

73
2EJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL FINANCIAMIENTO AL COMERCIO EXTERIOR
A TRAVES DE LAS UNIONES DE CREDITO.

T E S I S

QUE PRESENTA:
OCTAVIO SOTO CHAVEZ
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES



MEXICO, D. F.

DICIEMBRE 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis padres y hermanos, por ser la fuente original de mis esfuerzos y aspiraciones.

A mis esposa e hija, por ser el prometedor futuro con que Dios me ha bendecido.

ÍNDICE

Introducción	III
1. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO 1982-1993.	6
1.1. El régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.	6
1.2. El régimen sexenal 1988-1994.	12
2.- SINOPSIS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.	19
3.- EL SISTEMA UNIONÍSTICO EN MÉXICO.	40
3.1 El surgimiento de las uniones de crédito.	44
3.1.1 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	48
3.1.2 Modificaciones al marco jurídico.	50
3.2 Fortalecimiento del sistema unionístico.	53
3.3 El apoyo de la banca de desarrollo a las uniones de crédito.	55
4.- FINANCIAMIENTO AL SECTOR EXTERNO A TRAVÉS DE LAS UNIONES DE CRÉDITO.	62
4.1 Mecanismos de apoyo al comercio exterior: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	66
4.1.1 Términos y condiciones generales para obtener financiamiento de BANCOMEXT.	72
4.1.2 Productos Financieros.	75
4.2 Apoyos financieros de BANCOMEXT a través de las uniones de crédito.	80
4.2.1 Requisitos de elegibilidad.	82
4.2.2 Participación de las uniones de crédito en la canalización de recursos: 1991 - 1994.	83

5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE UNIONES DE CRÉDITO EN MÉXICO.	85
5.1 Tendencia de los apoyos financieros de la banca de desarrollo hacia las uniones de crédito.	94
5.2 Perspectivas de las uniones de crédito.	100
Conclusiones.	106
Bibliografía.	111
Hemerografía.	112

INTRODUCCIÓN

Ante la actual estrategia de desarrollo emprendida por nuestro país, que busca una integración comercial con la economía internacional basado en el sector externo, la canalización de recursos financieros oportunos y en condiciones competitivas hacia éste constituye una de las premisas fundamentales de dicho modelo de desarrollo.

La actividad de intermediación financiera ocupa un papel preponderante en el proceso de fortalecimiento de los sectores productivos, particularmente en el sector exportador, dado que éste compete directamente con empresas extranjeras que tienen acceso a recursos financieros en condiciones más favorables de las que se obtienen en nuestro país.

Si bien el sistema financiero mexicano canaliza fundamentalmente los recursos a través de la banca comercial, cada vez cobra mayor importancia la participación de nuevos intermediarios en este proceso de distribución.

La presente investigación parte de la base de que uno de los modelos de intermediación más apropiados para alcanzar dicha competitividad lo constituyen las uniones de crédito, en consecuencia, es imprescindible conocer más a fondo la actividad que desempeña este tipo de organizaciones y sus posibilidades de apuntalar el proceso de liberalización comercial emprendido por México hace más de una década, toda vez que su contribución al desarrollo de nuestro país se ha venido acrecentando significativamente en virtud de las nuevas disposiciones legales emitidas en los dos sexenios anteriores.

Por otra parte, la tendencia mundial a la conformación de grupos geoeconómicos y consecuentemente geopolíticos, durante las dos últimas décadas, indujo a nuestro país a que partir de 1982 comenzara a efectuar transformaciones en el plano interno, con el fin de facilitar su inserción en los mercados internacionales, y específicamente, en la zona de América del Norte.

Estas transformaciones se han reflejado en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional, pero más radicalmente en el Sistema Financiero. En poco más de dos lustros, por ejemplo, la banca funcionó como banca privada, después estatizada y finalmente reprivatizada, afectando en su conjunto al Sistema.

Las modificaciones en la esfera económica que se analizan en el capítulo uno, persiguen sin duda el desarrollo de actividades específicas y prioritarias para el país, sin embargo, también han impulsado el desarrollo de los propios mercados financieros hacia una tendencia que, debido al régimen de propiedad actual de la mayoría de las empresas que los operan, no siempre responden a las necesidades de financiamiento que tiene un gran número de empresas pequeñas y medianas.

Para disminuir el impacto negativo de las tendencias generadas por el gran capital privado que domina el sistema de intermediación financiera, el Estado ha puesto en marcha una serie de apoyos y programas específicos a través de sus organismos financieros y entidades de fomento, a fin de coadyuvar al desarrollo de aquellas empresas que por su propia naturaleza, dimensión y limitaciones enfrentan mayores obstáculos para satisfacer sus necesidades de financiamiento.

En este contexto, la figura de la unión de crédito se ubica como el vehículo idóneo para canalizar los apoyos gubernamentales hacia este tipo de empresas, ya que su principal objetivo no consiste en la obtención de altos márgenes de rentabilidad, sino en la capacidad de trasladar a sus asociados los términos de financiamiento que ésta logre obtener gracias a su condición de organización de crédito.

Sin embargo, un gran número de uniones de crédito son percibidas como entidades de limitada capacidad administrativa, deteriorada imagen crediticia, bajos índices de rentabilidad y liquidez, etc., lo cual deriva en un círculo vicioso que es necesario romper a fin de demostrar que esta figura resulta muy eficaz en la consecución de los objetivos para los que fue creada.

Las uniones de crédito constituyen uno de los mejores canales de distribución de recursos financieros destinados al apoyo de empresas micro, pequeñas y medianas, cuyas características limitan su acceso a los mercados financieros tradicionales.

Asimismo, las posibilidades de estas organizaciones para integrar procesos productivos, desempeñar actividades de asistencia técnica, compras y ventas en común así como diversos servicios financieros y administrativos a sus socios, les permiten mantener ventajas cualitativas sobre otros intermediarios financieros dedicados exclusivamente al otorgamiento de créditos.

Si bien, las empresas exportadoras mexicanas suelen ser grandes consorcios con ofertas de financiamiento que incluso exceden sus necesidades reales, existe una gran cantidad de pequeñas compañías con capacidad e interés por aprovechar las ventajas derivadas de los acuerdos comerciales suscritos por nuestro país con motivo de su inserción en los mercados internacionales, en cuyo vértice, por la importancia que reviste, se encuentra en Tratado de Libre Comercio firmado con Canadá y Estados Unidos.

Por último, se analizará el desenvolvimiento de las uniones de crédito, en el sentido de limitar su proliferación indiscriminada en aras de fortalecer su participación en los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros, mediante la integración de asociaciones por sectores económicos, a fin de contar con posibilidades reales de impulsar el crecimiento de las actividades productivas de sus asociados.

1.- BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO 1982-1993.

1.1. El régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

Uno de los rasgos característicos del primer gobierno dirigido por un profesional de corte neoliberal, es el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) "...a partir de 1982 supera a toda la registrada en el país desde que existimos como nación".¹

Efectivamente, las facilidades que brinda el Estado determinan que en los seis años del régimen, el capital extranjero se apoderara de una parte sustancial de la riqueza nacional. No en calidad de acreedores, sino de propietarios, con las consiguientes pretensiones de presión en el orden político.

El gobierno del licenciado de la Madrid inicio la apertura de las fronteras del país al comercio internacional. En un documento bajo el nombre de Criterios Generales de Política Económica, presentado ante la Cámara de Diputados en 1983, Miguel de la Madrid exponía "...en materia de política de Comercio Exterior para 1984 se contemplarán la simplificación de trámites, la reducción de aranceles y permisos de importación a un mínimo de productos primarios, las mejoras a la infraestructura comercial, los estímulos fiscales y crediticios y los apoyos promocionales".²

La apertura de las fronteras nacionales fue un acto emergente más que planificado, un acto efectuado a raíz de las profundas presiones de organismos financieros internacionales acreedores, ante la aguda crisis por la que atravesaba nuestro país. El Plan Nacional de Desarrollo no contemplaba un proceso de apertura semejante.

¹ "El Día"; Suplemento Especial XXVIII Aniversario, junio de 1990; México. p. 4.

² "Criterios Generales de Política Económica 1984", *Fondo Nacional de Estudios y Proyectos*, NAFINSA, diciembre de 1983, No. 89; México. p. 7.

Esta situación se modificó en 1984 al hacerse público el "Programa de Comercio Exterior", se comentaba "...durante 1983 la administración del Lic. Miguel de la Madrid, hizo un gran esfuerzo para enfrentar y controlar los problemas más severos de la crisis (económica)... es necesario que la segunda etapa de reordenación económica se busque consolidar lo alcanzado..."³

En el programa se mencionaban como esenciales las siguientes medidas:

- "1) Flexibilizar el sistema de control cuantitativo a la importación;
- 2) Simplificar los trámites a las importaciones de bienes indispensables;
- 3) Fomentar las exportaciones mediante la simplificación y agilización de trámites y flexibilizar la operación del control de cambios;
- 4) Concertar acciones entre los sectores público, privado y social;
- 5) Fortalecer la estrategia de negociación internacional;
- 6) Utilizar el poder de compra del sector público en favor de la sustitución eficiente de importaciones en apoyo de las exportaciones;
- 7) Garantizar el abasto de productos necesarios a las franjas fronterizas y zonas libres y desarrollar su capacidad de exportación.
- 8) Promover la industria maquiladora".⁴

³"El Mercado de Valores"; AñoXLIV, No. 3, enero 16/84, Nafinsa, México. 1ª plana.

⁴Ibid. p. 46.

Entre las medidas adoptadas, se encuentra la expedición de un acuerdo publicado en el Diario Oficial, el 26 de diciembre de 1983, en el que se eximía a algunas importaciones de permiso previo, en total 1,703 fracciones arancelarias que comprendían "1,430 bienes intermedios, 162 bienes de capital y solo 11 de consumo".⁵

Asimismo, se incluía la importación de refacciones para maquinaria y equipo libres de permiso previo, con un límite de 3,000 dólares por operación y un máximo de 6,000 dólares mensuales.

Señalaba en lo referente a las cuotas de importación que "... las mercancías sujetas a cuotas son necesarias para el proceso productivo. Con su determinación se da seguridad a quienes requieren de ellas o bien se establecen límites para su importación. Estas cuotas comprenden productos que no se producen en el país o cuya producción nacional es insuficiente." ⁶

En lo referente a importaciones de bienes de capital se estipulaba que la importación de maquinaria y equipo con valor equivalente a 100 mil dólares " se autorizaría, cubriendo su costo con financiamiento externo a largo plazo o con divisas derivadas de la exportación." ⁷

Se proponía también la modalidad de permisos de importación automáticos en 275 fracciones arancelarias y se establecía en el mismo la negativa automática a 1,850 fracciones.

La política arancelaria se concentraba en la adecuación de niveles a fin de racionalizar la protección efectiva de las ramas productivas.

El área de las exportaciones era atendida mediante el siguiente conjunto de medidas:

⁵Ibid

⁶Ibid

⁷Ibid

1. Se eximía al 88% de las exportaciones de permiso previo (2,651 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Exportación).

2. Se mantenía vigente el Acuerdo de Exención de permiso previo a las importaciones temporales de la casi totalidad de las mercancías destinadas a un proceso de transformación, elaboración o reparación para su posterior venta al exterior.

3. Para completar el abasto de productos nacionales se otorgó una cuota de importación a artículos de consumo de bienes de producción por 7,988 millones de dólares en las franjas fronterizas.

En estas condiciones desde 1983 se fue dando forma a la apertura externa siendo el primer paso sustituir los permisos previos por aranceles, cuyo monto fue reduciéndose hasta que el 1988 fluctuaban entre en 9 y el 20% ad valorem, los cuales resultaban sumamente bajos si se considera que aun cuando se pagara el nivel más alto muchos productos extranjeros estaban en posibilidad de competir deslealmente con la industria nacional. La pequeña y mediana industria sufrió un impacto consternante, debiendo cerrar numerosas empresas mexicanas por no poder competir en esta situación.

La reglamentación final para la apertura se verificó en agosto de 1984, cuando se establecieron los Programas Nacionales de Fomento a la Industria y al Comercio Exterior (PRONACIFE), que planteaban la eliminación de subsidios a las exportaciones pero que se siguen otorgando a las importaciones. Además se cancelaron los Certificados de Devolución de Impuesto a las exportaciones y ajustes a los créditos preferenciales a las mismas, limitados por los criterios internacionales, pero sobre todo a los de Estados Unidos.

En abril de 1985 se dio a conocer el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones Mexicanas (PROFIMEX), que pretendía organizar la oferta de productos exportables, diversificar los mercados, brindando apoyos financieros e institucionales para fomentar la producción; ampliar la información y asesoría al exportador y toda la gama de servicios de apoyo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOMEX) y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A mediados de 1985, año en el que se realiza la mayor liberación del comercio exterior mexicano, este tenía la siguiente estructura:

1. El 92.5% del total de las fracciones arancelarias se encontraba libre del requisito del permiso de importación.
2. Las 960 fracciones estaban sujetas a precio oficial.
3. El arancel consolidado del 59% en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT), había sido rebasado al establecerse un arancel máximo del 45%
4. La media arancelaria se ubicaba en 22.6% y la media de dispersión arancelaria de 14.1%

En agosto de 1985 se anunció el ingreso formal de México al GATT. Al año siguiente se redondeó la liberación del comercio exterior, entre cuyos principales resultados figuró la disminución de las presiones inflacionarias, al ofrecer la posibilidad de adquirir materias primas, partes, componentes y maquinaria a precio más reducido.

Casi al concluir el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, México tenía un "...movimiento comercial con Estados Unidos favorable en 3,783 millones de dólares y la participación de esta nación en la exportaciones fue del 69.6% y en las importaciones del 73.5%, es decir, más de las dos terceras partes del comercio exterior mexicano se efectuaban con los estadounidenses".⁸

En 1987 el desempleo era del 44%, el dólar alcanzaba una cotización de 1,227.5 pesos por dólar y un Producto Interno Bruto inferior al de 1982. La deuda externa del sector público se incrementó de 68 mil millones de dólares a 86 mil millones, no obstante la reiterada intención por parte de la administración de controlar su aumento excesivo.

El cuadro 1 presenta el desarrollo de las relaciones comerciales de México y Estado Unidos, aunque es altamente discutible el superávit existente hasta 1986, ya que en ese mismo año, según cifras del Banco de México, hubo una remisión de utilidades de la (IED) de 440 millones de dólares, de las cuales aproximadamente el 70% son norteamericanas.

CUADRO 1

BALANZA COMERCIAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID (Millones de dólares estadounidenses)

Año	Exportación	Importación	Saldos
1983	12,434	4,840	7,594
1984	13,704	7,315	6,389
1985	13,208	8,917	4,390
1986	9,850	7,152	2,698
1987	11,054	6,349	4,706
1988	13,578	12,636	932

Fuente: Secretaria de Programación y Presupuesto

Elaborado por el IMCE

⁸"More Free Trade Areas?", *Financial Times*, 8 de diciembre de 1988. p. 5.

Por otra parte, alrededor 40% de las exportaciones en el mismo año son negocios intrafirmas, lo que resulta en ingresos reales sumamente discutidos y en un elevado flujo de importaciones de mercancías y maquinaria de su país de origen.

Más aun, si se compara el superávit con la cuenta de servicios y se le deduce el pago de intereses por la deuda externa con banco norteamericanos, evidentemente el balance es desfavorable. De los 9 mil millones pagados en 1986, alrededor de 6 mil fueron a parar a bancos de Estados Unidos.

Por ello se debe concluir que el superávit comercial es más aparente que real, y no es indicador de un comercio desfavorable a los Estados Unidos pues no se considera la balanza de pagos en su conjunto; no se deducen negocios intrafirma de compañías transnacionales norteamericanas; no se descuentan otros servicios fronterizos ni las maquiladoras y desde luego pasa por alto la remisión de utilidades al exterior así como el servicio de la deuda externa.

1.2. El régimen sexenal 1988-1994.

La visión neoliberal sobre lo que debería ser México continuó con el Lic. Carlos Salinas de Gortari, aunque con mayor énfasis. En los lineamientos de política para el programa de gobierno de Carlos Salinas se proponía:

"El reto de la soberanía.

Tesis central. En la actualidad la soberanía no solo es la defensa de la integridad territorial. El ejercicio moderno de la soberanía descansa en su nacionalismo democrático y transformador e implica también asegurar de manera efectiva y permanente la existencia política del estado nacional frente a la competencia de los demás estados...

El ejercicio moderno de la soberanía exige una inserción eficaz en los mercados internacionales que ensanche los márgenes de acción...

Propuesta general. Se propone una política exterior activa que tiene como propósito central promover siempre el interés de los mexicanos; una política exterior al servicio de México que al defender la soberanía nacional permita que se de la soberanía popular.⁹

Proponía la intensificación de vínculos económicos y técnicos sobre una base estrictamente bilateral estableciendo:

1. Cooperación internacional para el desarrollo, especialmente con países como Japón, Estados Unidos, Canadá y China.
2. Mayor voluntad de acción y mejores mecanismos de concertación y cooperación internacional.
3. Nuevos esquemas y formas para ajustar el servicio financiero y la revisión de las prácticas comerciales.
4. Nuevas opciones en áreas de inversión, comercio, transformación tecnológica e intercambio cultural.

Durante 1988 y 1989 se comentó en repetidas ocasiones que México no participaría en la conformación de una zona franca comercial norteamericana que involucrara a los tres países de la región, ni establecería un tratado de libre comercio con E.E.U.U. Sin embargo en junio de 1990 se hizo pública la visita del Lic. Salinas de Gortari a Washington, solicitando al presidente de Estados Unidos la iniciación de pláticas que condujeran a la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambos países.

⁹“Lineamientos de Política para el Programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, El Día; Suplemento del XXVI Aniversario, México, lunes 27 de junio de 1988. p. 14.

En resumen, las características más importantes de los dos últimos sexenios son:

El patrón de crecimiento de los setenta, altamente dependiente de las exportaciones de petróleo y de la disponibilidad del crédito externo, se modificó a principios de esta década. Así, en 1982, ante el peso de la deuda externa y las dificultades de la economía para generar sus propias divisas, fue necesario iniciar un proceso de estabilización y cambio estructural que nos permitiera enfrentar la nueva realidad económica del país."¹⁰

Dentro de dicho proceso de renovación económica, la liberación comercial ha jugado un papel protagónico, motivada fundamentalmente por las tendencias de la economía mundial de generar mayores espacios para el libre intercambio de bienes y servicios.

Al finalizar 1982 México era una economía cuyas expectativas de crecimiento no descansaban en una política de mayor intercambio con el exterior. La totalidad de las importaciones se encontraban sujetas al requisito de permiso previo y a las tasas de la Tarifa del Impuesto General de Importación, las que fluctuaban en un rango de entre 0 y 100%. El alto nivel de la protección comercial acentuó el sesgo anti-exportador y la amplia dispersión arancelaria dio lugar a diferencias en el tratamiento de los distintos sectores productivos del país.

La economía Mexicana ha seguido un profundo proceso de apertura comercial. El programa de liberalización puede dividirse, de acuerdo a sus principales características, en tres etapas que van desde 1983 hasta junio de 1985; de julio de ese año a fines de 1988; y desde 1989 a la fecha.

¹⁰Bianco, Herminio; *Ensayos sobre la Modernidad Nacional*; Diana, México, 1989, p. 49.

Primera etapa: 1983 - junio de 1985. Las reformas comerciales se iniciaron con una reducción en el número de las fracciones de importación sujetas a permiso previo, combinada con un incremento a los niveles de las tarifas arancelarias para brindar una protección similar pero más transparente. Este proceso fue acompañado de simplificaciones tanto en el número de tarifas aplicables a exportaciones, como en los procedimientos para expedición de permisos de exportación.

Segunda etapa: julio de 1985 - diciembre de 1988. Esta etapa se caracteriza por una aceleración en el proceso de apertura.

El propósito fundamental era reducir la dependencia de las exportaciones petroleras e incrementar la eficiencia de la industria mexicana a través de mayor exposición a la competencia internacional, creando estímulos para el crecimiento.

Se tomaron medidas para reducir el monto de importaciones sujetas a restricciones cuantitativas y para modificar la estructura arancelaria y el sistema de precios oficiales de referencia. El Decreto del 25 de julio liberó de permiso previo de importación a casi el 60% de las fracciones arancelarias que lo requerían hasta ese momento. De esta forma el porcentaje del valor total de las importaciones sujetas a esta restricción se redujo de 83.5 a 37.5%

El programa de ajuste implementado en nuestro país sufrió un severo golpe en ocasión del terremoto que azotó a la ciudad de México en 1985 y ante el desplome de los precios internacionales del petróleo en 1986. Sin embargo, en lugar de cerrar las fronteras y aislarnos del exterior al igual que en ocasiones anteriores, se intensificaron las reformas comerciales aumentando la integración de la economía mexicana a la del resto del mundo.

Hacia finales de 1985 México ya se encontraba inmerso en el proceso de liberalización comercial. Su ingreso al año siguiente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, representó sobre todo la oportunidad de incrementar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales, pero también una reafirmación del compromiso nacional a continuar dicho proceso de integración al comercio mundial.

La simplificación y modificaciones a la Tarifa del Impuesto General de Importación continuó en 1986 y 1987, llegándose a solo siete niveles arancelarios dentro de un rango de 0 y 40%.

Con la adopción de un acuerdo entre los sectores productivos del país para controlar conjuntamente las variables más importantes de la economía, sobre todo la inflación, llamado Pacto de Solidaridad Económica, se aceleró el ritmo en la liberalización comercial. Prácticamente todos los niveles arancelarios diferentes de cero fueron reducidos en un 50%, con solo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento. Como resultado de estas disposiciones, la media arancelaria se redujo de 19 a 10.4% y la dispersión bajo en seis puntos porcentuales, alcanzando un nivel de 7.1% al final de 1988.

El sistema de desmantelamiento de precios oficiales de referencia iniciado en 1986 fue llevado a su fin en 1988. Además, se acentuó el proceso de eliminación de permisos a la importación, quedando bajo este esquema únicamente el 23.2% de la producción total.

El avance en las reformas comerciales en este periodo fue complementado con el esfuerzo de estabilización macroeconómica que permitía abatir las altas tasas de inflación que se venían registrando desde 1987.

Tercera etapa: 1983 - a la fecha. El manejo de la tarifa arancelaria es un instrumento fundamental de la política comercial, que sin embargo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo persigue consolidar y perfeccionar las reformas sociales.

La eliminación de los precios oficiales de referencia y la reducción de permisos previos a la importación y exportación, han permitido a nuestra economía moverse a un sistema de protección más transparente y con menos distorsiones.

Era necesario complementar el esfuerzo realizado hasta el momento mediante la reducción de las tasas de protección efectiva entre los diferentes sectores, a través de una dispersión de la tarifa nominal. Con esta finalidad se acordó el rango arancelario entre 10 y 20%, estableciéndose solo por excepción, tarifas de cero y cinco por ciento.

La estructura arancelaria anterior a enero de este año, eximía del pago de aranceles a la mayoría de las importaciones de bienes de consumo. Este esquema implicaba una alta dispersión en las tasas de protección efectiva otorgadas a las diferentes actividades productivas del país.

El ajuste llevado a cabo durante 1989 disminuye las distorsiones en el sistema productivo al reducir las diferencias en protección efectiva de las distintas actividades.

Debe considerarse que la protección que se concede a unos sectores, se realiza a costa de las demás actividades productivas nacionales, debido a que los recursos disponibles para impulsar el desarrollo de estas actividades se desvía hacia los sectores que se pretende beneficiar a través de diversas medidas que disminuyen los costos de producción o les garantizan precios de venta por encima de los de mercado.

Las nuevas disposiciones en materia arancelaria han logrado una reducción en la dispersión ponderada, al ubicar este indicador en 6.1%. Se ha conseguido una distribución más uniforme alrededor de una media arancelaria ponderada del 9.8%. Así, para valores a julio-diciembre del año pasado, alrededor del 50% del valor total de las importaciones se encontraba a una tasa del 10%, cerca del 32% tenía aranceles de entre 15 y 20%, y un 16% contaba con una tasa del 0 al 5%.

La nueva estructura arancelaria no afecta a los sectores que se beneficiaban de una tasa de protección efectiva moderada, pero sí reduce aquella de actividades que gozaban de elevada protección en detrimento del resto del aparato productivo.

Al mismo tiempo, el impacto en los costos del sector exportador vía el encarecimiento de sus insumos, es mínimo ya que este sector tiene acceso a mecanismos de devolución de impuestos en la importación de insumos para la exportación a través de programas como el de Importación Temporal para la Exportación (PITEX).

2.- SINOPSIS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

En México, como en cualquier otro país, el dinero surge con la forma de dinero-mercancía. Las culturas prehispánicas utilizaron diversos productos como: cacao, plumas de aves, semillas, etc., como equivalente general.

La existencia del dinero implicó desde siempre la dualidad de quienes lo tienen en cantidad suficiente para ahorrarlo y de quienes, al carecerlo, han tenido que recurrir a los primeros para disponer del mismo mediante prácticas tan añejas como la usura y el crédito.

Quizá con el objetivo de disminuir en cierta medida una actividad tan extendida en aquellos tiempos, sobre todo por consideraciones de carácter moral y religiosos, en 1774 surge la primera institución con algunas características propias de un banco.

Fundado por Don Pedro Romero de Terreros, quien perseguía más bien la creación de un patronato con fines benéficos, el Monte de Piedad de Animas se dedicaba básicamente a otorgar préstamos garantizados exclusivamente por las prendas de los demandantes de recursos, normalmente de las clases más necesitadas.

En 1830, Anastasio Bustamante crea el Banco de Avío, con las funciones de compra y distribución de maquinaria adecuada para el fomento de la industria, así como el suministro de capitales suficientes a las compañías y particulares.

Después de una lucha constante por alcanzar la industrialización del país mediante la compra y distribución de la maquinaria requerida para el efecto, el 1o. de marzo de 1835 el Ministerio de Hacienda dispuso que los fondos del Banco que anteriormente se contenían en arca por separado, ingresaran a la masa común de la Hacienda Pública.

Esta medida originó graves problemas al Banco, entre otros, que suspendiera su apoyo a las empresas ya establecidas a través de financiamientos otorgados por el mismo. Así, por decreto del 23 de septiembre de 1842, el Banco de Avío fue extinguido.

Durante los últimos años de la Colonia y los primeros de la vida independiente del país, hubo otros bancos, cuyas operaciones estuvieron muy limitadas, tanto por los problemas políticos como por su escasez de recursos.

En 1864 se crea el primer banco formal de vida permanente y con recursos suficientes no sólo para subsistir, sino para fomentar en realidad las actividades productivas del país: el Banco de Londres, México y Sudamérica.

En el año de 1881 los franceses fundaron en nuestro país el Banco Nacional Mexicano; y en 1887 los alemanes establecieron en México una sucursal del Banco Alemán Transatlántico.

Posteriormente, se dio un impulso importante al incipiente sistema con la Ley Bancaria de 1897. Sin embargo, no fue sino hasta finales de 1924 y principios de 1925 que la actividad de los bancos quedó propiamente reglamentada gracias a la creación de organismos rectores como el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria con sus respectivas leyes.

En 1941 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual estuvo vigente hasta 1982.

En esta misma ley quedaron comprendidas diversas organizaciones auxiliares que actualmente conforman parte importante del sistema financiero, tales como las Bolsas de Valores, las Cámaras de Compensación, los Almacenes Generales de Depósito y las Uniones de Crédito.

Posteriormente se suprimieron las Cámaras de Compensación, cuyas funciones fueron desempeñadas por los mismo bancos y las Bolsas de Valores, que motivaron la creación de su propio marco jurídico con la Ley del Mercado de Valores.

Asimismo, y dada la creciente importancia de estas entidades, en 1985 se separó de la legislación bancaria a las organizaciones auxiliares del crédito con la promulgación de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual incorporó a nuevas figuras como las Arrendadoras Financieras, las Empresas de Factoraje y las Casa de Cambio.

En México el patrón monetario está dado por la centralización de la emisión de moneda por el Estado, el surgimiento de billete de curso forzoso, el desarrollo de las formas monetarias en la nación y la vinculación del peso con el dólar. En el período de posguerra y hasta 1970, el sistema monetario y bancario del país se expandió en el marco de un orden internacional encabezada por Estados Unidos cuya influencia llegaba a Europa, Japón y el Tercer Mundo. El desarrollo económico del país, cuyas bases fueron cimentadas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, es el resultado de la combinación de medidas de política económica y de la capacidad del Estado para conciliar a las distintas clases sociales, aunado a la consolidación de una burguesía nacional y al crecimiento explosivo de la economía mundial.

Las medidas de fomento industrial se dieron en forma simultánea, originando un aumento en las necesidades financieras del Estado que, en combinación con una fuente de ingresos propios y fiscales cada día más rígidos, causaron el incremento de la deuda pública y la expansión de los recursos financieros canalizados a través de la banca. Así se desarrollaron la industria eléctrica, la del hierro y el acero, la de fertilizantes y la petroquímica.

El Estado mexicano aumentó su deuda externa con el propósito de resolver los problemas de mantenimiento y crecimiento del aparato productivo. De la década de los 50's a 1970 México se convirtió en uno de los principales clientes de Estados Unidos como destinatario de sus exportaciones, en mercado atractivo para la inversión extranjera y en buen sujeto de crédito ya que sus recursos naturales son abundantes, cuenta con mano de obra barata, un incipiente mercado interno y un gobierno dispuesto a dar confianza al capital extranjero.

Estimulada por la contratación de obligaciones financieras en moneda extranjera, la estructura financiera creció haciendo atractivo para las empresas circular sus excedentes monetarios dentro del sistema financiero nacional, desalentando su colocación en el propio mercado financiero externo. Así, el sistema bancario creció como resultado del desarrollo económico interno, de la forma de operación del mercado internacional, de la garantía proporcionada por el gobierno y del sostenimiento de un mismo tipo de cambio durante más de veinte años. El resultado de este proceso fue la subordinación del patrón monetario nacional al patrón monetario internacional regido por el dólar.

A partir de los años sesenta aumentó el financiamiento externo destinado a cubrir los déficit del comercio exterior mexicano, lo cual se facilitó por un mayor acceso del Banco de México al Fondo Monetario Internacional, a los organismos financieros internacionales y a los bancos privados extranjeros. Como consecuencia, en los bancos nacionales se creó una serie de mecanismos de captación y circulación de moneda extranjera.

"El aparato de crédito privado actuó como instrumento fundamental de reubicación del excedente de unos sectores a otros; como eje de la intermediación trasladó y reubicó los ingresos de los grupos, familias y personas y apoyó la expansión de las nuevas empresas. Los bancos se integraron aceleradamente con las nuevas estructuras productivas y fue un período de fusiones entre capital productivo y bancario, que no tuvo un carácter simultáneo y continuo para todo el sistema, sino que dependió de la capacidad especulativa y del manejo financiero de cada grupo. Las necesidades crediticias financieras de los nuevos procesos productivos hicieron de la banca el aparato más adecuado y expedito para reconcentrar y reubicar el capital. Las elevadas tasas de interés, con amplio margen diferencial interno y externo, hicieron atractivos los rendimientos del dinero mundial dentro de nuestro país y cubrieron con un sobreprecio la 'inseguridad' e 'inestabilidad' del valor del peso, que en cualquier momento podía ser sujeto a un ajuste devaluatorio."¹¹

Así, entre 1950 y 1970, el desarrollo nacional, considerado únicamente en sus aspectos económicos, se caracterizó por los siguientes rasgos generales:

- La economía adquirió un creciente carácter financiero;
- La tasa media de crecimiento de la economía fue superior al 6% anual;
- Se mantuvo el acceso al endeudamiento externo;
- El déficit de la balanza comercial fue persistente,
- Se amplió el consumo masivo -dando cabida incluso al de bienes sofisticados- con un salario real creciente o estable.

¹¹ Cardero, María Elena; *Patrón monetario y acumulación en México, Nacionalización y control de cambios*; Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1984. p. 131

Las políticas de emisión de moneda, manejo de ésta y endeudamiento se modificaron, particularmente las relativas a la deuda pública que pasaron de tener una forma primaria de emisión y estar en poder del Banco de México, a los bancos privados de depósito con nuevas formas técnicas de creación de dinero, retardando el circuito producción-realización.

Así, durante los años setenta la situación de la economía nacional se caracteriza por una inflación creciente, una severa reducción de la inversión, un enorme déficit gubernamental, un grave desequilibrio con respecto al sector externo (que se quiso corregir en 1976 con una drástica devaluación de la moneda de casi un 100%), un elevado endeudamiento del gobierno, la incertidumbre y la especulación a través del sistema monetario, el sostenimiento de los circuitos financieros locales mediante más deuda, lo cual provocó una dolarización creciente de los bancos nacionales. Estos procesos generaron serios problemas de especulación en la esfera financiera, lo cual provocó una salida sin precedentes de la riqueza nacional, y una incapacidad de gestión del patrón monetario nacional.

Esta situación encontró eco en los principales organismos financieros internacionales, que en 1976 suspendieron sus apoyos crediticios a México. En ese año, el gobierno mexicano firmó un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional que le permitió allegarse recursos frescos. Gracias a este respiro financiero y a la inusitada alza en los precios del petróleo, México se hizo de los recursos que permitieron a la administración López-portillista incrementar su capacidad económica y política.

Los fondos disponibles por la banca privada internacional se incrementaron más aun con los excedentes derivado de la exportación petrolera. En 1973 los países miembros de la OPEP obtuvieron excedentes por 8 mil millones de dólares; en 1974 por 59 mil millones y en 1980 llegaron a 345 mil millones, lo cual representa una tasa media de crecimiento de 30% anual. Los depósitos de los países de la OPEP en los bancos internacionales representaron el 40% de sus excedentes.¹²

Por otra parte, la economía de las naciones desarrolladas sufrió entre 1973 y 1975 una crisis que afectó seriamente a las sociedades dependientes como México. Entre 1976 y 1981 la deuda a mediano y largo plazo contratada por los países subdesarrollados creció a una tasa media anual de 20%, alcanzando un monto de 309 mil millones de dólares. Cifra que, al considerar la deuda contratada con organismos oficiales y el endeudamiento a corto plazo, se ve incrementada a 629 mil millones de dólares para el último año citado. Los 53 mil millones de dólares de deuda externa mexicana existentes como saldo en ese año, representaban el 8.4% de la deuda pública externa del Tercer Mundo.¹³

Por lo tanto, las naciones subdesarrolladas no adquirieron con la deuda ni la más mínima posibilidad de generar divisas para poder pagarla. La situación latente de insolvencia en los pagos por parte de algunos países se hizo evidente.

12 Lichtensztein, Samuel: "América Latina en la dinámica de la crisis financiera internacional". ponencia presentada en el seminario: *Internacionalización e Industrialización de la Periferia.*, CIDE, Oaxtepec, México, 1983.

13 Quijano, José Manuel y Bendeskly, León: "Cambios recientes en el sistema financiero internacional", en *La banca, pasado y presente*, Ensayos del CIDE, México, 1983

La atención del sistema financiero internacional estaba puesta en 1982 -y sigue estando ahora- en cuatro países: México, Brasil, Argentina y Corea del Sur, cuyo débito representaba el 85% de la deuda bancaria de tasa flotante. Se estima que una tasa de 17% en 1982 obligó a pagar a los cuatro países 24 mil millones de pago de capital, cuando en ese mismo año sus exportaciones ascendieron a 70 mil millones de dólares. En esa época ya se afirmaba en Inglaterra: "la única forma en que estos países pueden pagar es pidiendo prestado o demorando el pago"¹⁴, aunque con la segunda opción no se pagaba.

"La transición era inevitable, pero el rumbo no fue claro. Crisis internacional, aparición de nuevos sujetos sociales, fortalecimiento del empresariado y, sobre todo, incalculabilidad en las políticas económicas, conforman un espectro sin el cual resulta absolutamente imposible entender los cambios al interior del sexenio de José López Portillo."¹⁵

El sistema financiero internacional sufrió importantes modificaciones. En varios países desarrollados se presentaron quiebras de bancos, cuyos clientes y cuentas principales fueron absorbidos por otros bancos más poderosos.

Asimismo, los bancos privados se convirtieron en las piedras angulares de la creación de medios de pago internacionales, fundamentalmente las cartas de crédito y aceptaciones bancarias, lo cual implica una mayor autonomía del circuito financiero y bursátil; es decir, el sistema financiero puede crecer y reproducirse a partir de sí mismo, lo cual origina rivalidades entre este sistema y el monetario, aun cuando no se ha dado una ruptura violenta entre ellos.

¹⁴ *Financial Times*, Londres, 3 de marzo de 1983, en *Excelsior*, 4 de marzo de 1983.

¹⁵ Mirón, Rosa María y Pérez, German; *López Portillo, auge y crisis de un sexenio*, Plaza y Valdés Editores-UNAM. México, 1980, p. 26.

Sobre el particular, cabe destacar que el prestigio de las instituciones bancarias se rige en gran medida por el grado de aceptación del resto de la comunidad financiera internacionales respecto a su capacidad y solvencia para emitir instrumentos de pago.

En adición a las circunstancias mencionadas, la deuda externa de México creció como resultado de la disminución del precio del petróleo y de su volumen exportado; la contracción de los ingresos públicos y las presiones sobre la balanza de pagos que "condujeron a la contratación de deuda pública externa por caso 20 mil millones de dólares. El país utilizó más recursos externos en 1981 que en todo el período de 1975-1980"¹⁶, al mismo tiempo que el sector público absorbía el grueso de los recursos financieros locales.

Así, en el último Informe de Gobierno del Presidente López Portillo, después de describir la crisis de la economía mexicana, hizo alusión a las causas que justificarían la nacionalización de la banca comercial "...Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y proporcionarle los recursos financieros para seguir adelante, tenemos que detener la injusticia del proceso perverso de fuga de capitales-devaluación-inflación, que daña a todos, especialmente al trabajador, al empleo y a las empresas que lo generan. Estas son nuestras prioridades críticas, para responder a ellas he expedido dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios... Con la nacionalización de la banca, se termina la concesión a los particulares para incorporar el servicio directamente a la nación..."¹⁷

¹⁶ México, Banco de México: *Informe Anual 1982*, p. 36

¹⁷ *Idem*

El 30 de diciembre de 1982 la banca nacionalizada quedó formalmente regularizada con la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual establece que "los bancos nacionalizados funcionarán como sociedades nacionales de crédito", de carácter mixto en cuanto a la integración de su capital mediante certificados de aportación patrimonial divididos en dos series: "la serie A representará el 66 por ciento del capital y será suscrita en su totalidad por el gobierno federal, la serie B, el 34 por ciento restante, podrá ser suscrita por el propio gobierno federal, por los gobiernos estatales y municipales, por empresas y organismos del sector público, por los trabajadores de las propias sociedades y por personas físicas de nacionalidad mexicana, estableciéndose un límite máximo de aportación de uno por ciento por tenedor".¹⁸

En la misma ley se estableció el secreto bancario en protección de los derechos del público, y se fijó al Ejecutivo Federal la obligación de informar al Congreso de la Unión, en diciembre de cada año, del establecimiento, disolución y operación de las sociedades nacionales de crédito durante el año. Asimismo, se previó la reestructuración de las instituciones nacionales de crédito, así como la eliminación de los fideicomisos de fomento que duplicaran funciones.

Para una mejor coordinación, el Fondo de Fomento de las Exportaciones (FOMEX), que estaba constituido en el Banco de México, fue trasladado al Banco Nacional de Comercio Exterior.

¹⁸ México, Diario Oficial de la Federación; 30 de diciembre de 1982.

Como resultado de la transformación de las instituciones privadas y mixtas en sociedades nacionales de crédito y de la reestructuración del sistema bancario, se redujo el número de instituciones de 60 a 29. Se revocó la concesión a 11 bancos especializados y 20 instituciones se fusionaron con 12 de las sociedades integrantes del nuevo sistema. En el proceso de reestructuración era importante la descentralización geográfica como parte del proyecto general de gobierno de Miguel de la Madrid, para atender eficientemente las necesidades de servicios bancarios en las diferentes regiones del país. De las 29 sociedades nacionales de crédito resultantes, 14 quedaron domiciliadas en el Distrito Federal y 15 en provincia; tres de éstas se hicieron multirregionales y doce con alcance regional.

Después de la nacionalización se establecieron distintos mecanismos e instrumentos de captación de ahorro del público, los cuales compiten entre sí para obtener los recursos a veces disminuidos en amplios sectores de la población.

A pesar de la competencia entre los diversos instrumentos de captación, las discrepancias entre sus características no pueden ser muchas, en virtud de que las autoridades centrales tienden a regular las tasas de interés pagadas a ellos. Además, las instituciones de crédito suelen moderar la competencia entre ellas y los demás integrantes del sector financiero. El régimen fiscal aplicable a dichos instrumentos es otro mecanismo de uniformidad, pues sus rendimientos cotizan tasas similares de impuestos.

Con el fin de reordenar y racionalizar el sistema bancario, en 1985 se continuó el proceso de consolidación de los bancos comerciales reduciendo su número de 29 a 19 sociedades nacionales de crédito. Dentro de esta nueva estructura se delimitaron tres diferentes tipos de cobertura geográfica.¹⁹

¹⁹ México, Banco de México; *Informe Anual 1985*, pp 142-143

Seis bancos de cobertura nacional: Banamex, Bancomer, Banca Serfin, Multibanco Comermex, Banco Internacional y Banco Mexicano Somex; los cuales otorgan en mayor medida financiamiento a los grandes proyectos de inversión de los sectores social y privado, apoyan y fomentan el comercio exterior a través de las agencias que tienen establecidas en el extranjero y promueven las innovaciones tecnológicas.

Ocho bancos multirregionales: Banco del Atlántico, Banco BCH, Banpaís, Banca Cremi, Multibanco Mercantil de México, Banco de Crédito y Servicio, Banca Confía y Banco de Crédito Mexicano (éste se incorporó posteriormente a Banca Serfin). Aunque estos bancos no tienen oficinas en toda la República, atienden regiones importantes en producción y consumo. Cada uno pretende una especialización sectorial en su cartera de crédito.

Cinco bancos de cobertura regional: Banco del Noroeste, Banco Mercantil de Monterrey, Banca Promex, Banco del Centro y Banco de Oriente. Estos bancos, considerados puntas de lanza de la estrategia bancaria para apoyar la descentralización de la actividad económica, canalizan su atención a las necesidades específicas de la región donde operan.

Además de las anteriores sociedades nacionales de crédito, también forman parte de la banca comercial el Banco Obrero, S.A. y el Citibank, N.A., los cuales fueron exceptuados de la nacionalización.

Por su parte, los bancos de desarrollo dejaron de ser sociedades nacionales de crédito mediante decreto presidencial.²⁰ Con ello estas instituciones conservaron la misma denominación, iguales derechos y obligaciones entre sí y con la banca comercial. Mantuvieron también el mismo carácter legal y fiscal, sin alterar los derechos de sus trabajadores.

²⁰ México, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1985

Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)
Banco Nacional del Pequeño Comercio del Distrito Federal (Banpeco)
Banco Nacional Pesquero y Portuario (Banpesca).
Financiera Nacional Azucarera (Finasa)
Nacional Financiera (Nafin)
Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural).

Ahora bien, la etapa de reprivatización de la banca comercial, incluyó modificaciones al marco jurídico que permitirían al sistema afrontar con mayor solidez la apertura de los servicios financieros. Asimismo, se establecieron las bases para la integración de diversos intermediarios en Grupos Financieros.

El propósito de estos grupos consiste en conformar entidades financieras con distintas funciones y nichos de mercado, a fin de atender de manera integral al mayor número posible de usuarios mediante el esquema de banca universal, es decir, otorgándoles todos los servicios financieros disponibles por el grupo.

El grupo financiero se integra con la participación de dos o más intermediarios especializados, los cuales se aglomeran en torno a una sociedad controladora.

Entre las ventajas que se atribuyen a un esquema de controladora para hacer banca universal se mencionan, entre otras, la posibilidad de tener una banca más sólida, financieramente hablando; evitar la sobrerregulación de las actividades no bancarias; y propiciar que la competencia sea más equilibrada entre la banca y los intermediarios financieros no bancarios.

En esencia el argumento es que el esquema de banca universal con controladora permite al público beneficiarse de la banca universal.

Por otra parte, se minimiza la necesidad de extender la regulación bancaria a otras entidades financieras afiliadas al grupo, en la medida que operaciones distintas a las bancarias queden debidamente aisladas, es decir, en la medida que haya una separación adecuada entre uno y otro tipo de operaciones. Por el contrario, si todas estas operaciones, independientemente de su riesgo, fueran conducidas por un solo banco universal, todas las operaciones terminarían reguladas como se hace con las operaciones bancarias.

Por esa misma razón se afirma que la competencia entre distintos tipos de entidades financieras es más equilibrada en el esquema de controladora, en la medida que las entidades no bancarias no quedan con el peso de una regulación propia de la banca, como sería la situación en el esquema de un sólo banco capaz de hacer banca universal.

No obstante, los detractores del esquema de controladora como medio para conducir la banca universal argumentan que los beneficios del esquema dependen de la factibilidad de aislar al banco de los problemas de las otras entidades del grupo, o sea, de qué tan efectivas sean las barreras que separen la situación financiera de unos y otros intermediarios agrupados.

Las posibles conjeturas que pueden hacerse al respecto son numerosas, destacando las relacionadas con la posibilidad de que efectivamente se pueda hacer valer la independencia de cada sociedad, ante la crisis financiera de alguna de ellas; otro aspecto que se menciona es el asociado a la posibilidad de llevar a cabo operaciones entre los integrantes de un grupo intencionalmente desfavorables para uno de ellos, con el propósito de tratar de rescatar a otro integrante; y por último, se advierte la posible contaminación de la pérdida de confianza de la clientela respecto de otras entidades del grupo, por el fracaso de una de ellas.

Si bien es cierto que no hay hasta ahora evidencia de que el aislamiento pueda llegar a ser 100% efectivo, lo que sí es claro, es lo que puede hacerse para minimizar los riesgos, a saber:

- a) Regular y supervisar con sumo cuidado las operaciones entre entidades del mismo grupo, para cuidar efectos financieros adversos e intencionales entre integrantes del mismo grupo, penalizando con rigor las violaciones.
- b) Establecer la obligación de que la controladora no tome pasivos de ningún tipo, que puedan poner en riesgo la situación financiera del grupo.
- c) Evitar que las instituciones de crédito se involucren en operaciones de complacencia, que controlen empresas comerciales o industriales o que sean controladas por éstas.

Estas son sólo algunas breves reflexiones sobre diversos aspectos que deben tenerse en cuenta, antes de decidir si se mantiene la actual estructura de los grupos financieros o si fuera conveniente avanzar hacia un esquema de banco universal en sentido estricto. El tema aún no está agotado; sin embargo las limitaciones que el propio objeto de estudio impone, impide extenderse demasiado en estas consideraciones. Lo que sí puede afirmarse para concluir es que no hay evidencias contundentes en el mundo que prueben que un esquema es superior al otro.

Por último, cabe destacar la reforma constitucional efectuada en 1994 que permitió al Banco de México contar con la autonomía necesaria para instrumentar políticas crediticias encaminadas a consolidar la estabilización de precios, fundamentalmente.

A partir de 1994 el banco central estará sujeto exclusivamente al Congreso y sus dirigentes se integrarán en una junta de gobierno cuya duración garantiza el ejercicio autónomo de sus funciones.

En suma, el sistema financiero mexicano fue teóricamente dotado de los elementos jurídicos, regulatorios y de organización que le permitiría afrontar los retos inherentes a una competencia cada vez mayor con entidades financieras internacionales derivada de la apertura de nuestro país, fundamentalmente en relación al tratado de libre comercio con Norteamérica

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por la continuación de la política económica "neoliberal", en el sentido de permitir un mayor juego de las libres fuerzas del mercado, liquidar el Estado propietario, restringir su participación directa en la producción de bienes y servicios; aunque se conserve el control del Estado en la economía. Otra característica de esa política económica es el otorgamiento de facilidades a la iniciativa privada nacional y extranjera para el desarrollo de sus actividades.

Las modificaciones al sistema financiero revelan claramente esta política. Entre las medidas adoptadas más importantes, cabe señalar la liberación de las tasas de interés, ocurrida en marzo de 1989; las reformas a seis leyes del sector financiero aprobadas en diciembre de 1989 y la reprivatización de la banca propuesta el 2 de mayo de 1990.

En diciembre de 1989 el Poder Legislativo aprobó la modificación de seis leyes relativas al sector financiero, las cuales entraron en vigor a partir de enero del año siguiente y se inscriben en la política general de la anterior administración, ellas son: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y la Ley General de Sociedades de Inversión.²¹

²¹Corredor Esnaola, Jaime: "Cambios legislativos para fortalecer el sistema financiero", en *Excelsior*, 16 de enero de 1990.

El 27 de diciembre de 1989 se expidió un decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Los cambios recogen varias disposiciones aisladas que se habían dado a través de circulares emitidas por el banco central y otras nuevas orientadas a mejorar el servicio y adaptarlo a las condiciones cambiantes de la economía y a la política modernizadora del régimen. En ella se sientan las bases para la reprivatización bancaria.

Algunas de las características más importantes de las reformas a la Ley, son aquellas que incorporan a los bancos al sistema de planeación nacional, agregan el capital social de cada institución con las acciones serie C que representa un capital adicional mediante certificados emitidos en uno o varios títulos, de igual valor dentro de cada serie.

Amplían el límite del uno al cinco por ciento para las personas físicas o morales que adquieran las acciones de la serie B; regulan la distribución de las utilidades y pérdidas de las instituciones. Precisan las facultades de los consejos de administración, juntas de gobierno, directivos y de los demás organismos operativos y de vigilancia, así como de los funcionarios y el personal de las instituciones. Regulan las operaciones con valores realizadas por la banca y las vincula con la Ley del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional Bancaria, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por último, flexibilizan las operaciones activas y pasivas de la banca y la adquisición, por parte de ésta, de títulos representativos.

El 18 de julio de 1990, el Ejecutivo Federal publicó la Ley de Instituciones de Crédito, con base en la cual operará la nueva banca.²² Entre las principales modificaciones que guiarán a partir de entonces la actividad de la banca comercial se encuentran las siguientes: Se dejan de controlar las tasas de interés sobre los pasivos y activos de la banca, se eliminan las cuotas de crédito y los préstamos obligatorios a sectores prioritarios de la economía, se reducen o eliminan el encaje legal y los coeficientes de liquidez. En suma, se permitió que la banca comercial ampliara el otorgamiento de crédito al sector privado.

La Ley contiene 143 artículos y 20 transitorios y está dividida en siete títulos:

Título primero: de las disposiciones preliminares.

Título segundo: de las instituciones de crédito, el cual contiene dos capítulos, uno relativo a banca múltiple y otro a banca de desarrollo.

Título tercero: de las operaciones, con cuatro capítulos referentes a reglas generales, operaciones pasivas, operaciones activas y servicios prestados.

Título cuarto: de las disposiciones generales y de la contabilidad, con un capítulo para cada uno de estos conceptos.

Título quinto: de las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos, a cada uno de cuyos asuntos se dedica un capítulo.

Título sexto: de la protección de los intereses del público.

Título séptimo: de la Comisión Nacional Bancaria, que incluye dos capítulos, uno sobre su organización y funcionamiento y otro acerca de la inspección y vigilancia.

²² *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reproducido por el boletín Infórmese usted, del Banco del Atlántico, sin más datos de edición.

En la Sexta Reunión Nacional Bancaria, celebrada en Ixtapa Zihuatanejo, Guerrero, el 13 y 14 de agosto de 1990, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó: "próximamente se iniciará la desincorporación y venta de las instituciones de banca comercial... El proceso consistirá en la transformación de los bancos múltiples, de sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas y en la conversión de certificados de aportación patrimonial en acciones. El Gobierno Federal, al ser propietario de las acciones de control, las enajenará a los particulares, con estricto apego a lo que marca la Ley de Instituciones de Crédito.

"Los ocho principios fundamentales que normarán la desincorporación serán los siguientes:

- 1) Conformar un sistema financieros más eficiente y competitivo...
- 2) Garantizar una participación diversificada y plural en el capital...
- 3) Vincular la aptitud y la calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización....
- 4) Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos...
- 5) Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones...
- 6) Buscar obtener un precio justo por las instituciones de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos...
- 7) Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado...
- 8) Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias..."²³

²³ "Examen de la situación económica de México", Banco Nacional de México, vol. LXVI, núm. 777, agosto de 1990, pp.379-380.

El 24 de septiembre de 1990, el Comité de Desincorporación Bancaria, dio a conocer dos documentos, en el primero se incluyen las bases generales para desincorporar las instituciones de banca múltiple, propiedad del gobierno federal; y en el segundo se establece el procedimiento de registro y autorización de los interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones referidas.

Por último, al explicar los propósitos de la reprivatización el Presidente de la República, en su Segundo Informe de Gobierno, dijo: "Mi iniciativa se sustentó en la defensa de los compromisos profundos de nuestra Constitución: fortalecer las áreas estratégicas, parte viva de las convicciones populares, y cambiar para cumplir mejor con las responsabilidades de justicia que tiene el Estado. Por eso, sirve al interés nacional el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo estableció el Constituyente por más de 65 años. Un Estado excesivamente propietario, con tantos recursos inmovilizados en la banca, es inadmisibles cuando existen tantas necesidades que atender. Ahora, esos recursos y los que ya no tendrán que gastarse para modernizar a los bancos, servirán a la estabilidad y darán respuesta a las demandas más sentidas de la población. Al mismo tiempo, el Estado refuerza la vigilancia de las nuevas instituciones bancarias y su capacidad para orientar el crédito".²⁴

Así, en el último trimestre de 1992, los bancos comerciales quedaban nuevamente en manos de particulares con el beneplácito de Salinas de Gortari, quien manifestara: "la banca se ha abierto a la sociedad para compartir plenamente su destino. Al ampliarse el concurso de mayor número de mexicanos en el capital de los bancos, éstos podrán enfrentar con éxito la transformación que requiere el sector financiero y demanda el país."²⁵

²⁴ Salinas de Gortari, Carlos: "Segundo Informe de Gobierno", en *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990.

²⁵ El mercado de Valores, No. 18, septiembre 15 de 1992. p. 8

En el marco de la tendencia mundial a la globalización económica, y sobre todo, en consecuencia con el nuevo modelo liberal implantado en nuestro país durante los últimos ocho años, resultaba indispensable otorgar mayores libertades al gran capital nacional. De hecho, la medida se sumaría a las ya implantadas con objeto de restablecer la confianza para atraer capitales a México e incrementar el flujo en el retorno de los que se habían fugado durante la crisis de 1982.

Asimismo, la necesidad del gobierno de obtener recursos para sus programas sociales y la inaplazable devolución de los bancos a los particulares -había demorado ya todo un sexenio- constituían medidas congruentes con el "liberalismo social" que Salinas de Gortari comenzaba a plantear como justificación a su política neoliberal.

3.- EL SISTEMA UNIONÍSTICO EN MÉXICO

La unión de crédito es una figura jurídica constituida como sociedad anónima de capital variable catalogada como Organización Auxiliar del Crédito, que agrupa a empresarios o productores generalmente pequeños y medianos con el objeto de facilitar su acceso a los recursos del sistema financiero, así como para efectuar acciones conjuntas en materia de comercialización, abasto y asistencia técnica, entre otras.

La importancia de la unión de crédito como organización auxiliar radica en su capacidad y potencial para solventar los problemas de financiamiento que caracterizan a la micro, pequeña y mediana empresa. A través de las uniones de crédito es factible obtener condiciones crediticias institucionales aun para operaciones de montos muy reducidos y cuyos riesgos aparentemente son mayores en función a la escasez de garantías de las que normalmente adolecen este tipo de empresas.

El objetivo principal de una unión de crédito consiste en conjuntar los esfuerzos individuales de pequeños productores para mejorar su capacidad de negociación en los ámbitos financiero y comercial, logrando ventajas que de otro modo les sería muy difícil obtener.

El carácter eminentemente político de esta conjunción de intereses constituye uno de los elementos primordiales que dan sustento a la actividad de las uniones de crédito, tanto en lo referente a la conciliación de las voluntades que la integran, como en lo relativo a la búsqueda de oportunidades para el desarrollo de sus asociados.

El acceso a nuevos mercados adquiere una dimensión distinta conforme la capacidad de un exportador potencial se ve reforzada no solo por la presencia de la organización, sino también por la eventual suma de la capacidad productiva de los demás asociados a fin de cubrir con suficiencia los estándares internacionales en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad de los productos.

En este sentido, existen diversas posibilidades para evaluar el papel de las uniones de crédito como una solución viable a los problemas financieros y de comercialización, sin embargo, conviene que un ejercicio de análisis sobre el particular contemple en primer término los obstáculos de carácter estructural que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas para tener acceso al ahorro interno de los mexicanos.

En el marco del proceso de transformación económica que vive el país, las pequeñas empresas revisten especial importancia no solo por el alto potencial de desarrollo económico que presenta el sector, sino sobre todo por los efectos multiplicadores que tiene sobre la producción, el ingreso y el empleo.

"... se reconoce la importancia de las industrias micro, pequeñas y medianas, que representan el 98% de los establecimientos de transformación, absorben más de la mitad de la mano de obra y aportan 43% del producto que genera la actividad manufacturera, proporción equivalente al 11% del PIB."²⁶

De este universo, el 97% corresponde a microempresas, el 2.7% es de pequeñas y tan sólo el 0.3% es de medianas empresas.

En la década pasada la actividad de los bancos comerciales se enfocaba casi exclusivamente a la captación de recursos, los cuales se canalizaban en su mayoría a financiar las actividades prioritarias y el enorme déficit del sector público, tal como se puede apreciar en el cuadro número 2.

²⁶ "Acciones en favor de las micro, pequeñas y medianas industrias en México", *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, vol. XLIII, núm. 6, junio de 1993, p. 539

CUADRO 2

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL¹
(millones de nuevos pesos)

Año	Total	Total	Al sector privado no financiero	Porcentaje del total	Al sector público no financiero	Porcentaje del total
		PIB (%)				
1986	25 299	31.81	8 528	33.71	13 816	54.61
1987	63 769	32.94	21 956	34.43	32 491	50.95
1988	88 275	22.47	40 631	46.03	38 497	43.61
1989	137 093	26.80	80 159	58.47	45 019	32.84
1990	210 048	30.60	133 762	63.68	54 439	25.92
1991	318 263	36.79	213 860	67.20	29 409	21.82
1992	396 902	35.78	318 351	80.20	33 099	8.34
1993	472 657	42.09	405 313	85.75	14 949	3.16

¹ En moneda nacional y extranjera

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, 1993, y Banco de México, Informe anual 1993, 1994.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la tendencia a otorgar mayor financiamiento al sector privado es casi inversamente proporcional a la disminución del crédito destinado a financiar al sector público.

Con las medidas desregulatorias, entre las que destaca la libertad para que los bancos puedan fijar sus tasas de interés activas, la fuerte disminución del encaje legal y la exención de canalizar recursos a actividades prioritarias, la disponibilidad de recursos de los bancos se incrementó considerablemente, lo que propició que estos se vieran forzados a recobrar su habilidad para otorgar crédito.

La actividad de los intermediarios tradicionales se ha enfocado históricamente en este país a la obtención de márgenes financieros que se traduzcan en una alta rentabilidad con respecto al capital, con una orientación hacia actividades de bajo riesgo y de corto plazo.

En la actualidad el sistema financiero mexicano se caracteriza por su alto grado de concentración, la persistencia de altos márgenes y la existencia de estructuras todavía muy costosas. Ello ha constituido un obstáculo para alcanzar mayores niveles de crecimiento del ahorro interno y de la inversión. Asimismo, la evaluación de crédito por parte de la banca privada continúa realizándose bajo un enfoque de alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo, dando lugar a una gran concentración de crédito en pocas actividades y empresas, en detrimento de los demás sectores productivos, sobre todo de aquellos en los que el riesgo se eleva de manera considerable al no existir garantías suficientes que respalden los financiamientos, es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas.

En tales circunstancias, estas empresas generalmente no tienen acceso a los recursos que requieren para su crecimiento, o bien, se ven precisadas a aceptar condiciones muy desfavorables y costos sumamente elevados, a través incluso de figuras de crédito no reglamentado como el agio.

Lo anterior significa limitar las posibilidades de crecimiento del 95% de las empresas mexicanas, y reducir los niveles de competitividad de un sector clave en la estrategia de apertura económica.

Lograr que estas empresas alcancen elevados niveles de eficiencia y competitividad, que sean autofinanciables y que tengan un efecto multiplicador del ingreso nacional, requiere que se les apoye con adecuados recursos financieros, tecnológicos, administrativos y fiscales que incrementen sus márgenes de operación y mejoren su estructura financiera.

3.1 El surgimiento de las uniones de crédito

El antecedente más conocido de una sociedad cooperativista de crédito lo constituye el caso alemán, en donde desde principios del siglo XIX, dos personajes de tendencias altruistas buscaban la manera de aliviar los problemas más apremiantes de las clases económicamente débiles.

Las primeras actividades de cooperativismo alemán promovidas por Schulz-Delitzch consistieron en organizar cajas de ayuda para casos de enfermedad y muerte, así como la organización de una sociedad de carpinteros para facilitar la obtención de su materia prima.

En términos generales, las cooperativas ideadas por Schulz-Delitzch tenían como destinatarios de los recursos a grupos de comerciantes y pequeños artesanos. Su característica fundamental aun persiste en las uniones de crédito de la actualidad, ya que persigue primordialmente el bienestar de sus integrantes mediante la propia aportación individual.

Por el contrario, las cooperativas promovidas por otro alemán, de apellido Raiffeisen, si bien contenían elementos muy similares, diferían básicamente en que sus apoyos se destinaban casi de manera exclusiva a los agricultores y en que ésta sí era una labor netamente filantrópica, ya que únicamente formaban parte de la asociación personas con capacidad económica con el solo propósito de ayudar a los pobres.²⁷

Evidentemente el desarrollo de una organización como la Unión de Crédito, ha debido nutrirse de la colaboración de un gran número de ejemplos en otras partes del mundo, así como de diversas adaptaciones y evolución de ideas afines hasta llegar a los niveles de sofisticación que existe en la actualidad para este tipo de intermediarios financieros en todo el mundo.

²⁷Ver "Diagnóstico y perspectivas de las uniones de crédito en la República Mexicana", Fondo Nacional de Estudios y Proyectos, NAFINSA, México, 1966

De este modo, en Francia surgen sociedades similares llamadas *Cajas Populares*; en Italia aparecen los *Bancos Cooperativos* también llamados *Bancos para los Pobres*; en 1900 Canadá crea la organización más próspera y funcional conocida hasta el momento, en forma de Caja de Ahorro: *Des Jardins*; y en Estados Unidos se funda la primera Unión de Crédito como tal en el año de 1909 por el propio canadiense Alphonse Des Jardins.

En México, el surgimiento de la primera unión de crédito ocurrió casi 10 años después de que fueron consideradas en la Ley General de Instituciones de Crédito, promulgada en 1932. Cabe aclarar sin embargo, que no se trata de las actuales *Credit Unions*, las cuales se dedican a fomentar el ahorro de las personas físicas asociadas con objeto de efectuar préstamos de carácter personal entre sí mismas, sino más bien la equivalencia se da con las *Industrial Cooperatives* o *Cooperative Credit Societies*.

Existen algunas diferencias en cuanto al establecimiento formal de la primera unión de crédito en nuestro país. La Comisión Nacional Bancaria (CNB), que desde su fundación en 1932 fue designada como el organismo encargado de la supervisión de estas organizaciones, atribuye el inicio de la figura en México a la Unión de Crédito de la Industria del Fierro, S.A. en el año de 1941.

Por su parte el Fondo Nacional de Industrias y Proyectos, de Nacional Financiera, señala a la Unión de Crédito Ganadera, Agrícola e Industrial, S.A. de C.V. como la primera institución constituida en 1942.

La exposición de motivos de la Ley de 1932 señalaba que existía otra clase de organizaciones cuyas actividades eran esencialmente de carácter bancario, y que constitúan un "complemento indispensable" del propio sistema bancario gracias a su capacidad de acceso a los demandantes de recursos que no eran beneficiarios habituales del crédito proveniente de la banca. No obstante, en principio fueron catalogadas por el propio ordenamiento jurídico como "uniones, sociedades o asociaciones de crédito...simples agrupaciones para obtener colectivamente el crédito que sus miembros individualmente considerados no podrían obtener".²⁸

Desde su surgimiento, las leyes que regulan el funcionamiento de las uniones de crédito han sufrido más de 10 modificaciones o adiciones. Así, en 1941, la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, les otorga ya el estatus de Organizaciones Auxiliares del Crédito; en 1945 se fijan las características fundamentales que en términos generales tienen vigentes; en 1978, tras una evaluación de su desempeño como organizaciones auxiliares del crédito, reciben una configuración más dinámica en su función de apoyo a los pequeños productores; en 1985 fueron desincorporadas de la ley que regula la actividad bancaria y contempladas específicamente por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

No obstante su nueva dimensión en el ámbito jurídico, era claro que las uniones no representaban una posibilidad real como instrumento de apoyo financiero en el contexto de los planes de desarrollo económico del país. De hecho resulta bastante significativo que desde la primera etapa para su reglamentación, una de las particularidades más sobresalientes de las uniones de crédito es que, a diferencia de las demás organizaciones auxiliares de crédito, éstas no requerían autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su establecimiento e inicio de actividades, bastaba que se registrasen en la Comisión Nacional Bancaria.

²⁸Varios autores, *Comisión Nacional Bancaria*, FCE, México, 1993, p 91.

"El Registro de Uniones de Crédito que llevó a cabo la CNB fue iniciado en 1941 y se mantuvo hasta 1985. de él se utilizaron 37 fojas en donde se registró a 266 uniones de crédito, la primera de ellas la Unión de Crédito de la Industria del Fierro, S.A., inscrita el 17 de junio de 1941, y la última el Grupo Industrial de la Construcción de Sinaloa, S.A. de C.V., Unión de Crédito, el 18 de febrero de 1985".²⁹

Las uniones de crédito fueron clasificadas de acuerdo a la actividad principal por sector económico que realicen sus asociados: Agropecuarias, Industriales y Comerciales, pudiéndose otorgar "concesión" a aquellas que abarcaran uno o más sectores bajo la clasificación de uniones de crédito Mixtas.

Las funciones principales que podrían desempeñar se enlistan a continuación:

- Facilitar el uso del crédito a sus socios
- Prestar a sus socios su garantía o aval en los crédito que estos contraten
- Recibir préstamos exclusivamente de sus socios
- Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase
- Recibir de sus socios, para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja y tesorería, depósitos de dinero
- Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes

²⁹Idem.

- Promover la organización y administración de empresas asociadas, para la transformación y venta de los productos obtenidos por sus socios
- Encargarse de la venta de bienes y servicios producidos por los socios
- Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras propiedad de sus socios
- Encargarse por cuenta y orden de sus socios, de la compraventa o alquiler de maquinaria, materiales y demás implementos necesarios para realizar sus actividades
- Encargarse por cuenta propia de la transformación industrial o del beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios, previa aprobación de la CNB.
- Realizar complementariamente todos los actos, contratos y operaciones que sean conexos o necesarios de las actividades anteriores

3.1.1 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) es el marco jurídico bajo el cual se rigen las uniones de crédito. Fue decretada el 20 de diciembre de 1984 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985. Su implementación respondió a la necesidad de contar con un instrumento jurídico que integrara de manera exclusiva a las instituciones auxiliares en virtud de la evidente importancia que adquirieron desde su creación, en materia de intermediación financiera y actividades complementarias al crédito.

Acorde al proceso de modernización impuesto al sistema financiero nacional por los constantes cambios en el ámbito económico, los ordenamientos del sector sufrieron diversas modificaciones tendientes a la propia modernización de los intermediarios financieros. De esta forma, se produjeron importantes modificaciones y adiciones a la LGOAAC, cuyo propósito fundamental fue propiciar una mayor penetración en el sistema financiero mediante la expansión de las organizaciones auxiliares del crédito.

Como ejemplo de lo anterior, baste recordar que en un lapso de 53 años (1932-1985), tan sólo en lo que a uniones de crédito se refiere, se crearon 266 organizaciones, mientras que de 1990 a lo que va de 1994 se han constituido aproximadamente 150 uniones más.

Las modificaciones a la LGOAAC se realizaron en mayo de 1986, diciembre de 1989, diciembre de 1991 y la última efectuada el 15 de julio de 1993, cuya trascendencia podría considerarse vital para el reforzamiento de su desarrollo y a la cual nos referiremos más adelante.

Las organizaciones auxiliares del crédito consideradas como tales por la LGOAAC desde su aprobación en 1985 son las siguientes:

- Almacenes generales de depósito
- Arrendadoras financieras
- Sociedades de ahorro y préstamo
- Uniones de crédito
- Empresas de factoraje financiero
- Las demás que otras leyes consideren como tales

Actualmente la importancia de esta última consideración se pone de manifiesto ante el surgimiento de una nueva figura jurídica equivalente a los *Non Bank Bank* de Estados Unidos, conocida en nuestro país con el nombre de *Sociedad Financiera de Objeto Limitado* (SOFOL)

Por otra parte, la ley contempla la compraventa de divisas como una actividad auxiliar de crédito, que requiere autorización de la SHCP para su práctica pública por entidades distintas a las señaladas en el propio ordenamiento.

3.1.2 Modificaciones al marco jurídico.

Como ya se mencionó, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito sufrió diversas reformas, adiciones y derogaciones desde su implementación como tal en 1985. La más reciente de éstas, también la más importante, fue la que se publicó el 15 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

Inscrita en el marco del proceso de apertura económica y comercial que ha vivido nuestro país desde la década pasada, las modificaciones a la ley persiguen la consolidación de estas entidades como mecanismo para financiar las necesidades de crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas con dificultades para acceder al crédito tradicional del sistema bancario. En términos generales se pretende incentivar el propio crecimiento de los intermediarios financieros en un ámbito de menor regulación, pero al mismo tiempo de mayor competencia frente a otros intermediarios del exterior.

En el caso particular de las uniones de crédito, a continuación señalamos las modificaciones más sobresalientes en materia administrativa, comercial y financiera establecidas en dichas modificaciones a la LGOAAC:

- En el ámbito administrativo se suprime la obligatoriedad de contar con aprobación previa de la CNB para abrir sucursales,

- Se elimina también la necesidad de presentar un programa de actividades al inicio de cada ejercicio, así como su respectivo informe de cumplimiento

- En materia comercial, se les autoriza organizar y administrar empresas comercializadoras en sociedad con personas distintas a sus asociados, con la finalidad de aprovechar la experiencia adquirida en materia comercial

- Asimismo, podrán comercializar y arrendar insumos y bienes de capital de personas distintas a sus socios, así como comercializar directamente productos elaborados por terceras personas.

- También podrán arrendar bienes de capital a sus socios o a terceras personas

- En cuestiones financieras, se faculta a las uniones para recibir de sus socios depósitos de ahorro con el objeto de ampliar sus fuentes de fondeo

- Con la misma finalidad se autoriza a las uniones para captar directamente recursos provenientes de entidades del exterior y para emitir títulos de crédito en serie o en masa dirigido al público inversionista.

- Con el objeto de incrementar la capacidad de apalancamiento de los asociados a uniones de crédito, se incrementa a cincuenta veces el límite de responsabilidades que cada uno podrá tener en relación al capital aportado por el mismo

- Por lo que respecta al propósito de disminuir la regulación a la que estaban sujetas las uniones, se elimina la restricción de que los asociados deberían dedicarse a una misma actividad económica

- En el mismo tenor, se suprime la condicionante de que la unión solo podría recibir autorización para operar en la zona económica en que residan sus asociados

- El número mínimo de personas físicas o morales para constituir una unión disminuye de 20 a 10

- Con objeto de otorgar mayor libertad a las uniones de crédito en el manejo de sus recursos financieros, se disminuye el porcentaje que estaban obligadas a destinar a un fondo de reserva con cargo a sus utilidades del 20 al 10%;

- Se deroga la restricción en cuanto a los plazos máximos y mínimos para liquidar sus operaciones

- Como medida para promover la competitividad entre las propias uniones, pero sobre todo ante otros intermediarios, se elimina la obligación de mantener el 12% de su pasivo real y el 5% de su pasivo contingente en depósitos a la vista o en valores del Gobierno Federal.

Por último, cabe señalar que en diciembre de 1993, a tan solo cinco meses de las modificaciones descritas en párrafos anteriores, nuevamente se adicionaron algunos artículos a la citada ley como resultado de la aprobación e inminente puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio suscrito con Canadá y Estados Unidos.

Dichas modificaciones corresponden fundamentalmente a la constitución y operación de empresas filiales de instituciones financieras del exterior, que se establezcan en territorio nacional como organizaciones auxiliares del crédito o casas de cambio en virtud de algún tratado o acuerdo internacional.

3.2 Fortalecimiento del sistema unionístico

Como parte de la nueva política de impulso a las uniones de crédito adoptada con mayor énfasis en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, los organismos gubernamentales encargados de promover a las pequeñas y medianas empresas, así como la banca de desarrollo, actuaron decididamente en favor de la constitución de nuevas uniones de crédito.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Banco de México, a través de sus fondos, y Nacional Financiera, fundamentalmente, han sido las dependencias del Gobierno Federal que mayor apoyo han brindado a la promoción y fortalecimiento de las uniones de crédito. Los apoyos que otorgan van desde la elaboración de estudios de preinversión o prefactibilidad, previo a la formación de las uniones, hasta la capacitación técnica en actividades específicas y la capacitación profesional de los administradores de las mismas.

La mayoría de estas dependencias gubernamentales han publicado folletos promocionales sobre la figura en cuestión, en términos generales resaltando sus ventajas, enumerando las funciones que son capaces de realizar, y señalando los beneficios que obtienen sus agremiados.

Nacional Financiera (NAFIN), por ejemplo, que ya venía operando con estas organizaciones como intermediarios financieros, llegó a establecer departamentos especiales cuyo objetivo era otorgar asesoría especializada a empresarios y productores interesados en agruparse para fortalecer sus actividades productivas. De hecho el motivo de su creación era realmente "convencer" a los interesados de las virtudes de figuras asociativas en configurarse como una asociación que les permitiría tener acceso inmediato a los recursos financieros de la institución.

El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), instituyó en 1991 un programa de apoyo financiero y promocional para las uniones de crédito, el cual, si bien era mucho más restrictivo que el de NAFIN en razón del sector que tradicionalmente financia esta institución, si extendía la posibilidad de captar nuevos recursos para apoyar las actividades productivas y de exportación de algunos de sus asociados, en éste caso con tasas más competitivas que las internas.

El apoyo oficial otorgado a las uniones de crédito a través de las dependencias mencionadas en el régimen salinista, se inscribe además en una etapa de franca contracción del crédito proveniente de la banca privada.

El proceso de desincorporación bancaria y el consecuente período de estabilización requerido por las instituciones para planificar su operación futura, así como la búsqueda de una rápida capitalización, motivaron una importante variación en el otorgamiento de sus recursos a la planta productiva nacional, tanto en montos como en condiciones financieras, lo que evidentemente frenó aun más la economía del país.

Las uniones de crédito incrementaron entonces su actividad como canales de distribución de recursos gubernamentales hacia las empresas pequeñas y medianas demandantes de financiamientos, lo que explica el apoyo casi indiscriminado para su formación por parte de algunas entidades como Nacional Financiera.

Esta situación coyuntural, aunada a las ventajas ya mencionadas que mantienen las uniones de crédito respecto a otros intermediarios, provocó que el sistema unionístico no solo creciera de manera importante, sino también consolidara su papel de Institución Auxiliar de Crédito viable para la recuperación de un sinnúmero de micro empresas establecidas a lo largo del país.

Cabe mencionar que la mayoría de las uniones que supieron aprovechar los apoyos señalados se ubican en el interior de la República, y en algunos casos ocupan los primeros lugares de distribución de recursos a nivel regional, aun por encima de los principales bancos nacionales. En 1993, por ejemplo, la Unión de Crédito Interestatal, S.A. de C.V., domiciliada en Culiacán, Sinaloa, y con operaciones en toda la zona del pacífico norte, solicitó autorización a la Secretaría de Hacienda para constituirse en Banco a fin de poder continuar atendiendo la creciente demanda de sus servicios crediticios y financieros, misma que le fue concedida.

3.3 El apoyo de la banca de desarrollo a las uniones de crédito.

La transformación del sistema financiero mexicano ha sido una de las acciones claves en el proceso de modernización y cambio estructural emprendido por las dos últimas administraciones.

La reforma financiera llevada a cabo durante el sexenio pasado, tuvo como principal pretensión lograr una canalización más eficiente del ahorro interno hacia los sectores productivos mediante la implementación de las siguientes medidas macroeconómicas: desregulación de los mercados financieros, modificaciones al marco legal, reprivatización de la banca comercial, autorización de nuevos intermediarios nacionales y extranjeros, etc.

Lo anterior modificó consecuentemente el papel de la banca de desarrollo en el otorgamiento de recursos estatales, ya que durante la década de los ochentas estos se destinaban en su mayoría a financiar a empresas del propio Estado, generalmente deficitarias, mientras que en años recientes han reorientado sus estrategias para apoyar a empresas con mayores dificultades de acceso a créditos de la banca comercial.

Asimismo, se reestructuró de manera fundamental la operación de la banca de fomento al modificar su esquema de otorgamiento de créditos en primer piso, hacia un número cada vez mayor de operaciones en segundo piso. De hecho la relación entre primero y segundo piso existente en 1988 casi se invirtió para el año siguiente, al pasar del 30% de operaciones en segundo piso, al 68% en 1989.³⁰

La nueva tendencia de la banca de desarrollo era congruente con la política de apertura al exterior que ya se perfilaba claramente desde principios de sexenio, no solo en el ámbito comercial, sino también en el financiero con la reprivatización bancaria y posteriormente con el ingreso de intermediarios extranjeros a nuestro país.

Dicha congruencia en los objetivos de la banca de desarrollo con la política del gobierno, descansaba principalmente en el hecho de dar mejores oportunidades de negocio a los intermediarios financieros, a fin de fortalecer su posición en los mercados.

De este modo, la búsqueda de una mayor participación como banca de segundo piso, requería además de incrementar el flujo de recursos a través de la banca comercial, aumentar el número de intermediarios financieros no bancarios que ya en ese momento descontaban operaciones con algunos bancos de desarrollo, fundamentalmente con Nacional Financiera (NAFIN)

Desde su creación en 1934, Nacional Financiera ha sido la institución estatal encargada de promover el desarrollo del sector industrial del país, sobre todo mediante el apoyo a las micro y medianas empresas. Esta característica la convierte en el instrumento idóneo para impulsar el desarrollo de las organizaciones auxiliares del crédito cuyo nicho de mercado tenderá a ser precisamente el que conforman este tipo de empresas.

³⁰Ver "Informe de Actividades 1989", NAFIN, México, 1990, p.20

El caso de NAFIN en lo relativo a la colocación de recursos de la banca de desarrollo en primer piso, es el más claro ejemplo del giro logrado sobre el particular: mientras que en 1988 el otorgamiento de recursos por esta vía representó el 32%, en 1994 se estima que dicho porcentaje ascenderá aproximadamente al 1.5%.³¹

Para alcanzar las cifras señaladas, resultaba imprescindible contar con una extensa y participativa red de intermediación financiera, para lo cual, se establecieron objetivos muy concretos en este sentido en las estrategias de la institución para los años subsecuentes a 1989.

Entre otras acciones, destaca la incorporación de los intermediarios financieros no bancarios a la red de intermediación.

El cuadro 3 muestra el acelerado crecimiento de organizaciones auxiliares de crédito autorizados por NAFIN para operar como sus intermediarios financieros en los años recientes.

CUADRO 3

RED DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS REGISTRADOS EN NAFIN					
	1989	1990	1991	1992	1993
Total	84	126	261	411	501
Intermediarios Bancarios	21	21	23	23	24
Intermediarios no Bancarios	63 *	105	238	388	477
Uniones de Crédito	40	75	121	172	237
Entidades de Fomento	0	29	48	115	134
Empresas de Factoraje	0	0	33	52	51
Arrendadoras Financieras	23	1	36	49	55

*No obstante aparecer como intermediarios financieros, las operaciones descontadas se registraban en primer piso.

Fuente. Nacional Financiera, S.N.C.

³¹Ver "La Banca de Desarrollo. 1988-1994, Balances y Perspectivas" *El Mercado de Valores*, NAFIN, Num. 1, enero, 1995, p.13

Los apoyos canalizados por NAFIN a través de sus intermediarios financieros se han incrementado "...de 8 millones de nuevos pesos al día en 1989 a 139 millones en 1993. Se esperaba que para el ejercicio de 1994 se canalizaran 218 millones de nuevos pesos diariamente. Se ha logrado, a través de los diversos programas de fomento y gracias a la participación de la red de intermediación financiera, beneficiar a más de 366 mil empresas, de las cuales 98% corresponden a los estratos de la micro y pequeña empresa."³²

Acorde al acelerado crecimiento de los intermediarios financieros no bancarios, la canalización de recursos a través de los mismoS ha venido incrementándose gradualmente hasta significar la tercera parte del total otorgado por la institución en 1993, es decir, cerca de 13 mil millones de nuevos pesos destinados fundamentalmente a financiar el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

³²Idem.

CUADRO 4

DERRAMA CREDITICIA POR INTERMEDIARIO FINANCIERO (Millones de nuevos pesos)								
	1990		1991		1992		1993	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	2,830	100	12,232	100	23,321	100	34,880	100
Intermediarios	2,673	94.5	10,950	89.5	17,824	76.4	23,293	66.8
Bancarios								
Intermediarios	157	5.5	1,282	10.5	5,497	23.6	11,586	33.2
no Bancarios								
Uniones de	127	4.5	745	6.1	2,181	9.4	5,676	16.3
Crédito								
Entidades de	0	0	170	1.4	1,186	5.1	3,523	10.1
Fomento								
Empresas de	0	0	217	1.8	1,669	7.2	1,339	3.8
Factoraje								
Arrendadoras	30	1.1	150	1.2	461	2	1,048	3
Financieras								

Fuente. Nacional Financiera, S.N.C.

Como puede observarse en el cuadro número 4, las uniones de crédito han sido los intermediarios más activos en cuanto al otorgamiento de recursos de NAFIN con el 16.3% en 1993.

Tal situación se explica no solo por el elevado número de estas agrupaciones en la red de intermediarios de la institución, sino fundamentalmente por que las uniones de crédito satisfacen las necesidades de financiamiento de sus asociados casi de manera exclusiva en el Programa para la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP) de NAFIN, lo cual no ocurre con otros intermediarios como arrendadoras financieras y empresas de factoraje, que generalmente tienen acceso a líneas de crédito de la propia banca comercial.

Más aún, en sus Reglas de Operación, Nacional Financiera establece desde 1992 que los sujetos de apoyo del PROMYP serán las personas físicas o morales que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicios, así como las uniones de crédito que requieran financiamiento para satisfacer las necesidades de sus socios en estas mismas ramas económicas.

Esta distinción sobre los demás intermediarios tiene su razón de ser en el hecho de que las uniones de crédito constituyen el medio más expedito y asequible para hacer llegar los recursos de la institución a la micro empresa, toda vez que su objetivo principal no es obtener utilidades como intermediario financiero, sino derivar en sus asociados los beneficios de tener acceso a los recursos gubernamentales destinados al impulso y desarrollo de las actividades productivas del país.

Por lo anterior, Nacional Financiera promovió de manera importante, primero la integración de grupos de empresarios y productores en este tipo de asociaciones, y después su consolidación mediante acciones tendientes a fortalecer su situación financiera y administrativa, con el fin de poder utilizarlas como la mejor vía de distribución de recursos hacia personas físicas y morales con dificultades para acceder a los créditos de la banca comercial.

Por su parte, otros bancos de fomento han venido tomando medidas para incorporar a las uniones de crédito en sus esquemas de financiamiento. El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL), por ejemplo, inició en 1993 un programa para considerar a las uniones del sector agropecuario como sujetos de crédito. El propio banco central, a través de sus fideicomisos para apoyar el sector agrícola, FIRA, ha promovido y financiado la actividad de las uniones aunque no como sus intermediarios, sino a través de la banca comercial.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), casi de manera simultánea al inicio del programa de NAFIN, instituyó a su vez el Programa de Apoyo Financiero y Promocional para Uniones de Crédito, mismo que entró en vigor a finales de 1991, y cuyo objetivo era evidentemente otorgar financiamiento a los socios de uniones de crédito que desarrollaran actividades en comercio exterior.

4.- FINANCIAMIENTO AL SECTOR EXTERNO A TRAVÉS DE LAS UNIONES DE CRÉDITO.

¿Por qué es tan importante el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de nuestro país?

¿Cuál es el impacto real de su actividad en nuestra economía?

¿De qué manera pueden incidir las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en el proceso de recuperación económica?

¿Constituyen un camino viable para revitalizar el modelo económico actual?

Estas y otras cuestiones similares son las que guían el desarrollo del presente capítulo.

Si bien siempre se ha destacado la importancia de apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa (MPME), dada su innegable participación en la generación de divisas, no es sino hasta que México adopto de manera irreversible una política de desarrollo basada en el sector exportador, que el tema volvió a despertar mayor interés y a ocupar un lugar privilegiado en las estrategias de crecimiento económico emprendidas desde mediados de la década pasada.

"Las micro, pequeñas y medianas empresas son la célula básica del tejido productivo nacional y el elemento fundamental del crecimiento económico. En una investigación reciente del INEGI y NAFIN se detectó que 98% de las unidades productivas establecidas en México está representado por las micro, pequeñas y medianas empresas, segmento que absorbe más del 50% de la mano de obra y aporta 43% del valor de la producción, equivalente a 11% del PIB".³³

³³ Fernando Villarreal y Norma Rodríguez, "La exportación indirecta, opción de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas", en *Comercio Exterior*, vol.XLIV, num. 11, febrero de 1994, p. 960.

A partir de la administración salinista, una de las prioridades más destacadas por el discurso oficial fue precisamente el apoyo a la MPME. Ciertamente no se trató tan solo de apoyarlas en el plano demagógico, sin embargo, el apoyo de que fueron objeto se circunscribió, en términos generales, al otorgamiento de créditos relativamente baratos cuyo objetivo era promover una mayor participación en el mercado nacional.

La decidida actividad del Gobierno de la República, fundamentalmente a través de Nacional Financiera, para impulsar a estas entidades no discernió de manera eficiente entre los tipos de apoyo requeridos por las empresas cuyos mercados estaban seriamente expuestos a la competencia externa.

Es más, en el marco de una acelerada apertura económica, dichos apoyos debieron regirse bajo la premisa de una situación prácticamente dada: su participación en un mercado más competitivo y prácticamente inundado de productos extranjeros dentro de las propias fronteras nacionales.

Sin embargo, lo anterior no significa en modo alguno que los esfuerzos realizados hayan sido en vano. La política de apoyos implementada permitió detectar las posibilidades reales de constituir cadenas de exportación, es decir, la consolidación y modernización de procesos productivos más eficientes, promueven de manera natural la integración a cadenas productivas que suministran de insumos a los exportadores finales.

De esta manera, muchas de las empresas apoyadas por los programas del gobierno se convierten rápidamente en exportadores indirectos, lo cual les garantiza en primer lugar su supervivencia, pero además les permite canalizar sus esfuerzos hacia nuevas etapas de crecimiento y consolidación.

Sin duda la exportación indirecta constituye una opción muy importante para el desarrollo de las MPME, además de que este mecanismo de producción-comercialización piramidal es una manera de incrementar el Grado de Integración Nacional a nuestros productos de exportación.

Una política integral de apoyo a las MPME para promover y consolidar estos mecanismos, debe incluir acciones firmes y de fondo en aspectos no solo financieros, sino también fiscales, arancelarios, administrativos, etc. Asimismo, se deben instrumentar programas que contemplen estímulos importantes a los usuarios de servicios de capacitación, información y asistencia técnica de las instituciones dedicadas a promover el comercio exterior de nuestro país.

No obstante que este tipo de planteamientos se han venido haciendo desde principios de la década pasada, realmente no ha podido cristalizarse su implementación eficiente y generalizada entre el sector relacionado con el comercio exterior.

Quizá el problema más importante al que se han enfrentado las políticas gubernamentales para promover exportaciones ha sido la escasa participación de los interesados. Considerando el elevado porcentaje de empresas familiares que existe entre las MPME, es comprensible hasta cierto punto la falta de visión sobre la oportunidad de alcanzar mayores niveles de productividad, competitividad y acceso a nuevos mercados que puede brindar este tipo de apoyos.

"... el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas presenta problemas de tipo genérico relacionadas con: a) el nivel cultural y profesional de los empresarios; b) el tipo de administración de los negocios, en su mayoría sociedades de tipo familiar; c) la determinación del precio de venta a partir del costo de las materias primas como única base; d) la reinversión de utilidades fundamentalmente en materias primas; e) la política de ventas, que en la mayor parte de los casos se realiza de contado; f) la poca experiencia en materia de mercadotecnia, y g) la contratación de crédito en el mercado informal debido a la complejidad de los trámites y las elevadas garantías que demanda el institucional".³⁴

En épocas más recientes, los fenómenos de globalización y regionalización, aparentemente contradictorios, han venido introduciendo nuevas variables en el análisis del problema y en el planteamiento de soluciones como la descrita líneas arriba. Ahora resulta más evidente la necesidad de modernizar, a marchas forzadas en algunas ramas económicas, los procesos de administración, producción, comercialización, capacitación y calidad en los productos de las MPME para no ser desplazadas por los fabricantes extranjeros. Sin embargo, podemos considerar que las acciones para impulsar la participación de las empresas mexicanas en el mercado mundial, o regional, continúan teniendo el consenso de la mayoría de investigadores en el tema, y que únicamente será necesario adecuarlas a las nuevas situaciones derivadas de dichos fenómenos.

Para Clemente Ruíz Durán, uno de los principales desafíos que habrán de enfrentarse la micro y pequeñas empresas será su integración dinámica al proceso de globalización.

³⁴ Idem

Este autor señala una grave falta de valor agregado en la producción de casi todas las pequeñas empresas pertenecientes al sector industrial, lo cual denomina una "restricción de mercado", ya que a mayor competencia los precios mantienen una estructura rígida y bajos márgenes de ganancia.

"...el tipo de actividades que se desarrollan acentúan tal restricción. Si se considera el sector industrial se observa que, por su valor agregado, las empresas pequeñas se ubican fundamentalmente en las ramas de alimentos y bebidas y de maquinaria y equipo. Se dedican en particular a la producción de tortillas, pan y pequeños herrajes y constituyen 35% de los establecimientos, 19% del empleo y 11% del valor agregado."³⁵

Por otra parte, existe una gran concentración económica y demográfica de MPME en algunos estados como son Jalisco, México, Distrito Federal, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz, los cuales acaparan el 61% de establecimientos.

Las consideraciones señaladas en los párrafos precedentes, resumen las principales dificultades que enfrentan estas empresas para allegarse los elementos suficientes que les permitan consolidarse y acceder a los mercados internacionales en términos de competitividad.

4.1 Mecanismos de Apoyo al Comercio Exterior: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

En el ámbito del comercio exterior, la banca de desarrollo, concretamente el Banco Nacional de Comercio Exterior, ha implementado medidas importantes para dirigir sus recursos hacia las pequeñas empresas del sector.

³⁵Ruiz Durán, Clemente, "México: crecimiento e innovación en las micro y pequeñas empresas", en *Comercio Exterior*, vol. XLIII, núm. 6, junio de 1993, p. 525

A partir de las reformas al sistema financiero, el BANCOMEXT modifico sus esquemas de otorgamiento del crédito, al pasar de ser una institución fundamentalmente de primer piso y con gran cantidad de recursos comprometidos con empresas paraestatales a una de segundo piso cuyos apoyos financieros se dirigen en mayor medida al sector privado.

Asimismo, gracias a un complejo proceso de descentralización y de modernización tecnológica (que incluye descuento automatizado desde computadoras instaladas en las propias oficinas del intermediario de primer piso), el banco logro eficientar sus mecanismos operativos con el objeto de sustentar su función como promotor de las exportaciones mexicanas ya no a través de tasas de interés subsidiadas, sino mediante la asignación eficiente y oportuna del crédito a las empresas demandantes, vía una creciente red de intermediarios financieros. (Ver cuadro 5)

CUADRO 5

INTERMEDIARIOS FINANCIEROS AUTORIZADOS PARA OPERAR CON BANCOMEXT

	1991	1992	1993	1994
Bancos *	18	24	27	29
Arrendadoras	28	28	33	39
Factorajes	22	19	35	32
Uniones de Crédito	7	19	41	38
TOTALES	65	90	136	138

* Incluye a la banca de desarrollo

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

Bajo el mecanismo del redescuento automático implementado por el **BANCOMEXT**, los intermediarios financieros no bancarios reciben las mismas oportunidades que la banca comercial para acceder a los recursos de la institución, de ahí que realmente se esté generando una mayor competencia entre los distintos intermediarios, así como un beneficio directo a los demandantes del crédito, gracias a una disminución natural del margen de intermediación financiera y a un incremento en los canales de distribución de recursos.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, como institución de banca de desarrollo encargada de financiar y promover el comercio exterior en México, ha estructurado programas cuyo objetivo fundamental es el de impulsar el comercio exterior del país, buscando ampliar la oferta exportable a través de apoyos crediticios a la inversión productiva y servicios promocionales, con el fin de continuar facilitando el acceso de los exportadores a los mercados internacionales.

BANCOMEXT está orientando permanentemente sus esfuerzos con la finalidad de proporcionar a los exportadores reales o potenciales los servicios que le permitan concurrir en el mercado internacional en condiciones similares a las de sus competidores.

Para ofrecer sus servicios no financieros a la comunidad empresarial y académica, dicha institución cuenta con un acervo de publicaciones especializadas en comercio exterior que permite desarrollar actividades de investigación y análisis dirigidos a incrementar la participación de las empresas mexicanas en los mercados internacionales. Asimismo, ofrece un servicio de información documental que agrupa las fuentes más relevantes a nivel mundial sobre comercio internacional, a los que los interesados tienen acceso a través del Centro de Servicios al Comercio Exterior (CSCE).

Las funciones principales del CSCE son las de:

- Fomentar la cultura en comercio exterior

- Contribuir a la Capacitación en comercio exterior
- Ofrecer servicios de consulta integral
- Detectar y difundir oportunidades comerciales

Con el fin de alcanzar el primer objetivo señalado, el banco toma a su cargo la edición y/o coordinación de diferentes publicaciones periódicas, entre las que se destacan:

- El **BANCOMEXT Trade Directory of México**, cumple dos funciones relevantes en el comercio internacional: facilita el acceso a los datos de los productores y exportadores de bienes y servicios mexicanos, y, brinda a los importadores extranjeros información sobre las empresas exportadoras mexicanas. Es actualizado y editado anualmente.
- El **Boletín de Oportunidades Comerciales (BOCI)**, clasifica por sectores, países y fracciones arancelarias, los requerimientos de productos mexicanos en el exterior.
- Serie "El Mercado de: (diversos países)", establece de manera pormenorizada las características más sobresalientes de los mercados que pueden representar interés para nuestro país
- Serie "Como exportar a: (Diversos países)", señala la estrategia, requisitos y trámites a cumplir para efectuar una exportación a los principales mercados con los que comercia México
- Serie de Documentos Técnicos
- Simulación de negocios por computadora

A través del Instituto de Formación Técnica del **BANCOMEXT** se pretende atender lo referente a Capacitación en comercio exterior, mediante la impartición de diversos cursos relativos al entorno internacional de la empresa, el financiamiento al comercio exterior, mercadotecnia, negociaciones y modalidades de pago Internacionales, etc.

La biblioteca del **CSCE** ofrece servicio integral a través de más de **12,300** volúmenes sobre comercio internacional, una Red de Base de Datos, que incluye el Sistema de Información Comercial (**SICM**), el Sistema Generalizado de Preferencias (**SGP**) y lo referente al **TLC** con Norteamérica. Asimismo, cuenta con el Sistema Nacional de Promoción Externa (**SINPEX**), mecanismo que proporciona información sobre oportunidades de negocios por medio de una red única a la que pueden acceder todos los organismos promotores del comercio exterior y la inversión.

También se cuenta con un servicio telefónico de pregunta-respuesta que permite obtener respuesta inmediata a planteamientos específicos sobre comercio exterior.

Por último, los servicios **Export Data** y **Export Fax** ofrecen información en línea sobre oportunidades de negocios, eventos internacionales y directorios comerciales.

Como parte del conjunto de servicios que ofrece **BANCOMEXT** a las empresas mexicanas, se encuentra el de identificar y procesar los requerimientos de compradores extranjeros con la finalidad de detectar los mercados potenciales para los productos nacionales. La fuente de captura está constituida básicamente por las Consejerías Comerciales de México en el extranjero, las cuales son coordinadas y administradas por **BANCOMEXT**.

Las consejerías elaboran programas de Promoción que incluyen la organización de ferias y exposiciones internacionales, misiones comerciales, tanto de compradores como de vendedores y viajes de promoción comercial.

En virtud de la distribución estratégica de estas últimas en las ciudades más importantes del mundo, como modelos de trabajo adaptados a los métodos de comercialización de los diversos bloques económicos, las consejerías constituyen un excelente contacto de México con el mercado internacional.

Actualmente existen seis consejerías en Europa, cuatro en Asia y Oceanía, ocho en América Latina y diez en Norteamérica.

En el marco del proceso de descentralización mencionado líneas arriba, BANCOMEXT ha fortalecido la capacidad estructural de sus oficinas regionales, con el objeto de brindar la mayoría de los servicios del banco en su propia área de influencia.

A partir de 1993, las oficinas regionales fueron facultadas para evaluar de manera autónoma las solicitudes de financiamientos y líneas de crédito de los intermediarios cuyas oficinas matrices se hallan domiciliadas en la zona. En 1994 dichas facultades incluyeron la autorización de líneas hasta por la cantidad de 5 millones de dólares estadounidenses.

Evidentemente la labor fundamental de BANCOMEXT consiste en otorgar financiamiento a las empresas con actividades en comercio exterior, sobre todo a las consideradas "a desarrollar", categoría en la que se encuentran las micro y pequeñas empresas.

El banco otorga financiamiento para cubrir todo el proceso productivo de un artículo de exportación, lo cual comprende desde la producción de materias primas que se incorporan al producto exportable, hasta su comercialización.

Para tal efecto, BANCOMEXT ha venido desarrollado una serie de Productos Financieros con el propósito de apoyar integralmente las actividades de comercio exterior del país.

Los productos financieros constituyen el instrumento mediante el cual BANCOMEXT otorga sus apoyos financieros a través del esquema de Descuento de Documentos, y se diseñan en forma concertada con las instituciones de crédito, con las empresas y con sus asociaciones.

4.1.1 Términos y condiciones generales para obtener financiamiento de BANCOMEXT.

Los términos y condiciones generales son los requisitos mínimos indispensables que habrán de satisfacer las empresas interesadas en obtener financiamiento al amparo de cualquier Producto Financiero. A continuación se indican los más relevantes:

a) **Beneficiarios**

Se apoya a los productores, organizaciones de productores, empresas productoras y comercializadoras de bienes y servicios no petroleros que exporten directa o indirectamente, o que sean exportadores potenciales.

b) **Clasificación de empresas**

Con el fin de otorgar apoyo de acuerdo a las características de cada empresa, los beneficiarios deben clasificarse de acuerdo con el cuadro No. 6.

c) Sectores apoyables

- Manufacturas y servicios
- Minero-metalúrgico
- Agropecuario
- Pesca
- Turismo

d) Grado de integración nacional (GIN)

En el caso de créditos por capital de trabajo, los bienes y servicios deberán contener un mínimo de 30% de GIN dentro de su costo directo de producción, o bien, cuando se trate de servicios, que generen un ingreso neto de divisas mínimo de 30% dentro de su costo de prestación.

e) Moneda

Los créditos se otorgan en dólares estadounidenses y moneda nacional de acuerdo con las características de cada etapa y actividad.

Los exportadores directos de bienes y servicios, generadores de divisas, reciben créditos en dólares y/o en moneda nacional. Por su parte, los exportadores indirectos y potenciales, los reciben en moneda nacional.

f) Destino

A través de los Productos Financieros de BANCOMEXT se apoya al ciclo productivo y las ventas de exportación de corto y largo plazo, los proyectos de inversión fija, la adquisición de insumos, de bienes de capital de importación, así como las acciones de promoción encaminadas a incrementar la presencia de los bienes y servicios mexicanos en los mercados internacionales.

Además, se cuenta con un esquema integral de garantías de crédito, a través del cual se protege a las empresas mexicanas y a los intermediarios financieros en los riesgos a que se encuentran expuestos en sus actividades de comercio exterior.

g) Montos máximos de responsabilidad por empresa

Con el propósito de alentar una mayor diversificación en la canalización de recursos, se establece un monto máximo de responsabilidad por empresa beneficiaria, según el cuadro No. 7.

Asimismo, el monto máximo global de responsabilidad por empresa no podrá exceder de 50 millones de dólares.

CUADRO 6

CLASIFICACION DE EMPRESAS
(millones de dólares estadounidenses)

Tipo de empresa	Ventas de exportación directa o indirecta del año inmediato anterior
A Desarrollar	Hasta 2
Intermedias	Entre 2 y 20
Consolidadas	Más de 20

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

CUADRO 7

MONTOS MAXIMOS DE RESPONSABILIDAD POR EMPRESAS (millones de dólares estadounidenses)

TIPO DE OPERACION	MONTO
Corto Plazo	Hasta 35
Largo Plazo	Hasta 25
Acciones Promocionales	Hasta 2.5

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

h) Responsabilidades

Es necesario que las instituciones de crédito intermediarias soliciten por escrito al beneficiario del crédito su compromiso de mantener a disposición de BANCOMEXT y de la propia intermediaria, la documentación comprobatoria del crédito, así como de no exceder los montos máximos de responsabilidad globales y los señalados en cada producto financiero.

4.1.2 Productos Financieros.

La información que se presenta en el siguiente apartado ha sido resumida de diversos folletos promocionales del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Las diferencias que hubiese respecto a información similar que se maneja en otras fuentes, puede ser atribuida a las características especiales que privan en cada sector económico que apoya el banco, y para las cuales existe folletería especializada. No obstante, considero que se tocan los puntos más sobresalientes de la actividad de esta Institución en relación al financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa.

En este sentido, para el apoyo financiero al ciclo productivo de las MPME, se cuenta con la Tarjeta Exporta, tanto en dólares como en moneda nacional.

Este producto permite a los intermediarios financieros evaluar de manera ágil su participación en el apoyo a las empresas de menor tamaño, debido a que, además de ser un instrumento de disposición inmediata, cuenta con una garantía de pago "Inmediato e Incondicional" que cubre hasta en un 70% a los intermediarios ante la falta de pago de los beneficiarios.

En el caso de las empresas del sector agropecuario, con ciclos productivos y necesidades de financiamiento mayores a los 90 días, se creó el producto Capital de Trabajo Integral (CTI), diseñado con base en las características propias del sector.

Este producto también está disponible para empresas productoras de jugos concentrados y prestadoras de servicios.

Las empresas de cualquier sector con ventas de exportación anuales superiores a 10 millones de dólares, cuentan con el producto financiero Capital de Trabajo Anual (CAPTA), para financiar su ciclo productivo.

La etapa de ventas al exterior de las empresas directamente exportadoras se apoyan a través del producto financiero Ventas de Exportación (VEXPO).

Para las ventas en el mercado doméstico de los exportadores indirectos se cuenta con el producto Ventas de Exportadores Indirectos (VENEXI). Asimismo, se apoyan las ventas nacionales de aquellas empresas pertenecientes a los sectores productivos cuyo mercado interno está amenazado por la competencia extranjera, como consecuencia de que ésta distribuye sus productos con base en una mejor oferta financiera (Programa de Preservación de la Industria Nacional).

En el caso de importadores de insumos que posteriormente se incorporen a productos de exportación y que estén sujetas al pago de impuestos temporales de importación mediante el depósito en cuentas aduaneras, se creó el producto Impuestos Temporales en Cuentas Aduaneras.

Los Proyectos de Inversión se apoyan en sus etapas de construcción, equipamiento, ampliación y modernización de naves industriales, instalaciones productivas y proyectos hoteleros. También se considera susceptible de financiarse el desarrollo tecnológico y la adquisición de plantas industriales e instalaciones agropecuarias, así como la exploración y explotación minera.

BANCOMEXT ha diseñado el Producto Financiero Consolidación Financiera (COFIN), con el objeto de consolidar la situación financiera de las empresas exportadoras de nuestro país, mediante la Reestructuración de pasivos onerosos derivados de inversiones en activos fijos de las mismas.

El Banco Nacional de Comercio Exterior cuenta con mecanismos que permiten diferir la salida de divisas del país motivadas por la adquisición de bienes de capital e intermedios, provenientes de los países desarrollados con quienes se han establecido líneas de crédito garantizadas a través de sus agencias para impulsar exportaciones.

Se financia la Importación de Unidades de Equipo de Estados Unidos que se efectúen al amparo de las líneas de crédito a la importación garantizadas por el EXIMBANK estadounidense, o bien a través de las líneas establecidas con el Swiss Bank y el Standar Chartered Bank (antes First Interstate Bank of California), a plazos de entre 2 y 5 años.

Asimismo, se apoya la importación de Unidades de Equipo de otros países, cuyo pago se haya pactado con financiamiento de las líneas de importación garantizadas por sus EXIMBANK, a plazo de hasta 5 años.

Para la importación de insumos, partes y refacciones el banco cuenta con cuatro productos financieros:

a) PROFIME.

Financiamiento a las importaciones realizadas por exportadores directos bajo la modalidad de reembolso de facturas de compra del último mes.

b) CCI/PDP

Los exportadores director de cualquier sector pueden realizar sus importaciones mediante el establecimiento de cartas de crédito comercial irrevocables (CCI) para efectuar el pago de contado al proveedor, aprovechando de esta forma las líneas comerciales de importación establecidas con instituciones financieras del exterior.

c) FICE

Para la adquisición de bienes y servicios provenientes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Bolivia, donde el beneficiario de este Producto puede ser cualquier importador.

d) CCC/EDC

Adquisición de productos básicos de Estados Unidos y Canadá, a través de las líneas de crédito de importación garantizadas por la Commodity Credit Corporation (CCC) y la Export Development Corporation (EDC), que efectúe cualquier empresa importadora.

El BANCOMEXT apoya también las actividades de promoción de las empresas mexicanas mediante su Productos Financieros de Acciones Promocionales, las cuales se dividen en cuatro: para la Comercialización, para el Desarrollo Tecnológico, para la Promoción y para la Capacitación.

Dentro de las acciones para la Comercialización, se encuentran Productos Financieros para Apoyar hasta el 85% de los gastos implícitos para efectuar un estudio de mercado, establecer tiendas y oficinas de representación en el extranjero y gastos de defensa del comercio exterior, así como inversiones accionarias en ECEX y en empresas en el extranjero.

Para el Desarrollo Tecnológico se han establecido los Productos Financieros de apoyo a la realización de estudios de factibilidad técnica y financiera de proyectos de exportación, así como la elaboración de estudios para desarrollar nuevas tecnologías.

Las acciones para la promoción incluyen Productos Financieros que contemplan apoyos para efectuar gastos de viajes de promoción, de organización y participación de ferias mexicanas de exportación e internacionales, envío de muestras, licitaciones internacionales y publicidad.

Las acciones para la Capacitación establecen apoyos para los gastos en el entrenamiento y la asesoría en comercio exterior y en procesos productivos.

Por último, la Institución de Desarrollo cuenta con esquemas de garantía para cubrir las diversas etapas del ciclo productivo. Los financiamientos al capital de trabajo disponen de dos garantías que se obtienen mediante el establecimiento de un contrato con BANCOMEXT: la Garantía de Pre-Embarque y la Garantía de Pre-Entrega. La primera cubre los riesgos durante la etapa productiva de los productos de exportación y la segunda cubre la fase de pre-entrega o ejecución de la construcción.

Asimismo, se instrumentó la Garantía de Pago Inmediato e Incondicional para cubrir a las ICI's del riesgo de falta de pago de los créditos que otorguen a las empresas a desarrollar de los sectores de manufacturas y servicios y minero metalúrgico.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En los créditos otorgados para financiar las ventas de exportación, COMESEC (en su calidad de mandataria de BANCOMEXT) ofrece dos tipos de garantía: la Garantía de Post-Embarque y la Garantía de Post-Entrega. La primera cubre los riesgos durante la fase de venta al exterior y la segunda, lo hace durante la fase de estimación o certificación de la obra.

Estas garantías cubren al exportador o a la ICI contra la falta de pago derivada de los riesgos de tipo político, catastróficos y extraordinarios del país importador a los que se encuentran expuestos durante la etapa de pre-embarque, pre-entrega, post-embarque y post-entrega.

Por otro lado, a través de COMESEC, se ofrecen las Garantías Contractuales, que cubren a la ICI de la pérdida que sufra por la emisión de las garantías contractuales (Bonds), por cuenta del exportador para garantizar el incumplimiento adquirido por él a favor del importador, o bien, garanticen al exportador cualquier depósito que haya efectuado con motivo de su participación en una licitación internacional.

Ante las perspectivas que la globalización plantea para los países en desarrollo, se hace evidente la necesaria cooperación internacional, mediante la cual, los bancos respectivos así como la institución financiera multilateral harían posible el comportamiento de riesgos, pudiéndose lograr, si existe una buena gestión, un acceso a los mercados financieros similares a los de los países más solventes, y, además, permitirían la normalización de los instrumentos y procedimientos que se utilizan en el comercio exterior.

4.2 Apoyos financieros de BANCOMEXT a través de las uniones de crédito.

En congruencia con las medidas para fomentar las exportaciones de las empresas mexicanas a través de actividades como banca de segundo piso, BANCOMEXT estableció desde 1991 algunos programas para incorporar a un mayor número de intermediarios financieros.

En congruencia con el objetivo de incrementar el número de empresas apoyadas, sobre todo micro, pequeñas y medianas, BANCOMEXT buscó la participación de los intermediarios financieros no bancarios (uniones de crédito, empresas de factoraje y arrendadoras financieras) en la canalización de sus recursos financieros. (ver cuadro 8)

CUADRO 8

**MONTO FINANCIADO POR LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS
NO BANCARIOS
(Millones de dólares)**

	1991	1992	1993	1994
Arrendadoras	25	45	111	128
Factorajes	40	77	329	583
Uniones de Crédito	17	36	80	90
TOTALES	82	158	520	801

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

Si bien comparado con el resto del sistema financiero el monto operado por esas instituciones en 1994 con BANCOMEXT tan solo representa cerca del 5%, en términos de los requerimientos de los pequeños exportadores que constituyen los beneficiarios del crédito, dicho incremento resulta alentador.

Así, en julio de 1991, se inicio el Programa Financiero y Promocional para las Uniones de Crédito, el cual ha venido creciendo desde entonces a un ritmo lento si lo comparamos con el gran crecimiento que han tenido las uniones como intermediarios de NAFIN.

Lo anterior en virtud de que, a diferencia de Nacional Financiera que solo exigía a las uniones cumplir estrictamente con los requisitos de ley para incorporarlos como sus intermediarios, BANCOMEXT estableció una serie de requisitos adicionales a los que señala la ley con el objeto de incorporar como sus intermediarios a las uniones que contaran con la solidez financiera y administrativa necesaria para salvaguardar los intereses de la institución.

Por otra parte, considerando que el banco se encontraba en proceso de modificar su operatividad hacia un esquema basado en la confianza a los intermediarios (Redescuento Automático), resultaba indispensable conocer a fondo la situación de las organizaciones interesadas en participar en dicho esquema.

4.2.1 Requisitos de elegibilidad.

Las uniones de crédito interesadas en participar como intermediarios financieros de BANCOMEXT deberán satisfacer una serie de criterios de elegibilidad establecidos por el propio Consejo de Administración, con objeto de garantizar la seguridad y permanencia del programa establecido, y propiciar la formación de uniones de crédito más solventes y rentables, de modo que sean capaces de capitalizarse en beneficio de sus asociados.

Dichos criterios pueden resumirse básicamente en los siguientes puntos:

1. Que cuenten con la autorización para operar por parte de la Comisión Nacional Bancaria, y que se encuentren al corriente de sus obligaciones con la misma.
2. Los socios deberán efectuar operaciones de comercio exterior susceptibles de ser apoyadas conforme a los productos financieros del banco.

3. Contar con un capital social pagado más reservas de al menos 500 mil dólares y que sus niveles de apalancamiento, cartera vencida y rentabilidad se encuentren dentro de los niveles aceptados por el banco.
4. Contar con la estructura administrativa mínima necesaria para el desempeño de sus funciones, así como con manuales y políticas de crédito precisas
5. Que los principales funcionarios de la unión tengan la experiencia financiera y crediticia para el adecuado manejo de las responsabilidades a su cargo
6. Que la propia unión de crédito cuente con la mínima experiencia operativa que evidencia su adecuada capacidad crediticia y organizativa
7. Que las uniones de crédito no concentren en unos cuantos socios las responsabilidades de sus créditos, sino que por el contrario diversifiquen sus riesgos

4.2.2 Participación de las uniones de crédito en la canalización de recursos: 1991-1994.

Con base en una constante Promoción de los productos financieros de BANCOMEXT, a través de la firma de convenios de colaboración con las diferentes asociaciones, se logró difundir el programa entre el sector unionístico del país hasta obtener la participación de la mayoría de las uniones de crédito con actividades en comercio exterior.

Cabe señalar que la mayoría de las empresas financiadas a través de estos intermediarios se encuentran dentro de la clasificación de MPME. En el caso de las uniones de crédito, sólo una de estas empresas no pertenece a esta clasificación. (ver cuadro 9)

CUADRO 9

**EMPRESAS APOYADAS A TRAVES DE INTERMEDIARIOS
FINANCIEROS NO BANCARIOS**

	1992	1993	1994
Arrendadoras	50	163	132
Factorajes	220	246	358
Uniones de Crédito	86	235	230
TOTALES	356	644	720

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

En relación a los financiamientos otorgados por sector, los intermediarios financieros no bancarios canalizan el 80% de los recursos de BANCOMEXT hacia el sector manufacturero. Sin embargo, en el caso particular de las uniones de crédito, a diferencia de otros intermediarios, participan en mayor medida en el sector agropecuario con 46%, casi al mismo nivel que el de manufacturas que capta el 51% de los apoyos. Esta relación se explica por el elevado número de exportadores de productos primarios que aun constituyen buena parte de la capacidad exportadora con que cuenta nuestro país.

En relación a los demás sectores, es destacable únicamente la participación del turístico como receptor de recursos financieros procedentes de este tipo de intermediarios.

Asimismo, el financiamiento al capital de trabajo es el tipo de apoyo más requerido por los asociados a uniones de crédito, lo cual indica la magnitud de la dependencia del crédito por parte de las pequeñas empresas involucradas en el comercio internacional.

5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE UNIONES DE CRÉDITO EN MÉXICO.

Como ya se mencionó, en 1993 se llevaron a cabo diversas modificaciones a la ley que regula la actividad de las uniones de crédito. Estas modificaciones sentaron las bases para que las uniones de crédito se fortalecieran y desarrollaran en un marco de mayor autonomía de gestión y flexibilidad.

Las nuevas actividades que pueden desempeñar estos intermediarios a partir de 1993, les otorgan mejores posibilidades para aprovechar más racionalmente sus recursos, generar fuentes de ingresos adicionales, promover la organización y administración de empresas comerciales e industriales, comercializar insumos y productos terminados, arrendar bienes de capital por cuenta de terceros así como arrendarlos a sus socios o a terceros, etc.

Por otra parte, la diversificación de las fuentes de fondeo, la posibilidad de emitir títulos de crédito y la captación de ahorro por parte de sus asociados estimulan la fortaleza y capacidad financiera de las uniones.

Asimismo, las reformas a la ley incrementaron la capacidad de endeudamiento de los asociados a estas organizaciones.

Con el fin de disminuir las regulaciones en el funcionamiento de las uniones, se suprimieron las restricciones que antes limitaban su participación en algunas áreas, así como su clasificación gremial y territorial.

Para dar mayor libertad financiera en su operación, se modificaron también algunos ordenamientos relativos al manejo de las inversiones, la aplicación de las utilidades, de los coeficientes de liquidez y los plazos de diversos prestamos.

Por ultimo, con el propósito de fortalecer sus órganos de administración, la CNB disminuyó al máximo su participación en la toma de decisiones en diversos asuntos de carácter interno.

Bajo este marco de referencia, el papel de las uniones de crédito como instituciones financieras privadas, autónomas y cuyo objetivo principal no es la obtención de utilidades, sino la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo para sus miembros, deberá responder a las expectativas que genera toda la gama de posibilidades contempladas en sus funciones y facultades como organización auxiliar de crédito y como empresas integradoras y consolidadoras del esfuerzo de cientos de miles de pequeños empresarios.

El universo de las uniones de crédito en la actualidad se compone de una gran diversidad de organizaciones de todos tipos; desde aquellas que aglutinan a miles de asociados hasta las que se integran con el número mínimo que marca la ley; desde aquellas cuyos niveles de eficiencia y capacidad se ubican por encima de los estándares bancarios hasta las que han tenido que desintegrarse ante la disminución de recursos provenientes de la banca de desarrollo, motivada a su vez por la necesidad de fortalecer a las propias uniones.

Sin embargo, el sistema unionístico debe ser considerado por el momento como el mejor canal para que el sistema financiero pueda hacer llegar el crédito a un mayor número de MPME, compartiendo los riesgos y atenuando los costos.

En este sentido, es necesario hacer ahora un recuento de las fortalezas y debilidades que se desprenden de la figura que nos ocupa, para luego intentar redefinir su papel en el ámbito del apoyo al comercio exterior y al desarrollo de nuestro país.

VENTAJAS

En primer término se encuentra evidentemente el aspecto crediticio. Debido a que la banca comercial esta dirigida, hoy por hoy, a operaciones de corto y mediano plazo, con menores costos y niveles de riesgo y consecuentemente con mayor rentabilidad, las uniones de crédito pueden posesionarse de este nicho, financiando a las MPME con capacidad de pago y con operaciones viables pero que por cuyas características y tamaños no resultan atractivas para la banca.

Asimismo, existen elementos verdaderamente rescatables en la operación de estas organizaciones, además por supuesto de lo relacionados con el sano desempeño de una organización financiera. Uno de estos se refiere al peso específico que se le otorga a la calidad moral de los solicitantes de crédito. Lo anterior es muy importante en el tipo de sociedad que normalmente afecta el desenvolvimiento de la institución.

Como se puede observar en el cuadro número 10, la mayoría de las uniones de crédito del país se encuentran en la provincia, en donde los valores morales y las buenas costumbres persisten de manera más arraigada entre sus habitantes. La simple convivencia mas o menos frecuente entre los asociados de una unión de crédito regional -hay que recordar que las uniones de crédito se formaron prácticamente por vecinos y miembros de un mismo gremio- genera un sentido de responsabilidad moral para que un socio cubra oportunamente sus compromisos y de esa forma evitar quedar expuesto a la crítica o rechazo de su comunidad.

CUADRO 10

REPARTICIÓN GEOGRÁFICA DE LAS UNIONES DE CRÉDITO
(al 31 de dic. de 1993)

Sector Geográfico	Uniones Autorizadas	Uniones Operando	Porcentaje
Distrito Federal y Zona Metropolitana	79	61	24%
Delegación Guadalajara	72	62	22%
Delegación Hermosillo	62	55	19%
Delegación Monterrey	49	44	15%
Delegación Veracruz	44	40	13%
Delegación Mérida	24	24	7%
Total	330	286	100%

Fuente. Comisión Nacional Bancaria

En segundo lugar, la facilidad que tienen las uniones para comercializar productos de sus socios o por cuenta de terceros constituye un aspecto hasta el momento poco explotado por la inmensa mayoría de esta organizaciones.

Sin embargo, la posibilidad de abaratar costos y elevar la calidad de los insumos necesarios para la producción mediante la consolidación de las compras, que de cualquier modo realizan las empresas de manera individual, es un detonador importante de la productividad de los asociados a las uniones de crédito. La obtención de mejores condiciones de compra en relación a precios, plazos y formas de pago incide directamente en la generación de mayores utilidades por parte de los socios.

Asimismo, la realización de ventas comunes a través de la unión reporta un gran número de beneficios a los productores:

- eliminación de intermediarios
- mejores tiempos y condiciones de venta
- abatimiento de gastos fijos por unidad vendida
- acceso a mercados de exportación

Es fundamental destacar la importancia de este punto para el objeto de nuestra investigación.

Cuando una pequeña empresa mexicana pretende incursionar en los mercados internacionales se encuentra ante una serie interminable de dificultades debido a su inexperiencia en la materia.

No obstante que existen organismos gubernamentales y empresas privadas dedicadas a dar asesoría especializada, es difícil que el incipiente exportador acuda a ellas en virtud de diversos factores como la ubicación geográfica, la falta de personal capacitado, la incertidumbre o hasta desconfianza en la asesoría que habrán de recibir, y por último, los costos que le podría acarrear. La mayoría de los acercamientos los realizan los propios dueños, los cuales no siempre tienen muy claro cuales serán las dificultades a las que habrán de enfrentarse antes de lograr colocar su producto en el exterior.

Generalmente sus niveles de producción resultan insuficientes para satisfacer la demanda de algún comprador extranjero.

Si a todo lo anterior le sumamos el hecho de que normalmente también requieren de apoyo financiero para incrementar su producción, sobra decir que muchos intentos fracasan en esta etapa.

En este sentido, las uniones de crédito tienen una oportunidad inmejorable de aprovechar estas circunstancias en beneficio de su desarrollo y en el de las exportaciones de las MPME, ya que cuentan con elementos que les permiten solventar con mayor facilidad los problemas planteados, pero sobre todo, la consolidación de oferta de productos a través de la unión, permite a los socios acceder a mercados que de manera individual difícilmente podrían satisfacer en función de los volúmenes y condiciones de entrega que generalmente se requiere en los mercados de exportación.

Además, las uniones de crédito son agrupaciones cuya institucionalidad les permite dar una imagen de permanencia al exterior, lo cual es fundamental para generar mayor confianza ante los compradores potenciales de los productos de sus asociados.

Por último, la consideración más importante para ponderar la viabilidad de las uniones de crédito en la inserción de las MPME en las cadenas productivas de exportación, lo constituye sin duda el hecho de que, a diferencia de la banca comercial cuyo objetivo primordial es la generación de utilidades, las uniones son sólo un instrumento para canalizar recursos financieros hacia sus integrantes.

DESVENTAJAS

Resulta evidente que la principal desventaja de la mayoría de las uniones de crédito consiste precisamente en no hacer uso de todas las facultades con que han sido dotadas por la ley, sin embargo, existen algunas situaciones comunes para un buen número de estas organizaciones a las cuales haremos referencia.

En primer lugar mencionaremos la falta de cuadros profesionales para dirigir a las uniones de crédito. Generalmente los fundadores de la organización, pretenden ser los que debieran manejar los asuntos de las mismas. Sin embargo, la capacidad para desempeñarse como un buen empresario pocas veces se refleja en una adecuada y sana administración de una organización de crédito.

En términos de una adecuada practica crediticia, no es conveniente que los encargados de analizar la viabilidad de otorgar un crédito sean los mismos que lo habrán de autorizar. Pero sobre todo, resulta absolutamente improcedente que los beneficiarios de los financiamientos participen de manera directa tanto en su revisión como en su aprobación.

Lo anterior, conlleva necesariamente a la institución a enfrentar serios problemas derivados de la falta de objetividad para analizar las solicitudes de crédito de las uniones cuyo número de asociados es aun reducido.

En este sentido, resulta indispensable la contratación de personal altamente capacitado y de preferencia totalmente ajeno a los intereses particulares de los integrantes de la unión. Sus directivos deben pugnar por constituir una empresa sana y productiva que atienda en forma integral las necesidades de todos sus asociados. En ultima instancia son estos los que manejan la unión a través de su asamblea, pero quienes la administran deben ser especialistas en otorgamiento de crédito, comercialización, contabilidad, etc.

Una segunda problemática importante que tienen que enfrentar las uniones de crédito es su absoluta dependencia de los recursos provenientes de fuentes gubernamentales de fondeo. Los financiamientos que llegan a recibir de la banca comercial son muy limitados en relación a las necesidades de sus socios.

Los diferenciales de intermediación que deben compartir ambas instituciones para que el crédito al usuario final ocurra en condiciones de mercado hace casi imposible una práctica común en este tipo de operaciones. Normalmente la unión de crédito es la que castiga su intermediación a fin de obtener los recursos financieros que requieren sus asociados, lo cual a largo plazo se convierte en graves problemas de descapitalización.

El ejemplo más ilustrativo lo encontramos en el sector agropecuario, donde las políticas de redescuento de los fondos FIRA dejan a criterio de la banca comercial la posibilidad de ceder puntos de intermediación a las uniones de crédito según la calidad de su trabajo administrativo. Las uniones agropecuarias tuvieron en 1992 un Producto Neto Bancario (ingresos financieros menos costos financieros) deficitario en su conjunto debido a severas restricciones en relación a su margen de intermediación.

Esta dificultad para vincularse con otras instituciones de crédito para obtener fondeo obligó a casi la totalidad del sistema unionístico a depender en forma alarmante de los recursos de la banca de desarrollo, fundamentalmente de NAFIN, cuya participación en el financiamiento a las uniones oscilaba en junio de 1994 entre el 70 y 90%. Es decir, de cada 100 nuevos pesos que las uniones canalizaron a sus socios en los primeros seis meses del año, por lo menos 70 provenían de Nacional Financiera. En términos generales, el resto se complementaba con recursos provenientes de otras instituciones de fomento, banca comercial y préstamos de socios, en estricto orden.

Lo anterior provocó una grave crisis en el sistema unionístico, debido a que su principal fuente de fondeo canceló de manera abrupta la canalización de recursos a través de los intermediarios financieros a raíz de un importante quebranto a la institución efectuado por el Grupo Havre a mediados de 1994, derivado de la asignación de recursos a empresas inexistentes a través de la arrendadora y el factoraje pertenecientes a dicho grupo financiero.

Al no contar con fuentes de financiamiento diversificadas se puso de manifiesto la debilidad de muchas uniones de crédito, ya que sus niveles de capitalización, en un importante número de casos, resultaban insuficientes para continuar operando de manera regular.

Un estudio realizado por la Dirección General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de la Vicepresidencia de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que a diciembre de 1992 una importante muestra del sistema unionístico guardaba los siguientes rangos de capital pagado.c

CUADRO 11

RANGOS DE CAPITAL PAGADO DEL SISTEMA UNIONÍSTICO
(cifras en miles de nuevos pesos)

De	A	Uniones
0	850	19
851	1,700	72
1,701	2,500	18
2,501	3,300	12
3,301	4,100	6
4,101	6,000	11
6,001	En adelante	15
TOTAL		153

Muestra efectuada al 75% de las uniones registradas a la fecha

Fuente. Comisión Nacional Bancaria

5.1. Tendencia de los apoyos financieros de la banca de desarrollo hacia las uniones de crédito.

El excesivo optimismo de las autoridades financieras durante el sexenio pasado en cuanto a considerar a la unión de crédito como la alternativa de mayor viabilidad para resolver el problema financiero de las MPME, tuvo como principal sustento la característica de esta figura de ser considerada en esencia como un medio de acceso al crédito, es decir, a diferencia de la banca comercial, cuyo objetivo *per sé* es la generación de utilidades, la unión de crédito busca fundamentalmente obtener recursos en condiciones favorables para sus asociados.

Adicionalmente, las autoridades señalaban dos aspectos importantes para intensificar sus apoyos a las uniones de crédito: a) "...una vez que trabajan juntos en materia financiera, es lógico que empiecen a crear apoyos a la producción y comercialización de productos, en compras en común, etc., porque el trabajo financiero, al agruparlos, al hacerlos trabajar en equipos, en asociaciones, les da economías de escala, también en otras partes de la gestión empresarial que resulta importante..."³⁶; y b) "El quinto, que lo trató su presidente, es el de los servicios complementarios a distintas actividades de los socios. Estos son los cinco beneficios que observamos y por eso hemos tenido una política de promoción de las uniones de crédito."³⁷

No obstante, lo anterior motivó un exceso en el número de autorizaciones emitidas, así como una creciente concentración de recursos gubernamentales en estos intermediarios.

³⁶ Pedro Aspe Armella, "Reunión Nacional de las Uniones de Crédito", en *El Mercado de Valores*, n° 6, junio de 1994, p. 16

³⁷ Idem.

La desmedida promoción de que fueron objeto entre los pequeños productores y empresarios pronto dio frutos ante la avidez por acceder los créditos necesarios para subsistir. La reacción ante las facilidades y nuevas prerrogativas establecidas en la ley y adoptadas por las entidades gubernamentales encargadas de impulsar a la pequeña y mediana empresa no se dejó esperar .

La sensible reducción por parte de la Comisión Nacional Bancaria de los trámites administrativos para solicitar las Autorizaciones correspondientes - si bien la autoridad mantuvo un firme control sobre los requisitos mínimos indispensables - produjo una leve pérdida de sensibilidad sobre el otorgamiento de dichas autorizaciones, ya que fueron expedidas casi indiscriminadamente.

Con base en los nuevos criterios para constituir una unión de crédito a partir de julio de 1993, el número de estas organizaciones se incrementó sustancialmente en todo el país. Prácticamente se originó un *boom* en este tipo de intermediarios, lo que llevó a muchos empresarios y productores a considerar que la mejor manera de satisfacer sus necesidades crediticias era integrar un pequeño grupo, en casos extremos valiéndose hasta de sus familiares y amigos para alcanzar el mínimo de socios requerido, que le permitiera recibir la autorización para formar una unión de crédito y de esa manera tener acceso a los recursos preferenciales de la banca de desarrollo.

CUADRO 12

**NÚMERO DE CONCESIONES OTORGADAS
POR LA CNB DE 1932 A 1988**

Período	Concesiones	%
1932-1950	118	37
1951-1960	49	15
1961-1970	30	9
1971-1980	38	12
1981-1988	85	27
Total	320	100

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que de las 320 autorizaciones que se señalan en el cuadro anterior, a esa fecha sólo operaban 140 uniones, ya que al resto le había sido revocada la autorización, generalmente por no cubrir los requisitos mínimos en indicadores financieros establecidos por la CNB. .

En contraste, de 1990 a 1992 se autorizaron 124 uniones más, siendo revocadas únicamente 18; para junio de 1994 el número de uniones de crédito autorizadas ascendió a casi 400, de las cuales a la fecha se pretende que operan alrededor de 350. En conclusión, el 60% de las uniones del país se han creado en los últimos 5 años, lo que evidencia la falta de experiencia del sistema en su conjunto.

Estas condiciones, sumadas a lo que dio por llamarse en el medio financiero "El Síndrome Havre", derivó en un endurecimiento por parte de las fuentes de fondeo gubernamentales, las cuales veían preocupadas la proliferación indiscriminada de pequeños grupúsculos con escasa o nula capacidad para administrar en términos de rentabilidad una empresa que se pretendía actuara como un intermediario financiero, y que en el último de los casos respondiera como tal ante la eventualidad de una falta de pagos de sus asociados.

En estas circunstancias, las principales instituciones de desarrollo fondeadoras de las uniones de crédito, NAFIN y BANCOMEXT, redujeron drásticamente su participación directa, para buscar el retorno paulatino hacia los esquemas de atención a través de instituciones financieras de mayor solidez.

No obstante, es poco probable que la banca comercial se interese en apoyar las actividades de organizaciones que tradicionalmente se han caracterizado por padecer una falta de confianza generalizada en el medio financiero, debido a que, como ya se mencionó, la atención de la banca se concentra mayormente en aquellas operaciones que les permiten alcanzar altos márgenes de rentabilidad en el corto plazo.

Así las cosas, la banca de desarrollo habrá de asumir su papel de impulsor de la actividad económica del país, y sobre todo de las MPME, mediante la implementación eficiente de esquemas dirigidos especialmente a las organizaciones que se han constituido para alcanzar el mismo objetivo. En este sentido, el caso de las uniones de crédito resulta el más claro hasta el momento.

Para lograr lo anterior es necesario replantear los términos en los que se ha basado el apoyo a las uniones de crédito. La experiencia obtenida hasta la fecha por ambas partes significa un importante avance que debe ser traducido a mejores y más seguros programas de financiamiento.

Sin duda uno de los puntos que más se deberá atender será el de la supervisión, sin que esto implique la revisión minuciosa y exhaustiva de todos los créditos que se pretendan canalizar por esta vía, es indispensable que la banca de desarrollo monitoree constantemente la aplicación de sus recursos a través de las uniones, Así como evaluar de manera aleatoria la capacidad y eficiencia con que estas desarrollan sus actividades.

Otro aspecto fundamental consiste en promover la utilización de los sistemas de asesoría y asistencia técnica con que cuentan **BANCOMEXT** y **NAFIN** para el desarrollo de la **MPME** en sus respectivos campos de acción.

Sobre el particular, para el investigador resulta una medida prudente vincular de manera directa ambos aspectos con el relativo al otorgamiento de los créditos a las organizaciones auxiliares del crédito. Con el fin de garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos de la banca de desarrollo, se debe condicionar a todas las organizaciones para que previo a su acceso al crédito, hayan recibido los servicios mínimos de asesoría que requieren para una mejor operación y evaluación de proyectos, lo cual redundara en una mejor calificación de riesgo para ambas partes, y en la posibilidad de seguir de cerca aquellas operaciones analizadas conjuntamente.

Insisto en que no se sugiere llevar a cabo un estricto control y vigilancia permanente de las operaciones, sino que se mantenga una moderada supervisión, y sobre todo, se propicie la utilización creciente de los servicios no financieros que otorga la banca de desarrollo entre sus intermediarios.

Otro aspecto relevante que se vislumbra, es la implementación de programas de garantía que permitan a las uniones contar con el respaldo de **NAFIN** y **BANCOMEXT** en su búsqueda por acceder a nuevas fuentes de fondeo.

Hasta el momento, la relación entre ambas partes no ha incluido un esquema de esta naturaleza, sin embargo, las ventajas que ofrece son sumamente rescatables en épocas de astringencia económica como las que atraviesa nuestro país.

En el esquema de apoyos al comercio exterior, se pone de relieve la importancia de que las uniones de crédito estén facultadas para obtener fondeo de instituciones de crédito internacionales. El aval de una institución que mantiene un gran prestigio a nivel internacional como BANCOMEXT, daría a las uniones de crédito cuyos asociados realizan operaciones de comercio exterior la posibilidad de establecer convenios de colaboración y apoyo financiero tendientes a preservar e incrementar los niveles de intercambio comercial, mediante la diversificación de sus fuentes de fondeo.

Si bien esta situación es factible en cualquier ámbito, hay que señalar la ventaja natural que concede la vecindad con Estados Unidos para su implementación entre organizaciones establecidas en la frontera con este país.

La intensa actividad comercial que se desarrolla en algunas partes de la frontera común, ha llevado a crear "...regiones económicas con un alto grado de integración, como en Tijuana-San Diego o en Cd. Juárez-El Paso... Hay, entonces, una regionalización incrustada en el proceso global y que abarca zonas de los dos países en un entorno particular de la estructura productiva y financiera..."³⁸

La banca de desarrollo esta llamada a lograr el aprovechamiento de circunstancias como la descrita anteriormente, a través de instrumentos que permitan a las organizaciones de los productores directamente involucrados generar mejores expectativas de negocio con sus contrapartes en el extranjero, basadas principalmente en su capacidad productiva pero también en el respaldo que se otorgue a sus operaciones.

³⁸ Bendeski, León, "Economía regional en la era de la globalización", en *Comercio Exterior*; Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. XLIV, núm. 11, noviembre de 1994, p. 986

No obstante, habrá de transcurrir un plazo considerable para alcanzar un reacomodo de los distintos actores del sistema financiero en general, que posibilite a la banca de desarrollo poner en marcha programas de garantía a fin de que las uniones de crédito accedan a recursos de otras instituciones financieras.

5.2. Perspectivas de las uniones de crédito.

Los principales medios con que cuentan las uniones de crédito para promover el desarrollo de las empresas asociadas se pueden resumir en tres aspectos: ahorro, crédito y comercialización.

En la medida en que se logre mantener un equilibrio entre estos aspectos, se producirá un fortalecimiento gradual y constante que garantice a las uniones su permanencia en el sistema financiero.

La grave situación que atraviesa el sistema en su conjunto ha repercutido con mayor fuerza en el ámbito de las uniones debido a la debilidad financiera de muchas de ellas. Su dependencia de los escasos recursos gubernamentales ha puesto a un gran número de estas organizaciones al borde de su desaparición al no contar con otras fuentes de financiamiento.

Esta situación ha sido provocada en buena parte por la insistencia de un elevado número de uniones de considerarse a sí mismas exclusivamente como una empresa cuya finalidad es llevar créditos baratos a sus integrantes de los distintos fondos de fomento.

Sin embargo, habrá que retomar la idea que dio origen a la figura de la unión de crédito, es decir, la asociación de individuos que mediante la aportación de sus ahorros promoviesen la utilización de los mismos entre los miembros de la sociedad.

La diferencia básica entre fungir como una institución que solo se dedica a canalizar recursos de fondos de fomento y aquella que además promueve el ahorro entre sus integrantes para movilizarlos de igual forma, es sin duda un mayor cuidado en el otorgamiento de los créditos.

"En efecto, se ha demostrado que cuando una proporción importante de los fondos para los créditos provienen de los ahorros locales, los problemas de recuperación tienden a ser significativamente menores que cuando los recursos son aportados por una fuente 'anónima' externa, como la banca de desarrollo de primero y segundo piso (BANRURAL, BANCOMEXT, NAFIN Y FIRA...). Ello debido al poder de la presión abierta o encubierta de la comunidad y del sentido de responsabilidad personal ante los amigos y vecinos.

Esto parece sugerir a los responsables de la elaboración de la política crediticia y a los productores mismos, que una estrategia sustentada exclusivamente en el crédito puede ofrecer pocos resultados positivos si no se pone un énfasis especial en alentar el ahorro en el medio rural, lo que permitiría, por un lado, brindar un valiosísimo servicio a un gran número de gente de bajos recursos que tienen pocas oportunidades de acceder al sistema financiero formal, y por el otro, a reducir la elevada dependencia financiera de las uniones de crédito de las instituciones bancarias oficiales y privadas, lo que a su vez las harían menos sensibles a las intrusiones políticas y también podría alentar las sanciones sociales a los que no pagan los préstamos."³⁹

Concretar un proyecto de estas características implicaría la convergencia de dos métodos ya probados en otras entidades de ahorro. Por un lado, se puede constituir la captación de un "ahorro dirigido", promoviendo decididamente las ventajas que acarrea al individuo en particular (sobre todo en los medios rurales), y a la propia unión como parte de su fortalecimiento, lo que a la larga redundará nuevamente en beneficio del socio-ahorrador al contar con mayores y mejores expectativas de crédito.

³⁹Varios autores, "La Unión de Crédito: ¿Solución o complicación al problema del financiamiento rural?", en *El Financiero*, México, 30 de septiembre de 1994.

El otro método a sugerir es el "ahorro forzado", el cual consiste en vincular éste al otorgamiento del crédito que solicita un socio. Destinar un reducido porcentaje del préstamo hacia el ahorro obliga a los asociados a impulsar de manera más eficaz el desarrollo de su organización, además de inducir un mayor compromiso en la vigilancia y control de los recursos captados.

En ambos casos es factible ofrecer incluso márgenes ligeramente superiores al costo del crédito que reciben los miembros de la unión, debido a que estos fondos serían destinados a préstamos especiales de montos pequeños y a corto plazo de manera que aseguren a la unión cierto grado de disponibilidad inmediata y, sobre todo, elevados márgenes de utilidad.

Por último, cabría analizar la posibilidad de implementar un esquema de ahorro destinado a futuras adquisiciones de acciones de la unión, el cual estaría dirigido a personas físicas con expectativas de incursionar en alguna actividad productiva, que por supuesto sería apoyada y asesorada por la propia unión de crédito.

Cabe mencionar que ambas propuestas pueden ser implementadas también para promover la adquisición de nuevas acciones de la unión, a fin de lograr incrementar paulatinamente su capital social.

De hecho más que el ahorro que la unión pueda captar de sus asociados, resulta aun más importante incrementar substancialmente sus índices de capitalización, con el propósito que sea su propio capital el que en principio se canalice hacia los demandantes del crédito. Entre mayor porcentaje de recursos propios se movilicen en relación a sus pasivos totales, las uniones estarán menos expuestas a los riesgos inherentes a la actividad financiera y a las políticas de los fondos de fomento. Las cuales, dicho sea de paso, suelen modificarse de manera drástica cada seis años.

Dadas las dificultades para que las uniones de crédito se capitalicen, sobre todo a raíz de la severa crisis de liquidez por la que atraviesa la economía nacional, es necesario modificar en principio la visión que se tiene generalmente de estas organizaciones, para posteriormente tomar medidas enérgicas en la consecución de los objetivos planteados por el modelo de desarrollo emprendido.

Mediante la colaboración de las entidades gubernamentales para el desarrollo de la pequeña empresa, especialmente del sector exportador, es factible modificar la imagen de las uniones con el propósito de generar mayor confianza entre los sectores productivos e inducirlos a formar parte de las mismas.

Lo anterior deberá sustentarse en una depuración profunda de las uniones de crédito para garantizar que se brindará el apoyo incondicional a todas aquellas que realmente estén capacitadas para fungir como entidades financieras.

El segundo paso en una estrategia integral de consolidación de las uniones de crédito, sería la vinculación directa con la banca de desarrollo a través de los mecanismos de garantías que permitiesen a las primeras contar con mayores márgenes de movilidad en la búsqueda de recursos financieros. Por ejemplo, si BANCOMEXT otorgara su aval para que la Unión de Crédito de la Industria de la Construcción financiara la puesta en marcha de un parque industrial en el estado de Hidalgo, el cual está siendo promovido ante empresas transnacionales atraídas por el proyecto, como la comercializadora agropecuaria CARGILL, seguramente existirían importantes entidades financieras nacionales y extranjeras interesadas en participar como fondeadoras.

Un esquema de esta naturaleza llevaría algún tiempo en realizarse y probablemente solo habría respuestas favorables en los casos en que la situación de la unión fuese solvente, sin embargo, el aspecto psicológico y publicitario de una línea de crédito otorgada en estas condiciones sería sumamente valioso para el resto del sistema unionístico en aras de alcanzar una mayor credibilidad en sus bondades.

Por último, el paso definitivo hacia la consolidación de las uniones como el mejor vehículo para trasladar recursos financieros a las MPME, será la participación de la banca de desarrollo con capital de riesgo, ya sea en proyectos de larga maduración o incluso en el mismo capital social de la organización.

En este aspecto se pueden efectuar cuantiosas inversiones para alcanzar importantes niveles de capitalización mediante aportaciones en proporción de 2 ó 3 a 1 entre los socios y NAFIN o BANCOMEXT, según sea la actividad preponderante que realicen las empresas más importantes asociadas a la unión.

Bien implementada, esta medida puede llevar a las uniones a constituirse como una célula básica de la banca de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Para lograr lo anterior, además de las acciones mencionadas líneas arriba, será indispensable que el sistema unionístico cuente con una fuerte representación gremial que incluya a la mayoría de estas empresas.

Actualmente existen 6 asociaciones de uniones de crédito divididas principalmente en función a la rama económica que atienden, lo cual les resta poder de gestión ante las autoridades, banca de desarrollo y demás instituciones de crédito, debido a la limitada representatividad de que gozan.

Dichos organismos son los siguientes:

- Asociación Nacional de Uniones de Crédito
- Asociación Nacional de Uniones de Crédito Industriales y Mixtas
- Confederación Nacional de Uniones de Crédito
- Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
- Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícolas y Ganaderas
- Asociación Nacional de Uniones de Crédito de la Industria de la Construcción

No obstante, a principios de 1995 surgieron dos iniciativas tendientes a incluirlas a todas en un solo organismo, mismas que el pasado 28 de abril de 1995 se conjuntaron para constituir una organización representativa del sector: El Consejo Mexicano de Uniones de Crédito, el cual tendrá la responsabilidad de conciliar los intereses y las demandas de la diversidad de asociaciones que lo integran, a fin de presentar una sola cara ante las autoridades e instituciones de crédito y así contar con mayores posibilidades de éxito en sus gestiones.

Gracias a esta agrupación, seguramente podrán intensificarse las medidas necesarias para elevar el papel de las uniones de crédito en el impulso al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas de nuestro país.

CONCLUSIONES

La intermediación financiera de la banca mexicana fue prácticamente inexistente desde su creación hasta 1925, año en que se realizan las modificaciones a la legislación bancaria y se funda el Banco de México.

De 1925 y casi hasta su nacionalización en 1982, la banca comercial se desarrolló de manera importante gracias a diversos factores entre los que se destacan: a) crecimiento económico interno, b) confianza internacional en la estabilidad de los gobiernos post-revolucionarios, c) sostenimiento de tipos de cambio por largos periodos de tiempo, y, c) políticas gubernamentales destinadas a fomentar la industria nacional e incrementar sus inversiones de carácter social.

Los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se sustentaron en la aplicación de una política de corte neoliberal, de marcada tendencia proestadounidense e implementada más como una respuesta a las exigencias internacionales que al ritmo de desarrollo requerido por nuestro país.

La apertura comercial de México y el establecimiento de avanzados acuerdos comerciales con otros países, principalmente el suscrito con Estados Unidos y Canadá, han ocupado el vértice de la política neoliberal de los dos últimos gobiernos.

Si bien el neoliberalismo implantado en México ha dado resultados positivos en términos macroeconómicos, los grandes rezagos existentes han acentuado los problemas derivados de la brecha entre pobres y ricos, llegando incluso a provocar levantamientos armados en contra del gobierno y su modelo de desarrollo.

La unión de crédito es una figura jurídica capaz de cumplir una importante misión en el proceso de modernización financiera de nuestro país. Constituye una opción eficiente de asignación de recursos estatales a las micro, pequeñas y medianas empresas, y una alternativa potencialmente destacable en cuanto a su capacidad para captar recursos privados destinados a los mismos fines.

La unión de crédito aglutina e identifica a productores de bienes y servicios con otros socios de actividades e intereses comunes. Esta convergencia de intereses promueve la construcción de un sistema de crédito propio, a la medida de sus posibilidades, el incremento de su poder de interlocución con otras instituciones financieras y la ampliación de la esfera de sus actividades no financieras mediante la consolidación de la oferta y la demanda de sus asociados.

Toda organización empresarial debe sustentarse en la obtención de beneficios directos y tangibles para la totalidad de sus integrantes. No obstante, la existencia de una organización empresarial de esta naturaleza debe responder a un acuerdo político entre sus agremiados. Es decir, en principio es indispensable que los socios participen activamente en el fortalecimiento de su organización, siempre bajo la dirección de personal debidamente capacitado en aspectos administrativos y crediticios, para posteriormente y de manera gradual estar en posición de alcanzar beneficios de carácter permanente.

Para apuntalar este objetivo el gobierno mexicano, principalmente a través de la banca de desarrollo, reforzó sus políticas de apoyo a las uniones de crédito con el propósito de que coadyuvar al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el marco de una economía en proceso de globalización, las MPME constituyen una vía sumamente eficaz para el desarrollo económico de nuestro país gracias a su capacidad de adaptación al nuevo entorno y su potencial para crear fuentes de trabajo.

Sin embargo, las dificultades que enfrentan ante los nuevos retos se ven magnificadas debido a la falta de oportunidades de acceso a los mercados financieros, sobre todo en el ámbito del comercio exterior, donde las ventajas aparentes de un tipo de cambio favorable a las exportaciones están siendo limitadas por una severa crisis de liquidez que impide a las empresas incrementar su capacidad productiva.

Asimismo, las actividades no financieras de las entidades gubernamentales encargadas de promover las exportaciones, deben sumarse a los apoyos crediticios que de manera directa o a través de esquemas de garantías impulsen el desarrollo de las MPME.

Los financiamientos canalizados por la banca de desarrollo a través de las uniones de crédito para apoyar exportaciones, han sido hasta ahora insuficientes y dispersos. La posibilidad de incrementarlos significativamente depende en gran medida de la capacidad política que logre desplegar el sistema unionístico ante las autoridades, mediante el compromiso firme y decidido del sector para llevar a cabo las modificaciones que le permitan a la unión de crédito retomar su papel como un importante vehículo para trasladar recursos estatales a las MPME. Lo anterior requiere a su vez de un organismo cupular responsable de aglutinar a las uniones de crédito verdaderamente comprometidas con el desarrollo de sus asociados.

Las uniones de crédito han sido dotadas por la ley para apoyar de manera integral a sus asociados. Las modificaciones hechas a la LGOAAC el 15 de julio de 1993, pretenden incrementar gradualmente su autonomía financiera a fin de reducir su dependencia de los recursos provenientes de los fondos de fomento.

La banca de desarrollo que tradicionalmente ha sustentado la actividad de las uniones de crédito, ha modificado de manera substancial su mecánica operativa con el propósito de: a) frenar el crecimiento indiscriminado de estos intermediarios; b) limitar hasta donde sea posible la elevada concentración de recursos gubernamentales; y c) consolidar aquellas uniones de crédito con probada capacidad y experiencia para solventar las necesidades de sus agremiados.

Las nuevas políticas de la banca de desarrollo hacia las uniones de crédito conllevan necesariamente la desaparición de muchas de ellas, sin embargo, la expectativa es que las que logren subsistir podrán ser consideradas como instituciones financieras sólidas y confiables, con quienes se buscará implementar nuevos programas de apoyo basados en la conformación de operaciones que incluyan la participación de otras entidades fondeadoras.

La interrelación de las uniones de crédito con la banca de desarrollo, fundamentalmente en el caso de BANCOMEXT, propicia la formación de cadenas productivas de exportación gracias al apoyo financiero y de servicios de asesoría que son puestos al alcance de las MPME.

De la misma forma que los asociados deben aumentar su participación en los asuntos de las uniones de crédito, éstas deberán reforzar su presencia en el sistema financiero mediante la creación de un organismo verdaderamente representativo a nivel nacional, capaz de gestionar las demandas y necesidades del sector ante autoridades e instituciones financieras.

Asimismo, al asumir su papel de entidad financiera de carácter asociativo, la unión de crédito tenderá a prescindir cada vez más de la estricta regulación gubernamental, toda vez que serán los propios agentes económicos que participan directa e indirectamente en su desenvolvimiento los que supervisen y/o coadyuven a su sano crecimiento.

Evidentemente los asociados a las uniones serán los principales responsables, no obstante, es importante destacar la necesidad de involucrar a los compradores y proveedores, sobre todo a los de la propia unión, los cuales seguramente estarán interesados en mantener e incrementar sus relaciones comerciales.

Por último, es importante señalar que los propios eventuales fondeadores de la unión no están exentos del mismo interés por consolidarla, ya que de esta forma sus inversiones corren menor riesgo y el incremento en la operación de la unión a través de sus asociados les genera beneficios directamente proporcionales.

Lo anterior nos lleva a la conformación gradual de una alianza financiera entre todas las partes que intervienen en la actividad de una unión de crédito, cuyo objetivo consiste en fortalecer a esta figura en aras de obtener beneficios tangibles para todos.

La habilidad de los participantes en estas alianzas para conciliar sus legítimos intereses particulares con la necesidad que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas de recibir recursos que les permitan modernizarse y competir, será el detonador que propicie la defensa del mercado interno y promueva la competitividad de México en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

ANDA GUTIÉRREZ. C., *La nueva banca mexicana*, IPN, México, 1992. 336 p.

ANDERE, EDUARDO, et al, *México y el tratado trilateral de libre comercio* McGraw Hill, México, 1992, 384 p.

BLANCO, HERMINIO; *Ensayos sobre la Modernidad Nacional*; Diana, México, 1989. 49 p.

BORJA MARTÍNEZ, FRANCISCO, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*; Colección Popular, nº 449, F.C.E., México, 1991.

CARDERO, MARÍA ELENA; *Patrón monetario y acumulación en México, Nacionalización y control de cambios*; Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1984. 235 p.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA, México, Nacional Financiera y F.C.E, 1993. 244 p.

CUÉ CÁNOVAS, AGUSTÍN, *Historia Social y Económica de México: 1821-1854*; Ed. Trillas, México, 1989. 422 P.

LICHTENSZTEJN, SAMUEL, "América Latina en la dinámica de la crisis financiera internacional". ponencia presentada en el seminario: Internacionalización e Industrialización de la Periferia. CIDE. Oaxtepec, México, 1983.

LÓPEZ CÁMARA, FRANCISCO, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*; Siglo XXI, México, 1967. 244 P.

LÓPEZ GALLO, MANUEL, *Economía y Política en la Historia de México*; El Caballito, México, 1974. 607 P.

MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Legislación Bancaria*, México, 1980.

MIRÓN, ROSA MARÍA Y PÉREZ, GERMAN; *López Portillo, auge y crisis de un sexenio*. Plaza y Valdés Editores-UNAM. México, 1980. 196 p.

NUÑEZ SOTO, MANUEL ÁNGEL, *El futuro de México: Escenarios y Perspectivas de Comercio Exterior*; Fundación Ebert, México, 1989.

PAZOS, LUIS, *Libre Comercio: México-E.U.A. Mitos y Hechos*, Diana, México, 1990. 231 p.

SALDAÑA Y ALVAREZ, JORGE, *Manual del funcionario bancario*, México, 1994, 399 p. sin más datos de edición

HEMEROGRAFÍA

ASPE ARMELLA, PEDRO, "Reunión Nacional de las Uniones de Crédito", en *El Mercado de Valores*, NAFIN, nº 6, junio de 1994. p. 15-17.

BANCO DE MÉXICO, "Informe Anual 1982".

BANCO DE MÉXICO; "Informe Anual 1985".

BANCO NACIONAL DE MÉXICO, Examen de la situación económica de México, vol. LXVI, núm. 777, agosto de 1990.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1989, 40 p.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1990, 47 p.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1991, 63 p.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1992, 51 p.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1993, 60 p.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, México, Informe Anual 1994, 54 p.

BENDESKI, LEÓN, "Economía regional en la era de la globalización", en *Comercio Exterior*; Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. XLIV, núm. 11, noviembre de 1994, p. 982-989.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA, *Evaluación Integral del Sistema Unionístico al 31 de diciembre de 1992*, Mimeo, México, abril de 1993, 15 p.

CORREDOR ESNAOLA, JAIME, "Cambios legislativos para fortalecer el sistema financiero", en *Excelsior*, 16 de enero de 1990

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 12 de julio de 1985

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 18 de julio de 1990, reproducido por el boletín Infórmese usted, del Banco del Atlántico, sin más datos de edición.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; 30 de diciembre de 1982.

EL DÍA"; Suplemento Especial XXVIII Aniversario, junio de 1990; México

EL DÍA; Lineamientos de Política para el Programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari; Suplemento del XXVI Aniversario, junio de 1988, México.

EL MERCADO DE VALORES, NAFIN, México, No. 18, septiembre, 1992, 43 p.

EL MERCADO DE VALORES, "La Banca de Desarrollo. 1988-1994, Balances y Perspectivas", NAFIN, México, No. 6, junio, 1994., 68 p.

EL MERCADO DE VALORES"; Nafinsa, México, No. 3, enero 1984, 41 p.

FINANCIAL TIMES, More Free Trade Areas?; 8 de diciembre de 1988.

FINANCIAL TIMES, Londres, 3 de marzo de 1983, publicado por *Excelsior*, 4 de marzo de 1983.

FONDO NACIONAL DE ESTUDIOS Y PROYECTOS, "Criterios Generales de Política Económica 1984", NAFINSA, diciembre de 1983, No. 89; México.

FONDO NACIONAL DE ESTUDIOS Y PROYECTOS, "Diagnóstico y perspectivas de las uniones de crédito en la República Mexicana", NAFINSA, México, 1966. 35 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1989, 72 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1990, 53 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1991, 88 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1992, 87 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1993, 76 p.

NACIONAL FINANCIERA, México, Informe de Actividades 1994, 66 p.

QUIJANO, JOSÉ MANUEL Y BENDESKLY, LEÓN, "Cambios recientes en el sistema financiero internacional", en *La banca, pasado y presente*, Ensayos del CIDE, México, 1983.

MALPICA DE LA MADRID, LUIS, "La banca de desarrollo y los fondos de fomento", en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, UNAM, México, 1986.

MANRRUBIO MUÑOZ, RODRIGUEZ, *et al*, "La Unión de Crédito: ¿Solución o complicación al problema del financiamiento rural?", en *El Financiero*, México, 30 de septiembre de 1994,

RUIZ DURÁN, CLEMENTE, "México: crecimiento e innovación en las micro y pequeñas empresas", en *Comercio Exterior*, vol. XLIII, núm. 6, junio de 1993. p. 525-535.

SÁNCHEZ UGARTE, FERNANDO, "Acciones en favor de las micro, pequeñas y medianas industrias en México", en *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, México, vol. XLIII, núm. 6, junio de 1993, p. 536-538.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, México, Porrúa, 1993.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, Segundo Informe de Gobierno, en *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990

VILLARREAL, FERNANDO Y RODRÍGUEZ, NORMA, "La exportación indirecta, opción de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas", en *Comercio Exterior*, vol. XLIV, num. 11, febrero de 1994.