y monopolio.

b).- México Independiente hasta fines del siglo XIX.- Consumada la independendia siguieron prevaleciendo en la nueva nación mexicana el conjunto de ideas que hasta entonces habian dominado, aunque el fin que se persiguiera fuera otro, radicalmente opuesto al que hasta entonces habia orientado la acción gubernamental. Era el nuevo espíritu mexicano el que prevalecia en la primera época de la independendia declarando el comercio libre y abriendo los puertos a los buques de todas las nacionalidades e implantando desde el primer momento, el régimen de prohibiciones señalando vedada la importación únicamente de todo aquello que fuera en contra de la religión y las buenas costumbres. En cuanto a la exportación la plata acuñada no podía exportarse " sino en razón de comercio " aclarando que un valor equivalente debía volver en mercancías de lícito comercio ; el oro y la plata en pasta fueron durante varias épocas -- de exportación prohibida; la moneda y los metales preciosos, cuando era lícito exportarlos, así como la grana o la cochinilla en sus diver-

sas variedades y la vainilla fueron gravadas en su extracción con un tanto por ciento de su valor; la piedra mineral no podía salir del país. Aquí se perciben los primeros indicios en busca de una mayor elaboración de los productos aumentando con ello el valor de éstos.

El arancel que publicó la junta provisional gubernativa el 15 de diciembre de 1821, fue la primera ley sobre el comercio exterior. Se estableció en dicho arancel que el comercio con todas las naciones era libre y que sus buques serian admitidos en todos los puertos habilitados, declarándose los que las cortes españolas habian mandado abrir por decreto del 9 de noviembre de 1820, que eran -- además de Veracruz y Acapulco, Sisal, Campeche y San Blas; los de Tlacotalpan, Matagorda, Soto la Marina, Pueblo Viejo y Tampico.

A continuación hago una breve descripción sobre ciertas prohibiciones a la importación, mismas que formaron las primeras defensas a la producción nacional, estas fueron: se prohibió la entrada del tabaco y algodón en rama, de la cerca labrada, de la cinta de algodón, a cierta clase de comestibles, a la introducción de harina en los puertos, igualmente arroz, azúcar, mieles de caña, café, frutas verdes, trigo, maíz, centeno, cebada, habas, garbanzo, lentejas y demás granos; el jamón, el tocino, la ropa hecha en todas sus formas, de algodón, lino o seda; muchos artículos de cuero como zapatos; artículos de barro, loza - tejas; el cobre y el plomo, asi como toda especie de madera.

Pasando ahora al ramo de las exportaciones podemos indicar que con excepción del palo de tinte, la grana y la vainilla, todos los demás efectos nacionales fueron declarados de libre exportación. Como los metales preciosos constituyen el principal ramo de la producción nacional puede decirse que las leyes que rigieron a éstos fueron las que rigieron en general las exportaciones de aquella época. El arancel provisional de 1821, gravó la salida del oro acuñado o en pasta, respectivamente con uno y tres por ciento de su valor, la de la plata acuñada que podía remitirse al extranjero " precisamente en razón de comercio " con el tres y medio por ciento; la de la labrada con el tres por ciento y la plata en pasta -

con el cinco y medio por ciento. En enero de 1822 la misma junta gubernativa que lo expidiera prohibió terminantemente la exportación de plata y oro en pasta. Por la ley del 24 de mayo de 1824 se permitió exportar el oro acuñado y labrado, pagando el dos por ciento y la plata labrada con el tres y medio por ciento, pero bajo la pena de decomiso continuó prohibida la salida de ellos en piedra pasta o polvo.

Un sin número de cambios y modalidades existieron en aquella época para las exportaciones de oro y plata, prohibiendo se la exportación en un período de tiempo y dejando sin efecto esta prohibición en otro período, elevando la tasa del impuesto. Así pues es fácil ver que la tendencia general fue la de prohibir la exportación de los metales preciosos no acuñados, basada en la teoría de que la riqueza consiste en la moneda, teorías cuyas consecuencias eran agravadas por las ideas de favorecer a la industria nacional, haciendo que los minerales se beneficiaran en el país sin tomar en cuenta que siendo casi nula la exportación de productos agrícolas o de otro género, era inevitable que el saldo adverso de las importaciones se pagara en metales preciosos.

Otro motivo que existía para mantener en pie este régimen tan contrario a los intereses económicos del país, era la constante situación del tesoro público, que por razones de orden fiscal hacía imposible la abolición de los fuertes derechos que los metales preciosos pagaban a su exportación y que en algunas épocas llegaron a exceder del 8 % de su valor.

Según datos ofrecidos por Lerdo de Tejada las exportaciones del país en aquella época se calculan en una cantidad igual a la de las importaciones, este aumento en las exportaciones de un millón y medio de pesos estaba formado del dinero que enviaba el gobierno para el pago de los réditos de la deuda exterior y de lo que extraían algunos extranjeros que se iban del país. Sigue diciendo el autor que de los veintisiete o veintiocho millones, veintitrés o veinticuatro salían en plata y oro, y tres o cuatro millones en los demás efectos que consistían en : palo de tinte grana, añil, café, tabaco, azúcar, caña dulce, vainilla, zarzaparrilla, raíz de Jalapa, cacao, añil, pimienta de tabasco, sal, hilo de henequén, maderas,

resinas, carey, perlas y concha nácar, pieles secas y muy pocas curtidas, carne y pescados salados, arroz, frijol, ganado de pie, sombreros y tejidos de lana ordinarios, figuras de cera, y dulces en conserva. De estos artículos los más importantes eran el palo de tinte, el tabaco y la cochinilla, que unido representaban como dos millones de pesos.

En conjunto, el comercio exterior había crecido, a pesar de las prohibiciones, los elevados derechos, la inseguridad y las revoluciones constantes. Por otra parte, podemos indicar que la introducción en los mercados de manufacturas hasta entonces desconocidas; por otra parte, alguna disminución que hubo en los precios, como efecto de la extinción del durísimo y efectivo monopolio español y por último, el aumento de la población, explican el fenómeno del considerable aumento en la producción.

Según nos explica Ellsworth P. T. los resultados económicos, sin embargo, de la situación del país a raíz de esta época " hubieran sido irrealizables si las condiciones creadas por la orientación hacia la libertad de las leyes fundamentales no hubieran sido propicias a la evolución nacional " y como esas condiciones existieron a partir de 1867, puede decirse que hasta entonces es cuando comienza la evolución mercantil de México.

Las leyes que tuvieron gran influencia en el comercio exterior, son de citarse la obra de Matias Romero, publicada el primero de enero de 1872; la segunda se promulgó el 8 de noviembre de 1880. La primera ley mencionada puso fin a la ordenanza de 1856 que imponía serias restricciones al tráfico, y tenía como principal objetivo resolver las cuestiones que se suscitasen en materia de importaciones y exportaciones.

Principalmente se dispuso la prohibición a los estados de establecer derechos de puertos y gravar las importaciones y exportaciones, sin el permiso del Congreso de la Unión; igualmente lo referente a los derechos de consumo que estuvo incluido en el mismo. (3)

Desgraciadamente, el Gobierno fue impotente para mantener en toda su amplitud estas reformas, y fue hasta 1880, con Manuel Toro quien dió cumplimiento el 8 de noviembre de dicho año a lo prevenido por el Congreso de la Unión en la ley del 10 de junio del mismo año de refundir las disposiciones arancelarias expedidas en 1872.

Esto se llevó a cabo repitiendo íntegramente la publicación del Arancel, incluyendo las numerosas modificaciones que sufrió durante diecinueve años.

Las diferencias entre este Arancel y el que expidió Matías Romero fueron: la elevación de los derechos en el 10 %; la plata, y el oro amonedados o en pasta, así como las maderas pagaban derechos a su exportación; los Estados cobraban a las mercancías un derecho de consumo y esto imponía la necesidad en el tráfico interior de trabas, restricciones y requisitos. La condición pues del comercio bajo estos aspectos había empeorado. Como una mejoría - pueden citarse la adición de tres fracciones a los artículos libres, la rebaja de algunas cuotas y la mejor definición de las mercancías pues la tarifa del arancel de 1872, contenía 775 fracciones y la de 1880 - llegó a 894, es decir, tuvo 199 nuevas, que hacían más clara la ley.

Podemos señalar por último, que los errores económicos cometidos en aquella época, de gravar las exportaciones en vez de alentarlas, permitir que compitieran en los mercados internacionales en condiciones más favorables para el exportador y no en tan alta desventaja como operaban.

2.- MARCO JURIDICO DE LA POLITICA SEGUIDA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

La política que ha seguido nuestro gobierno en materia de comercio exterior, podemos indicar que se inició a partir del año de 1934 al ser promulgada la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, que estableció las bases

para un feliz término de los acaparamientos indebidos, y corregir situaciones económicas que iban en perjuicio de la comunidad; para lo cual dicha ley facultó al ejecutivo federal para impedir la importación de mercancías que pudieran venderse en nuestro país en condiciones de una concurrencia desleal, y para limitar las importaciones y las exportaciones cuando así lo ameriten las necesidades económicas del país.

El 31 de agosto de 1935, se expidió la Ley Aduanal, la cual confirma la facultad del ejecutivo para prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de los efectos o mercancías por considerarse perjudiciales para la economía del país. Preocupado el ejecutivo federal por las circunstancias por las que atravesaba el comercio exterior publicó el decreto de 4 de noviembre de 1939 por lo que se facultó a la entonces llamada Secretaría de la Economía Nacional para prohibir o limitar la exportación de materias primas necesarias para la industrialización del país.

Durante la época de la segunda guerra mundial, se continuó con una política comercial más o menos libre, con algunas restricciones en lo que se refiere a materiales considerados estratégicos o de la exportación a determinados países, y ejemplo de ello tenemos el decreto del 15 de julio de 1941 el cual prohibió la exportación de algunas fibras y materiales a países que no fueran considerados como de las Américas.

Las restricciones llevadas a cabo por el decreto de 12 de mayo de 1944 a las importaciones de cierta clase de mercancías dió como consecuencia el inicio de la industrialización del país.

Se crearon varios organismos con el objeto de intervenir en diversos aspectos relacionados con el comercio exterior.

a).- Consejo Nacional de Comercio Exterior.- Se formó por decreto del 17 de abril de 1941 y su objeto fue el de -- coordinar las actividades de todas las secretarías y departamentos de estado que tuvieran conexión con el comercio exterior.

b).- Oficina de Control y Aprovisionamiento: la cual dependía de la Secretaría de la Economía, la cual vigilaba la importación y distribución adecuada de las materias primas que requería la industria y cuya adquisición estaba sujeta a una licencia, expedida por el gobierno americano.

c).- Comité Coordinador de las Importaciones: de fecha 7 de noviembre de 1942 y su finalidad era asesorar a las secretarías de estado en las gestiones para obtener cuotas y demás trámites que era preciso hacer ante el gobierno americano o ante el gobierno de otros países que establecían sistemas similares para el control de sus exportaciones.

d).- Departamento de Control de Comercio Exterior.- Formado por decreto publicado el 19 de febrero de 1944, en el cual se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control de las exportaciones y la expedición de los permisos necesarios para efectuarlos, igualmente se le ampliaron sus facultades para la vigilancia de las importaciones; este órgano por lo que toca a las exportaciones, fue creado para controlar que las materias primas y materias industriales de otros tipos que no se obtienen en México o que se producen insuficientemente fueran sacadas del país con el incentivo de precios mayores en el extranjero, pero con el perjuicio de la población o de las fábricas. Con base en este decreto el gobierno tiene el instrumento que le permite restringir o evitar la entrada de manufacturas extranjeras que pudieran poner en peligro la estabilidad o el desenvolvimiento de alguna rama industrial mexicana.

El impulso que el gobierno dió a la industrialización en este período es un hecho que señala el inicio para llevar al cabo la elaboración de productos manufacturados a una mayor escala y variedad, por lo que podemos ver que fue una buena medida el establecimiento de aranceles con el fin de proteger a la industria. Igualmente quiero hacer notar que otro de los fines que se persiguieron fue el de que los países compradores de materias primas y en bruto, comenzaran a adquirir artículos con mayor grado de elaboración.

A mi manera de ver durante la época de la segunda guerra mundial México desaprovechó muchas oportunidades en la materia de exportaciones, ya que durante esa época hubo la oportu-

nidad de introducir nuestros artículos en los mercados internacionales ya que en muchos países se encontraban en circunstancias desfavorables para competir en el campo internacional y muchos de ellos necesitaban importar artículos que habían dejado de producir, para elaborar su equipo bélico.

3.- INSTITUCIONES ENCARGADAS DE ELABORAR Y APLICAR LA POLÍTICA COMERCIAL

a).- De carácter Federal Centralizado.- En México, la política en materia de comercio exterior es atribución del poder ejecutivo y se ejerce a través de las siguientes Secretarías de estado: Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Corresponde a la primera, regular, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para los artículos de importación y exportación; intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero; organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial, así como otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación de otros recursos marítimos.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones que establecen los impuestos a la exportación e importación; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Secretarías de Estado y de dirigir los servicios aduanales y de inspección. »

Por último, la Secretaría de Relaciones Exteriores está encargada de celebrar contratos, acuerdos y convenios comerciales en los que México sea parte; cobrar derechos consulares y otros impuestos; auxiliar en la promoción del turismo; reca-

bar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial en el país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales; promover, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, el comercio exterior del país, y difundir en el exterior los datos convenientes sobre la agricultura y la industria nacional e intervenir en comisiones, congresos y exposiciones de carácter internacional.

Los organismos que se señalan a continuación trabajan estrechamente en contacto con las secretarías antes mencionadas:

Dirección General de Comercio.- Es de su competencia dictaminar previo estudio sobre los tratados comerciales que México celebra con otros países; aplicar las restricciones y controles que se dictan para los artículos objetos de comercio exterior; vigilar el funcionamiento y cumplimiento de los mismos y otorgar o manejar los permisos de importación y exportación de mercancías.

Dirección General de Estadística. - Como su nombre lo indica, esta dirección tiene a su cargo la elaboración de las estadísticas generales del país, entre las cuales figuran las que se refieren al comercio exterior.

Dirección General de Aduanas. - Le compete conocer los asuntos sobre los cuales, en materia aduanal, debe decidir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y proponer las soluciones adecuadas; establecer sistemas de control para conocer el movimiento de exportación e importación de mercancías, así como intervenir en los estudios que se realizan con objeto de establecer o modificar las cuotas arancelarias.

Comisión Ejecutiva de Aranceles. - Estudia y propone las modificaciones que estima convenientes a las tarifas de los impuestos de exportación e importación y resuelve las consultas que en materia arancelaria se le formulan.

Comisión General de Aranceles. - Es su objeto estudiar y proponer los lineamientos generales de la política arancelaria. Este organismo se encuentra integrado por la Comisión Ejecutiva anterior, por representantes de las Secretarías de Estado, de la iniciativa privada y por uno del Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.

Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior. - Son facultades y atribuciones de este organismo, coordinar la acción de los sectores oficiales con la iniciativa privada para desarrollar el comercio exterior; promover la realización de convenios o tratados comerciales; vigilar el curso de la política comercial de México para coadyuvar a su mejor aplicación y estudiar los múltiples aspectos que reviste su comercio exterior.

b).- De carácter Descentralizado Federal.- Entre las Instituciones de este tipo, dos de ellas, por su jerarquía y significación de alcance nacional, son dignas de mencionarse; el Banco de México S.A. y el Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.

La política monetaria que es atribución del Banco Central, influye indirectamente en el comercio exterior del país; además, dicha Institución tiene ingerencia directa en los Convenios de Pagos.

Por su parte, la principal finalidad del Banco Nacional de Comercio Exterior consiste en promover, desarrollar y organizar el comercio exterior de México, actuando como auxiliar del Gobierno en materia de política comercial. Asimismo, esta Institución financia la producción de algunos artículos exportables y la de otros que tiene por objeto substituir importaciones; crea y apoya la formación de empresas para la manipulación comercial de los principales productos de exportación con miras a defender los precios de venta en el exterior; cuida del mejoramiento de la calidad de los productos; interviene en el financiamiento de importaciones esenciales para la economía del país; realiza operaciones de intercambio compensado y, en general, estudia el comercio exterior de México.

c).- Diversos Comités Intersecretariales.-

Otros organismos cuyas actividades se relacionan con la vigilancia, promoción y regulación de diferentes aspectos del comercio exterior del país son los siguientes:

Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México.- Creada por Ley de 31 de diciembre de 1956 y con apoyo en las facultades que la misma le confiere, esta comisión formula observaciones y recomendaciones encaminadas a proteger el comercio exterior de México contra prácticas contrarias a la ética comercial; propone medidas para evitar, contrarrestar y, en su caso, aplicar sanciones a prácticas comerciales de personas o empresas (públicas o privadas) que entrañen una competencia ruinosa o que se traduzcan en restricciones injustificadas de la actividad comercial; además, forma y mantiene al corriente el Registro Nacional de Exportadores e Importadores de la República Mexicana. Está integrada por representantes de las Secretarías de Estado e Instituciones públicas y privadas; en ella funge como presidente el representante de la Secretaría de Industria y Comercio en tanto que el del Banco Nacional de Comercio Exterior tiene el carácter de Secretario Ejecutivo. (4)

Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior.- Con objeto de que los Consejeros Comerciales de México desenvolvesen sus actividades de acuerdo con un programa de conjunto y de que su labor fuese aprovechada adecuadamente tanto por los sectores de la iniciativa privada como por las distintas esferas oficiales vinculadas al comercio exterior, se estructuró un plan de trabajo en donde se asientan las directrices fundamentales de nuestro intercambio con el extranjero, se determinan las funciones de los Consejeros y se sugieren algunos instrumentos de trabajo.

Para que el sistema de acción proyectado cristalizara en la práctica en forma apropiada, fue necesario organizar un equipo de trabajo encargado de reunir y preparar los materiales que los Consejeros necesitasen para un mejor cumplimiento de sus funciones, y también de recibir, concertar, estudiar las informaciones, estudios, gestiones, promociones, etc., provenientes de los propios Consejeros.

La dirección general de ese trabajo quedó

a cargo del Comité Coordinador de las actividades de los Consejeros comerciales en el exterior, creado en 1959 por acuerdo presidencial, en el que participa las siguientes representaciones: Secretaría de Industria y Comercio, quien lo preside; Secretaría de Relaciones Exteriores; Banco de México S.A.; y Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., en cuyo representante recae el cargo de secretario ejecutivo (5).

Comité de importaciones del sector público. - Creado por acuerdo presidencial del 13 de enero de 1959, sus principales funciones son autorizar las importaciones directas y compras en el país de artículos de procedencia extranjera que vayan a realizar las secretarías, departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, cuando los artículos que se pretende importar no se producen en el país o se producen en cantidades insuficientes o de calidad insatisfactoria, previo análisis de las tendencias generales de la producción, la ocupación y los precios interiores y exteriores; el saldo de la balanza comercial y de pagos; la capacidad de pago y condiciones financieras del gobierno federal y del sector público; la productividad de las inversiones y su importancia económica y social; la posibilidad de efectuar operaciones de intercambio compensado y los arreglos o gestiones de carácter comercial o financiero que el gobierno federal tenga en proyecto o en proceso de negociación. Este organismo esta integrado por un representante de cada una de las siguientes entidades: Secretaría de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio, Banco de México S.A. y Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. y se encuentra presidida por el director general de este último. (6)

Comité Intersecretarial Mexicano de la Asociación Latinoamericana de libre Comercio. - Como resultado de la adhesión de México al tratado de Montevideo, el primero de marzo de 1960, se creó este comité el cual se reúne cada vez que es necesario para conocer y votar, en representación del gobierno de México, sobre los proyectos de resoluciones emanadas del Comité Ejecutivo permanente de la Asociación, así como para tomar acuerdos sobre las múltiples

(5) Condensado del primer informe anual de labores del citado comité. México, 1960

(6) Comercio Exterior. - Julio de 1962. - BANCOMET

cuestiones que surgen con motivo de la aplicación de los acuerdos de Montevideo y del funcionamiento de la zona de libre comercio. Integran este comité el subsecretario de Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Ganadería, más los directores generales del Banco de México S.A, Nacional Financiera S.A. y Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. Además funciona dentro del comité intersecretarial una junta de directores generales, correspondientes a las mismas secretarías y organismos mencionados, más una comisión mixta, formada por representantes del sector público y del sector privado.

Podemos señalar que los resultados con -- auxilio de la política comercial que se han logrado en México han sido la aplicación constante y sistemática del conjunto de disposiciones que han constituido la política mexicana en materia de comercio exterior, tomando en cuenta las siguientes: en el año de 1940 nuestro país exportaba principalmente cuatro materias primas de origen mineral, las cuales constituían el 45 % del valor de sus ventas en el exterior. En el mismo año, México importaba alimentos y bienes manufacturados de consumo en cantidades muy considerables. Durante la segunda guerra mundial, México importaba anualmente 350 mil toneladas de alimentos; en 1960 las importaciones de esa naturaleza -- fueron de sólo 180 mil toneladas. Por otro lado, entre la década de los cuarenta y el año de 1963, el volumen de las exportaciones de productos alimenticios aumentó casi diez veces, hasta llegar a 1.7 millones de toneladas. En los últimos veinte años, el volumen del café exportado se incrementó de veinticinco mil a noventa mil toneladas, el de azúcar y mieles incristalizables de cuarenta mil a cerca de setecientos mil toneladas, el de algodón de diez mil a trescientos mil toneladas etc.. Durante el decenio pasado aumentaron considerablemente las exportaciones mexicanas de productos con mayor grado de elaboración y se hizo notar una diversificación creciente.

La lista de productos exportados en 1961 -- representó un valor superior a diez millones de dólares cada uno -- comprende por orden de importancia los 15 siguientes: algodón, café, azúcar, camarón, ganado vacuno, petróleo, plomo, azufre, zinc, cobre, carnes, tomate, hilo de engavillar, hormonas y fluorita. El conjunto integra el 75 % del valor de las ventas totales de México -- al exterior en ese año en el cual fuimos, además, exportadores de

productos de la industria textil, de vidrio y sus manufacturas, de productos farmacéuticos y de otras manufacturas con mayor grado de elaboración. Entre 1950 y 1961 en lo que se refiere a la industria manufacturera el aumento fue muy significativo, del siete por ciento al veintiuno por ciento del total exportado entre los años indicados.

Podemos resumir diciendo que, durante las dos últimas décadas, la estructura de nuestro comercio exterior ha obtenido cambios muy favorables para México, que ha dejado de ser importador neto de alimentos, ha sustituido la importación de bienes de consumo manufacturados y, finalmente se ha convertido en uno de los mercados latinoamericanos más importantes para bienes de capital. Es incuestionable que, en buena parte, a todo esta ha contribuido la política que en materia de comercio exterior han seguido los gobiernos de la república.

4.- EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS.

De acuerdo con el informe presentado por la Secretaría de Industria y Comercio de México, dio a conocer las principales características del comercio exterior del país en el recién concluido año de 1968.

Se puede afirmar que la coyuntura del comercio exterior de México en 1968 estuvo dominada por la notable recuperación de las exportaciones, que contrastó con el desfavorable comportamiento por ellas observado en 1967. Otros factores destacados de esa coyuntura son el muy alentador aumento observado por la exportación de productos manufacturados, la recuperación de las ventas al exterior de los siguientes productos primarios: algodón, café y otros.

La tasa de crecimiento del valor de las ex-

portaciones, de acuerdo con cifras aun preliminares se situó en 7.7% con lo que su cifra total se elevó hasta 14.863.9 millones de pesos. Como se recuerda, el nivel correspondiente a 1967 representó un descenso del 5.1 % respecto del año precedente. Por tanto, si se compara la cifra alcanzada en 1968 con la correspondiente a 1966 que constituye el máximo anterior y que fue de 14.535 millones de pesos; se advierte que la recuperación fue completa y aun arrojó un aumento neto de 328.9 millones de pesos, equivalente al 2.2 % (7)

Durante 1968 las exportaciones de productos manufacturados tuvieron un comportamiento extraordinariamente dinámico, su valor total ascendió de 2.639.8 millones de pesos en 1967 a 3.118.1 millones en 1968, lo que supone un aumento relativo global de 18.1 %, cuya magnitud duplica con creces el correspondiente al total de las exportaciones. No hay duda que este dinamismo de las exportaciones de manufacturas significa el elemento más alentador y significativo del comportamiento del comercio exterior de México en 1968.

El aumento de las exportaciones de productos manufacturados alcanzó a un gran número de ellos, dejando constancia de la también cada vez mayor diversificación estructural de este tipo de ofertas. Una lista parcial de las manufacturas mexicanas cuya colocación en los mercados aumentó en 1968 incluiría, entre otros productos, los siguientes: motores, estructuras y partes sueltas para automóviles y camiones; hilazas e hilos de algodón sin mercerizar; máquinas, aparatos y material eléctrico; láminas de hierro o acero; tubos de hierro o acero; partes y piezas de refacción para máquinas y aparatos; artefactos elaborados de metales comunes; libros; pila en almíbar; medicamentos y cultivos bacteriológicos; azulejos y mosaicos; benzol; vidrio o cristal manufacturado; prendas de vestir de todas clases; instrumentos musicales y sus partes; partes y piezas para vehículos de transporte; instrumentos y aparatos profesionales o científicos, y calzado y materiales para su fabricación.

Con el aumento habido en 1968, las exportaciones de manufacturas pasaron a representar el 21 % del total de exportaciones, frente a 19.1 % en el año inmediato anterior. Quizá no resulte exagerado afirmar que, a largo plazo, podrá verse que en

1968 fue el año en el que se consolida la participación de las manufacturas en las exportaciones mexicanas.

De acuerdo con el informe sobre la situación económica de México en 1968 dado por el Banco de México S.A. y en lo relativo a las manufacturas, vemos que la industria manufacturera tuvo un importante aumento de 9 % en comparación con el del 8.2 % en 1967. Los incrementos en los bienes de producción de 10.5 % y en los bienes de consumo duraderos de 12.9 %, estos últimos como se podrá observar fueron los más dinámicos.

En el crecimiento del 16.8 % de la industria automotriz, mayor que el del año pasado (7 %), fue determinante el aumento en el número de automóviles.

En los bienes de inversión destaca el crecimiento de las actividades siderúrgicas (11.4 %), el de la construcción de maquinaria diversa (10.2 %), el de ensamblado de camiones (6.6 %) y el de aparatos eléctricos (27.1 %).

La fabricación de materias primas ascendió a una tasa de 9.9 % impulsada principalmente por los fuertes aumentos en la producción de lingote de hierro (22.3 %) y de acero (7.2 %), que refleja las mayores demandas de la elaboración de productos finales. Igualmente en el desarrollo de la industria química básica destacan los incrementos en el ácido sulfúrico (16.1 %), en el carbonato de sodio (14.2 %) y en la sosa cáustica (18.1 %). También merece señalarse los incrementos registrados en la producción de abonos y fertilizantes (17.5 %) y en la de cemento (8.4 %).

El dinamismo de los gastos de consumo, que determinó la producción de estos bienes, hizo que creciera a una tasa de (7.6 %), similar a la registrada en el año anterior. Destacó la producción de bienes duraderos de consumo, que se incrementó en el 12.9 %, con alzas notables en automóviles (23 %), refrigeradores 22.7 %, estufas (11.5 %) y televisores (31.7 %).

El incremento que se ha llevado al cabo en el renglón de las manufacturas revela el progreso que ha obtenido México en este renglón tan importante de la industria logrando así la sustitución de importaciones y un menor déficit en nuestra balanza de pagos.

La exportación de mercancías de la industria manufacturera vió aumentados sus ingresos que en 1967 fueron de 235 millones de dólares a 259 millones de dólares en 1968. Este aumento (10.2 %) correspondió básicamente a ventas de productos alimenticios, dentro de las que destacan las de azúcar, que ascendieron a 85 millones de dólares, ingreso sensiblemente mayor (27.1 %) que el de 1967. Los productos de otras industrias aumentaron 39.9 % fundamentalmente por las mayores ventas de tubos, cañerías y conexiones de hierro o acero (33.7 %); de productos de hierro o acero manufacturado en diversas formas (70.2 %); y de vidrios o cristal y sus manufacturas (83.2 %). El valor de las exportaciones del grupo de textiles descendió nuevamente (23.1 %) en virtud de que disminuyeron también tanto las ventas de tela de algodón (73 %), debido a problemas de precios, como las de hilados de henequén (28.9 %), lo que se puede atribuir a problemas internos que afectaron la producción.

En lo que se refiere al comercio con la asociación Latinoamericana de Libre Comercio y Centro América nos indica el informe del Banco de México S.A. que el valor del comercio global de México con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ascendió a 105 millones de dólares, frente a 96 millones en 1967. Este incremento fue determinado tanto por un aumento del 8.8 en nuestras exportaciones, como por el de 10.9 en las importaciones, que alcanzaron un valor de 62 y 43 millones de dólares respectivamente y arrojaron un saldo favorable de 19 millones.

Los principales aumentos en nuestras exportaciones a la zona correspondieron a las ventas de cinc afinado, plomo afinado, plomo afinado, tubos de hierro y acero, libros y máquinas de escribir. El comercio de México con los países del merca

do común centroamericano aumentó en 2.2 millones de dólares con respecto al año anterior, al elevarse a 20.2 millones. Este aumento fue resultado de un incremento de 1.1 millones de dólares de las exportaciones e igual cantidad para las importaciones, las que alcanzaron niveles de 18.2 millones y dos millones y dos millones de dólares respectivamente. (8)

La lista que a continuación expongo revela el incremento en la producción de los productos manufacturados y semimanufacturados en el período 1967-1968 en la exportación mexicana: *

Concepto	Millones de pesos	
	1967	1968
Algodón	1.272.1	1.498.7
Azúcar	840.5	1.067.9
Azúfre	599.4	708.6
Camarón	801.2	676.4
Petróleo y sus derivados	493.8	424.3
Espato fluor o fluorita	201.0	272.7
Plomo afinado	258.1	249.3
Partes y piezas de refacción para máquinas y aparatos	112.0	235.2
Minerales y concentrados de cinc	219.5	221.1
Hormonas naturales o sintéticas	214.4	208.4
Láminas de hierro o acero	91.9	148.7
Libros impresos	141.1	148.3
Máquinas, aparatos y material eléctrico	136.2	145.7
Fresas adicionadas de azúcar	144.4	135.4
Mieles incristalizables	182.8	131.2
Cinc afinado	88.0	130.6
Tubos de hierro y acero	82.9	118.1
Artefactos elaborados de metales comunes	79.0	110.4

(8) Revista de Comercio Exterior, Marzo 1969. - Informe sobre la situación económica de México en 1968. - Banco de México S. A. Pág. 190-92-93

Concepto	Millones de pesos	
	1967	1968
Oxido de plomo	102.4	107.0
Sal común	91.6	103.3
Cobre en barras impuras	80.9	90.0
Partes y piezas para vehículos de transporte	59.3	76.1
Hilazas o hilos de engavillar de henequén	121.7	74.1
Miel de abeja	60.0	72.9
Aceite esencial de limón	76.2	71.7
Vidrio o cristal manufacturado	37.3	70.6
Medicamentos y cultivos bacteriológicos	64.8	70.4
Hilazas o hilos de algodón sin mercerizar	64.3	69.1
Mercurio metálico	59.1	68.8
Madera, corcho, corozo y similares	60.1	67.2
Piña en almíbar	51.8	64.1
Azulejos y mosaicos	49.2	60.9
Tabaco en rama o capa	69.0	57.5
Prendas de vestir de todas clases	53.1	57.1
Ixtle cortado y preparado	62.8	52.6
Manufacturas de henequén	52.9	51.5
Especialidades de uso industrial	53.2	46.2
Brea o colofonia	48.8	45.9
Bismuto en barras o afinado	45.7	45.3

* Elaborado con datos de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio.

5.- LA BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1967-68

Haciendo un análisis sobre el desarrollo económico del país, orientado hacia un proceso sustitutivo de importaciones, podemos afirmar el fuerte incremento en la adquisición de bienes de capital y materias primas de origen externo. Además la composición de las exportaciones, dominada aun por los productos primarios, así como la evolución desfavorable de los términos de intercambio, han dado como resultado el déficit cada vez mayor en la balanza comercial.

(Millones de dólares) *

Concepto	1967	1968	Variación relativa 1968/67
I. - Balanza de mercancías y Servicios	- 514	- 596	16.0
A. - Exportación de mercancías y servicios	2.198	2.475	12.1
B. - Importación de mercancías y servicios	2.713	3.071	13.2
1. - Importación de mercancías	1.748	1.960	12.1
2. - Importación de servicios	965	1.111	15.1
II. - Errores, omisiones y movimientos de capital a corto plazo	239	251	-
III. - Capital a largo plazo	315	394	25.0
IV. - Variaciones de la reserva del Banco de México S.A. (I - II - III)	40	49	-

* Cifras preliminares del informe anual 1968 del Banco de México S.A.

El informe anterior señala que durante 1968 se agudiza el déficit de la balanza en cuenta corriente, registrando un aumento del 16 % con respecto al año anterior. En tanto que el valor de las importaciones se incrementa en un 12.1 %, el de las exportaciones solamente aumenta un 6.7 %, representando básicamente por mayores ventas de algodón y café. A diferencia de lo ocurrido en 1967 cuando el mayor incremento de las importaciones le correspondió al gobierno, en 1968 las importaciones del sector privado, que representan el 80 % del total se incrementaron en un 17.1 %. De los renglones de exportación de servicios, el que registró un mayor incremento fue el correspondiente a los ingresos por concepto de turismo (16.9 %) fenómeno atribuible en gran parte a la promoción de los juegos olímpicos; al igual que en los períodos anteriores, el gasto de los turistas nacionales acusó un fuerte incremento (17 %) si bien en términos netos los ingresos ascendieron a 234 millones de dólares.

Al igual que en períodos anteriores, el déficit de la balanza en cuenta corriente fue financiado básicamente por ingresos de capital a largo plazo.

Durante 1968 se aprecia un nivel muy similar al del año anterior en el renglón de errores, omisiones y movimientos de capital a corto plazo.

La relación reserva-importaciones continúa su descenso, señalando para el año en estudio un 30.7 por ciento. (9)

El sector manufacturero ha incrementado su desarrollo orientándose básicamente hacia un proceso sustitutivo de importaciones. Dicho proceso requiere, a medida que va avanzando de volúmenes cada vez mayores de bienes de capital y materias primas de origen externo. En virtud de que las exportaciones están formadas en su mayoría de productos primarios cuyas elasticidades-ingresos de la demanda son bajas, los términos de intercambio han si

(9) El comportamiento del sector externo de la economía mexicana por J. Jesús Moreno Fernández. - Revista de Comercio Exterior. - Abril de 1969. - Pág. 268-69

do tradicionalmente desfavorables. Lo anterior da como resultado un déficit crónico en la balanza comercial, que se ha venido compensando mediante ingresos de capital tanto a corto como a largo plazo, así como venta de servicios (turismo y transacciones fronterizas, principalmente).

Las medidas que se pueden adoptar a corto plazo encaminadas hacia la reducción del déficit de la balanza - en cuenta corriente, podrían ser entre otras: sostener e incrementar el volumen actual de exportaciones, dando especial atención a los productos agrícolas con un mayor contenido de valor agregado, así como promover la búsqueda de nuevos mercados para aquellos productos que se enfrentan a restricciones en el mercado norteamericano. - La estrechez del mercado interno, la escasa participación de productos manufacturados en las exportaciones y sobre todo la falta de programación de las inversiones, ha conducido a una subutilización de la capacidad instalada en algunas ramas industriales, tanto, que es necesario que se tomen medidas que reglamenten y controlen las importaciones de bienes de capital y materias primas, permitiendo solamente la entrada al país de aquéllas que contribuyan al desarrollo económico.

Las medidas a largo plazo, deberán enfocarse hacia una reglamentación en la inversión industrial, así como una elevación en la calidad de los productos manufacturados, de tal forma, que sean competitivos en el comercio internacional, lo anterior permitirá aumentar la participación de las manufacturas en el volumen total de exportaciones. Si al aumento de calidad mencionado le acompaña una reducción en el precio, se logrará incrementar el mercado interno y combatir eficazmente el contrabando.

La continuidad de las medidas señaladas a corto plazo, acompañadas de un mayor incremento en las exportaciones de manufacturas, dará como resultado una reducción en el déficit en cuenta corriente y, por consecuencia, una disminución en la demanda de financiamiento externo.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

1. - OBSTACULOS A LAS EXPORTACIONES
2. - MEDIDAS PARA FOMENTAR LAS EXPORTACIONES
3. - MARCO JURIDICO PARA EL FOMENTO DE NUESTRAS EXPORTACIONES.

C A P I T U L O I I I

EL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

1.- OBSTACULOS A LAS EXPORTACIONES

Cuando las exportaciones de un país descienden, se suele indicar diferentes causas a las que puede achacarse esa circunstancia y éstas pueden ser derivadas de la política proteccionista de las naciones importadoras; otras pueden deberse a las deficiencias de los mecanismos de exportación o de importación existentes; y otras, por último pueden ser consecuencia de normas impuestas por el propio país que desea exportar.

Partiremos del supuesto de que el país que aspira a exportar ha hecho hasta lo imposible en lo que se refiere a su política general para fomentar las exportaciones de bienes manufacturados. Por tanto se debe señalar los obstáculos con que pueden tropezarse esas exportaciones, sea causa de la política de los países importadores o de las deficiencias del mecanismo de exportación e importación de productos.

Si el problema del precio fuera el obstáculo principal para aumentar las exportaciones de productos manufacturados, reduciendo éstos fuera el requisito suficiente para incrementar considerablemente esas exportaciones, es de creer que la actuación anterior que en ese aspecto han tenido algunos países habría sido mucho menos desfavorable de lo que lo ha sido en realidad. En los últimos 20 años, varios de los países menos desarrollados han devaluado su moneda en múltiples ocasiones sin que ello haya servido de estímulo a las exportaciones de productos manufacturados, incluso de modo transitorio. Además podemos indicar que los precios de exportación se pueden reducir mediante diversos procedimientos sin necesidad de recurrir a la devalua-

ción total, ejemplo de ello tenemos los tipos de cambio múltiples y concediendo subsidios directos o indirectos. Por último, debemos indicar que muchos países no han vacilado en hacer uso de los procedimientos antes señalados, ya que es evidente las ventajas que pueden obtener con ellos. Conviene, pues, investigar que otros obstáculos impiden la expansión de las exportaciones de productos manufacturados.

El problema de la ignorancia. - Podemos apuntar en este aspecto, que hay muchos motivos para suponer que, el desconocimiento de las oportunidades existentes es uno de los principales obstáculos con que tropiezan los posibles exportadores de los países como el nuestro. La mayoría de los empresarios desconocen las condiciones de los mercados de ultramar en lo que respecta a productos manufacturados. Las causas de esa ignorancia están relacionadas en parte con los antecedentes de los empresarios que producen manufacturas en los países subdesarrollados. Se han realizado estudios suficientes para poder sugerir que existe un patrón normal; por lo general, estos empresarios proceden de grupos comerciales que en época anterior se dedicaban al negocio de productos importados. (1) Empiezan, pues, por conocer a fondo el carácter y las proporciones del mercado interno, y, además, tienen experiencia del comercio y del manejo de capitales. Al ver amenazado su medio de vida, por la imposición de restricciones a la importación, procuraron salvar su fortuna dedicándose a fabricar productos para el mercado interno. Por tanto, no existe motivo alguno para que un grupo de tales antecedentes conozca las perspectivas y los problemas de la comercialización en el extranjero de productos manufacturados. De hecho, podemos indicar que productores más experimentados y perspicaces de los países más adelantados, muestran de ordinario un gran desconocimiento sobre las posibilidades que ofrecen los mercados exteriores. En consecuencia, ante las oportunidades internas, que en parte conocen, y las que brinda el extranjero, que les son totalmente desconocidas, los empresarios de los países subdesarrollados dedican su atención, en primer lugar, al mercado interno, y aun en el caso de que la posibilidad de exportar existiera desde el primer momento, sería lógico que hicieran esa elección.

(1) Véase, por ejemplo: J.E. Stepanek, *Managers for Small Industry and International Study* "Palo Alto", Stanford Research Institute, - 1960, pag. 40

El problema de la ignorancia no es tan grave cuando se trata de materias primas o semielaboradas, pues la mayor parte de las materias importantes se exportan a través de organizaciones extranjeras que poseen una integración vertical (como ocurre con el petróleo y el cobre) o bien cuentan con un mercado público con cotizaciones ampliamente difundidas (como sucede con el café, el cacao, el azúcar y otros productos análogos). Cuando el productor es él mismo, parte de un sistema vertical, el problema de la ignorancia no suele plantearse; en tales casos, la organización cuenta generalmente con sus propios medios de comercialización. Cuando el productor no es parte del sistema vertical, suele ser un simple engranaje de una máquina inmensa, de proporciones tan vastas que puede sostener colectivamente un complejo aparato de mayoristas y expedidores que actúan entre el vendedor inicial y el último comprador. Por consiguiente, en la práctica, el productor de materias primas de las regiones subdesarrolladas no tiene más que presentar su producto en el umbral del mercado internacional; de ahí en adelante el mecanismo comercial creado lo recoge y se encarga de todos los trámites de su entrega.

En cambio cuando se trata de productos manufacturados, el problema de la ignorancia por parte del vendedor es mucho más grave. El producto que ofrece el vendedor puede no ser considerado como equivalente a los que ofrezcan muchos otros productores. Es, pues posible que no exista ningún mercado de precios abiertos o debidamente organizado que este dispuesto a aceptar el producto en el umbral.

Por otro lado podemos indicar que muchos países subdesarrollados han desarrollado sus exportaciones de productos manufacturados sin tener que tomar la iniciativa en cuanto a las ventas de exportación. " Se han exportado algunos productos originales de pequeño volumen que pueden clasificarse como objetos de arte popular. Lo mismo ha ocurrido con algunos productos que entran dentro de la categoría que solía definirse como productos basados en los mercados de exportación, tales como tejido de algodón crudo, camarones congelados, alfarería barata, es decir, artículos producidos en masa y de gran volumen en lo que una pequeña diferencia de precio es importante para el comprador. Ahora bien, la producción de objetos

de arte popular tiene una elasticidad de oferta limitada y mercados también limitados; y casos como el de los tejidos de algodón crudo, aunque ofrecen buenas oportunidades, tienen también sus limitaciones y sus riesgos, como los que plantean los problemas de la relación de intercambio y de la alta elasticidad de la oferta que van de ordinario asociados a las materias primas. (2)

Por consiguiente el problema de superar la ignorancia continúa siendo un obstáculo a la expansión efectiva de las exportaciones de productos manufacturados en nuestro país.

El problema del riesgo. - Es otro tipo de problema que dificulta las exportaciones de productos manufacturados en las regiones subdesarrolladas en lo relativo al nivel de riesgo aceptable por los empresarios que operan en esas regiones. Estos empresarios se encuentran a menudo con un mercado caracterizado por una demanda de poca importancia, grandes restricciones a la importación y una competencia nacional limitada. Puede haber riesgos, pero éstos son mucho menores por el lado de la demanda que por el de la oferta.

Pero otra cosa acontece cuando se vende en los mercados internacionales, los riesgos por el lado de la demanda tienden a ser de otro orden de magnitud. El primero de estos riesgos está íntimamente relacionado con el problema que se acaba de estudiar, el de superar la ignorancia. Si un exportador desconoce los alcances del mercado en el que espera introducir sus productos, no tiene en que basarse para conocer cuanto puede gastarse justificadamente en superar su ignorancia; y puede dar como resultado una total inactividad.

Además del tipo de riesgo que acabamos de señalar, existe también el hecho de que las condiciones de competencia en los mercados mundiales no se definen ni prevén tan fácilmente y desde luego no se controlan tan fácilmente, como en los mercados nacionales.

(2) Raymond Vernon. - Banco Nacional de Comercio Exterior. - Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas. - México 1965. - Pág. 32.

Cuando se vende en mercados internacionales se desconoce si un competidor de cualquier procedencia pueda introducir sus productos a dicho mercado. Además no existen garantías razonables de que el país importador no modifique sus sistemas de aranceles o de licencias de importación. Por tanto, el resultado es mucho menos previsible que en la comercialización nacional.

Igual que en problema anterior, deseo mencionar los parecidos y las diferencias que existen entre las exportaciones de materias primas y las de bienes manufacturados; en muchos estudios que se han hecho, ha quedado demostrado que los precios de las materias primas tienen una variante mucho mayor que la de los productos manufacturados, ya que éstos últimos son productos no diferenciados y proceden de fuentes muy diversas, aquí cabe mencionar nuevamente a los camarones congelados y los tejidos de algodón crudo; la variación en los precios puede no ser mucho menor que en las materias primas, pero si el producto está bien diferenciado y sus fuentes son escasas, entonces es probable que haya un grado mayor de estabilidad en los precios.

De esta observación sería un grave error señalar que el exportador del producto diferenciado es menos sensible a los riesgos del mercado a que se expone. Estos pueden ser diferentes, pero, tal como el los percibe, pueden significar un obstáculo parecido al riesgo al que se enfrenta el exportador de materias primas.

Los exportadores de la mayoría de materias primas ofrecen sus productos en un mercado mundial. Es cierto que unos cuantos mercados pueden predominar especialmente, como ocurre en el caso del té o el yute. Pero por lo general, la demanda con que se encuentra los exportadores de materias primas consiste en la suma de un conjunto de diferentes demandas nacionales; esto significa que la variación en las compras de importación en cualquier mercado nacional, ya sean provocadas por fenómenos cíclicos o por una política proteccionista, o por otros factores, pueden verse mitigados por movimientos diferentes en otros mercados nacionales. (3)

Otra cosa sucede con el exportador de productos manufacturados el cual en la medida en que ofrece un producto diferenciado tiende a vincularse a determinados mercados y a determinados conductos distribuidores. Al alcanzar cierto grado de diferenciación en el producto y en el mercado, puede conseguir separarse de la competencia, por lo menos de la competencia que puede significar una pequeña ventaja de precio para el comprador. Si bien la elasticidad de la demanda respecto del precio para la producción de un solo fabricante puede ser pequeña en el mercado en que vende, los riesgos de cambios bruscos en las ventas, motivados por otros factores que afectan al mercado, pueden ser mayores. La separación mediante la diferenciación en el producto o en el mercado, puede conseguirse únicamente aceptando el riesgo de las perturbaciones más grandes, si bien menos frecuentes, que van unidas a un mercado más restringido y especializado.

Si en la venta de productos manufacturados existen ciertos riesgos, cabe hacer la pregunta ¿podemos presumir que la promesa de unos beneficios superiores pueden bastar para contrarrestar el riesgo? Sería erróneo suponer que existe una escala determinada de posibles beneficios que el productor del país menos desarrollado consideraría suficiente para justificar el riesgo que entraña el exportar productos manufacturados. Los empresarios en realidad no están siempre dispuestos a aceptar un riesgo mayor a cambio de la posibilidad de ganancias también mayores. El empresario que saca una carta mala en el juego de las exportaciones no siempre puede tener opción a sacar otra carta. Si su capital ha desaparecido por haber sacado una carta mala, queda eliminado del juego. Por ello, cuando el empresario decide no arriesgarse en el juego que supondría el invertir dinero para introducirse en un mercado de exportación mayor y con más posibilidades de lucro, puede afirmarse que está actuando en forma muy razonable.

El problema del volumen. Otro problema más al cual tienen que enfrentarse los exportadores de productos manufacturados en los países subdesarrollados es el del volumen. Este problema tiene una estrecha relación con el del riesgo. Si el costo de investigar e introducirse en los mercados de manufacturas, en los mercados internacionales, no fuese elevado, el riesgo de una vinculación a estos mercados no sería muy grande. Pero cuando el costo es importante

el exportador debe elegir entre investigar el mercado, con la esperanza de introducirse en él, en una escala bastante grande, o no investigar lo en absoluto; toda posición intermedia sobre la investigación puede llevar al peligro de no recuperar el costo de la investigación. Por ello -- las posibilidades intermedias que existen en la comercialización de muchas materias primas no se dan tan fácilmente para los productos manufacturados; por eso podemos afirmar que estos últimos o se venden en gran escala o no se venden en absoluto.

Otro aspecto que debemos estudiar es la diferenciación tanto del producto como del mercado que suponen igualmente cuantiosos gastos iniciales. Si el volumen es suficientemente grande y puede contarse con que sea mantenido, los distribuidores de muchos productos en los países avanzados están a veces dispuestos a sufragar estos gastos o a compartírselos; si el volumen es reducido el exportador se ve obligado a pagar los gastos o a desistirse de exportar.

Si los mercados que existen en los países subdesarrollados son demasiado reducidos en la actualidad para permitir la producción a gran escala que ofrece la tecnología para su fabricación, es necesario mantenerlos bajo la protección de sus gobiernos, sin embargo, alguna de estas instalaciones podrían conseguir una estructura competitiva si aumentaran su volumen y con ello ampliar el alcance de sus mercados. Las exportaciones constituyen una de las posibilidades evidentes para conseguir este fin.

Naturalmente, si ya existen instalaciones sobradamente grandes que funcionan a una escala menor que la óptima, no es -- necesario ningún incentivo especial para fomentar la expansión de la -- producción a través de las exportaciones. Una vez realizada la inversión hay motivos muy fundados para procurar que esa inversión rinda beneficios; mientras las exportaciones puedan contribuir de alguna manera a cubrir los gastos generales, siempre serán acogidas con satisfacción pero si las instalaciones no existen, habría que convencer a todo posible inversionista racional de que puede sobrevivir durante el período en su producción sea aún baja y sus costos elevados. Por lo tanto, en la -- medida en que las consideraciones de industrias incipientes justifiquen un período de protección temporal en los mercados nacionales para -- ciertas industrias, parecería que esas mismas consideraciones justificarían también una protección análoga, por un medio preferencial u otro,

a las exportaciones destinadas a los mercados de terceros países.

Una de las bases que justifican la existencia de mecanismos preferenciales como el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, son la existencia de las industrias incipientes de los países subdesarrollados que mediante esos organismos internacionales consiguen costos bajos y un volumen de producción elevada. (4). En estos casos lo fundamental del mecanismo es que las regiones menos desarrolladas juntan sus mercados para favorecerse entre sí, con objeto de aumentar las posibilidades de que sus productores puedan operar a una escala satisfactoria. Pero la situación puede también justificar que se conceda a los productores un trato preferencial en los mercados de los países desarrollados.

Otro hecho conocido por todos es el de que el control que ejercen los gerentes de fábricas en los países menos desarrollados tiende a ser menor que el que ejercen los de los países avanzados. Existen varias razones para esta discrepancia: menor disposición a delegar la autoridad debido a impedimentos culturales o a falta de experiencia; falta de capataces capacitados y demás personal de su supervisión de grado medio. Todo esto no debe significar algo grave cuando las fábricas están altamente automatizadas y el proceso de fabricación es completo, como ocurre en las refinerías de petróleo. Ahora bien, en la fabricación de manufacturas ligeras como bienes de consumo y preparados alimenticios es necesario establecer un sistema eficaz de supervisión para tener una salida de productos con un nivel adecuado de control de calidad, sin este control es casi imposible obtener un grado adecuado de normalización y sin esto todo el plan de comercialización corre el riesgo de venirse abajo.

Nos encontramos que los fabricantes de las regiones menos desarrolladas salvan las deficiencias de supervisión limitando el tamaño de las fábricas y estableciendo un número más reducido de turnos y a falta de éstos en forma múltiple la producción no puede aumentarse y es necesario recurrir a varias fábricas las cuales cada una tiene su propio empresario. Todo esto va en contra de la normalización del producto ya que si no se obtiene elaborando el producto en una sola fábrica menos se va a obtener elaborando éste en varias fábricas.

(4) Raymond F. Mikessell - Liberalización del Comercio Interlatinoamericano. (Washington D.C. Unión Panamericana 1957)
Pág. 55 y 56.

Restricciones a la importación. - Además de los problemas antes señalados existen también diversas restricciones - públicas y privadas al comercio que dificultan las exportaciones de productos manufacturados de los países subdesarrollados. Las exportaciones que se realicen con los países avanzados, han de luchar contra los aranceles que por regla general se aplican sobre las importaciones de productos manufacturados, y, las exportaciones que se lleven al cabo con los mercados de otros países menos avanzados, tropiezan con barreras aun más formidables, pues no sólo existen aranceles elevados, sino que también prohibiciones o cuotas de importación.

Por tanto, podemos señalar las fuertes restricciones que existen sobre los productos manufacturados que los países subdesarrollados han conseguido ir exportando en cantidades cada vez mayores, principalmente los tejidos de algodón.

Podemos señalar, examinando las largas listas de derechos de importación que, imponen los países avanzados a los productos manufacturados, por término medio, del orden de un 10 a un 15 %. Por tanto, podemos señalar que estas restricciones parecen influir relativamente poco en la corriente total del comercio internacional. Y, cuando se compara la lista de productos objeto de restricciones cuantitativas en estos países con la lista de las posibles exportaciones de manufacturas de los países menos desarrollados, las posibilidades resultan mayores que las limitaciones. (5)

La tendencia que existe desde hace algunos años, ha sido decididamente a disminuir las restricciones y no a aumentarlas. No existe una forma única de medir los niveles arancelarios que pueda expresar esa disminución. El problema bien conocido de ponderar los derechos arancelarios, es de difícil solución en términos científicos. No obstante, cabe decir que, el nivel general de los derechos vigentes en lo que respecta a productos manufacturados, es probablemente menos de la mitad de los que regían en 1948 cuando se dió comienzo a una serie de grandes negociaciones sobre aranceles al amparo del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (6)

-
- (5) Medidas para la Ampliación de los Mercados de los Países Avanzados con miras a la Exportación de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Vías de Desarrollo. E/CONF 46 - PC/ 20 Cuadro 13. pag. 32.
- (6) Raymond Vernon. ob. cit. pag. 39

La tendencia a concentrar las reducciones arancelarias en los productos intercambiados entre los países avanzados han obedecido en parte a los procedimientos de negociación que se han seguido conforme al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Con arreglo a dichos procedimientos, los productos seleccionados como objeto de negociación y reducción lo han sido por iniciativa de los principales abastecedores; y éstos, en la mayoría de los casos, han sido países avanzados. En este respecto los países menos desarrollados, se han beneficiado de estas reducciones mediante la aplicación de la cláusula de nación más favorecida; pero, debido en parte a su indiferencia y en parte al carácter del procedimiento seguido en la negociación, han tenido muy poca participación en la selección de los derechos que se han reducido.

Con respecto a la Comunidad Económica Europea, podemos indicar la preocupación que existe sobre los acuerdos comerciales preferenciales que pueden excluir de los principales mercados a los exportadores del mundo menos desarrollado.

Además de las barreras impuestas por los gobiernos o por las empresas que éstos dirigen, los países subdesarrollados se encuentran ante el obstáculo que imponen las empresas privadas. Estos obstáculos se manifiestan en las patentes o marcas registradas y en ocasiones no son tan evidentes, reflejándose en la política interna de distribución de las respectivas empresas.

Una patente es un derecho de monopolio concedido por un poder soberano que faculta a su poseedor, en la jurisdicción de aquél, para impedir a otros que fabriquen, utilicen o vendan el producto objeto de la patente. Por tanto, un fabricante de algún país subdesarrollado puede tener un derecho de patente para la fabricación de un producto, pero puede carecer del derecho de patente en otro país al cual quiera introducir su producto, si no ha llegado a un acuerdo con el poseedor de la patente en esa jurisdicción. Todo esto obliga a que el fabricante pueda vender exclusivamente dentro de su propio país.

Con respecto a las marcas registradas, puede acontecer algo parecido; el concesionario de una licencia que este facultado para utilizar determinada marca registrada en un país puede no

sector privado; la falta de información, la capacidad limitada para -- aceptar los riesgos, la imposibilidad de actuar en gran escala son -- los problemas a los que se tiene que enfrentar el sector privado en los países subdesarrollados. En todos estos aspectos, puede ser de gran ayuda el sector público y su función será más constructiva probablemente si colabora con el sector privado sin reemplazarlo. No se encuentra en la historia del comercio exterior algún éxito que induzca a pensar que el sector público pudiese tener en sus manos la labor -- del comercio exterior de manufacturas. Es por tanto el sector privado el que tiene las iniciativas rápidas y de poca envergadura, las investigaciones múltiples, las pequeñas variaciones en los productos y en los precios, así como las negociaciones del comercio internacional.

¿ En qué forma podría colaborar el sector público ? mientras los empresarios locales no conozcan las oportunidades que les brinda los mercados extranjeros, y mientras los futuros importadores del extranjero no conozcan las posibilidades de producción de los países menos desarrollados, es indudable que falta un eslabón indispensable en la cadena de exportación-importación. Las medidas que puede adoptar el Gobierno son los estudios que se pueden llevar al cabo sobre las posibilidades de producción y exportación. Es indiferente que el Gobierno costee la realización de tales estudios por -- parte de los empresarios nacionales que buscan mercados de exportación o a los extranjeros que buscan nuevas fuentes de abastecimiento.

Lo importante es que el incentivo vaya encaminado a superar la inactividad creada por el obstáculo de la ignorancia. -- Los países más adelantados han hecho ya muchísimo por sus exportadores precisamente en este sentido.

Una vez ya superado el problema de la ignorancia, queda por resolver el problema que presentan los inversionistas nacionales que aún conociendo en parte las condiciones de los mercados exteriores, pueden seguir considerando muy elevados los riesgos de una penetración inicial; y por otro lado nos encontramos al importador que puede considerar muy arriesgado el confiar en nuevas fuentes de abastecimiento.

Una forma de resolver estos problemas ha sido el

poseer este derecho en otro. En la práctica, esto puede impedir que se introduzcan en otros mercados.

Las patentes y las marcas registradas son probablemente restricciones menos importantes que las que impone la política interna de las empresas. Los fabricantes en los países avanzados no están dispuestos a autorizar a sus filiales de países menos avanzados a que compitan con la casa matriz en los mercados nacionales. Todas estas restricciones privadas constituyen el aspecto más difícil para los países menos desarrollados, porque aunque reunan en muchas ocasiones que su producto se encuentra normalizado y sea conocido en los mercados mundiales, éste no se pueda exportar.

Ya para terminar, podemos decir lo siguiente: -- resulta sumamente difícil hacer frente a estos obstáculos ya que en la mayoría de los casos se desconocen dichas restricciones y, aunque algunas de ellas puedan ser innecesarias, otras están justificadas, y por último, es un campo de acción en el que sólo se puede avanzar con lentitud y cautela.

2.- MEDIDAS PARA FOMENTAR LAS EXPORTACIONES.

¿ Qué puede hacerse ante los obstáculos con que tropieza las exportaciones de manufacturas de las naciones subdesarrolladas ? Probablemente, las medidas más importantes que pueden adoptar esos países son su política monetaria, fiscal y comercial. ¿ Quedará entonces algo más por hacer ? podemos contestar a esto afirmativamente pues mucho se puede hacer por parte del propio país en desarrollo y por otra parte por los países que constituyen sus futuros mercados.

Medidas que deben adoptar los países exportadores.
Los problemas a los que se deben de enfrentar los países exportadores suelen ser muy diversos, y algunos de ellos reflejan la deficiencia del

de conceder la exención a las industrias " nuevas y necesarias " dis-- pensándolas de todo tipo de impuestos y sobre todo del impuesto sobre la renta. Ahora bien, los resultados obtenidos mediante este procedi-- miento no han sido muy fecundos. (7) El futuro importador que bus-- ca una fuente de producción en el exterior, preferirá, en igualdad de-- circunstancias, un país con exenciones tributarias a un país en que no las haya. Es dudoso que las exenciones tributarias puedan contribuir a eliminar el obstáculo de la incertidumbre. Si el fabricante tiene la - incertidumbre en lo que se refiere a la cuestión de los costos y no tie-- ne la seguridad de poder fabricar con beneficios, el hecho de que se le exima del pago del impuesto sobre la renta le parecerá un regalo dudo-- so , y aun cuando el inversionista prevea que puede estar en condiciones de producir a la larga con beneficios, su preocupación ante la posibili-- dad de perder su capital en los primeros años de su empresa, puede - quitar todo valor a la exención del pago de impuestos.

Al reducir los riesgos, existen diversos proce-- dimientos que estan dentro de la competencia de un Gobierno. Uno de - ellos es el de las diversas clases de seguros que se ofrecen a los ex-- portadores e inversionistas; a este respecto en México se esta otorgan-- do un seguro para fomentar las exportaciones de productos manufactura-- dos por medio de un subsidio y un fondo integrado por un fideicomiso - del Gobierno Federal.

Otra posibilidad que tienen los países subdesarro-- llados es la de ver si sus leyes sobre patentes y marcas responden a - sus necesidades y, en su caso si es necesario habrá que modificar dichas leyes. Dado que tales leyes otorgan ciertos derechos a los titulares de - patentes y marcas dentro de un territorio nacional para ser utilizadas a distribuir los mercados nacionales y a restringir la competencia entre - diversos productores. Por otra parte, tal vez pudiera exigirse al con-- cesionario de una patente nacional o a su casa matriz que autoriza la ex-- plotación de sus patentes en otros países abarcados por las mismas, - cuando tal medida favoreciera las exportaciones. Si se adoptara esta me-- dida cabría considerarla como una ampliación de las llamadas "disposi-- ciones prácticas" de las leyes sobre patentes, ya sancionadas en determi--

(7) Para un estudio de la aplicación de tales procedimientos en Méxi-- co, véase a Jack Heller y K.M.Kauffman, Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries (Cambridge Mass: Harvard Low School. - 1963)

nadas circunstancias por la convención internacional básica sobre patentes. (8) La obligación de producir dentro de la jurisdicción para poder conservar un monopolio sería entonces complementada por la obligación de no poner trabas a la exportación de lo que se viniera produciendo.

Medidas que deben adoptar los países importadores. - Existen medidas para fomentar las exportaciones de los países subdesarrollados que están fuera del alcance de éstos, sobre todo en lo que respecta a los mercados de las naciones más adelantadas. Entre tales medidas la más importante es la reducción de los aranceles aduaneros y otras restricciones de carácter administrativo que obstaculizan la importación.

El progreso realizado en materia de aranceles - como la " serie de negociaciones Kennedy " han tenido como resultado fomentar las exportaciones de los países subdesarrollados, pero en cambio ha dado lugar a la inevitable reacción proteccionista y en algunos casos incluso a medidas restrictivas por parte de los países avanzados. Todo este tipo de reacciones son justificadas ya que esta competencia trae como resultado el desplazamiento interno de recursos que es necesario para permitir a los países adelantados el hacer frente a los grandes y súbitos incrementos de las importaciones de algunos productos -- que pueden superar a sus posibilidades.

Lo que esperan muchos países subdesarrollados va más allá de la reducción de las barreras comerciales y lo que buscan es un sistema de aranceles de trato preferencial aplicado por los países avanzados en favor de todo producto procedente de las regiones menos desarrolladas.

La dificultad que puede existir es que algunos países prohíben en su ley fundamental el trato de nación más favorecida, o cuyas facultades ejecutivas en materia de reducciones arancelarias han sido ya agotadas, ejemplo de ello tenemos el caso de los Estados Unidos.

(8) International Convention for the Protection of Industrial Property, Artículo 5A (2) .

La magnitud del mercado para la importación de productos manufacturados por parte de los países avanzados es, desde luego, muy grande. Tales importaciones oscilan actualmente entre 30.000 y 45.000 millones de dólares por año aproximadamente, según las clasificaciones de países y productos.

El incremento anual de la producción de manufacturas en los países avanzados asciende a 8 o 9 mil millones de dólares. Entre tanto los países menos desarrollados van aumentando su producción de manufacturas en la cuantía de 3 a 4 mil millones de dólares anuales.

Por último, podemos indicar como nuevas medidas las encaminadas a aumentar la oferta interna y a reducir los precios con vistas a posibles exportaciones. Otras de carácter más concreto como las que ayudan al futuro exportador a vencer su desconocimiento de oportunidades, al limitar los riesgos por él percibidos, o a afrontar los problemas del volumen. La liberación del comercio por parte de los países avanzados con toda seguridad ayudará a los países menos desarrollados.

3.- MARCO JURIDICO PARA EL FOMENTO DE NUESTRAS EXPORTACIONES.

El estudio que se hará a continuación es con objeto de hacer constar lo que la legislación mexicana ha influido en el fomento de las exportaciones de productos manufacturados.

Ley de Monopolios .- Esta legislación corresponde a la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, publicada el día 31 de agosto de 1934 en el Diario Oficial de la Federación. El objeto de esta Ley fue reglamentar el Artículo 28 Constitucional en lo que se refiere a monopolios, así como aquellas medidas encaminadas a fomentar y proteger a la industria nacional.

Esta ley faculta al consejo Nacional de Economía , el cual el ejecutivo federal hará las veces de consejero de ésta. Esta ley señala que no se tomarán como medidas de protección a la industria -- las siguientes: cuando haya peligro de que por la excesiva competencia pueda producir una disminución al salario de los trabajadores o en perjuicio del público en general o de determinada clase social, se podrá -- reglamentar la iniciación de lo que la ley llama actividades industriales en determinado ramo de la producción. Con el objeto de evitar una sobre producción en perjuicio del público o de alguna determinada clase -- social, se tomarán las medidas necesarias para restringir la producción de determinados artículos cuando exista un exceso de ellos con relación tanto en la demanda interior como exterior; igualmente podrá limitar -- las importaciones y las exportaciones cuando las necesidades económicas del país requieran determinados artículos o éstos sean requeridos -- en cumplimiento de tratados o convenciones internacionales .

En otro de sus artículos la ley nos señala lo que se debe entender por exenciones a los impuestos: " cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en iguales circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados " .

La ley nos enumera aquellos casos que no se consideraran como exenciones de impuestos y que son aquellas primas y subsidios que se otorguen a la exportación, a las asociaciones o sociedades cooperativas de mexicanos que esten de acuerdo con los términos del -- párrafo IV del Artículo 28 Constitucional.

No se tomarán igualmente como medidas de protección a la industria las siguientes: aquellos subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas nacionales que se dediquen a promover el -- establecimiento de explotaciones industriales; a las franquicias y subsidios que se otorguen con el fin de estimular la organización de empresa -- rios y consumidores, así como para la creación de industrias que por -- ser necesarias para la planeación económica y que sean declaradas de utilidad nacional.

En la exposición de motivos se habla acerca de las

medidas que acabamos de enumerar y que se conocen con el nombre de protección a la industria, pero como hemos indicado no es a la industria a la que se protege sino que es más bien a la sociedad y a determinados grupos sociales a los que se trata de proteger, ejemplo palpable de ello es el de cerrar las fronteras del país para todos aquellos artículos de importación que tenemos de manufactura nacional que significa una protección para las industrias en México, pero con el fin que ya antes hemos indicado. Lo que si hay que lamentar es la actuación de los industriales mexicanos que aprovechándose del cierre de fronteras, producen artículos de baja calidad y precios elevados en detrimento del consumidor, por tanto es necesario que el gobierno ponga en práctica las medidas necesarias para que se cumpla con el control de calidad, creando un organismo en el cual los fabricantes hagan sus registros de calidad, como en el Japón. Con tristeza se observa que una gran mayoría de las fábricas que laboran en México, ya sean de capital mexicano o extranjero, cometen un sin número de fraudes en la elaboración de sus productos.

Sobre las llamadas exenciones locales de impuestos que tienen como finalidad otorgar franquicias o subsidios a las industrias nuevas que deseen instalarse en alguno de los estados que otorgan dichas exenciones con el objeto de estimular la organización y creación de industrias que son de gran necesidad para el país; estas franquicias y subsidios locales de impuestos estan formados por aquellas que otorgan la ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias cuyos impuestos son de tipo federal, y además aquellas que otorgan los estados que por lo general son del impuesto predial sobre terrenos y construcciones y el impuesto municipal. Con el objeto de fomentar la industrialización vemos que algunos estados se han sometido a la tarea de crear grandes zonas industriales y con este objeto el gobierno estudia las conveniencias de crear una nueva legislación con el objeto de otorgar franquicias aun a aquellas industrias que no entran dentro de la ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, con el simple requisito de establecerse dentro de la zona que se quiere industrializar, y salgan de las zonas sobre industrializadas.

Decreto de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, Fracción II del Artículo 5o y Fracción V del Artículo 12. - Este decreto fue publicado en el Diario Oficial el día 31 de octubre de 1939.- Fue dado con el objeto de reglamentar la exportación de artículos de primera necesidad

y materias primas para la industria del país. Este decreto fue publicado en la época de la segunda guerra mundial, época de altos precios y de escasez, situación inmejorable para los exportadores de materias primas necesarias para la industria nacional. Con este decreto el gobierno controló las exportaciones de materias primas necesarias para la fabricación de manufacturas nacionales.

Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria. - Publicada el 26 de agosto de 1941, crea las cámaras de Comercio y las de Industria como instituciones públicas con personalidad jurídica y controladas por la Secretaría de Industria y Comercio, con los siguientes fines: representar los intereses del comercio o de la industria en su jurisdicción, fomentar el desarrollo del comercio y de la industria nacional, actuar como órgano de consulta para el estado en las resoluciones de los problemas del comercio o de la industria nacional.

Entre las facultades y obligaciones del consejo directivo de las cámaras, tenemos el de obtener y proporcionar datos referentes a la calidad y precio de los productos dentro de los mercados nacionales por medio de las demás cámaras y en lo referente al extranjero por medio de los cónsules mexicanos; otra de sus obligaciones es la de fomentar la exportación de productos nacionales en común acuerdo con la Secretaría de Industria y Comercio y el de editar anualmente los respectivos directorios generales de comerciantes e industriales de la república.

Ley que crea el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Mobiliarios. - Publicada en el diario oficial del 24 de marzo de 1942. - Esta ley tiene por objeto el fomentar la industria, así como la ampliación de las industrias o diversas ramas industriales del país, estudiando sus recursos nacionales y su situación. En esta ley resalta la ayuda financiera que se otorga a aquellas empresas que liberan al país de importaciones gravosas e inseguras, previo dictamen de la Secretaría de Industria y Comercio.

Esta ley crea el primer fondo que se integró con recursos del gobierno federal para el fomento de la industria en México.

Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para firmar, en representación del Gobierno de México, el texto del Convenio Sobre el Fondo Monetario Internacional aprobado en Bretton Woods E.U.A. - Publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1945. Por medio de este decreto se autorizó al Ejecutivo Federal para que en representación del Gobierno de México firmase el Convenio Sobre el Fondo Monetario Internacional conforme al texto aprobado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrado en Bretton Woods, Estados Unidos de América, en el mes de julio de 1944.

Igualmente, se autorizó al Ejecutivo Federal para que en representación del Gobierno de México firme el Convenio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conforme al texto aprobado en la conferencia a que alude el artículo anterior.

Este decreto autoriza al Banco de México S. A. para que haga la garantía del Gobierno Federal, la aportación de México al Fondo Monetario Internacional hasta por la cantidad de -- 180.000.000.00 de dólares.

Igualmente, se autoriza al Banco de México S.A. para que haga la garantía del Gobierno Federal, la suscripción de acciones o partes sociales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de acuerdo con las resoluciones respectivas hasta la cantidad de 173.300.000.00 de dólares. Este decreto señala como única entidad autorizada para tratar todo lo relativo con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, al Banco de México S.A. que tendrá todas las facultades para operar con ellos.

El Gobierno Federal aprobó un nuevo decreto en enero de 1969 sobre las reformas y adiciones en el convenio con el Fondo Monetario Internacional, relacionado con el establecimiento de " derechos Especiales de Giro ", autoriza al Banco de México S.A. para aceptar asignaciones hasta por 300 millones de dólares y que tales disponibilidades se consideren como divisas de reserva, para los derechos especiales de giro internacionales bancarios.

Acuerdo que da instrucciones para Proceder a Integrar la Comisión de Intercambio Comercial y Créditos Bilaterales. - Publicado en el Diario Oficial el 4 de Noviembre de 1947, acuerdo creado por la situación que prevalecía en esa época con relación a las exportaciones de productos mexicanos, que habían perdido mercado en Europa y Asia y era necesario recuperar esas exportaciones, creando un organismo que dependía directamente de la Presidencia de la República, con el objeto de poder funcionar con las menores trabas posibles.

Ley de Fomento de Industrias de Transformación. - Publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero de 1949. Esta Ley señala las franquicias fiscales que gozarán las industrias de transformación a que la misma se refiere.

Para los efectos de esta Ley se considerarán industrias de transformación las siguientes: industrias nuevas, las que se dediquen a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país; industrias necesarias, las que no habiendo sido declaradas nuevas tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional.

Igualmente, la ley señala las industrias que no son consideradas por ésta para gozar de las franquicias que otorga, y estas son las siguientes: las plantas armadoras de ensamble o reparación; las empresas que realicen un trabajo de transformación de pequeña cuantía en relación al costo de producción, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio, y tomándose en cuenta, para el caso, la importancia de la mano de obra, de las materias primas que emplee, así como del equipo.

Las industrias consideradas por esta Ley y su reglamento gozarán previa la declaratoria hecha por la Secretaría de Industria y Comercio conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las exenciones o reducciones de impuesto general de importaciones, en lo que se refiere a: materiales de construcción, siempre que no se produzcan o se produzcan en cantidades insuficientes en el país; maquinaria, máquinas, equipos, refacciones y herramientas que requieran en la fabricación de sus productos, siempre que no se produzcan o se produzcan en cantidades insuficientes en el país.

Por último, la ley señala que además de las -- exenciones o reducciones que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también gozarán de las siguientes: sobre la renta en Cédula I; sobre actos, documentos y contratos no mercantiles; sobre participación federal en el impuesto sobre ingresos mercantiles.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. - -

Dictada el 30 de diciembre de 1950, y a la letra dice: " las disposiciones de esta ley son aplicables a todas aquellas personas que efectúen actividades industriales o comerciales, que estén relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con determinados tipos de servicio ". Entre los artículos que menciona son los alimenticios, efectos de uso en general para el vestido de la población, materias primas que sean esenciales para la industria nacional etc. Por medio de esta ley se autoriza al Ejecutivo Federal a imponer restricciones tanto a la importación como a la exportación cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país y se dá a través de la prohibición a los productores de materias primas o artículos manufacturados de exportar éstos, sin antes haber satisfecho las necesidades del consumo nacional, y nunca -- podrán vender a un precio superior al que exista en el mercado exterior menos los gastos inherentes a la exportación.

Uno de los artículos de esta ley, faculta al ejecutivo para ocupar de una manera temporal aquellas negociaciones industriales, cuando ello sea necesario para mantener o incrementar la producción de aquellas mercancías que ya mencionamos.

Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña .- De fecha 28 de diciembre de 1953, y las reglas de Operación que formuló la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de abril de 1954. El Gobierno Federal asignó al Fondo, con cargo al - Presupuesto de Egresos de la Federación, un patrimonio inicial de 50 millones de pesos que aumentó posteriormente, en diversas ocasiones hasta la suma de 120 millones de pesos. (10)

(10) Características Económicas de la Pequeña y Mediana Industria en México.- Nacional Financiera S.A. Tomo I - 1966.- pág. 23 - 25.

El Gobierno estimó conveniente que el nuevo organismo de crédito funcionara como institución de segundo piso al que podría acudir la banca privada en demanda de recursos adicionales o complementarios. La exposición de Motivos de la Ley que creó al -- Fondo, señaló al respecto, " que se estima que al dársele mayores estímulos al crédito que la Banca Privada puede otorgar a los industriales mexicanos, se encauzan mayores recursos del Sistema Bancario hacia el fomento de la industria mexicana y pequeña ".

Operaciones que puede realizar este Fondo: garantía de créditos: puede garantizar a los bancos de depósito y a las sociedades financieras, el pago de los créditos que deseen conceder, a pequeños y medianos industriales. La garantía para cada crédito, -- puede ser hasta de \$ 200.000.00 ; adquisición de obligaciones : puede garantizar y adquirir obligaciones que emitan los pequeños y medianos industriales, con límite en cada caso hasta de \$ 1,000.000.00 ; adquisición de bonos: puede adquirir bonos de los que emiten las instituciones financieras; descuento de créditos: esta autorizado para tomar en descuento los créditos de Habilidadación, Avío y los Refaccionarios que la banca privada concedan a pequeños y medianos industriales.

El Fondo esta integrado por medio de un fideicomiso del Gobierno Federal nombrando como fiduciario a la Nacional Financiera S.A. que tiene el encargo de manejar los recursos del -- Fondo en fideicomiso. Este fondo esta manejado por un comité técnico que funciona como su consejo de administración, integrado por -- seis miembros que representan al Gobierno - instituciones nacionales de crédito y a las cámaras industriales, y son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria y Comercio, Banco de México S.A., Nacional Financiera S.A., Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. - Se expidió el día 31 de diciembre de 1954, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1955; el objeto de esta ley fue el de fomentar la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales para estimular el establecimiento de nuevas actividades industriales y un mejor desarrollo de las ya existentes. Tales franquicias se otorgan a todas aquellas industrias que se han clasificado como nuevas o

necesarias, las que a su vez se dividen en básicas, semibásicas o secundarias, con el objeto de definir que tipo de franquicias es la que le corresponde. Esta facultad de clasificación fue otorgada a la Secretaría de Industria y Comercio en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a su vez es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el fijar en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio las exenciones o reducciones de impuestos que deban concederse.

Requisitos que debe de llenar una industria para que se le considere nueva: se debe dedicar a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país; no deben ser sustitutos de otros que ya se produzcan en el país; y por último, deben contribuir en forma importante en el desarrollo económico de México.

Requisitos que debe de llenar una industria para que se le considere necesaria: que tenga por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que ya se produzcan en el país, pero en cantidades insuficientes para satisfacer las necesidades del consumo nacional; que este déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias; y por último que, tengan como requisito indispensable para la explotación de sus productos terminados o semiterminados, con un grado de elaboración nacional no menor del 60 % del costo directo de la producción, indispensable para obtener alguna de las franquicias a que se refiere esta Ley.

Para obtener las franquicias que otorga esta Ley, se deben de llenar los siguientes requisitos: una solicitud, que sólo se otorgará a aquellas empresas que vayan a operar en forma de sociedades; que estas hayan sido constituidas conforme a las leyes mexicanas y la obligación de seguir funcionando como tales.

Los impuestos sobre los cuales se podrán obtener exenciones o reducciones son: general de importación y todos aquéllos adicionales que correspondan a las mercancías que requieren la fabricación de los productos objeto de las franquicias, que no se fabriquen o manufacturen en el país o que a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio no se produzcan en cantidades suficientes o de las especifi-

caciones requeridas o que no puedan ser sustituidos fácil y eficazmente por todos aquéllos que se produzcan en el país; el general de exportaciones y sus adicionales; del timbre; sobre ingresos mercantiles en la parte que corresponda a la federación; también podrá concederse reducciones hasta del 40 % en lo referente a la Cédula II del Impuesto Sobre la Renta.

Estas exenciones o reducciones de impuestos -- podrán ser aumentadas a medida que las industrias eleven su producción y se tomará para ello como factores el tanto por ciento de mano de obra, materias primas y de artículos manufacturados o semimanufacturados nacionales. El plazo que se concede será por un máximo de 10 años para las industrias básicas, de 7 años para las semibásicas y de 5 años para las secundarias.

Ley que crea una Comisión Para la Protección del Comercio Exterior de México .- Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1956. Por medio de esta ley se creó un organismo llamado " Comisión Para la Protección del Comercio Exterior de México " ; sus funciones son: la de formular observaciones para la protección del comercio exterior de México, contra prácticas -- contrarias a la ética comercial, sobre la aplicación de leyes y disposiciones en vigor, así como usos conforme a los cuales se realizan las operaciones de intercambio comercial para trasladar sus recomendaciones a las autoridades correspondientes o al Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior; el proponer medidas para contribuir a evitar, corregir y en su caso sugerir sanciones para todas aquellas prácticas comerciales ya sea de empresas o personas que puedan tener alguno de los siguientes efectos: el que haya una competencia desleal, -- el que venga a ser una restricción injustificada de la actividad comercial o que aliente tendencias monopolísticas, que lesionen o puedan lesionar o entorpecer el desarrollo de empresas mexicanas en operación o en proceso de construcción; que influya desfavorablemente sobre las condiciones o posibilidades de venta de productos mexicanos de exportación; todas aquellas alteraciones o actos ilícitos que afecten el prestigio del comercio exterior del país; el que se obstruya la diversificación y la coordinación del comercio exterior. (9)

Otra de las funciones que tiene esta comisión es la de auxiliar del Consejo Nacional de Comercio Exterior, la de fomentar y mantener el registro nacional de exportadores e importadores en la cual se incluye a todos aquellos organismos que realicen operaciones o presten servicios vinculados con el comercio exterior.

Por último, la función de hacer más rápida la intervención del poder ejecutivo en materia de comercio exterior, la de perfeccionar la organización y los métodos y sistemas de venta que emplean los exportadores mexicanos, alentar la cooperación que deba existir entre los importadores y exportadores mexicanos, así como entre ellos y el estado.

Ley Reglamentaria del párrafo segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1961. Esta ley se dió con el objeto de reglamentar el artículo antes mencionado y se dictó con el fin primordial de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de los niveles racionales de importación de artículos extranjeros. Este aprovechamiento puede ser efectuado por el ejecutivo federal de muy diversas maneras y pueden ser: aumentar, disminuir o suprimir las cuotas generales de importación y exportación o crear otras; fijar el monto máximo de los recursos financieros que pueden ser aplicables a determinadas importaciones y vigilar el cumplimiento con el objeto de no sobrepasar los límites establecidos.

Vemos que estas facultades del ejecutivo federal se realizan por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Secretaría de Industria y Comercio, y en algunos casos con el auxilio del Banco de México S.A. y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. en caso de que se trate de investigaciones sobre las siguientes materias: tendencias generales de la producción, los precios y las necesidades de artículos de importación, condiciones de financiamiento del comercio exterior, capacidad internacional del pago del país, la estructura, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos. Por medio de esta ley se reconfirmó a la Secretaría de Industria y Comercio el control que ya tenía en lo referente a importaciones y exportaciones.

Ley General de Normas y de Pesas y Medidas .- Publicada en el Diario Oficial del 7 de abril de 1961.

Esta Ley General sobre normalización de Pesas y Medidas establece normas industriales obligatorias para los artículos de exportación. Todos los productos industriales de que se trata han de llevar el sello obligatorio que fija la ley, sello que deberá estamparse también en los paquetes, envoltorios y cajas.

Acuerdo Presidencial de Reformas a la Tarifa Arancelaria.- Del 27 de septiembre de 1961. Por virtud del cual se coordina las exenciones y subsidios y se otorgan ventajas fiscales con cargo a los impuestos de importación de ingresos mercantiles y sobre la renta, como estímulo a la exportación de artículos elaborados y cuyo beneficiario sea el productor. El principal requisito para acogerse a estos beneficios es el de que las mercancías no requieran transformaciones posteriores y que incorporen por lo menos el 80 % de componentes nacionales, de tal manera que, las materias primas, materiales auxiliares y partes o piezas que importen no representen más del 20 % de su costo directo. Sólo pueden beneficiarse de los subsidios acordados, los industriales establecidos en el país que venden sus artículos elaborados, directamente en otros países.

Con el objeto de reducir gravámenes a las exportaciones y de estimular a los productores de artículos manufacturados, se han llevado a la práctica continuas reducciones a los aranceles de la Tarifa General de Exportaciones, habiendo disminuído sensiblemente el coeficiente impositivo general de exportaciones. Todo esto ha llevado a que casi la totalidad de los productos semielaborados y elaborados han quedado libres de impuestos a la exportación. El coeficiente de impuestos sobre productos industriales no llega al uno por ciento del valor medio.

Ley que crea el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados.- Su creación fue establecida en el inciso 4 de la fracción X del artículo I de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1962. El Fondo fue instituído con el producto del impuesto

del 10 % adicional sobre el valor de las importaciones de algunas mercancías suntuarias o sea no necesarias.

Esta ley será trabajo de estudio en los subsecuentes capítulos de esta tesis.

Decreto que Reestructura el Consejo Nacional de Comercio Exterior. - Publicada en el diario oficial el 15 de abril de 1968. El Consejo Nacional de Comercio Exterior es un órgano de consulta del Ejecutivo Federal para la regulación del Comercio Exterior de México, lo mismo que de coordinación entre las diversas dependencias oficiales respecto a la misma materia.

Para el cumplimiento de lo anterior el Consejo tiene entre sus funciones las siguientes: la de solicitar estudios u opiniones de las Secretarías de Estado, Departamentos e Instituciones Gubernamentales; El de establecer comisiones técnicas consultivas o grupos especiales de estudio ya sea con carácter permanente o transitorio con el objeto de examinar todos aquellos problemas específicos relacionados con el Comercio Exterior; el de proponer al Presidente de la República la integración de Delegaciones, así como dar a éstas todas aquellas instrucciones que requieran para representar a México ya sea en asambleas o en reuniones internacionales, pudiendo ser éstas mundiales o regionales en que se trate el problema del comercio exterior; informar y dar sus opiniones al Presidente de la República acerca de todos aquellos problemas que a su juicio se deban tomar en cuenta en aquellas negociaciones sobre convenios o tratados de comercio exterior, así como hacer los estudios relativos al caso; someter a la consideración del Presidente de la República, todas aquellas proposiciones que es time conveniente debe resolver sobre comercio exterior; y por último el de estudiar cualquier asunto relacionado con el comercio exterior - sobre el cual el Presidente de la República desee que el Consejo emita una opinión.

C A P I T U L O C U A R T O

FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

- 1.- ANTECEDENTES.
- 2.- FONDO INTEGRADO POR MEDIO DE UN FIDEICOMISO DEL GOBIERNO FEDERAL.
- 3.- FUNCIONES DEL COMITE TECNICO.
- 4.- FORMAS COMO OPERA EL FONDO.
 - A.- Operaciones de Apoyo a la Exportación:
 - I.- Operaciones de Redescuento.
 - II.- Operaciones de Garantía
 - III.- Operaciones de Compensación por costo de garantía bancaria del exterior.
 - B.- Operaciones de Apoyo a la Sustitución de Importaciones de Equipo e Instalaciones:
 - I.- Financiamiento de Operaciones de Compra-Venta.
 - II.- Operaciones de Financiamiento a la Producción

=====

C A P I T U L O I V

FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

1.- ANTECEDENTES.

Experiencias en países industrializados. - El establecimiento de sistemas de financiamiento a las exportaciones, en países industrializados, se realizó, primeramente, en algunos estados europeos al iniciarse la década de los cincuenta. Poco tiempo después, el gobierno de los Estados Unidos de América, estimulado por los constantes avances de los países europeos en este campo, y presionado por la demanda de sus propios exportadores, habría de establecer disposiciones semejantes.

En Inglaterra el financiamiento a las exportaciones se apoya, fundamentalmente, en recursos del sector bancario privado; ya que, a diferencia de otros países tradicionalmente exportadores, no ha procurado el establecimiento de instituciones oficiales especializadas. El mecanismo inglés de financiamiento a las exportaciones no establece un trato preferencial a los créditos con destino a la producción y/o existencias de los artículos de exportación. Sin embargo, el gobierno respalda estos créditos a través de una póliza que protege al exportador contra la rescisión del contrato de exportación; este sistema permite al exportador inglés obtener financiamiento en condiciones más favorables y además es

timula la participación del sector bancario privado en esta clase de operaciones. La participación gubernamental en esta clase de créditos se realiza a través del banco central. " En efecto, el Banco de Inglaterra o Banco Central dentro de sus funciones normales de redescuento, ha convenido con los bancos otorgantes en aceptar documentos de crédito a la exportación siempre y cuando venzan dentro de un plazo no mayor de dieciocho meses y a condición de que provengan de créditos con una duración original mínima de tres años. De este modo, los documentos originados en esta clase de operaciones, tendrán una liquidez anual que irá incrementándose durante la vigencia del crédito - 30 y 50 % en los créditos de exportación con vencimiento a cinco y tres años respectivamente. la cual, dada la proporción tradicional de los bancos comerciales (30 % aproximadamente), es ampliamente satisfactoria. Como podemos deducir, la aplicación de esta medida permite aprovechar mejor los recursos del sector privado ya que los bancos otorgantes se obligan a retener por más tiempo sus títulos o documentos de crédito a la exportación, sin que por ello tengan que soportar mayores problemas de liquidez que los adquiridos en operaciones internas. " (1)

El apoyo gubernamental a los créditos de exportación en el país mencionado, también se manifiesta a través del organismo oficial de seguro al crédito de exportación. En efecto, este organismo puede otorgar una garantía directa que, por una parte, confiere a las instituciones bancarias el derecho incondicional de cobro sobre el financiamiento otorgado al organismo oficial de seguro de crédito, sin requerir la declaración formal de insolvencia o quiebra del deudor, de los documentos de crédito a la exportación que habiendo sido presentados para su cobro no fueran liquidados tres meses después de su vencimiento y, por otra parte, libra al exportador del derecho de recurso del banco otorgante. En otras palabras, la garantía directa otorgada por el organismo oficial de seguro al crédito de exportación, proporciona liquidez a los documentos de crédito originados en esta operación y permite al exportador aceptar pedidos que implican amplios créditos sin menoscabo de su capacidad para obtener préstamos bancarios.

En Francia el sistema de financiamiento a las exportaciones tiende, en lo fundamental, a garantizar a las instituciones bancarias financiadoras la movilización de sus documentos de crédito a

(1) El Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados en México. -M. Sergio Vázquez Miranda.- México 1966. -pag.92

la exportación a través del redescuento de dichos documentos por instituciones públicas y semipúblicas especializadas. Asimismo es característica de este sistema, la comprobación de varios aspectos de la transacción por instituciones especializadas antes de la aprobación final del crédito. Igualmente dentro de las características fundamentales de este sistema, destaca el interés de utilizar en las operaciones de redescuento solamente recursos bancarios y monetarios de instituciones privadas y públicas especializadas; sólo en caso extremo se establece la posibilidad de acudir al banco central. En otras palabras, el sistema francés de financiamiento a las exportaciones se apoya en la combinación de crédito bancario, ahorros y, como último recurso, en la creación de dinero nuevo.

El mecanismo francés de financiamiento a las exportaciones en relación con las inconveniencias que tienen para el exportador la obtención en condiciones ordinarias o comunes de créditos para financiar la producción y/o existencias de artículos de exportación, establece un trato preferencial a los créditos con destino a dicha finalidad; tanto en aquellos casos en que se cuenta con una orden en firme de mercancías como en aquellos en que se carece de este documento y sólo se pretende disponer de existencias en almacén para su pronta entrega. En el primero de estos casos es decir, cuando existe una orden en firme de mercancías; a fin de estimular la participación de las instituciones bancarias privadas en el financiamiento de los créditos a la producción de artículos de exportación, el service du marché monétaire del Banco de Francia o Banco Central, mediante el método que se conoce como crédit mobilisable, ofrece facilidades de redescuento a los documentos que se generen en dichas operaciones. Para ello es necesario obtener, además de la firma del exportador y del endoso del banco otorgante, una tercera firma que consiste en el aval del banco francés para el comercio exterior (BFCE) - Banque Française du Commerce Extérieur (2), el cual puede ser incondicional o condicionado. En el primer caso se exige de todo riesgo al banco otorgante. En la segunda forma se le obliga a asumir todo o parte del riesgo de la operación.

-
- (2) El Banque Françoise pour le Commerce Extérieur, es una institución especializada, fundada en 1946, cuya finalidad más importante consiste en garantizar documentos de exportación y otros relativos a la financiación previa. Su capital se halla en poder del Banco de Francia (Banco Central), en otras instituciones crediticias especializadas y en los bancos nacionalizados.

Otro método para obtener la tercera firma que exige el Banco de Francia como requisito previo para el redescuento de los documentos, denominado *Acceptations Croissées*, consiste en que el banco otorgante redescuente los títulos de crédito en otro banco y juntos compartan los riesgos. En este caso, el Banco otorgante puede protegerse exigiendo a su cliente todos los derechos que se derivan de la póliza de seguro de crédito que haya podido concertar. Este método, aunque representa el mismo costo para el exportador, es menos lucrativo para los bancos y por lo tanto menos usual. Sólo mediante el método de *acceptations croissées* se puede obtener, cuando no existe una orden en firma de mercancías y, por lo tanto, sólo se pretenda incrementar las existencias en almacén, pudiendo obtener el exportador el crédito en condiciones preferenciales. Asimismo, dichos créditos causan tasas mayores de interés y están sujetos a las limitaciones crediticias habituales.

Por último, es importante señalar que cuando los créditos de prefinanciamiento se canalizan a la producción de exportaciones con destino a países de la Unión Francesa, aunque se obtienen también en condiciones de preferencia, gozan de tasas menos favorables. Esta es una medida que muestra el interés del gobierno francés por fomentar exportaciones hacia mercados no tradicionales.

En la fase del financiamiento a la exportación además del aval o autorización del BFCE, es necesario que el exportador obtenga un seguro de crédito de la compañía francesa de seguro para el comercio exterior, logrando esto, se podrán redescantar los documentos de crédito a la exportación en el *Credit National*. Por tanto, podemos observar que el mecanismo francés de financiamiento a las exportaciones no sólo proporciona liquidez a los documentos de crédito generados en esta clase de operaciones, sino que también se percata de la seguridad de estos documentos a través de la comprobación de varias instituciones especializadas. En efecto, de esta forma el banco otorgante queda libre de riesgos (salvo la parte que no cubre la compañía francesa de seguro para el comercio exterior y que comparte con el BFCE), el *credit nationale* tiene derecho de recurso sobre el BFCE y éste, a su vez, sobre la compañía de seguros mencionada. Por su parte el Banco Central queda ampliamente protegido con la intervención de las cuatro instituciones especializadas.

Por otra parte, es bastante efectiva la participa

ción de la banca privada en el financiamiento de las exportaciones, procurando el establecimiento de instituciones especializadas en el comercio exterior: los llamados banques d'affaires (3). Estos organismos, como las " casas de aceptación " en Inglaterra, mantienen estrechas relaciones financieras con algunas industrias exportadoras; frecuentemente son gerentes de los consorcios bancarios que se forman para financiar grandes pedidos de exportación y, en general, dirigen las negociaciones preparatorias de los exportadores con el Banque Francaise pour le Commerce Extérieur (BFCE) y con el Crédit National. Algunas veces, comparten la parte del contrato de exportación que no es financiada por las instituciones nacionales de financiamiento a las exportaciones (10 % aproximadamente) y, otras veces, otorgan créditos al país importador para financiar gastos de instalación. Por último, podemos señalar que algunos bancos importantes de Francia han creado departamentos especiales en información sobre comercio exterior; investigan oportunidades de obtener grandes contratos de venta en el exterior, llevando al cabo las operaciones preliminares y una vez que el exportador esta en contacto con el cliente extranjero, le ayudan en todos los detalles documentarios de la transacción, la cual, cuando todo esta listo para el financiamiento, pasará directamente al departamento bancario.

En Alemania el financiamiento a las exportaciones se apoya en un consorcio bancario denominado Ausfuhrkredit, A.G. -- (AKA), que es la institución oficial de crédito a la exportación. Los recursos de este organismo provienen tanto del sector público como privado. La intervención del sector bancario privado en el financiamiento de las exportaciones alemanas no es sólo de intermediario, como acontece en otros sistemas; sino por el contrario, constituye una fuente adicional de financiamiento a las exportaciones. Asimismo, el mecanismo alemán de financiamiento y garantía al crédito de exportación no excluye al exportador del ángulo financiero de la operación; pues no sólo el banco otorgante mantiene su derecho de recurso contra éste, sino que aparece como prestatario directo de los documentos de crédito a la exportación.

En lo que se refiere al prefinanciamiento de las

-
- (3) Instituciones bancarias que al igual que los bancos de depósito -- pueden dedicarse a la inversión bancaria y al financiamiento industrial; sin embargo, a diferencia de aquéllos no deben admitir depósito del público en general sino sólo de empresas o de particulares cuyas carteras de inversión administran o a las cuales han abierto crédito.

exportaciones el sistema alemán establece un trato preferencial a los créditos de " prefinanciamiento " de las exportaciones, es decir, a los créditos con destino a la producción de los artículos de exportación. En efecto, los financiamientos otorgados por el organismo oficial de crédito a la exportación, es decir por el consorcio alemán, antes mencionado, sirve tanto para financiar la fase previa o producción de las mercancías como la exportación propiamente dicho. Esta dualidad de los créditos proporcionados por la AKA parece constituir una deficiencia del sistema, ya que los créditos de prefinanciamiento podrían ser encomendados a los bancos privados, los cuales, mediante alguna garantía proporcionada por la institución oficial de seguro al crédito de exportación. podrían ofrecer -- condiciones más favorables que en el crédito comercial ordinario.

Así pues, vemos que el sistema alemán de financiamiento a las exportaciones trata en los mismos términos la contratación de los créditos de prefinanciamiento y el financiamiento propiamente dicho, por tanto, se analizarán conjuntamente: la institución oficial de financiamiento al crédito de exportación (AKA) es una sociedad no lucrativa cuyo capital de 20 millones de marcos se halla en manos de un consorcio bancario en el que figuran los tres bancos más importantes de Alemania; el exportador, con intermediación de su banco, debe presentar a la AKA un plan en el que se indique los recursos que irán necesitándose sucesivamente para financiar la producción, las condiciones de amortización establecidas con el comprador y el crédito que será necesario durante el desarrollo de la operación como resultado de la diferencia entre los pagos adelantados y el costo total. (4)

Una vez que ha sido presentado el plan de la AKA, el comité de créditos de la institución determinará con cargo a que línea se otorgará el financiamiento solicitado. Previamente, el exportador puede obtener con antelación el compromiso de la AKA de que el crédito podrá ser otorgado tan pronto se concerta el contrato que se está negociando. Por esta garantía, el exportador debe cubrir una comisión que es mayor en los dos primeros trimestres, se reduce en el tercero y se incrementa nuevamente en el cuarto y siguientes trimestres.

En materia de recursos el AKA cuenta con dos -

(4) El Financiamiento a Plazo Medio de las Exportaciones. - Claudio Segré. - Edit. C.E.M.L.A. - México 1961 pag. 165

líneas de crédito de distinto origen; la primera, o línea "A", de 270 a 400 millones de marcos ha sido aportada por los propios miembros del consorcio; la segunda, o línea "B", cuyo límite en 1961 era de 300 millones de francos es una línea apoyada con fondos de contrapartida del plan Marshall. Los créditos proporcionados con cargo a los recursos de la línea "A", el plazo de contratación es a cuatro y cinco años si se incluye el plazo máximo para disponer de los recursos. Cubre hasta el 80 % del valor de la factura. Los recursos se van proporcionando en forma tal que nunca la porción financiada por el exportador es menor al 20 % del valor de la factura. Los créditos con cargo a esta línea requieren siempre del seguro de crédito proporcionado por la institución oficial de seguro al crédito de exportación y el exportador está obligado a ceder sus derechos emanados del seguro, sus créditos sobre el comprador y cualquier garantía colateral que, por su parte, solicite la AKA. El costo de estos créditos no gozan del redescuento en el banco central.

Los créditos con cargo a los recursos de la línea "B" establecen un plazo de amortización de cuatro años. Cubren hasta el 60 % del valor de la factura y las erogaciones se otorgan de manera que el exportador este siempre financiando el 40 % de la operación. Sólo lo que se considere necesario se exige el seguro o garantía proporcionado por la institución oficial al seguro sobre las exportaciones. El costo de estos créditos es menor que los otorgados con cargo a la línea "A" ya que los bancos otorgantes, a través de la AKA pueden redescortar en cualquier momento sus documentos de crédito a la exportación en el Banco Central, el cual mantendrá un derecho de recurso sobre la institución otorgante. Esta, a su vez, la mantiene sobre el exportador; aquí encontramos una deficiencia del sistema.

Finalmente, en razón de la demanda de los exportadores para obtener mayor plazo de amortización que los establecidos en los créditos proporcionados con intermediación de la AKA, ha encomendado al Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) refinanciar documentos de crédito a la exportación con vencimiento superior a cuatro años. Esta institución cuenta con recursos a largo plazo provenientes del Fondo Especial del Plan Marshall y de algunas instituciones de inversión. Adicionalmente con el objeto de aumentar sus recursos para financiar la fase previa de las exportaciones ha emitido bonos con vencimiento a tres y cuatro años pagaderos a la par a su vencimiento, con cláusula de recompra en cualquier momento y cuya compra se limita a los bancos privados. Esto constituye un avance muy importante en la financiación del crédito a la exportación.

Por último, en los Estados Unidos nos encontramos con un sistema de financiamiento y garantía al crédito de exportación, muy diferente al de otros países ya que su sistema es de gran sencillez al centrar en una sola institución, esto es, en el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington (EXINBANK), las operaciones tanto de financiamiento como de seguro al crédito de exportación. (5)

La función principal del EXINBANK consiste en financiar las exportaciones norteamericanas mediante el otorgamiento de créditos a los países extranjeros para financiar las importaciones que requieren sus programas de reconstrucción y fomento; en otras palabras mediante el otorgamiento de créditos " atados ". Igualmente suele otorgar créditos denominados " de balanza de pagos " para contribuir a solucionar dificultades cambiarias de los países prestatarios. Podemos señalar que en este tipo de financiamientos se favorecen directamente las exportaciones norteamericanas, y a los intereses políticos del gobierno de los Estados Unidos, y sólo se beneficia en forma indirecta a los exportadores estadounidenses.

En lo relativo al prefinanciamiento de las exportaciones el EXINBANK no otorga créditos destinados a la producción y/o existencia de artículos de exportación; y por tanto, los exportadores se ven obligados a obtener financiamiento en forma común y ordinaria. Este sistema parece constituir una deficiencia, pues si la intervención gubernamental a través de alguna garantía que respalde al exportador, permitiera a éste obtener más fácilmente, y a costos menores, créditos para financiar la producción de sus artículos de exportación.

(5) El EXINBANK fue establecido en 1934 como una corporación sujeta a las leyes del distrito de Columbia para que se ocupara de financiar el comercio con la Unión Soviética. Sus estatutos han sufrido modificaciones y en la actualidad, con base en la ley del Export-Import, Bank de 1945, que es un organismo autónomo del Gobierno de los Estados Unidos, regido por una junta de cinco directores que, a su vez, nombra al comité asesor integrado por nueve miembros que representan los intereses de la industria, el comercio, las finanzas, la agricultura y los sindicatos. Cuenta con un capital de 1,000 millones de dólares suscrito en su totalidad por la Tesorería.- Asimismo, está autorizado para levantar empréstitos con aquélla hasta por 6,000 millones de dólares, lo cual eleva su capacidad a 7,000 millones de dólares.

En lo relativo al financiamiento de las exportaciones que realiza directamente el EXINBANK puede clasificarse en dos grandes grupos; cuando actúa aisladamente y, segundo cuando actúa conjuntamente con otros bancos otorgantes. En el primer caso actúa únicamente como institución financiera de la operación, en razón de los variados y complejos requisitos solicitados por el banco, las facilidades del financiamiento son, por lo general, más accesibles a exportadores con amplia experiencia en las ventas al exterior y, sobre todo, con acceso más fácilmente al EXINBANK. En este caso, adquiere del exportador, sin derecho de recurso, hasta un 85 % de la porción financiada de la transacción, siempre y cuando el importador haya cubierto por lo menos, el 20 % del valor de la factura. En caso que el exportador tenga en proyecto realizar varias operaciones con el mismo importador, una vez demostrada la solvencia de éste último, el EXINBANK ofrece líneas revolventes de crédito sin que sea necesario consultar a la institución previamente en cada operación. Por tanto, sólo los exportadores con suficiente experiencia y amplias relaciones en el extranjero pueden hacer uso de este tipo de financiamiento.

En el otro caso, esto es, cuando el EXINBANK interviene conjuntamente con bancos comerciales, las facilidades ofrecidas para el financiamiento de las exportaciones permiten el acceso de pequeños exportadores que, por lo general, les es prohibitivo el costo de la compleja documentación requerida por el EXINBANK. En efecto, bajo este sistema sólo será necesario el criterio que tenga el banco participante sobre la solvencia crediticia del comprador. Igualmente podemos señalar que este sistema beneficia también a los exportadores que no tienen pronto acceso a las facilidades proporcionadas en Washington, pues careciendo el EXINBANK de oficinas y agentes fuera de este lugar, es de gran ayuda para el exportador realizar sus transacciones con intermediación del Banco de su localidad. Asimismo, la participación de las instituciones privadas en el financiamiento de las exportaciones incrementa considerablemente el volumen de recursos de que pueden disponer los exportadores.

Las formas en que participa el EXINBANK con las instituciones privadas es como sigue: cuando la institución privada esta dispuesta a financiar por su propia cuenta y sin derecho de recurso contra el exportador, los tres primeros pagos semestrales de un crédito cuyo vencimiento último no exceda de tres años, o los cuatro primeros pagos semestrales de créditos con vencimiento final a tres o cinco años, el EXINBANK financiará los restantes reembolsos, también

sin derecho de recurso. Por tanto, en esta forma financia hasta el 50 % y 60 % del crédito concedido, pero su participación cubre los últimos -- vencimientos. Podemos hacer notar que con este sistema el exportador - queda fuera de la operación financiera, lo cual es altamente beneficioso - para los exportadores de escasos recursos. "En otros términos, cuando el exportador y el banco comercial decidan participar conjuntamente en ca - da uno de los reembolsos - el exportador hasta por el 12 % del valor de la factura, y el banco hasta por el 10 % de dicha cantidad (por su propia cuenta y sin derecho de recurso contra el exportador) -, el EXINBANK - financiará el 58 % del valor de la factura, también renunciando al dere - cho de recurso contra el exportador. En estos términos, el EXINBANK estará financiando el 72.5 % del crédito otorgado, y su participación se dividirá equitativamente entre todos los documentos que ampararán dicho crédito. (6)

Experiencias en Países en Proceso de Desarrollo.-

Las prácticas de financiamiento en los países en proceso de desarrollo -- se inician a partir de la década de los sesenta y ha impulsado a estos - países a establecer un mecanismo nacional de financiamiento a las expor - taciones, fundamentalmente la competencia comercial. En efecto, la apli - cación de esta medida, responde a la necesidad de reducir la ventaja en materia de crédito a la exportación tienen los exportadores de países alta - mente industrializados frente a sus competidores de países en proceso de desarrollo. Igualmente, el establecimiento de sistemas nacionales de fi - nanciamiento a las exportaciones en los países en vías de desarrollo obede - ce a la necesidad de exportar sus productos con alto grado de elaboración, especialmente bienes de capital.

En el caso particular haremos un análisis de dos países latinoamericanos, Brasil y Argentina, que cuentan con un sistema organizado de financiamiento y garantía al crédito de exportación.

En Brasil el sistema de financiamiento a las exp - ortaciones data a partir de septiembre de 1961. Dado el alto costo de - los recursos financieros en los países en proceso de desarrollo, el siste - ma brasileño se apoya en fondos obtenidos del exterior, así como en re - cursos de los bancos privados y del tesoro nacional.

El sistema de prefinanciamiento de las exportaciones en el sistema brasileño no incluye un trato preferencial a los créditos para financiar la fase previa de las exportaciones. Por tanto los exportadores, en caso necesario deben de obtener sus créditos en forma común y ordinaria. El fenómeno que acontece cuando el exportador tiene que financiarse en forma común y ordinaria, hace que su capacidad crediticia disminuya.

Respecto al financiamiento de las exportaciones la Superintendencia de Moneda y el Crédito de Brasil (SUMOC) Superintendencia da Moeda e do Crédito da Brasil - autorizó al Departamento de Comercio Exterior del Banco del Brasil, S.A., para reafinanciar en moneda nacional los documentos de crédito a la exportación que presentaron los bancos comerciales. El Departamento de Comercio Exterior cuenta para cumplir con la función encomendada, con empréstitos obtenidos de instituciones internacionales de crédito, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de créditos que le abra la SUMOC o le otorgue el propio Banco del Brasil, S.A. por cuenta y riesgo del Tesoro Nacional. Los títulos cambiarios representativos de las exportaciones financiadas, transferidos a la cartera del Departamento de Comercio Exterior del Banco del Brasil S.A. o a los bancos autorizados a operar en cambios, será libremente negociables en la moneda del país de origen en los mercados financieros nacionales o extranjeros, pudiendo también ser comprados o garantizados por las sociedades de crédito, financiamiento o inversión.

Los bancos que otorguen créditos a los exportadores y deseen refinanciar sus documentos de crédito en el Departamento de Comercio Exterior del Banco del Brasil S.A., deberán reunir las condiciones siguientes: financiarán hasta el 60 % del valor de la mercancía exportada; tanto el importador como el exportador cubrirán cada uno el 20 % de dicho valor, el primero antes del embarque de las mercancías y el segundo en los 24 meses siguientes; causarán un interés entre el 7 % y el 10 % anual, según sean las condiciones de la competencia internacional; y por último, el plazo máximo permitido será de 7 años, variando según sea la naturaleza de los bienes exportados.

En Argentina el sistema de financiamiento a las exportaciones se inició a partir de septiembre de 1962 y se apoya, fundamentalmente, en los recursos del Banco Central, el cual, a través de la práctica del redescuento, refinancia los créditos de exportación -

proporcionados por las instituciones especializadas.

El prefinanciamiento de las exportaciones se ha establecido a fines de 1964 dando un trato preferencial a los créditos con destino a la producción de artículos para su venta inmediata en el exterior. Contando con una orden en firme de mercancías, que debe especificar las condiciones y moneda de pago, el exportador puede solicitar a los organismos oficiales de financiamiento a las exportaciones, es decir, al Banco de la Nación Argentina (BNA) o al Banco Industrial de la República Argentina (BIRA), créditos especiales para financiar la producción del pedido de exportación, cuyo valor FOB no puede ser menor al equivalente de diez mil dólares. (7) Por su parte, el BNA y el BIRA podrán redescantar los documentos de crédito a la exportación originados en esas operaciones en el Banco Central.

Los créditos que proporcionen el BNA y/o el BIRA sobre prefinanciamiento, sólo se pueden destinar a la producción de mercancías consideradas como no tradicionales, devengando un interés del 8 % anual incluyendo la tasa de 3 % de redescuento en el Banco Central. Teniendo un plazo de amortización no mayor de un año y su vencimiento no podrá exceder de la fecha de exportación de la mercancía. Estos créditos de financiamiento cubren hasta el 60 % del valor FOB de las mercancías exportables y los desembolsos se otorgan de acuerdo con las necesidades financieras del proceso de producción, cuya vigilancia estará a cargo del Banco otorgante.

Respecto al financiamiento de las exportaciones, éstas se apoyan en el mecanismo de redescuento por el Banco Central. El BNA y el BIRA son las instituciones autorizadas para otorgar el crédito a las exportaciones y éste cubre hasta el 80 % del valor FOB de los bienes exportados, los cuales deberán ser elaborados en el país y tener como elementos principales materia prima y mano de obra nacionales. Igualmente el importador deberá de cubrir, antes de la entrega de la mercancía, el 20 % del valor FOB de las mercancías exportadas. Los créditos devengarán un interés del 6 % anual, incluyendo el 2 % de redescuento por el Banco Central, y gozarán de un plazo de amortización que, según la naturaleza de los bienes exportados, varía de uno a cinco años.

Como señalamos anteriormente, el BNA y el

(.7) No existe impedimento legal para que participe cualquier otro banco.

BIRA pueden redescantar sus documentos de crédito a la exportación en el Banco Central y éstos se llevarán al cabo al tipo de cambio utilizado por los bancos al realizar la operación con el exportador, con lo cual, el Banco Central, toma a su cargo las diferencias de cambio que pudieran resultar. El Banco Central mantiene su derecho de recurso contra los bancos o otorgantes y, cuando las letras de exportación exceden de los cien mil dólares (por firma) exigirá una garantía (aval) de un banco del país importador. Asimismo, los bancos otorgantes exigirán al exportador las garantías que consideren necesarias y por tanto compartirán conjuntamente los riesgos de la operación.

Experiencias en México. - Al igual de lo que ocurre en otros países con cierto grado de desarrollo económico, en México existen dependencias oficiales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal que han puesto en práctica diversas medidas tendientes por una parte a fomentar y diversificar las exportaciones y particularmente la venta al exterior de artículos manufacturados con el propósito de disminuir la preponderancia de nuestros productos primarios; y por la otra, facilidades de financiamiento que redondean el plan de estímulos al comercio exterior.

Vamos a referirnos en primer término a la política del Banco de México S.A. en la materia de financiamiento a las exportaciones: las instituciones privadas de crédito (incluyendo bancos de depósito y sociedades financieras) están sujetas a circulares del Banco de México S.A., referentes a las operaciones de pasivo que realizan con instituciones de crédito extranjeras. Se mencionan a continuación los números y fechas de las principales circulares: circular número 1164 del 21 de febrero de 1951, circular número 1120 del 20 de febrero de 1953, circular número 1227 del 20 de mayo de 1953, y circular número 1368 del 29 de julio de 1958. De conformidad con estas circulares, las aludidas instituciones deberán obtener la aprobación previa del Banco de México S.A. para efectuar operaciones de redescuento, préstamos y créditos comerciales que no excedan de 90 días y exceptuando los refinanciamientos con instituciones del extranjero para otorgar préstamos prendarios directamente a productores de algodón. Requieren la aprobación previa del Banco de México S.A., además los avales de las instituciones privadas de crédito del país en relación con créditos que los bancos extranjeros otorguen a empresas o particulares mexicanos. En el caso de avales sobre créditos para la importación -

de bienes de capital, normalmente se requiere que por lo menos la mitad del monto de la operación sea pagadera a tres años o más. (8) Aquí encontramos los primeros financiamientos a la producción, provenientes del extranjero.

De acuerdo con la circular 1350 del 15 de enero de 1958, el Banco de México S.A. exceptuó del Depósito Legal a las sociedades financieras de los pasivos que se originen por aceptaciones, endosos y avales destinados al comercio exterior, que previamente autorice la institución central.

Otro punto interesante en lo que respecta al Banco de México S.A. fue el de que para alentar al exportador mexicano para que estuviera en posibilidades de financiar a tasas de intereses adecuadas sus ventas a plazo al exterior, publicó las circulares números 1403 y 1404 del 20 de abril de 1960 dando las primeras disposiciones para que los bancos de depósito, ahorros y sociedades financieras pudieran otorgar créditos de exportación con cargo a su depósito obligatorio en moneda extranjera, que de otra manera permanecería esterilizado. Posteriormente, estas disposiciones se han ido afinando gradualmente en las circulares número 1493 y 1495 del 13 de febrero de 1964 y que en la actualidad sirven a su propósito con amplia flexibilidad. Sin embargo, debido a los requisitos que se establecieron para que los bancos y financieras privadas pudieran hacer uso de esos recursos, especialmente la exigencia de una garantía de un banco extranjero, y a un nivel máximo de 6 y 7 % permitido en la tasa de intereses, mismas que se utilizaron solamente en algunas operaciones de pequeña cuantía.

La política seguida por nuestro gobierno en materia financiera antes de que creara el Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, fue la de poner en vigor una serie de disposiciones legales tendientes a lograr el incremento de las exportaciones de productos mexicanos, estas fueron: la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en sus artículos 10 inciso III y III Bis; 19 inciso III y Artículo 26 inciso VI, VIII y XIII. El Artículo 10 inciso III expresa que los bancos de depósito podrán " efectuar descuentos, otorgar préstamos y créditos de cualquier

(8) Financiamiento del Comercio Exterior.- Francisco G. de la Peña libros SELA.- Primera Edición. México 1966.-pag.152.

clase reembolsables a plazo, que no exceda a 180 días, renovables una o más veces, hasta un máximo de 360 días a contar de la fecha de su otorgamiento " ; en el inciso III Bis, del mismo artículo, también se estipula que estos mismos bancos estan autorizados para " otorgar -- préstamos y créditos para la exportación de productos manufacturados, a plazo mayor de 180 días sin exceder de 3 años, y operar con documentos provenientes de esas exportaciones , conforme a las reglas que fije el Banco de México S.A." En el Artículo 19, inciso III de la citada ley se señala que los bancos de ahorro podrán realizar inversiones en " créditos expresados en letras de cambio, pagarés y demás documentos mercantiles librados como consecuencia de compra-venta de -- mercancías efectivamente realizada y con vencimiento, no superior a 90 días . . . en descuentos, préstamos y créditos de cualquier clase para ser reembolsados a plazo menor de un año, pero superior a 90 días . . . y en operaciones de crédito para la adquisición de bienes de consumo duradero . . . ". En el Artículo 26 inciso VI del capítulo referente a sociedades financieras autoriza a estas instituciones -- " a mantener en cartera, comprar, vender y en general, operar con valores y efectos de cualquier clase "; en su inciso VIII se les autoriza a " conceder préstamos con garantía de documentos mercantiles que provengan de operaciones de compra-venta de mercancía en abonos " y en el inciso XIII a " conceder préstamos y otorgar créditos simples o en su cuenta corriente con o sin garantía real.

Por lo expuesto anteriormente, se observa que la legislación vigente ha autorizado a las instituciones aludidas amplias facultades para el otorgamiento de créditos de exportación, sin embargo, y debido a la alternativa que tienen para canalizar sus recursos a otros activos, con menores riesgos y mejores tasas de interés, han hecho que el financiamiento a las exportaciones se haga cada vez más costoso y que para abaratarlo se hayan adoptado ciertos mecanismos como son : la utilización de recursos exteriores que obran en poder de las instituciones de crédito privadas, que si bien, su costo no es tan bajo como el que priva en los países industrializados, si es menor que el que reina en el mercado de dinero y capitales del país; otro mecanismo es la liberación de encajes, permitida a las instituciones de crédito privadas por parte del Banco de México S.A. , con el objeto de que aquéllas invirtieran cierto porcentaje de su reserva obligatoria en financiamientos de productos manufacturados de consumo final, maquinaria, instalaciones, equipo o sus partes, de producción nacional, siempre y cuando dichos financiamientos fueran a plazo no mayor de un año, estuvieran garantizados por algun banco exterior y la tasa de des-

cuento de la institución mexicana no fuera mayor del 6 % anual. Para las sociedades financieras el procedimiento fue el mismo, con la única modificación de que se les permitió otorgar financiamiento hasta 3 años y a una tasa de intereses del 7 % anual.

Por tanto, podemos señalar que antes de la creación del Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, el sistema de financiamiento se encontraba en una situación raquítica, que no permitía que los bancos se aventuraran a -- otorgar créditos a la exportación ya que con las tasas que operaban -- eran muy bajas y los riesgos eran mayores que a cualquier otro crédito ordinario.

2.- FONDO INTEGRADO POR MEDIO DE UN FIDEICOMISO DEL GOBIERNO FEDERAL.

En virtud de que, las disposiciones legales -- implican ciertos problemas para las instituciones de crédito privadas y de que en los países importadores existían muchas dificultades para obtener garantías bancarias a precios razonables, el Banco de México S.A. recomendó al Gobierno Federal la creación de un fideicomiso que se encargara del fomento de las exportaciones, derogando en esta forma la legislación y reglamentación existentes al respecto.

Para introducirnos en el estudio del Fondo -- Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados "en lo sucesivo FOMEX" haremos primeramente un breve análisis sobre -- el origen y la estructura del fideicomiso en México: el fideicomiso adoptado por nuestro país, está basado en los principios del trust anglosajón, aunque con una reglamentación que difiere de él en varios aspectos; dentro de la legislación mexicana, esta institución jurídica es, a semejanza del trust anglosajón, un encargo de confianza que se da a un fiduciario (trustee) entregándole determinados bienes para realizar un fin lícito; existen en el fideicomiso dos clases de elementos, los

esenciales y los personales; dentro de los primeros se tiene un fin lícito y el patrimonio y en los segundos o personales, el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

Analizando cada uno de sus elementos por separado y de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito tenemos: fin lícito por alcanzar, se refiere a que no debe contrariar las leyes de orden público, ni la moral, ni ofender las buenas costumbres así como que debe tener un contenido eminentemente humano; con relación al patrimonio, éste puede estar formado por cualquier clase de bienes o derechos, excepto aquellos que conforme a la ley sean personales de su titular, por tanto, podrán ser de propiedad de una persona física o moral. Por ello se dice que puede constituirse un contrato de fideicomiso con toda clase de derechos cuando éstos sirvan a la realización del fin para el que se constituyó el fideicomiso.

Dentro de los elementos personales nos encontramos el del fideicomitente que es la persona física o moral que crea el fideicomiso y lo hace por un acto unilateral y de voluntad (Art. 352 L.G.T.y O.C.). De acuerdo con el Artículo 349 de la Ley antes citada sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas y morales que tengan la capacidad necesaria para disponer y así poder hacer la afectación de los bienes que el fideicomiso implica, por tanto, es un " acto de disposición " y por tal razón supone en quien lo constituye, facultades de esta naturaleza sobre los bienes que trata de afectar. Atendiendo a la Ley arriba citada, pueden ser fideicomitentes, el mandatario o el representante, suficientemente autorizado, las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando la guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades; por fiduciario debemos entender de acuerdo con el Artículo 346 de la Ley ya antes mencionada así como del Artículo 44 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sólo pueden ser fiduciarias las personas morales, sociedades o instituciones de crédito que disfruten de previa autorización para operar este tipo de negocios. Dentro del fideicomiso al fiduciario le corresponde la obligación de desempeñar un servicio, que es la ejecución del propio fideicomiso, el cual sólo puede ser realizado por una institución fiduciaria, la que en ningún caso puede ser la propietaria de los bienes que integran el patrimonio del fideicomiso; el fideicomisario es el beneficiario en el contrato de fideicomiso y pueden fungir como tal, una o varias personas físicas o morales, con el único requisito de que tengan la capacidad necesaria para poder recibir el beneficio emanado del fideicomiso (Art. 348 L.G.de

T.O.C.). En el contrato de fideicomiso se puede autorizar de acuerdo con la ley sin la necesidad de señalar o determinar fideicomisario, pues en realidad siempre existe éste, ya que se debe aceptar que toda constitución de fideicomiso siempre debe tener un fin o beneficio humano.

¿ Cuales son los derechos del fideicomisario -- cuando éste reúne los requisitos expresados en la ley y en el contrato de fideicomiso ? El fideicomisario tiene el derecho de exigir al fiduciario el cumplimiento del fideicomiso y de atacar la validez de los actos que éste cometa en su perjuicio de mala fé o en exceso de las facultades que le correspondan. Además, el fideicomisario por disposición legal no debe usar ni disponer de los bienes que integran el patrimonio del fideicomiso, salvo que así se exprese en el contrato de referencia. Por ello se dice que el fideicomisario o beneficiario en muchos casos no es el propietario del patrimonio del fideicomiso, dado que éste puede ser indefinido.

Por otra parte, el fideicomisario puede reivindicar, cuando sea procedente, los bienes y derechos que constituyen el patrimonio del fideicomiso cuando éstos hayan salido de éste, como con secuencia de faltas del fiduciario. Claro que por ese hecho, el fideicomisario no puede adquirir la posesión de los bienes, sino que debe devolverlos o reintegrarlos al patrimonio para que el nuevo fiduciario que sea nombrado prosiga su ejecución. Cuando no existe fideicomisario de terminado por la Ley, los beneficiarios pueden ser todas las personas que, llenando ciertos requisitos, se hagan merecedores del beneficio del fideicomiso. Esto sucede en fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, ya que se determina en ellos al fiduciario y al fideicomitente, pero no se especifica al fideicomisario. (9)

En relación a las formas del fideicomiso éstas pueden ser de tres clases: de inversión, de administración, y por último de garantía, en este caso sólo estudiaremos el fideicomiso de inversión, que es aquél en que el encargo hecho por el fideicomitente al fiduciario es el de conceder préstamos con un fondo constituido al efecto.

(9) El Fideicomiso Estatal en México Institución de Fomento Económico.- Cuauhtemoc Cabrera Bretón. México 1967.- pag. 55.

¿ Sobre qué Ley se apoya el estado mexicano para crear un fideicomiso estatal manejado por un organismo descentralizado y de dónde proviene su facultad en materia económica ? Al abordar este tema se debe estudiar primeramente lo que significa el intervencionismo estatal y para ello se afirma " intervencionismo de estado es toda acción calificada que realiza el gobierno, con el propósito de cumplir por una parte, con sus funciones tradicionales, y por otra, con las nuevas atribuciones de naturaleza económica y social que tiene que desempeñar para elevar los niveles de vida de la población, mediante una justa distribución del dividendo nacional ". (10)

Tomando como base esta afirmación, puede sustentarse que el gobierno interviene en la vida económica para lograr una de sus metas principales, la consecución del bien público temporal. En México, la intervención del gobierno en la economía es y ha sido para evitar desperdicios de los escasos recursos y procurar su mejor conservación y su máximo aprovechamiento. Por último, el gobierno interviene con el objeto de coordinar los esfuerzos de sus gobernados, de ayudarlos a encausar sus acciones a la obtención de los satisfactores, todo ello en una forma indirecta.

Las leyes sobre las que se apoya el estado mexicano para poder crear un fideicomiso estatal manejado por un organismo descentralizado y en general su facultad en materia económica, son las siguientes:

Artículo 73 Constitucional .- Este artículo faculta al congreso de la unión para legislar en materia económica como son : la imposición de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; aquí observamos la imposición que en materia económica posee el estado para cubrir el presupuesto de ingresos de la federación del cual un 10 % ad-valorem se aplica sobre el impuesto a la importación a las fracciones denominadas " genéricas ", mismo que se destina para integrar el fondo para el fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados; igualmente sobre la forma más productiva en que deben ser canalizados los créditos; por último la facultad de establecer instituciones de crédito y el banco de emisión único (Banco de México S.A.) mismo que maneja al FOMEX.

Artículo 131 Constitucional.- En este artículo se apoya el estado para regular la actividad económica que constituye la base jurídica de la regulación del comercio exterior, de la estabilidad de la producción del país y, de cualquier otro objetivo de beneficio colectivo. En este artículo se faculta al Gobierno Federal para gravar las mercancías de importación y exportación así como para " aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras"; aquí observamos la facultad del estado para aplicar el aumento del 10 % ad-valorem sobre el impuesto a la importación a las fracciones denominadas "genéricas" .

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.-

Respecto a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, puede decirse que en ella se faculta al gobierno para intervenir en los diversos aspectos del proceso económico; por medio de esta ley se ha colocado al propio gobierno para actuar y corregir las irregularidades de la economía. Aquí observamos la intervención del estado que en materia económica lleva al cabo creando el FOMEX.

Ley Para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos

Descentralizados .- Con relación a esta ley se puede afirmar que es un instrumento de supervisión financiera y control administrativo del ejecutivo federal, para las empresas en las que él es accionista mayoritario o participante; esta ley enumera los requisitos que deben cubrir los organismos descentralizados así como las empresas de participación estatal. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autoridad máxima encargada de realizar el control y vigilancia de dichas empresas y organismos. Para ello se le faculta a solicitar informes, practicar auditorias, glosar las cuentas, revisar y vetar los presupuestos y programas anuales, calificar las erogaciones, promover innovaciones, fijar responsabilidades, autorizar la cancelación de los créditos, nombrar el personal de vigilancia, así como representantes de las sesiones de los consejos administrativos. Por otra parte, menciona la vigilancia que debe hacer de los fideicomisos federales. Aquí vemos la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de otorgar fideicomisos federales y controlar y vigilar éstos, sobre el cumplimiento de las actividades que en cumplimiento de dichos fideicomisos llevan al cabo los organismos descentralizados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente y el Banco de México S.A. es el fiduciario en el manejo del FOMEX).

Con estas bases jurídicas el Gobierno Federal crea el Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de -- 1962, en su inciso 4 de la fracción X del artículo lo., estableciendo un impuesto adicional del 10 % sobre el valor de las importaciones de mercancías consideradas como de lujo, cuyo producto instituiría los recursos de un fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados. (11)

La administración del FOMEX, como se asienta también en dicha ley, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México S.A., y para este fin, se firmó un contrato de fideicomiso en virtud del cual el lo, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (fideicomitente), entrega el producto del impuesto citado al Banco de México S.A. (fiduciario), para que éste lo administre en beneficio de los exportadores mexicanos (fideicomisarios).

Al respecto, el Lic. Miguel Mancera afirma -
 " . . . Este fondo, que el Banco de México S.A. administra en fideicomiso, proviene del producto de un impuesto de 10 % ad-valorem sobre la importación de ciertas mercancías, y tiene los siguientes propósitos: suministrar recursos adicionales de origen no inflacionario para el financiamiento de las exportaciones a través del redescuento a los bancos y a las financieras; a ser posible, que las instituciones de crédito que no disponen de recursos suficientes en su depósito obligatorio, por no tener pasivos sustanciales en moneda extranjera, puedan también participar en el financiamiento de las actividades de exportación; y otorgar garantías de crédito a la exportación. El otorgamiento de garantías por 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." (12)

(11) En razón de los convenios celebrados con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- las importaciones procedentes de estos países gozan de un trato preferencial y, por tanto, no causan el impuesto adicional del 10 %

(12) Evolución del Sistema Mexicano de Financiamiento a las Exportaciones de Productos Manufacturados.- VIII Reunion de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano.- Buenos Aires Arg.-Lic.Miguel Mancera.- 1966 - pag.6

El 29 de junio de 1963, el FOMEX comenzó a operar con un fondo de 35 millones de pesos. En un principio, esto es en 1962, el impuesto adicional del 10 % ad-valorem sólo se aplicaba a determinadas fracciones del impuesto general de importaciones (13); las Leyes de Ingresos de la Federación para los años siguientes han ratificado el destino del mencionado producto; posteriormente, con objeto de incrementar los recursos del FOMEX, en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1964 en su artículo 17, se amplió la aplicación del impuesto en cuestión a las fracciones " genéricas " .

Asimismo, el FOMEX cuenta con líneas revolventes de crédito obtenidas con intermediación de Nacional Financiera, S.A., del Banco Interamericano del Desarrollo (BID); en los términos y condiciones que señala el " Programa de Financiamiento a las Exportaciones Interlatinoamericanas de Bienes de Capital ", establecido por dicho organismo.

En suma, el FOMEX, es un conjunto de recursos en su mayoría presupuestales, que se han venido constituyendo, con el producto de un impuesto adicional del 10 % ad-valorem que grava la importación de los productos que se encuentran dentro de las fracciones " genéricas ", y con recursos externos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por último, podemos señalar que el propósito de la creación del FOMEX fue el de colocar al exportador mexicano de artículos manufacturados, mediante el programa financiero del fondo, en posición de competir con productores de otras naciones por cuanto se refiere al financiamiento de ventas a plazo, y tasas de intereses. Por otra, con el objeto de hacer competitiva la exportación, cubriendo costos tales como el de transporte ferroviario, lo que es acordado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Estudios Hacendarios.

(13) La lista de estas fracciones fue publicada en el " Diario Oficial de la Federación " de 17 de marzo de 1962.

3.- FUNCIONES DEL COMITE TECNICO

El Comité Técnico del Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, funge como autoridad máxima dentro de dicho fondo y se encuentra integrado por tres elementos: propietarios, suplentes y funcionarios.

Los propietarios se forman por los siguientes representantes: Subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Director de Estudios Hacendarios de dicha Secretaría, Subdirector del Departamento antes citado de la mencionada Secretaría, Director del Banco de México S.A. y Subdirector de ésta misma Institución.

Los suplentes se formarán por nombramiento que hagan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México S.A., y en total estará integrado por seis miembros.

Los funcionarios se forman por el Administrador y Subadministrador del FOMEX.

Dentro de las funciones del Comité Técnico del FOMEX encontramos las siguientes: la de resolver todo lo relativo al buen manejo y funcionamiento del fondo; la de solicitar, si el caso lo amerita, el financiamiento extranjero para aumentar la capacidad del fondo; la de señalar las formas de operación que las necesidades económicas del país lo vayan requiriendo en materia de financiamiento a las exportaciones; señalar las tasas de intereses con las que va a operar el fondo y las tasas máximas con las que pueden operar las instituciones de crédito para las diferentes formas de financiamiento; aprobar o rechazar las solicitudes que le presenten las instituciones financieras y en su caso el exportador, para que el fondo se encargue de financiar la operación, pudiendo requerir la documentación necesaria para dicho fin; la de firmar contratos de garantía y de apertura de líneas de crédito etc.

Las resoluciones del comité Técnico son inap

lables por tanto las instituciones financieras y el exportador carecen del medio legal para impugnar dichas resoluciones.

Sería muy conveniente que el FOMEX estudiara la posibilidad de crear un comité revisor que se encargara de estudiar las resoluciones dadas por el Comité Técnico, sobre las solicitudes presentadas a él, por las instituciones de crédito o el exportador, cuando éstas fuesen impugnadas. La base legal para poder crear este comité -revisor es la de que, en todo contrato de fideicomiso, el fideicomisario tiene derecho a exigir del fiduciario cuando aquél cumpla con lo establecido en el contrato de fideicomiso, de su derecho como beneficiario, ya que, el fondo no se integró para beneficio propio, si no en beneficio -- del exportador mexicano.

4.- FORMAS COMO OPERA EL FONDO.

Primeramente haremos un breve desarrollo de los mecanismos crediticios en lo relativo a la evolución de las operaciones elegibles por el FOMEX: (14)

El 29 de junio de 1963, el FOMEX inició sus -- operaciones pudiendo sólo financiar con sus recursos las ventas a plazo medio (de 181 días a 5 años) de bienes de consumo durable y de bienes de capital, respecto de los cuales se hubiera estipulado un pago al contado superior al 20 % del valor de la mercancía.

El 12 de febrero de 1964, se hicieron modificaciones al financiamiento de las exportaciones con recursos del depósito obligatorio y éstas fueron las de suprimir el requisito, en el sentido de que los títulos de crédito que tomaran los bancos o financieras tuvieran que estar avalados por bancos del primer orden del exterior. Otra modificación fue la de ampliar el plazo máximo de los títulos de crédito -susceptibles de ser adquiridos por los bancos y las financieras, a tres

y siete años respectivamente.

El 28 de mayo de 1964, hubo ligeras modificaciones a las reglas de operación del FOMEX, conforme a las cuales éste quedó facultado para refinanciar no solamente créditos expresados en dólares norteamericanos, si no también los denominados en pesos mexicanos. Esta medida fue para facilitar las operaciones con Centroamérica, ya que, los convenios de créditos recíprocos firmados entre el Banco de México S.A. y cada uno de los bancos centrales de los países Centroamericanos, en los cuales se acordó de concertarse en monedas nacionales.

El 5 de febrero de 1964, las reformas a las reglas de operación del fondo consistieron en establecer que además de financiar las exportaciones de bienes de consumo durable y de bienes de capital, también entrarían dentro del refinanciamiento con recursos del FOMEX todos los demás productos manufacturados, siempre que éstos fueran hechos en México. Igualmente se facultó al FOMEX para refinanciar créditos a plazo menor de 180 días, dedida que fue absolutamente necesaria al quedar abierto el apoyo del FOMEX a las exportaciones de toda clase de manufacturas. Por último, para ser más flexibles las disposiciones relativas a las condiciones de pago a que deberían sujetarse las exportaciones, se suprimieron las reglas que determinaban dichas condiciones, sustituyéndolas por la siguiente: " cuando las ventas se concierten a crédito, el plazo de dicho crédito, su forma de amortización y la proporción que represente del valor de la mercancía deberán estar de acuerdo, en todo caso, con las prácticas del mercado internacional respecto del producto de que se trate ".

El 23 de julio de 1965, por medio de una circular, el Banco de México S.A. dio a conocer una lista de las fracciones de la tarifa del Impuesto General de Exportaciones correspondientes a productos que podrian considerarse manufacturados para efectos del financiamiento de exportaciones, ya fuera con recursos del depósito obligatorio o del fondo. Estas fracciones se refieren a los productos químicos, productos elaborados de consumo final, productos semielaborados de consumo industrial y bienes de capital. El criterio que se siguió para considerar un producto "hecho en México", debería de tener un porcentaje nacional de su costo directo de producción no inferior al 50 % (15)

(15) Por costo directo debe entenderse, como señala el Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y

El 2 de julio de 1965, el sistema de financiamiento a las exportaciones había estado enfocado exclusivamente a las ventas a plazos al exterior. Con esta fecha se amplió el sistema autorizando a los bancos comerciales y financieras para que utilizaran sus recursos del depósito obligatorio en el financiamiento de la producción y las existencias de bienes manufacturados que se destinarán a la venta al exterior. De esta manera quedaron atendidas con financiamiento adecuado las sucesivas etapas del proceso de exportación, o sea, la producción, al mantenimiento de existencias de productos terminados y las ventas. Cabe mencionar que dentro de esta autorización cabe todo tipo de productos manufacturados, suprimiéndose el requisito de que tuvieran que ser de consumo final o bienes de capital, que hasta la fecha indicada estaba en vigor.

El 25 de noviembre de 1965, atendiendo el Banco de México S.A. a la circunstancia de que habían sido agotados las capacidades de los bancos privados sobre el porcentaje del depósito obligatorio, consideró conveniente ampliar el porcentaje mencionado, además se introdujo una interesante modalidad respecto de la utilización de los recursos del depósito obligatorio, en el sentido de que, podrían invertirse no solamente en títulos de crédito, sino en créditos en general, con lo cual se abrió el campo para que los bancos mexicanos intensificaran sus operaciones de aceptación por cuenta y orden de bancos del extranjero, operaciones que tienen como contrapartida créditos en libros contra estos últimos bancos.

El 30 de marzo de 1966, se adicionaron las reglas de operaciones del FOMEX, estableciendo las bases para un novedoso tipo de operaciones; el financiamiento a la prestación de servicios en el exterior por empresas mexicanas. La prestación de estos servicios, sobre todo los de ingeniería, se consideran de gran importancia no sólo por los ingresos de divisas que a través de ellos puedan obtenerse directamente, sino porque en numerosas ocasiones promueven de manera eficaz las exportaciones del país que los suministra. Por ejemplo, en caso de que una firma mexicana de ingeniería

Necesarias la suma de materias primas y artículos terminados o semiterminados que integren el producto resultante de la transformación; los combustibles; energía eléctrica; los salarios y depreciación que en ningún caso excederá del 10 % del total de los costos.

lleve al cabo los estudios y diseños para construir una carretera en el exterior, es probable que especifique el uso de materiales y equipo obtenibles en México para la construcción de dicha carretera.

En el propio 30 de marzo de 1966, se hizo otra adición a las reglas de operación del fondo, encaminada a que los recursos de éste pudieran emplearse también en el financiamiento de la producción y existencias de manufacturas que se destinaran a la venta al exterior.

El 10 de octubre de 1966, el Banco de México S.A. expidió una circular en la que anunció a los bancos de depósito del país su disposición para abrirles líneas de crédito hasta por una cantidad equivalente al uno por ciento de su pasivo exigible, para el redescuento de títulos a plazo no mayor de 180 días, provenientes de exportaciones de productos mexicanos de cualquiera clase. Esta medida se tomó principalmente, para que el sistema bancario del país contara con recursos suficientes y a tasa de interés adecuadas para el financiamiento de las ventas al exterior de materias primas y productos de escasa elaboración, cuya exportación no es susceptible de ser financiada con los recursos del depósito obligatorio o del FOMEX.

El 31 de marzo de 1967, por medio de una circular, el Banco de México S.A. informó a los bancos de depósito y ahorro y a las sociedades financieras del país, que con fundamento en el último párrafo del Artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 1967, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México S.A. convinieron en la ampliación de los beneficios de las garantías del FOMEX, pudiendo extenderse a las exportaciones de materias primas, así como con la finalidad de que pueda ponerse 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. (16)

(16) Datos tomados de la Circular No. 1608/67 de fecha 31 de marzo de 1967.- Banco de México S.A.

Con fecha 21 de junio de 1969, el Comité Técnico del FOMEX acordó modificar las reglas de operación de dicho fideicomiso de manera que pudieran ofrecer a la industria mexicana y a las instituciones de crédito del país facilidades financieras más amplias y adecuadas para operar en el campo de la sustitución de importaciones de bienes de capital. Además, el propio comité aprobó ciertas modificaciones al texto de las citadas reglas tendientes a dar mayor agilidad a los mecanismos operativos del mencionado fideicomiso.

En esencia, las referidas modificaciones consistieron en lo siguiente: suprimir la determinación trimestral de las tasas de interés del FOMEX así como de las tasas máximas de interés que las instituciones de crédito puedan cargar a los exportadores, en las operaciones que se financien con recursos del FOMEX; la de hacer más flexibles las disposiciones que rigen las operaciones de apoyo a la sustitución de importaciones de equipos e instalaciones, sin perder de vista el objetivo primordial de llevar a efecto dicha sustitución de importaciones sobre bases económicas; por último, la de adicionar un capítulo en que se establecen las reglas para el financiamiento a la producción de equipos e instalaciones, cuando su venta en el mercado nacional sustituye importaciones de bienes semejantes de procedencia extranjera. Al respecto, se ha tomado en consideración que para que la industria mexicana fabricante de este tipo de bienes pueda competir más eficazmente en licitaciones internacionales con proveedores del extranjero resulta conveniente otorgarle el financiamiento a bajo costo para manufacturar dichos bienes. (17)

Pasaremos ahora al análisis de las diversas reglas de operación con las que opera el FOMEX actualmente: (18)

A.- Operaciones de apoyo a la exportación. - Disposiciones Generales. - La materia de la exportación deberá estar constituida por un producto o un servicio mexicano; El pago de la mercancía o servicio se pactará en moneda mexicana o en dólares de los Estados Unidos de América; cuando el pago de la mercancía o servicio se pacte en abonos, el plazo y forma de amortización del crédito y la proporción

(17) Circular No. 1663/69 de fecha 21 de junio de 1969. - Banco de México S.A.

(18) Datos tomados de la circular citada. - (1663/69)

que éste represente del precio de la mercancía o servicio, deberán estar de acuerdo, en todo caso, con las prácticas del mercado internacional, respecto del producto o servicio de que se trate.

I. - Operaciones de redescuento. - El FOMEX podrá redescantar con cargo al fondo, los créditos relacionados con ventas de productos manufacturados o prestación de servicios al exterior que se hayan llevado al cabo por medio de los bancos de depósito y ahorro y a las sociedades financieras del país; asimismo, podrá redescantar a las citadas instituciones créditos para financiar la producción y o las existencias de bienes manufacturados que se destinen a la venta al exterior.

Las características principales del refinanciamiento con recursos del FOMEX, de la producción de manufacturas que se destinen a la venta al exterior son: el exportador estará condicionado a que disponga ya del pedido en firme de la mercancía relativa; el exportador podrá a su propia elección escoger hasta por el costo directo de la fabricación de la mercancía o hasta por el 70 % del precio, L.A.B. fábrica, de la misma; su plazo es igual al período de producción de los bienes, entendiéndose éste como el lapso normalmente comprendido desde la adquisición de las materias primas y/o bienes semielaborados requeridos para la fabricación de la mercancía, hasta el embarque de ésta; en caso de que esta mecánica de refinanciamiento no resulte adecuada para un exportador, debido, por ejemplo, a que los pedidos tengan que surtirse muy rápidamente con mercancías ya terminadas el fondo puede acordar con la institución de crédito intermediaria un sistema ad-hoc de refinanciamiento para dicho exportador.

La fórmula como el FOMEX refina las existencias de bienes con destino a la venta al exterior es: podemos indicar que varía según las circunstancias de cada caso, por lo cual el FOMEX está dispuesto a establecer un sistema especial para el exportador, de acuerdo con la institución de crédito que actúe como intermediaria. Sin embargo, existe una característica en esta clase de refinanciamiento en el que el monto de los mismos no debe exceder del costo de las mercancías respectivas puestas en la bodega en donde se almacenen, ya sea en el país o en el extranjero.

ciones de servicios el FOMEX ha dispuesto a considerar con las instituciones de crédito intermediarias un procedimiento igual que en el caso de las existencias.

En relación a la producción y/o existencias de bienes manufacturados, el porcentaje de elaboración nacional en el costo directo de la producción deberá no ser inferior al 50 %, para que el FOMEX pueda hacerse cargo del refinanciamiento; se entenderá por costo directo de producción la suma del costo de: las materias primas y artículos semiterminados o terminados integrantes del producto resultante de la transformación, puestos en fábrica; los combustibles y otros materiales necesarios para la transformación, también puestos en fábrica; la energía directamente utilizada en la transformación, los salarios y demás prestaciones derivadas de los contratos de trabajo de los obreros que intervienen directamente en la producción; y la depreciación de maquinaria y equipo, así como la amortización de construcciones e instalaciones. Este último concepto en ningún caso deberá exceder del 10 % del total de los renglones anteriores.

La forma en que la institución interesada en utilizar las facilidades de redescuento del FOMEX, será la de solicitar a éste el otorgamiento de una línea de crédito. Una vez que el Comité Técnico del FOMEX acuerde favorablemente la solicitud, celebrará un contrato de apertura de línea de crédito con la institución mencionada, con fundamento en la cual puedan refinanciarse una o más operaciones de exportación. Previamente a efectuar redescuentos con cargo a la línea de crédito a la que nos estamos refiriendo, la institución acreditada deberá dar a conocer al FOMEX las características de la operación o contratación respectiva, acompañando los comprobantes correspondientes en caso de que éste los requiera.

En aquellos casos en que el FOMEX lo estime conveniente, podrá exigir que el refinanciamiento de operaciones con cargo a sus recursos, se efectúe mediante la emisión, por parte de la institución de crédito, de pagarés a favor del propio fiduciario, con garantía colateral de los documentos a cargo de empresas extranjeras, que correspondan a las exportaciones respectivas.

Por último, el FOMEX determinará las tasas de

intereses con las cuales operará, así como las tasas máximas de intereses que las instituciones de crédito podrán cargar a los exportadores en las operaciones que se financien con recursos del fideicomiso. Las modificaciones que se hagan a las tasas referidas no afectarán a las operaciones individuales, cuya aprobación haya sido ya comunicada por el FOMEX.

Anteriormente a la circular del 21 de junio de 1969, dada por el Banco de México S.A., el FOMEX determinaba trimestralmente las tasas máximas de intereses que las instituciones de crédito podían cargar a los exportadores en esta clase de operaciones. Actualmente, el FOMEX determina las tasas máximas de intereses con las que operarán las instituciones de crédito en el financiamiento de esta clase de operaciones. El FOMEX, toma en consideración para señalar las tasas máximas de intereses, el costo del crédito para exportadores de otros países, ya que uno de los objetivos del FOMEX es colocar al exportador mexicano en la misma situación que guardan los exportadores de las naciones más adelantadas por cuanto a financiamiento de sus operaciones se refiere. Debe puntualizarse que el FOMEX determina solamente tasas máximas de intereses, por lo cual, es perfectamente factible que, en operaciones con garantías adecuadas, el exportador obtenga, el financiamiento correspondiente a tipos inferiores a los máximos establecidos.

II.- Operaciones en garantía .- El FOMEX podrá otorgar su garantía para proteger a los exportadores mexicanos o a las instituciones de crédito del país, contra los siguientes riesgos:

La inconvertibilidad y/o intransferibilidad de los fondos que el importador y/o su coobligado, si lo hubiere, entreguen a las instituciones autorizadas en sus respectivos países, para efectuar el pago de la exportación o del crédito derivado de ella; la falta de pago del crédito derivado de la exportación originada directamente por la requisición, expropiación o confiscación de los bienes del importador y de su coobligado, si lo hubiere, llevada al cabo por una autoridad gubernamental, siempre y cuando el acto de la autoridad se realice sin existir causa imputable al uno o al otro; la falta de pago del crédito derivado de la exportación, o a consecuencia de disposición expresa de carácter general de una autoridad gubernamental, que impida al

importador y a su coobligado, si lo hubiere, efectuar dicho pago; y por la falta de pago del crédito derivado de la exportación, por causa de incumplimiento del importador y de su gerente, si lo hubiere, siempre y cuando el uno o el otro fueren un banco o bien una entidad pública o de servicio público, aceptables para el fiduciario.

El FOMEX, por tanto, puede otorgar garantías contra riesgos políticos a que están expuestas las ventas al exterior de productos mexicanos y los créditos a cargo de empresas extranjeras que se deriven de dichas ventas.

Aquí debemos de señalar que a partir del 31 de marzo de 1967, las garantías del FOMEX se pueden extender no sólo a las exportaciones de productos manufacturados, si no también a las exportaciones de materias primas.

Los beneficiarios de las garantías del FOMEX pueden ser los exportadores o las instituciones de crédito mexicanas que los financian. Las garantías son a favor de las instituciones de crédito cuando los exportadores les han endosado los documentos respectivos sin su responsabilidad.

¿ Qué debe entenderse por riesgos políticos ?

En términos generales, puede decirse que los riesgos políticos se refieren a la falta de recuperación de créditos por circunstancias distintas a la insolvencia, iliquidez o mala fé de los respectivos deudores. También se considera como riesgo político, la eventual falta de recuperación de créditos por incumplimiento de los obligados, cuando éstos son entidades públicas o de servicio público.

La garantía del FOMEX nunca excederá del 90 % del precio del bien o servicio objeto de la exportación, o del importe del crédito derivado de ésta, y su otorgamiento estará condicionado a que se satisfaga los siguientes requisitos: deberá haber cupo para el país de que se trate, según la distribución de recursos por países que el FOMEX haya determinado; y cuando se ampare uno o más de los riesgos señalados anteriormente, con excepción del " inconvertibilidad" y/o intransferibilidad de los fondos . . . ", la obligación de pago del

importador y/o del banco del exterior deberá documentarse precisamente con títulos de crédito pagaderos en lugar aceptable para el fiduciario.

Para obtener la garantía del FOMEX, el interesado, ya sea un exportador o una institución de crédito, presentará una solicitud por escrito al fiduciario, en la que haga constar los términos de la exportación relativa y que efectivamente se trate de una venta de productos de origen mexicano o de prestación de servicios mexicanos. En caso de que el FOMEX lo requiera, el interesado le proporcionará los comprobantes correspondientes. Si la solicitud referida fuere aprobada por el Comité Técnico, se suscribirá un contrato de garantía entre el fiduciario, por una parte, y el beneficiario de dicha garantía, por la otra.

El beneficiario de la garantía pagará primas al fiduciario cuyo importe será determinado por éste último, en función de la naturaleza de la operación y de los riesgos que se amparen.

Hasta el 90 % del importe de los títulos de crédito con que se documente el adeudo del importador, será el porcentaje del valor susceptible de ser garantizado contra riesgos políticos,

El FOMEX puede garantizar tanto operaciones documentadas con giros a la vista, como operaciones a crédito, si el plazo de éste no excede de 5 años. La garantía del FOMEX puede otorgarse respecto de créditos a plazo mayor de 5 años sólo en aquellos casos en que, por la competencia internacional, el exportador se vea precisado a conceder un término que exceda el límite máximo señalado.

Sólo será indispensable que los créditos garantizados por el FOMEX esten avalados por un banco del exterior cuando se quiera amparar los siguientes riesgos políticos: la falta de pago del crédito derivado de la exportación originada directamente por la requisición, expropiación o confiscación de los bienes del importador y de su coobligado, si lo hubiere, llevada al cabo por una autoridad gubernamental, siempre y cuando el acto de la autoridad se realizare

sin existir causa imputable al uno o al otro; y la falta de pago del crédito derivado de la exportación, a consecuencia de disposición expresa de carácter general de una autoridad gubernamental, que impida al importador y a su coobligado, si lo hubiere, efectuar dicho pago.

Los datos que debe expresar la solicitud para obtener la garantía del FOMEX son los siguientes: expresar los principales términos de la exportación respectiva, o sea, la naturaleza de la mercancía, su porcentaje de fabricación nacional, el precio pactado con el comprador, el nombre de éste, la proporción de pago diferido, el plazo del crédito, el tipo de interés a cargo del importador, la institución de crédito del exterior que, en su caso, garantice la operación, y las características de los títulos con que se vaya a documentar el adeudo. Asimismo, debe expresar el riesgo o riesgos que se desea queden amparados por la garantía. En caso de que, el interesado sea un exportador, la solicitud la presentará a través de un banco o sociedad financiera.

¿ Deberá formularse una solicitud para cada exportación ? Si el exportador prevé una corriente de ventas al exterior concertadas sobre la base de pago contra letra a la vista, o bien sobre la base de crédito a plazo no mayor de 360 días puede solicitar que se le conceda una garantía susceptible de amparar varias operaciones, semejante a lo que en materia de financiamiento sería una línea de crédito. En este caso, la solicitud no tiene que expresar todos los datos indicados en el punto anterior, si no solamente la naturaleza de la mercancía, el país de destino de las exportaciones y el plazo aproximado que se concederá a los compradores para el pago; el detalle de cada operación se comunica al FOMEX hasta que se conoce. Tratándose de ventas con pago diferido a más de 360 días, por lo regular debe hacerse una solicitud detallada para cada operación, ya que estas transacciones suelen ser de una cuantía considerable y no se efectúan en forma tan continua como las anteriores. Si la solicitud es aprobada por el comité técnico se procederá a firmar un contrato de garantía entre el fiduciario y el beneficiario de la garantía, y si éste es un exportador, se requerirá la intervención de la institución de crédito mexicana que vaya a participar en la cobranza de los documentos.

De acuerdo con las primas que deberán pagar

los interesados para obtener la garantía del FOMEX, el Licenciado Jorge A. Carrillo, nos explica: " la tarifa para el cálculo de las primas consiste en una tabla de tasas porcentuales, aplicables al valor principal de los créditos, los cuales actualmente van desde 0.125 % - hasta 4.05 % (la tarifa comprende créditos hasta de 5 años plazo). Estas tasas no son por tiempo si no que se aplican una sola vez." (19)

III. - Operaciones de Compensación por Costo de Garantía Bancaria del Exterior. - A solicitud que presenta el exportador de productos manufacturados, a través de un banco de depósito y ahorro, o de una sociedad financiera, se considerará la posibilidad de cubrir, en favor de dicho exportador, parte del costo de la garantía bancaria del exterior que estime adecuada pedir al importador, -- siempre y cuando ese costo sea a cargo del propio exportador.

El FOMEX al examinar la posibilidad de cubrir parte del costo del aval u otra garantía bancaria del exterior, considerará el importe de dicho costo, la institución bancaria que otorgue la garantía, la tasa de interés que tengan que pagar el importador y el exportador, los términos ofrecidos por competidores de terceros países y otras circunstancias pertinentes.

Para que el FOMEX otorgue una compensación por costo de aval u otra garantía bancaria, se le deberá hacer entrega previa de los siguientes documentos; una constancia de este costo y de la normalidad del mismo expedida por la institución bancaria del exterior otorgante de la garantía; y una carta suscrita por la institución de crédito mexicana interesada, en la que se haga constar que efectivamente se trata de una exportación de productos nacionales manufacturados y en la que se proporcione la información que solicite el fiduciario en -- cuanto a los términos de la transacción, anexando la documentación -- correspondiente, en caso de ser requerida.

(19) Estímulos a la Exportación Puestos en Práctica por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México S.A. a través del Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados. - Lic. Jorge A. Carrillo - Primera Convención Nacional de Comercio Exterior organizada por ANIERM y AFIMEX, del 9 al 11 de noviembre de 1967. Guadalajara, Jal. pag. 9.

Los elementos que a juicio del FOMEX se tomarán en cuenta para resolver la solicitud, serán : se considerará el importe que tenga el costo del aval bancario, la institución que lo otorgue, la tasa de interés que vaya a pagar el importador por concepto del crédito relativo, la que vaya a resultar a cargo del exportador al descontarse los documentos, y las demás circunstancias que se estimen pertinentes.

B.- Operaciones de apoyo a la sustitución de importaciones de equipos e instalaciones.- Disposiciones Generales .-

A partir del 31 de marzo de 1967, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México S.A. estimaron conveniente que el Fondo 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. (20)

I.- Financiamiento de operaciones de compra-venta.- El FOMEX podrá apoyar las ventas al mercado nacional, de la industria mexicana fabricante de equipos e instalaciones destinados a la producción de bienes o servicios, mediante la aplicación, a elección del propio fiduciario, de alguna de las fórmulas que se expresan a continuación: redescuento total o parcial, a instituciones de crédito del país, del papel derivado de financiamientos que concedan para : ventas a plazos, a compradores finales o bien, adquisiciones al contado de -- compradores finales; y otorgamiento de ayudas destinadas a cubrir parte de los intereses de créditos que se obtengan, de instituciones mexicanas o extranjeras, para financiar ventas a plazos a compradores finales, o bien adquisiciones al contado de éstos.

Los bienes cuya venta o adquisición se financien con créditos respecto de los cuales el FOMEX conceda su apoyo, deberán ser equipos y/o instalaciones nuevas cuyo costo directo de -- producción, definido en los términos del . . . " el porcentaje de ela-

boración nacional en el costo directo de producción de los bienes cuya manufactura, existencias y/o ventas a plazos al exterior sean objeto de los financiamientos, no deberá ser inferior al 50 % del costo directo de producción " - en este tipo de operaciones por lo menos debe existir un porcentaje de elaboración nacional respecto al costo directo de fabricación, en un 60 % a pagos por bienes y servicios mexicanos utilizados.

Para obtener el apoyo del FOMEX será condición indispensable cumplir con los términos señalados en las " disposiciones generales a las operaciones de apoyo a la exportación " que se han descrito con anterioridad, que el precio FOB planta del productor, de los equipos y/o instalaciones a que alude el punto precedente, sea competitivo con el precio CIF puerto mexicano, de productos semejantes de procedencia extranjera. A este respecto, sin embargo, el FOMEX podrá, cuando a su criterio las circunstancias lo justifiquen, otorgar su apoyo aun cuando el precio FOB planta del productor, de dichos equipos y/o instalaciones, sea superior al precio CIF puerto mexicano, de los aludidos productos semejantes de procedencia extranjera.

Para poder obtener el apoyo del FOMEX, éste deberá disponer de información satisfactoria, que normalmente habrá de ser suministrada por los interesados, de que existe o que, de acuerdo con la situación vigente en los mercados internacionales, pueden obtenerse ofertas de crédito al comprador para la adquisición de equipos y/o instalaciones semejantes de origen extranjero, cuyos términos son sustancialmente más favorables para el acreditado que los de los financiamientos que usualmente se otorgan para la compra de los productos mexicanos competitivos.

Asimismo, deberá contar con información satisfactoria a criterio del propio FOMEX, de que la operación contribuirá a aumentar o sostener las ventas de fabricación nacional, de tal manera que éste puede hacer un uso adecuado de su capacidad productiva.

Además, será necesario que los propios interesados alleguen al FOMEX elementos de juicio que permitan a éste de

terminar si el producto extranjero, cuya importación pretenda sustituirse, puede tener acceso al mercado nacional.

Las condiciones de los créditos a los cuales se refieren los apoyos del FOMEX podrán ser equivalentes, pero no más favorables para el comprador final de los equipos y/o instalaciones respectivos, que los términos de las ofertas de financiamiento exterior que dicho comprador tenga, o de acuerdo con la situación vigente en los mercados internacionales pueda obtener, para la adquisición de los productos semejantes de procedencia extranjera. El FOMEX no necesariamente igualará los términos de crédito obtenibles en el exterior.

El FOMEX abrirá a las instituciones interesadas en que éste financie las operaciones de redescuento, líneas de crédito. En los contratos respectivos de apertura de crédito, se establecerá la obligación a cargo de las instituciones acreditadas, de reembolsar con oportunidad al FOMEX el valor de las disposiciones y de los intereses que se pacten, independientemente de que los obligados en los documentos objeto de redescuento les cubran o no el importe de éstos a su vencimiento.

El FOMEX determinará la tasa máxima de interés que las instituciones podrán cargar a los vendedores o a los compradores finales de equipos y/o instalaciones, en los créditos que él mismo redescuente total o parcialmente; así como la tasa de interés que el FOMEX cargará a las instituciones por concepto de redescuento, la cual no deberá ser inferior al 3 % anual.

Por último, el FOMEX determinará, el monto de las ayudas que se otorguen en relación con los créditos otorgados para ayudas destinadas a cubrir parte de los intereses de créditos que se obtengan, de instituciones mexicanas o extranjeras, para financiar ventas a plazos a compradores finales, o bien adquisiciones al contado de éstos. El monto de dichas ayudas en ningún caso deberá exceder del diferencial entre el importe de los dos conceptos siguientes: los intereses correspondientes al crédito que se obtenga para financiar la adquisición al contado o a la venta a plazos de los equipos y/o instala

ciones mexicanas; y los intereses que se causarían con motivo de créditos obtenibles para la adquisición de productos similares de procedencia extranjera.

II. - Operaciones de financiamiento a la producción. -

El FOMEX podrá otorgar su apoyo financiero a la industria mexicana - fabricante de equipos e instalaciones destinados a la producción de bienes o servicios, para manufacturar dichos equipos e instalaciones, cuando su venta en el mercado nacional sustituya importaciones de bienes semejantes de procedencia extranjera. Dicho apoyo sólo será otorgable cuando el proveedor, previa obtención del acuerdo por escrito del FOMEX para dar su apoyo, reciba la adjudicación del pedido como consecuencia de haber ganado una licitación internacional, y se otorgará a través de la aplicación, a elección del propio FOMEX, de alguna de las fórmulas que se expresan a continuación: descuento total o parcial, a instituciones de crédito del país, de papel derivado de los financiamientos que concedan para los efectos indicados; ayuda destinada a cubrir parte de los intereses de créditos que se obtengan de instituciones mexicanas para financiar la producción de los equipos e instalaciones de que se trata.

Los bienes cuya producción se financie con créditos respecto de los cuales el FOMEX conceda su apoyo, deberán ser equipos y/o instalaciones que satisfagan los requisitos establecidos -
" . . . corresponda por lo menos en un 60 % a pagos por bienes y servicios mexicanos utilizados en su fabricación . . . "

Las operaciones de descuento total o parcial, a instituciones de crédito del país del papel derivado de los financiamientos que se concedan para los efectos anteriormente indicados, se efectuarán con base en líneas de crédito que, al efecto, el FOMEX -- abrirá a las instituciones de crédito interesadas. En los contratos -- respectivos de apertura de crédito se establecerá la obligación a cargo de las instituciones acreditadas, de reembolsar con oportunidad al FOMEX el valor de las disposiciones y de los intereses que se pacten, independientemente de que los obligados en los documentos objeto de -- descuento, les cubran o no el importe de éstos a su vencimiento.

El FOMEX determinará la tasa máxima de interés que las instituciones podrán cargar a los productores de los equipos y/o instalaciones de que se trate, en los créditos que el FOMEX descuenta total o parcialmente, así como la tasa de interés que el FOMEX cargará a las propias instituciones por concepto de descuento, la cual en ningún caso deberá ser inferior al 5 % anual.

Igualmente, el FOMEX determinará el monto de las ayudas que se otorguen en relación con los créditos destinados a cubrir parte de los intereses de créditos que se obtengan de instituciones mexicanas, para financiar la producción de los equipos e instalaciones de que se trate.

Por último, deseo terminar este capítulo señalando en breve las operaciones realizadas por el FOMEX :

Por lo que se refiere al financiamiento de productos manufacturados que en forma específica el FOMEX se ha encargado de operar con las instituciones financieras del país, son: tubería de acero y cobre; instalaciones y equipo para la industria petrolera; planchas de acero; productos químicos y medicinales; comestibles elaborados, dentro de los que destacan aceites vegetales y licores; materiales para construcción; embarcaciones; alambre y cable de acero; papel y sus derivados; impresos y , aparatos domésticos y sus partes.

Por lo que toca al destino de los productos citados, éstos se han exportado en orden de importancia a Estados Unidos, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Costa Rica, Kuwait, El Salvador, Holanda, Venezuela, Alemania y Guatemala.

En cuanto a la importancia de los plazos de los créditos concedidos por el FOMEX figuran en primer lugar, los créditos de más de 5 años, que representan el 41 % del total concedido, siguiéndole en importancia, los créditos a plazo de 180 días cuyo monto representa el 39.2 %, los de 180 días a un año, con el 9.1 %, los de 2 a 5 años con el 7.3 % y por último los créditos a plazo de 1 a 2 años, con el 3.4 %.

Considerando los créditos a corto plazo, de -
hasta un año, y los créditos a medio plazo de hasta 5 años, éstos -
han sido de 48.3 % para los primeros y de 51.7 % para los segundos, -
deduciéndose con ello que el financiamiento a las exportaciones por -
parte de las instituciones, ha sido benéfico para los exportadores --
puesto que no existía en México hasta hace algunos años. un organis-
mo que realizara este tipo de operaciones.

C A P I T U L O Q U I N T O

FORMAS EN QUE INTERVIENE EL ESTADO EN EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO

- 1.- IMPORTANCIA DE LOS ESTIMULOS FINANCIEROS EN EL CO
MERCIO INTERNACIONAL DE MANUFACTURAS.
- 2.- CONVENIENCIAS DE TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA DE -
LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO.
- 3.- PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL FOMENTO DE LAS EX
PORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS.
 - A.- Estímulos Fiscales.
 - B.- Estímulos Financieros.
 - C.- Otros Estímulos.
- 4.- EL SEGURO AL CREDITO DE EXPORTACION

CAPITULO V

FORMAS EN QUE INTERVIENE EL ESTADO EN EL COMERCIO EXTE
RIOR MEXICANO1.- IMPORTANCIA DE LOS ESTIMULOS FINANCIEROS EN EL COMER
CIO INTERNACIONAL DE MANUFACTURAS.

Los productos altamente manufacturados han sido un elemento cuya presencia ha contribuido eficazmente al desarrollo del comercio internacional, por medio del financiamiento de las exportaciones se ha logrado constituir un medio importante de apoyo a la política comercial de países que, como los pueblos en proceso de desarrollo, requieren expandir sus exportaciones de productos manufacturados para consolidar su desarrollo económico.

Por otra parte, los créditos a la exportación, tradicionalmente a plazo medio, y el movimiento de capital a largo - plazo, constituyen formas complementarias de financiamiento y no sustitutivas en todo proyecto de inversión o desarrollo.

El comportamiento en la disponibilidad de créditos a la exportación, constituye una medida de estabilización económica, siendo una necesidad cuya satisfacción es de vital importancia en las relaciones comerciales y financieras de los países, tanto industrializados como en proceso de desarrollo.

En el ámbito internacional, el financiamiento

de las exportaciones debe apoyarse en una base multilateral de crédito a la exportación, de preferencia administrada por algún organismo internacional o regional de financiamiento ya existente. Dicho mecanismo no sólo complementaría los recursos de los organismos nacionales de crédito a la exportación, sino también proporcionaría a los países en proceso de desarrollo un reaseguro contra los riesgos comerciales que surgen de garantizar créditos de exportación a nivel nacional. Asimismo, procuraría omogeneizar las condiciones en que se ofrece el financiamiento y seguro al crédito de exportación y, en general, obtendría recursos adicionales de los mercados internacionales de dinero y capital con destino al financiamiento de las exportaciones. (1)

Con este tipo de sistema, se otorgarían recursos adicionales a los organismos especializados de los países exportadores; en el caso de los países industrializados, mediante el refinanciamiento de créditos a la exportación con vencimiento superior al tradicional de 5 años; en el caso de los países en proceso de desarrollo, mediante el otorgamiento de líneas de crédito y refinanciamiento de documentos.

Con la utilización de recursos multinacionales en el financiamiento de las exportaciones, rompe en cierta forma la característica de bilateralidad tradicional de los créditos de exportación. " Se alcanzaría un notable progreso si el vínculo que une los mercados de productos y los de capital pudiera romperse, y si tanto la compra como la operación crediticia pudieran efectuarse por separado en las mejores condiciones. Ello se lograría entre otras cosas, con un sistema internacional que obtuviera sus recursos en los mercados de capital más ventajoso ". (2)

En efecto, por una parte, los países importadores o prestatarios podrían realizar sus importaciones en el mercado más barato y, por otra parte, el país exportador o intermediario financiero - no tendría que financiar con sus propios recursos tanto la producción como la venta a crédito de la mercancía solicitada por el comprador, cuyas realizaciones óptimas pueden depender de la disponibilidad de factores fundamentalmente distintos.

(1) M. Sergio Vázquez Miranda. - ob. cit. pag. 67.

(2) C. Segré, - El Financiamiento a Plazo Medio de las Exportaciones. - CEMLA. - México, 1961, pag. 222.

El organismo multilateral de crédito a la exportación podría complementar los recursos de los sistemas nacionales de crédito a la exportación mediante el otorgamiento de préstamos directos a dichos sistemas y/o, fundamentalmente, mediante refinanciamiento de los títulos de crédito a la exportación redescontados por los organismos nacionales de financiamiento a las exportaciones, especialmente de aquellos documentos cuyo vencimiento sea a largo plazo. Asimismo, el organismo multilateral de crédito a la exportación, procuraría créditos para financiar la producción de fuertes pedidos de exportación, especialmente de artículos de alta manufactura.

En relación con esto, nos señala el Licenciado M. Sergio Vázquez Miranda en su obra citada, " En efecto, en algunos países industrializados, en razón del limitado tamaño del mercado de capital y de la carencia de una ventaja en los costos frente a las grandes facilidades ofrecidas por el mercado de dinero y por los bancos, es difícil obtener recursos para financiar créditos de exportación con vencimiento superior al tradicional de cinco años. La insuficiencia de estos recursos dificulta y distorsiona las condiciones en que se otorga los mencionados créditos de exportación. Este argumento, desde el punto de vista de los países industrializados, constituye uno de los principales motivos para recurrir al ámbito internacional como fuente proveedora de recursos a largo plazo para el financiamiento de las exportaciones ".

Por otra parte, la expansión de los créditos de exportación mediante el establecimiento de un fondo rotatorio tiene importantes efectos sobre el balance de pagos del país acreedor. En lo fundamental, dichos efectos se manifiestan en el stock de reservas internacionales del país prestamista.

Los países en proceso de desarrollo son estructuralmente importadores de capital y, por el contrario, de lo que sucede en los países industrializados, la constitución de un fondo rotatorio para el financiamiento de las exportaciones constituye, de hecho, una exportación de capital de un monto que, en los términos actuales de crédito y para países exportadores importantes, pueden elevarse a varias decenas de millones de dólares.

Podemos indicar que se registra una expansión de las exportaciones mediante créditos adicionales a plazo medio en -

países con capacidad de producción no utilizada, en razón del efecto - importación de las exportaciones adicionales, durante los primeros - años de expansión del crédito, es decir, hasta que se alcanza el monto revolvente deseado, se registra notorios descensos en las reservas internacionales del país acreedor; cuya magnitud variará según el efecto mencionado, esto es, según el contenido de importación en las nuevas exportaciones y de las importaciones inducidas para efecto del -- proceso multiplicador del comercio exterior.

Finalmente, los gobiernos de los países im-- portadores o prestatarios, así como los propios exportadores de los países prestamistas, han solicitado en repetidas ocasiones la necesidad de conceder créditos de exportación con plazo de amortización superior al tradicional de cinco años, especialmente cuando el país receptor se encuentra en etapas incipientes de industrialización y cuando las exportaciones objeto de financiamiento son artículos altamente manufacturados como los bienes de producción duraderos o bienes de inversión. Para contribuir a este problema, el organismo multilateral de crédito a la exportación podría refinanciar los documentos de crédito en poder de los organismos nacionales que tengan vencimiento superior al tradicional de cinco años.

En suma las observaciones anteriores constituyen fuerte argumento para establecer en el ámbito internacional una fuente multilateral de crédito a la exportación que no sólo proporcione recursos adicionales al financiamiento de las exportaciones, especialmente en los países en proceso de desarrollo, sino que sea capaz de obtenerlos a largo plazo.

Por otra parte, la conveniencia de homogeneizar las condiciones de oferta de los créditos de exportación, y la necesidad de obtener recursos de los mercados internacionales de dinero y capital para el financiamiento de las exportaciones, han impulsado a algunos países industrializados a establecer disposiciones de carácter internacional que suplan o corrijan dichas deficiencias.

Experiencias en países industrializados .- De bido a la deficiencia existente en los mecanismos nacionales de financia

ciamiento a las exportaciones han impulsado a los gobiernos de los países altamente industrializados a establecer medidas o prácticas regionales que corrijan dichas deficiencias.

Aunque han sido numerosas las propuestas que se han hecho para implantar dichas medidas, son pocos los esfuerzos que se han llevado al cabo en la práctica. Entre éstos, destacan los realizados en la Unión de Berna y en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE), en los cuales, como veremos más adelante, la mayoría de sus metas siguen siendo sólo proyectos.

La Unión d'Assureurs des Crédits Internationaux, mejor conocida como la Unión de Berna o Asociación Internacional de Aseguradoras de Crédito, a fin de evitar el desorden en la oferta de créditos a la exportación, pretende, mediante medidas de común acuerdo, coordinar las políticas respectivas de los países miembros y, en caso necesario, formar un frente común que oponer a las excesivas demandas de crédito de los países importadores. Sin embargo, podemos indicar que las disposiciones acordadas en la Unión de Berna, que han procurado alguna utilidad, sólo tienen el carácter de "acuerdos entre caballeros"; es decir, no de obligatoriedad física para los países miembros. En otras palabras, sus deliberaciones y acuerdos no son otra cosa que un intercambio informal de opiniones, que no obliga a los gobiernos a seguir una determinada línea de conducta. En efecto, cuando está en juego un pedido importante de exportación, algunos países miembros, avivados por las demandas de los exportadores, rechazan las recomendaciones de la Unión de Berna y otorgan facilidades a su propio criterio, agudizando así la competencia crediticia entre los países exportadores.

Una mayor atención merece los esfuerzos realizados por el "Grupo de coordinación de las políticas de seguro del crédito, de garantías y de créditos financieros", en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Dicho grupo fue establecido en 1960 con objeto de coordinar las políticas de los países miembros de la CEE, en materia de financiamiento a las exportaciones; de seguro al crédito de --

exportación y de estudiar las posibilidades de cooperación entre los - estados miembros, instituciones financieras privadas y organismos europeos de financiamiento para ampliar la base de los créditos otorgados a terceros países.

Dicho grupo ha ideado un procedimiento de - consulta que se aplica previamente al otorgamiento de créditos de exportación garantizados por el estado, o por cualquier otro organismo dependiente del estado; especialmente en todos los casos en que está previsto apartarse de las reglas establecidas por la Unión de Berna y en los créditos con período de vencimiento superior a cinco años. - Este mecanismo, con el transcurso del tiempo, permite avanzar rápidamente en la realización de una política común de créditos a la exportación.

Con respecto a las políticas de seguro del crédito a la exportación, el grupo coordinador señaló la imposibilidad de intentar armonizar de una sola vez, pues dada las marcadas diferencias entre unas y otras, se recomienda unificarlas en forma gradual.

Finalmente, con relación a la cooperación entre los estados miembros de las CEE e instituciones financieras privadas y regionales para el otorgamiento de créditos a la exportación -- con destino a países en proceso de desarrollo, el grupo coordinador, está estudiando el uso multilateral de recursos financieros puestos a disposición de estos países, mediante la concesión de créditos con poder de compra no restringido al mercado del país acreedor.

Experiencias en países en proceso de desarrollo. - El Fondo Monetario Internacional tiene dentro de sus finalidades la de facilitar la expansión y el incremento equilibrado del comercio internacional y contribuir de esta forma a fomentar y mantener un elevado nivel de ocupación y renta nacionales de los países miembros. Igualmente, la de apoyar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos en las transacciones corrientes entre los países asociados, - así como, la eliminación de restricciones de los cambios extranjeros.

La Corporación Financiera Internacional está creada en julio de 1956. funciona como auxiliar del B.I.R.F., otorgan-

de préstamos e inversiones a empresas industriales de los países miembros, pero siempre y cuando padezcan un subdesarrollo económico. La corporación participa en diversos proyectos asociándose con nacionales del país en donde se localice el proyecto, o bien, con inversionistas extranjeros o con una combinación de ambos.

El Banco Interamericano de desarrollo fue organizado en 1959 para acelerar el desarrollo económico de los países miembros o sea los de América Latina. Otorga financiamientos por una parte, con base en los recursos que forman su capital, y por la otra, con los del Fondo Para Operaciones Especiales. En el caso de los países latinoamericanos destaca el " Programa de Financiamiento a las Exportaciones Interlatinoamericanas de Bienes de Capital ", establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso particular de nuestro país, el Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, que administra el fideicomiso el Banco de México S.A. es el organismo oficial de refinanciamiento y garantiza al crédito de exportación, y la Nacional Financiera S.A. el organismo nacional encargado de celebrar los contratos y acuerdos con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, las facilidades de financiamiento establecidas en el programa del BID, sólo son aplicables a las exportaciones de bienes de capital, originarios de los países latinoamericanos miembros del banco.

En el caso particular de nuestro país, el FOMEX cuenta con líneas revolventes de crédito obtenidas con intermediación de Nacional Financiera, S.A. del Banco Interamericano de Desarrollo, en los términos y condiciones que señala el " Programa de Financiamiento a las Exportaciones Interlatinoamericanas de bienes de Capital ", establecido por dicho organismo. Hasta 1966 el FOMEX contaba con una línea consolidada por cinco millones de dólares, que equivalían a un límite de disposiciones con cargo a estos recursos hasta por 62.4 millones de pesos.

2.- CONVENIENCIA DE TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO.

" En todos los sectores que tienen que ver con la orientación y la conducción de la política económica de los países latinoamericanos, existe el convencimiento de que el aumento sustancial y sostenido de las exportaciones, es requisito indispensable para alcanzar las metas de crecimiento económico que se han establecido. Además, dadas las tendencias a largo plazo del comercio mundial, es evidente que, para que este aumento se produzca, las exportaciones de América Latina deben incluir una proporción creciente de productos manufacturados y semimanufacturados ". (3)

La conveniencia de transformar la estructura de las exportaciones de los países en desarrollo, es de singular importancia en el desenvolvimiento económico de los países, especialmente en aquéllos cuyo desarrollo, como en México, depende en buena forma del futuro incremento de sus exportaciones manufacturadas.

Podemos advertir que, en la actualidad la exportación de productos primarios no permite asegurar a los países en proceso de desarrollo, clásicos exportadores de estos artículos, los recursos financieros que necesitan para la consecución de su desarrollo económico. La tendencia a la asociación e integración regional entre los países, así como el propio desenvolvimiento económico y técnico de los pueblos permitirá una situación más favorable a la exportación de productos manufacturados con alto nivel de elaboración.

El proceso de industrialización de los países subdesarrollados, llevado al cabo en su mayor parte con fines de abastecer el mercado nacional exclusivamente, ha creado " topes " a la producción industrial, cuyo rompimiento sólo es posible mediante la orientación de ésta hacia los mercados del exterior.

Las estadísticas de nuestro país con respecto a la elaboración de artículos con mediano y alto grado de producción, nos indican que éstas han ido creciendo ligeramente en la participación total de las exportaciones mexicanas, por tanto, siguen siendo insignificantes las exportaciones de manufacturas frente al predominio de las exportaciones de productos no manufacturados y/o con muy escaso grado de elaboración.

En suma, la expansión de las exportaciones manufacturadas es una necesidad de urgente solución en países que, como el nuestro, tienen especial interés en acelerar su crecimiento económico.

El interés manifiesto que los gobiernos de los países en proceso de desarrollo han demostrado en acelerar su crecimiento económico, pone de relieve la gran importancia que para esta clase de países tiene la expansión de sus exportaciones, particularmente de productos manufacturados. Los resultados de dicha aceleración se traducen en la expansión de las exportaciones que contribuyen fuertemente al incremento del ingreso nacional; ya por la simple utilización de recursos adicionales o bien, como efecto multiplicador del comercio exterior, mediante los cambios en los ingresos generador por el incremento de las ventas al exterior. Los efectos totales de este fenómeno, dependerán de la magnitud de los ingresos adicionales retenidos en el país. Asimismo, el incremento del ingreso, como efecto de la expansión de las exportaciones, y la programación de las relaciones de insumo-producto, pueden impulsar el desarrollo paralelo de un gran número de industrias, especialmente si el incremento de las exportaciones es de artículos manufacturados.

El incremento de las exportaciones, particularmente de productos manufacturados, es aliciente en el establecimiento de innovaciones técnicas que de otra forma sería antieconómica su aplicación. " La expansión de las exportaciones puede conducir al uso de métodos avanzados de producción que no eran posibles antes debido a la estrechez del mercado interno y la oportunidad de exportar puede proporcionar también incentivos para actividades innovadoras "

(4)

En los países en proceso de desarrollo, las exportaciones constituyen además el contrapeso indispensable a su creciente demanda de importaciones; " uno de los principales motivos de ello es que toda aceleración del ritmo de crecimiento requiere inversiones adicionales, y que el contenido de importación suele ser mucho más elevado en estas inversiones que en el ingreso en su conjunto " (5) ; por tanto, para mantener sanamente el equilibrio en la balanza de pagos, es deseable que las exportaciones de un país crezcan por lo menos a un ritmo igual que sus importaciones.

En los países en proceso de desarrollo observamos el problema del excesivo crecimiento de la población que lleva a la necesidad de mantener un ritmo elevado de crecimiento de las exportaciones, pues cuanto mayor es el crecimiento de la población mayores serán las inversiones necesarias para lograr una tasa dada de crecimiento anual del ingreso y, consecuentemente, mayor el crecimiento de las importaciones y exportaciones.

En el siglo XIX, por ejemplo, algunos países como Suecia y Dinamarca, prepararon el camino de su desarrollo económico mediante la exportación de sus productos primarios, merced a que, las condiciones económicas reinantes en dicho siglo, eran propicias no sólo a las exportaciones de los incipientes productos industriales, sino también a la expansión de las exportaciones de productos primarios. En efecto, la disponibilidad de grandes mercados de exportación, especialmente de Inglaterra y Europa Continental, que encontrándose en pleno desarrollo industrial, consideraron conveniente prescindir de la protección arancelaria a la agricultura, creando así una fuerte y creciente demanda de productos primarios.

Por el contrario, en la actualidad, las condiciones económicas y políticas a que se enfrentan las exportaciones de productos primarios, así como los efectos del propio desarrollo técnico, no permiten asegurar la consolidación del desarrollo económico de los países que, como el nuestro, concentran sus exportaciones en esa clase de productos.

(5) Nueva Política Comercial Para el Desarrollo, F.C.E., Raúl Prebisch, México 1964, pag. 14.

En efecto, algunas consecuencias irreversibles del progreso técnico como, entre otras, el incremento de la productividad agrícola en los países industrializados; la creciente participación de éstos en las ventas al exterior de productos primarios; la sustitución cada día mayor de productos naturales por artículos sintéticos; y la baja elasticidad-ingreso y precio de la demanda de los productos alimenticios; han creado verdaderos obstáculos a la exportación de productos primarios. Asimismo, la existencia de factores de carácter político y comercial, como el establecimiento en los países industrializados de fuertes aranceles y restricciones a las importaciones de productos primarios; subsidios a la exportación de los mismos; y la competencia entre los propios países en desarrollo; acrecientan los obstáculos a que se enfrentan los países exportadores de productos primarios.

Podemos señalar que durante 1965 se registraron fuertes bajas en los precios de algunos productos primarios - como en el azúcar, lanas y cacao. En el caso del azúcar, dicha baja se debió a la inelasticidad de la producción y a la competencia entre los propios países exportadores al no llegar a un arreglo satisfactorio para la distribución de las cuotas de exportación. Por lo que respecta a la baja en el precio de la lana, puede atribuirse fundamentalmente a la política de autoabastecimiento de los países industrializados - (los Estados Unidos de América elevaron el precio de este producto en tres centavos de dólar por libra con el objeto de estimular la producción interna) y a la competencia de las fibras sintéticas. Finalmente, con relación a la baja en el precio del cacao, se debió a una combinación de los factores antes mencionados y al lento crecimiento del consumo, que se tradujo en la acumulación de elevadas existencias en manos de los principales países importadores.

Por el contrario, hay que señalar que el avance técnico y el desarrollo económico de los países, así como el alto grado de elasticidad-ingreso y precio de la demanda de la mayoría de los productos manufacturados y en forma especial el ensanchamiento de los mercados de exportación a través de las asociaciones e integraciones económicas entre los países: todo esto permite suponer mayores y mejores perspectivas a la exportación de productos manufacturados.

Paralelamente a estos factores positivos, los países subdesarrollados se enfrentan a fuertes obstáculos de carácter político que han creado los países industrializados, entre estos des -

tacan los aranceles diferenciales, los cuales son más altos cuanto mayor es el grado de elaboración; restricciones a las importaciones procedentes de países en desarrollo, aun cuando no existan problemas de balanza de pagos ni de desocupación de mano de obra que suelen invocarse para justificar las restricciones; y, en general, la política poco liberal que caracteriza a los centros industrializados, particularmente a los Estados Unidos de América y a la Comunidad económica Europea. Asimismo, las empresas privadas de esos centros, verdaderos monopolios internacionales, establece sus propias restricciones al impedir la importación de manufacturas provenientes de sus filiales o de compañías asociadas en los países en desarrollo. Dado el carácter de estos problemas, pueden ser eliminados y en esta medida serán mayores las perspectivas de aumentar nuestras exportaciones de productos manufacturados.

Por último, las condiciones económicas, políticas y técnicas en que se desenvuelven actualmente los países en proceso de desarrollo, nos permiten suponer que, el ritmo de los ingresos provenientes de la exportación de productos primarios será lento e incompatible con la necesidad creciente de divisas que tienen dichos países. Por el contrario, el crecimiento de los ingresos proveniente de las exportaciones de productos manufacturados será altamente dinámico como requiere la necesidad de inversión de esos países.

3.- PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS.

A.- Estímulos Fiscales.- El Gobierno de la República ha venido estableciendo un sin número de medidas de orden fiscal y crediticio con el objeto de fomentar las exportaciones de productos manufacturados.

Debemos mencionar en primer término la -

reducción general del impuesto a la exportación, que ha disminuído, en términos generales del 11.6 %, en 1958, al 4.6 %, en 1966 tasa que es aun inferior al ajustarse con los subsidios a determinadas exportaciones y al considerar los convenios fiscales para los productos de la minería, en cuyo caso también se reduce el impuesto a la producción.

Como política general, las manufacturas están totalmente exentas del pago del impuesto a la exportación, excepto en los casos en que se aplica un interés muy bajo con el fin de proteger el mercado interno.

Otro estímulo fiscal que debemos considerar es la reducción arancelaria acordada a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, concedida en reciprocidad a las concesiones que México ha obtenido de los países integrantes de este organismo multinacional. En la medida en que se reducen los impuestos a la importación, el Gobierno sacrifica ingresos que favorecen indirectamente al exportador mexicano y con ello le permite competir con ventaja respecto a países fuera de la Zona.

Igualmente, entre los estímulos fiscales figura la devolución de la participación federal del impuesto sobre ingresos mercantiles, los impuestos a la importación en el caso de los diversos componentes del costo directo de fabricación cuando un 80 % de éstos sean nacionales, y el impuesto sobre la renta. En lo que se refiere al impuesto de importación, el procedimiento constituye lo que en términos de comercio internacional se denomina devolución o "draw-back". Concretamente, se trata de un régimen consistente en la devolución de los impuestos federales de importación que paga el importador al introducir al país determinadas materias primas o productos semielaborados, por utilizarse en la producción de artículos exportables, importe que se ordena se reintegre con posterioridad, una vez realizada la exportación del producto elaborado.

Dicho mecanismo ha sido sancionada favorablemente en las legislaciones fiscales de varios países, así como en diversos tratados internacionales como el de Montevideo (Artículo - 52), que establece la posibilidad de ayudar, no en efectivo, sino de

volviendo impuestos pagados, a los productores exportables que tengan contenidos importantes de la producción nacional. Ello contribuye a que se considere esta ayuda fiscal como lícita, y en uso en la mayoría de los países que tiene como línea de política el fomento de sus exportaciones.

Por tanto, el costo fiscal federal se ha eliminado totalmente para el exportador final.

Las devoluciones del impuesto que concede el Gobierno Federal se regulan a través del Acuerdo Presidencial Publicado en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 1961, y de su circular reglamentaria número 309-1-22, de la Dirección General de Estudios Hacendarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en el Diario Oficial de 20 de junio de 1962. Como ya se ha señalado, el Acuerdo y la Circular se refieren al total de los impuestos de importación de las materias primas auxiliares, así como de las partes o piezas que necesiten traerse del extranjero para integrar los productos manufacturados de exportación, cuando el contenido sea hasta por un 80 % de origen nacional; por el total de la participación federal en el impuesto sobre Ingresos Mercantiles que causen estos mismos productos; el total del Impuesto Sobre la Renta, Cédula II, que causen los incrementos de las exportaciones de los productos elaborados durante los primeros tres años. Esta concesión se reducirá paulatinamente hasta alcanzar un 50 %, estableciéndose que dicho límite no podrá ser reducido. En el caso de la tasa complementaria del impuesto sobre utilidades excedentes, la reducción será por el porcentaje que represente el subsidio en Cédula II, en el total del impuesto que se cause por esa Cédula. Estas reducciones no son compatibles ni acumulables, puesto que se aplican por el total de los impuestos federales tratándose de importación e ingresos mercantiles. Sin embargo, si los fabricantes disfrutan de reducciones conforme a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, la reducción opera sobre la parte no exenta. Además, se puede gozar independientemente de la mencionada Ley.

Los requisitos indispensables para disfrutar de las devoluciones de impuestos son en primer lugar, que las operaciones de exportación hayan sido efectuadas por los mismos fabricantes

y que sean los mismos empresarios, o a través de las confederaciones de industria u organizaciones comerciales, los que realicen las gestiones; es decir, no los intermediarios. Después, que se les haya reconocido el derecho a las devoluciones respecto de los impuestos de importación y sobre la renta, mediante la constancia respectiva expedida por conducto de la Dirección General de Estudios Hacendarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al verificar el cumplimiento de los requisitos señalados por la Circular Reglamentaria ya mencionada.

La devolución de la participación federal del impuesto sobre ingresos mercantiles no requiere del previo reconocimiento de ese derecho, pues basta que se solicite dentro del límite de tiempo prefijado y con la comprobación debidamente establecida.

El plazo que existe para solicitar las devoluciones de impuestos es en el de importación en el mes siguiente a aquél en que se hayan efectuado las exportaciones de los productos que contengan elementos importados. En el de ingresos mercantiles, dentro de los tres meses siguientes al de la exportación, y, en el del impuesto sobre la renta, toca a los propios interesados establecer el monto de los subsidios y deducirlos en sus declaraciones definitivas; es decir, es de aplicación automática por el propio causante.

Cuando el interesado radique en un lugar distinto al de la oficina se le concede una tolerancia de diez días, cuando las peticiones estan fechadas antes del vencimiento de los plazos.

El límite del importe de las devoluciones no lo señala la Ley, por tanto, este es ilimitado. Solamente los que tengan constancia del registro como exportadores tendrán el beneficio de estas franquicias. (6)

B.- Estímulos Financieros.- En términos generales el Gobierno de México tiene la posibilidad de objetar el endeudamiento de empresas mexicanas cualquiera que sea su carácter - público - pri

vado, de acuerdo con las cláusulas especiales de los convenios suscritos con los organismos financieros internacionales.

A continuación se mencionan dichas cláusulas:
 Banco Interamericano de Desarrollo.- Artículo III Sección 7 (b) ;
 Asociación Internacional de Fomento.- Artículo V Sección 1 (e) ; --
 Corporación Financiera Internacional.- Artículo III Sección 3 (ii).

Ante la urgencia de impulsar el proceso de industrialización del país, en diciembre de 1962 se introdujeron diversas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Entre ellas la que permite a los bancos de depósito otorgar préstamos hasta de tres años cuando se trate de apoyar la exportación de artículos manufacturados y para operar en documentos provenientes de esas exportaciones.

Igualmente hay que hacer mención de las facilidades concedidas a las sociedades financieras para el financiamiento de exportaciones mexicanas con cargo a su depósito obligatorio. En efecto, a partir del 11 de julio de 1964 se permitió a las financieras, financiar a plazos no mayores de un año, las exportaciones de todo tipo de productos que hayan sido objeto de un proceso de elaboración importante; a plazos no mayores de dos años, las exportaciones de bienes de consumo durable y a plazos que no excedan de siete años, las exportaciones de maquinaria, instalaciones, equipo o sus partes.

En el Banco Nacional de Comercio Exterior funciona una comisión que tiene por objeto formular las observaciones para la protección de dicho comercio contra prácticas contrarias a la ética profesional y proponer medidas para evitar o corregir prácticas comerciales que representan adulteraciones, irregularidades o actos ilícitos que dañen el prestigio del comercio exterior de México. Dicha comisión se llama la Comisión para la Protección del Comercio Exterior; igualmente, atiende quejas de empresas extranjeras contra negocios establecidos en el país o viceversa, de empresas nacionales contra vendedores extranjeros. LLeva el Registro Nacional de Exportadores e Importadores, en la que es obligatoria la inscripción de las uniones o asociaciones y de las empresas comerciales e indus-

triales que operen con el comercio exterior.

Dentro de la propia institución opera el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, su propósito básico es contribuir a la diversificación e incremento de las exportaciones mexicanas.

Igualmente, dentro de la propia institución opera el Centro Nacional de Información Sobre Comercio Exterior para responder, así, a la necesidad de informar a los exportadores nacionales sobre las perspectivas comerciales en el exterior y promover las exportaciones de productos nacionales, particularmente de los manufacturados. (7)

C.- Otros Estímulos.- La política gubernamental de nuestro país a semejanza de la establecida por otros países en proceso de desarrollo, se ha caracterizado en los últimos años por un decidido apoyo a la exportación de productos manufacturados, especialmente de aquéllos con alto grado de elaboración que requiere de mercados más grandes que los nacionales para que sea económica su producción. Bajo dicha finalidad, el Gobierno, con los distintos medios a su alcance, ha procurado tanto interna como exteriormente, eliminar los obstáculos a que se enfrentan las exportaciones de productos manufacturados.

Para cumplir con dicha finalidad, se han llevado al cabo las siguientes medidas: estabilización de precios.- en la lista de factores que directa o indirectamente estimulan la expansión de nuestras exportaciones de productos manufacturados, merece mención especial que en materia de financiamiento del desarrollo realiza nuestra máxima institución bancaria,- en efecto, la estabilidad monetaria reinante en nuestro país, esto es, la armonía entre los flujos financieros y el ritmo del proceso económico, que es un objetivo de primordial jerarquía en la política del Banco de México S.A., que

(7) Francisco G. de la Peña.- Ob. cit. pag. 153 - 160

ha favorecido la capacidad competitiva de los exportadores nacionales y ha permitido un clima notoriamente propicio para la promoción de nuestras exportaciones.

Transportes. - En este aspecto, el Gobierno ha concedido a los exportadores subsidios considerables por concepto de fletes ferrocarrileros y ha tratado de mejorar la calidad y funcionamiento de nuestras instalaciones portuarias. Así mismo, ha creado la Comisión Nacional de Fletes Marítimos, cuyo propósito es tratar de reducir el costo del transporte entre México y los países de destino de nuestras exportaciones; costo que paradójicamente es con frecuencia más elevado que el que tienen que pagar exportadores de otros países que surten los mismos mercados desde lugares más lejanos.

Intercambio Compensado. - otra medida de fomento a las exportaciones de productos manufacturados, especialmente con relación a la promoción de sus ventas en el exterior, es el nuevo régimen o sistema de intercambio compensado. Mediante este mecanismo, se obtienen fondos del sector importador - un porcentaje variable entre el 1.5 % y el 17 % sobre el valor de la importación si es importador privado, y 1 % si corresponde al sector público - para incrementar los recursos del Fondo para la Promoción de las Exportaciones Mexicanas, que opera dentro del Banco Nacional del Comercio Exterior S.A. Los recursos del mencionado fondo se canalizan a actividades promocionales, como la de financiar la participación de productos en ferias y exposiciones internacionales, patrocinar misiones comerciales para promover operaciones concretas sobre productos específicos, sufragar los gastos para realizar estudios especiales de mercados y productos, efectuar erogaciones con fines de propaganda, financiar exhibiciones y/o ventas en el extranjero de productos previamente seleccionados, y a proporcionar ayuda directa a los exportadores - condicionada a que la destinen estrictamente a la promoción de sus ventas en el exterior - de diversos productos manufacturados, artículos de difícil colocación, y de artesanías mexicanas.

Educación Especializada. - El Gobierno del país también ha procurado establecer instituciones dedicadas exclusi

vamente a la enseñanza de las técnicas empleadas en el comercio internacional. Con este propósito, se creó el Instituto Nacional de Comercio Exterior, que inició sus cursos en febrero de 1965. La finalidad principal del INCE es servir a las empresas privadas y al Gobierno, proporcionándoles personal técnicamente preparado en el campo del comercio internacional.

Uniones y Asociaciones de Productores y/o Exportadores. - La política gubernamental, a través de la Secretaría de Industria y Comercio, ha procurado también el establecimiento de alianza entre productores de una misma rama, con el fin de unir sus esfuerzos y hacer un solo frente a sus problemas de ventas al exterior, utilizando medios como la unificación y control de la oferta, el estudio de las posibilidades de absorción de mercados exteriores, la propaganda colectiva, etc.

Participación en las Conferencias y Reuniones Regionales y Mundiales de Comercio. - La participación activa en conferencias y reuniones internacionales o regionales de comercio exterior expresa el interés de la política gubernamental, conjuntamente con la de otros países, por mejorar las condiciones y eliminar los obstáculos externos a que se enfrenta la exportación de productos manufacturados. Han sido importantes los esfuerzos que nuestro país conjuntamente con otros países en proceso de desarrollo, ha realizado para que los países industrializados concedan una mayor liberación a las importaciones de productos procedentes de países menos desarrollados.

Convenios Comerciales y Acuerdos de Pagos. - Los convenios comerciales bilaterales, especialmente con países con los que nuestro país ha mantenido una balanza comercial desfavorable, y los acuerdos de pagos con países de régimen no liberalizado de cambios, constituyen otras prácticas - si bien no específicamente - de la política nacional de fomento a la exportación de productos manufacturados; se puede afirmar que mediante los primeros se abren mayores perspectivas, de intercambio comercial entre ambos países firmantes, y con los segundos se elimina algunos obstáculos y riesgos inherentes a las operaciones de exportación; si bien desde el punto de vista económico, ambas medidas, constituyen escritos similares en sus intenciones y en su texto.

Ferias, Exposiciones y Misiones Comerciales. - Finalmente, el interés de la política gubernamental por estimular y expandir la exportación de productos manufacturados, se manifiesta en la atención que, especialmente en los últimos años, ha puesto para que sean conocidos internacionalmente dichos productos, ya sea por medio de ferias y exposiciones de comercio, o bien a través de misiones comerciales a determinados países y/o regiones.

Con relación a las primeras, nuestro país asiste oficialmente a un promedio de diez ferias internacionales por año, proporcionando así un medio importante al exportador para dar a conocer sus productos en el exterior.

Por su parte, las misiones comerciales promueven en el exterior las ventas de productos mexicanos al estudiar las condiciones generales de comercio entre nuestro país y los visitados. A la fecha, se han llevado al cabo importantes misiones comerciales integradas por funcionarios públicos (misión oficial del Secretario de Industria y Comercio para promover el intercambio comercial con Brasil) y dirigentes privados a Europa, Asia, África y a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano.

En suma, también en el exterior existe un fuerte apoyo de las autoridades nacionales por allanar las dificultades y obstáculos a que se enfrentan nuestros productos.

4.- EL SEGURO AL CREDITO DE EXPORTACION

Es mi deseo el de finalizar esta tesis haciendo un breve estudio sobre el seguro al crédito de exportación, que significa una nueva medida de financiamiento a las exportaciones en nuestro

país. Nuestro Gobierno, tratando de impulsar cada día más las exportaciones mexicanas, no se ha detenido en el estudio de los sistemas de financiamiento más modernos que han seguido otros países que como el nuestro se encuentran en su etapa de desarrollo económico.

El seguro de crédito en principio, su campo de aplicación se redujo a las operaciones de crédito en las actividades comerciales internas y posteriormente, se proyectó y utilizó en el comercio exterior. Por tanto, el seguro de crédito a la exportación, por su origen y naturaleza es una rama del seguro del crédito en general.

La diferencia fundamental entre el seguro de crédito interno y el de exportación consiste en que éste último se motivó de lo aleatorio de las circunstancias políticas y monetarias. Estas originan riesgos que se encuentran fuera de los cálculos de probabilidades y que por lo tanto no se pueden considerar como comerciales, a las que corresponde el seguro ordinario. Por otra parte, el hecho de que los factores políticos afectan todos los negocios con un país, su cobertura supera las posibilidades financieras de cualquier empresa y por lo tanto, ha sido evidente la necesidad de que el gobierno se responsabilice de la protección de esta clase de riesgos.

Una vez que proliferaron y alcanzaron cierto grado de desarrollo las empresas especializadas, se planteó la necesidad de institucionalizar la cooperación internacional. En efecto, en el año de 1928, las empresas de seguro privado fundaron la Asociación Internacional de Seguro de Crédito (International Credit Insurance Association) con el objeto de intercambiar experiencias, realizar estudios y mejorar los servicios en este campo; además, como en la esfera del seguro de crédito también participan organismos oficiales, éstos se encuentran agrupados en la Unión de Berna, constituida en 1934. Su propósito consiste en promover el desarrollo racional de seguro de crédito en el campo internacional, a través del intercambio de experiencias y criterios entre sus asociados.

Desde un principio, los seguros de crédito a la exportación se han incorporado a los sistemas de financiamiento del comercio exterior. Actualmente en numerosos países, la contra-

tación del seguro representa un requisito previo para obtener el financiamiento que necesita el exportador para operar sus ventas a plazo.

En el comienzo de la actividad del seguro de crédito, se desató una competencia que provocó cierta anarquía y que en ocasiones degeneró en el empleo de ciertas ventajas desleales entre los exportadores de distintos países. Esta circunstancia, que produjo ciertas ganancias eventuales, para algunos, no podía proseguir mucho tiempo y fue de esta manera, como se llevaron a la práctica medidas tendientes a uniformar los sistemas de financiamiento y del seguro de crédito en el aspecto internacional. La Asociación de Zurich y la Unión de Berna son dos semilleros de normas y prácticas que han logrado estandarizar en cierto grado el plazo y otras modalidades de los créditos.

Experiencias en países Industrializados. - El seguro de crédito es susceptible de aplicarse a las exportaciones en general de bienes y servicios. En las ventas al exterior de bienes de capital, el plazo ordinario del financiamiento bancario y por lo tanto del seguro de crédito, es de cinco años. Sin embargo, países como Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña venden el seguro para proteger las exportaciones de bienes de consumo inmediato, sujeto a un plazo fluctuante entre los 90 y los 180 días; ahora, el relativo a la venta de bienes de consumo duradero, amplía su término hasta los dos años.

Los riesgos que son susceptibles de cubrirse, pueden clasificarse en tres categorías: comerciales, políticos y catastróficos. Los primeros tienen relación con el incumplimiento a la insolvencia por parte del importador (comprador), en tanto que, los segundos se refieren a riesgos derivados de actos unilaterales de parte de un gobierno tales como la revocación de las licencias de importación, devaluaciones monetarias, dificultades para obtener divisas, bloque de fondos, insolvencia de un ente público, motines, revoluciones, guerras, etc. Por último, los catastróficos que se consideran riesgos extraordinarios cubren los daños ocasionados por inundaciones, temblores, siniestros, etc.

Las instituciones de seguro de crédito en algu

nos países amparan el bien que va a ser objeto de exportación desde antes de su embarque, y en algunos casos, desde que se inicia su fabricación. Esta última situación, recae sobre la producción de complejos industriales, equipos y bienes de capital que requieren de un cuidadoso proceso de producción. Concretamente, Holanda, protege al exportador contra la cancelación del contrato. Alemania, en forma parecida, protege el riesgo de que el comprador solicite la suspensión de la mercadería.

La proporción cubierta del riesgo, esta regida por un principio básico del seguro (la tesis de Cuthbert E. Heat) que sostiene con gran sentido práctico que la protección nunca debe extenderse al riesgo total, si no sólo a una buena parte del mismo; haciendo recaer de un quince a un treinta por ciento en el exportador con el objeto de que sea cauteloso en la selección de sus clientes,

La cobertura para los riesgos comerciales oscila entre el 70 y el 85 %; la cobertura para los riesgos políticos oscila entre el 80 y el 95 %. La cobertura para las pérdidas ocasionadas para la exploración de mercados exteriores, es más baja, usualmente varía entre el 50 y el 60 % de los gastos efectuados.

Las pólizas de seguro se clasifican en dos grandes grupos: el primero abarca las pólizas más generalizadas, las de tipo global, conforme a las cuales el exportador asegura la totalidad de sus operaciones de exportación por un período determinado; el segundo, comprende las pólizas específicas que protegen solamente ciertas operaciones consideradas individualmente.

Las empresas de seguros, prefieren operar la póliza global, pues esta más de acuerdo con el principio de la diversificación de riesgos. Por lo tanto, las primas fijadas para las pólizas de esta categoría son más bajas que las que se aplican a las específicas.

En cada uno de los sistemas de seguro de crédito de exportación, las primas oscilan de conformidad con los siguientes

- tes elementos: tipo de póliza; país de destino; naturaleza de los bienes; plazo del crédito y la posición comercial del importador.

Las formas típicas que ha adoptado la organización del seguro en los diversos países podrian agruparse de la siguiente manera: el estado cubre todos los riesgos, comerciales y políticos, a través de una dependencia gubernamental (Reino Unido, Canadá); cobertura de todos los riesgos, a nombre y por cuenta del estado, por una empresa privada que actua comisionista (Alemania); una dependencia gubernamental cubre los riesgos políticos, quedando los riesgos comerciales a cargo de la empresa privada, que actua como agente del estado para los primeros (Francia, Holanda); reaseguro por el estado, o por una empresa controlada por el estado, de los riesgos políticos y de una parte de los riesgos comerciales asumidos, en primer término, por la empresa privada, (Estados Unidos).

" Es preciso señalar, desde luego, que a pesar del papel preponderante que ha asumido el estado en la operación y control de los sistemas de seguro de crédito de exportación, lo general es que se haya tratado de aprovechar también el máximo, el conocimiento, la experiencia y la organización de las compañías de seguro privado del país respectivo ". (8)

Experiencias en países en proceso de desarrollo. - Aunque el seguro de crédito no es desconocido en América Latina, sin embargo, su uso no se encuentra generalizado. Esta situación se explica en virtud de tratarse de países de nuevo desarrollo, cuyo comercio de exportación lo constituyen, en gran medida, materias primas y productos semielaborados, y además, porque el país de destino es Estados Unidos y también porque los exportadores más importantes son empresas norteamericanas.

A medida que se han ido sustituyendo dichas exportaciones por productos manufacturados, se ha ido introduciendo los sistemas nacionales y regionales de seguros de crédito.

En Brasil y Argentina, nos encontramos con -

las más recientes experiencias en el ramo del seguro. En el primero de los países mencionados y a través del decreto número 236 de marzo de 1962, se autorizó la constitución de un Consorcio de Seguro de Crédito a la Exportación. En dicho Consorcio participan el Ministerio de Hacienda, representado a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Instituto de Reaseguros del Brasil y las compañías de seguros autorizadas. En el segundo de los países mencionados tuvo verificativo en el mes de enero de 1964 en la ciudad de Buenos Aires y bajo el patrocinio de la Asociación Argentina de Compañías de Seguro, la asamblea constitutiva de la Compañía Argentina de Seguros de Crédito, S.A. La suscripción del capital de esta compañía es posible solamente a las empresas organizadas como sociedades anónimas, autorizadas para operar en territorio argentino en el ramo del seguro. En sus inicios sólo operaba con pólizas globales y sólo en transacciones a corto plazo - ciento ochenta días -, cubriendo los riesgos de insolventia y demora prolongada.

En México, nuestro Gobierno tiene en estudio establecer el sistema mexicano de seguro al crédito de exportación, y por tal motivo, ha puesto a trabajar en este tema a varios economistas connotados con el fin de establecer las reglas de operación, la institución encargada, ya sea de carácter público o descentralizada, etc.

De acuerdo con los informes recibidos sobre el establecimiento del seguro al crédito de la exportación, se supone que en este año de 1969, el Congreso de la Unión aprobará el fondo y las reglas de operación de la institución que se encargue de regular este sistema de financiamiento que tanta falta hace al exportador mexicano.

RECOMENDACIONES

- I La necesidad de que los países que hasta ahora se han dedicado en forma principal a la producción primaria, traten de diversificar su economía, lo que significará que el país de que se trate, intentará intensificar la creación de nuevas industrias, bien sea en el campo de la industria ligera (bienes de consumo corriente) o en la industria pesada (bienes de capital).
- II Para lograr lo antes mencionado, en particular en los países - que se encuentran en el inicio de su integración económica, deberán en lo sucesivo, importar equipo para instalar fábricas, piezas sueltas para asegurar la adecuada operación de las mismas, materias primas, combustibles etc. Antes de que estas industrias produzcan lo suficiente, para aprovisionar el mercado, esos mismos países, se verán obligados a importar artículos esenciales de consumo, para responder a la mayor capacidad de compra de la población dedicada a la nueva producción. En el caso de México, todo ésto se ha estado llevando al cabo desde hace algunos años.
- III La aparición en el mercado de materias sintéticas, ha provocado el efecto de sustituir a las materias primas naturales, situación ésta desfavorable para los países que basan sus exportaciones en productos primarios.
- IV Es evidente que, sería de gran ayuda para los países en proceso de desarrollo, evitar las violentas fluctuaciones en los precios internacionales de las materias primas, garantizando precios más estables mediante la regulación del mercado mundial; pero en este aspecto, aun cuando los gobiernos esten de acuerdo en regular las cotizaciones del mercado para las materias

primas, tendrán que enfrentarse a problemas técnicos extremadamente delicados.

- V Con relación al decreto publicado el 19 de febrero de 1944, en el cual, se encomienda entre otras, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la vigilancia de las importaciones, teniendo así, la mencionada Secretaría, el instrumento que le permite restringir o evitar la entrada al país de manufacturas extranjeras que resultan un peligro en la estabilidad o el desenvolvimiento de alguna rama de la industria nacional. Con relación a esto, me pregunto ¿ Se ha vigilado la entrada de dichas manufacturas? Es por todos sabido que, en los mercados nacionales nos encontramos con ciertas manufacturas de origen extranjero que, compiten con productos nacionales que poseen características similares, perjudicando con éso, a la industria mexicana y, ésto contribuye a que la balanza de pagos nos sea desfavorable.
- VI En la Secretaría de Industria y Comercio, funciona la Dirección General de Comercio, que se encarga de otorgar y manejar los permisos de importación. Sería de gran ayuda, para lograr la finalidad que acabamos de mencionar, que la citada Dirección estudie la posible existencia de productos mexicanos que se encuentran en el mercado, antes de conceder el permiso respectivo de importación.
- VII La Dirección General de Aduanas, debe poner en práctica una mayor vigilancia en el control sobre los movimientos de importación, logrando así que, el contrabando desaparezca en beneficio del productos mexicano.
- VIII La balanza de pagos de 1968, de México, acusó un fuerte incremento (17 %) en los gastos de los turistas nacionales. Al respecto, el Gobierno, tiene la imperiosa necesidad de dedicarse a la tarea de orientar al turista nacional en relación a que debe medir sus gastos en el extranjero, logrando con ésto, la menor fuga de divisas hacia el exterior, dando como resultado que, nuestra balanza de pagos nos sea menos desfavorable. Igualmente, podría pensarse en la medida legal de control de la salida de divisas que existe por este concepto.

- IX La Comisión Para la Protección del Comercio Exterior de México, fue creada por la Ley del 31 de diciembre de 1956, y -- dentro de sus funciones esta la de proponer medidas para contribuir a evitar, corregir y en su caso, sugerir sanciones para todas aquellas prácticas comerciales, ya sea de empresas o personas, que puedan tener alguno de los siguientes efectos: - . . . " todas aquellas alteraciones o actos ilícitos que afecten el prestigio del comercio exterior del país ". Se recomienda - que en este aspecto, la mencionada comisión practique un mayor control y sugiera, cuando el caso lo amerite, sanciones, a todos aquellos exportadores que buscando mayores ingresos, desprestigian el comercio exterior mexicano. Es necesario -- que, no se repita el caso de los henequeneros, que alterando - su producto perdieron sus mercados de compra y perjudicaron a México.
- X Sería muy conveniente que, el Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados estudiara la posibilidad de crear un " comité revisor " que se encargue de estudiar las resoluciones dadas por el Comité Técnico de dicho - Fondo, sobre las solicitudes que le sean presentadas por las instituciones de crédito o en su caso por el propio exportador, cuando éstas fuesen impugnadas por aquéllos. Una de las bases legales para la creación del mencionado comité, es la de que, en todo contrato de fideicomiso, el fideicomisario tiene - la facultad de hacer valer su derecho del fiduciario, cuando - aquél cumpla con lo establecido en el contrato. Se puede afirmar que el Fondo no se integró para beneficio propio, sino en beneficio del exportador mexicano.
- XI La necesidad de crear en nuestro país el " Seguro al Crédito de Exportación " como uno de los sistemas de financiamiento más necesarios para el fomento de las exportaciones de pro-ductos manufacturados. Con este tipo de sistema, se aseguran los riesgos comerciales, que hasta la fecha no son amparados en el comercio exterior de México. Nuestro Gobierno consiente de las necesidades del país, tiene en estudio legislar todo lo relativo al seguro al crédito de exportación, mismo que beneficiará a los exportadores mexicanos y nos pondremos a la par con otros países latinoamericanos (Brasil y Argentina) que ya poseen este tipo de financiamiento.

B I B L I O G R A F I A

- ALONSO AGUILAR M. " Teoría y Política del Desarrollo - Latinoamericano " - UNAM - pag.95
- BELA BALASSA. " El Desarrollo Económico y la Integración " - CEMLA - México 1965 - pag. 62.
- PAUL A. BARAN. " La Economía Política del Crecimiento " - FCE - pags. 166-167.
- CUAUHTEMOC CABRERA B. " El Fideicomiso Estatal en México Institución de Fomento Económico " México 1967 - pag.55.
- " Características Económicas de la Pequeña y Mediana Industria en México " - NACIONAL FINANCIERA. S.A. - Tomo I - 1966 - pags.23-25
- F.H.CARDOSO y J.L. REYNA. " Industrialización, Estructura Ocupacional y Estratificación Social en América Latina " ILPES - 1966.
- JORGE A. CARRILLO. " Estímulos a la Exportación Puestos en Práctica por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México S.A. a través del Fondo Para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados " Primera Convención Nacional de Comercio Exterior, organizada por ANIERM y AFIMEX, del 9 al 11 de noviembre de 1967 - Guadalajara, - Jal. - pag.9-10.

" Circular No. 1608/67 " Banco de México S.A. - 31 de marzo de 1967.

" Circular No. 1663/69 " Banco de México S.A. - 21 de junio de 1969.

" Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior " - condensado - del primer informe anual de labores del citado comité - México 1960.

LUIS A. DE LA PEÑA C.

" El Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Proceso de Desarrollo " - México - -- pags. 14-15.

FRANCISCO G. DE LA PEÑA

" Financiamiento del Comercio Exterior " - libros SELA - primera edición - México 1966 - pags. 152,153-160

" Diario Oficial de la Federación " - 17 de marzo de 1962.

" Los Estímulos Fiscales y las Ayudas Financieras Para las Exportaciones de Productos Manufacturados " - Secretaría de Hacienda y Crédito Público - México 1966 - pags. 11-16.

VICENTE FERNANDEZ B.

" México y su Desarrollo Económico " México 1963 - pag. 60

JACK HELLER
y K.M. KAUFFMAN.

" Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries " - Cambridge, Mass. - Harvard Low School 1963.

E. HOBSBAWN.

" Introducción a la Historia Económica " - F.C.E. - México 1959.

" International Convention for the -- Protection of Industrial Property " - Art. 5 A (2).

- MIGUEL MANCERA, A. " Evolución del Sistema Mexicano de
Financiamiento a las Exportaciones -
de Productos Manufacturados " - VIII
Reunión de Técnicos de los Bancos -
Centrales del Continente Americano.
Buenos Aires, Arg. - 1966 - pags 6,
7-12.
- JOSE C. MARIATEQUI. " Siete Ensayos de Interpretación de
la Realidad Peruana " - Lima, Perú
citado por Alonso Aguilar M. ob. -
cit. pag. 87.
- " Medidas Para la Ampliación de los
Mercados de los Países Avanzados -
con Miras a la Exportación de Manu-
facturas y Semimanufacturas de los
Países en Vías de Desarrollo " --
E/CONF. 46 PC/20 - cuadro B - --
pag. 32.
- G.M. MEIER
y R.E. BALDWIN " Desarrollo Económico, Teoría, His-
toria y Política " - Ediciones Aguilar
Madrid 1964.
- RAYMOND F. MIKESSELL " Liberalización del Comercio Interla-
tinoamericano " - Washington D.C. -
1957 - Unión Panamericana - pags. -
55-56.
- J. JESUS MORENO F. " Revista de Comercio Exterior " -
Abril 1969 - pags. 268-269.
- R. NURKSE " La Inversión Internacional en la Ac-
tualidad a la Luz de la Experiencia -
del Siglo XIX en Equilibrio y Creci-
miento de la Economía Mundial " Edi-
ciones RIALP - Madrid 1964.
- " Oportunidades Industriales Para -
Querétaro " editada por Arthur D. -
Little de México S.A. México 1962.

- M. SERGIO VAZQUEZ M. "El Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados en México " - México 1966 - pags. 67, 92, 113 - 114.
- RAYMOND VERNON. " Comercio de Manufacturas y Semi manufacturas " - editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior S. A. - México 1965 - pags. 32-33, 39.
- FERNANDO YSITA DEL HOYO " El Fomento a las Exportaciones - de Productos Manufacturados " México 1968 - pags. 3, 19, 86.

RAUL PREBISCH

" Nueva Política Comercial Para el Desarrollo " F.C.E. México 1964 - pag. 14

" Revista de Comercio Exterior " - julio 1962 - BANCOMEXT.

" Revista de Comercio Exterior " - febrero 1969 - pag. 86.

" Revista de Comercio Exterior " - marzo 1969 - Informe Sobre la Situación Económica de México en 1968 - Banco de México S.A. pags. 190, -- 192-193.

JEAN ROYER

" Comercio Internacional, Tendencias y Lineamientos Generales " editada por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - pags. 215-232.

CLAUDIO SEGRE.

" El Financiamiento a Plazo Medio de las Exportaciones " - Ediciones del CEMLA - México 1961 - pags. - 165, 222.

J.E. STEPANEK.

" Managers for Small Industry and - International Study " Palo Alto, Cal. Standford Research Institute. - 1960 pag. 40.

OSVALDO SUNKEL

" El Marco Histórico del Proceso de Desarrollo y Subdesarrollo " Revista de Comercio Exterior - Mayo 1969 - pags. 309, 312.

" Temas del BID " publicación trimestral del Banco Interamericano del Desarrollo - año II No. 5 - diciembre 1965 - pag. 72.

M. SERGIO VAZQUEZ M.

"El Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados en México" - México 1966 - pags. 67, 92, 113 - 114.

RAYMOND VERNON.

"Comercio de Manufacturas y Semi-manufacturas" - editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior S. A. - México 1965 - pags. 32-33, 39.

FERNANDO YSITA DEL HOYO

"El Fomento a las Exportaciones de Productos Manufacturados" México 1968 - pags. 3, 19, 86.