

34
227



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA FUNCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO
EN LA MODERNIZACIÓN:
EL CASO DE NACIONAL FINANCIERA.
EL FOMENTO A LAS MICRO, PEQUEÑAS
Y MEDIANAS EMPRESAS
1988-1994



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA
JOSÉ CORTÉS FLORES

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

JULIO 1997

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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA FUNCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN LA MODERNIZACIÓN:
EL CASO DE NACIONAL FINANCIERA
EL FOMENTO A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
1988-1994**

**TESIS DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

Pasante: JOSÉ CORTÉS FLORES

Asesor: PROFESOR VÍCTOR MANUEL NÁJERA DE LA TORRE

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	V
 <i>I. El papel del Estado en el desarrollo</i>	
1.1. Consideraciones generales sobre el Estado	
1.1.1. La concepción del Estado.....	1
1.1.2. Naturaleza de la intervención estatal.....	3
1.1.3. Modalidades de la intervención estatal.....	8
1.2. El Estado en México	
1.2.1. La rectoría del Estado mexicano.....	13
1.2.2. La planeación nacional del desarrollo.....	16
1.2.3. Las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo.....	19
1.2.4. La política del desarrollo.....	23
 <i>II. Surgimiento y evolución de la banca de desarrollo</i>	
2.1. Antecedentes (1925-1940)	
2.1.1. El sistema bancario y las primeras instituciones.....	29
2.1.2. Consolidación del gobierno y de la administración pública.....	32
2.2. La Industrialización (1940-1958)	
2.2.1. El nuevo modelo de desarrollo.....	36
2.2.2. Expansión de la intervención estatal.....	38
2.3. El Desarrollo Estabilizador (1958-1970)	
2.3.1. Los fondos de fomento económico.....	41
2.3.2. Crecimiento económico e inversión estatal.....	47
2.4. El Desarrollo Compartido (1970-1982)	
2.4.1. El financiamiento del desarrollo.....	52
2.4.2. Límites y contradicciones del intervencionismo estatal.....	54

III. La banca de desarrollo en el proceso de modernización

3.1. La reforma del Estado mexicano	
3.1.1. La estrategia de desarrollo.....	61
3.1.2. La modernización económica y financiera.....	65
3.1.3. El Estado y la banca de desarrollo.....	69
3.2. Características de la banca de desarrollo en México	
3.2.1. Concepto de banca de desarrollo.....	74
3.2.2. Naturaleza, estructura y marco jurídico.....	77
3.3.3. Organización, operación y funciones.....	83

IV. Nacional Financiera: la banca de desarrollo empresarial

4.1. Las micro, pequeñas y medianas empresas en México	
4.1.1. Definición y antecedentes de las micro, pequeñas y medianas empresas.....	91
4.1.2. Importancia y problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas.....	96
4.1.3. El cambio estructural de Nacional Financiera.....	102
4.2. Nacional Financiera: agente de desarrollo	
4.2.1. Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promyp).....	109
4.2.2. Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem).....	119
4.2.3. Balance del Promyp y del Prodem.....	124
4.2.4. Perspectivas de la banca de desarrollo.....	132

<i>Conclusiones</i>	137
---------------------------	-----

<i>Anexos</i>	151
---------------------	-----

<i>Bibliografía</i>	157
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Desde principios de la década pasada México ha experimentado un profundo proceso de transformaciones cuyas manifestaciones más palpables se encuentran a nivel económico, y por lo tanto también con repercusiones en los ámbitos de la política y la sociedad.

Una de las razones principales que explica esos cambios fue la grave crisis económica de 1982 que, sin embargo, no sólo evidenció el agotamiento de un patrón de desarrollo, sino también la necesidad urgente de establecer una relación entre el Estado y la sociedad basada en nuevos usos y prácticas de participación. La nueva etapa de desarrollo se caracteriza por una apertura de la economía hacia el exterior, una desregulación creciente sobre las actividades productivas y un redimensionamiento del gobierno tendiente a propiciar una participación más amplia e intensa de la sociedad.

Todos esos cambios se englobaron en una sola palabra: *modernización*, que implicaba una readecuación de estructuras y comportamientos tanto públicos como privados, en todas las actividades del país. Al generarse transformaciones en la relación entre Estado y sociedad, uno de los primeros efectos, como es natural, pasaba necesariamente por el ámbito de la administración pública. Si la exigencia era la de un gobierno más eficiente y eficaz, ello conllevaba modificaciones en el funcionamiento del quehacer administrativo, en sus instituciones, mecanismos y actitudes.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente al periodo 1989-1994 reflejaba esta situación al delinear un Estado regulador, conductor y promotor, así como coordinador y concertador con los sectores privado y social, pues señalaba que el desarrollo no podía ser sólo resultado de las acciones del Estado, sino que precisaba también la participación de los particulares.

La estrategia que se planteaba entonces era la modernización de México en todos los órdenes, principalmente en el ámbito económico, ya que se partía de la premisa de que el crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de la población. Por ello, entre los objetivos del PND 1989-1994 destacaba la necesidad de impulsar una reactivación económica que se tradujera en bienestar social, a través de la estabilización de la economía; la ampliación de los recursos disponibles para la inversión, y la modernización económica.

Un factor esencial para conseguir ese objetivo era implantar una política de financiamiento del desarrollo orientada a establecer una relación adecuada entre la generación de ahorro interno y su asignación eficiente hacia actividades productivas, por lo que una condición primordial era la modernización del sistema financiero nacional.

Frente a los graves rezagos y carencias que padece el país, los cuales contrastan con los limitados recursos existentes, es imprescindible una adecuada cobertura de aquellos renglones prioritarios para el desarrollo, mediante la optimización del financiamiento, de tal modo que éste se destine principalmente a actividades o proyectos con un elevado contenido social.

Recientemente, la teoría del desarrollo económico ha enfatizado la función vital que tiene el sector financiero, ya que se supone que puede contribuir a la consecución del desarrollo, al proporcionar la estructura necesaria para movilizar los recursos provenientes del ahorro social hacia actividades productivas. Los servicios financieros son las operaciones de ahorro, crédito y pago que utilizan los agentes económicos para el desempeño de sus actividades.

Sin embargo, en la realidad los mercados financieros, por naturaleza, no funcionan de manera perfecta, lo que se traduce en la exclusión de ciertos agentes o sectores productivos —prioritarios en términos del desarrollo— cuyos proyectos, si bien entrañan un alto impacto social, no generan una rentabilidad suficientemente atractiva para la banca privada.

En esas circunstancias, se explica la existencia de instituciones financieras gubernamentales cuya misión es compensar las deficiencias del mercado, mediante una mejor asignación de los recursos y un mayor equilibrio en el desarrollo regional. De ahí que la intervención del sector público en los mercados de crédito se justifique plenamente, ya que permite canalizar recursos a aquellos segmentos marginados de los sistemas formales de financiamiento.

Los desequilibrios regionales, las desigualdades sociales y las disparidades en el ingreso de la población son problemas ingentes que forman parte de la realidad nacional. Si se parte de la premisa de que el Estado es el único que puede conducir y orientar un desarrollo económico equilibrado y con justicia social, es preciso entonces examinar una de las vías principales que utiliza para alcanzar ese objetivo: la banca de desarrollo; ello obedece a la necesidad de conocer las eventuales implicaciones que comporta la realidad económica del país en razón de las nuevas funciones y objetivos asignadas a la banca de fomento.

A diferencia de otras entidades de la administración pública, la trayectoria de la banca de fomento ha ido aparejada a la evolución y orientación propias del sector público, impulsando el bienestar social tanto en los modelos de desarrollo sustentados en la actividad del Estado, como en el actual que descansa básicamente en la actividad de los particulares.

En consecuencia, su actuación ha estado asociada inevitablemente a puntos de vista ideológicos y teóricos según la corriente económica imperante en un momento determinado. En años recientes la existencia de la banca de desarrollo ha sido cuestionada por quienes favorecen el neoliberalismo económico y rechazan cualquier forma de intervención estatal, aduciendo que ya no tienen ningún papel que desempeñar, toda vez que los mercados bastan por sí solos para asignar eficientemente los recursos.

Más allá de esto, el saldo arrojado por el proceso de ajuste estructural y liberalización financiera, paradójicamente, parece perfilar las condiciones para que este tipo de entidades financieras jueguen un papel sumamente importante, pues de hecho, algunas de las circunstancias que les dieron origen aún están vigentes.

En México, la banca de fomento surgió hace más de medio siglo como instrumento fundamental del Estado para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales: financiando grandes inversiones de largo plazo —como proyectos de infraestructura—, y canalizando recursos a sectores y regiones específicos que el sector privado no podía o no deseaba financiar.

De 1926 a 1955 fueron creadas instituciones especializadas principalmente en el fomento agropecuario, industrial, comercial y de infraestructura urbana y de equipamiento que, tras varias transformaciones, la mayoría de ellas continúan presentes hasta nuestros días.

Durante el periodo 1940-1970 la banca de desarrollo registró avances notables debido al crecimiento económico del país y al aumento de los requerimientos financieros. Así, el número de instituciones pasó de nueve en 1945 a 19 a principios de los años sesenta, cuando además, se crearon los fondos de fomento, organismos que complementaron la política de financiamiento preferencial.

En el decenio de los setenta, a la par que la banca de desarrollo adquirió nuevas responsabilidades al convertirse en agente financiero del gobierno federal para captar recursos del exterior, observó los efectos negativos derivados de una excesiva intervención estatal.

A partir de 1982, la crisis económica provocó una aguda descapitalización en el sistema financiero de fomento, obligando a las instituciones a replantear sus estructuras y sus formas de operación. Fue necesario adoptar nuevos esquemas financieros que conciliaran la continuidad de apoyo a los sectores productivos con la propia estabilidad de las instituciones.

Como parte fundamental de la estrategia de modernización del sistema financiero nacional adoptada por la administración 1988-1994, en los últimos años las instituciones financieras gubernamentales experimentaron diversas transformaciones con el propósito común de cumplir con sus objetivos de manera más eficiente.

De acuerdo con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, el esquema de modernización de la banca de desarrollo y los fondos de fomento se sustentó en un cambio estructural que comprendía cuatro acciones generales: modernización y fortalecimiento de las instituciones; adecuación de su marco jurídico; canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, y desincorporación de las entidades públicas cuyos objetivos originarios ya se habían cumplido.

En 1990 se emitió una nueva Ley de Instituciones de Crédito que, a diferencia de las anteriores, incluyó por vez primera un capítulo para la banca de desarrollo, en el que se consideraban mayores facultades de decisión para los órganos de gobierno y direcciones generales de las instituciones.

Asimismo, sus leyes orgánicas fueron modificadas orientándolas a precisar sus finalidades y atribuciones, así como a estimular el desarrollo de los sectores y actividades que les corresponde atender, conforme a los objetivos propuestos con la política de financiamiento del desarrollo.

Puesto que uno de los propósitos era la canalización eficiente de los recursos, con base en las prioridades sectoriales del PND, la importancia de las instituciones de fomento radicaba en su función de proveedoras del crédito público, visto como uno de los insumos para las actividades y procesos productivos del sistema económico, de tal suerte, que permitieran financiar el cambio estructural que diversos sectores requerían para facilitar y hacer menos costoso el tránsito hacia el desarrollo.

Uno de esos sectores eran las micro, pequeñas y medianas empresas, a quienes se les confirió un papel decisivo en el modelo de desarrollo, en virtud de que se sustentó preponderantemente en una participación más amplia del capital privado para reactivar la economía. El apoyo a este tipo de empresas resultaba, y resulta todavía, imprescindible por razones de índole económica y social: representan casi las tres cuartas partes de la planta industrial, proporcionando empleo, a su vez, a una porción similar de la población económicamente activa.

Sin embargo, en su mayor parte, este substrato empresarial trabaja en precarias condiciones con maquinaria obsoleta, rezagos tecnológicos, deficiente infraestructura, entre otros problemas, lo que dificulta su viabilidad y sus posibilidades de éxito, sobre todo ante un escenario de apertura y competencia como el que priva en el país.

Para complicar más su situación, las instituciones financieras establecidas generalmente prefieren realizar operaciones financieras con empresas comerciales o industriales de gran tamaño excluyendo a agentes económicos importantes como las pequeñas y medianas empresas y las familias de menores ingresos.

Frecuentemente, los problemas de acceso al crédito se originan en el monto reducido de las operaciones y la carencia de garantías adecuadas, entre otros factores; adicionalmente a esto, cuando se consiguen los recursos, el costo financiero es elevado.

Así, la no disponibilidad de garantías y el mayor costo del crédito, se han constituido en obstáculos que conllevan una concentración del financiamiento, marginando del mismo a un número significativo de empresas y proyectos. Esto limita severamente a quienes tienen la intención de emprender una actividad productiva, o bien, desean ampliar o mejorar la que ya poseen. Es necesario entonces, crear mecanismos que permitan dar masividad al financiamiento procurando igualar el acceso y las condiciones del mismo para todos los solicitantes.

De ahí se desprende la importancia estratégica de la banca de desarrollo, ya que buscaba crear y promover una nueva cultura empresarial menos dependiente de los subsidios y más abocada a la productividad y la eficiencia, así como propiciar el desarrollo de nuevos empresarios impulsando con mayor vigor a ese tipo de empresas, con el objeto de integrar nuevos y mejores usuarios del crédito de modo que un financiamiento sano y eficiente llegara a un mayor número de personas.

La función estratégica de las instituciones financieras gubernamentales y, en particular, su apoyo a las micro y pequeñas empresas, se corrobora si se considera que en las referencias más exitosas de modelos de desarrollo similares al que actualmente prevalece en nuestro país —los países del Sudeste Asiático—, la actuación del Estado por medio de un conjunto de políticas e instituciones adecuadas fueron determinantes para el progreso de esas naciones.

En el caso de México, el papel que la banca de fomento puede desempeñar es especialmente importante, sobre todo ahora que el motor de la actividad económica es el sector privado, porque si el Estado ya no va a tener injerencia directa ni a actuar de manera compulsiva en los procesos económicos, sí puede, en cambio, mediante acciones de gobierno inducir, propiciar y promover que la actividad del sector privado se conduzca bajo criterios de bienestar social y en función de los objetivos nacionales.

Abordar este tema tal vez parezca inapropiado para una investigación en ciencias sociales, concretamente de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, pero no lo es si se considera que, históricamente, la problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas no ha sido ajena a la atención del Estado mexicano, y mucho menos ahora, cuando se reconocen la importancia y las potencialidades que dicho subsector guarda para el desarrollo del país.

Aunque los estudios sobre la banca de desarrollo se han abordado casi siempre desde un punto de vista económico, fue elegido como tema de una investigación profesional en el campo de la administración pública, no sólo porque dichas instituciones son entidades de participación estatal mayoritaria, y forman parte y están sujetas a los lineamientos y directrices que guían las actividades del sector público, sino también por la trascendencia que tuvieron para la expansión y crecimiento de un pujante sector paraestatal, así como por el fomento de diversos sectores y rubros fundamentales para el desarrollo del país.

A pesar de la larga trayectoria histórica de la banca de fomento, su labor —clave y decisiva en ciertas épocas del país— no ha tenido la suficiente divulgación. Es acaso una de las partes menos conocidas de la administración pública paraestatal y por ende, escasamente estudiada. Ello se evidencia en el hecho de que virtualmente no existe bibliografía al respecto; y en los pocos trabajos que hay, el tema es tratado de manera marginal con referencias muy generales. Por consiguiente, parece conveniente hacer un esfuerzo de recopilación, análisis y difusión de uno de los instrumentos más relevantes en la ejecución de la política económica y social del gobierno.

Pocas investigaciones en administración pública se han ocupado de estudiar a la banca de desarrollo desde la perspectiva del análisis de políticas gubernamentales. Sin pretender abarcar de manera exhaustiva todo el proceso referido al análisis —formulación, implementación y evaluación—, este trabajo procura ubicarse en esa línea: examinar las acciones de dos programas institucionales que, como parte de un conjunto más amplio de políticas, buscaron dar respuesta a un problema económico y social, cuyas implicaciones han motivado su inclusión en la agenda de los gobiernos mexicanos desde hace un buen tiempo.

El presente trabajo pretende resaltar la trascendencia de la banca de desarrollo vista como un organismo fundamental del Estado y de sus políticas y estrategias de desarrollo, centrándose básicamente en la administración 1988-1994. La fijación de este periodo obedece a que las actividades de la banca de desarrollo estuvieron sujetas a los lineamientos y objetivos establecidos tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 como en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 1990-1994, y más específicamente en lo que toca a las micro y pequeñas empresas, en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice) 1990-1994.

De esta manera, se analiza la función que desempeñó la banca de desarrollo, en tanto instrumento de apoyo financiero del Estado para sus programas de desarrollo financiero e industrial, dentro del proceso de modernización económica, resaltando la tarea que le corresponde en el perfil del nuevo sistema financiero y ante un entorno económico más abierto y competido.

El objetivo general de la investigación fue contribuir al estudio de la banca de desarrollo, proporcionando una visión panorámica de la misma mediante el examen de aspectos como su evolución, naturaleza jurídica, características y funciones en el contexto de la reforma del Estado durante el periodo 1988-1994. El trabajo partió de los siguientes planteamientos:

- 1. La estrategia de modernización 1989-1994 ha generado condiciones para el redespigüe de una mayor actividad del Estado en los planos económico y social, perfilándose las instituciones financieras de desarrollo como agentes preponderantes en la formulación de los programas económicos gubernamentales.*
- 2. En el proceso de modernización resulta fundamental el fortalecimiento de la banca de fomento para convertirse en un detonador del desarrollo canalizando servicios financieros básicos a diversos sectores productivos, estratos de población y regiones geográficas, compensando así las fallas o imperfecciones de los mercados financieros que impiden un desarrollo armónico e integral.*
- 3. La idea de modernización entraña un replanteamiento general de las políticas de desarrollo del gobierno, situación que repercutirá inevitablemente en la administración pública y, por ende, en los bancos de fomento, lo que modificará sus tareas.*

Las hipótesis resultaron válidas, en la medida que los acontecimientos ocurridos a partir de diciembre de 1994 demostraron fehacientemente no sólo las insuficiencias de la estrategia de modernización, sino también la necesidad de una adecuada intervención gubernamental, más allá de dogmas y mitos ideológicos y criterios económicos eficientistas.

Infelizmente, la presente administración 1994-2000 no parece otorgarle a los bancos de fomento la misma participación en sus programas de desarrollo que su antecesora, pese a las crecientes invocaciones —incluso por parte de los mismos empresarios— de una mayor participación del gobierno; acaso, por el descrédito en que cayó el sistema bancario a raíz de la devaluación y porque sus prioridades son otras.

El primer capítulo aborda, desde una perspectiva teórica, la relación existente entre la actividad estatal y los procesos de desarrollo, analizando los principios que justifican la intervención estatal en el plano económico; además, se revisa el tema de la rectoría económica, que constituye el marco de referencia en el cual se inserta y tiene significación la participación del Estado en México.

De manera retrospectiva, en el segundo capítulo se describe la aportación de la banca de fomento en el contexto de los modelos de desarrollo adoptados a partir de la década de los cuarenta y vigentes hasta principios de los ochenta, destacando la labor que realizaron en favor del progreso del país durante esos años.

El tercer capítulo examina el cambio estructural de la banca de desarrollo a la luz de la reforma financiera y de la nueva concepción del Estado, generado a raíz del proceso de reforma del Estado mexicano emprendido durante la década de los ochenta; después se explica la naturaleza y el marco jurídico que rige la operación de este tipo de instituciones y, asimismo, se intenta dar una definición de las mismas.

Por último, en el cuarto capítulo se estudia el caso específico de Nacional Financiera (Nafin): las transformaciones operativas y funcionales que registró desde 1989 hasta 1994, y se revisan dos de sus programas más relevantes: el Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp) y el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem).

Cabe mencionar que la información obtenida de dichos programas no fue lo suficientemente acuciosa tal y como se hubiera deseado para poder imprimirle mayor profundidad y rigor al estudio. Esta insuficiencia se explica por la imposibilidad de acceder a datos más precisos y detallados sobre la operación de los programas, así como de los resultados de los mismos, debido a que esa información es manejada de manera interna por Nafin.

Acaso ello obedezca a una consideración política: la tendencia de los gobiernos a ofrecer una imagen positiva de sus programas, encubriendo todos aquellos aspectos negativos que pudieran incidir en la percepción que tiene de ellos la población, aun cuando no exista ninguna obligación o responsabilidad legal de rendir cuentas sobre políticas o programas públicos.

Por consiguiente, las técnicas que se utilizaron para la recopilación de la información y la interpretación de los resultados fueron básicamente dos: la investigación documental bibliográfica y la investigación documental hemerográfica.

Las fuentes de información en que se basó el estudio fueron de dos tipos: las primarias, relativas a artículos contenidos en las publicaciones editadas por las propias instituciones financieras, a saber: *El Mercado de Valores* (Nafin), *Comercio Exterior* (Bancomext), *Federalismo y Desarrollo* (Banobras) y *CNB* (Comisión Nacional Bancaria); notas y artículos publicados en los diarios nacionales; así como documentos de carácter oficial emitidos por el gobierno federal. Las secundarias se refieren a libros y tesis en los que el tema ya había sido abordado.

De lo anterior se desprenden varias limitantes en la investigación: en primer lugar, dada la poca bibliografía sobre el tema y la casi nula existencia de propuestas teóricas, la naturaleza del estudio es de carácter exploratorio, aspirando a constituirse en un antecedente para una futura investigación más precisa y particular.

En segundo lugar, la mejor comprensión de un programa —cómo marcha internamente y a qué problemas se enfrenta— proviene, por supuesto, de los mismos involucrados —operadores y beneficiarios—, lo que sin embargo, podría derivar en cierta falta de objetividad al momento de realizar el análisis.

En cambio, al ser un observador externo, si bien se corre el riesgo de no llegar a conocer totalmente la realidad de un programa, es evidente que al efectuar un estudio sobre éste se puede tener una visión más alejada y global que redunde en una mayor objetividad, propósito que se persiguió y que creemos le da validez y pertinencia a este trabajo.

Tal vez algunos de los aspectos tratados parezcan un tanto densos, porque ciertamente el tema no tiene los mismos asideros de análisis que pudieran presentar otros temas de administración pública. No obstante, siempre se buscó enfocar el objeto de estudio desde la perspectiva de la administración pública; si aun así se incurrió en ciertas desviaciones hacia el campo económico, éstas fueron absolutamente involuntarias.

Con todo, hay que decir que en términos de aprendizaje y conocimientos, las expectativas trazadas al principio de la investigación se fueron cumpliendo a lo largo de la misma, no obstante las dificultades propias a las que suele enfrentarse quien realiza por primera vez una investigación de esta magnitud. Con el trabajo únicamente se pretende aportar elementos de reflexión, por lo que el tema no se agota aquí, quedan algunas interrogantes —producto de la misma investigación— que pueden abrir otras líneas de investigación, lo que es un buen motivo para darle continuidad al tema y abundar más en él.

CAPÍTULO I

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO

1.1. Consideraciones generales sobre el Estado

1.1.1. La concepción del Estado

No existe un concepto unívoco de Estado dada la multiplicidad de autores y de diversos enfoques con que han pretendido explicarlo. No obstante, convencionalmente se acepta que el Estado se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno, a partir de los cuales se puede tratar de definirlo. A continuación se hará una breve revisión de los conceptos más generales que permitan establecer esta categoría.

Población designa a un conjunto de individuos unidos entre sí por relaciones de interdependencia, asentados permanentemente en un territorio determinado. Territorio es el espacio geográfico delimitado que circunscribe el ámbito de competencia del Estado. El gobierno aparece más adelante con el desarrollo de la sociedad.

En vista de que las sociedades no son estáticas pues viven continuos procesos de cambio en sus distintas fases de evolución, se vuelven cada vez más complejas en la medida que experimentan el surgimiento de diversos grupos de interés con la consiguiente multiplicación y diferenciación de iniciativas, necesidades y demandas.

Se hace necesaria entonces, una entidad capaz de armonizar y atenuar la complejidad, heterogeneidad y conflictividad que pudieran atentar contra la sociedad, amenazando su cohesión e incluso su existencia misma. Surge así el Estado como una asociación encargada de regular la convivencia social mediante fórmulas que congreguen a los diferentes grupos sociales en una tarea de cooperación recíproca.

De acuerdo con la concepción aristotélica, el hombre es por naturaleza un ser esencialmente político, entendiendo la política como una tarea social encaminada a la realización del bienestar colectivo. Por tanto, al ser una institución humana, el Estado tiene como fin *el bien común público*, esto es, el concerniente al “bien del público en general, en su diversidad y complejidad, sin acepción de individuos o grupos, comprendiendo en él, además, no sólo a los vivos, sino a las generaciones futuras, pues el público y su bien se despliegan a la vez en el espacio y en el tiempo”.¹

¹ Jean Dabin. *Doctrina General del Estado*, p. 44.

Consecuentemente, el Estado denota un carácter marcadamente político en tanto representa la encarnación del elemento político inmanente en toda sociedad; de ahí, se desprende la idea de concebirlo como la sociedad políticamente organizada.

En razón del gran número de asociados —sociedad— y a causa de la complejidad del fin, se requiere de una autoridad que imponga orden y dirección a las acciones de individuos y grupos con el objeto de conjugar sus esfuerzos, pues de lo contrario se dispersarían y aun, se contrarrestarían. Nace así el gobierno —el tercer elemento del Estado— que, en esencia, es la acción impositiva de una línea de conducta o un precepto a individuos humanos por parte de una autoridad.²

Se configuran así, las dos tareas comunes y tradicionales a todo Estado: el gobierno, esto es, la conducción de los subordinados hacia el bien público bajo todos sus aspectos; y la administración, es decir, proveer por medio de los servicios la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.³

Para lograr el concurso efectivo de la sociedad en la búsqueda y consecución del bien común público, la autoridad estatal —el gobierno— está investida de poder, cuya validez emana del consentimiento de los gobernados. Esto presupone que el accionar del Estado se basa primordialmente en el consenso, empero, de ser necesario, utiliza la coacción como medio para encauzar las discrepancias hacia los fines sociales. Su poder y sus acciones nacen de un orden jurídico establecido, y por ende, esta sujeto a él, pero al mismo tiempo, el Estado se convierte en el garante del efectivo cumplimiento de ese orden jurídico.

La significación y legitimidad del poder estatal proviene de la idea de servicio —subyacente al poder público—, así como de la asunción de la representatividad del interés general. De este modo, el Estado se sitúa como una instancia superior, neutral y relativamente autónoma respecto a todas las clases y grupos de la sociedad, cuya finalidad es actuar como árbitro de los conflictos, preservar el orden social básico y procurar la justicia y el bien común.

La existencia del Estado se justifica porque representa una necesidad histórico-social de la colectividad de organizarse social, jurídica y administrativamente en una determinada etapa de su evolución, con el fin de alcanzar el bienestar de todos sus integrantes. Existe, por lo tanto, una estrecha correlación entre Estado y sociedad: el Estado no es sino parte de la sociedad, procede de ella y es influenciado por la misma en su organización y actividad, pero a la vez, constituye y modela la conformación del cuerpo social.

Cabe señalar que el Estado ha sido estudiado por diversas corrientes de pensamiento, lo que ha dado lugar a distintos enfoques acerca de su naturaleza, organización, funcionamiento y finalidades. Algunas de ellas lo consideran como un ente independiente del hombre, con personalidad,

² *Ibid.* p. 65.

³ *Ibid.* p. 73.

capacidad de discernimiento y voluntad propias; otras lo conciben como una unidad colectiva de asociación, en la que se aglutinan una variedad de individuos y un conjunto de voluntades en virtud de un fin común; y unas más le otorgan un carácter clasista al verlo como un mecanismo regulador de la lucha de clases.

Sin embargo, la concepción del Estado contemporáneo parece sustentarse básicamente en las teorías jurídicas —Kelsen, Heller, Weber—, cuya visión es que el Estado es un conjunto de normas que regulan las relaciones que se dan al interior del mismo a través de un orden coactivo; desde esta perspectiva, Estado y derecho son dos elementos correlacionados de tal manera que ante la ausencia de uno, el otro pierde validez.

A la luz de lo expuesto,⁴ se puede concebir al Estado como un complejo sistema de relaciones de tipo institucional orientado a garantizar la convivencia del conjunto social dentro de un orden constituido, bajo un poder establecido al interior de una determinada circunscripción geográfica.

Sus objetivos primordiales son regular las relaciones entre los agentes de la sociedad, respetando la legalidad y conciliando los intereses de individuos, grupos e instituciones, así como procurar el logro de la justicia social, garantizando las condiciones mínimas de estabilidad social, política y económica que permitan el bienestar general.

1.1.2. Naturaleza de la intervención estatal

Si el Estado es la expresión de toda una gama de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales, su intervención no puede ser algo ajeno a la sociedad, pues es un fenómeno cuyas causas y efectos remiten invariablemente a la esfera de la misma, es una forma de manifestación tanto de su presencia como de su interrelación con la colectividad.

En su intento por satisfacer las crecientes necesidades de la colectividad, "el Estado tiende a crecer y proyectarse más allá de las motivaciones y justificaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo, sus ámbitos de injerencia, sus poderes".⁵ La actividad estatal se expande hacia nuevas funciones y tareas de regulación y gestión que inciden directa o indirectamente sobre la estructura y funcionamiento de la sociedad.

La autonomía y hegemonía de que goza el Estado son dos prerequisites básicos que le permiten comenzar a desplegar su capacidad de intervención. Aunado a esto, se supone la constitución de un aparato burocrático bien desarrollado y cohesionado que además de reforzar la autonomía y hegemonía, posibilite un amplio margen de maniobra estatal.

⁴ Desde luego esta es una descripción muy general que no agota el problema de la estatalidad, en virtud de las múltiples aristas con que puede ser abordado; el estudio del Estado es concomitante a cuestiones como el poder, la soberanía, la representatividad, las cuales, sin embargo, rebasan los límites de este apartado.

⁵ Marcos Kaplan. *Aspectos del Estado en América Latina*. p. 52.

Sin embargo, estas condiciones son necesarias mas no suficientes para garantizar la eficacia de la intervención, cuya viabilidad dependerá de la calidad del diagnóstico sobre el tipo de intervención indicada, el tipo de liderazgo burocrático y su voluntad política, la disponibilidad de recursos financieros y del lapso que dure en madurar la institución encargada de la intervención.⁶

Según Eduardo Andrade Sánchez, "la vida comunitaria presenta una gran cantidad de relaciones de carácter económico, es decir, interacciones que realizan los miembros de la sociedad con motivo de las actividades tendientes a la satisfacción de sus necesidades. De modo tal que la función propia del Estado implica la normatividad y la conducción de las actividades económicas efectuadas por los hombres en el seno de la sociedad."⁷

Si las actividades del Estado entrañan una empresa común, esto es, una organización de acciones humanas destinadas a obtener finalidades específicas, ello necesariamente conlleva elementos de índole económico. Así, en el contexto global de la estructura y funcionamiento de la sociedad, el Estado se ubica como una categoría económica —no sólo política— inseparable de las funciones económicas de la sociedad.

Su intervención es una actuación innata e imprescindible que adopta formas y modalidades en el seno de la composición social y de sus instituciones económicas en particular, de acuerdo con el tipo de Estado, de régimen de gobierno y de organización económica.⁸

Al asumir nuevas funciones de organización y gestión socioeconómica, el Estado acumula cuantitativamente otras tareas, ya que éstas se entrelazan con las tradicionales, terminando por modificar cualitativamente su carácter y su modo de funcionamiento.

En la actualidad, los fenómenos de tipo económico han cobrado preponderancia, arraigándose en la vida de las sociedades, a tal grado que la base económica condiciona y determina sus posibilidades y potencialidades de desarrollo. Por eso, aunque las causas y los efectos de la intervención estatal se originan y repercuten en la esfera propia del conjunto social, los análisis se enfocan más a la participación del Estado en la vida económica.

Andrade Sánchez define a la intervención económica del Estado como "las actividades estatales consistentes en fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, y a la realización directa, por parte del Estado, de actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución".⁹

⁶ José Ayala Espino. *Estado y desarrollo*. p. 14.

⁷ Eduardo Andrade Sánchez. *La intervención del Estado en la economía*. p. 4.

⁸ Elia Marúm Espinosa. "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México" en Jorge Alonso *et al.* (coords.). *El nuevo Estado mexicano*, tomo I. p. 197.

⁹ Eduardo Andrade Sánchez. *Op. cit.* p. 9.

Esta intervención puede darse en distintos grados de acción económica. Kaplan distingue entre el mero intervencionismo que "se caracteriza por una injerencia no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico": el dirigismo, que "constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales", y la planificación, consistente en "una intervención deliberada basada en un conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes".¹⁰

Históricamente, la intervención del Estado aparece como una respuesta de los distintos gobiernos del orbe ante grandes problemas económicos nacionales. Sin embargo, esa injerencia no es sólo de orden económico, pues las crisis tienen repercusiones que exigen además medidas políticas y acciones sociales.

El papel del Estado como agente de desarrollo y el despliegue de su capacidad interventora ha sido profusamente estudiada por diferentes doctrinas económicas. Cada una de ellas tiene una visión particular de la función que el Estado debe desempeñar, de manera que la actividad estatal fluctúa entre extremos opuestos y aun antagónicos.

Si bien es cierto que la intervención estatal no es algo privativo de la historia contemporánea, también lo es que a partir del surgimiento de la teoría keynesiana comenzó a acrecentarse ostensiblemente la presencia del Estado. Bajo este enfoque, su función primordial es regular las oscilaciones y amortiguar la magnitud y los efectos nocivos de los ciclos económicos resultantes de la inflación, el estancamiento y el desempleo, problemas típicos y recurrentes por los que atraviesa el capitalismo.

Keynes afirma que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción, a través de la política fiscal o la política monetaria. De esta perspectiva se deriva el ulterior surgimiento del llamado Estado Benefactor, toda vez que los gobiernos emprendieron acciones dirigidas a lograr una distribución más igualitaria del ingreso mediante el otorgamiento de seguridad social, educación, seguros contra el desempleo, entre otros.¹¹

Otra corriente de pensamiento, considerada como más apropiada para el desarrollo de la región latinoamericana por constituir una propuesta alternativa a doctrinas más aplicables a los países industrializados, es el denominado estructuralismo cepalino, cuyo planteamiento principal es la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo basado en una deliberada industrialización sustitutiva.¹²

¹⁰ Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, p. 217.

¹¹ René Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, p. 46.

¹² Tal enfoque partía de la crítica realizada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a la teoría neoclásica del comercio internacional que establecía que la especialización internacional, de acuerdo a la dotación relativa de factores productivos, llevaría a los países a la maximización de la producción mundial en tanto que la distribución del ingreso tendía a ser igualitaria. En este sentido, el desarrollo de los países latinoamericanos debía

Esta estrategia entrañaba un nuevo papel del Estado, ya que si bien aceptaba el mecanismo del mercado para regular la economía, establecía sin embargo, la necesidad de participación del Estado como planificador y promotor de la industrialización y el desarrollo. Para ello, el Estado debía actuar simultáneamente en dos dimensiones: por un lado, orientar y coordinar las acciones de los diversos agentes económicos por medio de la política económica, las inversiones en infraestructura y las empresas públicas; y por el otro, no descuidar los aspectos sociales del desarrollo, impulsando el papel del Estado Benefactor.

Aunque la intervención estatal no es igual en los países industrializados que en los subdesarrollados, en ambos reviste la misma importancia, más aún, si se trata del problema de la distribución del ingreso, que es un factor crucial para la elevación del nivel de vida de la población, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Dos causas explican la participación directa del Estado en la economía, según María Amparo Casar y Wilson Peres: el nivel estructural y la naturaleza de los agentes.¹³

1. *Nivel estructural*: incluye dos vertientes, una económica y otra política. En la primera, existen siete grandes rubros que agrupan una serie de problemas que precisan ser enfrentados para dinamizar el proceso de crecimiento, y en el caso de una economía de mercado, que ésta opere eficientemente:

- a) Asegurar un nivel y estructura de la inversión congruentes con el modelo de desarrollo adoptado y sus correspondientes prioridades sectoriales y por rama.
- b) Procurar una eficiente integración de la estructura productiva en función de: i) la integración física del espacio nacional mediante la creación de infraestructura; ii) la articulación hacia adelante y hacia atrás de cadenas productivas, y iii) la integración en estructuras supranacionales (TLC).
- c) Movilizar eficientemente los recursos, previa captación del ahorro y su posterior conexión a actividades productivas prioritarias, canalizándolo adecuadamente a tiempo y costo razonables.
- d) Garantizar un ritmo de progreso técnico que permita aumentar la competitividad y rendimiento de las actividades productivas.

sustentarse en su especialización en productos primarios y, por lo tanto, en impulsar un modelo primario exportador. La teoría de la CEPAL, en cambio, planteaba la necesidad de promover la sustitución de importaciones a través de las inversiones en infraestructura y de las empresas públicas. Las metas básicas e instrumentos de política económica indispensables para dicho fin se resumen en: a) planeación y programación de la sustitución de importaciones y el desarrollo; b) política adecuada de asignación de recursos externos; c) promoción y fomento a la industrialización y proteccionismo "sano"; y d) especial cuidado a los salarios para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas. *Ibid.*, pp. 48 y 49.

¹³ María Amparo Casar y Wilson Peres. *El Estado empresario en México*. pp. 22-27. Se retoman los aspectos más importantes a manera de síntesis con el fin de aclarar estos conceptos.

- e) Evitar y corregir las principales desigualdades regionales, sean de tipo económico, social o político.
- f) Aumentar la eficiencia de la estructura económica, alcanzando niveles adecuados de concentración de acuerdo con los tamaños de mercado y con los imperativos de la tecnología moderna, a través de la integración de economías de escala.
- g) Garantizar niveles mínimos de bienestar y consumo, y procurar su incremento en el mediano plazo; esto se realizaría si previamente se intentara: i) generar empleos productivos y bien remunerados; ii) mejorar la distribución del ingreso, y iii) asegurar un nivel básico de consumo, mediante la disponibilidad de bienes necesarios y la permanencia de precios adecuados al nivel salarial.

En la estructura política se presentan dos problemas que requieren de la intervención del Estado:

- a) *Soberanía nacional*, el Estado debe impedir que otro Estado o conjunto de agentes económicos extranjeros adquieran el suficiente poder para cuestionar la conducción o dirección estatal nacional a nivel económico, político o en ambos.
- b) *Soberanía estatal*, se refiere a la posibilidad de que al interior de un Estado en particular, el poder económico se convierta en poder político adquiriendo una influencia determinante en los asuntos nacionales, amenazando el equilibrio de fuerzas de la sociedad —estabilidad y control— y la capacidad de conducción del Estado.

2. *Naturaleza de los agentes*: la resolución del conjunto de problemas de tipo estructural mencionados anteriormente está condicionada por la naturaleza de los agentes económicos que coexisten en una sociedad determinada.

Los agentes del sector privado se definen por tres características en su comportamiento dentro de la esfera económica:

- a) actúan guiados por un objetivo de rentabilidad de corto y mediano plazo en un marco de elevada aversión al riesgo;
- b) actúan en función de sus beneficios privados y no de los beneficios sociales; no internalizan externalidades en producción, es decir, no consideran costos e ingresos sociales prescindiendo de los efectos externos o indirectos que originan, y
- c) no pueden ofrecer en condiciones eficientes bienes públicos.

Aun cuando el sector privado no adoleciera de esas fallas, el sector público se vería obligado a suplantarlos en razón de consideraciones sobre la distribución de poder económico y político que podrían derivar en problemas de eficiencia económica o acumulación de riqueza, o bien, desequilibrios a nivel político que atentarían la capacidad de conducción o dirección estatal.

Cualesquiera que sean las causas, en la intervención estatal subyace la búsqueda del bienestar general en razón de la suposición de que es al Estado a quien corresponde principalmente la responsabilidad del desarrollo tanto económico, como social y cultural.

1.1.3. Modalidades de la intervención estatal

La intervención del Estado en materia económica se hace patente por medio de la política económica, la cual se expresa en dos formas: directa, a través de la administración pública paraestatal; e indirecta, mediante sus acciones de regulación a nivel jurídico-normativo. En la práctica, dichas operaciones no se efectúan separadas una de otra, sino al contrario, se entrelazan para los fines del Estado y del proceso de desarrollo.

Enrique Sierra define a la política económica como "un proceso generador de decisiones y destinado a convenir acciones para influir y acondicionar el comportamiento de las personas, de las empresas y de las propias reparticiones públicas; se trata de inducir a estos entes sociales a efectuar actos económicos, o a que se abstengan de hacerlos, o a que los realicen de determinada manera".¹⁴

La política económica es un proceso en el cual los aspectos políticos y los sociales están estrechamente relacionados. Así, puede considerársele desde dos dimensiones: una política, entendida como un ejercicio del poder en torno a la economía; y otra social, por la participación que tienen los distintos grupos sociales en su formulación y ejecución.

En este sentido, es el resultado de una convergencia de factores de poder con sus naturales implicaciones ideológicas, intereses y posiciones de fuerzas, donde los participantes tienden a acrecentar, mantener o defender sus beneficios o ventajas en la economía. En consecuencia, los objetivos e instrumentos de la política económica, se modifican o adaptan, cambiando el contenido y la forma de emplearlos conforme a las circunstancias específicas en las cuales interviene el Estado.

La política económica utiliza diversos instrumentos para incidir en actividades orientadas al desarrollo (fomento, regulación y distribución), a saber: las diferentes clases de impuestos, las inversiones y los gastos públicos, el crédito público, entre otros; o a nivel de estabilización macroeconómica a través de variables como: la política monetaria (encaje legal y tasas de interés con fijación semanal); la política cambiaria (fijación del tipo de cambio vía intervención en el mercado libre); política de precios (controlados y sujetos a registros); la política salarial (revisiones periódicas y fijación).¹⁵

¹⁴ Enrique Sierra. "Política económica, planificación y administración pública" en *El Trimestre Económico*, núm. 175, julio-septiembre, 1977. p. 612.

¹⁵ René Villarreal. *Op. cit.* p. 215.

Contra lo que pudiera pensarse la intervención no presupone necesariamente una actividad directa, pero en algunas ocasiones, por motivaciones ideológicas, consideraciones técnicas, o como respuesta a problemas coyunturales, es imprescindible la creación de organismos paraestatales.

El sector público constituye el conjunto de unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines, en cualesquiera de sus tres niveles: federal, estatal y municipal; y esferas de competencia: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, frecuentemente se confunde la idea de sector público con la de administración pública por lo que es necesario precisar este concepto.

Administración pública es el conjunto de dependencias y entidades que llevan a cabo las políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos, a través de los cuales se cumplen las atribuciones y funciones que la Constitución le confiere al gobierno federal.

En México, el artículo 90 constitucional establece que la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. Ambas ramas forman parte del área ejecutiva del gobierno, es decir, a través de ellas se materializan las políticas del Estado. La administración pública centralizada abarca la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, así como la Procuraduría General de la República.

La administración pública paraestatal comprende por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, todos denominados genéricamente empresas públicas. Al respecto, existe una vasta literatura que empero, no ha permitido construir una teoría general de la empresa pública que proporcione un marco conceptual de la misma; de ahí, que no haya una definición unánimemente aceptada.

Aun así, de entre los muchos elementos con que han sido estudiadas las empresas públicas, se puede concluir habida cuenta del contexto en el que nacen y se desenvuelven, que la empresa pública es una unidad económica destinada a la producción de bienes y/o prestación de servicios, sujeta al control del Estado y que funge como instrumento de sus políticas y estrategias de desarrollo económico y social.

“La empresa pública es uno de los instrumentos —aunados a las políticas fiscales y monetarias, a las decisiones en precios, inversiones y otras medidas financieras— que los gobiernos utilizan para participar en el proceso productivo y ampliar su margen de influencia en diversas variables económicas, a fin de promover la más expedita consecución de los objetivos nacionales; más aún, debe considerársele como instrumento de la política económica.”¹⁶

Mediante las empresas públicas, el Estado se convierte en protagonista directo en los procesos de producción, distribución y financiamiento; ya no es un mero espectador al margen de los procesos productivos, sino un agente más en el mercado.

¹⁶ Jorge Ruiz Dueñas. *Sistema económico, planificación y empresa pública en México*. p. 28.

Sin embargo, como señala Elía Marúm,¹⁷ las empresas públicas no deben ser vistas sólo como un simple sector productivo más, sino como un aparato de Estado que puede contribuir decisivamente a impulsar el desarrollo y a irradiar modernidad al resto de la economía y a las organizaciones sociales, además de contribuir al logro de objetivos más amplios y no económicos del Estado — hegemonía y dominio—.

Al estar insertas en la órbita del Estado, las empresas públicas adquieren características peculiares que les confieren un sentido específico. Si bien es cierto que en algunos casos su funcionamiento es similar a las empresas privadas, también lo es que su manejo, objetivos, modalidades de producción, precios, se orientan no con base en criterios de rentabilidad, sino en función de la generación del mayor beneficio social.

En países con una industrialización tardía y con una considerable dependencia del exterior, el Estado, a través de sus empresas, puede modificar y hasta modelar nuevos comportamientos empresariales, como de hecho ocurrió en México a partir de la década de los cuarenta, cuando las empresas públicas sirvieron como *núcleo de enlace* y estímulo para que los inversionistas privados apoyaran el proyecto de industrialización.¹⁸

Las empresas públicas constituyen la base material en que se finca y sustenta el despliegue más directo y visible de la intervención estatal, llegando a representar un factor esencial para la promoción del desarrollo económico y social, a la vez que se convierten en palanca para el fortalecimiento del Estado mismo.

Otra modalidad de participación, pero ésta de manera indirecta, es la que se efectúa mediante las acciones realizadas por el Estado cuyo único objetivo es la regulación en sí misma, es decir, se ubican a nivel jurídico-normativo. Se caracterizan porque en ellas el Estado no moviliza directamente recursos físicos y financieros como los demandados en los otros tipos de acciones.

Algunos ejemplos son las disposiciones que reglamentan la instalación de industrias en las ciudades, los sistemas de fijación de salarios para el sector privado, las normas a las que deben ajustarse las transacciones del comercio internacional y las operaciones de divisas, las reglamentaciones acerca del funcionamiento del sistema bancario y el mercado de valores, entre otros.¹⁹

En este caso, la efectividad de esta participación depende en buena medida de elementos exógenos al organismo encargado de su aplicación y, sobre todo, de la aceptación que tales disposiciones alcancen en los grupos sociales hacia los cuales van dirigidas. De ahí, que ante la resistencia de esos grupos a ajustarse a los lineamientos del Estado, éste trate de crear un ambiente propicio en el que coincidan los distintos intereses involucrados y con ello, evitar que se entorpezca la acción estatal.

¹⁷ Elía Marúm Espinosa, *Op. cit.* pp. 193-194.

¹⁸ Cfr. *infra* capítulo II, apartado 2.2.

¹⁹ Ricardo Cibbotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, p. 17.

En términos generales, se puede decir que en la actuación del Estado subyace la tendencia a inducir una conducta en los agentes económicos; lo que varía es el grado y la modalidad con que se realiza la intervención. Las variantes atienden a circunstancias específicas, según sea el caso, tales como: el régimen político, la ideología imperante, el sistema económico y el poder relativo de ciertos grupos sociales.

En síntesis, el Estado interviene como instancia normativa y como entidad operadora: indudablemente, las empresas públicas representan la forma más inmediata y sustantiva de la participación estatal, pero a la luz del actual modelo de desarrollo aplicado en nuestro país, la forma indirecta —vía sus disposiciones regulativas— es la que ha cobrado mayor preponderancia.

El grado de intervencionismo ha dado lugar a esquemas teóricos en los que en un extremo estarían las economías de tipo liberal con un marcado individualismo y regidas por la dinámica de las leyes del mercado, y en el otro, las economías de tipo socialista que enfatizan el papel del Estado en las actividades económicas a través de la propiedad colectiva de los medios de producción y de la planificación.

Respecto a esto, Casar y Peres²⁰ plantean que la estrategia de intervención estatal está dada en función de una alternativa intermedia tradicionalmente atribuida a los empresarios y al Estado: la economía social de mercado y el intervencionismo selectivo.

La primera opción parte de la hipótesis de que el mercado es perfectible a pesar de sus fallas e imperfecciones, las cuales en todo caso, son menores a las distorsiones y pérdida de bienestar que causaría una intervención más profunda por parte del Estado. En este sentido, la intervención estatal, aunque inevitable, es considerada intrínsecamente indeseable y debería ser de alcance limitado —temporal y sectorialmente—.

De este modo, se plantea que la intervención será tolerada para facilitar el funcionamiento del mercado, corregir las distorsiones inevitables provocadas por éste y contrarrestar algunas de las mayores injusticias sociales.

En contraste con la economía social de mercado, el intervencionismo selectivo se caracteriza por una actitud de desconfianza hacia los mecanismos del mercado. Se considera que éste no opera eficientemente y sus costos sociales son inadmisibles, por lo que el Estado debe intervenir para estimular y rescatar ciertas áreas de la economía.

La noción de economía mixta se integra dentro de esta opción pues aun cuando se le otorga un papel más relevante al Estado, no dejan de dominar las relaciones de mercado y el sector privado sigue detentando la propiedad de los medios de producción; a esto se suma, la labor de concertación que realiza el Estado entre los distintos agentes sociales para articular la política económica.

²⁰ María Amparo Casar y Wilson Peres. *Op. cit.* pp. 143-145.

La principal diferencia entre ambas opciones radica en que la economía social de mercado únicamente pretende modificar el funcionamiento del mercado, mientras que la intervención selectiva considera la necesidad de reemplazarlo.

Reconocida la intervención del Estado, el problema que se presenta es cuáles deben ser los alcances y los límites de la misma. Desde la perspectiva del sector privado, la cuestión presenta dos vertientes: por un lado, están las intervenciones constitucionalmente válidas; y por otro, están aquellas que constituyen una intromisión en asuntos que atañen a los empresarios.

En el caso concreto de México, difícilmente se puede afirmar que alguna de las alternativas mencionadas haya tenido plena vigencia o cabal aplicación. Ni siquiera el intervencionismo selectivo que parece más afín a nuestra realidad, porque la participación del Estado mexicano fue más bien pragmática y no doctrinaria.

"...A partir de 1946 con la transformación del PRM (Partido de la Revolución Mexicana) en PRI (Partido Revolucionario Institucional), cada titular del (Poder) Ejecutivo irá imprimiendo, de acuerdo con las condiciones económicas del país y de acuerdo con su programa de gobierno, las modalidades que juzga pertinentes en el ámbito de la intervención del Estado en la economía."²¹

Pese a los planteamientos aludidos, es evidente la dificultad de deslindar los campos de la actividad económica que conciernen al Estado y los que son propios del sector privado, pues como ya se mencionó, entran en juego factores tales como una apropiada estructura político-administrativa, la aceptación gubernamental de la responsabilidad social y la problemática en que está inmersa una nación, mismos que determinan tanto el grado de intervención como la efectividad de la misma.

²¹ *Ibid.* p. 132.

1.2. El Estado en México

1.2.1. La rectoría del Estado mexicano

Uno de los rasgos más distintivos de los regímenes emanados del movimiento revolucionario de 1910, fue la adopción como forma y principio de gobierno de la rectoría del Estado como un medio para garantizar y hacer realidad el proyecto nacional.

En comparación con otras constituciones occidentales, la Constitución mexicana de 1917 se caracteriza porque establece no sólo las bases para la organización y funcionamiento del poder público, sino también porque precisa los principios de regulación del sistema económico y define los medios para procurar el mayor bienestar social de la población.

Es innegable que la rectoría del desarrollo fue ejercida, de hecho, por el Estado mexicano desde la década de los veinte a pesar de que fue hasta 1983 cuando explícitamente se le dio validez jurídica debido a las reformas constitucionales de los artículos 25, 26, 27 y 28.

Tales modificaciones plasmaron un conjunto de disposiciones referentes a la responsabilidad estatal sobre el proceso de desarrollo del país, a los medios de que dispone para ello, al sistema de economía mixta, así como a las áreas económicas reservadas exclusivamente al Estado.

Así, el artículo 25 constitucional estatuye que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...²²

El mandato constitucional justificó una constante y creciente presencia del Estado en los procesos económicos y sociales del país, conformando lo que Omar Guerrero denomina *economía de Estado*.²³ esto es, el patrimonio que el Estado forja como consecuencia de su intervención en la vida económica, del cual proviene su poder para conducir y propulsar la economía.

²² Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, p. 350.

A diferencia del espíritu liberal subyacente que respecto al Estado contenía la Constitución de 1857, la Carta Magna de 1917 como expresión del pacto social que une a los mexicanos confiere al Estado la misión de impulsar el desarrollo del país estableciendo así, una nueva concepción de los fines estatales, más abocados a regular, conducir y participar en los procesos de desarrollo económico y social.

Aunque el concepto de rectoría del Estado suele identificarse casi exclusivamente con la intervención estatal en materia económica, como lo hacía Carlos Salinas de Gortari: "... la rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico",²⁴ en la práctica y en el discurso se advierten connotaciones de índole política y social.

Ciertamente el contenido y la orientación de dichos preceptos son eminentemente de naturaleza económica, pero sus repercusiones trascienden el ámbito económico para alcanzar las esferas de la política y la sociedad. Políticamente, es un mecanismo que reivindica la autoridad del Estado sobre la dinámica de la vida social y, simultáneamente, en lo social, representa la garantía para todos los grupos de la población, de no ser excluidos del proceso de desarrollo y, por ende, de mejorar sus niveles de vida.

Más allá de ser una mera injerencia en la economía, la rectoría del Estado entraña la responsabilidad de velar por que el desarrollo sea integral, o sea, sin desequilibrios, desigualdades e injusticias, involucrando a todos los niveles y aspectos de la vida nacional.

El hacer expresa la rectoría del Estado supone en última instancia, la reafirmación del orden jurídico como principio supremo al que se supedita, y del cual deriva al mismo tiempo, la legalidad y legitimidad de la acción estatal.

En México, la participación económica de todos los agentes productivos se encuentra enmarcada constitucionalmente, bajo la rectoría del Estado y el sistema de economía mixta. Este último es aquel donde si bien el sector privado tiene un papel predominante en la vida económica y el esquema de mercado sigue orientándola, permite la acción del Estado en actividades productivas, redistributivas o regulativas para satisfacer las necesidades mínimas de la población.

Aun cuando en una economía mixta coexisten dos sectores específicos y diferenciados que responden a lógicas distintas de acción, el sector privado, cuyas actividades se rigen por las leyes del mercado y la ganancia, y el sector público, que actúa bajo criterios de autoridad y en los que el mercado y los precios quedan subordinados en aras del beneficio social, el carácter mixto denota no una yuxtaposición de sectores, sino más bien una armónica relación de complementación entre ambos.

²⁴ Carlos Salinas de Gortari. "Rectoría del Estado" en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, p. 15.

Para Ruiz Dueñas,²⁵ en una economía mixta el Estado actúa como nexo entre la economía privada y la social, buscando a través de sus recursos, un balance que neutralice los desajustes cíclicos del sistema. En este marco, el conjunto de organismos y empresas estatales es visto como la columna vertebral de la economía, instrumento eficaz para el desarrollo y consolidación del ejercicio efectivo de la soberanía nacional, además de factor importante tanto en la distribución del ingreso como en la provisión de empleos en la economía.

Así, en el contexto de un régimen de economía mixta, el papel rector del Estado aparece como elemento inseparable al carácter mixto de la misma, encargándose de guiar la participación de la empresa pública, privada y social para una apropiada articulación y complementación entre ellas, con el fin de lograr los objetivos esenciales de la nación, aun por encima de los intereses particulares.

Para cumplir esta función el Estado debe tener tres características, según Casar y Peres:

- Un alto grado de autonomía relativa en relación con grupos de interés y clases sociales, con el objeto de poder modelar el comportamiento de éstos;
- Fuerza, derivada tanto del manejo de abundantes recursos como producto de un consenso generalizado;
- Aplicar su autonomía y poder para precisar y aun definir las metas nacionales.²⁶

Entonces, en la rectoría del Estado y en la economía mixta subyace la idea de que la autoridad y hegemonía del Estado lo convierten en la única instancia capaz de evitar o atemperar eventuales conflictos entre los grupos sociales resultantes de la implementación de un determinado modelo de desarrollo, debido a la posición de mediación que asume frente a esos grupos a través de su capacidad de consenso.

Los mismos autores consideran que al ejercer su papel rector, el Estado actúa por medio de mecanismos indirectos de regulación o por intervenciones que alteren las relaciones de propiedad, modificando comportamientos o alterando estructuras. La modificación de comportamientos tendría más relación con políticas de carácter inductivo y consiguientemente, con un proyecto empresarial, mientras que la alteración de estructuras haría más viable una estrategia de intervencionismo selectivo.²⁷

La experiencia histórica denota una mayor capacidad del Estado mexicano para revertir en su favor la propiedad de los medios de producción y de intercambio, que en modificar la conducta de los propietarios. Tres ejemplos ilustran lo anterior: la expropiación petrolera, la nacionalización de la industria eléctrica y la estatización bancaria.

²⁵ Jorge Ruiz Dueñas. *Sistema económico, planificación y empresa pública en México*, p. 14.

²⁶ María Amparo Casar y Wilson Peres. *Op. cit.* p. 125.

²⁷ Cfr. *supra*, p. 11.

La definición de los respectivos espacios de participación para cada agente económico no es suficiente; para su implementación se requiere de mecanismos que la hagan viable y propicien su desarrollo, de ahí la idea de una planeación democrática que incorpore los intereses de los tres sectores y concilie su capacidad de decisión con el interés general y las prioridades nacionales.

1.2.2. La planeación nacional del desarrollo

Aunque la práctica de la planeación fue elevada a rango constitucional en fechas relativamente recientes, sus primeros antecedentes se remontan a la década de los treinta. Inclusive, los diversos planes que proliferaron durante el movimiento revolucionario —el de San Luis, el de Guadalupe, el de Ayala y el de Agua Prieta, entre otros—, aunque eran básicamente de carácter político, se consideran como las raíces de la planeación pues “su objetivo principal era acumular consensos, cristalizar demandas populares y dar concreción a las propuestas de las facciones revolucionarias”.²⁸

Con la reforma de 1983 al artículo 26 constitucional, se establece la planeación como el marco de referencia general para impulsar y orientar, de manera consistente y coherente con una visión de mediano y largo plazo, el quehacer de gobierno y sociedad, con el objeto de alcanzar el desarrollo económico y social del país.

El mencionado artículo señala que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución...²⁹

²⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México 1917-1985*, tomo 1. *Los primeros intentos de planeación en México*. p. 17.

²⁹ Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La planeación en México no se restringe exclusivamente a la rigidez del diseño de planes y programas, sino que se convierte en un sistema flexible que incorpora y encauza, bajo criterios políticos, la participación de los diversos sectores: público, privado y social. Más que fijar acciones y responsabilidades, la planeación proporciona una visión integral que prevé los aspectos políticos, económicos y sociales que inciden en el proceso de desarrollo.

Es importante subrayar que la planeación se concibe como un proceso de transformación de la realidad económica y social, es decir, como una actividad fundamentalmente política que articula la gestión gubernamental con los requerimientos de la sociedad en torno a los objetivos nacionales.³⁰

La planeación es, por tanto, un nexo entre Estado y sociedad que expresa la interrelación existente entre ambos. No se concibe como una imposición o un procedimiento autoritario, por el contrario, el Estado abre cauces de participación configurando nuevos espacios para que los grupos sociales intervengan en los asuntos públicos.

Se supone entonces, que la elaboración de los planes y la toma de decisiones se hace con base y en conformidad con las aportaciones y propuestas de la sociedad, salvaguardando siempre el interés general. Una planeación democrática tal como lo enuncia el artículo 26 constitucional presupone las siguientes condiciones:

1. "Que exista una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional. Para el cumplimiento de este objetivo es necesaria la plena conciencia de la ciudadanía acerca de los objetivos del plan, ya que sin ella no puede obtenerse la coordinación de decisiones y esfuerzos necesaria para llevarlo a cabo.
2. "Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que mediante el establecimiento de prioridades se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país: educación, salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales. Esto implicaría la adopción de una política de redistribución del producto nacional que facilitaría el implantamiento de la igualdad de oportunidades y el disfrute armónico de los beneficios del plan para todos los grupos sociales de la población.
3. "La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía, por ejemplo, desarrollo del potencial económico de las diferentes regiones, electrificación total del país, etcétera."³¹

³⁰ Miguel de la Madrid. "La planeación en México". Citado en *Antología de la planeación*, tomo 1, p. 99.

³¹ Mauricio Carril, et al. (coords.). *Bases para la planeación económica y social*, pp. 4-5.

Debido a la complejidad del sector público, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos, y porque su evolución junto con el papel que juegan los particulares, tiene una importancia determinante en el desarrollo de la economía en su conjunto, la elaboración de un plan nacional se hace necesaria.

Empero, cabe advertir, que la mera elaboración de un plan no resuelve por sí mismo los problemas de una economía, pero sí puede constituirse en el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados.

Es pertinente señalar que en su forma más simple, planear significa anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada sobre la base de un conocimiento general y objetivo de la realidad. Tanto la definición de la situación deseada como la selección del camino a seguir, forman parte de una secuencia de decisiones y actos que realizados de manera sistemática y ordenada, constituyen el proceso de la planeación.

A un nivel macro, la planeación tiene un papel de vital importancia en el proceso de desarrollo de un país, por lo que no se circunscribe sólo a los aspectos económicos, sino que está ligada a los objetivos nacionales, regionales, globales, sectoriales y a los instrumentos para alcanzarlos.

Retomando el caso de México, la institucionalización de la planeación es una respuesta gubernamental ante un contexto de escasez relativa de recursos y problemas graves de gran magnitud. Con ello se pretende, de una manera ordenada y racional, fijar objetivos y metas, determinar estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados.³²

Como complemento a la reforma del artículo 26, la Ley de Planeación estableció las normas y los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo, y definió las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), precisándose la obligatoriedad de planear para la administración pública federal, la necesidad de coordinar acciones entre la Federación, los estados y los municipios, así como concertar e inducir con los grupos sociales acerca de las tareas nacionales.

El SNPD se concibe como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades de la administración pública entre sí; con las organizaciones de los diversos grupos sociales, y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

Los planteamientos formulados por grupos sociales, organismos del sector público y los gobiernos de las entidades federativas recogidos a través de los distintos mecanismos e instancias de participación que prevé el SNPD, se concretizan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento rector en materia de desarrollo económico y social del país.

³² Exposición de motivos de la Ley de Planeación. *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, p. 528.

Éste constituye el marco de referencia para el diseño de la estrategia general, ya que se fijan las líneas de acción, se precisan objetivos y prioridades, se determinan políticas e instrumentos y se orientan recursos y decisiones, para definir el rumbo que se desea imprimir al proceso de desarrollo.

El PND es el punto de partida para la puesta en marcha del esquema de planeación. Opera a través de cuatro espacios o cauces, denominadas vertientes: la obligatoria, la coordinada, la concertada y la inducida.

- La vertiente obligatoria concierne a las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal. Sus actividades se organizan con base en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, señalados en el PND, los cuales se materializan en los programas operativos anuales (POA), en donde los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio.
- La vertiente coordinada corresponde a los acuerdos y compromisos entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal con el propósito de coadyuvar de manera conjunta a alcanzar los objetivos de la planeación nacional, y se expresa mediante los convenios únicos de desarrollo (CUD).
- La tercera y cuarta vertiente denotan el carácter democrático que se pretende imprimir al proceso de planeación porque formalizan la participación de los sectores social y privado; la concertación atañe a las acciones negociadas con los sectores sociales, en tanto, la inductiva pretende orientar conductas en forma no compulsiva mediante instrumentos de política económica y social, a fin de hacerlas compatibles con los objetivos de la planeación.³³

1.2.3. Las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional

Una parte trascendental de las reformas constitucionales de 1983 fue la delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias en términos del proceso de desarrollo, en las que el Estado debe y puede participar. Las áreas estratégicas son aquellas en las que la presencia estatal se considera indispensable fundamentalmente por razones de soberanía; mientras que en las prioritarias, prevalece un criterio más laxo, limitándose el Estado básicamente a funciones de regulación y fomento, participando en mayor grado sólo bajo ciertas circunstancias.

³³ *Ibid.* p. 532.

La obligación estatal de intervenir en algunas ramas de la economía está consignada en los artículos 25 y 28 constitucionales. Así, los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 preceptúan que:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.³⁴

En concordancia con esto, los párrafos cuarto y quinto del artículo 28 establecen que:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.³⁵

Es decir, se otorga al Estado no sólo la facultad de intervención, sino también la potestad de disponer de las instituciones que considere pertinentes para el ejercicio de sus actividades, lo cual da lugar a la configuración del denominado sector paraestatal. Mas en realidad, las disposiciones antes aludidas sólo ratifican un hecho corroborado por la experiencia histórica: el perenne activismo estatal en la vida económica del país.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) distingue tres tipos de organismos paraestatales:

1. Los organismos descentralizados, caracterizados por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social y para obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social (Art. 45).
2. Las empresas de participación estatal mayoritaria, que son aquellas en las que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más de la mitad del capital social; incluye a las sociedades nacionales de crédito (Art. 46).

³⁴ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos (Art. 47).³⁶

Al respecto, Ruiz Dueñas interpreta de conformidad con lo estipulado en el artículo 28, que las áreas estratégicas son detentadas por el Estado vía los organismos públicos descentralizados, órganos desconcentrados o unidades administrativas de la administración pública federal para conservar así la propiedad y el control.³⁷ Mientras que en las áreas prioritarias, el Estado despliega su actividad por medio de las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.³⁸

Si las áreas estratégicas están bien definidas y han permanecido prácticamente inalteradas en el transcurso de los últimos 80 años —aun con la reforma del Estado en marcha—, no ocurre lo mismo con las áreas prioritarias porque adolecen de una clara y precisa determinación. Este problema es especialmente significativo dada la trascendencia que sobre el proyecto de desarrollo tienen tales términos.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) también hace referencia a las áreas prioritarias, aunque de una manera vaga. Su artículo 6 remite las áreas prioritarias a lo establecido en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, con la salvedad de añadir que son aquellas *tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares*.

El artículo 14 —de este mismo ordenamiento— precisa que los organismos descentralizados tendrán por objeto “la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias”; en tanto, el artículo 30 apunta que “las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6...”.³⁹

A pesar de la vaguedad de las disposiciones anteriores, en el artículo 32 de la misma ley se da la pauta para la eventual desincorporación de entidades paraestatales pues se establece que cuando alguna empresa de participación mayoritaria no cumpla con el objeto a que se refiere el artículo 30, “la Secretaría de Programación y Presupuesto... propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación”. De ahí, la importancia que dicha indefinición comporta.

³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cabe señalar que la información referente al artículo 45 aquí enunciativa, estuvo vigente durante el periodo de estudio que comprende esta investigación, pues posteriormente dicho artículo se modificó de acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial* del 24 de octubre de 1995.

³⁷ Jorge Ruiz Dueñas. “Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico nacional” en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*. p. 182.

³⁸ Jorge Ruiz Dueñas. *Empresa pública*. p. 132.

³⁹ Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Sin embargo, en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronafice) como parte de una de las políticas de fomento a la industria, se mencionaban tres áreas susceptibles para la participación del Estado:

- a) Áreas estratégicas, donde la participación del Estado es exclusiva, como son los casos de las ramas de petróleo y petroquímica básica.
- b) Áreas de concurrencia prioritaria, en que por su importancia para el desarrollo de la economía nacional y por sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta se justifica la concurrencia de la empresa pública.
- c) Áreas de concurrencia complementaria, desarrolladas principalmente por los sectores privado y social con una intervención indirecta por parte del Estado mediante políticas de fomento, protección y regularización: en caso de que esta acción no fuera suficiente, el Estado procedería a crear empresas públicas en nuevas áreas industriales.⁴⁰

En cambio, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 indicaba en el apartado referente a la política de gasto público, que éste se ceñiría a las áreas estratégicas y prioritarias con el fin de promover con eficiencia y eficacia el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia de desarrollo.

En este sentido, se consideraban tres prioridades primordiales: infraestructura social, que comprende rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia que son atendidos por entidades como el IMSS, ISSSTE, Infonavit, IPN y Conasupo, entre otras; infraestructura económica, que incluía la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

La ausencia de parámetros y criterios que precisen con exactitud lo que es prioritario y lo que no lo es para el gobierno revela que no existe un esquema conceptual que guíe la intervención del Estado en la economía. Se ha argumentado que no es posible dar una definición restrictiva porque las prioridades cambian y es necesario que el Estado se adapte a la dinámica de las transformaciones.

Pareciera entonces, que lo prioritario se define en función de razones y necesidades coyunturales, lo que si bien denota flexibilidad en el quehacer de la administración pública —necesaria a pesar de todo, pues su actividad no puede ser rígida ni mecánica—, podría propiciar, por otra parte, que cayera en ciertos márgenes de subjetivismo y discrecionalidad.

⁴⁰ Jorge Ruíz Dueñas, *Empresa pública*, pp. 134 y 135.

1.2.4. La política del desarrollo

Independientemente de los distintos modelos de desarrollo adoptados y de las teorías en que se sustenten, el Estado, en mayor o menor medida, ha desempeñado un papel crucial en los procesos de desarrollo de prácticamente todos los países del mundo. Ello obedece a la suposición de que la finalidad última de las acciones del Estado debe ser la de proporcionar, directa o indirectamente a los individuos, los medios que les permitan alcanzar el más alto nivel de vida posible; sólo eso justifica su existencia.

Esta idea ha estado muy arraigada sobre todo en los países subdesarrollados, donde prevalece un deterioro casi generalizado de bienestar material y, por supuesto, de los niveles de vida de la población. Para subsanar esta problemática se ha difundido la creencia de que el desarrollo económico es una condición indispensable para conseguir el progreso general de una nación; desde esta lógica, suele considerársele como una forzosa necesidad especialmente para aquéllos países.

Al respecto, cabe advertir la pertinencia de aclarar dos conceptos comúnmente utilizados de manera indistinta, pero cuyo significado no es el mismo: crecimiento económico y desarrollo económico. El primero, es una noción que designa un proceso mediante el cual la producción total de bienes y servicios finales (Producto Interno Bruto) se incrementa durante un cierto periodo de tiempo; y si ese ritmo de crecimiento es superior al de la población, entonces el ingreso por habitante aumentará.

A su vez, el desarrollo económico va asociado no sólo a un aumento del ingreso por habitante, involucra, además, otros factores como la dotación de servicios básicos: agua, energía, transporte, educación, salubridad pública; en suma, la creación de infraestructura, así como la preservación de los recursos naturales con el objeto de mejorar las condiciones ambientales en beneficio de la población.

Si bien es cierto que el ingreso por habitante es el indicador más usual para medir el grado de desarrollo de un país y que su aumento supone en sí un logro significativo, no es correcto identificarlo con una mejoría en el bienestar de la población. Es tan sólo el primer paso de un proceso: la creación de riqueza, que luego debe ser distribuida adecuadamente para que ello se traduzca en un genuino desarrollo de todos los sectores, grupos y regiones de una nación.

A diferencia de los países industrializados en los que el proceso de desarrollo se llevó a cabo por un gran número de empresarios individuales, en nuestras sociedades ha sido tradicionalmente atribuida al Estado la responsabilidad de dirigir, estimular y acelerar el desarrollo nacional, soliendo tomar como modelos a aquéllos países.

Se supone que para avanzar hacia ese estadio, los países subdesarrollados deben eliminar ciertos obstáculos políticos, sociales, económicos e institucionales; hacer un uso racional de sus recursos nacionales y concertar con algunos grupos y sectores de la sociedad cuya influencia es determinante para poder implementar una política de desarrollo.

Jan Tinbergen⁴¹ plantea que una política de desarrollo tendría cuatro objetivos principales:

- a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo;
- b) Familiarizar al gobierno y a la sociedad en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo;
- c) Realizar una serie de inversiones básicas, y
- d) Formular medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas.

Las bases para un desarrollo continuo y permanente estarán dadas en la medida que una economía posea ciertas características fundamentales, a saber: un mínimo de seguridad y estabilidad; un uso adecuado de los instrumentos de política económica a disposición del gobierno; provisión de seguridad social y mejoramiento de las desigualdades en el ingreso, y otorgamiento de educación y capacitación a todos los niveles.

También es importante concientizar a la población en general e incluso al interior del gobierno mismo, respecto de las ventajas que acarrea el desarrollo, pues ello puede redundar en la obtención de apoyos para las acciones realizadas con esa finalidad, además de inducir a la colectividad a desplegar sus potencialidades de desarrollo.

Las inversiones en renglones como vivienda, transporte, caminos, energía, agua, entre otros, constituyen un elemento sustancial para una política de desarrollo porque su utilidad se extiende a la comunidad; empero, la naturaleza y magnitud de dichas inversiones desbordan las posibilidades de los particulares para realizarlas por lo que el gobierno debe encargarse de ellas.

Aunque las inversiones básicas revisten una especial importancia, en determinadas circunstancias es conveniente poner en práctica medidas que faciliten y estimulen la actividad de los particulares, de modo que simultánea y coordinadamente, gobierno y sociedad puedan alcanzar los objetivos contenidos en la política de desarrollo.

La creación de un entorno propicio para el desarrollo parte de la coincidencia de intereses del sector público y del sector privado, pues aun cuando el primero responde invariablemente a las directrices marcadas por el Estado, no se puede soslayar la renuencia de algunos grupos sociales a ajustarse o contribuir a los lineamientos establecidos, lo cual puede configurar un escenario adverso para el desenvolvimiento de la política de desarrollo.

En este punto es significativo resaltar la notable influencia de la política económica: utilizada correctamente —además de otros factores— puede coadyuvar a evitar perturbaciones en la economía, al propiciar una situación de estabilidad que aminore los riesgos y la incertidumbre derivados de los problemas económicos y permita preservar el orden y la seguridad patrimonial de la colectividad. Adicionalmente, instrumentos como la política fiscal o la política comercial pueden ser de gran ayuda al alentar las inversiones y las actividades productivas del sector privado.

⁴¹ Jan Tinbergen. *La planeación del desarrollo*. pp. 7-12.

Las obras en infraestructura son un requisito de gran envergadura porque proporcionan una base para el despegue y el buen funcionamiento de la economía, por lo que absorben el mayor volumen de las inversiones. Sin embargo, desde la perspectiva del sector privado dichas inversiones no son costeables en virtud de los elevados montos de recursos que implican, o bien, porque sus rendimientos son a largo plazo e insuficientemente lucrativos.

Además, una vez construidas, las obras de infraestructura requieren mantenimiento, expansión y reemplazo tras periodos de uso, lo cual también debe ser financiado. En el caso de inversiones productivas, una vez disponibles los activos fijos —infraestructura—, se necesitan materias primas, administración, mano de obra, energía, capacidad de comercialización: esto es, el denominado capital de trabajo, indispensable para que la inversión produzca rendimiento.

Por tanto, el financiamiento de la inversión debe complementarse con el financiamiento de uso para que el proceso de crecimiento económico tenga lugar. El primero proviene de los recursos fiscales —impuestos, tasas especiales y tarifas de uso— que obtiene el gobierno; el segundo, de los fondos generados por las propias empresas y el sistema bancario.⁴²

Las inversiones no se restringen sólo a la formación de capital fijo —gastos en infraestructura—, toda vez que pueden adoptar otras formas: programas de investigación y tecnología, sistemas de educación más amplios, por mencionar algunas; todo aquello que amplíe la base productiva de una sociedad.

Los servicios sociales son sumamente importantes puesto que una expansión de la enseñanza y de la sanidad pública contribuyen a debilitar los obstáculos al desarrollo, al superar el atraso de ciertos sectores de la población, incrementando su movilidad ocupacional, elevando su productividad y facilitando las innovaciones.

Desde luego, no es posible aplicar con éxito la misma política de desarrollo en todos los casos. Hay que tomar en cuenta la realidad específica de cada país. En función de las circunstancias, condiciones y factores propios de una sociedad, algunos elementos de la política de desarrollo exigirán más o menos atención que otros. El éxito dependerá también de la actitud favorable que guarde la población en torno al desarrollo y a las medidas gubernativas.

Puesto que el problema del desarrollo, en muchos casos, estriba en una insuficiencia de recursos, sobre todo de capital, es necesario instaurar mecanismos para su formación o acumulación con el fin de poder financiar el ingente volumen de recursos requeridos tanto para las obras de infraestructura y servicios públicos como para el florecimiento de los procesos productivos.

⁴² Antonio Ortiz Mena. "Financiamiento para el desarrollo de América Latina" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo III, pp. 600-601.

En este sentido, el ahorro interno constituye la fuente principal de recursos y el factor decisivo en el proceso de desarrollo. El nivel de ahorro interno es el resultado de actitudes y tradiciones que varían según distintas sociedades, pero está decididamente influido por las condiciones nacionales y las políticas económicas aplicadas en cada país.

Dentro del contexto integral de los esfuerzos necesarios para el financiamiento del desarrollo, es evidente la importancia que tienen las políticas destinadas a estimular el ahorro y canalizarlo hacia inversiones productivas. Esto requiere un grado muy intenso de cooperación entre los gobiernos y el sector privado, particularmente en el sistema financiero.

Para fomentar la capacidad de ahorro entre la población, el sistema financiero proporciona la estructura necesaria para movilizar los recursos provenientes del ahorro social hacia actividades productivas, es decir, vincula el ahorro con la inversión.

La intermediación financiera en general y la bancaria en particular, cumplen una función esencial dentro del proceso de desarrollo: coadyuvan a facilitar el mecanismo ahorro-inversión, vital para el incremento de la producción. En la medida que los recursos sean asignados eficientemente, canalizándolos a actividades productivas, se podrá lograr un desarrollo justo y equilibrado con beneficios equitativos para todos los involucrados.

En síntesis, de acuerdo con José Juan de Olloqui,⁴³ la relación entre la intermediación financiera y el desarrollo económico se da en tres campos asociados:

- 1) La acumulación de capital, es decir, la formación del ahorro;
- 2) La movilización de capital, esto es, la interacción entre unidades superavitarias y deficitarias;
- 3) El uso eficiente del capital, o sea, la asignación oportuna y adecuada de los recursos.

Existe evidencia empírica en países como Inglaterra, Alemania, Francia y Japón de la correlación entre el sistema de intermediación financiera y el nivel de desarrollo económico de un país, de tal suerte, que el éxito de uno normalmente va acompañado de la modernización y acrecentamiento del otro.

Se sabe que en el tránsito al desarrollo suele presentarse una relativa división del trabajo entre las instituciones de crédito, distinguiéndose aquellas que compiten abiertamente entre sí, de las que atienden un mercado con plazos, montos e intereses más benévolos. Esta distinción se sustenta en la tesis de que es necesario alentar ciertos sectores que constituyen *cuellos de botella* para impulsar el proceso de desarrollo.

⁴³ José Juan de Olloqui. "La banca de desarrollo y la banca múltiple" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, p. 13.

Es patente que para solventar estas condiciones la actuación del Estado es decisiva, acaso indispensable, sobre todo en las primeras etapas del desarrollo cuando es preciso romper los puntos de estrangulamiento que entorpecen el cabal desenvolvimiento del resto de la economía. Esto explica la existencia de instituciones estatales encargadas de fomentar campos especiales de la actividad económica que no están suficientemente desarrollados debido a diversas circunstancias.

En México, tales instituciones han sido un instrumento esencial del Estado para sus políticas de desarrollo, promoviendo la producción, el ahorro, el empleo y ejecutando programas gubernamentales de amplio beneficio social. Desde hace varias décadas, han participado en diversos rubros prioritarios para el desarrollo del país, a saber: la construcción de obras de infraestructura y servicios públicos, la agricultura, el pequeño comercio, la pequeña y mediana industria y las exportaciones.

A diferencia de la banca comercial que opera una multiplicidad de servicios, las instituciones financieras de fomento se especializan en la cobertura de aquellos segmentos del mercado que el sector privado no ha querido o no ha podido atender y cuya importancia resulta trascendental ante las exigencias del desarrollo.

Debido a que el esquema de mercado no garantiza una respuesta adecuada a los requerimientos financieros del desarrollo, dichas instituciones representan una alternativa que le permite al Estado cuidar los aspectos cualitativos de dicho proceso mediante una razonable asignación de recursos.

Hasta aquí se ha tratado de esbozar brevemente los supuestos teóricos que sustentan la intervención del Estado en la esfera económica, en razón de las necesidades y obstáculos que plantea un proceso de desarrollo, lo que implica la utilización de una serie de instrumentos gubernamentales que permitan solventar esas dificultades.

En ese contexto, el capítulo siguiente se ocupará, de una manera más concreta, en describir cómo los gobiernos mexicanos han impulsado el desarrollo del país por medio de un instrumento fundamental: la banca de fomento.

CAPÍTULO II

SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

2.1. Antecedentes (1925-1940)

2.1.1. El sistema bancario y las primeras instituciones

Aun antes de su independencia, el Estado en México reveló una fuerte tendencia intervencionista como lo demuestran las diversas instituciones establecidas desde la época colonial. En efecto, la trayectoria histórica del país registra una notable proclividad del Estado a regular y restringir ciertas actividades económicas al tiempo que promovía y fomentaba otras e implantaba monopolios en algunas más.

Tal tendencia, prevaleciente en México y en los demás países latinoamericanos durante mucho tiempo, dio lugar a lo que Patton Glade denominó la teoría de la función social del Estado: la idea del Estado Benefactor o el uso del Estado como instrumento capital para promover el bienestar general.¹

Dicha concepción sobre el Estado encuentra sus raíces en el sistema institucional de los pueblos ibéricos el cual fue básicamente, resultado de la integración de dos elementos: el legado de la Roma imperial —incluida la fase bizantina— y la influencia del Islam. El sistema centralizado gubernativo-administrativo que el Imperio Romano implantó en la península ibérica se vio reforzado por la posición intervencionista de la tradición islámica.

Tras la Reconquista —la expulsión de los árabes de la península ibérica—, se configuró en España un modelo de monarquía fuerte y centralizada, con prerrogativas para intervenir en los asuntos económicos de los ciudadanos, adquiriendo cierta responsabilidad por el bienestar económico general. Las estructuras romano-ibéricas, como es natural, fueron transplantadas por España a sus colonias americanas en el siglo XVI, lo que explica el carácter de las mismas respecto a la economía.

Así, una de las actividades vitales del Estado en México ha consistido en su incursión en el campo de la banca y las finanzas. De hecho, algunas de las primeras instituciones estatales fueron bancos: la Casa de Moneda en el siglo XVIII; el Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre establecidos en siglo XIX; y el Ministerio de Fomento creado en 1853.

Si el régimen colonial se había manifestado como un producto de la herencia cultural ibérica, reproduciendo instituciones y funciones de gobierno según los antiguos moldes romanos, el

¹ William Patton Glade. *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. p. 333.

advenimiento del movimiento de Independencia significó el abandono de ese sistema —salvo algunas excepciones como las ya mencionadas—, de tal suerte que el Estado dejó de ser un factor activo y dinámico en la promoción del bienestar general, pasando a tener un rol pasivo dentro de las actividades económicas.

Esta situación prevaleció durante todo el siglo XIX, periodo caracterizado por las constantes luchas por el poder que hacían imposible la aplicación de cualquier política económica coherente por parte del Estado. Incluso, durante el porfiriato, el Estado fue relegado al papel de simple guardián del orden público y protector de las libertades de los individuos.

Desde esta perspectiva toma sentido la afirmación de Patton Glade de que la Revolución mexicana marcó simultáneamente un avance y un retroceso respecto al orden de cosas precedente.² Porque si bien el movimiento revolucionario significó una innovación por la incorporación de las demandas sociales en la conformación de un proyecto nacional, también representó una reversión por la reasunción del antiguo concepto romano-ibérico del Estado.

“La Constitución de 1917 incorporaba el ideal de un Estado fuerte e intervencionista que eliminaría los privilegios de los monopolios extranjeros y de las élites políticas nacionales, afirmaría el control nacional sobre el territorio y los recursos mexicanos, y defendería los intereses de los grupos y clases subordinados.”³

La convulsión social, la inestabilidad política y el estancamiento económico que trajo consigo el conflicto armado devastaron la incipiente infraestructura y el aparato productivo del país, mermando considerablemente el crecimiento económico alcanzado durante el porfiriato. Ante estas circunstancias, la tarea primordial por realizar era emprender la reconstrucción del país mediante la creación de las estructuras políticas, económicas y sociales que permitieran acelerar el progreso material y el bienestar colectivo conforme a los postulados constitucionales.

En razón de la debilidad de los grupos sociales que los imposibilitaba para acometer una labor de tal envergadura, el Estado se presentaba como el único agente social con capacidad para crear y generar las condiciones de desarrollo. Se requería una intervención estatal económicamente constructora y reguladora de las actividades productivas; en lo social, que actuara como árbitro de los antagonismos sociales, y en lo político, que generara y articulara las fuerzas políticas.⁴

El primer paso para avanzar en la recuperación de la economía, era reordenar los aspectos monetarios, crediticios y financieros con el objeto de restablecer las condiciones que permitieran reparar la destrucción de los medios de producción, la desarticulación de la actividad económica y la

² *Ibid.* pp. 336-339.

³ Nora Hamilton. *México: los límites de la autonomía del Estado.* p. 17.

⁴ José Ayala Espino. *Op. cit.* p. 90.

desconfianza en los instrumentos monetarios que dificultaban las transacciones comerciales y obstaculizaban la formación de capital.

Para acabar con problemas como la múltiple y desordenada emisión de billetes de banco, el uso restringido del crédito bancario para pocos beneficiarios y el acaparamiento y especulación de metales preciosos, predominantes en el sistema bancario porfirista y agudizados durante la etapa armada, en el artículo 28 de la Constitución de 1917 se consignó la necesidad de crear un banco único de emisión controlado por el gobierno federal.

El Banco de México se fundó en 1925, asignándosele las siguientes funciones: la emisión de billetes y correlativamente, la regulación de la circulación monetaria; los cambios sobre las tasas de interés; el redescuento de documentos de carácter genuinamente mercantil; el servicio de tesorería del gobierno federal y, además, se le autorizó a realizar operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento.⁵

Aun cuando el propósito principal de la institución no fue el de actuar como banco central, pronto tomaría ese carácter, lo que aunado a la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1924 y al establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria en el mismo año, conformaría los cimientos del actual sistema bancario mexicano.

Como parte fundamental de la política económica, se comenzaron a establecer por parte del gobierno, bancos especializados destinados a suplir el inadecuado funcionamiento de las instituciones crediticias existentes, creando y transfiriendo recursos hacia zonas clave de la economía a donde éstas no llegaban.

Así, para intentar llenar el gran vacío existente en el mecanismo de crédito para la agricultura, el gobierno estableció en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero como parte del nuevo programa de redistribución de tierras. Tenía por finalidad conceder créditos de avío, refaccionarios, prendarios e hipotecarios, además de otros servicios bancarios.

Debido a la destrucción causada por la lucha armada, a principios de los años treinta el gobierno planeaba emprender un programa a gran escala de obras públicas. Como una ley que databa de 1897 prohibía el uso de hipotecas sobre las propiedades gubernamentales como medio para obtener financiamiento, se creó en 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas cuyo objetivo era financiar esas obras mediante la venta al público de sus propias obligaciones.⁶

Un año después se fundó la institución más trascendente del sector bancario gubernamental: Nacional Financiera, con el objeto de fomentar el mercado de valores, financiar programas de obras

⁵ Rodrigo Gómez. "La marcha del banco central en cuatro décadas" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo III, p. 462.

⁶ Robert L. Bennett, *El sector financiero y el desarrollo económico: la experiencia de México*, p. 46.

públicas y servicio social, fungir como sociedad financiera o de inversión, fiduciaria del gobierno federal y administrar e integrar con particulares algunas empresas.

Nacional Financiera fue "la más importante contribución original que ha hecho México, en lo que respecta a las instituciones financieras que toman parte en el financiamiento del desarrollo económico y en la promoción del crecimiento económico".⁷

A fines de los años veinte y durante la década siguiente, fueron sentadas las bases institucionales económicas y sociales más importantes, del posterior y acelerado progreso que experimentó el país en las décadas de los cuarenta y los cincuenta.

A juicio de Patton Glade, la formación de la banca estatal debe considerarse como un *paso en la formación de una economía social*, trazada y organizada en favor del beneficio social, haciendo que el gobierno sea el principal inversionista en el mercado de capitales, en respuesta a la debilidad del espíritu empresarial de la burguesía y al proyecto de realización de los propósitos de la Revolución de 1910.

2.1.2. Consolidación del gobierno y de la administración pública

Una vez fincadas las bases materiales e institucionales, el Estado estuvo en posibilidad de emprender una serie de esfuerzos tendientes a integrar un proyecto nacional de desarrollo. A ello contribuyó también, el que las turbulencias políticas que había sufrido el país comenzaran a disiparse, lo que permitió elaborar el primer esbozo de un programa de acción gubernamental: el Plan Sexenal 1934-1940.

Aunque el Plan era básicamente de índole político, los lineamientos económicos y sociales que contenía normaron las actividades gubernamentales y marcaron el punto de partida para las grandes reformas económicas de los años treinta. En él, se delinean los primeros rasgos constitutivos que caracterizarían al Estado en los años subsecuentes, al plantear las directrices que orientarían el quehacer estatal.

El Plan Sexenal reflejaba fielmente los postulados consagrados en el texto constitucional de 1917, en especial, lo referente a que el interés nacional tenía preeminencia incluso sobre los derechos individuales y de propiedad privada. En este sentido, al concebirse al Estado como guardián de los intereses generales, lógicamente asumió una actitud dirigista, interviniendo cada vez más directa, extensa y asiduamente en todos los planos de la vida nacional.

Frente a una sociedad débilmente organizada y una economía atrasada, se hacía necesaria la consolidación del poder estatal apoyándose en una amplia base social que permitiera llevar a cabo las transformaciones que la sociedad y la economía requerían. En lo social, el Estado empezó a abrir

⁷ Citado por Roger D. Hansen. *La política del desarrollo mexicano*. p. 49.

espacios de participación al fuerte movimiento de masas que se venía gestando desde fines de los años veinte, si bien se le encauzó orgánicamente dentro del renovado partido oficial.

La organización de las masas menguó considerablemente la potencialidad de eventuales conflictos sociales y reforzó el poder arbitral del Estado para congeniar intereses contrapuestos. Ello perfiló una alianza en la que se identificaban los objetivos del Estado y los intereses populares, lo que otorgó al primero, una alta dosis de consenso y legitimidad y un elevado grado de autonomía en relación con la sociedad.

En la medida que el gobierno se consolidaba, asimismo lo hacía el presidencialismo y por consiguiente, la administración pública. Si bien es cierto que previamente a 1934 ya existían algunos organismos paraestatales, también lo es, que el sexenio cardenista se significó por ser un periodo de grandes cambios institucionales pues las obligaciones sociales exigían hechos concretos por parte del gobierno, es decir, acciones de su administración, de ahí que la formación del aparato público comienza propiamente a partir de 1935.

La política de masas del cardenismo entrañó en el plano económico, la reformulación de las relaciones de producción al procurar conciliar los intereses del capital y del trabajo como base para el despegue económico, en el marco de una sociedad más igualitaria y de un proyecto de desarrollo nacional bajo el control, dirección y protección del Estado.

En efecto, el Estado se convirtió en el eje principal del desarrollo al influir decisivamente en materia económica, dinamizando las fuerzas productivas y favoreciendo la acumulación de capital. Si por un lado el Estado intensificó sus actividades creando instituciones de fomento económico, por otro, adoptó medidas tendientes a fortalecer al sector privado y a organizar al sector obrero y legitimar sus demandas.

En virtud de que el desarrollo de la iniciativa privada era todavía muy incipiente, no estaba en condiciones de realizar inversiones en gran escala y a largo plazo muy necesarias en ese entonces; la inmensa mayoría de los empresarios seguían el principio de la inversión pequeña, pero reductible a corto plazo.

Por lo tanto, el Estado debía ocuparse de los campos poco reductibles e intractivos para la iniciativa privada, más aún, cuando la industrialización empezaba a considerarse como uno de los principales factores para la promoción del desarrollo económico. Así, el Estado realizó una intervención directa y múltiple mediante la creación de infraestructura y consolidación del sistema financiero a través de instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

Las instituciones nacionales de crédito constituyeron un poderoso elemento para extender el sistema económico debido a su capacidad para generar inversiones en otros campos fomentando la expansión de otras instituciones públicas especializadas. Muchos de estos organismos tuvieron su razón de ser en la política de masas, tal como el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El crédito popular iba mucho más allá de ser un simple otorgamiento de recursos monetarios: era concebido como un medio de hacer partícipes a los trabajadores de manera concreta y directa en los programas de industrialización y de consolidar las estructuras básicas de las organizaciones de trabajadores.⁸

El Banco de México continuó siendo la piedra angular del sistema crediticio nacional, gracias a la reforma de su Ley Orgánica en 1936, la cual mejoró sensiblemente la estructura de la institución al concederle la plena disposición de la reserva monetaria, liberarla aún más de ciertas limitaciones para la emisión y colocación de sus billetes, si bien mantuvo una regulación bastante rígida en cuanto a sus operaciones de redescuento.⁹

Dado que la promoción industrial quedó bajo las atribuciones de Nafinsa, ésta empezó a organizar el mercado de valores y a emitir sus propios bonos con el propósito de allegarse recursos que financiaran proyectos de desarrollo agrícola e industrial. De este modo, el capital financiero del Estado, por medio de Nafinsa, aparte de ayudar a crear las llamadas industrias de transformación y numerosas instalaciones fabriles, se extendió también en empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, con lo cual ejerció una enorme influencia en la determinación de políticas.¹⁰

En lo que se refiere al campo, la reforma agraria vista como una política de fomento al desarrollo, no se ceñía exclusivamente al reparto de tierras, incluía también, el control a la comercialización y la dotación de créditos.

Pese a la existencia del Banco Agrícola y Ganadero, persistían dificultades para ayudar a los pequeños propietarios y a los ejidatarios, lo que aunado a la creciente importancia que el ejido iba adquiriendo dentro del sistema de producción agrícola, tuvo como consecuencia la fundación en 1935 del Banco Nacional de Crédito Ejidal, especializado en otorgar créditos a los ejidos y a los ejidatarios; mientras tanto, el Banco Agrícola y Ganadero conservó la función de proporcionar crédito a la agricultura de propiedad privada.

Ambas instituciones crediticias tenían por objeto organizar la economía rural dentro de los criterios marcados por el gobierno: al igual que en el sector industrial, el crédito público dio forma y determinó la producción en el campo en virtud de la gran "aceptación popular de la acción gubernamental, la imposibilidad de los campesinos de incrementar por medios propios la productividad, la pensión a organizarse colectivamente en torno a los ejidos, etcétera".¹¹

⁸ José Fernández Santillán. *Política y administración pública en México*. pp. 34-35.

⁹ Ernesto Fernández Hurtado. "50 aniversario del Banco de México" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo III, p. 557.

¹⁰ José Fernández Santillán. *Op. cit.* p. 36.

¹¹ *Ibid.* p. 39.

El Banco Ejidal tenía por encomienda estimular el ahorro entre los ejidatarios, organizar las sociedades locales de crédito ejidal, adiestramiento en actividades agrícolas, adquisición de equipo y provisiones, organizar la producción y venta de sus cosechas, así como impulsar el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos.

Por su parte, el Banco Agrícola y Ganadero proporcionaba créditos bajo criterios más redituables; podía establecer empresas industriales; operar como agente de compras de las sociedades; y tenía funciones de tipo comercial, pues concentraba, clasificaba y distribuía los productos agrícolas y ganaderos para eliminar las excesivas ganancias de los intermediarios.¹²

En 1936 el gobierno emprendió un programa destinado a establecer almacenes de propiedad gubernamental para productos agrícolas, surgiendo así Almacenes Nacionales de Depósito. Aunque no eran propiamente intermediarios financieros, este programa constituyó un paso importante para estimular los créditos agrícolas, eliminando los intermediarios, ya que los certificados de depósito extendidos por los almacenes proporcionaban una garantía razonablemente adecuada.¹³

Finalmente, en 1937 se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior. El Bancomext se encargaría de promover y organizar el comercio exterior de México, a través de impulsar la producción agrícola de exportación; dar crédito a los exportadores y otorgar seguros de crédito. Su objetivo inmediato sería aliviar la situación de la balanza de pagos; su objetivo mediano, convertirse en el centro coordinador de las actividades relacionadas con las exportaciones, sobre todo las agrícolas.¹⁴

Hubo por esa época otro banco gubernamental especializado en proveer fondos a pequeños negocios e industrias: el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial cuyas funciones se transfirieron en 1941 al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, institución que ayudaba más a las cooperativas de producción que a la industria en general, además de efectuar otras funciones no bancarias: redescuentos, fianzas, créditos hipotecarios para compra de equipos y venta o alquiler de maquinaria; ambos casos, empero, continuaron siendo relativamente pequeños en comparación con los otros bancos gubernamentales.

Entre 1925 y 1940 se sentaron las bases institucionales del sistema financiero mexicano, siendo el periodo cardenista especialmente pródigo en la creación de organismos destinados a la promoción del desarrollo nacional. Quizá fue en esta etapa donde la actividad posrevolucionaria alcanzó su clímax; es acaso cuando más cabal y plenamente se acataron los preceptos constitucionales, satisfaciéndose notable y virtualmente las reivindicaciones populares, desde la culminación del movimiento armado.

¹² *Ibid.* p. 40.

¹³ Robert L. Bennett. *Op. cit.* p. 46.

¹⁴ *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México. Historia del Bancomext, 1937-1987*, vol. I, p. 86.

2.2. La Industrialización (1940-1958)

2.2.1. El nuevo modelo de desarrollo

Gracias a la sólida estabilidad del país lograda durante el sexenio cardenista, fue posible comenzar a plantear políticas generales de desarrollo de largo plazo más definidas, a partir de la idea de que sin desarrollo económico no podía haber justicia social, principio toral de las conquistas revolucionarias.

1940 marca el inicio de la administración de Manuel Ávila Camacho y la inauguración de los llamados modelos de desarrollo, esto es, pautas de política económica destinadas a orientar bajo objetivos comunes las actividades económicas de todos los sectores productivos del país.

Los modelos de desarrollo se inscriben en lo que Fernández Santillán define como *la ideología del desarrollo*¹⁵ cuyo objetivo primordial consistía en transformar una economía de tipo agrario en un modelo industrial que impulsara el crecimiento y el desarrollo económico.

Aun cuando la adopción del modelo de industrialización no se expresó abiertamente en 1940, representó la estrategia política y económica más acabada y coherente hasta entonces, aglutinando en torno suyo todos los esfuerzos y actividades nacionales.

Se identificaba por su marcada orientación de la producción hacia el mercado interno, fomentando la planta productiva nacional junto con una política de sustitución de importaciones que conllevó la implantación de sistemas arancelarios, adjudicación selectiva de créditos y la aplicación de políticas salariales según las ramas de actividad.

Tres fueron las principales políticas empleadas para aislar al productor nacional de la competencia extranjera: la política comercial, la política fiscal, y la política crediticia. Al principio se recurrió en grandes proporciones a la protección arancelaria como medio para impulsar a las industrias nuevas y necesarias con el fin de llevar a cabo la estrategia de sustitución de importaciones, que no era otra cosa que el desarrollo de cierta industria nacional aprovechando la retracción de las industrias extranjeras a raíz de la Segunda Guerra Mundial.

Junto con la política comercial que aseguraba a los empresarios nacionales un mercado interno protegido, se estableció una política impositiva favorable basada en la exención fiscal o la tasación baja. Se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras; adicionalmente, los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron otro aliciente para los empresarios mexicanos.

¹⁵ José Fernández Santillán. *Estado, administración pública y modelos de desarrollo en México*. p. 296.

La política crediticia consistió en desarrollar un sistema muy intrincado de controles selectivos de crédito, destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y a impulsar el crecimiento en zonas clave de la economía. Además, los controles selectivos de crédito permitieron regular la composición de la cartera de las instituciones financieras privadas, favoreciendo las inversiones en la agricultura y en la industria, sectores que lograron obtener mayores cantidades de crédito a tasas de interés más bajas.

Como respuesta a tales incentivos gubernamentales, la inversión privada comenzó a tener una creciente participación en la formación del capital total del país: entre 1940 y 1946 contribuyó con pocos menos de la mitad del producto nacional bruto; para el lapso 1954-1960 alcanzó las tres cuartas partes de las tasas medias anuales de la formación de capital.

La cuantía de las inversiones representó un factor sustancial para el dinámico crecimiento económico experimentado por el país durante esos años. A partir de 1940, el sector público contribuyó con 30 por ciento de la formación total del capital fijo bruto; durante los primeros años de la industrialización, la inversión pública excedía de 50 por ciento del total.¹⁶

En el sector primario, las inversiones públicas tanto en el sistema de caminos rurales como en irrigación y roturación de tierras revolucionaron la agricultura e incrementaron notablemente la producción agrícola. La industria —elemento nodal del modelo— recibió cerca de 30 por ciento de toda la inversión pública, destinando los recursos a renglones fundamentales como energía eléctrica y petróleo, y en general a la sustitución de importaciones con el objeto de subsanar la escasez de la oferta originada por el conflicto bélico mundial.

Hacia fines de los años cincuenta, la inversión pública continuó caracterizándose por romper *cuellos de botella*, aunque la prioridad se desplazó del próspero sector agrícola hacia la industria y los transportes. Debido a esto, en seis años —de 1952 a 1958— se incrementó en 80 por ciento la capacidad eléctrica instalada; en 50 por ciento la capacidad de refinación de petróleo y el sistema ferroviario ayudó a resolver el crítico problema del transporte interno.

En el ámbito sociopolítico, el interés puesto en el desarrollo industrial propició que al amparo y bajo la protección del Estado, comenzaran a desarrollarse y madurar organizaciones empresariales que aglutinaban a grupos de pequeños industriales y comerciantes que reclamaban para sí, un cierto espacio en la vida política y económica del país.

Así, en 1941 con la expedición de la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria, nacen la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin). Más tarde, en 1944, se crea bajo los auspicios de Ávila Camacho y a pesar de la oposición de los demás grupos empresariales, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).

¹⁶ Roger D. Hansen. *Op. cit.* p. 60.

Con el régimen de Ávila Camacho se gestó una nueva élite industrial en México. Durante este periodo —afirma Cypher— el Estado se encontraba *reinventando la burguesía*, una función fundamental en un modelo de desarrollo guiado por el Estado,¹⁷ tal como era la industrialización.

En consecuencia, la industrialización implicó una nueva relación entre el Estado y los empresarios en la que la influencia de éstos en las decisiones gubernamentales adquiría mayores dimensiones, de tal suerte que la consolidación de las metas revolucionarias se vinculaba con las demandas e intereses empresariales, hecho particularmente notorio a partir de la administración alemanista.¹⁸

2.2.2. Expansión de la intervención estatal

A pesar de la creciente y abierta participación de la iniciativa privada propiciada por el modelo de industrialización, el Estado no se sustrajo a intervenir en la economía. Si por un lado hubo un ensanchamiento de empresas y organizaciones privadas, el sector público experimentó también un notable impulso, extendiéndose en los más variados ámbitos de la vida del país.

La nueva estrategia de desarrollo significó una transformación en la calidad de la intervención estatal en favor del capital privado en al menos cuatro aspectos: a) en el sentido estratégico del intervencionismo; b) en el ritmo de la intervención; c) en la modificación de la correlación de fuerzas al interior del Estado, y d) en la relación del Estado con las clases sociales.¹⁹

Al ser el Estado el principal promotor y orientador de las actividades económicas, la administración pública amplió su radio de acción, lo que se tradujo en un significativo crecimiento del sector paraestatal a diferencia del sector central que prácticamente no tuvo variaciones. Para 1947, el sector paraestatal se encontraba presente por orden de importancia, en las siguientes áreas económicas: 1. industrial, comercial y pesquera; 2. agropecuaria y forestal; 3. beneficio social, y 4. comunicaciones y obras públicas.²⁰

En virtud de que la transformación de la estructura productiva demandaba una política de financiamiento de largo plazo con altos montos de capital y baja rentabilidad, los bancos gubernamentales se convirtieron en uno de los soportes más firmes de la industrialización en razón

¹⁷ James M. Cypher, *Estado y capital en México*, p. 69.

¹⁸ La tesis de que el fortalecimiento del sector privado se realizó con menoscabo de la autonomía estatal es compartida por varios autores (Cypher, Fernández Santillán, Hamilton, Hansen, entre otros). Si bien el Estado es considerado el factor principal que incidió en la formación e integración del proyecto nacional surgido tras la Revolución, diversos acontecimientos parecen sugerir que la trayectoria y el perfil de las políticas de desarrollo aplicadas desde 1940 obedecen más a presiones de ciertos núcleos sociales que a una relativa autonomía ejercida por el Estado en la adopción de sus políticas y programas.

¹⁹ José Ayala Espino, *Op. cit.* p. 248.

²⁰ José Fernández Santillán, *El Estado y la administración pública en México*, p. 76.

del volumen de recursos que manejaban, la variedad de campos en que operaban y por las estructuras administrativas que tenían.

Nafinsa fue reestructurada en 1940, asignándosele los siguientes objetivos: 1) promover la industrialización; 2) promover la producción de bienes intermedios y de capital; 3) invertir en la infraestructura; 4) ayudar a estimular y desarrollar el talento empresarial nativo; 5) establecer confianza dentro del sector privado mexicano, y 6) reducir el papel de la inversión extranjera directa en la industria.²¹

Desde entonces, la institución jugó un papel estratégico al buscar crear un grupo de industrias técnicamente eficientes que produjeran los insumos intermedios que se necesitaban para apoyar el impulso a la industrialización. Sin embargo, tal programa no tuvo grandes alcances porque la fuerza de trabajo que se requería para ello, se limitó a un débil cuadro de técnicos pues el país carecía de la infraestructura educativa para profundizar más el modelo de industrialización.²²

Las actividades de Nafinsa —particularmente entre 1940 y 1946— contribuyeron a otorgarle cierta autonomía al Estado dentro del área de desarrollo industrial, al forjar un nuevo grupo de industriales subordinados al Estado, lo cual derivó en que los antiguos grupos financieros e industriales empezaran a ver en la institución una amenaza y una competencia para sus ganancias y sus empresas.

La causa fue que Nafinsa se constituyó en el principal agente seminal para la formación de empresas públicas, ya sea creándolas o bien incorporándolas al sector público gracias a compras o embargos. Empero, la creación de empresas paraestatales obedecía más a razones pragmáticas que a cualquier teoría o filosofía económica respecto a los patrones de desarrollo de México.

En efecto, Cypher sostiene que los argumentos en favor del proteccionismo provinieron de Nafinsa con base en el planteamiento de que una vez terminada la guerra, se desataría una fuerte competencia internacional debido a la recuperación de Europa y a la creciente capacidad manufacturera de la economía norteamericana, por lo que era necesario crear empresas paraestatales que defendieran las inversiones realizadas.²³

No obstante que el fenómeno debía ser sólo de carácter coyuntural, manteniéndose el tiempo necesario para construir una nueva base industrial con la cual el país se reestructurara e industrializara, la inercia —dice el mismo autor— parece haber rebasado a Nafinsa y el proteccionismo se institucionalizó. Con todo, Nafinsa es acaso el banco de fomento que más

²¹ Citado por James M. Cypher. *Op. cit.* p. 71.

²² *Ibid.* pp. 63-64.

²³ *Ibid.* p. 72.

claramente representa los esfuerzos del Estado para promover un proyecto de desarrollo en México.²⁴

Nafinsa participó en la formación de varias e importantes empresas industriales propiedad del Estado: Cementos Pacífico, Cementos Portland del Bajío, Cementos Portland Moctezuma, Cobre de México, Guanos y Fertilizantes —después Fertimex—, la Compañía Industrial de Atenquique, Altos Hornos de México, entre otras.

En 1944, la institución experimentó una nueva transformación convirtiéndose en un banco gubernamental de inversiones en áreas desatendidas por los particulares, además de fungir como banca de crédito para empresas privadas. De esa modificación nacieron las siguientes empresas: Celanese Mexicana, Sosa Texcoco, Compañía Mexicana de Tubos, Industria Eléctrica de Mexico, Vidriera Guadalajara, Motores y Maquinaria Anáhuac.²⁵

A partir de 1950, una creciente proporción de sus recursos fueron destinados al financiamiento de inversiones en infraestructura, en particular energía eléctrica y ferrocarriles. Sus fondos provenían del gobierno federal, de las inversiones internas en los valores de la misma Nafinsa y de algunos organismos internacionales.

El Banco Ejidal, por su parte, fue autorizado en esos años para formar empresas que procesaran ciertos productos desperdiciados en los ejidos. Surgieron así tres empresas públicas: Empacadora Ejidal en 1952, y Zacatonera Mexicana y Servicios Ejidales en 1953. Por medio del Banco y sus filiales, el gobierno intentaba mejorar las condiciones de vida de los ejidatarios, dotándolos de medios de trabajo, enseñándoles a trabajar y ampliando sus horizontes productivos y comerciales.²⁶

Existieron otros dos bancos agrícolas, aunque de carácter regional: el Banco del Valle de México que operaba en pequeña escala para ayudar a la agricultura y ganadería de esta región, constituido por capital suscrito por el Banco de México, Bancomext y el Banco Hipotecario; y el Banco de Sinaloa encargado de colaborar en el desarrollo del noroeste de México mediante el ofrecimiento de créditos, efectuando contratos y realizando actividades comerciales. Cabe destacar que este banco desde un principio operó como banca de segundo piso, al canalizar sus créditos a través de instituciones privadas.

Las instituciones financieras de fomento siguieron aumentando, pero ahora incursionando en otros campos. Por ejemplo, en 1941 se inauguró una forma singular de intervención estatal, al crear el Banco Nacional Cinematográfico para apoyar la industria del ramo: su capital se formó con aportaciones del gobierno federal, Nafinsa, el Banco de México, el Banco Nacional de México y la Clase Films.

²⁴ *Ibid.* p. 74.

²⁵ Omar Guerrero. *Op. cit.* p. 735.

²⁶ *Ibid.* p. 729.

El Banco del Pequeño Comercio se estableció en 1942 para suministrar crédito a precios moderados a 75 mil comerciantes en pequeño, vendedores callejeros y propietarios de puestos en los mercados públicos del Distrito Federal.

En 1946 nació el Banco Nacional del Ejército y la Armada, con la misión de apoyar a los miembros de las fuerzas armadas mediante créditos para la formación de sociedades mercantiles, explotaciones agrícolas o industrias de producción en pequeña escala, así como ranchos agrícolas y ganaderos.²⁷ Una de las últimas instituciones de crédito al servicio de la industrialización fue el Banco Nacional de Transportes, antes Banco Latinoamericano, fundado en 1953 por el gobierno federal.

En suma, la creación de empresas paraestatales se inscribía en el marco general de colaboración con el sector privado para entrelazar el proceso de industrialización. Al asumir amplias funciones empresariales, el Estado creaba una enorme red de relaciones de tipo económico y político con la iniciativa privada, que determinaba en buena medida, el desarrollo y la fisonomía del país.

2.3. El Desarrollo Estabilizador (1958-1970)

2.3.1. Los fondos de fomento económico

Pese al acelerado crecimiento económico producto de la industrialización, los beneficios derivados de él no permearon al grueso de la población, pues subsistían severos contrastes en la distribución de la riqueza. Ante la incapacidad del modelo industrializador para incorporar a las masas al avance económico, se planteó la búsqueda de nuevos mecanismos de equilibrio y distribución que permitieran subsanar las disparidades sociales que se habían agudizado, aunque sin descuidar el objetivo del crecimiento económico.

Nació así el llamado desarrollo estabilizador como una estrategia política, económica, social y administrativa adoptada por el Estado, que si bien fue en cierto modo una prolongación de su antecesor, consideraba también, la intensificación de los programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares.

Sus objetivos fundamentales fueron incrementar el ritmo de desarrollo; utilizar los mecanismos monetarios y crediticios en provecho de los establecimientos industriales; mantener la paridad cambiaria, fortaleciendo las reservas monetarias; captar el ahorro interno para orientarlo a las actividades productivas; utilización de la política financiera y fiscal como instrumentos de desarrollo.²⁸

²⁷ *Ibid.* p. 736.

²⁸ José Fernández Santillán. *Estado, administración pública y modelos de desarrollo*. p. 311.

Desde principios de la década de los cuarenta, el encaje legal fue el mecanismo más importante utilizado por el Banco de México no sólo para la regulación monetaria, sino también para orientar selectivamente el crédito concedido por los bancos con miras a financiar el proceso de desarrollo.

Esto era crucial para un país como México en el que a pesar de su rápida expansión económica, aún persistía una relativa escasez de recursos, que se reflejaba en distorsiones de algunos sectores productivos y en una acentuada desigualdad regional, pruebas fehacientes de la necesidad de efectuar una mejor asignación de los recursos.

La operación del encaje legal consistía, en esencia, en el depósito de un cierto porcentaje del ahorro captado por los bancos en el Banco de México, el cual a su vez, lo utilizaba para financiar fundamentalmente la inversión pública. Gracias a ello, el sector público había creado la infraestructura que sirvió de basamento para fincar la expansión de la capacidad productiva.

No obstante, era ya evidente que en términos del desarrollo, no bastaba un acelerado crecimiento pues éste traía consigo graves tendencias e insuficiencias que exigían ser superadas para evitar la polarización y ruptura del tejido social y económico. Había entonces que enfatizar la atención en los aspectos cualitativos del proceso de formación de capital más que constreñirse a los aspectos cuantitativos, porque el financiamiento a la agricultura y a la industria había sido prácticamente indiscriminado, privilegiándolos en detrimento de otras actividades productivas.²⁹

Como complemento a la política selectiva de crédito se establecieron diversos fideicomisos financieros para fomentar ciertos rubros de la actividad económica que el gobierno federal estimaba prioritarios para el desarrollo del país, tales como la agricultura, la industria pequeña y mediana, la construcción de vivienda de interés social, las exportaciones, el turismo, entre otras.

Los recursos manejados por los fondos de fomento provenían del encaje legal y se complementaban con dinero del exterior, siendo administrados principalmente por el Banco de México y Nafinsa, con la idea de conformar un sistema efectivo de crédito dado que la banca privada no estaba en condiciones de operar con la eficiencia requerida en ciertos tipos de crédito, debido a los riesgos involucrados o porque no tenía experiencia en algunas actividades.

Los fondos de fomento operaban como bancos de segundo piso, esto es, un esquema de crédito acompañado "con la asistencia para la evaluación del proyecto, con la selección de la técnica más conveniente de producción, con la organización y educación de los acreditados para el manejo del

²⁹ Hansen afirma que si bien en teoría, las primeras fases de una industrialización acelerada con frecuencia van acompañadas de una severa y creciente inequidad en la distribución de los ingresos que suele tratar de mitigarse con la aplicación de las políticas fiscal y de gastos, en México ninguna de ellas tuvo por objeto lograr una redistribución de las ganancias derivadas del rápido crecimiento. Ello se evidencia en tres factores: la ligera carga impositiva que no permitía obtener mucho para redistribuir; la gran concentración del gasto público en obras de infraestructura en detrimento del bienestar social, y el reducido número de personas protegidas por la seguridad social.

proyecto y con la evaluación correcta del beneficio económico recibido y consiguiente capacidad de pago".³⁰

Representaban, por tanto, una innovación técnica y financiera que buscaba garantizar la recuperación de los créditos mediante la adecuación de los plazos, el monto y demás condiciones a las características de la inversión, al tiempo que aseguraba también, que los créditos se orientaran de acuerdo con los programas sectoriales de desarrollo.

La creación de los fondos de fomento económico significó un esfuerzo para reforzar la función de intermediación del sistema bancario, optimizando el proceso ahorro-inversión, dadas las deficiencias y limitaciones que se presentaban y que hacían necesaria la participación de la banca privada en el financiamiento de actividades prioritarias, aunque sin desmedro de sus beneficios particulares.

A mediados de la década de los cincuenta se difundía la idea de que la iniciativa privada debía asumir cada vez más la responsabilidad del desarrollo industrial, mientras que el papel del gobierno debía ser esencialmente de apoyo, fomento y complemento. En este sentido, se instituyó en 1954 el primer fondo de fomento en Nacional Financiera: el Fondo de Garantía y Fomento a la Mediana y Pequeña Industria (Fogain), como respuesta a los requerimientos financieros para promover la creación de una nueva capacidad productiva nacional sustentada en una multiplicidad de unidades empresariales.³¹

En abril de 1959 se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con el objeto de racionalizar el manejo de los fondos comunes generados por las comunidades y los ejidos, así como normar los contratos de asociación para la explotación de recursos con entidades privadas y para evitar los abusos en las permutas o expropiaciones de terrenos urbanos ejidales causados por el crecimiento urbano.³²

Debido a la favorable experiencia obtenida con dichos fondos, pronto proliferaron atendiendo de manera creciente a diversas actividades, especialmente en la década de los sesenta. A continuación se reseñan brevemente algunos de los fondos de fomento más importantes y las instituciones financieras en las que fueron instituidos, a partir de la información contenida en el artículo de Luis Malpica de Lamadrid "La banca de desarrollo y los fondos de fomento económico" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*:

³⁰ Ernesto Fernández Hurtado. *Op. cit.* pp. 563-564.

³¹ Luis Malpica de Lamadrid. "La banca de desarrollo y los fondos de fomento económico" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. p. 146.

³² Sergio Reyes Osorio y María de los Angeles Moreno. "El desarrollo rural integral" en *México: 75 años de revolución*. p. 202.

1. Banco de México

a) Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

Se compone por tres fondos: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, constituido en 1954; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, creado en 1965; y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, establecido en 1972.

Sus objetivos básicos eran el mejoramiento de la productividad agropecuaria, así como el incremento del bienestar social y económico de los campesinos. Conforme con los lineamientos de la política selectiva del gobierno federal, el programa de operaciones de descuento de FIRA tenía el siguiente orden de prioridades:

- i. producción de alimentos básicos prioritarios;
- ii. agroindustrias, y
- iii. productos de exportación y otros.

b) Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi)

Se creó en 1963, con el objeto de promover la construcción de vivienda a bajo precio, para venta y arrendamiento, en toda la república; asesorar a los promotores y constructores, tanto del sector público como del sector privado, para el desarrollo de conjuntos habitacionales; aprobar proyectos de vivienda financiados por la banca gubernamental.

c) Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei)

Nació en 1972 con los propósitos de apoyar el fortalecimiento de una planta industrial moderna capaz de competir en el mercado internacional, y de propiciar que en los créditos manejados por la banca privada se considerara más la viabilidad de los proyectos de inversión, que las garantías de los sujetos de crédito. Sus operaciones se realizaban con base en los siguientes programas:

- i. de equipamiento;
- ii. de control de contaminación;
- iii. de desarrollo tecnológico;
- iv. de estudios de preinversión;
- v. de optimización de la capacidad instalada, y
- vi. de apoyo al capital de trabajo para la fabricación de bienes de capital.

2. Nacional Financiera (Nafinsa)

a) Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin)

Se constituyó en 1972 con la finalidad de fortalecer el desarrollo regional, impulsando la descentralización industrial; crear nuevas fuentes de trabajo y contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos; promover la creación de tecnología propia y formar una planta industrial debidamente integrada.

b) Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein)

Fue creado en 1970 con el fin de promover especialmente a la pequeña y mediana industria dentro del marco de fomento al desarrollo regional. Significó el primer paso específico en materia de programación industrial al interior del país y para la formación de polos de desarrollo, puesto que se proponía la desconcentración urbano-industrial, el agrupamiento de empresas afines o complementarias para propiciar procesos de integración industrial, y el financiamiento de obras de infraestructura y urbanización.

c) Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)

Surgió en 1974 de la fusión del Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (Fogatur) con el Fondo de Infraestructura Turística (Infratur) —fideicomiso del Banco de México—. Entre sus principales objetivos destacan: el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos, así como fomentar los ya existentes; impulsar la formación y expansión de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística, y promover y orientar la inversión privada hacia zonas y proyectos turísticos de interés nacional.

d) Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot)

Fundado en 1974 como una entidad crediticia destinada fundamentalmente a proporcionar créditos baratos y oportunos a los trabajadores del país, para el consumo de artículos duraderos y servicios básicos, tales como: muebles, línea blanca y electrónica, enseres menores, útiles escolares, etcétera.

3. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

a) Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex)

Se instituyó en 1962, con el objeto de propiciar el empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, a través del otorgamiento de crédito y garantías para las exportaciones de productos manufacturados, la importación de insumos necesarios para la exportación, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo, y de servicios.

4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)

a) Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (Fomun)

Establecido en 1972 con el fin de otorgar créditos a los estados y municipios de escasos recursos, para la construcción de obras de aprovisionamiento urbano e infraestructura básica como agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, alumbrado, pavimentos, estacionamientos, panteones y toda obra con un alto contenido social y beneficio público.

CUADRO II.1 Principales fondos y fideicomisos de fomento

<i>Nombre^a</i>	<i>Institución administradora</i>	<i>Año de creación</i>
Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain)	Nafin	1953
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) ^b	Banco de México	1955
Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex)	Bancomext	1963
Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi)	Banco de México	1963
Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep)	Nafin	1967
Fideicomiso de Conjuntode Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein)	Nafin	1970
Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei)	Banco de México	1971
Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin)	Nafin	1972
Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (Fomun)	Banobras	1972
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)	Nafin	1974
Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot)	Nafin	1974

^a Se enlistan sólo los más relevantes.

^b Incluye tres fondos: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura creado en 1955; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios constituido en 1965, y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios establecido en 1972.

CUADRO II.1 (Continuación)

<i>Nombre</i>	<i>Institución administradora</i>	<i>Año de creación</i>
Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego (Ficar)	Banrural	1975
Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec)	Banco de México	1980
Fondo Nacional de Habitación Popular (Fonhapo)	Banobras	1981
Fondo para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun)	Banobras	1987
Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (Fidotec)	Conacyt ^c	1991
Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (Forecytec)	Conacyt	1991

FUENTE: Elaboración propia

2.3.2. Crecimiento económico e inversión estatal

Paralelamente al establecimiento de los fondos de fomento económico, el Estado continuó cumpliendo su papel de promotor del desarrollo a través de la inversión pública, la creación de obras de infraestructura, de comunicaciones y transporte, y de fomento agropecuario. La actividad estatal se acentuó más en áreas en las que ya intervenía que en incursionar en campos ocupados por el sector privado, delineándose así, un esquema de economía mixta más complementaria que en el pasado inmediato.

La política de desarrollo estabilizador intentaba estimular la economía sin incurrir en lo que había sido el ciclo recurrente de inflación-devaluación. El modelo se construyó bajo la suposición de que México sufría de una escasez de ahorro interno, por lo que se requería generar un volumen creciente del mismo mediante el desarrollo de nuevos instrumentos, además de que para compensar ese déficit, tendría que recurrirse a los préstamos del exterior.

Así, las políticas fiscales y monetarias se reorientaron a promover el ahorro interno a través de subsidios, exenciones y tarifas bajas —congeladas— de bienes y servicios públicos; por otra parte, se adoptó un esquema fiscal enfocado a propiciar la reinversión de utilidades y a brindar incentivos a las inversiones más productivas, lo que redundó en un bajo coeficiente tributario.

^c Aunque el Conacyt no es propiamente una institución financiera de desarrollo, se incluye porque estos programas están dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Como consecuencia, para financiar su gasto y déficit creciente, el gobierno recurrió cada vez más a los créditos internos y externos. Tales medidas estaban dirigidas primordialmente a asegurar la rentabilidad de las inversiones del sector privado, pero sin fortalecer lo suficiente los ingresos gubernamentales, por lo que la inversión dependió cada vez más del crédito externo y del subsidio.

Las inversiones tanto públicas como privadas resultaron un factor sustancial para el avance del modelo. Las primeras se realizaron básicamente en aquellos rubros que permitieran preservar el control y la autonomía económica del país, tales como petróleo, electricidad y siderurgia, correspondiendo al subsector de empresas públicas la mayor parte (29 por ciento) y al gobierno federal el resto (16 por ciento).³³

Para el impulso de las inversiones privadas, el Estado desempeñó también un papel crucial a través de dos formas: primero, otorgando crédito en condiciones más benévolas —debajo de las tarifas del mercado—; segundo, subsidiando los insumos industriales primarios —productos de petróleo, electricidad, cemento, acero, madera— por medio del sistema de precios de las empresas paraestatales.³⁴

Las condiciones de desequilibrio social y los desajustes en los sectores productivos motivaron adecuaciones institucionales al interior de la administración pública en 1958. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado introdujo los cambios más importantes en los sectores central y paraestatal desde la época cardenista, en especial en las áreas económicas y en las unidades de programación global del sector público.

Como resultado —además del cambio de nombre y funciones de algunas secretarías—, surgió la Secretaría de la Presidencia encargada de llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector público, con atribuciones en materia de gasto público, inversiones de dependencias y entidades, y proyección del desarrollo regional.

Un hecho especialmente relevante fue la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública (CAP) —subordinada a la Secretaría de la Presidencia—, pues significó el principio de un proceso continuo y sistemático: la reforma administrativa. Las atribuciones de la CAP fueron: coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir dentro del aparato gubernamental técnicas de organización administrativa, y obtener una mejor preparación del personal público.³⁵

³³ René Villarreal. "El desarrollo industrial de México: una perspectiva histórica" en *México: 75 años de revolución*. p. 314.

³⁴ James M. Cypher. *Op. cit.* p. 90.

³⁵ José Fernández Santillán. *Política y administración pública en México*. p. 96.

En el sector paraestatal destacaba la necesidad de programar y coordinar su acción y no sólo la de controlar administrativamente su funcionamiento. A este fin obedeció la formación en 1958 de la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así como la reforma a la ley para el control de éstas entidades hecha en 1966.

Como parte de los esfuerzos tendientes a fortalecer las tareas de control y vigilancia de las actividades de la administración pública federal, se expidió en 1959 el reglamento presidencial que creó, con carácter consultivo, el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, cuya finalidad era aprovechar mejor los recursos de dichas entidades a través de la coordinación de sus actividades entre sí y con la banca privada.³⁶

Para ello, su objetivo fue implantar una política crediticia unitaria mediante una vinculación orgánica entre las autoridades financieras del país, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, y los fideicomisos de fomento económico constituidos por el gobierno federal.

Además, se le encomendó la elaboración de estudios y normas, así como la promoción de medidas enfocadas a regular a las instituciones de crédito, especialmente, las nacionales. Sus miembros eran el Secretario de Hacienda y Crédito Público —presidente del Comité—, y los directores generales del Banco de México, Nafinsa, Bancomext y Banco Hipotecario.

El gobierno fue el principal inversionista dentro del sector industrial, teniendo Nafinsa un papel muy activo que fue complementado por la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex), banco de inversión adquirido en 1963. Dado que Somex era propietaria de numerosas compañías relacionadas con la rama automotriz —aparte de más de 30 compañías manufactureras—, el gobierno intentó construir una industria automotora nacional al articular a dichas compañías con el nacionalizado complejo de autobuses y camiones Diesel Nacional (Dina).

El monto de los recursos aportados por la banca estatal —incluidos los fideicomisos del gobierno federal— al sector industrial fue no sólo superior al prestado por la banca comercial entre 1940 y 1970, sino que también tuvo un papel determinante en la evolución de dicho sector. Ciertamente la reestructuración de la economía, enfocándola más hacia la industria, tuvo un éxito significativo, pero ello se tradujo en un paulatino descuido de la agricultura reflejado en un deterioro de la producción de artículos básicos, tornando al país en importador de alimentos.

Respecto a la agricultura, la inversión pública tuvo dos etapas durante este periodo: la primera, comprende de 1958 a 1965, caracterizada por la baja inversión en el sector, representando sólo 8.5 por ciento de la inversión pública total y con una tasa de crecimiento de 3 por ciento, lo cual no obstó para incrementar considerablemente la superficie cosechada bajo riego, ya que se dedicó principalmente, a terminar programas de infraestructura hidráulica; en la segunda etapa, que va de

³⁶ Alfredo Navarrete. "La planeación y la administración financiera del Estado" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo II, pp. 433-434.

1965 a 1970, hay una reactivación de la inversión, creciendo a una tasa media anual de 22.8 por ciento.³⁷

En cuanto a la banca oficial que atendía al sector primario, hubo cambios significativos ya apuntados por la Ley de Crédito Agrícola de 1955: en virtud de que la ley señalaba el propósito de descentralizar la actividad crediticia, se facultó a los Bancos Agrícola y Ejidal a constituir bancos regionales.

En este sentido, con la intención de integrar un sistema descentralizado de bancos agrícolas regionales, se creó por decreto presidencial en 1965, el Banco Nacional Agropecuario (Banagro) que debía operar como institución de segundo piso de los bancos regionales y de los bancos agrarios, con el fin de constituirse en el instituto central de dicho sistema.³⁸

La creación del Banagro, sin embargo, supuso repercusiones políticas importantes al desligar el control de la banca gubernamental agropecuaria de la Secretaría de Agricultura y transferirlo al Banco de México (SHCP). Como se tendía a eliminar las matrices de los Bancos Agrícola y Ejidal, el Banagro empezó a crear su propio sistema de bancos de primer piso, en lugar de actuar como banco central de los bancos regionales ya existentes.

Esto desató una competencia por la clientela que, si bien benefició a los productores al diversificar y mejorar su acceso al crédito, retrasó el propósito original de formar un sistema de organización rural y provocó un desorden en el medio productivo que terminó por complicar el sistema crediticio dirigido al campo.

Por su parte, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas cambió de denominación en 1966, en congruencia con el nuevo perfil que había ido adquiriendo desde mediados de los años cincuenta. Los créditos y bonos hipotecarios habían sido suspendidos y limitados para concentrarse más en el financiamiento destinado a la construcción de obras públicas y vivienda de interés social, por lo que pasó a denominarse Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

Adicionalmente, no sólo se le nombró agente financiero del gobierno federal para contratar créditos con el exterior, sino que también, con la disolución en 1967 del Banco Nacional de Transportes, se le transfirió la función de conceder créditos a los servicios públicos de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre.³⁹

³⁷ Sergio Reyes y María de los Angeles Moreno. *Op. cit.* p. 212.

³⁸ *Ibid.* p. 213.

³⁹ Enrique Creel de la Barra. "La banca de obras y servicios públicos" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. p. 111.

Hacia fines de los sesenta, los modelos de desarrollo seguidos desde 1940 cifraban su logro más relevante en la capacidad de alcanzar un firme y continuo crecimiento económico general con estabilidad de precios: el PIB creció a una tasa anual promedio de 6.5 por ciento; el índice de inflación fue de 3.5 por ciento anual, y la formación bruta de capital se triplicó.

Sin embargo, a pesar de ello la estrategia de desarrollo mostraba signos de agotamiento: el deterioro y la inequidad en los ingresos de la población se recrudecieron; el desempleo iba en aumento; los sectores productivos se habían polarizado —el industrial protegido y el agrícola relegado—; existía un alto déficit tanto fiscal como comercial, y el endeudamiento externo era creciente.

Además, el incremento del gasto social fue insuficiente frente a las demandas derivadas de un rápido crecimiento demográfico y un acelerado proceso de urbanización e industrialización, los cuales modificaban ostensiblemente la fisonomía del país haciendo imperativo un replanteamiento por parte del Estado, de sus políticas y prácticas hasta entonces vigentes.

Más que el predominio de un solo sector productivo, el éxito del desarrollo estabilizador demostró la factibilidad y la viabilidad de una economía mixta en la que se conjugaban de manera flexible las iniciativas gubernamentales con la estructura del mercado. Desde luego, no podía esperarse que el modelo se mantuviera invariable —pues también cuentan los constantes cambios de todo orden que ocurren al interior de un Estado y en sus relaciones con el exterior—, pero cabe preguntarse qué habría pasado si en lugar de romper con sus normas, se le hubiera dado, en términos generales, continuidad al modelo, adaptándolo a las nuevas condiciones que se presentaban.

La duda surge a la luz de algunos estudios realizados sobre este periodo, que sugieren que en la presencia de un sistema impositivo muy regresivo residió, a la postre, una de las fallas estructurales del modelo, de modo que si se hubiera emprendido una reforma fiscal —que de hecho fue intentada por Adolfo López Mateos, pero se enfrentó con la fuerte oposición del sector privado—, quizá no hubiera sido necesario recurrir a los préstamos del exterior.

Si bien los análisis económicos coinciden en afirmar que hacia fines de la década de los sesenta el desarrollo estabilizador mostraba signos de agotamiento, aún no determinan con certeza las causas que condujeron a ello. Sin embargo, desde otra perspectiva, no se puede soslayar la coyuntura política de aquellos años: los sucesos de 1968 rompieron los largos años de estabilidad política lograda por los regímenes mexicanos, lo que produjo una severa crisis de legitimidad gubernamental.

Crisis que buscó resolver el gobierno echeverrista enfatizando la necesidad de mejorar la redistribución del ingreso. Acaso sea en ese punto, independientemente de las deficiencias estructurales que el modelo haya tenido, donde se encuentre una parte de la explicación del porqué la política económica de los años setenta tomó otro rumbo, con los efectos y consecuencias que se verán a continuación.

2.4. El Desarrollo Compartido (1970-1982)

2.4.1. El financiamiento del desarrollo

Muchas de las críticas de que fue objeto el desarrollo estabilizador se constituyeron en los principales elementos y objetivos de una nueva estrategia de desarrollo: el llamado *desarrollo compartido*. Una de ellas aludía a la elevada y creciente tasa de desempleo y a las desigualdades económicas y sociales, para lo cual se utilizó el gasto y la inversión pública como instrumentos destinados a superar los rezagos en materia de educación, salud y vivienda.

Otra hacía referencia al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo final sustentado en un excesivo proteccionismo, lo que motivó un mayor impulso para crear o adaptar tecnologías propias y apoyar las exportaciones.

Y una más, era la relativa a la escasez de ahorro interno y al creciente endeudamiento externo, cuestiones a las que se intentó hacer frente con medidas imbuidas de un sentido nacionalista y social, en las que el sistema bancario y la política crediticia adquirían una importancia crucial.

El nuevo modelo implicaba un replanteamiento general de las políticas del Estado mexicano, particularmente de las políticas de desarrollo, lo cual hacía necesario modificaciones institucionales y jurídicas en el sistema bancario para adecuarlo a las nuevas circunstancias, de modo que el financiamiento del desarrollo descansara en un moderado endeudamiento externo y en un incremento del ahorro público.

En este marco, la política de fomento al desarrollo se guió por pautas más selectivas, enfocándose preponderantemente a financiar aquellas actividades consideradas prioritarias. Para ello, se buscó perfeccionar aún más los criterios de selectividad del crédito, adoptando un esquema en el que los créditos se clasificaban en prioritarios, necesarios, otra clase de créditos y aquellos no recomendables.

Los créditos prioritarios se relacionaban con la agricultura, la industria y todas aquellas actividades que generaran divisas; los necesarios aludían a las empresas pequeñas y medianas, profesionistas y artesanos sin fuentes alternativas de recursos; los créditos de otro tipo quedaban supeditados a que los rubros anteriores estuvieran bien atendidos, y los no recomendables se referían a depósitos en el extranjero u operaciones especulativas o suntuarias.⁴⁰

Simultáneamente, se tomaron medidas orientadas a fortalecer, reformar y modernizar a las instituciones nacionales de crédito. El cambio más significativo se dio en el ramo agropecuario, con la fusión en 1975, de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario en una sola entidad: el Banco Nacional de Crédito Rural que junto con doce bancos regionales formó el sistema Banrural.

⁴⁰ Manuel Uribe Castañeda. "Crédito para las actividades prioritarias" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo III. p. 177-178.

A raíz de la creación del Banagro, el sistema de crédito dedicado al campo se había tornado confuso y pesado debido a que "la existencia de las sociedades locales de crédito, los grupos solidarios, las cooperativas al interior del ejido, etcétera, lo desmembraban y hacían nugatorio el propósito de integridad del ejido como forma de organización básica",⁴¹ por lo que era imperativo su reorganización.

Reorganización que conllevó también reformas administrativas de los bancos con el fin de aumentar y mejorar los recursos canalizados al campo. Dentro de ellas "destacan la creación de unidades de organización y métodos, de procesamiento y sistematización de datos y de programación; el mejoramiento de técnicas de evaluación de proyectos; la atención y asistencia técnica a nivel de campo; y la creación de un centro de capacitación para empleados y funcionarios de la banca oficial agropecuaria..."⁴²

En 1976 se promulgó la Ley General de Crédito Rural constituyéndose en un gran avance en materia de operación crediticia, pues amplió el concepto de crédito a muchos rubros fundamentales para el desarrollo productivo y social; precisó el papel del crédito como instrumento de apoyo a la organización y capacitación productiva; dio acceso en su manejo a las organizaciones campesinas, por mencionar algunos de los puntos más relevantes.

Respecto a Nafinsa, a partir de 1970 participó activamente en la promoción y organización de proyectos industriales, tales como el de Peña Colorada y el de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Intervino además en los procesos de nacionalización de Azufre Panamericana, Compañía Minera de Cananea, Teléfonos de México, Compañía Minera Autlán, Alimentos del Fuerte y Tabacalera Mexicana.

En 1974 se expidió una nueva Ley Orgánica de Nafinsa en la que se reafirma su papel de banca de fomento, agente financiero del sector público, promotora del mercado de valores, además de reforzarla al conferírsele facultades para operar como banca múltiple.

Adicionalmente, dentro de los fondos financieros administrados por Nafinsa, se reformaron las reglas de operación del Fogain con el objeto de que pudiera operar líneas globales de crédito y, en general, para que se constituyera en un mecanismo de asesoría técnica y crediticia para la mediana y pequeña industria. Asimismo se crearon el Fonatur y el Fonacot, este último como un mecanismo destinado para que los trabajadores obtuvieran más satisfactores a menor costo.

Por lo que hace a Banobras, se fortaleció con la incorporación del Banco Nacional Urbano, antes Banco Nacional Monte de Piedad, para formar el grupo Banobras, y con un aumento sustancial de su capital social.

⁴¹ Sergio Reyes y María de los Ángeles Moreno. *Op. cit.* p. 235.

⁴² Mario Ramón Beteta. "La integración del sistema bancario" en *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo III. p. 532.

En tanto, Bancomext duplicó su cartera de créditos entre 1970 y 1974, apoyando en forma importante los planes de operación de los Bancos Agrícola y Ejidal, así como del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, y financiando empresas públicas como el Instituto Mexicano del Café, Cordemex y Productos Pesqueros Mexicanos.

En cuanto a la vivienda, se implementaron nuevos mecanismos institucionales con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) en 1972, el Fovissste, Indeco y el Fondo de la Vivienda Militar que, junto con el Fovi ya establecido anteriormente, permitieron ampliar sustancialmente la oferta global de vivienda mediante inversiones de gran cuantía.

Otras medidas tomadas en el sector bancario oficial incluyeron la reorganización financiera y el saneamiento de la cartera de crédito del Banco Nacional Cinematográfico; el apoyo al Banjército con miras a que duplicara sus programas de crédito; el aumento de capital del Banco del Pequeño Comercio y la autorización para que abriera 38 nuevas sucursales en provincia, además de las 16 con que contaba en el Distrito Federal; y el incremento de capital al Banco Nacional de Fomento Cooperativo.⁴³

2.4.2. Límites y contradicciones del intervencionismo estatal

La política de desarrollo compartido consistía en una mayor intervención del Estado a través de una expansión sin precedentes del sector paraestatal y un desmesurado incremento del gasto público con la finalidad de superar los rezagos sociales acumulados durante el desarrollo estabilizador.

Partía del supuesto de que no había incompatibilidad alguna entre una buena distribución del ingreso y el crecimiento económico, el cual incluso, sería susceptible de acelerarse destinando mayores recursos a la generación de empleo, el desarrollo regional y al mejoramiento de las condiciones de vida de grandes sectores de la población.

Sus objetivos fundamentales eran un aumento sustancial del empleo; el mejoramiento en la distribución del ingreso y, en consecuencia, de la calidad de vida de los grupos populares; el fortalecimiento de la independencia económica mediante la reducción del desequilibrio en la balanza comercial y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y un mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles.

Sin embargo, problemas coyunturales a principios de la década de los setenta, aunados a deficiencias y contradicciones de carácter estructural gestadas durante los años anteriores, desembocaron en una crisis cuyos síntomas fundamentales fueron el incremento de la inflación después de un largo periodo de estabilidad de precios, y la paulatina contracción de la inversión privada.

⁴³ *Ibid.* p. 534.

Ello dio lugar al comportamiento de *arranque y freno* de las finanzas públicas, esto es, que ante el declive de la inversión privada el gobierno optó en ciertos momentos, por incrementar el gasto público, pero en el siguiente ciclo se restringía el circulante y se limitaba el gasto para reducir las presiones inflacionarias.⁴⁴

En ocasiones, el deseo de resolver y corregir los problemas económicos y sociales de un solo golpe redundó en más y nuevos problemas que los que se había querido solucionar. Fue una etapa de ensayo y error, plagada de contradicciones y discontinuidades en el quehacer gubernamental, en el que las inversiones públicas carecieron de cualquier principio de orientación.

Los numerosos problemas socioeconómicos fueron abordados por el gobierno, pero con resultados casi siempre negativos, debido más que nada a su falta de visión; se experimentó con programas de desarrollo parcialmente planificados puestos en práctica de forma breve, para después ser descartados.⁴⁵

Este periodo se caracterizó también por el gran número de empresas públicas que fueron creadas — en particular durante el sexenio echeverrista—, entre las más importantes destacan: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), el Instituto Nacional de Energía Nuclear y Productos Pesqueros Mexicanos.

Cabe señalar que el número de entidades pasó de alrededor de 80 a más de 800 —con el consiguiente crecimiento del aparato burocrático, amén de las naturales duplicidades e ineficiencias—, pero sin una base impositiva o generadora de ingresos adecuada, lo que generó un elevado déficit del sector público: de 2.3 por ciento del PIB alcanzó 10 por ciento en 1976; asimismo, el gasto corriente llegó a representar 17 por ciento del producto en ese mismo año, cuando al inicio de la década era de 6.5 por ciento.⁴⁶

A nivel político, la estrategia de desarrollo compartido trató de recuperar la base de apoyo popular que se venía desgastando desde hacía tiempo, sobre todo a raíz de los sucesos de 1968, mediante el fortalecimiento de la alianza entre el Estado y las organizaciones populares. Aunado a esto, las modificaciones y adecuaciones fiscales, la política obrera, la insistencia en el papel rector del Estado en la economía, entre otras cuestiones, fue lo que dio el matiz para juzgar a esta etapa como populista y estatista.

⁴⁴ José Fernández Santillán. *Estado, administración pública y modelos de desarrollo en México*, p. 317.

⁴⁵ James M. Cypher. *Op. cit.* p. 123.

⁴⁶ Francisco Suárez Dávila. "Política hacendaria y economía política en el México posrevolucionario" en *México: 75 años de revolución*, tomo I, vol. 1, p. 415.

Ello causó un conflicto entre el gobierno y los empresarios que derivó entre otros efectos, en que éstos disminuyeran drásticamente el nivel de reinversión de utilidades. Pero era quizá en el plano político donde residía el fondo de la polémica: privilegiados por el proyecto industrializador, los grupos empresariales habían acumulado grandes prerrogativas y ante las nuevas circunstancias, que interpretaban como un rompimiento del pacto implícito entre ellos y el Estado, se veían desplazados y presionaron para la obtención de mayores espacios políticos y la preservación de su poder económico.

Esto explica un hecho trascendental: la formación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en el que se agrupaban los dirigentes de la Concamin, Concanaco, Coparmex, Asociación de Banqueros de México (ABM), Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), como un nuevo elemento de presión y un nuevo actor social en la dinámica del sistema político mexicano.

Pese a la recurrencia —real o verbal— del populismo durante esta etapa, no puede asegurarse que las políticas aplicadas hayan pretendido romper el patrón de acumulación del capital privado o nulificar la participación de los empresarios en la vida económica del país.

Por el contrario, se les continuó apoyando y protegiendo por medio de la política fiscal, los bajos precios y tarifas de las empresas públicas, el mantenimiento de los aranceles, estímulos a las exportaciones y la ampliación de la infraestructura física. Más bien, se denotó una alta ineficiencia en la intervención del Estado para promover la acumulación del capital privado.

El gobierno de José López Portillo intentó subsanar las fracturadas relaciones con los empresarios mediante su política de *alianza para la producción* en la que se mantenía el propósito de mejorar los niveles de vida de la población por medio de la ampliación de los servicios ofrecidos por el Estado.

Debido a que el vertiginoso crecimiento del sector público obedecía principalmente a criterios coyunturales, al margen de cualquier concepción global u orden de prioridades, era lógicamente anárquico, por lo que el objetivo de racionalizar la administración pública mexicana adquirió más interés sobre todo a la luz del alto costo que causaba el dispendio y la ineficiencia de su funcionamiento.

De ahí la expedición en 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituyó a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sus innovaciones más trascendentes fueron: la integración de los sectores central y paraestatal por medio de la organización sectorial; la implantación de la programación gubernamental; la creación de mecanismos colegiados de concertación y consulta, y la instalación de comisiones intersecretariales.⁴⁷

⁴⁷ José Fernández Santillán. *Estado, administración pública y modelos de desarrollo en México*. pp. 323-324.

La reforma administrativa suponía una coordinación operativa de la gestión mediante un proceso ordenado de funciones, basado en un sistema de planeación que eventualmente culminaría en la promulgación del Plan Global de Desarrollo en 1980.

Con todo, las diferencias ideológicas entre el gobierno y la iniciativa privada —en especial, los miembros del sector financiero— respecto al manejo de la economía del país deterioraron aún más sus relaciones, al punto de llevar al presidente López Portillo a tomar una drástica medida: la nacionalización de la banca privada.

La decisión obedeció a una razón de índole política: contener el gran poder económico y el potencial poder político que la clase empresarial había adquirido, y evitar que se tornara en una amenaza que, eventualmente, pudiera cuestionar el manejo y el control de la clase política del país.

Hasta 1982, como lo plantea Carlos Tello,⁴⁸ el sistema bancario mexicano se desarrolló, durante 40 años, al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, complicada y confusa, que lejos de permitir una adecuada intermediación financiera, propiciaba la concentración de grandes recursos económicos por parte de los banqueros.

Marco legal en el que si bien en sus orígenes se advertían propósitos de espíritu privatista, con el transcurso del tiempo, debido a sucesivas adecuaciones hechas a la ley en el contexto de los cambios de política económica del país, fue perfilando una mayor intervención del Estado para un mejor control y vigilancia de las instituciones de crédito.

En este sentido, puede decirse que la expropiación bancaria fue el primer paso para intentar reordenar y hacer congruente la regulación bancaria con la reforma administrativa que de manera continua se llevaba a cabo en el sector público. Se suponía que una medida de este tipo dotaría al Estado de la facultad plena para dirigir el crédito —y, desde luego, controlar por completo el sistema financiero— de una manera más efectiva, a las prioridades de la política económica y al financiamiento del proceso de desarrollo, conforme a la orientación que quisiera imprimirsele.

Jurídica y operativamente trajo consigo cambios estructurales e institucionales muy importantes en el sector bancario: se expidió la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; se concluyó la organización de los sindicatos bancarios, y se consolidó a los bancos reduciendo considerablemente el número de instituciones.

En el caso de la banca de desarrollo, también se realizaron una serie de ajustes cuyo objetivo general era apoyar el mantenimiento de la planta productiva, mediante programas y mecanismos especiales que inyectaran liquidez a las empresas y reestructuraran sus adeudos, además de las participaciones fiscales a los estados y el esquema de precios de garantías.⁴⁹

⁴⁸ Para una exposición más amplia y detallada, véase Carlos Tello. *La nacionalización de la banca en México*.

⁴⁹ Francisco Suárez Dávila. *Op. cit.* pp. 435-436.

Políticamente, la expropiación bancaria alteró la correlación de fuerzas existente entre el gobierno y los empresarios, al permitir al primero recuperar legitimidad ante los obreros, los sindicatos y la clase media, al tiempo que reveló también el alto grado de autonomía que el Estado puede poseer aun en momentos críticos.

Más que resolver un problema coyuntural, demostró la capacidad de maniobra y el poder de decisión del gobierno mexicano en condiciones sumamente adversas: frente a los intereses y el comportamiento pernicioso de un grupo de presión. Se consideró como la mejor opción, en su momento, para terminar definitivamente con la confrontación establecida entre el gobierno y el sector privado desde principios de los años setenta.

No obstante, si bien se puso en evidencia la fuerza estatal, de manera paradójica, significó también el último estertor de un paradigma histórico: el Estado de Bienestar. En efecto, ese hecho cerró un ciclo en la vida del Estado mexicano: la del modelo intervencionista, cuyo logro más relevante fue la articulación eficaz de varios objetivos contradictorios que involucraban disyuntivas sociales y económicas, combinando crecimiento económico, productividad y una tendencia más equitativa en la distribución del ingreso.

Con la nacionalización de la banca, las necesidades de reestructurar al Estado de manera que los límites de su autonomía quedaran redefinidos y aun restringidos, parecen haber sido apremiantes para la entrante administración de Miguel de la Madrid y, por supuesto, para la mayoría de los miembros de la iniciativa privada.

Independientemente de los costos económicos y financieros generados por las políticas prevalecientes entre 1970 y 1982, en términos de inversión social el saldo fue favorable: el índice de analfabetismo se redujo de 26 a 15 por ciento; el número de estudiantes inscritos desde preescolar hasta la educación superior pasó de 13 a 23 millones, y la infraestructura de los servicios sociales se incrementó notablemente, en especial, el sistema de salud llegó a atender a más de la mitad de la población.

El gran problema de las políticas económicas aplicadas en esos años estribó en inhibir la responsabilidad de los distintos sectores sociales por parte de un Estado absorbente que pretendió asumir y concentrar todas las iniciativas, al tiempo de acelerar el desarrollo económico sin disponer de los instrumentos adecuados ni tener el suficiente margen de maniobra para culminar con éxito sus acciones de cambio.

A pesar de la severidad con que suele criticarse este periodo es insoslayable el intento que se hizo de proteger el salario, promover el empleo y, en general, mejorar los rubros de servicio social, cuestiones de las que una gran parte de la población había sido excluida dentro de los beneficios económicos generados entre 1940 y 1970.

En este sentido, puede sugerirse una cierta analogía entre el sexenio echeverrista y la etapa cardenista en la medida en que se intentó reeditar un Estado poderoso por la vía de la ruptura con las normas prevalecientes durante el desarrollo estabilizador, pero con la diferencia de que nunca se buscó de manera decidida, la reincorporación de las masas en la construcción y definición del nuevo proyecto de desarrollo.

El no haber querido o podido cimentar un modelo de desarrollo, inclusive con un verdadero viraje hacia la izquierda, proporcionó —según Cypher— las condiciones y el escenario para el deslizamiento del país hacia una derechización. Tal vez, no se percibió cabalmente que el Estado, sus políticas, su papel y su poder se encontraban en un proceso de transformación fundamental del que se habría podido obtener valiosas lecciones.

Sin duda, el papel del Estado como árbitro y rector de las estrategias de desarrollo fue fundamental para explicar el rápido avance económico y las notables transformaciones registradas en México entre 1940 y 1980. El éxito se atribuye en buena medida a dos factores: de un lado, un conjunto de políticas gubernamentales bien definidas, ejecutadas y apropiadas para la acumulación de capital, y para la creación de la infraestructura necesaria que permitiera la expansión de las actividades productivas.

Por otro lado, la legitimidad gubernamental y el consenso político fueron esenciales para la implementación de los modelos, toda vez que las medidas de política económica adoptadas por los gobiernos mexicanos gozaron de la aceptación de amplios sectores de la población que veían en ellas la vía definitiva para encaminar al país hacia la modernización y el progreso material.

Aquí debe subrayarse que las periódicas adecuaciones de la administración pública contribuyeron de manera muy importante a generar la estabilidad necesaria para los modelos de desarrollo. Cada uno de ellos exigió órganos gubernamentales que resolvieran la creciente complejidad de un sistema en cambio constante, de modo que las reformas evitaron que los acontecimientos económicos y sociales rebasaran a los gobiernos mexicanos.

Si bien la desigualdad —problema por demás añejo en la sociedad mexicana— no pudo ser erradicada, por lo menos sus efectos no eran tan acentuados como en la actualidad, pues el nivel de vida de las grandes mayorías se mantenía sin grandes alteraciones dentro de un cierto rango.

En otras palabras: los beneficios producidos por el crecimiento económico fueron distribuidos —o, por lo menos eso se intentó, vía un alto gasto social— de mejor manera que en años anteriores, siendo recibidos por la gran mayoría de la población; hecho nada desdeñable en comparación con los esfuerzos que en ese sentido se emprendieron —aunque por supuesto con otros métodos— a partir de los años ochenta.

LA BANCA DE DESARROLLO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

3.1. La reforma del Estado mexicano

3.1.1. La estrategia de desarrollo

Si bien es cierto que la llamada reforma del Estado se hizo más explícita durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, cuando se convirtió en bandera de gobierno y en el eje de sus políticas, objetivos y lineamientos, no lo es menos que ello fue la consolidación y consumación de un proceso cuyas raíces se encuentran en el gobierno inmediato anterior.

De ahí, la pertinencia —para efectos de este trabajo— de hacer un somero recuento de algunas medidas emprendidas en relación con el sistema bancario durante el sexenio de Miguel de la Madrid, antes de abordar de lleno la estrategia de desarrollo adoptada durante el periodo 1988-1994.

Aunque es común responsabilizar a la crisis mundial de 1982 como el principal factor que originó los grandes cambios ocurridos en el país desde entonces, lo cierto es que tal fenómeno puso de relieve graves y perniciosos problemas y contradicciones que evidenciaban el agotamiento no sólo del patrón de desarrollo hasta entonces vigente, sino incluso, del sistema de relaciones político-sociales emanado del texto constitucional de 1917.

José María Calderón explica la crisis en México como consecuencia del choque entre las necesidades de *racionalidad económica* —innovación económica y tecnológica— del capitalismo, y las necesidades de legitimación del sistema político y de sus manifestaciones de capacidad de dirección sobre la sociedad.¹

Al ser la crisis resultado de la confluencia de variables de origen tanto externo como interno, las medidas adoptadas para enfrentarla, obedecieron a esa doble vertiente: apertura al exterior; expansión económica hacia afuera; redimensionamiento del Estado, y un proyecto de modernización. Internamente, puede decirse que los cambios propuestos giraron en torno a dos temas: la revisión de la participación del Estado en la economía —el Estado frente al mercado—; y la participación de la sociedad en la vida pública —el Estado frente a la sociedad—.

En el primer caso, de acuerdo con el punto de vista estatal, se trataba de edificar, a través de las reformas, una economía más moderna, exportadora, fuertemente privatizada, integrada a un mercado internacional, con grandes márgenes de eficiencia y con una planta productiva competitiva.

¹ José María Calderón Rodríguez. "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia" en Esthela Gutiérrez Garza (coord.) *Testimonios de la crisis*, vol. 2, *La crisis del Estado de bienestar*. p. 86.

La situación de un mercado interno cerrado, protegido y subsidiado se troca por una apertura al comercio y a la inversión extranjera; de un aumento sistemático del gasto público se pasa a un estricto control y aun a su reducción; de una economía controlada en gran medida por el Estado se cambia a una privatización radical de la misma en la que predominan las fuerzas del mercado.

Para ello era preciso reducir los ámbitos de acción del Estado, construyendo su presencia sólo a determinadas áreas definidas en función de las prioridades y estrategias derivadas del proyecto de modernización.

El redimensionamiento del Estado se sustenta en la tesis de que la fortaleza y eficacia de éste no reside necesariamente en la cantidad de propiedades que posea; por el contrario, un Estado grande implicaría un debilitamiento de la rectoría estatal, es decir, a partir de cierto límite se encuentra una relación inversa entre el tamaño del Estado y su capacidad de gestión económica y social.

En consecuencia, el Estado tenía que desprenderse de lo secundario, de aquéllo susceptible de ser manejado por los particulares, para estar en condiciones de cumplir a cabalidad con sus responsabilidades esenciales: construcción de infraestructura, administración de justicia, seguridad pública, servicios básicos, el desarrollo social en general.

Esta política respondía según Cristina Puga y Constanzo de la Vega² a las fuertes presiones de los empresarios que imputaban a las empresas paraestatales el ser sinónimo de corrupción, despilfarro, burocratismo e ineficiencia, siendo por tanto, el principal factor de deterioro de las finanzas públicas, por lo que demandaban la cesión de esas empresas al sentirse con capacidad económica y técnica para hacerse cargo de ellas.

Detrás de estas demandas subyace el sofisma de que las empresas manejadas por el Estado son intrínsecamente ineficientes y dilapidadoras de recursos, mientras que las administradas por el sector privado son necesariamente eficientes, cuando ambas empresas obedecen a objetivos distintos y operan la mayoría de las veces bajo un esquema de complementariedad y no de competencia.³

² Cristina Puga y Constanzo de la Vega. "Modernización capitalista y política empresarial" en Esthela Gutiérrez Garza (coord.). *Testimonios de la crisis*, vol. 4, *Los saldos del sexenio (1982-1988)*. p. 242.

³ Véase Benjamin Retchkiman. *Aspectos estructurales de la economía pública*. pp. 295-352 y Casar y Peres. *Op. cit.* pp. 178-184. Estos últimos autores encontraron que en 1965 la productividad industrial (valor de la productividad por trabajador) en el sector paraestatal fue 35 por ciento mayor que la de todas las empresas industriales mexicanas del sector privado, llegando todavía en 1981, en el umbral de la crisis, a ser 5 por ciento mayor. Además concluyen que el origen de aproximadamente 50 por ciento de las empresas paraestatales existentes hasta 1984, se encuentra en fracasos de inversiones privadas, es decir, empresas absorbidas por el Estado para salvaguardar fuentes de empleo y producción.

Pero es tal vez la gradual eliminación del cerco proteccionista que había caracterizado a la economía mexicana por más de cuatro décadas, la medida más significativa de esta nueva estrategia de desarrollo.

El razonamiento de esta disposición es sencillo: el excesivo proteccionismo había propiciado y solapado una industria atrasada e ineficiente, por lo que para insertar eficazmente a México en el mercado mundial se requería modernizar la planta productiva, induciendo una mayor competitividad, productividad y eficiencia de la industria nacional, lo cual se lograría mediante la apertura comercial.

Por añadidura, se asumía que la clase empresarial mexicana había madurado y era eficiente, por lo que estaba en mejores condiciones de aprovechar los espacios que el Estado dejara en la economía y por lo tanto, los grados de protección que requirió la industria nacional en sus orígenes, resultaban injustificados.

A raíz de estas medidas cuya repercusión más palpable es la emergencia del empresariado como sujeto de interlocución con una gran influencia, y sobre todo, con base en el discurso gubernamental, se ha argumentado que el Estado se ha alejado relativamente rápido de su inveterada postura intervencionista desliziándose hacia una economía social de mercado.

Si se comparan las demandas empresariales de los últimos veinte años con el proyecto defendido y puesto en práctica desde 1982 se encuentran notables coincidencias. Si bien en un principio el perfil del modelo no era tajantemente neoliberal, sí hay una tácita aceptación deliberada o inconsciente, de los principales postulados del empresariado, grupo social que se apuntaba como el beneficiario central toda vez que se esperaba con ello, reconciliar al gobierno con el sector privado, en el contexto de una nueva relación entre Estado y sociedad.

Efectivamente —y esto explica el segundo tema—, la crisis reveló no únicamente el agotamiento natural de un modelo de acumulación, sino también de los modos tradicionales de encuadrar y dirimir los conflictos de interés.

En los últimos cinco lustros, la sociedad mexicana ha vivido un paulatino y creciente proceso de complejidad y diferenciación que conlleva modificaciones en la naturaleza y amplitud de las demandas y exigencias sociales, lo cual rebasa los confines del andamiaje estatal, haciendo inoperantes los arreglos institucionales prevalecientes desde principios de siglo.

Aunado a este proceso, la exacerbada expansión del Estado comenzó a mermar la capacidad de respuesta del mismo, tanto para atender sus responsabilidades fundamentales, como para innovar y encontrar fórmulas viables y válidas que permitieran la estabilidad del sistema y encauzaran las crecientes exigencias e intereses de la sociedad.

La reforma del Estado obedece entonces, a la necesidad de adecuarse a una sociedad más plural, diversificada, urbanizada y politizada que reclama mayores y nuevos espacios de participación. Empero, las propuestas de cambio no surgen de la base social, sino que son impuestas *desde arriba*

por una nueva clase política, la cual les imprime su propio rumbo y ritmo conforme a sus propios intereses. Así como el Estado es producto de la organización de la sociedad, con la reforma del Estado se esperaba a su vez, generar transformaciones en la sociedad.

La modernización se presentaba como la solución más adecuada desde el punto de vista gubernamental para los problemas que aquejaban al país, convirtiéndose en objetivo general del Estado y de la sociedad, por lo que debería alcanzarse por encima de los intereses particulares de cada clase o grupo social.

Modernización económica, política, social, en suma, un concepto que debe permear todos los ámbitos de la vida nacional, pero que con el transcurso del tiempo se constata sólo en el plano económico y no necesariamente en el político.

Ciertamente los principales cambios se dieron alrededor de las cuestiones de orden económico por ser los problemas de esta índole los más apremiantes; sin embargo, la instrumentación y operación de tales modificaciones significó una "transformación de grandes dimensiones en las estructuras de la distribución de la riqueza nacional, en la estructura de las clases y en el reparto social del poder".⁴

Esta estrategia adoptada por el Estado mexicano marca una inflexión respecto a el patrón histórico de desarrollo que había seguido el país; representa la metamorfosis de un paradigma de relaciones económico-políticas en un sistema de alianzas articulado sobre bases radicalmente distintas.

Visto en retrospectiva, el sexenio de Miguel de la Madrid fue un periodo de transición en el que se distinguen dos etapas: la primera abarca de 1982 a 1985 con cambios graduales en los que aún perviven los ideales revolucionarios; y la segunda va de 1985 a 1988 cuando las políticas públicas se perfilan ostensiblemente de naturaleza neoliberal, enfatizando las privatizaciones y la apertura de la economía mexicana y dejando de lado los ideales de la Revolución mexicana.

Con Carlos Salinas de Gortari, el proyecto de modernización se refuerza ideológicamente al amparo del llamado liberalismo social, concepción política que se reclama heredera de la vertiente más arraigada del pensamiento político del país; que se atribuye a sí misma auténtica y eficaz para la transformación del país, en tanto apela a una tradición cultural que recoge elementos enraizados en la historia política de México, provenientes tanto de la época de la Reforma como de la Revolución.

Con el liberalismo social se pretende reformar al Estado cambiando los criterios con que opera el gobierno en los asuntos públicos: de un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado y protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.⁵

⁴ José María Calderón. *Op. cit.* p. 88.

⁵ Juan Rebolledo Gout. *La reforma del Estado en México.* p. 39.

Lo que esta propuesta cuestiona son las reglas, usos y prácticas del aparato estatal en relación con la sociedad. La premisa fundamental es fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad para poder cumplir los ingentes objetivos nacionales; ello se logrará —desde la perspectiva del liberalismo social— con un Estado acotado, imparcial y promotor.

En esencia, el redimensionamiento del Estado supone una mayor participación social, en concomitancia con un modelo de desarrollo cuyo motor son las empresas y las inversiones del sector privado y en el que el Estado se limita a la formulación y aplicación de políticas indirectas que guíen la economía y apoyen el desarrollo.

Dado que las fuerzas del mercado predominan bajo este esquema, al Estado se le asigna un papel de agente complementario: regulador, conductor y promotor de las actividades productivas, así como coordinador y concertador con los sectores privado y social.

Cuando se habla de reforma del Estado habría que hacer algunas precisiones: en virtud de que el Estado no es más que una abstracción, algo que no se puede ver ni sentir, es impropio decir que con la desincorporación de empresas públicas se reduce su tamaño; lo que sí disminuye, en cambio, es el sector paraestatal, es decir, la administración pública.

Frecuentemente, y de manera equivocada, por ser las privatizaciones el efecto más palpable, se identifica el proceso de reforma del Estado con los cambios producidos en la esfera de acción económica del Estado, cuando eso sólo representa un aspecto parcial de la reforma. Conceptualmente, el proceso es mucho más amplio: incluye cambios en los arreglos institucionales a nivel del sistema político, la administración pública, el sector paraestatal y el pacto constitucional, por mencionar algunos ejemplos.

Por consiguiente, la reforma del Estado no significa una reducción de su tamaño, sino una redefinición de sus funciones, sobre todo en el campo económico, donde existe un conjunto de necesidades básicas para impulsar el crecimiento y el desarrollo, cuya responsabilidad primordial es del Estado, y que no serán resueltas por la economía de mercado.

3.1.2. La modernización económica y financiera

A pesar de las profundas transformaciones implantadas en el sistema económico durante la administración delamadridista, persistían dos problemas que se habían agudizado: la economía se estancó y la inflación alcanzó niveles exorbitantes. En ese contexto se originó uno de los principales objetivos del régimen salinista: la recuperación económica con estabilidad de precios.

La recuperación y posterior consolidación del crecimiento económico residía en una estrategia cuyos lineamientos generales eran: a) estabilización continua de la economía; b) ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y c) modernización económica.⁶

⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 57.

Cada uno de ellos englobaban, a su vez, un conjunto de políticas en cuyos ámbitos descansaban una serie de acciones tendientes a propiciar el saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas y una asignación más eficiente de los recursos.

La modernización económica implicaba un sector público más eficiente para satisfacer los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que permitiera y fomentara las actividades productivas; una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo, y un uso adecuado de tecnologías propias y externas.⁷

Ello requería una serie de cambios estructurales que, en lo que al sector público concierne, significaban básicamente: la continuación de la reestructuración del sector paraestatal; su sujeción a la atención de las áreas estratégicas y prioritarias en lo que a empresas y gasto público se refiere, y la remoción de obstáculos fiscales, administrativos y comerciales para favorecer la actividad de los particulares.

Dentro del contexto de la reforma del Estado, la modernización financiera aparece como un programa de rectoría económica tendiente a cumplir con dos objetivos básicos: acrecentar la generación del ahorro nacional para canalizarlo de manera eficaz y oportuna hacia actividades productivas y ser capaz de apoyar y promover la productividad y competitividad de la economía nacional.⁸

El incremento del nivel de ahorro interno era un propósito fundamental toda vez que se partía de la premisa de que la estrategia de desarrollo, para tener viabilidad, habría de sustentarse en recursos propios, en lugar de depender del financiamiento externo dadas sus negativas consecuencias.

Además, la política de financiamiento del desarrollo pretendía hacer más eficaz la distribución de esos recursos, bajo criterios de selectividad y rendimiento social. Un elemento fundamental para ello era la modernización del sistema financiero en sus distintas modalidades, instituciones e instrumentos.

El proceso de modernización financiera abarcó dos vertientes principales: la primera, fue la liberación de los mercados financieros, esto es, la eliminación gradual de las restricciones sobre tasas de interés, plazos de operaciones pasivas, montos y requisitos de inversión, quedando todo a discreción de las propias instituciones y bajo las reglas del mercado.⁹

⁷ *Ibid.* pp. 69-70.

⁸ Guillermo Ortiz Martínez. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. pp. 36-37.

⁹ Guillermo Ortiz Martínez. "VI Reunión Nacional de la Banca" en *El Mercado de Valores*, núm. 17, septiembre 1 de 1990. pp. 10-11.

La segunda vertiente involucraba reformas al marco jurídico y cambios en la estructura al interior de las instituciones, con los objetivos de disminuir la regulación excesiva, al tiempo de mejorar la supervisión sobre el sistema financiero, y flexibilizar su operación, propiciando la innovación y desarrollo de instrumentos y mecanismos de intermediación.

La modernización financiera implicaba la transición de un sistema financiero condicionado significativamente en su operación por la intervención gubernamental, a un adecuado ejercicio de regulación, orientación y vigilancia del sistema en su conjunto.

El planteamiento consistía en el otorgamiento de una mayor autonomía de gestión para los intermediarios, pero en función de una mejor capacidad de supervisión por parte de las autoridades, lo que conllevaba eliminar traslapes y duplicidad de atribuciones y funciones.

Más específicamente, el esquema de modernización financiera comprendía las siguientes acciones:

- Restablecimiento del régimen mixto de banca y crédito y creación de grupos financieros;
- Fortalecimiento del mercado de valores;
- Modernización de las organizaciones y actividades auxiliares de crédito, y
- Modernización de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.¹⁰

De estos cuatro puntos, interesa destacar el primero y el último de ellos. Como continuación de las reformas realizadas en 1989 al sistema financiero mexicano, en 1990 se efectuó una trascendental reforma constitucional a los artículos 28 y 123 para cambiar el régimen de propiedad bancaria, introduciendo nuevamente la participación del sector privado en el capital de la banca comercial.

Elemento clave en la modernización del sistema financiero, la desincorporación bancaria del sector público se sustentaba en tres razones fundamentales:

- la impostergable necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos tales como: la atención a las necesidades sociales de la población y el incremento de su bienestar;
- el cambio profundo en las realidades sociales de nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del Estado e, incluso, del sistema financiero mismo, habían modificado de raíz, las circunstancias que explicaron la estatización de la banca;
- la necesidad de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo.¹¹

¹⁰ Germán Sandoval Faz. "Fuentes de financiamiento del desarrollo" en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 34. pp. 10-11.

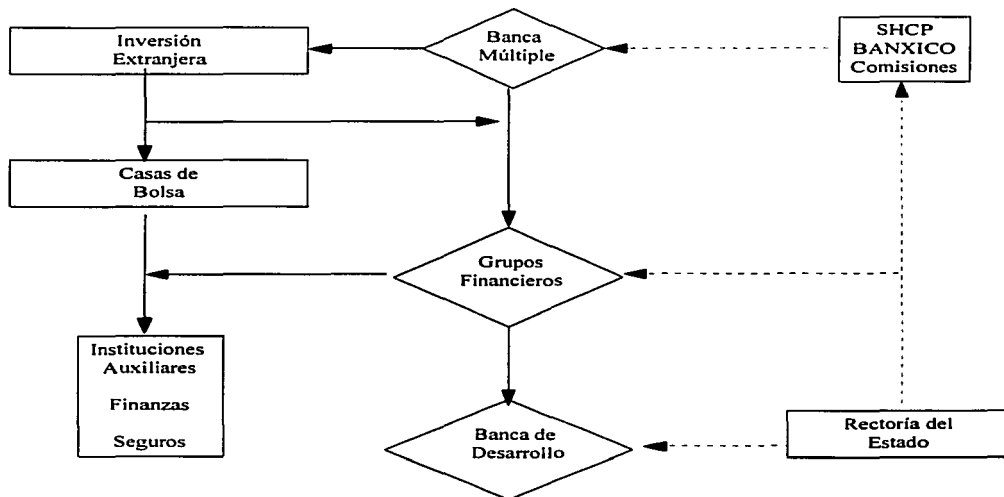
¹¹ "Iniciativa Presidencial para Restablecer el Régimen Mixto de Banca y Crédito" en *El Mercado de Valores*, núm. 10, mayo 15 de 1990. pp. 3-4.

Una cuarta razón implícita en las tres anteriores es la política-ideológica; es decir, el trasfondo de esos cambios es el conjunto de ideas y postulados sostenidos por el grupo gobernante, de manera que forman parte de una concepción política que se considera la más adecuada, en ese momento, para alcanzar los objetivos nacionales.

La reprivatización de la banca se inscribe dentro del proceso de transición de un Estado interventor a uno regulador, el cual se fundamenta en su capacidad de conducir, promover y regular en función del interés general, la libre actividad de los particulares. Se basa en la seguridad de que el Estado cuenta con los medios suficientes para poder ejercer en condiciones de mayor firmeza y aptitud, la rectoría económica.

Como consecuencia de la reforma constitucional se conformó un nuevo marco jurídico e institucional que regula tanto los términos en que el Estado habrá de ejercer su rectoría sobre el sistema bancario como la formación de las agrupaciones financieras mexicanas.

GRÁFICA III.1 Esquema de la rectoría del Estado en materia financiera



FUENTE: "Se formaliza la privatización bancaria" en *El Mercado de Valores*, núm. 15, agosto 1 de 1990.

La Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que sustituye a la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito expedida en 1985, define las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento; establece disposiciones para un desarrollo sano y equilibrado del sistema bancario, así como para que sus instituciones se ajusten a correctos usos y prácticas bancarias, y prescribe las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Un aspecto a subrayar es que por primera vez en la legislación bancaria, se incluye un capítulo especial para la banca de fomento. Esto se explica porque aun cuando el Estado renuncia a su exclusividad en la prestación del servicio de banca y crédito, es conveniente mantener la participación del mismo en dichas instituciones, como parte de una estrategia global de conducción y rectoría en materia bancaria.

De este modo, el Estado ejercería la rectoría económica en el ámbito financiero a través del fortalecimiento de la banca de desarrollo, así como de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero, a saber: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

3.1.3. El Estado y la banca de desarrollo

A raíz de la estatización bancaria, el sistema financiero mexicano sufrió una profunda reestructuración jurídica y operativa, cuyo cambio más trascendente fue la inserción de la banca dentro de un programa de gobierno más amplio.

Con la incorporación del servicio público de banca y crédito al artículo 28 constitucional como actividad exclusiva a cargo del Estado, junto con las reformas a los artículos 25 y 26, se legitimó a la banca como instrumento de la rectoría estatal, al quedar integrada al Sistema Nacional de Planeación y, por ende, a la estrategia de reordenación económica y financiera planteada en el PND 1983-1988 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 (Pronafide).

Entre los puntos relacionados con la reordenación económica destacaba la necesidad de reorganizar las instituciones de crédito para asegurar su efectivo control por parte de la nación, a través del Estado y con la participación de la sociedad en su manejo y evaluación, con el fin de que el financiamiento de las prioridades del desarrollo nacional se realizara en forma apropiada y equitativa.

Con este objetivo se procedió a reestructurar la banca estatizada bajo criterios generales tales como: la organización de los diferentes bancos en grupos financieros; una mayor coordinación de dichos bancos con las instituciones nacionales de crédito, y una más amplia utilización del financiamiento preferencial de los fideicomisos de fomento.

La intención de propiciar una mayor participación social en el proceso de desarrollo mediante el manejo y la evaluación de los recursos crediticios, se tradujo en la reprivatización de un tercio de las acciones del capital social de los bancos expropiados, y en la transferencia de los activos financieros

no bancarios —aseguradoras, afianzadoras, sociedades de inversión, casas de bolsa— al sector privado.

En cuanto al control, éste adquirió un nuevo matiz: si antes de la estatización bancaria existía un control indirecto sobre la banca, con dicha medida el Estado asumía un control total de todo el sistema financiero y específicamente del bancario. Paradójicamente, este control directo no reflejó el carácter interventor estatal, ya que se orientó más hacia un control de tipo normativo-indicativo, tendencia acentuada durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Tal tendencia se sustenta en la tesis de que el Estado no necesariamente debe intervenir de manera directa dentro del sistema financiero, ni ser propietario de las instituciones que lo conforman para garantizar su control, sino más bien asumir la rectoría del mismo, apoyado en una rigurosa normatividad que posibilite el establecimiento de mecanismos de información, de supervisión y de inspección y vigilancia.

El Estado, en su tarea rectora del desarrollo del sistema bancario mexicano, tiene como propósito promover que éste oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, y su consecuente canalización a una amplia cobertura regional, para propiciar a la vez, la descentralización de dicho sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Frente a este enfoque modernizador que rebate las funciones patrimonialistas del Estado para buscar racionalizar sus funciones, atribuciones y competencias, la banca de desarrollo asume el carácter de brazo ejecutor de la rectoría financiera y reafirma su papel impulsor del desenvolvimiento integral del país.

En congruencia con la nueva función que se le asigna al Estado, la banca de fomento ya no interviene directamente en la promoción de diversos sectores, sino que funge como agente inductor que pretende modificar conductas de los agentes productivos. Más que alterar estructuras como tradicionalmente lo había venido haciendo, el Estado a través de estas instituciones busca modelar comportamientos, en especial el del sector empresarial.

Esto es lógico, pues ante el acotamiento estatal quienes deben asumir la responsabilidad central de impulsar la actividad económica son los miembros del sector privado, lo que no significa que las acciones del Estado desaparezcan, más bien su actividad adquiere otro matiz y por tanto, la formulación e implementación de sus políticas descansa en un enfoque diferente.

Bajo ese contexto, el enfoque, los alcances y el sentido de las políticas estatales de financiamiento experimentan cambios que se manifiestan en tres dimensiones:

Primera, las acciones de fomento y respaldo ya no atañen exclusivamente al Estado, sino que involucran a nuevos agentes como organismos del sector privado u organizaciones no gubernamentales.

Segunda, en concordancia con lo anterior, la participación del Estado ya no es en forma directa: la gestión de algunos programas se realiza desde el segundo piso, con la idea de inducir a los nuevos agentes a que se sumen al financiamiento del desarrollo.

Tercera, en el ámbito institucional —la banca de desarrollo— se plantea que sus intervenciones debieran ser de carácter transitorio, esto es, que a partir de cierto momento, sus apoyos se irán retirando progresivamente; en consecuencia, se elimina la idea de que el respaldo estatal debe ser permanente e ilimitado.

Si antes la banca de fomento solía concentrar sus recursos en un reducido grupo de entidades del sector público, ahora los destinatarios principales de los apoyos financieros que otorga son los sectores social y privado.

Con esta reorientación se pretende convertirla en un agente de cambio que impulse una transformación cualitativa con efecto multiplicador: canalizando créditos que impacten significativamente en el desarrollo de sectores y regiones, descentralizando actividades productivas y estimulando la inversión privada.

La banca de fomento, por lo tanto, puede constituirse en un instrumento político sumamente importante para propiciar el desarrollo del país: a través de su labor es posible cuidar y poner más énfasis en los aspectos cualitativos del desarrollo, los cuales en un contexto de libre mercado suelen quedar relegados, o incluso pasar inadvertidos.

Mario López Espinosa precisa ocho directrices que debieran orientar la acción de fomento de la banca de desarrollo en el marco del proceso de globalización y como parte de lo que él llama una estrategia de desarrollo empresarial:

- 1) El Estado, a través de la banca de fomento, deberá orientar, promover y respaldar las iniciativas empresariales, pero no sustituir ni desplazar la acción emprendedora del sector privado.
- 2) El sentido de su acción de fomento debe basarse en un enfoque integral y multisectorial, que considere la interrelación estructural que existe entre los diversos sectores de actividad económica, a efecto de impulsarlos de manera conjunta y simultánea.
- 3) Sus apoyos debieran enfatizarse en desarrollar de manera oportuna y adecuada las ventajas inherentes de las empresas pequeñas, fundados en el principio de que con independencia de su tamaño, las empresas son absolutamente capaces de participar en el proceso de modernización y de sustentar su permanencia en los mercados sobre las bases de su respectiva competencia.
- 4) De manera similar, debe respaldar a las microempresas propiciando que tengan las mismas oportunidades y apoyos que las empresas mayores, para que puedan evolucionar e integrarse —en muchos casos— a la economía formal, ya que son un elemento de gran importancia para el combate a la pobreza y al desempleo.

- 5) Un aspecto relevante en el diseño y promoción de sus acciones es el respaldo que debiera otorgar a las empresas que contribuyan a la protección ecológica y al mejoramiento del medio ambiente, así como inducir al sector empresarial en su conjunto, a que asuman ese compromiso.
- 6) Sus acciones deben impulsar la desconcentración de instalaciones productivas de las zonas urbanas hacia parques industriales y distritos de especialización y concentración empresarial, de manera que se construya una infraestructura que contribuya a configurar un desarrollo regional más equilibrado.
- 7) La labor de fomento debiera llevarse a cabo en función de las iniciativas, compromisos y resultados que demuestren los propios empresarios, esto es, un principio de proporcionalidad en el que los apoyos especiales se otorguen en la medida que los empresarios sean eficaces y cumplan con sus obligaciones y responsabilidades.
- 8) Uno de los grandes desafíos en el desempeño de la banca de desarrollo es la búsqueda de un equilibrio entre su eficiencia, rentabilidad y autosuficiencia, por una parte, y su efectiva contribución al desarrollo, por la otra, de modo que su operación no se vea restringida por falta de recursos, pero no por ello, descuidar los propósitos de desarrollo.¹²

Si lo que predomina ahora son los mecanismos del mercado, los cuales sin embargo, está comprobado que por sí solos no garantizan de manera óptima y adecuada beneficios sociales, son imperativas acciones de gobierno para lograr objetivos no sólo de orden económico como el crecimiento del PIB, sino también de carácter social: combate a la pobreza, distribución de la riqueza, bienestar social, entre otros.

Por tal motivo, el radio de acción de los bancos gubernamentales se ubica en aquellos sectores, regiones y actividades consideradas prioritarias en razón de su relevancia en términos sociales y económicos. Generalmente, la naturaleza de los proyectos que pueden impulsar las áreas prioritarias es de larga maduración, por lo que entrañan mayores riesgos y altos costos que requieren ser financiados con captación de largo plazo proveniente del ahorro social y de fuentes institucionales.

De ahí la importancia que reviste el papel de los bancos de fomento, cuyos apoyos de carácter especial y preferencial podrían atenuar los costos y repercusiones que traen consigo los cambios tan acelerados del proceso de globalización.

Por consiguiente, la intervención del sector público en los mercados de crédito se justifica plenamente, porque permite proporcionar recursos ya sea en forma directa, o bien, mediante mecanismos que les den acceso a los recursos, a agentes económicos desatendidos o marginados de los sistemas formales de financiamiento.

¹² Mario López Espinosa. "El papel de la banca de desarrollo en la estrategia empresarial" en *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero de 1996, pp. 14-18.

El marco de referencia para las estrategias desplegadas por la administración pública en el terreno financiero, y en particular el papel de la banca de desarrollo durante la pasada administración, estaba constituido por el PND 1989-1994, en cuyos dos de sus grandes objetivos —alentar la recuperación económica con estabilidad de precios y elevar el bienestar de la población— quedaban implícitas las acciones inherentes a las instituciones de fomento del Estado.

De manera más específica, los lineamientos que enmarcaban la función de estas instituciones en apoyo a sus respectivos sectores se plantearon en los programas sectoriales de mediano plazo. Sus acciones estuvieron enfocadas a coadyuvar al cumplimiento de una de las metas señaladas en el PND en materia de financiamiento del desarrollo: modernizar sustancialmente al sistema financiero para ampliar la disponibilidad de recursos y canalizarlos con eficiencia y oportunidad hacia la inversión productiva.

Según el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 (Pronafide), el desarrollo del país debería fincarse en el ahorro interno, especialmente el proveniente del sector privado, para evitar las negativas consecuencias generadas por la participación mayoritaria del ahorro del sector público, que obligó a acudir a los recursos del exterior.

El ahorro interno debía ser la principal fuente de financiamiento para las inversiones públicas y privadas, mientras que el uso de los recursos externos tendría que reducirse paulatinamente, desempeñando una función complementaria.

En ese contexto, se realizó la reprivatización de la banca comercial bajo el supuesto de que al transferirla a los particulares su operación se volvería más eficiente, lo que permitiría incrementar la captación del ahorro privado; por su parte, la banca de desarrollo sería la encargada de cuidar que esos recursos se asignaran de manera eficaz, concretamente a las áreas prioritarias.

Se delinearón así las funciones correspondientes a cada tipo de banca, estableciéndose para la banca de fomento un papel complementario al de la banca comercial, lo que no era sino el reflejo de uno de los efectos de la reforma del Estado: la idea de que las acciones gubernamentales deben propiciar y apoyar un entorno adecuado para las actividades de los particulares.

3.2. Características de la banca de desarrollo en México

3.2.1. Concepto de banca de desarrollo

El concepto *banca de desarrollo* se integra por dos términos: *banca* y *desarrollo*, los cuales pueden analizarse por separado y con base en ello, intentar definir tal concepto.

Los bancos son instituciones mercantiles que como cualquier otro tipo de negocio o empresa, buscan obtener ganancias en su operación. Trabajan con una mercancía singular: el dinero, que al igual que otras mercancías, tiene un precio: la tasa de interés.

Con el dinero realizan dos operaciones principales: por un lado, lo reciben en depósito, y por otro, lo prestan, actuando así como intermediarios entre los flujos de ahorro y las inversiones. Lo anterior es aplicable tanto a la banca múltiple como a la de desarrollo.

Si bien es cierto que esta última se limita a facilitar el acceso al servicio de banca y crédito a agentes de determinadas áreas o actividades de la economía, propiciando en ellos el hábito del ahorro y el uso de ese servicio, ello no significa que dichos bancos no puedan o no deban perseguir el objetivo antes indicado.

Pero mientras el banco tradicional tiene por objeto captar el ahorro de la sociedad para ponerlo a disposición de las necesidades financieras de la población, obteniendo por ello una ganancia, el propósito fundamental de la banca de desarrollo consiste en financiar actividades y proyectos productivos que a pesar de tener una importancia clave para el país, no son atendidos por la banca comercial.

Desarrollo es un término utilizado inicialmente por la teoría económica y, en especial, por la teoría del desarrollo. En los ámbitos social y económico alude a un continuo proceso de mejoramiento en todos los órdenes, cuya finalidad es alcanzar un estadio de progreso para el hombre y la sociedad.

Más que un mero crecimiento económico, es un proceso de cambio integral tendiente a lograr mejores niveles de vida para la población. En este sentido, la idea de desarrollo se vincula con la de proyecto nacional, entendido éste, como el conjunto de propuestas y medios que configuran un modelo de país que se desea hacer realidad.

Aun cuando la actual Ley de Instituciones de Crédito no define el concepto de banca de desarrollo, sí aporta algunos elementos que la identifican:

1. Un primer elemento a destacar es que los bancos de desarrollo son intermediarios financieros de carácter bancario, al señalar dicha ley que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que serán la banca múltiple y la banca de desarrollo.

Según la misma ley, dicho servicio consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional, para su colocación en la población mediante actos causantes de pasivo directo o contingente (art. 2).

En otras palabras: el objetivo general de ambos tipos de instituciones es actuar como intermediarios financieros entre los agentes económicos superavitarios y aquellos con insuficiencia de recursos para llevar a cabo sus actividades, al movilizar el ahorro en el mercado a través de operaciones bancarias activas y pasivas.

2. Si bien las instituciones financieras de fomento realizan las típicas operaciones bancarias, la ley (art. 47) les autoriza a efectuar, además, aquellas operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios.

Esto en razón del principio de especificidad y especialidad sectorial que las caracteriza: su propósito es financiar a un grupo-objetivo encomendado en su respectiva ley orgánica, y considerado prioritario para la actividad económica nacional. Por consiguiente, tienen finalidades públicas que las leyes les asignan, siendo su objeto esencial fomentar el desarrollo global del país, a través del apoyo a sectores o áreas generalmente marginados de los servicios crediticios bancarios, pero con una relevancia crucial para el progreso nacional.

3. Derivadas de su especialidad, la banca de desarrollo tiene modalidades peculiares en sus operaciones, lo cual se denota principalmente, en el otorgamiento de créditos que involucra condiciones preferenciales: tasas de crédito más bajas que las prevalecientes en el mercado; se atiende más a la viabilidad del proyecto que a sus garantías; plazos mayores para el pago de créditos.

El financiamiento preferencial frecuentemente ha estado vinculado con el subsidio, que es un mecanismo utilizado por el Estado para apoyar ciertas áreas o sectores que no podrían desarrollarse con la rapidez y magnitud que la política de desarrollo requiere. Por medio del subsidio bancario, el gobierno trata de compensar o reparar los rezagos que se producen durante el proceso de desarrollo, al buscar una más óptima asignación de los recursos para inducir con ello, un progreso más equilibrado en el país.

4. Además del otorgamiento de créditos, los bancos de fomento proporcionan servicios adicionales a sus usuarios: asesoría de proyectos, asistencia técnica, capacitación, provisión de garantías. Debido a estas actividades se habla del papel catalizador de la banca de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la asistencia técnica, la que puede enfocarse a nivel macroeconómico y microeconómico.

En el primer caso, se ocupa de la promoción de estudios, el desarrollo de instalaciones para dar capacitación y el apoyo a la creación o fortalecimiento de consultorías y/o ingenierías a nivel nacional o regional. En el segundo, brindando esa asistencia directamente con su propio personal

cuando esté en posibilidades de hacerlo, o bien efectuando una capacitación directa al personal que labora en los proyectos financiados por este tipo de banca.¹³

5. Otro rasgo de la banca de desarrollo es su carácter de entidades públicas en las que el gobierno federal es el principal, si no es que el único, aportante de capital para su constitución, cumpliendo con la función de apoyar financieramente la aplicación de las políticas de desarrollo.

Cabe señalar, sin embargo, que los organismos financieros de fomento no necesariamente deben ser de propiedad pública, pues en algunos países de América Latina existen instituciones de índole mayoritariamente privado. Pero en el caso de México, la banca de desarrollo invariablemente ha formado parte, desde sus orígenes, del sector público.

Algunos autores de distintas disciplinas han contribuido a precisar el concepto. Por ejemplo, para Pedro Galicia la característica fundamental que identifica a los bancos de fomento es el hecho de que combinan la condición de intermediarios financieros con la promoción del desarrollo.

Por una parte, los problemas de estos bancos se relacionan con la estructura y la dinámica de los mercados financieros y con los criterios técnicos bancarios de financiamiento de proyectos de inversión; y por otra, están estrechamente vinculados con los objetivos de las políticas de desarrollo diseñadas por la administración pública.¹⁴

Jorge Barrera Graf atribuye los siguientes elementos distintivos a la banca de desarrollo: a) admite especialidades; b) se le imponen operaciones adicionales que no se le asignan a la banca múltiple; c) tiene encomendada la atención de un sector de la economía; d) está sujeta a la posibilidad de una integración atípica de la parte privada de su capital social; e) existe la primacía de su ley orgánica sobre la legislación bancaria general; f) no le es aplicable el sistema general sobre diversificación de riesgos, y g) se le pueden asignar recursos fiscales para su derrama o para otros fines compatibles con sus funciones.¹⁵

Gerardo Gil Valdivia apunta que la banca de desarrollo es un intermediario financiero que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de las áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país.¹⁶

¹³ Pedro Galicia. "La banca de desarrollo marítimo" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. p. 47.

¹⁴ *Ibid.* pp. 48 y 49.

¹⁵ Antonio Prado Núñez. "Régimen jurídico de la banca de desarrollo industrial" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. p. 30.

¹⁶ Gerardo Gil Valdivia. *Aspectos jurídicos del financiamiento público*. p. 188.

Vistos todos estos elementos, se puede afirmar que la banca de desarrollo es un conjunto de organismos especializados de carácter financiero, creados por el Estado para satisfacer las necesidades crediticias de las áreas económico-sociales consideradas imprescindibles para alcanzar el progreso integral del país. Funge como un instrumento de redistribución del ingreso nacional, al canalizar adecuada y eficazmente el ahorro social a sectores o regiones desfavorecidos de los recursos necesarios para concretar sus proyectos de desarrollo.

3.2.2. Naturaleza, estructura y marco jurídico

Hasta ahora al referirse a los organismos financieros gubernamentales creados para financiar el desarrollo, se ha empleado más el término banca de fomento que el de banca de desarrollo, en virtud de que este último es relativamente reciente. El término, en efecto, surgió a raíz de las modificaciones jurídicas derivadas de la nueva legislación bancaria y crediticia, producto de la estatización bancaria.

Tanto la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito promulgada en diciembre de 1982 como la expedida en 1985 introdujeron conceptos nuevos como la transformación de los bancos en sociedades nacionales de crédito, esto es, instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las sociedades nacionales de crédito podían fungir como instituciones de banca múltiple, tarea que correspondía a los bancos expropiados, y como banca de desarrollo cuyas actividades tienen su referente en las labores de la banca de fomento.¹⁷

En otras palabras: el término banca de desarrollo no designa un nuevo tipo de institución, sino que se identifica con los diversos bancos gubernamentales organizados anteriormente como instituciones nacionales de crédito, las cuales constituyen el antecedente inmediato de la banca de desarrollo en México.

Otra novedad fue la creación de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAP) para constituir el capital de las nuevas sociedades de crédito. Los CAP's son títulos de crédito nominativos, divididos en dos series: la "A" que invariablemente representa el 66 por ciento del capital y que sólo puede ser suscrita por el gobierno federal; y la "B" que comprende el 34 por ciento restante y cuyos propietarios únicamente pueden ser personas físicas o morales mexicanas, siempre y cuando cuenten con cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros.

Con esta estructura se pretendía incorporar el principio de sociedad participativa al darle a diversos grupos de los sectores público, privado y social, la posibilidad de acceder con su capital a las instituciones del sistema financiero, a la vez que integrarse activamente a sus órganos de gobierno.¹⁸

¹⁷ Los conceptos cambiaron de banca privada a banca comercial y de banca nacional a banca de desarrollo.

¹⁸ *Reestructuración del sistema financiero*. Cuadernos de Renovación Nacional, vol. VIII. p. 32.

La Ley de Instituciones de Crédito de 1990 mantiene la distinción consignada en la ley anterior, entre instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, con la salvedad de que ahora bajo un esquema mixto, en el que las primeras son propiedad de particulares y las segundas pertenecen al Estado.

A diferencia de la banca múltiple que, como resultado de la reprivatización, cambió su estructura y su naturaleza jurídica tornándose en sociedades anónimas, los bancos de desarrollo conservan su naturaleza de sociedades nacionales de crédito, como parte integrante de la administración pública federal, pero con mayores facultades de decisión de sus órganos de gobierno y direcciones generales.

Por tanto, el capital social de los bancos de desarrollo continúa siendo representado por CAP's en los mismos términos ya descritos con anterioridad. Únicamente se agrega —en la ley— que la participación individual en certificados de la serie B se limita a 5 por ciento del capital de la institución, con excepción del gobierno federal y de las sociedades de inversión común.

En este sentido, los bancos de desarrollo son entidades caracterizadas por tener personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas y normadas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, mismas que son expedidas por el Congreso de la Unión.

Asimismo, en conformidad con los lineamientos y objetivos planteados tanto en el PND así como en los programas sectoriales derivados del mismo, deben formular anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, para someterlos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).¹⁹

Según el esquema de organización sectorial dispuesto en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a la SHCP como coordinadora del sistema bancario compete coordinar, evaluar y vigilar la operación de las sociedades nacionales de crédito.

Sobre estos aspectos, cabe mencionar que la LOAPF al referirse a las entidades del sector paraestatal, considera como empresas de participación estatal mayoritaria a las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50 por ciento del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

¹⁹ Artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.²⁰

De acuerdo con esta definición, se puede concluir que efectivamente las instituciones de banca de desarrollo son, en los términos del artículo 46 de la LOAPF, empresas de participación estatal mayoritaria, no sólo porque así lo mencione expresamente, sino también porque cumplen con los tres requisitos señalados.

En consecuencia, dichas instituciones deben observar obligatoriamente las políticas, prioridades, objetivos y metas establecidas en el PND y, particularmente, en el Pronafide, por ser ordenamientos concernientes al quehacer de la administración pública. E igualmente sujetarse a las normas de planeación, presupuestación, evaluación y control aplicables al conjunto de las entidades paraestatales.

En conformidad con el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, este último comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan, entre otros, las empresas de participación estatal mayoritaria.

Esto significa que al ser entidades públicas, las sociedades nacionales de crédito son vehículos de gasto público, en tanto una parte de los recursos que manejan provienen de transferencias presupuestales asignadas por el gobierno federal. Aunque esta situación tiende a revertirse con el cambio estructural registrado en los bancos de fomento, aún persisten en su perfil, algunos rasgos ligados a las disposiciones gubernamentales y no tanto a la lógica del mercado.

El control y la vigilancia sobre los bancos de fomento son ejercidos por la SHCP y la Comisión Nacional Bancaria (CNB), órgano desconcentrado de aquella dependencia. La única participación que la ley admite de otras dependencias está prevista en el artículo 44 de la Ley de Instituciones de Crédito, al señalar que el órgano de vigilancia de estas instituciones estará integrado por dos comisarios, uno de los cuales será nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef).

La SHCP dispondrá los lineamientos, medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada de los recursos de los bancos de desarrollo. Sin perjuicio de las sanciones que competen imponer a la Secogef, a la CNB corresponde la atribución de aplicar las disposiciones y sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), pues desde luego, los funcionarios y empleados de estas instituciones son servidores públicos sujetos a las disposiciones de dicha ley.

²⁰ Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este orden de ideas, si se considera la definición de crédito público contenida en el *Diccionario Jurídico* se puede observar un rasgo más de la banca de desarrollo que corrobora su carácter de entidad perteneciente a la administración pública:

“La connotación de público [del crédito] hace referencia, en particular, tanto a las diversas fuentes de financiamiento creadas por el Estado y que pone a disposición de los particulares, cuanto de los empréstitos que el propio Estado asume de fuentes exteriores, sobre todo.”²¹

El mismo texto señala que existe una gran variedad de créditos públicos: los directos, que ponen a disposición del acreditado o prestatario las sumas convenidas; los de aseguramiento o aval como los seguros agrícolas; o los especiales destinados a subvenciones o subsidios que estimulen la producción de ciertos bienes o la prestación de determinados servicios públicos.

Por lo tanto, los bancos de desarrollo son fuentes de crédito público ya que se ajustan a dicha definición en su doble acepción: primero, porque son organismos financieros creados por el Estado, cuyos destinatarios pueden ser una región, un sector, una actividad o un agente económico; y segundo, porque pueden fungir como agentes financieros del gobierno federal para captar recursos del exterior.

Puede decirse que fungen como proveedores de uno de los insumos más importantes para algunas de las actividades y procesos productivos del sistema económico: los créditos, que pueden financiar el inicio de una empresa, o bien, su crecimiento y expansión.

Por último, hay que mencionar que el marco jurídico que rige a la banca de desarrollo es sus respectivas leyes orgánicas, y de manera secundaria la Ley de Instituciones de Crédito; en su defecto le es aplicable la siguiente prelación: la Ley Orgánica del Banco de México, la legislación mercantil; los usos y prácticas bancarios y mercantiles; el Código Civil para el Distrito Federal y, por último, el Código Fiscal de la Federación. Aparte cuentan con un reglamento orgánico que contiene las bases que rigen su organización y funcionamiento, el cual para cada caso es expedido por la SHCP.²²

A excepción de Nacional Financiera, ninguno de los demás bancos de desarrollo había actualizado su ley orgánica pese a la larga existencia de la mayoría de ellos, e incluso, en el caso particular del Bancomext, jamás había tenido ley orgánica.

Acaso la explicación a esa omisión radique en que la creación y desenvolvimiento de tales organismos obedeció en buena medida, a situaciones casuísticas o coyunturales en las que era precisa la ayuda gubernamental. Además, las instituciones nacionales de crédito tampoco estaban

²¹ *Diccionario Jurídico*. pp. 776-777.

²² Artículos 6 y 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

sujetas a control alguno dado que habitualmente —salvo un intento en 1959— eran excluidas de los esfuerzos tendientes a sistematizar las actividades de los organismos de la administración pública.

Fue hasta 1986 cuando se reformaron las leyes orgánicas de Banobras, Banrural, Banco Nacional del Pequeño Comercio (Banpeco) —hoy Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI)— y del extinto Banco Nacional Pesquero y Portuario (Banpesca), y se emitió por vez primera, la del Bancomext; cabe referir que a finales del mismo año se publicó una nueva ley orgánica para Nafinsa que sustituyó a la de 1974.

En 1992 como parte del cambio estructural al que fueron sometidos los bancos de fomento, se modificaron sus leyes orgánicas orientándolas a precisar sus objetivos y atribuciones y a estimular el desarrollo de los sectores y actividades que les corresponde atender.

Actualmente el subsistema financiero gubernamental está integrado por dos tipos de instituciones: los bancos de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento económico. Los primeros son siete: Nafin, Bancomext, Banobras, Banrural, BNCI, Banjército y Financiera Nacional Azucarera; algunos de los fideicomisos más importantes son el FOVI, los FIRA y el FIDEC.²³

²³ Ley de Instituciones de Crédito.

CUADRO III. 1 Principales Instituciones Nacionales de Crédito

<i>Bancos de desarrollo</i>	<i>Año de creación</i>
Banco Nacional de Crédito Agrícola	1926
Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas ^a	1933
Nacional Financiera	1934
Banco Nacional de Crédito Ejidal	1935
Banco Nacional de Comercio Exterior	1937
Banco Nacional de Fomento Cooperativo ^b	1941
Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal ^c	1943
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	1946
Banco Nacional Cinematográfico ^d	1947
Banco Nacional de Transportes	1953
Financiera Nacional Azucarera	1953
Banco Nacional Agropecuario	1965
Banco Nacional de Crédito Rural ^e	1975

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Luis Malpica de Lamadrid. *Op. cit.*

^a Se transformó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) en 1966.

^b Esta denominación la adoptó en 1941, pues originalmente en 1937, se llamaba Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial; posteriormente, en 1979 volvió a cambiar de nombre a Banco Nacional Pesquero y Portuario (Banpesca), hoy desaparecido.

^c En 1986 se convirtió en el Banco Nacional del Pequeño Comercio, y en 1992 en Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI).

^d Liquidado en 1984.

^e Nació de la fusión de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal y Agropecuario.

3.2.3. Organización, operación y funciones

La administración de las instituciones de banca de desarrollo está encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos que sus propias leyes orgánicas establezcan.

De un análisis a las leyes orgánicas vigentes se desprende un esquema general cuyas constantes son las siguientes: el consejo directivo se integra por nueve miembros cuya mayoría —en algunos casos seis, en otros cinco— representan a la serie A de los CAP's, siendo designados por la propia ley; en tanto, el resto de los consejeros son nombrados por el Ejecutivo Federal entre personas de los sectores social y privado, o bien, de autoridades estatales y municipales.

En los casos de las designaciones de los consejeros suplentes que representen a la serie A, éstas se efectuarán por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP. Los titulares de la serie B, distintos del gobierno federal, integran una comisión consultiva que funciona bajo condiciones establecidas en el reglamento orgánico de cada institución.

El director general es nombrado por el Ejecutivo Federal vía el secretario de Hacienda, recayendo tal cargo en un ciudadano mexicano, de reconocida calidad moral, que haya prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio y cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia administrativa y financiera; los consejeros deben observar los mismos requisitos.

En cuanto a la vigilancia del órgano de gobierno, la Comisión Nacional Bancaria no cuenta con las mismas facultades de remoción y suspensión de funcionarios que tiene sobre la banca múltiple, ya que en el caso de la banca de desarrollo, no puede remover a los consejeros o al director general, sólo puede hacer una recomendación de remoción al Ejecutivo Federal.

De lo anterior se desprende el gran poder que el presidente de la República tiene sobre estos organismos financieros, pudiendo de manera discrecional crearlos, o nombrar o remover a sus funcionarios; es una muestra del acentuado presidencialismo del sistema político.

Para algunos juristas es un contrasentido que mientras el presidente crea a los bancos de desarrollo, el Congreso de la Unión apruebe y expida sus leyes orgánicas, pues argumentan que dada la importancia de estas instituciones, el Poder Legislativo debería decidir sobre su creación, fusión o extinción, en congruencia con lo dispuesto en la fracción X del artículo 73 constitucional.

Los bancos de desarrollo tienen la posibilidad de invertir en acciones de la serie A pertenecientes al capital social de las instituciones de banca múltiple, con el propósito de que con esas vinculaciones patrimoniales se facilite una adecuada complementariedad operativa entre bancos de desarrollo y bancos comerciales.

Aun cuando cada banco de desarrollo tiene su propio ámbito de competencia, obedeciendo sus actividades a las particularidades propias de cada caso, existe un cierto patrón general al cual deben ceñirse, que define su función en el marco del proyecto de desarrollo.

La estrategia de modernización del sistema financiero de fomento se sustentó en un cambio estructural que pasaba por cuatro acciones generales: modernización y fortalecimiento de las instituciones; adecuación de su marco jurídico; canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, y desincorporación de entidades cuyos objetivos originarios ya se cumplieron.²⁴

Tal vez el primer punto era el más relevante dadas sus implicaciones: la revisión integral de las funciones de cada institución y la adecuación de sus operaciones con los objetivos propuestos con la política de financiamiento del desarrollo. Más específicamente, ésto entrañaba una reestructuración financiera que fortaleciera sus mecanismos de fondeo y los hiciera congruentes con una asignación más efectiva del crédito.

Para obtener fuentes de recursos de más largo plazo y acordes con las características de sus operaciones crediticias, se usó más intensivamente las líneas de crédito provenientes de organismos internacionales; se estableció un mecanismo de fondeo en bloque; se emitieron bonos bancarios de largo plazo, y se diseñaron nuevos instrumentos financieros para diversificar el riesgo.²⁵

Por otra parte, se modificó el marco legal que rige a los bancos de desarrollo en función de sus responsabilidades específicas de fomento. La canalización de los recursos se efectuaría conforme a la jerarquización establecida en los programas operativos anuales de cada institución, con base en las prioridades sectoriales del PND.

La propuesta era adecuar el perfil de las instituciones financieras públicas a la dinámica del mercado, lo cual conllevaba eliminar subsidios socialmente injustificados y reorientar de manera selectiva, explícita y transparente los que aún son necesarios, a fin de superar la imagen de que son, por esencia, instrumentos para la concesión de subsidios.

La razón —se argumentaba— es que la banca de desarrollo por su propia naturaleza no debía tolerar la ineficiencia y las pérdidas producto de subsidios indiscriminados ni tampoco ser instrumento de endeudamiento, por lo que operativamente se necesitaba una mejor administración y una clara distinción entre subsidio y crédito para tomarse autofinanciable, pues la recuperación de los créditos era indispensable para continuar otorgando nuevos financiamientos.

Esto significaba que la fijación de prioridades y el crédito dirigido desde el ángulo de la oferta, es decir, de quien dispone de los recursos, resultaba inoperante y costoso ante las nuevas circunstancias, por lo que los principios para otorgar el financiamiento deberían basarse en el enfoque de la demanda, o sea, dar preferencia a quienes justifiquen su mejor aprovechamiento tanto individual como colectivamente y garanticen su real reembolso.²⁶

²⁴ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994 en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 25. pp. 58-59.

²⁵ Jesús de la Fuente R. *Comisión Nacional Bancaria*. p. 76.

²⁶ Jesús Villaseñor "La función de la banca de desarrollo en el nuevo perfil del sistema financiero" en *El Mercado de Valores*, núm. 12, junio 15 de 1990. p. 4.

La pretensión de hacer autofinanciables a dichas instituciones entrañaba la paulatina reducción de los recursos fiscales que el gobierno destinaba para su operación. Como entidades de la administración pública, los bancos de fomento solían depender de las transferencias presupuestales, pero con el ajuste estructural se buscó fortalecer la generación interna de recursos, bajo la regla de que el costo de sus servicios debía ser recuperado al menos en los aspectos financieros y administrativos.

Lo que este esquema denota es la intención de conciliar la vocación social inherente de la banca de desarrollo con criterios de rentabilidad, sobre todo ahora cuando la dinámica del financiamiento se orienta predominantemente por la racionalidad del mercado, situación que empero, puede cuestionar la viabilidad de dichas entidades a la luz de una mayor apertura y competencia del sistema financiero.

El criterio, por ejemplo, de que las tasas de interés que se apliquen deben ser de mercado entraña la posibilidad de que los programas de estas instituciones terminen siendo financiados por los propios beneficiarios, lo cual genera una contradicción entre objetivos buscados y logros posibles.²⁷

Además, con este enfoque, podría propiciarse la limitación del financiamiento a cierto número de usuarios: aquellos que cumplen puntualmente sus obligaciones, de modo que la cartera de instituciones de desarrollo no tendería a abrirse, sino se concentraría en sus mejores clientes, ya que no estarían dispuestas a desprenderse de ellos.

En años recientes la existencia de la banca de desarrollo ha sido cuestionada, en especial por parte de las instituciones financieras internacionales, que argumentan que la desregulación del sistema financiero basta para favorecer un mercado de dinero competitivo caracterizado por la asignación eficiente de recursos, el funcionamiento transparente, y la disponibilidad libre y equitativa de la información.²⁸

Aunado a lo anterior, estaba la mala imagen creada en torno a los organismos financieros públicos, los cuales aparecían como instituciones burocratizadas, ineficientes y plagadas de corrupción. Sin

²⁷ Miguel Ángel Castiglia señala que la idea de convertir a las agencias de desarrollo en autosostenibles implica que los costos de intermediación han de trasladarse a los usuarios, quienes en lugar de beneficiarse podrían verse perjudicados, porque con la adopción de tasas de interés de mercado cabe cierta arbitrariedad, pues podrían incluirse los costos de captación y gestión de los recursos, de promoción del programa, de asistencia técnica para la formulación de los proyectos de inversión y solicitudes de crédito, de capacitación asociada al crédito, de intermediación propiamente dicha, etcétera. Miguel Ángel Castiglia. "Impacto de los programas de crédito en las PYMES" en *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero de 1996. p. 11.

²⁸ Sergio Fadl Kuri y Samuel Puchot Santander. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica" en *Comercio Exterior*, núm. 1, enero de 1995. p. 42.

embargo, como afirman Jesús Villaseñor y Catherine Mansell,²⁹ el problema de fondo no residía en los bancos de desarrollo, sino en el marco general de políticas en que se desenvolvían.

Generalmente, la política financiera se elaboró bajo supuestos equivocados sobre las necesidades financieras de los grupos-objetivo a quienes se buscaba beneficiar: "A los expertos en desarrollo en realidad no les preocupaba si existía *demanda* de créditos entre los supuestos beneficiarios. Más bien... subrayaban la *necesidad*: se requería crédito (capital) porque generaría, según sus supuestos, un proyecto de desarrollo positivo."³⁰

En consecuencia, los bancos de desarrollo al canalizar fondos subsidiados pronto incurrieron en graves déficit y contribuyeron incluso, a crisis fiscales en el plano nacional; además el crédito de fomento se pervirtió porque los gobiernos desvirtuaron el sentido teleológico de dichas instituciones al asignarles objetivos no declarados —mantenimiento del control político y canalización del gasto público—, contradictorios con los explícitos.

Según Jesús Villaseñor, el error fue dejarse llevar por excesivos criterios de beneficio social e ignorar la rentabilidad económica, ya que al predominar las motivaciones políticas se privaba de sus elementos técnicos a las decisiones de crédito, lo cual conducía a resultados espectaculares de corto plazo, pero negativos a la larga para el desarrollo.³¹

Si bien es deseable que las instituciones de banca de desarrollo cumplan puntualmente con las finalidades que les son asignadas, despojándolas de objetivos no explícitos e incompatibles con su naturaleza, el sujetarlas de manera rigurosa a criterios mercantiles supone una paradoja que podría ir en menoscabo de su función social.

La rentabilidad debe ser criterio básico para la expansión operativa y espacial del sistema financiero de fomento, pero no debe convertirse en un objetivo en sí mismo, sino en un medio que garantice el desarrollo de las instituciones.

Dado que los objetivos, estructuras y formas de operar de estos organismos de crédito derivan del contexto y de las políticas en las que están inmersos, la reforma del Estado mexicano impuso la necesidad de redefinir el papel de la banca de desarrollo de acuerdo con las nuevas condiciones de desregulación y competitividad vigentes.

²⁹ Jesús Villaseñor. "El significado del 'segundo piso' para la banca de desarrollo" en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, diciembre 1991, p. 1173; y Catherine Mansell Carstens. "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México" en *Comercio Exterior*, núm. 1, enero 1995, p. 4.

³⁰ Jan Pieter Krahnén y Reinhard H. Schmidt. "Development Finance As Institution Building". Citado por Catherine Mansell. *Ibidem*.

³¹ Jesús Villaseñor. "El significado de 'segundo piso' para la banca de desarrollo". p. 1173.

Como fórmula para operar con agilidad, eficiencia y mayor especialización, se estimó conveniente su conversión a banca de segundo piso con el fin de mejorar la asignación del crédito e identificar prioridades, aprovechando la capacidad instalada en cuanto a personal, sistemas y ventanillas de los demás intermediarios financieros.³²

Al operar como banca de segundo piso, se han redescontado³³ operaciones crecientes a la banca comercial, además de diversificar y multiplicar la red de intermediarios a través de los cuales canaliza sus recursos, a saber: instituciones de factoraje, arrendadoras, uniones de crédito y sociedades de inversión.

“La esencia de la banca de segundo piso, en su operación activa, consiste no sólo en el otorgamiento y operación de líneas de descuento, sino en la inducción a los intermediarios financieros para que incorporen a su operación criterios de financiamiento del desarrollo.”³⁴

Gracias a esta modalidad, se involucra a todo el sistema financiero en el financiamiento del desarrollo toda vez que no se trata de suplir o desplazar a los demás bancos, sino de orientar su actividad hacia la cobertura de los renglones fundamentales del desarrollo, y así, acelerarlo y generalizarlo.

La conversión de la banca de desarrollo a banca de segundo piso se justifica en tanto supone algunas ventajas: evitar duplicidad de funciones con la banca comercial y, por ende, eventuales conflictos de interés; multiplicar su acción promotora y de fomento a través de una red de intermediación, y prevenir la formación de una fuerza o monopolio en el mercado financiero de un sector o rama de actividad.

Sin embargo, supone también, que la banca de fomento debe contar con los medios, la fuerza y la capacidad suficientes para poder ejercer una labor de inducción sobre la banca comercial, de manera que ésta acepte incorporar a su operación criterios de financiamiento al desarrollo. Esto es relevante, porque un control inadecuado sobre la banca comercial y los otros intermediarios podría derivar en la pérdida o dispersión de los recursos de fomento.

³² Sólo los tres mayores bancos del sistema financiero de fomento, Nafin, Bancomext y Banobras experimentaron dicho cambio; los demás, dadas las características de los sectores que apoyan, mantienen su operación directa con el público.

³³ “El descuento es una operación que permite a una institución de crédito adquirir un documento que contiene una obligación de pago con anterioridad a su vencimiento, lo que permite obtener una utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación.” Guillermo Ortiz Martínez. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. p. 151.

³⁴ Jesús Villaseñor. “La función de la banca de desarrollo en el nuevo perfil del sistema financiero”. p. 6.

Entonces, la naturaleza de la función de la banca de desarrollo en el contexto del proyecto de modernización radica en su capacidad de inducir y concertar con los agentes económicos de los sectores privado y social, acciones que fortalezcan el proceso de desarrollo económico y social.

Más específicamente, la labor de la banca de desarrollo consiste en formular estrategias para interesar a la banca comercial a que participe en operaciones y proyectos que, si bien son altamente riesgosos y/o costosos, deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social.

Paralelamente, con el objeto de racionalizar al sistema en su conjunto y simplificar el acceso al crédito, se procedió a suprimir la duplicidad de estructuras y actividades existentes en el sistema financiero de fomento, al fusionar diversos fondos de fomento con los bancos de desarrollo más afines a sus objetivos.

Acaso el aspecto más relevante de esta nueva orientación sea el que la banca de desarrollo debe concentrar su actividad promotora en proyectos de viabilidad comprobada, es decir, con capacidad suficiente para generar los recursos que aseguren su pago y cuyos beneficios cubran lo más ampliamente posible, necesidades sociales en los planos regional y nacional.

Este criterio involucra dos vertientes: a) la económica, enfocada a certificar la recuperación de los créditos, y b) la social, que incluye aspectos como la creación de empleo, el grado de integración nacional, la generación de divisas y la ubicación geográfica, entre otros.

En este sentido, los servicios complementarios de asistencia técnica, ingeniería financiera y capacitación tienen como propósito garantizar tanto el éxito de los proyectos como la preparación y organización de los acreditados, a efecto de integrar nuevos y mejores usuarios del crédito, posibilitando así un financiamiento más sano y eficiente a un mayor número de personas.

La eficiente canalización de los recursos se basa, además, en la revisión continua del esquema de tasas de interés preferenciales, así como en las condiciones inherentes al otorgamiento del crédito: plazos de vencimiento, periodos de gracia y periodicidad en los cobros de intereses.

En suma, el ajuste de la banca de desarrollo consistió en el aumento de su eficiencia operativa, la reducción de los costos de canalización del crédito y una mayor selectividad en la asignación de subsidios financieros, a fin de fortalecerla para incrementar el beneficio social de sus recursos, pero manteniendo una posición financiera rentable.

Los cambios estructurales experimentados por la banca de desarrollo se inscriben dentro de los esfuerzos tendientes a sanear las finanzas públicas y liberar recursos para incrementar el financiamiento al sector privado. El argumento era que así el Estado estaría en mejores condiciones para enfrentar de manera eficaz sus responsabilidades en materia social, concentrándose únicamente en las áreas estratégicas y prioritarias.

La reorientación de los recursos de este tipo de instituciones hacia el sector privado fue una de las modificaciones más significativas: durante las dos décadas pasadas, el financiamiento de la banca de fomento se concentró preponderantemente en el sector paraestatal, como consecuencia del contexto de creciente intervención estatal prevaleciente en esos años.

Pero con la reforma del Estado y de la administración pública, el papel y el funcionamiento de la banca de desarrollo se reformaron de manera paralela. Si en la gestión pública se comenzaron a incorporar técnicas y criterios provenientes del sector privado, dando lugar a lo que Osborne y Gaebler denominaron *Nueva Gerencia Pública*,³⁵ era lógico que las instituciones financieras gubernamentales adoptaran tal enfoque.

Algunos de los principios de la Gerencia Pública reflejan la dirección de los cambios registrados en la banca de fomento: descentralización en lugar de jerarquización (mayor autonomía gerencial); desregulación; empresarialización en lugar de simple cumplimiento de reglas (mayor disponibilidad a la innovación y al riesgo); eficacia y evaluación, y autosuficiencia financiera.

Tales medidas son un reflejo del enfoque economicista que ha permeado a la administración pública, pero que en el caso de la banca de desarrollo se ha acentuado más dada la naturaleza de este tipo de instituciones.

Si bien no es conveniente que los bancos de desarrollo se manejen en forma deficitaria y sean una carga para el presupuesto público, tampoco lo es, que se sujeten estrictamente a criterios de rentabilidad de manera similar a la banca privada, porque se tendería a privilegiar la obtención de resultados por encima del sentido teleológico de esas entidades.

Tal vez lo ideal sería encontrar un justo medio, pues sería riesgoso caer en extremos: por un lado, criterios de rentabilidad excesivos impropios para una entidad pública, que ignoran el contexto político en el que nacen y se desenvuelven dichas instituciones; y por otro, un uso con fines políticos que las convertiría en meras herramientas para fines de tipo clientelar o electoral.

No obstante, intentar desligar por completo a la banca de desarrollo de la esfera pública en aras de la racionalidad económica, no sólo sería absurdo, sino que implicaría una contradicción que desvirtuaría su función social.

De cara al proceso de globalización, la banca de desarrollo fungía como un elemento catalizador: representaba la garantía de apoyo por parte del gobierno, a aquellos empresarios que apostarían por el proyecto económico actual. Pareciera entonces que el respaldo estaría disponible solamente para quienes creyeran en la política económica del gobierno; los que no estuvieran de acuerdo, seguirían estando al margen del financiamiento y tendrían que salir adelante por sus propios medios.

³⁵ José Luis Méndez. "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina" en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, núm. 6, julio de 1996, p. 54.

En sí, la intención de hacer más selectivo el otorgamiento es laudable porque con ello podría evitarse o, al menos, atenuarse la dilapidación de recursos, pero también podría derivar en discrecionalidad en beneficio de unos cuantos, lo que distorsionaría el propósito de igualar el acceso al crédito.

La pretensión de volver autofinanciables a las instituciones de banca de desarrollo, disminuyendo la aportación de recursos fiscales formaba parte del compromiso de saneamiento de las finanzas públicas. A este respecto hubo dos versiones encontradas: por un lado, Guillermo Ortiz, responsable en buena medida —como subsecretario de Hacienda en la pasada administración— del diseño y ejecución de las reformas al sistema financiero, afirmaba que al cierre de 1992 la transferencia de recursos presupuestales había desaparecido; por otro, Martín Werner, funcionario de la misma Secretaría, hablaba de una reducción de 64 por ciento hasta 1993.

Es difícil saber cuál versión era la correcta, pero si se acepta la aseveración de Guillermo Ortiz, significaría entonces que el gobierno cerró una de las vías para el ejercicio del gasto público, lo que si bien se ajustaba a sus propósitos de austeridad, cancelaría la meta señalada en el PND de circunscribir el gasto público a las áreas estratégicas y prioritarias, pues se supondría que ya no habría recursos destinados a ese fin, por lo menos en lo que a la banca de fomento se refiere.

Con ello, además, posiblemente ya no habría control del gobierno sobre el financiamiento a las áreas prioritarias porque al no haber recursos públicos de por medio, lo que aunado a la mayor autonomía de gestión de las instituciones, éstas no se sentirían tan obligadas a observar las directrices gubernamentales.

Precisamente el asunto del control es el punto medular de la nueva concepción de la rectoría estatal, pues como ya se mencionó, el Estado la ejercería a través de los organismos normativos y supervisores del gobierno federal, así como por la banca de desarrollo.

Sin embargo, con los cambios efectuados a la banca de fomento parece que en lugar de fortalecer ese control, cabe la posibilidad de que se diluya, lo que aunado a la experiencia histórica de que el Estado mexicano ha actuado más en función de su capacidad de intervención que de aplicar estrictamente disposiciones regulativas, plantea una inquietud sobre la viabilidad de esas modificaciones.

A grandes rasgos, esas fueron las principales reformas operativas registradas en los bancos de fomento durante la pasada administración. Cabe hacer a continuación, un análisis del caso específico de Nacional Financiera, cuya reestructuración fue un claro ejemplo de la evolución impulsada en el esquema general del subsistema financiero gubernamental.

CAPÍTULO IV

NACIONAL FINANCIERA: LA BANCA DE DESARROLLO EMPRESARIAL

4.1. Las micro, pequeñas y medianas empresas en México

4.1.1. Antecedentes y definición de las micro, pequeñas y medianas empresas

La creciente atención de que han sido objeto las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) en los últimos años no es una novedad. Desde la década de los años cincuenta, el Estado mexicano ha dispuesto una serie de mecanismos e instrumentos gubernamentales en apoyo a ese sustrato empresarial, entre los que destacan diversos fondos y fideicomisos financieros, algunos a cargo de Nafin y otros a cargo del Banco de México.¹

Tales iniciativas tendían a incrementar, mejorar y diversificar la producción nacional mediante apoyos en materia de capital, activos fijos, adiestramiento y capacitación de personal, información y estudios de preinversión.

No obstante, carecían de una coordinación eficaz entre ellas, y tampoco brindaban a sus destinatarios un elemento muy importante: la asistencia técnica necesaria para aminorar deficiencias técnicas y administrativas, sobre todo en lo que a planeación y manejo financiero se refiere.

Sobre la base de este diagnóstico, Nacional Financiera creó en 1978 el Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana (PAI), cuyas funciones principales eran:

- a) coordinar la acción de los fideicomisos de apoyo a industrias menores establecidos por el gobierno federal;
- b) suministrar la asistencia técnica junto con el soporte financiero de los fideicomisos;
- c) centralizar ciertas tareas y funciones de los fideicomisos (contabilidad, análisis de proyectos, relaciones con instancias y autoridades gubernamentales, captación y administración de fondos, y adiestramiento del personal, ejecutivos y técnicos de las empresas);
- d) velar por el fortalecimiento y mejoramiento de los fondos y de otros mecanismos de ayuda a la industria pequeña y mediana, y

¹ Cfr. capítulo II, apartado 2.3.1. Los fondos de fomento económico.

- e) pugnar por una relación estrecha de trabajo entre los fondos, la industria mayor, la banca privada, las cámaras y asociaciones de industriales, y otras instituciones de apoyo financiero, técnico y tecnológico.²

La estructura del PAI comprendía un núcleo de apoyo esencialmente financiero (Fogain, Fomin, Fonep y Fidein), auxiliado a su vez, permanentemente por las instituciones de asistencia técnica que estaban bajo la égida de Nafinsa (Infotec-Conacyt, Cenapro, ARMO e IMIT, A.C.), y aunado a otras instituciones financieras, técnicas y tecnológicas como los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (Lanafi), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Industria, el Centro Empresarial de Perfeccionamiento Socioeconómico (CEPSE), la Asociación de Banqueros de México (ABM), la Concamin y la Canacinfra.

Sin embargo, ese conjunto de mecanismos no fue suficiente para reparar los problemas estructurales gestados durante décadas que agobiaban a la industria pequeña y mediana, lo que ligado a la coyuntura de 1982, configuró un escenario fuertemente adverso para el sector empresarial mediano y pequeño.

Entre esos problemas estaban su inestable y oneroso abastecimiento de insumos; su limitada capacidad para obtener financiamiento; su precaria infraestructura para desahogar la excesiva reglamentación y sus dificultades para acceder a los mercados.³

La crisis desatada en 1982 evidenció el alto grado de vulnerabilidad de las MPYMES, por lo que se pusieron en práctica varias medidas destinadas a permitirles sortear la crisis y seguir produciendo. Así, durante el periodo 1983-1987, la política financiera de fomento del gobierno mexicano se orientó a preservar la planta productiva y el empleo y, al mismo tiempo, propiciar la recuperación económica y el cambio estructural.

En 1985 se expidió el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (Prodimp) que delimitó el contexto general de la política de fomento, al definir tres estratos al interior del sector industrial —micro, pequeña y mediana industria—, lo que permitió unificar criterios en la aplicación de los instrumentos y otorgar apoyos diferenciados a los tres segmentos.

Su objetivo específico fue elevar la eficiencia operativa de las industrias y mejorar su capacidad de negociación en los mercados, por medio de las siguientes acciones: abastecimiento de bienes y prestación de servicios; apoyo tecnológico; asistencia técnica; desarrollo empresarial y capacitación de la mano de obra; financiamiento; estímulos fiscales; adquisiciones del sector público; subcontratación; comercialización; fomento a las exportaciones; infraestructura e instalaciones, y un sistema de información.⁴

² *Testimonios de El Mercado de Valores*, tomo V, *Desarrollo Industrial y Tecnología*, p. 581

³ *Secofi. Apertura comercial y modernización industrial*. Cuadernos de Renovación Nacional, vol. IV, p. 66.

⁴ *Ibidem*.

Pese a que se canalizó una gran cantidad de créditos preferenciales, principalmente a través de Nafin y Fogain —alrededor de 700 mil millones de pesos—, sólo una mínima parte se utilizó para incorporar a la mediana y pequeña industria a la política de reconversión industrial, ya que 87 por ciento de los recursos erogados se otorgaron a la gran empresa.

En virtud de que 80 por ciento de los establecimientos industriales eran microindustrias, las cuales se encontraban al margen de la política de fomento, en 1987 se comenzó a formular un régimen especial de fomento a dicho estrato, identificándose los principales problemas que enfrentaban así como su potencial para la formación de empresarios, generación de empleos y desarrollo regional.

Ese diagnóstico fue recogido en la Ley para el Fomento de la Microindustria promulgada en 1988, cuyo objetivo central fue impulsar la formación de nuevas microindustrias y la consolidación de las existentes a través de dos estrategias: la simplificación y desconcentración radical de los trámites para la constitución y operación de las empresas, y el otorgamiento de apoyos especiales de tipo fiscal, financiero, asistencia técnica y mercado.⁵

Las empresas mexicanas están clasificadas en cuatro tipos de establecimientos, definidos según su tamaño (*Diario Oficial* 18-V-90), y en términos de su ingreso (*Diario Oficial* 24-XII-93), de acuerdo con el siguiente criterio:

Microempresa: aquella cuyo personal no excede de 15 trabajadores y sus ventas no pasan de 110 salarios mínimos anuales.

Pequeña empresa: emplea hasta 100 personas y sus ventas alcanzan no más de 115 veces el salario mínimo anual.

Mediana empresa: tiene como máximo 250 personas y realiza ventas totales no mayores a 2010 veces el salario mínimo anual.

La empresa grande es aquella que rebasa los límites que definen a la mediana empresa.⁶

Hasta 1993, según datos de una investigación realizada por Nafin e INEGI, la planta productiva nacional estaba compuesta en 98 por ciento por micro, pequeñas y medianas empresas, porcentaje que en cifras ascendía a 1.3 millones de unidades productivas establecidas. De ese universo, 97

⁵ *Ibidem.*

⁶ Esta es la definición oficial por lo que ha sido tomada como base en varias de las fuentes consultadas; sin embargo parece haber una confusión, pues algunos autores utilizan indistintamente los términos industria y empresa para referirse al conjunto de las MPYMES, cuando de acuerdo con una investigación de Nafin hay una significativa mayoría de establecimientos que pertenece al sector de servicios y comercio. Para efectos de este trabajo se les denominará genéricamente como empresas, salvo cuando expresamente se refiera a industrias.

por ciento lo constituyan las microempresas; 2.7 por ciento las pequeñas, y 0.3 por ciento las medianas.

Por tipo de actividad, en el subsector predominan las empresas dedicadas al comercio (57 por ciento) y a los servicios (31 por ciento), en tanto al sector manufacturero corresponde 11 por ciento, y únicamente uno por ciento a la industria de la construcción. En cuanto a capacidad de empleo, en promedio, una microempresa ocupa nueve trabajadores, una pequeña 34, y una mediana 131. Geográficamente, 61 por ciento del subsector se concentra en el Distrito Federal y en sólo seis estados: Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz.

Los datos revelan una acentuada estratificación empresarial, delimitada en un extremo por un pequeño estrato superior representado por las grandes empresas, y por otro, está el resto del empresariado compuesto por las micro, pequeñas y medianas empresas.

Entre ambos estratos existe una marcada separación evidenciada en la distinta forma en que intervienen en la toma de decisiones y en la responsabilidad que se les atribuye a unos y otros dentro del actual modelo económico, cuyos efectos repercuten diferencialmente en ellos según su tamaño.

Al primer estrato mencionado pertenece un reducido grupo de empresarios en el cual se ha fincado las perspectivas de éxito del actual modelo económico, pues por sus características oligopólico-exportadoras están en condiciones de imprimir dinamismo a la economía nacional.

Dentro del segundo, están las MPYMES que son un conglomerado empresarial sumamente heterogéneo, generalmente orientado al mercado interno y con un mínimo grado de avance tecnológico. Al interior de éste, existe una gran diversidad en lo que a tamaño, actividades y localización geográfica se refiere, coexistiendo desde talleres unipersonales y familiares hasta empresas con elevados niveles de organización y capacidad económica.

Un rasgo que distingue a las micro y pequeñas empresas radica en el origen familiar que generalmente tienen, lo que redundando en una flexibilidad que les permite adaptarse con relativa facilidad a los cambios que ocurren en su entorno, debido al ingenio e inventiva de sus miembros y a la laxitud de sus relaciones laborales, lo cual compensa de algún modo sus deficiencias estructurales.

Gracias a esas características, dichas empresas pueden ser una fuente potencial de innovaciones y un factor sumamente importante para la articulación de cadenas productivas, al convertirse en abastecedoras de partes o componentes que demandan las grandes empresas para sus procesos de producción.

Sin embargo, si los criterios familiares que rigen la administración de estos negocios —de lo que tampoco están exentas las grandes empresas— constituyen una ventaja, es precisamente ese aspecto el que por otra parte, incide de manera negativa porque propicia graves carencias de

orden cualitativo: limitada capacidad de negociación y bajos niveles de organización y gestión; tendencia a la improvisación, y ausencia de personal calificado y técnico.

Por añadidura, los problemas de estas empresas se han visto agudizados a partir de la implantación de la apertura comercial, pues dado que solían desenvolverse dentro de un mercado cautivo con bajos niveles de competencia, sus productos y/o servicios tenían escasa calidad. Tal actitud es resultado de cuarenta años de política proteccionista, debido a que un mercado cerrado generaba por sí solo las condiciones para la reproducción de las empresas, de modo que el reto consistía únicamente en saber encontrar el mercado o nicho de mercado.

En cambio, el modelo actual exige a los empresarios utilizar una mayor racionalidad administrativa en su quehacer, para poder incrementar la productividad de sus negocios y la calidad de sus productos, requisitos indispensables para garantizar primero su permanencia y después su expansión.

Por consiguiente, más que tener una orientación exportadora, las MPYMES encuentran su principal mercado dentro del país. Si se considera una subdivisión entre mercado local, regional y nacional, la microempresa se enfoca más al local (64.5 por ciento) y menos al regional y nacional (19.4 y 15.4 por ciento, respectivamente); la pequeña lo hace en partes proporcionales (32.5, 24.1 y 31.3 por ciento), y la mediana se orienta en mayor medida al mercado nacional (62 por ciento).⁷

Se puede decir entonces, que todavía subsiste una dinámica productiva de carácter inercial, en el sentido de que una parte significativa del sector no ha logrado adaptarse a las nuevas reglas de juego impuestas por la apertura comercial.

En otras palabras, las pautas y relaciones propias del esquema de globalización imperante aún no permean al grueso de esas empresas, pues como bien señala Griselda Martínez, la mentalidad del empresario mexicano se caracteriza por la búsqueda del proteccionismo estatal, la falta de solidaridad intergremial, el bajo nivel profesional y el desinterés en la inversión de recursos humanos.⁸

En razón de su precaria tecnología, sus escasos volúmenes de producción y su exigua planta administrativa, estas empresas carecen de la calidad necesaria para enfrentar con éxito la competencia extranjera, de modo que se ven constreñidas al mercado interno, en el que sin embargo, también son desplazadas por una mayor oferta de productos foráneos.

⁷ *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES.* p. 151.

⁸ Griselda Martínez Vázquez. "Las micro, pequeñas y medianas empresas ante la crisis económica en México" en *El Cotidiano* 72, octubre 1995. p. 104.

Tal situación obliga a los empresarios a replantear sus estrategias con el fin de permanecer en el mercado. Asimismo, hace imperativo el diseño o la reformulación de políticas públicas específicas que permitan mitigar o atemperar esta problemática.

4.1.2. Importancia y problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas

Algunos datos relativos a variables como la estructura de la microindustria, su patrón de crecimiento, la distribución regional, la distribución por rama de actividad económica y su papel en la generación de empleo, son ilustrativos de la importancia que tienen las MPYMES para el sector industrial mexicano.⁹

De los cuatro tipos de empresas mencionadas, la mayor concentración se registra en la categoría de la microindustria con 101 226 establecimientos (90.95 por ciento del total); le sigue la pequeña industria con 20 374 (7.27 por ciento); la mediana con 3 338 (1.03 por ciento), y por último, la grande con 2 481 (0.76 por ciento).

La distribución regional de la industria se encuentra geográficamente muy dispersa, concentrándose básicamente en el DF y el Estado de México el grueso de las empresas. El DF cuenta con el porcentaje más alto de micro y pequeñas empresas, mientras que el Estado de México encabeza los estratos de la mediana y la grande. Jalisco tiene el tercer lugar de concentración de la pequeña industria (0.75 por ciento), y Nuevo León alberga la tercera población más representativa de industria grande en el país.

Precisamente estas características del subsector que Victoria E. Erossa define como *atomización* —la irregular dispersión geográfica y la desigual concentración en los estados— y *heterogeneidad* —la forma como se distribuye en las diversas ramas de actividad— constituyen uno de los mayores obstáculos para la puesta en marcha, coordinación y seguimiento de acciones de apoyo.

En cuanto al patrón de crecimiento, cada uno de los estratos industriales registró durante la década de los ochenta una dinámica propia de creación y cierre de establecimientos, si bien puede decirse que en términos generales, todos ellos mostraron una trayectoria inestable, evidenciada en periodos de crecimiento continuo, alternados con fuertes desplomes y seguidos por una rápida recuperación.

Por lo que se refiere al empleo, los datos aportados por Victoria E. Erossa demuestran una tendencia contraria a la común afirmación de que las MPYMES desempeñan un papel sumamente

⁹ Victoria E. Erossa Martín. "Obstáculos y oportunidades para la modernización tecnológica de la pequeña y mediana industria" en Pablo Mulás del Pozo (coord.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*. pp. 150-157. Si bien los datos se refieren sólo a la pequeña y mediana industria manufacturera, se han considerado válidos en la medida en que reproducen de manera muy similar —aunque por supuesto en una escala más reducida— las pautas que caracterizan y la situación por la que atraviesa el conjunto de las MPYMES.

importante en la generación de empleo. Así, del total del personal ocupado en la industria, el empleado por la micro representa 11.6 por ciento; el de la pequeña 22.6 por ciento; el de la mediana 15.7 por ciento, y la grande ocupa 50 por ciento del total.

Esto significa que a pesar de su reducida participación en el total de establecimientos en el país, la gran industria emplea a la mitad del total del personal ocupado por el sector; en tanto el otro 50 por ciento restante se distribuye entre la mediana, la pequeña y la micro, siendo este último estrato el que contribuye con el mayor número de empresas, alcanzando 78 por ciento del total de establecimientos.

Acerca de esta cuestión cabe indicar un dato interesante, de acuerdo con una encuesta realizada por Nafin en 1993 sobre la problemática de la empresa mexicana, se desprende que a mayor tamaño de las empresas, aumenta su capacidad de generar empleo: 10.4 por ciento en la microempresa, 23.9 por ciento en la pequeña, 27.9 por ciento en la mediana, y 32.9 por ciento en la grande.¹⁰

En suma, por sus dimensiones este conjunto de empresas representa una pieza clave en la modernización del aparato productivo del país: constituye la principal fuente de empleo en los sectores secundario y terciario, podría propiciar un desarrollo regional más equilibrado y contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Aun cuando se refiere sólo al sector industrial, puede decirse que los problemas enunciados en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994, constituyen el punto de partida para la puesta en práctica de una serie de medidas gubernamentales destinadas a apoyar a las MPYMES:

1. Marginación de las empresas más pequeñas respecto a los apoyos institucionales
2. Incapacidad para obtener crédito por la falta de garantía y avales
3. Excesiva regulación
4. Propensión del empresario al trabajo individual más que a las actividades en asociación
5. Limitada capacidad de negociación y bajos niveles de organización y gestión
6. Escasa cultura tecnológica y resistencia a la incorporación de tecnología
7. Recurrente obsolescencia de maquinaria y equipo
8. Tendencia a la improvisación
9. Restringida participación en los mercados (principalmente de exportación)
10. Inadecuadas condiciones de seguridad e higiene en el trabajo
11. Carencia de personal calificado
12. Deficiente abasto de insumos, dadas sus reducidas escalas de compra
13. Insuficientes patrones de calidad¹¹

¹⁰ *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES*, p. 151.

¹¹ Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994, en *El Mercado de Valores*, núm. 6, marzo 15 de 1991, pp. 4-5.

A la luz de un modelo de desarrollo orientado a la globalización, las fallas del subsector se ubican en dos niveles: interno y externo; en el primer caso, su producción se caracteriza por un alto contenido artesanal, lo que deriva en marcadas insuficiencias en tecnología, diseño, calidad y comercialización; externamente, los problemas estriban en una escasa participación en la balanza comercial, una mínima representación de sus intereses gremiales, inapropiadas condiciones crediticias y deficientes apoyos gubernamentales.

En consecuencia, las MPYMES mexicanas guardan una posición competitiva vulnerable ante la globalización económica: dificultades para la comercialización; obstáculos para acceder al capital e incorporarse a los apoyos gubernamentales; ausencia de innovación tecnológica; deficiente ambiente operativo y uso de la capacidad instalada; falta de fortalecimiento de las habilidades de gestión y de administración.

Otra preocupación del sector empresarial mediano, pequeño y micro, frecuentemente expresado por los propios afectados, es la falta de representatividad que tienen sus demandas y puntos de vista en el seno de las cúpulas empresariales. Aparte, la notable apatía política del empresariado genera una tendencia hacia posiciones individualistas y, por ende, a problemas de organización gremial que entorpecen la concertación y expresión de intereses comunes.

Aunque se han abierto espacios de participación para los empresarios —en formulación de políticas, ocupación de puestos públicos, entre otros— ello no se ha reflejado en la defensa de los pequeños empresarios. De ahí, la emergencia de organismos que actúan al margen de las organizaciones formales de representación como cauces para el activismo y las necesidades del subsector.

Como un foro de análisis y discusión sobre la problemática inherente a estos estratos empresariales, se creó en 1991 la Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (Comin), en donde participaban las dependencias públicas vinculadas con la promoción industrial, la banca de desarrollo y los organismos empresariales.

En virtud de que las necesidades financieras fueron el asunto más comúnmente planteado por los empresarios, se estableció una Comin financiera cuya finalidad era instrumentar acciones tendientes a ampliar y mejorar la cobertura del apoyo financiero a las empresas de menor tamaño. En esta subcomisión participaban la Secofi, la SHCP, Nafin, Bancomext, la Asociación Mexicana de Bancos, la banca comercial y los organismos empresariales.

El asunto del financiamiento es quizá, el *cuello de botella* que más incide en el desarrollo de las MPYMES. Por un lado están los beneficiarios, es decir, los empresarios de este subsector para quienes a pesar de los esfuerzos gubernamentales por apoyarlos, aún existen muchos obstáculos por superar; y por otro, están las fuentes de financiamiento, representadas por la banca de desarrollo, específicamente Nafin y sus distintos mecanismos financieros, diseñados con el propósito de facilitar el acceso a sus recursos.

Como señala Victoria E. Erossa, estas posiciones suponen tanto una insuficiencia en los flujos de información correspondientes a las opciones y modalidades de financiamiento, como desmedidas expectativas por parte del subsector en torno a la disponibilidad de los recursos y la asistencia de las instancias gubernamentales.

Ello puede corroborarse con los datos aportados por Nafin e INEGI en 1993 que muestran que sólo 23.3 por ciento de los microempresarios solicitaron crédito, en tanto que el porcentaje entre los pequeños y medianos llega a 50 por ciento. La principal causa para no solicitar crédito fue: falta de interés, 55.2 por ciento; temor de no poder pagar, 21.9 por ciento; altas tasas de interés, 14.7 por ciento.¹²

Desde luego que existen otras fuentes alternativas de financiamiento, a saber: el autofinanciamiento, las relaciones personales, la banca privada, las instituciones financieras no bancarias, las cooperativas.

Una primera aproximación al tema, es que en economías en desarrollo con fuertes diferencias de ingreso y productividad, las instituciones financieras tienen una acusada preferencia por realizar operaciones con grandes empresas, mientras que las pequeñas y medianas así como las familias de menores ingresos tienden a ser excluidas de los circuitos formales de financiamiento.

Los problemas de acceso se originan con frecuencia en el monto reducido de las operaciones, la percepción de un riesgo elevado ante la falta de historial de pago y la carencia de garantías adecuadas, entre otros factores. De este modo, el otorgamiento del crédito se sustenta más en las garantías que los empresarios puedan ofrecer, que en una evaluación de los proyectos, generándose así la incongruencia de prestar al que tiene recursos y no a quien los necesita.

Frente a estas limitantes y dado que cuando es posible conseguir el financiamiento éste resulta demasiado oneroso, por lo general la mayoría de esas empresas recurre a autofinanciar sus proyectos de inversión.

Tal tendencia se constata con la información obtenida en 1992 por Ruiz y Zubirán¹³ conforme con una encuesta aplicada a 195 empresas, de las que 26 por ciento declaró haber costado hasta 80 por ciento de sus requerimientos tanto de capital de trabajo como de equipamiento, mediante dicha fuente; asimismo, 57 por ciento de las empresas acude a recursos propios para cubrir de 81 a 100 por ciento de sus necesidades de capital de trabajo, variando ligeramente en lo que respecta al equipamiento: 54 por ciento.

En lo tocante al financiamiento obtenido a través de la banca de desarrollo, 92 por ciento sostuvo no utilizarlo; 6 por ciento recurre a tales instituciones para solventar hasta un 80 por ciento de sus necesidades, y sólo 2 por ciento se financia casi en su totalidad con recursos del gobierno.

¹² Griselda Martínez. *Op. cit.* p. 103.

¹³ Citado por Victoria E. Erossa. *Op. cit.* pp. 167-168.

El uso de otras fuentes de financiamiento tampoco tiene relevancia: 90 por ciento afirmó no apelar a las relaciones personales; 94 por ciento no recurre a instituciones distintas a los bancos, y 98 por ciento no emplea el financiamiento proveniente de cooperativas.

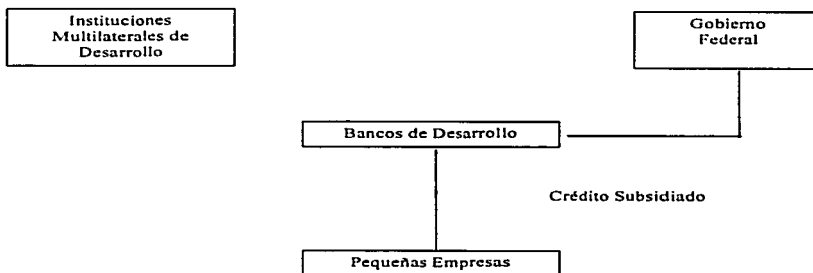
Una propuesta interesante para tratar de solucionar y flexibilizar este problema, es la que sugiere Víctor Pulido, consistente en el financiamiento por medio de impuestos. La base del modelo es el empleo del recurso impositivo directamente por las empresas, antes de pagarlo, en una inversión a largo plazo.

El impuesto se manifestaría ante las autoridades correspondientes, solicitando no pagarlo e invertirlo en maquinaria y equipo (tecnología) e infraestructura, es decir, algún activo netamente comprobable. La firma retiene el pago, o una proporción del mismo, efectúa sus inversiones y después —a largo plazo— va pagando sus contribuciones retenidas y subsecuentes con una carga financiera baja.

Ruiz Durán distingue tres modelos de financiamiento a las pequeñas empresas aplicados desde mediados de siglo, por los gobiernos de los países en desarrollo: el modelo tradicional, el inclusivo y el globalizado.¹⁴

El primer modelo se basaba en la idea de que el alto costo del dinero impedía el desarrollo de la pequeña empresa; obstáculo que se intentó zanjar subsidiando la tasa de interés de las instituciones de banca de desarrollo, cuyos recursos provenían primero de los gobiernos centrales y más tarde, de organismos internacionales de desarrollo.

GRÁFICA IV.1 Modelo de financiamiento tradicional de la pequeña empresa

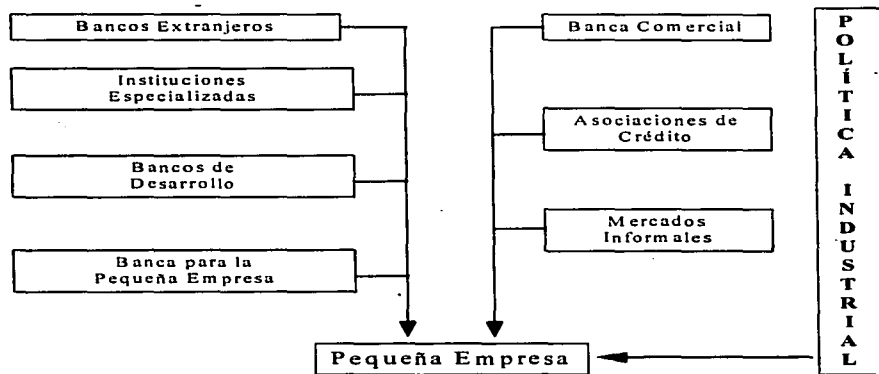


FUENTE: Clemente Ruiz Durán. *Op. cit.*

¹⁴ Clemente Ruiz Durán. "Financiamiento para el desarrollo" en *Comercio Exterior*, núm. 45, enero 1995. pp. 24-27.

El modelo inclusivo a diferencia del tradicional no atribuye tanta importancia al precio de los recursos —por lo que operó con altas tasas reales de interés—, sino a la facilidad para conseguirlos; en este sentido considera la ampliación del circuito de financiamiento, creando bancos especializados, incorporando instrumentos de ahorro popular existentes, y sustituyendo el fondeo de la banca de desarrollo por la captación de recursos vía numerosos intermediarios.

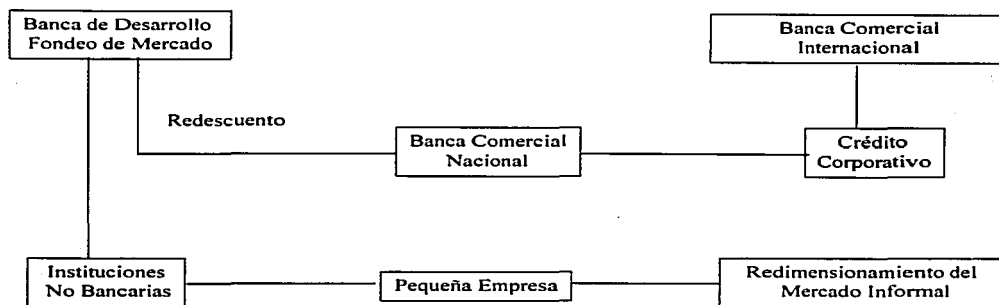
GRÁFICA IV.2 Modelo de financiamiento inclusivo



FUENTE: Clemente Ruiz Durán. *Op. cit.*

El modelo globalizado mantiene en lo general los principios del modelo anterior, salvo que introduce una reorientación de la banca de desarrollo hacia el segundo piso donde su fondeo se sujeta más al mercado y, además, supone que la apertura financiera forzará un mayor financiamiento a las pequeñas empresas, en razón de que las instituciones extranjeras dirigirán su atención básicamente a las grandes corporaciones, mientras que la banca comercial tenderá a interesarse más en aquél tipo de empresas.

GRÁFICA IV.3 Financiamiento bancario para la pequeña empresa en un modelo de globalización



FUENTE: Clemente Ruiz Durán. *Op. cit.*

En este sentido, en algunos países en desarrollo —México incluido— se emprendió una política de diversificación institucional: aumentar el número de intermediarios financieros; legalizar algunos intermediarios de carácter informal; fortalecer los mercados de valores y de dinero, y asignar un nuevo papel a la banca de desarrollo.

Como se verá a continuación, la transformación experimentada por Nafin desde 1989 retoma elementos tanto del modelo inclusivo como del globalizado, de modo que tal vez lo que opera en México, sea un híbrido de los dos modelos pues como señala este autor, el desafío es cómo generar un circuito competitivo en el ámbito internacional y a la vez inclusivo en el que intervengan equitativamente todos los agentes productivos y todas las regiones del país.

4.1.3. El cambio estructural de Nacional Financiera

Dentro del conjunto de políticas y lineamientos enfocados a modernizar la industria nacional, establecidos por la administración pública federal para el periodo 1988-1994, destacan el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 (Pronamice) y el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 de la Secofi.

El Pronamice se sustentó en cinco ejes: internacionalización de la industria; desarrollo tecnológico; desregulación; promoción de exportaciones, y fortalecimiento del mercado interno; y marca, asimismo, un cambio significativo en la orientación de la banca de desarrollo

especializada en este sector, en congruencia con las directrices de política económica estipuladas en el PND.

En lo concerniente al fomento de las MPYMES, las acciones del programa correspondiente consistían en: eficientar procesos productivos; elevar la calidad de sus productos; impulsar programas y capacitación gerencial y de mano de obra; incursionar en el mercado de exportación, y fomentar la especialización del subsector en productos y procesos que cuenten con ventajas competitivas.

Ambos programas contienen los lineamientos que deben observar las instituciones gubernamentales, privadas y del sector social para el desarrollo y crecimiento de las MPYMES; con el segundo, específicamente se propone establecer un entorno favorable para la instalación, operación y desarrollo de estas empresas.

Igualmente, están insertos en una concepción político-ideológica cuyo principio básico es la modernización, esto es, sus planteamientos se ubican en el contexto de la globalidad: la virtual desaparición de las fronteras comerciales, tecnológicas y financieras entre los países, así como una mayor competencia internacional.

En virtud de que ya no se concibe al Estado como el único responsable en la promoción del desarrollo, sino que ahora es la actividad de los particulares el principal soporte sobre el que descansan las expectativas de progreso del país, se planteaba que para propiciar y consolidar la modernización de las empresas se debía partir del incremento de dos premisas básicas: su productividad y su competitividad.

Tales elementos constituían prerequisites primordiales para aspirar a incursionar en los mercados mundiales. Empero, debido a las características que presentaban una alta proporción de las empresas mexicanas, resultaba extremadamente difícil que aisladas y por sí solas hicieran frente a ese reto, por lo que era preciso algún tipo de ayuda externa.

En este sentido, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) planteaba que la competitividad de las empresas gravitaba alrededor de dos grandes vertientes: la primera concierne al ámbito interno de la empresa (estrategias de planeación, administración, producción, comercialización), y la segunda se refiere al entorno en el que opera (infraestructura, financiamiento, regulaciones gubernamentales, fuerza de trabajo calificada y estabilidad económica).¹⁵

Con base en estas consideraciones, Nacional Financiera emprendió un profundo proceso de transformación institucional, cuyo cambio más importante consistió en la reorientación de su oferta crediticia y de los destinatarios de la misma: se convirtió en la banca de desarrollo empresarial.

¹⁵ Víctor Manuel Terrones López. "Las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de globalización" en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio de 1993, pp. 544-546.

Tal denominación tiene dos connotaciones, porque es una institución crediticia no sólo para el desarrollo de la empresa en sí, sino también para el de los empresarios; es decir, la nueva reorientación supone dos dimensiones correlativas en la actividad de la institución: de un lado, generar un ambiente propicio para el desarrollo de unidades productivas; y de otro, coadyuvar a la gestación de capacidades empresariales, entendiéndose por ésto, la búsqueda de empresarios más profesionales, con la preparación suficiente y las herramientas adecuadas para enfrentar el cambiante y complejo entorno productivo.

Al respecto habría que señalar que de acuerdo con cifras de Nafin e INEGI, los empresarios en México tienen un bajo nivel profesional: 38.3 por ciento apenas cuenta con la primaria terminada y 18.3 por ciento con profesional completa. No obstante, los empresarios-profesionistas se incrementan en relación con el tamaño de la empresa, encontrándose en esa circunstancia 55.4 por ciento de pequeños empresarios y 63.4 por ciento de los medianos.¹⁶

Quizá la escasa preparación para las actividades empresariales se explique parcialmente, por el hecho de que una buena parte de las micro y pequeñas empresas surgidas en los últimos años, son producto del creciente desempleo provocado tanto por las recurrentes crisis económicas cuanto por las severas medidas que entrañan los procesos de ajuste estructural al interior del gobierno.

Puede presuponerse entonces, que los propietarios de ese tipo de empresas no cuentan con experiencia ni vocación que los respalde debido a que intempestivamente se han visto orillados a incursionar en ese terreno ante la falta de expectativas y oportunidades de trabajo, pues es muy probable que si tuvieran una alternativa real preferirían optar por el empleo remunerado.

El cambio estructural de Nafin se concibió en tres etapas: 1) la reestructuración de 1989 a 1990; 2) la consolidación en 1991; y 3) el impulso al desarrollo de la empresa, a partir de 1992. La primera etapa se llevó a cabo con base en seis líneas de acción, mismas que implicaban un cambio sustancial en relación con la forma como había venido operando la institución.

A grandes rasgos, la reestructuración implicó una simplificación operativa a través de la racionalización de estructuras, fusionando áreas con funciones afines. Así, los fondos de fomento que atendían a las MPYMES se fusionaron e incorporaron como programas en los que si bien sus características fueron preservadas, se homogeneizaron sus criterios de fomento agrupándose en cinco rubros: micro, pequeña y mediana empresa; desarrollo tecnológico; estudios y asesorías; mejoramiento del medio ambiente, e infraestructura industrial.

El eje central de la transformación de Nafin residió en su conversión de banca de primer piso a banca de segundo piso, con la finalidad de constituirse en un auténtico detonador, en un verdadero agente de cambio que impulsara y promoviera a este conjunto de empresas.

¹⁶ Griselda Martínez. *Op. cit.* p. 100.

Bajo este esquema, la operación de Nacional Financiera consistió esencialmente, en otorgar créditos a través de la banca comercial y de otros intermediarios, fortaleciendo su actuación como agente financiero del gobierno federal; la captación de largo plazo y las funciones de fomento al mercado de capitales; la promoción de proyectos de desarrollo debidamente identificados y seleccionados, así como la realización de inversiones directas o coinversiones en empresas.

Otro aspecto relevante fue la reorganización de la estructura regional de Nafin con el propósito de descentralizar la labor de la institución y fortalecer el desarrollo de las entidades federativas conforme con sus propias particularidades. Para ello se amplió el número de direcciones regionales de cuatro a nueve: Toluca, Puebla, Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Yucatán, León, Chihuahua y el Distrito Federal.¹⁷

Asimismo, se establecieron Comités Consultivos Estatales cuyas funciones eran evaluar, a nivel local, los proyectos de desarrollo industrial, comercial y de servicios susceptibles de ser apoyados por Nafin, así como promover y —en su caso—, dar seguimiento a la ejecución y seguimiento de los programas institucionales; fungían además, como órganos coordinadores y concertadores de esfuerzos ya que estaban integrados por representantes de los intermediarios financieros, de los organismos empresariales, de organizaciones productivas del sector social, de la Secofi, y autoridades locales.

Para consolidar estos cambios, a partir de 1991 los objetivos primordiales de la institución se centraron en expandir la infraestructura de apoyo a las MPYMES, integrando a más intermediarios bancarios y no bancarios con la finalidad de extender la cobertura de los recursos, e instrumentar nuevos mecanismos financieros especialmente diseñados para este tipo de empresas.

La red de intermediación ligada a la banca de desarrollo estaba compuesta por arrendadoras financieras, empresas de factoraje, uniones de crédito, entidades de fomento (fideicomisos), sociedades de ahorro y préstamo, y bancos comerciales.

A principios de 1990 Nafin operaba con 76 intermediarios financieros; para 1994 éstos habían aumentado a 505. Entre estos años el número de empresas atendidas creció enormemente, enfatizando de manera preponderante el apoyo a las microempresas: de 11 456 empresas atendidas en 1989 (55 por ciento micro y 38 por ciento pequeñas), se pasó a 93 083 en 1992 (62 por ciento micro y 36 por ciento pequeñas), se aumentó a 128 mil empresas en 1993 (65 por ciento micro y 33 por ciento pequeñas), y se estimaba atender a 161 mil empresas para 1994.

Aquí cabría preguntarse si la expansión de la red de infraestructura no entraña una pérdida de control y vigilancia sobre los intermediarios que la constituyen, toda vez que no es lo mismo cuidar a un puñado de bancos que a centenares de intermediarios financieros no bancarios, cada uno con sus respectivos clientes.

¹⁷ Óscar Espinosa Villarreal. *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*. p. 71.

Por rama de actividad económica hubo una diversificación de empresas: si en 1989 el porcentaje total de empresas atendidas correspondían al sector manufacturero, para 1992 sólo representaban 30 por ciento, mientras 44 por ciento concernía al sector comercio, y el restante 26 por ciento a servicios; en 1993 la relación fue 41, 36 y 23 por ciento respectivamente; en tanto, en 1994 los dos primeros rubros registraron un moderado descenso (38 y 35 por ciento), mientras que el sector servicios volvió al mismo nivel de dos años antes (26 por ciento).

En relación con los mecanismos puestos en práctica para ayudar a las MPYMES, pretendían abarcar todos los órdenes: crediticio, administrativo y tecnológico, por medio de una amplia gama de modalidades cuya finalidad era imprimir masividad a los servicios ofrecidos por Nafin, buscando que tuvieran las mismas oportunidades de las grandes empresas para adaptarse a la competencia y modernizarse.

Para tal efecto, Nafin diseñó una estrategia de apoyo integral consistente en: crédito ágil y oportuno; garantías complementarias; financiamiento para la innovación y el desarrollo tecnológico; capacitación para elevar el nivel de gestión empresarial; acceso a información, y asesoría para establecer esquemas de asociación que derivaran en economías de escala.¹⁸

Algunos de los principales mecanismos fueron los siguientes:

- Tarjeta empresarial
- Credicomprador. Esquema de gran proveedor, micro y pequeño cliente
- Crediproducer. Esquema de gran comprador, micro y pequeño proveedor
- Esquemas de garantías
- Asociación solidaria
- Factoraje de largo plazo
- Seguro de vida
- Líneas globales de crédito
- Desarrollo empresarial
- Centros Nafin para el desarrollo de la micro y pequeña empresa
- Negocentros
- Programas de asesores empresariales
- Asociacionismo
- Vinculación con asociaciones empresariales
- Empresas integradoras
- Acciones orientadas al desarrollo regional

Todas estas actividades cristalizaban algunas de las disposiciones establecidas en programas tanto sectoriales como institucionales, y estaban dirigidas a corregir dos de los principales problemas de las MPYMES: las barreras de acceso a los créditos y la inadecuada gestión y administración de que son objeto estos negocios.

¹⁸ Para mayor detalle véase Óscar Espinosa Villarreal. *Op. cit.* pp. 88-119.

Paralelamente, se comenzó a desplegar una red de apoyos institucionales por parte tanto del sector público como del sector privado. El primer caso involucra además de la banca de desarrollo —Nafin y Bancomext— a la Secofi, el Conacyt y la Sedesol.

Cada una de las instituciones vincula sus apoyos a un aspecto específico de la problemática que afecta a dichos segmentos empresariales. La Secofi, por ejemplo, fungía como órgano coordinador de las dependencias y organizaciones gubernamentales con el fin de concertar y vincular las acciones dirigidas a las MPYMES; tiene atribuciones en materia de propiedad intelectual, metrología y normalización, tecnología, así como simplificación administrativa.

Dado que el tamaño y la capacidad productiva de las MPYMES son factores cruciales que inciden directamente en su competencia económica, la Secofi planteó en 1991 varias alternativas de cooperación interempresarial como soluciones que permitieran eficientar su dinámica productiva y fortalecer su capacidad de organización de manera colectiva; éstas fueron: sociedades de responsabilidad limitada de interés público, empresas integradoras, subcontratación, uniones de crédito, centros de compra en común y franquicias.

Varias de estas opciones se llevaron a la práctica tanto por la Secofi en el ámbito del Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, como por Nafin en el marco de sus programas de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana: Empresa (Promyp) y de Desarrollo Empresarial (Prodem).

Bancomext adquirió particular relevancia para las empresas mexicanas en virtud de la orientación exógena del actual modelo de desarrollo. Sus programas y servicios tenían como propósito fomentar y consolidar empresas con vocación exportadora de cara a la apertura comercial.

Desde luego, los esfuerzos de inserción en el mercado internacional suponían la existencia de ciertos patrones de calidad en los productos de las empresas, capaces de competir de acuerdo con los nuevos esquemas de comercio mundial.

En este sentido, las líneas generales de acción de Bancomext estuvieron diseñadas para aumentar su productividad y competitividad, estimular la formación de alianzas estratégicas y la asociación de empresas para, en última instancia, incrementar su capacidad exportadora.

Conacyt, por su parte, actuó como institución gestora de recursos destinados a la ciencia y la tecnología, elementos claves en el desarrollo de las MPYMES. Con el objetivo de impulsar la modernización tecnológica y las capacidades innovadoras del subsector puso en marcha cuatro mecanismos:

- Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (Fidotec)
- Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (Forccytec)
- Programa de Enlace Academia-Empresa (Preaem)
- Programa de Incubadoras de Base Tecnológica (Piebt)

Tras dichos mecanismos subyacía la idea de propiciar la asociación de empresas e inducir vínculos de éstas con centros científicos y tecnológicos del sector académico y privado que tendieran a elevar las capacidades innovativas y la competitividad de las empresas.

Entre las acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social vía el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se encontraba Empresas Solidaridad, cuyo objetivo central era contribuir a mejorar el nivel de vida y bienestar de sectores de escasos recursos, apoyando la creación de microempresas en diversas áreas de actividad.

La población a la que se dirigía se caracterizaba por no tener el perfil de empresarios, carecer de experiencia en cuestiones de mercadotecnia, fiscales, administrativas y, obviamente, no estaban en condiciones de ofrecer las garantías que se requieren, por lo que la ayuda consistía en darle forma y factibilidad a sus iniciativas, que una vez convertidas en proyecto, recibía hasta 35 por ciento de los recursos que necesitaran.

Por su parte, el sector privado empezó a participar más activamente en la promoción de las MPYMES a través de varios organismos e instancias: la Comisión de la Micro y Pequeña Industria de la Concamin, el Instituto Mexicano de la Pequeña y Mediana Industria (IMPMI) la Fundación para el Desarrollo Sostenido (Fundes), y la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Junto con el gobierno, en la Comin cuya función básica era velar por la aplicación del Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana; y en el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME) establecido en 1995, en donde participan varias dependencias gubernamentales y organismos empresariales.

Puede decirse que la injerencia del sector privado en los organismos instituidos fue más como caja de resonancia de las propuestas y demandas gremiales, que como vías efectivas y palpables que coadyuven al desarrollo de las MPYMES. Si se revisan las principales demandas de esos organismos, se constata que se abocaban más a variables externas —mercados, políticas fiscal e industrial, desregulación administrativa, ayuda por parte del Estado— que a intentar resolver sus fallas internas de organización, articulación y representación.

Sus actividades reflejaban más un matiz político en la medida que buscaban ganar espacios a costa de los problemas y necesidades de los micro y pequeños empresarios, que una legítima pretensión por influir en la toma de decisiones y en las estrategias gubernamentales concernientes al subsector.

Una vez vistas las principales medidas adoptadas por la administración pública federal para el fomento de las MPYMES, se procederá a examinar de manera más concreta dos programas institucionales de la banca de desarrollo correspondientes a Nacional Financiera, entidad encargada de apoyar el desarrollo empresarial.

4.2. Nacional Financiera: agente de desarrollo

4.2.1. Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp)

La reforma del Estado trajo consigo un cambio en las prioridades del quehacer gubernamental, y una de ellas era generar las condiciones propicias para atraer capitales privados y permitir la creación de empresas y, con ello, la generación de empleos

El eje de las políticas destinadas a las micro, pequeñas y medianas empresas se sustentó en la promoción de la organización empresarial, como fórmula para crear una estructura social y económica que las encadenara con el desempeño productivo del conjunto del país.

Las principales medidas llevadas a cabo por la administración pública consistieron en eliminar la excesiva regulación para mejorar la productividad; facilitar recursos financieros con tasas preferenciales; impulsar el desarrollo tecnológico, y alentar formas asociativas para fortalecer la gestión empresarial.

En el caso de Nacional Financiera, las directrices para sus actividades quedaron establecidas en el Pronafide 1990-1994, en el Pronamice 1990-1994, y en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994.

Luego de tres años de transformaciones —ya explicadas en el apartado anterior—, a partir de 1992 las prioridades de Nacional Financiera se centraron en dar un impulso más decidido a las empresas mexicanas, procurando equilibrar las condiciones en las que compiten, sobre todo ahora que están sujetas al influjo de los vaivenes del mercado.

Así, el Plan Estratégico de Nafin para el periodo 1992-1994 contenía cuatro grandes áreas de acción: Desarrollo de la Empresa, Desarrollo Empresarial, Desarrollo de los Mercados Financieros y Desarrollo Regional. Hay que mencionar que para efectos de este trabajo se hará alusión únicamente a las dos primeras áreas.

Dentro de la primera área se inscribía el Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp), cuyo objetivo era apoyar el desarrollo de la micro y pequeña empresa a través de esquemas crediticios, diseñados expresamente para atender los requerimientos particulares de las empresas que pertenecen a estos estratos.

Con la puesta en práctica de este programa se pretendió allanar uno de los principales problemas de las MPYMES: las limitaciones y obstáculos que tienen para conseguir financiamiento competitivo, elemento de primer orden que, en teoría, constituye una de las vías indispensables para el fortalecimiento y modernización del subsector.

Bajo ese supuesto fue diseñado: agilizar y facilitar el financiamiento que requieren estas empresas para la continuación de su operación e incluso su expansión. Ello se corroboró, pues fue el programa de descuento más importante de Nafin, tanto por el número de empresas que apoyó cuanto por el monto de recursos que manejó y fueron canalizados a través de él.

El programa era parte del marco interinstitucional de fomento conformado con base en los objetivos y estrategias planteados en el PND 1989-1994, y en el Pronamice 1990-1994. Representaba la contribución de Nafin a los lineamientos establecidos en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 —derivado del Pronamice—, mediante la instrumentación de acciones tendientes a propiciar el crecimiento y desarrollo de las MPYMES.

El Promyp operó a través de varios instrumentos como son:

- a) Tarjeta empresarial
- b) Credicomprador (Grandes proveedores-pequeños compradores)
- c) Crediproductor (Grandes compradores-pequeños proveedores)
- d) Esquemas de garantías

Con el sistema de tarjeta empresarial se pretendía que los microempresarios obtuvieran los recursos necesarios para su operación cotidiana. Consistía en una línea de crédito revolvente otorgada vía bancos comerciales, uniones de crédito o empresas de factoraje, previo acuerdo de la forma como serían amortizados los recursos en función de las características de cada empresa; el plazo de pago era hasta por cinco años.

La línea de crédito permitía que los empresarios contaran con la liquidez suficiente para solventar sus requerimientos de capital de trabajo: compra de insumos, gastos de nómina, luz, renta, teléfono; de inversión: adquisición de activos fijos con los que pudieran incrementar su capacidad instalada o modernizarse, o bien, reestructuración de sus pasivos.

Adicionalmente, la tarjeta empresarial le permitía al usuario contar con beneficios como: capacitación, asistencia técnica, servicios de apoyo contable, jurídico y administrativo, e información.

El asunto de las garantías exigidas por los intermediarios financieros estaba considerado también en el Promyp, que planteaba diversos esquemas para abatir ese obstáculo y facilitar el acceso al crédito. Uno de esos esquemas era la articulación de las MPYMES con empresas más grandes a efecto de que éstas fungieran como avales de aquéllas y pudieran conseguir financiamiento.

En este sentido, el esquema grandes proveedores-pequeños compradores ofrecía significativas ventajas para ambas partes. Por un lado, los grandes productores o comercializadores tenían en la micro y pequeñas empresas un vasto universo de clientes potenciales que podía aumentar o masificar sus ventas.

A su vez, las MPYMES —que en una alta proporción no disponen de los requisitos necesarios para conseguir un crédito— encontraban en el gran proveedor el conducto de acceso a los recursos, ya que con este esquema el intermediario sólo analizaba a la gran empresa, la que se comprometía a transferir los créditos en los mismos términos y condiciones preferenciales a sus micro y pequeños clientes.

Con este esquema las empresas de menor tamaño podían generar un historial crediticio a través del gran proveedor, que posteriormente las convertiría en acreditados directos del intermediario; además, se simplificaba el otorgamiento y seguimiento de los recursos porque en una sola operación se atendía a varias empresas, las que no recibían dinero en efectivo, sino los equipos o insumos que requerían.

El esquema grandes compradores-pequeños proveedores consistía también en la apertura de una línea de crédito a las grandes empresas para que pagaran oportunamente las mercancías que recibían de las micro y pequeñas empresas. Al igual que en el caso anterior, se facilitaba el financiamiento a las MPYMES las que así obtenían efectivo para solventar sus necesidades, siendo el gran comprador el responsable directo de cubrir el importe del financiamiento.

Otros esquemas, dentro de esta misma línea, eran los llamados Sistema Semiautomático de Garantía y el Sistema de Garantía con Fianza. En ambos, Nafin asumía la responsabilidad de responder ante los intermediarios por los créditos que concedieran a las micro y pequeñas empresas.

El Sistema Semiautomático de Garantía dirigido especialmente a la banca comercial, amparaba hasta 50 por ciento del monto de los recursos proporcionados, intentando con ello, inducir a financiar en mayor medida a las MPYMES, bajo el criterio de evaluar más la viabilidad del proyecto que las garantías que pudiera ofrecer el sujeto.

El Sistema de Garantía con Fianza involucraba a las compañías afianzadoras en el proceso de financiamiento de las MPYMES, ya que mientras el intermediario evaluaba el proyecto, la afianzadora analizaba que tipo de garantía podían ofrecer estas empresas; una vez hechas ambas evaluaciones se posibilitaba la emisión de una fianza de crédito en favor de Nafin para que otorgara su garantía al intermediario.

Cabe destacar que todos los créditos proporcionados por Nacional Financiera son preferenciales porque las tasas de interés que se les aplican son bajas y a largo plazo.¹⁹ Además, a diferencia de la práctica bancaria general, los intereses generados los cubre el acreditado al vencimiento. Si bien el punto medular del programa residía en los apoyos de tipo crediticio, también consideraba apoyos a nivel de capacitación y asesoría, elementos que correspondían a otros programas de Nafin, lo cual duplicaba los esfuerzos y las acciones.

¹⁹ Para todos los créditos la tasa que se aplicó fue el Costo Porcentual Promedio (CPP) más seis puntos.

Para la operación de descuentos crediticios y la disposición de los recursos, el Promyp contaba con las modalidades de descuento automático y de descuento rápido, lo que aunado a las miles de ventanillas de las sucursales bancarias y de los intermediarios financieros no bancarios tenía por objeto lograr una canalización más oportuna y eficiente del financiamiento.

En la práctica, sin embargo, la intermediación financiera tarda dos meses aproximadamente para otorgar estos créditos, en consecuencia, las necesidades de la empresa ya no se satisfacen. Si a pesar de esta situación el programa alcanzó la cantidad de empresas que maneja Nafin, cabe esperar que sus alcances hubieran sido aún mayores si tales inconvenientes no existieran.

La recurrencia mostrada hacia el Promyp revela que en un alto grado, la preocupación sustancial de las MPYMES radica en los gastos de operación; es decir, su prioridad principal es sobrevivir, quedando relegadas a segundo término las intenciones de consolidarse o modernizarse.

Pese a los mecanismos diseñados por el Promyp tendientes a flexibilizar el acceso de las MPYMES a los apoyos gubernamentales, en las condiciones para poder ser sujeto de crédito continuaron subsistiendo trabas, que además de marginar a muchas microempresas, las confinaba a mantenerse en la informalidad.

La primera barrera a la que se enfrentan las micro y pequeñas empresas es la falta de antecedentes que permitan al intermediario inferir, aunque sea en forma mínima, cuál es el flujo real de recursos que generan las empresas. En esta dirección apuntaban los esquemas de crediproductor y credicomprador del Promyp, porque a través de ellos se buscaba que las empresas de menor tamaño generaran un historial crediticio que posteriormente les permitiera convertirse en clientes de los intermediarios financieros.

Aunque cabría preguntarse, qué tanta disposición y qué tan conveniente les resultará el esquema a las grandes empresas, porque son éstas las que tienen que asumir el riesgo y la responsabilidad ante el eventual incumplimiento por parte de las MPYMES de sus obligaciones.

Lamentablemente los datos proporcionados por Nafin son muy generales ya que no precisan cuántas empresas pequeñas utilizaron dichas modalidades, cuántas empresas grandes se vincularon con pequeñas gracias a esto; en otras palabras, cuán demandados fueron estos esquemas, cómo operaron y qué dificultades se presentaron en la práctica.

Respecto a las garantías, requisito al que se le concede la máxima importancia, hay que señalar que están ligadas a los antecedentes crediticios, ya que la garantía protege contra un riesgo que con el antecedente se busca disminuir. Si bien no es posible eliminar a las garantías como requisito para la concesión de los créditos, es conveniente que haya esquemas en los que el Estado o sus instituciones de fomento compartan el riesgo de las operaciones.

Precisamente lo que se pretendía con los sistemas de garantías contenidos en el Promyp era flexibilizar esas exigencias de los intermediarios. Sin embargo, el problema se resolvía parcialmente porque las garantías siguieron ocupando un lugar preponderante, cuando no el principal, en las condiciones establecidas para poder acceder a los distintos tipos de crédito bancario.

Otra barrera es la relativa a la información documental que deben proporcionar las microempresas a las instituciones de crédito, que entre otras cosas piden información muy detallada referente a balances generales, estados de resultados, estados de costo de producción y ventas, escritura constitutiva de la sociedad, análisis del ciclo financiero, avalúo de activos, entre otros.

En muchos casos las microempresas no disponen de ese tipo de información, simplemente porque se encuentran en la informalidad, de modo que tales requisitos —que ayudan desde luego a sustentar de manera más precisa la conveniencia de otorgar un crédito— terminan por convertirse en trámites infranqueables.

El Promyp no consideraba ninguna clase de seguimiento o evaluación de sus acciones —a excepción, por supuesto, de la amortización de los recursos— ni tampoco establecía ningún plazo o fecha de terminación. Pareciera que el otorgamiento del crédito se veía como un fin en sí mismo y no como un medio que les permitiera a las empresas mejorar su posición productiva; como si el crédito automáticamente las volviera más productivas y/o competitivas.

A continuación se describen algunos de los resultados más relevantes del programa durante el periodo 1989-1994:²⁰

Durante los primeros tres años de operación como banca de segundo piso (1989-1992), los apoyos crediticios canalizados por Nacional Financiera se destinaron preponderantemente al sector privado (96 por ciento). Dentro de esa derrama crediticia, la participación del crédito de descuento fue cada vez mayor según datos de la propia institución, destacando en particular el Promyp que registró la misma línea ascendente: en esos tres años duplicó su participación porcentual en el monto de recursos otorgados.

- A nivel regional, durante 1992, el Promyp tuvo resultados favorables rebasando sin excepción las metas establecidas por cada dirección regional.
- En 1993, 98 por ciento del total de la derrama crediticia de Nafin se destinó al sector privado; en relación con 1992, la derrama creció 41 por ciento en términos reales. Del total de ese financiamiento (39 799 millones de pesos), 88 por ciento (34 880 millones de pesos) se canalizó por medio de los programas de descuento, siendo el Promyp el que más beneficiarios apoyó (123 377) y el que otorgó el mayor monto de recursos (24 913 millones de pesos).

²⁰ Nacional Financiera. *Evolución operativa institucional 1989-1992; Cumplimiento del programa financiero 1993; Ejercicio del programa financiero 1994.*

En conjunto, los programas de descuento apoyaron diariamente a un promedio de 507 beneficiarios, cifra que se comparó favorablemente con los 372 de 1992 y los 218 de 1991. Por estratos, las microempresas fueron las más beneficiadas (89 188), las pequeñas quedaron en segundo lugar (35 950), y solamente 2 087 empresas medianas y grandes fueron atendidas.

Cabe señalar que el crédito se orientó en forma significativa al interior de la República representando en 1993, 79 por ciento del crédito descontado y 89 por ciento del número de empresas atendidas, aunque los estados que recibieron más recursos fueron los catalogados como más desarrollados (Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, entre otros), en detrimento de aquellos con menor desarrollo relativo.

Durante 1993 el Promyp concentró 71 por ciento de los descuentos otorgados por Nafin, lo cual se realizó en su mayor parte a través de la banca comercial (67 por ciento), así como de las uniones de crédito y las empresas de factoraje que comenzaron a tener una participación más significativa.

- Para 1994, el financiamiento neto de Nafin al sector privado representó 91 por ciento del monto total autorizado para el ejercicio. En ese año, los programas de descuento canalizaron recursos por 49 918 millones de pesos que significaron un avance de 90 por ciento respecto de la meta anual.

El número de beneficiarios ascendió a un total de 136 912 —de los cuales 134 mil fueron micro y pequeñas empresas—, lo que representó un cumplimiento de 85 por ciento de la meta anual.

La participación de los intermediarios en la derrama crediticia de descuento se polarizó en relación con 1993, pues por un lado los bancos aumentaron su participación de 56 a 85 por ciento, mientras que los intermediarios no bancarios la redujeron de 44 a 15 por ciento como consecuencia de la nueva normatividad que estableció bases más sanas para su operación.

El Promyp se mantuvo como el programa de descuento más relevante durante 1994: del total de crédito otorgado por esta vía contribuyó con 77 por ciento, canalizando recursos por 33 mil millones de pesos, cifra que superó en 105 por ciento el monto anual estimado. Pero en cuanto a los beneficiarios, se atendió a 131 892 cantidad inferior a la programada (155 110), lo que significó un cumplimiento de 85 por ciento.

Por regiones, los estados más desarrollados continuaron siendo los más favorecidos con la canalización de recursos, tendencia que no se revirtió no obstante los propósitos en ese sentido. Por sectores económicos, el crédito se canalizó preferentemente al comercio con 57 405 empresas favorecidas y en segundo lugar a la industria que registró 44 183 empresas atendidas.

Por estratos, más de la mitad (60 por ciento) del crédito otorgado se destinó a la pequeña empresa; sin embargo, fueron las microempresas las más beneficiadas pues se atendió a 96 423, siendo mucho menor el número de empresas que resultaron atendidas: 37 851.

CUADRO IV.1 Empresas apoyadas por tamaño

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Micro	6 258	7 470	28 346	57 566	89 188	96 423
Pequeña	4 359	5 695	24 775	33 487	35 950	37 851
Mediana	604	486	622	948	1 024	1 484
Grande	235	102	621	1 082	1 063	1 154
Total	11 456	13 753	54 364	93 083	127 225	136 912

FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

CUADRO IV.2 Monto otorgado por rama de actividad económica (millones de pesos)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Industria	2 060	2 294	5 827	10 440	14 114	16 119
Comercio	0	275	4 004	7 896	12 610	15 072
Servicios	0	261	2 401	4 985	8 156	11 379
Total	2 060	2 830	12 232	23 321	34 880	42 570

FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

CUADRO IV.3 Monto otorgado por tamaño de empresa (millones de pesos)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Micro	187	337	1 899	4 259	6 937	9 353
Pequeña	872	1 378	7 043	12 177	19 306	25 654
Mediana y grande	1 001	1 115	3 290	6 885	8 637	7 563
Total	2 006	2 830	12 232	23 321	34 880	42 570

FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

CUADRO IV.4 Empresas apoyadas por rama de actividad económica

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Industria	11 456	10 838	19 652	27 988	38 054	44 183
Comercio	0	2 102	23 394	40 780	60 156	57 405
Servicios	0	813	11 318	24 315	29 016	35 324
Total	11 456	13 753	54 364	93 083	127 225	136 912

FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

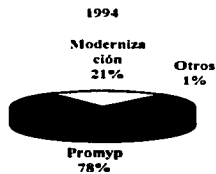
Varias observaciones se desprenden de las cifras anteriores: en primer lugar, una tendencia ascendente en el número de empresas que recibieron recursos del Promyp, así como en la cantidad de dinero otorgada a través del programa.

En segundo lugar, el monto destinado por tamaño de empresa se incrementó año con año, a excepción de 1994 cuando las empresas medianas y pequeñas recibieron menos recursos en comparación con el año inmediato anterior.

En tercer lugar, si bien en 1989 el total de los apoyos fueron a empresas de tipo industrial, paulatinamente fueron desplazadas por las del sector comercio y de servicios, siendo las primeras las que tuvieron un mayor peso en las estadísticas del programa.

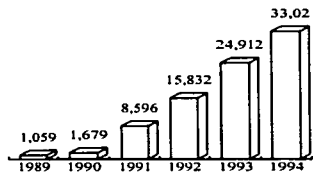
GRÁFICA IV.4 Otorgamiento de crédito a través de los programas de descuento





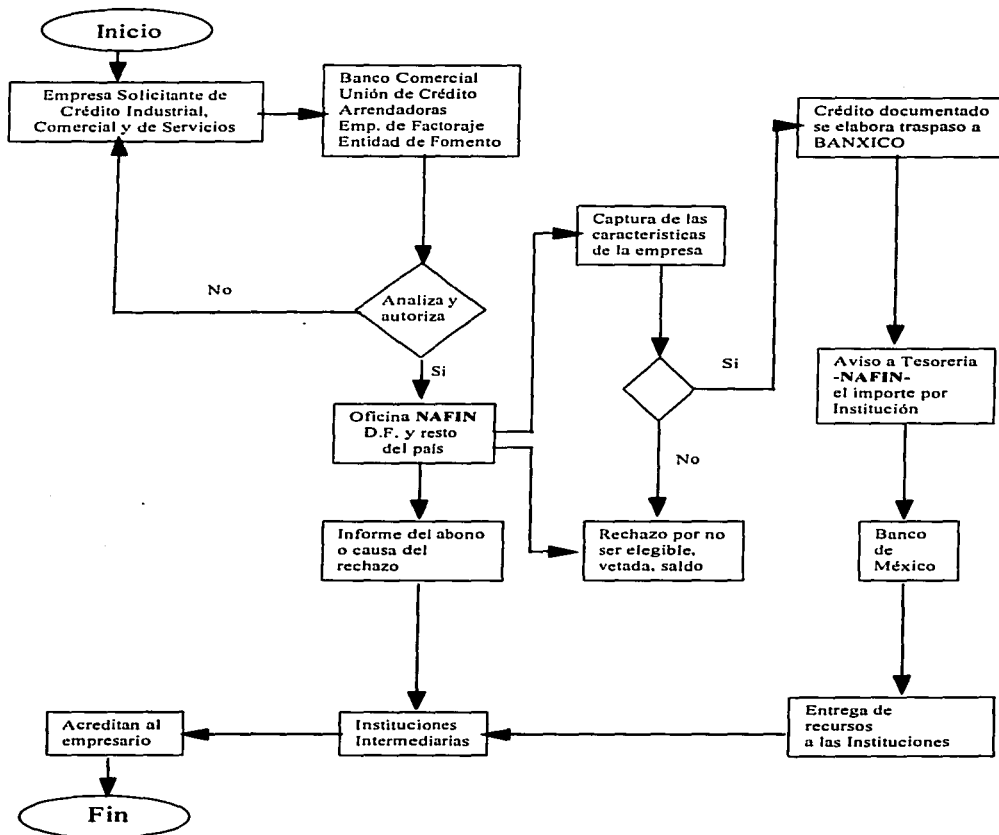
FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

GRÁFICA IV.5 Otorgamiento de crédito derramado por el Promyp (millones de nuevos pesos)



FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

GRÁFICA IV.6
Flujograma del Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp)



FUENTE: Nacional Financiera.

4.2.2. Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem)

La segunda área de acción del Plan Estratégico 1992-1994 de Nafin era la relativa al desarrollo empresarial, cuya competencia estribaba en transformar la figura del empresario hacia una mayor profesionalización, fortalecer la capacidad de aprendizaje e innovación, mejorar los principios organizacionales y aprovechar la infraestructura de apoyo, factores que confluyen para conformar el nuevo paradigma de la competitividad.

Para tales efectos, en 1992 se puso en marcha el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem) con el objetivo de otorgar capacitación y asistencia técnica especializada para responder a necesidades específicas de las micro y pequeñas empresas.

Dado que los apoyos crediticios no bastan por sí solos para dar un impulso efectivo a las MPYMES, el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem) actuaba como complemento, proporcionando respaldo a la capacitación, la información especializada, la asistencia técnica y la generación de nuevas formas de cooperación interempresarial, como el asociacionismo.

Con el Prodem se pretendía forjar una nueva cultura empresarial sustentada en la difusión de nuevas formas de gestión, en la utilización eficiente de los recursos y oportunidades que ofrece el entorno, y en la generación de un comportamiento asociativo de cooperación que contribuyera a reducir costos y abrir canales de comercialización e información conjunta.

El programa operó, al igual que el Promyp, desde el segundo piso con objeto de multiplicar su acción y lograr masificar sus servicios, beneficiando a un gran número de micro y pequeñas empresas. La estrategia consistía en:

- 1) El establecimiento de una amplia red de capacitación
- 2) El diseño de materiales especializados
- 3) Los medios masivos de comunicación

La capacitación se impartía a través de una Red Nacional de Capacitación cuyo objetivo era vincular al empresario con personas, empresas, instituciones y organismos que le proporcionarían servicios de capacitación, asistencia técnica, información y asociacionismo empresarial.

La red estaba integrada por:

- ◊ Institutos de educación media y superior
- ◊ Centros de investigación
- ◊ Empresas de consultoría y capacitación
- ◊ Intermediarios financieros
- ◊ Organismos del sector público
- ◊ Grandes empresas
- ◊ Cámaras y asociaciones empresariales
- ◊ Medios de comunicación

Para lograr que los objetivos de este programa se cumplieran de manera efectiva, homogénea, y adecuada, Nacional Financiera llevó a cabo las siguientes actividades:

- Coordinar la integración de comités regionales y estatales de los participantes en la red;
- Normar y regular la operación de la red y realimentar con los resultados a los integrantes a nivel estatal, regional y nacional;
- Formar a los instructores de la red, a los asesores técnicos y a los especialistas en asociacionismo y en proyectos de inversión;
- Establecer esquemas de financiamiento para la operación de la red a través de entidades de fomento especializadas en el apoyo a la capacitación y la asistencia técnica.

Por su parte, los integrantes de la red asumían los siguientes compromisos:

- Realizar investigaciones y diagnósticos sobre las necesidades de capacitación de este tipo de empresas;
- Difundir regularmente los servicios de capacitación y asistencia técnica otorgados por la red;
- Promover, concertar y organizar cursos y eventos de capacitación y asistencia técnica;
- Proporcionar los recursos humanos, materiales y técnicos para la apropiada operación de la red;
- Evaluar e informar sobre los resultados obtenidos en la operación de la red con el fin de efectuar una actualización permanente.

Con la capacitación se buscaba que los micro y pequeños empresarios conocieran la teoría administrativa y los procesos fundamentales de gestión empresarial; es decir, proporcionarles los conceptos y herramientas básicas en materia de administración, contabilidad, finanzas, mercadotecnia, producción y recursos humanos.

A través de cursos y materiales didácticos como manuales y guías de instrucción sobre temas gerenciales, de administración para microindustrias, procesos de mejoramiento continuo y calidad total y capacitación fiscal, se pretendía desarrollar un nuevo perfil empresarial que permitiera hacer más eficientes y más competitivas a las empresas mexicanas, especialmente las de menor tamaño.

Acercas de la asistencia técnica, el Prodem suministraba apoyo con especialistas en la planeación, instalación y operación de una empresa, así como en el aprovechamiento de sus recursos humanos y técnicos. También promovía la formación de instructores empresariales preparados en el manejo de técnicas de dinámica grupal y capacitación de adultos, y apoyaba la formación de especialistas en asociacionismo empresarial que, junto con la elaboración de materiales de instrucción y consulta sobre este mismo tema, tenían por finalidad capacitar en la promoción y organización de las modalidades de cooperación interempresarial.

Otra alternativa para incentivar el desempeño empresarial fueron los Centros Nafin para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, cuyo objetivo básico era reunir en un solo lugar todo un conjunto de apoyos: financiamiento, garantías, servicios de consultoría, gestión de trámites gubernamentales, capacitación, asistencia técnica, etcétera. Se proyectaba construir una red nacional de Centros Nafin estableciéndolos en cada estado y región que así lo demandara.

La creación de Negocentros era una opción más para el desarrollo del empresariado; funcionaban bajo la modalidad de franquicias cuya finalidad era brindar una respuesta integral a las necesidades de capacitación, asistencia técnica y cooperación interempresarial. Constituían una pieza más de la infraestructura de servicios enfocada a las MPYMES, pero con la característica de que se manejaban desde la perspectiva del propio sector privado, esto es, por empresarios que alentaban el desarrollo de otros empresarios y de sus empresas.

Como otra modalidad de financiamiento, pero en particular como un nuevo esquema de asociación, Nafin impulsó con gran fuerza la creación de uniones de crédito. Su importancia radicaba en que permitía multiplicar la capacidad de negociación en beneficio de sus asociados; además, las empresas asociadas bajo esta figura, podían en conjunto ser intermediarias de Nafin sin tener a los bancos de por medio.

Tanto las uniones de crédito como las empresas integradoras y la subcontratación, representaban los esfuerzos más significativos en la inducción de un cambio en la mentalidad empresarial. En esas figuras subyacía la idea del asociacionismo como una forma novedosa de cooperación interempresarial. Su propósito era construir una dinámica organizativa basada en la realización de actividades en común que evitaran el intermediarismo y permitieran a las empresas asociadas obtener beneficios comunes en sus procesos de compra, producción y comercialización.

Históricamente, las empresas han adoptado una conducta individualista en su producción, al margen de cualquier relación de cooperación o colaboración con otras empresas. Pero la globalización económica ha transformado radicalmente esta situación: ahora la sobrevivencia y el desarrollo de las empresas parece pasar necesariamente por una mayor vinculación interempresarial como fórmula para consolidar su presencia en el mercado interno y aun penetrar al exterior.

En este contexto, la actuación de empresas aisladas tiende a diluirse ya que en el paradigma actual de la competitividad la calidad de los vínculos que las empresas desarrollen entre sí y con los servicios que el entorno —mercado y sector público— les ofrece, adquieren cada vez mayor importancia.

En esa dirección apuntaba la idea del asociacionismo impulsada por Nafin: el objeto era fomentar una nueva cultura de trabajo sustentada en el aglutinamiento de empresas en grupos que, si bien tienen intereses diversos y recursos diferentes, se supone pueden armonizar y asumir compromisos recíprocos para realizar distintas transacciones (compra de insumos, intercambio de bienes, servicios de información y capacitación, y solicitud de créditos).

Podría decirse entonces, que con este esquema ocurre un fenómeno análogo a la globalización, pero al interior del sector privado, en la medida que aquellos productores que antes se les veía como competidores ahora son considerados como socios, constituyéndose la colaboración en un elemento esencial en la dinámica productiva.

Cabe señalar que esto no elimina la competencia entre empresas, pero sí la modifica en tanto la red de relaciones generadas al interior del grupo conforma una conciencia de unidad que actúa como elemento regulador al controlar las actitudes oportunistas y la competencia destructiva, enfatizando los acuerdos, compromisos y las formas de complementación; es lo que se denomina cooperación competitiva.²¹

Es de suponerse que la formulación de un programa como el Prodem estaba basado en el reconocimiento de que la deficiente capacidad administrativa que caracteriza a las MPYMES guarda estrecha relación con su alta vulnerabilidad. Si esto es así, habría que preguntarse qué tan profundo es el conocimiento que sobre esta cuestión tienen los operadores del programa, porque el conjunto de materiales didácticos elaborados como parte del Prodem parecen abocarse más a la teoría que a casos o experiencias prácticas de las cuales pudieran extraerse lecciones más valiosas.

Aquí cabe la aseveración de López Espinosa en el sentido de que “la mejor fuente de información, el mejor capacitador y asesor técnico de un microempresario es otro que está teniendo éxito. El segundo mejor se encuentra en una empresa pequeña y el tercero en un técnico de una empresa mediana o incluso grande”.²² La labor de fomento en este caso consiste en identificarlos y en propiciar y respaldar la concertación de los acuerdos de cooperación.

A continuación se presentan algunos de los datos más significativos registrados por el Prodem hasta finales de 1994:²³

- El programa comenzó a operar en 1992, año en el que capacitó a 66 mil empresarios, realizó 2 321 eventos de capacitación, formó 766 instructores e integró a 1 708 instituciones a su red de capacitación.
- El año de 1993 fue particularmente fructífero para el Prodem dada la abundancia de actividades que se llevaron a cabo con el fin de respaldar la gestión empresarial. Se dio especial atención al fortalecimiento y consolidación de la Red de Capacitación y Desarrollo Empresarial.

²¹ *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES*. p. 160.

²² Mario López Espinosa. “El financiamiento popular y la microempresa informal” en *El Mercado de Valores*, núm. 12, diciembre de 1994, p. 37.

²³ Nacional Financiera. *Op. cit.*

Hacia fines de ese año, la red estaba integrada por 1 807 instituciones y organismos, de los cuales las empresas de consultoría, los organismos empresariales y las instituciones de educación media y superior eran los que tenían una mayor presencia.

Se impulsó notablemente la formación de instructores empresariales y especialistas en proyectos de inversión, así como a la difusión y promoción del material didáctico del Prodem cuyos temas principales abordaban los procesos de mejoramiento continuo, temas gerenciales y de régimen fiscal.

La capacitación empresarial se reflejó en la impartición de 9 276 cursos que contaron con la asistencia de 169 253 participantes, estimándose en 56 mil los empresarios beneficiados.

Este panorama alentador contrasta con la tendencia a la baja registrada en la actividad empresarial entre 1991 y la primera mitad de 1993, tanto en el número de establecimientos como en el personal ocupado de la micro, pequeña y mediana industria, de acuerdo con los datos de la Secofi.

**GRÁFICA IV.7 Red de Desarrollo Empresarial
1993**



FUENTE: Nacional Financiera. *Op. cit.*

- Durante 1994 el Prodem mostró los siguientes resultados: la Red de Desarrollo Empresarial no sólo cumplió de manera parcial las metas anuales programadas en los rubros de instituciones e integrantes así como en el de instructores y técnicos, sino que por el contrario, el número de miembros en ambos casos disminuyó respecto a 1993.

En lo que se refiere a capacitación empresarial, la red efectuó 12 311 cursos, esto es 98 por ciento de la meta original programada, con la asistencia de más de 215 mil participantes. Asimismo, la promoción y la difusión se reflejaron en la realización de 125 exposiciones y ferias, 1 184 conferencias y seminarios, así como 1 324 talleres de promoción y orientación técnica.

En virtud de que las cifras anteriores no son de mucha ayuda para dilucidar con claridad la eficacia real del Promyp y del Prodem, es conveniente tratar de hacer un balance de su operación desde el punto de vista de la administración pública: a la luz de su vinculación y congruencia con los objetivos y la problemática planteados en los correspondientes programas sectoriales de mediano plazo.

4.2.3. Balance del Promyp y del Prodem

Al realizar una ponderación de las acciones emprendidas por Nafin habría que dar cuenta en primer lugar, de su vinculación con los objetivos y estrategias de política enunciados en los programas sectoriales —el Pronamice y el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana— los cuales constituían el marco de referencia para la puesta en marcha de tales acciones.

Dichos programas, según las propias autoridades, fueron resultado de la concertación entre los organismos industriales y las diferentes experiencias gubernamentales —Nafin y Secofi— derivadas de la aplicación de políticas industriales. Por consiguiente, su formulación y ejecución obedecían a una negociación política, lo que implica considerar en la valoración del Promyp y del Prodem, los distintos intereses de las partes involucradas, en la medida que estos programas son a su vez, instrumentos concebidos para conseguir los objetivos planteados en los programas sectoriales.

Se supone que la conceptualización y diseño de los programas de Nafin respondían a un análisis de cómo enfrentar los problemas de las MPYMES, específicamente, aquellos referentes a las dificultades para acceder al crédito e incorporarse a los apoyos gubernamentales, la tendencia a trabajar aisladamente más que a actividades en asociación, la limitada capacidad de negociación y bajos niveles de organización y gestión, y la frecuente obsolescencia de maquinaria y equipo.

Sin embargo, pese al conjunto de apoyos instrumentados, hacia fines de la administración anterior persistían cuatro problemas en torno a las MPYMES: una excesiva y costosa carga de trámites; condiciones inadecuadas de financiamiento; carencia de tecnologías apropiadas para competir eficazmente en el exterior, y falta de mecanismos ágiles para la comercialización.

Por esos días, la Canacindra demandaba una mayor intervención del gobierno para rescatar a las MPYMES a través del trabajo de cuatro grandes bloques prioritarios: estabilidad político-económica; un entorno competitivo con calidad en los bienes y servicios públicos; una política de fomento industrial, y el cambio en la cultura empresarial.

Estos hechos y los acontecimientos posteriores a diciembre de 1994 serían una demostración de que los resultados reales de estos programas gubernamentales estarían alejados de las expectativas oficiales trazadas a comienzos del pasado régimen.

Dos de esas dificultades —las inadecuadas condiciones de financiamiento y el cambio en la cultura empresarial— son particularmente relevantes para la actividad de Nafin y, en concreto, para sus programas, porque indicarían que las medidas adoptadas durante el sexenio, no fueron debidamente aplicadas, o hubo fallas de diagnóstico y diseño.

En efecto, de una revisión a los programas sectoriales de mediano plazo concernientes a la actividad de Nafin —el Pronafide y el Pronamice—, se desprende la carencia de vinculación entre ambos: no se consideraba ningún mecanismo que indujera el proceso de ahorro-inversión a facilitar el acceso de las MPYMES a los recursos necesarios para su modernización productiva.

Ismael Aguilar Barajas,²⁴ por ejemplo, se inclina a pensar que la eventual ineficacia de los programas estaría profundamente enraizada en su propia concepción, razón que explica la falta de consistencia entre los diagnósticos y los objetivos de los programas gubernamentales que sirvieron como marco interinstitucional de fomento y, en consecuencia, la dificultad de derivar políticas coherentes que orientaran las acciones de corto, mediano y largo plazos.

Desde esta perspectiva, el examen de los programas y estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas sugeriría marcadas deficiencias en su formulación, de lo cual se derivaría su eventual ineficacia. Si los objetivos de un programa público suelen utilizarse como criterio de evaluación, habría que tomar en cuenta en los casos del Promyp y del Prodem, que sus objetivos eran muy generales, ambiguos e imprecisos.

Situación muy común, debido a que los programas suelen ser producto de decisiones políticas basadas en acuerdos sobre aspectos muy generales. Por otro lado, a los responsables de los programas no les conviene especificar los objetivos porque políticamente podría perjudicarlos, o bien, porque los comprometería a un cierto grado de visibilidad que limitaría su flexibilidad en términos operacionales.

²⁴ Ismael Aguilar Barajas. "Las empresas micro, pequeñas y medianas en el desarrollo industrial de México" en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio de 1995. pp. 482-484.

Ahora bien, si los objetivos de los programas analizados son poco claros, con su implementación se esperaba conseguir —deseo impregnado con cierto grado de ingenuidad voluntariosa, como dice Miguel Ángel Castiglia— a un nivel más general y de modo simultáneo diversos objetivos como:

- Generar y sostener empleos
- Generar y mejorar ingresos
- Incrementar la productividad y competitividad de las empresas
- *Graduar* a los sujetos de crédito
- Crear condiciones para el desarrollo sostenible de la competitividad de las microempresas
- Ampliar —masificar— las coberturas y simultáneamente asistir con cierta profundidad a cada microempresa

Para tales efectos, los apoyos se definieron como integrales porque proporcionaban servicios de financiamiento, capacitación, asesoría, asistencia técnica y otros, aunque a fin de cuentas terminaba predominando abiertamente los servicios financieros, básicamente el crédito.

Fue precisamente esa integridad, quizá por el afán de no dejar escapar ningún problema, haciendo concurrir al mismo tiempo diferentes servicios, lo que impidió percatarse que las necesidades de los tres segmentos empresariales son diferentes en función de las características propias de cada uno de ellos.

Ciertamente existen factores en común que les afectan, pero sus preocupaciones son de distinta índole: en el caso de las microempresas lo fundamental es subsistir, mientras que para la pequeña y tal vez para la mediana sea capitalizarse. Sin embargo, con la idea de masificar las ofertas no se deslindó y determinó con detalle —por ejemplo— las necesidades de capacitación y aun la forma de conceptualizarla.

Por otra parte, cabe destacar la ausencia de cualquier tipo de evaluación en el diseño de los programas examinados: no se precisaba qué efectos, ni la magnitud de lo que se esperaba lograr con la aplicación de los mismos. Obviamente, tampoco se consideraba ningún parámetro o indicador que permitiera determinar resultados causados por la implementación de los programas; ni siquiera se preveía plazo alguno que señalara la eventual eficacia o ineficacia de éstos.

Como señala Miguel Ángel Castiglia,²⁵ en pocos casos, las instituciones financieras se plantean la necesidad de evaluar el impacto del crédito que brindan porque trabajan con la lógica de optimizar ganancias —tendencia que parece seguir la banca de desarrollo bajo el enfoque modernizador—. Con las mediciones de impacto no se determina la necesidad y utilidad del crédito, sino bajo cuáles condiciones es más útil.

²⁵ Miguel Ángel Castiglia. "Impacto de los programas de crédito en las PYMES" en *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero de 1996, p. 12.

Desde luego, dada la naturaleza financiera de Nafin, lo único que se encuentra referente a estos programas, es una gran cantidad de datos relativos al cumplimiento de metas y objetivos pero sólo en términos numéricos.

Los datos obtenidos, favorables por supuesto, no sólo en cuanto a su cumplimiento sino incluso en superación de las metas estimadas, muy probablemente eran reflejo de la imagen positiva que se propaló sobre el entorno económico durante el sexenio pasado, por lo que habría que interpretarlos con ciertos matices.

Un simple cotejo entre el número más alto de empresas atendidas por Nafin durante el periodo examinado —137 mil en 1994— con el universo total de MPYMES existentes —1.3 millones—, según cifras de la misma institución, revela sin embargo, que la cobertura de apoyos apenas benefició a 10 por ciento del total. La proporción, por tanto, de empresas apoyadas por Nafin es muy reducida en relación con las que todavía continúan en dificultades y esperan respuestas eficaces y oportunas.

Aunque la cobertura del Promyp avanzó progresivamente —metas alcanzadas y derrama crediticia—, sus apoyos apenas rebasaron la décima parte del universo total de la población-objetivo a la que estaba dirigido; aquí habría que preguntarse, cuál era la demanda en relación con la oferta crediticia para saber en que proporción fue cubierta esa demanda.

Parece lógico pensar que la ampliación de la población servida —en el caso del Promyp— estaba determinada por la recuperación de los créditos otorgados; fallas en su amortización pudieron haber limitado e incluso reducido el número de beneficiarios.

Si bien el número de empresas apoyadas resulta relativamente bajo en relación con el universo total de unidades productivas que hay en el país, cabe considerar las siguientes reflexiones:

Primero, el monto de recursos de que dispone Nafin está sujeto a las restricciones presupuestales propias de una entidad gubernamental y, por ende, a la incidencia de factores de índole económico o político en su ejercicio.

Segundo, dado que ahora el fondeo de la banca de desarrollo se sustenta fundamentalmente en la dinámica del mercado, el grado de incertidumbre es relativamente mayor, por lo que las probabilidades de recuperación de los recursos son un tanto inciertas, pues el financiamiento se ve condicionado por variables externas.

Tercero, la responsabilidad de apoyar y rescatar a la planta productiva recae en una sola institución gubernamental que aunque contara con una gran cantidad de recursos, resultaría muy difícil que su acción impactara y cubriera a toda la población-objetivo.

Habría que considerar al respecto, la posibilidad de un problema de flujo de información, es decir, insuficiencias en la difusión tanto de la oferta pública —qué programas existen, cuáles son sus propósitos y características—, como del procedimiento necesario para poder acceder a aquélla

—cuáles son los pasos a seguir, qué requisitos hay que reunir—. Esto es relevante porque la población que teóricamente debía beneficiarse del programa pudo no ser cubierta en los términos previstos, o bien pudo redundar en un sesgo de dicha población.

No obstante, la problemática de estas empresas atraviesa múltiples aristas lo cual hace imposible que sea resuelta por un solo programa de naturaleza institucional. Es un asunto que rebasa al ámbito de acción de Nafin, y que requiere de la corresponsabilidad del propio sector privado, con una participación más activa, no solamente a nivel retórico, respaldando también el financiamiento y la capacitación que necesitan dichas empresas.

A pesar de que una de las modalidades del Promyp estaba dirigida a atender al asunto de las garantías, éstas continúan siendo una condición reiterada para poder ser sujeto de crédito. Su persistencia se debe a que la banca comercial no acaba de adoptar criterios de fomento en su operación, lo que hace más restrictivo el acceso a los programas de fomento para la población que necesita de esos recursos.

Puede señalarse entonces, que la banca de desarrollo tuvo un éxito relativo, más bien modesto, en la labor de inducción que se le asignó a comienzos del sexenio pasado. Una prueba de su poca eficacia en ese sentido, es que a fines de 1994 una de las demandas empresariales era la reversión al primer piso de esas instituciones.

En un contexto de apertura y globalización, el acceso al financiamiento, si bien es un elemento de peso significativo, no es suficiente para garantizar y lograr el impulso de las MPYMES. El financiamiento no debe ser un fin en sí mismo, sino una vía para que las empresas alcancen objetivos mucho más importantes.

La función realmente trascendente de un sistema de financiamiento de fomento es —como dice López Espinosa²⁶— la de irse haciendo cada vez menos y menos necesario para la población-objetivo a la que está dirigido; su éxito no radica en el número de empresas a las que canaliza recursos de fomento, sino en el número de empresas a las que ya no tiene que proporcionar respaldos especiales.

Cuántas empresas se apoyaron, cuántos recursos se canalizaron o cuántos créditos se descontaron con recursos de fomento, pueden ser sólo simples resultados, poco relevantes desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo, si esos apoyos no se convierten en herramientas que transformen la competitividad y la forma de trabajar de las empresas.

²⁶ Mario López Espinosa. "La micro y pequeña empresa en el marco de las políticas de desarrollo social y de desarrollo empresarial" en *Emprendedores*, vol. IX, núm. 31, enero-febrero de 1996. p. 8.

En términos generales, de acuerdo con Miguel Ángel Castiglia,²⁷ el impacto de los programas de crédito registra efectos modestos e insuficientes, aunque ciertamente positivos en algunas variables como sostenimiento y mejoramiento de empleos e ingresos precarios, incrementos en la productividad de la mano de obra, y en la generación de condiciones para el desarrollo de la competitividad de las empresas; no así, en la creación de empleos e ingresos donde sus resultados no son muy efectivos.

Ciertamente el servicio de crédito reviste gran importancia, pero a partir de cierto punto de desarrollo de la empresa, para que mantenga su efecto inicial, es preciso que sea acompañado de otros servicios, desde ese momento tanto o más importantes que el propio crédito.

De ahí, el objetivo con el Prodem de desplegar una serie de apoyos dirigidos a fomentar una oferta de servicios y generar procesos asociativos como pautas para el crecimiento de las MPYMES, en la medida que lo determinante ya no es la empresa aislada, sino el conjunto de sus relaciones con sus pares y con el entorno.

Es innegable que tales intentos por mejorar el entorno de las empresas se encuentran todavía en ciernes, pero también es cierto que constituyen un cambio sustancial en relación con los enfoques anteriores de políticas públicas basados en subsidios directos a las empresas.

Los esfuerzos por construir una nueva cultura empresarial suponen un alto grado de complejidad debido a que conllevan un proceso de aprendizaje difícil, conflictivo e incipiente, reforzado por la heterogeneidad del sector y por un arraigado perfil en la mentalidad del empresario mexicano. Infortunadamente, durante 1995 el principal problema de las empresas mexicanas fue de tipo financiero, de manera que es difícil apreciar qué tanto se avanzó, o qué frutos se obtuvieron en el intento de construir una nueva cultura empresarial.

Por lo mismo, y dado que la vigencia del Prodem ha sido relativamente corta, sus resultados aún no pueden evaluarse con exactitud, pero las acciones realizadas son un buen principio a las que si se les da continuidad —como de hecho ha ocurrido hasta 1996—, pueden redundar en efectos positivos y perdurables a mediano y largo plazos.

Desde el punto de vista institucional puede decirse que los programas de Nafin resultaron eficaces en la medida que cumplieron en 100 por ciento con las metas anuales previstas. Mas en términos de sus resultados no hay una certeza absoluta de los beneficios o ventajas que pudieran haber causado los servicios proporcionados por los programas, dada la ausencia de indicadores que permitieran apreciar si efectivamente incidieron en la población a la que estaban dirigidos.

Más allá de la consecución cuantitativa de logros, no existe una valoración de impacto socioeconómico que arroje información verificable sobre la eficacia real de los programas: los beneficios recibidos o percibidos por las empresas atendidas.

²⁷ Miguel Ángel Castiglia. *Op. cit.* p. 12.

Cuando se trata de programas sociales no todos los beneficios son susceptibles de ser valorados en términos numéricos, por lo que en los casos del Promyp y del Prodem, sus efectos reales deben buscarse más allá de la simple acumulación de cifras, lo cual desde luego es más difícil de medir, pero sin duda reviste mucha mayor importancia.

En este sentido, lo que habría que evaluar del Promyp y del Prodem no serían sus productos —créditos otorgados o cursos de capacitación—, sino sus efectos reales: concretamente, la capacidad de los usuarios para acceder a los sistemas de financiamiento o de mejorar sus niveles de productividad y competitividad.

Lo más trascendente en la valoración de un programa gubernamental son los resultados de índole cualitativo y no las apariencias efectistas y cuantitativas, comúnmente las más difundidas por los gobiernos y sus agencias de desarrollo. Así, lo esencial sería conocer cuántas de las empresas que se acogieron a los programas analizados están realmente capacitadas para insertarse de manera eficaz en la dinámica comercial actual; cuántas en verdad se fortalecieron y pasaron de estar en un nivel de subsistencia a tener perspectivas de crecimiento.

De acuerdo con este planteamiento, en la evaluación de las acciones comprendidas en los programas sectoriales, habría que poner más énfasis en su impacto en factores como las posibilidades reales de competir sin protección en los mercados externos, los niveles de eficiencia, la generación de empleo productivo y permanente, la atenuación del desequilibrio regional, la ampliación del financiamiento a quienes estaba vedado y la redistribución del ingreso.

En todo caso, lo realmente significativo, más que las apariencias cuantitativas, es cuántas empresas ya no requieren recibir créditos preferenciales provenientes del gobierno, vía la banca de desarrollo, para sobrevivir y desarrollarse.

Sin embargo, el poco o gran avance conseguido con estos programas muy probablemente haya sido anulado a raíz de la crisis posdevaluatoria de diciembre de 1994. Aun cuando esta coyuntura excede el periodo examinado en este trabajo, introduce una línea de análisis en términos de la efectividad de esos programas, porque pone a prueba la capacidad de las empresas para competir prácticamente sin ninguna protección en un contexto no sólo de amplia apertura, sino de severa crisis económica.

En otras palabras, es un parámetro de *resistencia* para observar cuántas empresas —de las apoyadas por dichos programas— realmente lograron modernizar sus procesos productivos, cuántas en verdad pueden competir ya en los mercados externos sin ningún apoyo del gobierno, pues se supone que gracias a esos apoyos estarían o adquirirían las condiciones para permanecer en el mercado sustentadas nada más que en su propia capacidad de competencia.

Los programas analizados son un ejemplo de lo que supuestamente el gobierno debe hacer en materia económica dentro de un modelo de libre mercado: asumir un papel promotor que no sólo suprima los obstáculos que inhiben el desarrollo de las iniciativas del sector privado, sino que

fortalezca sus capacidades, proporcionando la infraestructura política, económica y social que permita el libre desempeño de sus actividades.

Sin embargo, es evidente que en un contexto caracterizado por acelerados cambios y una agresiva competencia, las acciones de gobierno son fundamentales para preservar a ciertos grupos o sectores de los efectos indeseables de dicho modelo. Por esa razón, no parece haber duda sobre la necesidad de la intervención gubernamental en favor de las MPYMES: más allá de la dimensión económica, el apoyo a este tipo de empresas entraña una alta cuota de beneficio social, en la medida que puede ser una vía para abrir espacios de participación y de autoempleo.

Se requiere dejar de lado la idea de que cualquier intervención es necesariamente perniciosa para dar lugar a acciones directas y regulaciones más firmes por parte de la administración pública — el tema del financiamiento es un ejemplo—, como un verdadero ejercicio de rectoría económica, entendida no como una imposición, sino como una fuerza que encauza los esfuerzos de los sectores productivos en beneficio colectivo.

Aguilar Barajas concluye en la urgente necesidad de formular estrategias más acordes a la problemática de los distintos estratos de las MPYMES, sobre bases más comprensivas. De lo que se trata es de formular una política industrial y un entorno político institucional con mayor coherencia entre sus propias estrategias e instrumentos, así como con las demás políticas gubernamentales, para evitar dejar a estas empresas en desventaja con los apoyos que se les brinda en otras latitudes.

A nivel de políticas públicas, si bien se intentó hacer un esfuerzo de complementación entre distintas instituciones por medio de un enfoque sistémico que encauzara los programas de apoyo a las MPYMES, es preciso consolidar aún más ese esfuerzo, profundizando tanto la vinculación entre demandantes y oferentes como la evaluación de los resultados obtenidos.

En consecuencia, la efectividad de la oferta de apoyos depende de un previo diagnóstico de los requerimientos y especificidades de las micro y pequeñas empresas, que sirva de base para la formulación de políticas públicas más focalizadas, así como del fortalecimiento de la concertación entre las diversas propuestas desplegadas a nivel intra e intersectorial (público/privado).

Pero también es indispensable, el seguimiento y la evaluación periódica de los programas a través de la generación de instrumentos que permitan medir el impacto y los efectos de las acciones realizadas. Esto es de gran importancia porque la evaluación en la medida que produce información, retroalimenta a las instituciones, de modo que puedan corregir y ajustar sus acciones, especialmente en terrenos tan complejos como los cambios en la cultura empresarial.

4.2.4. Perspectivas de la banca de desarrollo

Como se ha visto en esta investigación, entre 1989 y 1994 los bancos de desarrollo en México experimentaron cambios sustanciales que modificaron el enfoque de su labor de fomento. En el caso de Nacional Financiera, no obstante los avances registrados en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, las medidas adoptadas parecen haber sido insuficientes, según la percepción de los propios microempresarios.

Los problemas de financiamiento son característicos de las MPYMES; su disponibilidad y costo son factores tan relevantes, que de ellos puede depender el crecimiento o la extinción de esas empresas. A la luz de ello, resulta pertinente expresar algunas reflexiones acerca del papel de los bancos de desarrollo de cara al futuro, así como hacer algunas sugerencias respecto a la problemática de las MPYMES, toda vez que mucho del apoyo que requieren concierne directamente a las dependencias y entidades de la administración pública.

La experiencia de los países desarrollados y de los recién industrializados revela —en todos los casos— la importancia de la ayuda gubernamental para el desarrollo de las MPYMES, básicamente a través de instituciones financieras públicas; situación que contradice a quienes cuestionan la actuación y la existencia misma de estas instituciones.

Por su propia naturaleza, los bancos de desarrollo se encuentran en una posición complicada: como bancos no es lógico que operen con pérdidas, pero tampoco es posible que se sustraigan del ámbito político-administrativo del que forman parte. Su desempeño debe fundarse en un equilibrio entre las obligaciones que tienen con el gobierno y con sus clientes.

Acaso, para que sean eficaces y sostenibles, dichas instituciones deberían alcanzar utilidades, esforzándose en operar, cuando sea posible, sobre la base de la plena recuperación de costos; sin embargo, los criterios de rentabilidad a ultranza no son deseables, en determinados casos sería conveniente manejar déficit adecuados que permitan el sostenimiento y el desarrollo de ciertos agentes sociales y económicos.

Invariablemente, el gobierno debe seguir fijando las políticas y los objetivos generales de los bancos de fomento, mientras que éstos deben operar a una distancia razonable del gobierno y estar libres de cualquier interferencia ajena que desvirtúe su cometido. El pragmatismo es quizá el camino más conveniente a seguir para estos organismos.

La banca de desarrollo debería especializarse en la atención a las MPYMES, lo que implica la revisión de sus criterios de evaluación del crédito, principalmente la reducción de las tasas de interés, y la adecuación de sus programas a las condiciones y características de cada estrato empresarial, para innovar modalidades de financiamiento diferentes y complementarias que sean flexibles y oportunas.

Por esas razones es indispensable la intervención del gobierno mediante políticas adecuadas que actúen a nivel macro (manejo correcto de las principales variables económicas), y a nivel micro (programas e instrumentos específicos según el tipo de empresa).

En primer término, se requieren disposiciones legales y políticas monetarias y fiscales estables que propicien un entorno favorable para el desarrollo empresarial, que otorguen seguridad y confianza para el desempeño de sus actividades. Asimismo, es preciso un estricto control y vigilancia sobre el sistema financiero con el fin de impedir abusos e irregularidades en los procesos de financiamiento. Al mismo tiempo, se deben eliminar los excesivos trámites administrativos que entorpecen la disponibilidad y el acceso a los apoyos gubernamentales.

Con base en la información obtenida y analizada durante la investigación, podría esbozarse, a manera de propuesta, un programa de ayuda a las MPYMES que considerara las siguientes medidas:

- **En materia jurídica:**

- En virtud de su importancia para el desarrollo nacional, a las MPYMES debería considerárseles como área prioritaria en la agenda del gobierno, elevándolas a tal rango dentro del conjunto de disposiciones legales que atañen a sus actividades.
- En este sentido, pudieran reservarse algunas ramas de actividad industrial, en las que la fabricación de ciertos artículos correspondería en forma legal y exclusiva a las MPYMES.

- **En materia fiscal:**

- En el caso de empresas nuevas, reducción de 30 por ciento del impuesto sobre la renta durante los primeros tres años de operación; para empresas ya establecidas, el gravamen de utilidades sería proporcional a su tamaño.
- Exención del impuesto al activo para las nuevas empresas durante sus primeros tres años de operación.
- Crédito fiscal para investigación y desarrollo tecnológico hasta por un equivalente a 40 por ciento de los gastos en ese rubro.
- Recuperación del IVA cubierto por la compra de insumos y materias primas necesarias para la fabricación de los productos de las empresas.

La ausencia de incentivos fiscales que promovieran la capitalización y la reestructuración empresarial fue notable durante el periodo analizado. Después de todo, la política fiscal debería orientarse más a la inversión que al consumo, sobre todo en las naciones con escasez de capital, de modo que a mayor reinversión de las ganancias de las empresas les debería corresponder una menor carga fiscal.

- **Financiamiento:**

- Podría instrumentarse un sistema de financiamiento por medio de impuestos, en el que las empresas retendrían sus contribuciones, o una parte de las mismas, para invertir las en maquinaria y equipo, y después las pagarían a largo plazo con una carga financiera baja.
- Instituir un sistema obligatorio de préstamos, conforme al cual los bancos comerciales debieran destinar una cierta proporción del total de sus créditos a las MPYMES.
- Préstamos directos de la banca de desarrollo para aquellas empresas que después de haber recurrido a las distintas fuentes establecidas, aún no han conseguido financiamiento en términos y condiciones razonables.
- Constituir un fondo con aportaciones, en partes iguales, tanto del gobierno como del sector privado que garantizara recursos para las MPYMES, o bien, para conceder apoyo monetario en caso de adversidad económica general.
- Formas de pago flexibles, acordes con el potencial de ingresos de las MPYMES, con tasas de interés diferenciadas según el tamaño de cada empresa
- Profundizar en los esquemas de garantías gubernamentales que respalden la exigua capacidad de negociación de las MPYMES ante el sistema financiero.

Si bien conceder créditos bajo estos términos pudiera implicar mayores riesgos para los bancos, el volumen de operaciones les permitiría compensarlos dado el amplio universo de MPYMES existentes en el país, por lo que los costos de operación y las pérdidas sobre préstamos podrían ser cubiertos.

- **En materia administrativa:**

- Continuar con la desregulación y la remoción y simplificación de trámites innecesarios para la apertura y funcionamiento de las empresas.
- Servicios de asesoría administrativa y asistencia técnica proporcionados por agencias gubernamentales, o por consultoras privadas, cuyos principales exponentes sean profesionales retirados que compartan sus experiencias con otros empresarios; en este punto, las cámaras empresariales podrían jugar un papel decisivo en favor de sus agremiados.

Con estas medidas se busca discriminar los apoyos entre las MPYMES, ya que tratan de recoger las dificultades específicas de cada estrato; sin embargo, también habría que seguir impulsando acciones de carácter complementario y de cooperación entre ellas, como las emprendidas en los programas analizados de Nafin.

La idea del asociacionismo tuvo avances significativos, concretamente en lo referente a las uniones de crédito, la subcontratación y otras formas de vinculación interempresarial, lamentablemente la crisis de 1995 y los problemas de corrupción parecen haber interrumpido el camino andado.

Por ejemplo, el proyecto de instalar una red nacional de Centros Nafin en cada estado y región que así lo demandara, parece haber quedado trunco, al igual que la idea de los Negocentros, pues desde hace dos años no se conoce ninguna información al respecto, y mucho menos se divulgó a fines de 1994 resultado alguno de esas modalidades de desarrollo empresarial.

Es el mismo caso de la Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (Comin), que si bien reportaba una constante actividad a nivel estatal y regional, analizando y encauzando las inquietudes y los planteamientos de los empresarios, no prosiguió con esa dinámica a partir de 1995 cuando se instaló el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, foro que si no sustituyó las funciones de la Comin, las vino a duplicar.

Lo que llama la atención de esta última instancia es que en ella tenga representación el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), cuyos miembros no tienen nada de micro o pequeños empresarios, además de que la difusión de sus actividades, hasta la fecha, ha sido prácticamente nula, sin saberse si retomaron los trabajos de la Comin o comenzaron de cero.

Sin desconocer que las propuestas anteriores acaso sean muy generales, fáciles de enunciar y difíciles de llevar a la práctica por los múltiples intereses involucrados, se debe reconocer el hecho de que el éxito de los apoyos dirigidos a las MPYMES pasa necesariamente por la competencia de más de una institución pública o privada, y por consiguiente, depende de la coordinación que se establezca entre ellas.

De ahí la importancia de contar con marcos regulatorios y financieros adecuados, e incluso con subsidios, en lo que atañe al gobierno. La banca de desarrollo debe establecer una relación de complementariedad con las MPYMES, uniendo esfuerzos con los empresarios y asumiendo un papel más activo e innovador.

No solamente Nafin y Bancomext deberían participar, también podrían incorporarse a esa tarea, sin menoscabo de sus respectivas atribuciones, Banobras por medio de la creación de las obras de infraestructura que requieren las actividades empresariales, lo que además contribuiría a un desarrollo regional más equilibrado; así como el BNCI mediante esquemas de comercialización y distribución que permitan una mayor penetración de sus productos en el mercado nacional.

Otro aspecto que hay que señalar es la conveniencia de difundir lo más ampliamente posible, a través de los diferentes medios de comunicación, los programas de la banca de desarrollo para que sus apoyos no pasen inadvertidos y lleguen a la mayoría de los empresarios.

El sector privado, por su parte, tiene la responsabilidad de crear y desarrollar una cultura empresarial: nadie mejor que los propios empresarios para implantar y fortalecer nuevas actitudes y formas de trabajo. De igual manera, toca a los dueños de los negocios consolidar la cooperación entre ellos, fomentando y profundizando los procesos asociativos, como la subcontratación que ha demostrado grandes beneficios en otros países.

Asimismo, las cámaras y organismos empresariales son las instancias más idóneas para diseñar programas de capacitación y asesoría para las MPYMES, con base en las múltiples y variadas experiencias de sus agremiados, que son quienes mejor conocen las carencias y necesidades del subsector.

En suma, es preciso que las MPYMES sean incluidas en la agenda gubernamental con la mayor prioridad, como pieza central de las políticas de desarrollo. Cualquier programa de apoyo a esas empresas deberá sustentarse en un análisis de sus características y requerimientos específicos, concertarse con el sector privado y, sobre todo, tener continuidad, superando los criterios de planeación sexenal para que los resultados sean perdurables.

CONCLUSIONES

Una de las primeras conclusiones que se desprende de las páginas anteriores es la innegable importancia que la presencia estatal ha tenido en los procesos de evolución de la vida de las sociedades. Más aún: el Estado ha desempeñado un papel crucial en los procesos de desarrollo, los cuales relativa o absolutamente han sido pergeñados por éste.

En su intento por satisfacer las crecientes necesidades de la colectividad, el Estado amplía su ámbito espacial original, incursionando en el campo jurídico, económico y administrativo y, en general, en todos aquellos fenómenos que atañen a la sociedad. En consecuencia, no es sólo una organización en la que convergen aspectos políticos, económicos y sociales, sino también una estructura organizacional que, simultáneamente, impone reglas y se sujeta a ellas.

Desde un enfoque sistémico, el Estado es una supraestructura institucional, autónoma y con capacidad para fijar y cambiar las reglas que rigen la operación, organización y gobernabilidad en su conjunto, tanto del subsistema político-social como del subsistema socioeconómico.

Del estudio se concluye que el Estado participa en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos entre las diferentes clases, sectores o grupos, regulando mediante acciones generales y específicas la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos (físicos, humanos, técnicos, financieros) en función de las necesidades y de las opciones que realiza y fines que elige.

A pesar de la falta de consenso sobre las fronteras de la intervención estatal, se reconoce desde muy distintas perspectivas teóricas, y sobre todo con base en la experiencia histórica, que los Estados siempre han intervenido de un modo u otro. En un principio si bien se circunscribían a delimitar lo permitido y lo prohibido, con el tiempo sus intervenciones evolucionaron en escala y complejidad, hasta llegar a entrelazarse estrechamente con el entramado institucional que constituye el mercado.

El Estado trata de organizar y desarrollar una economía en función de las necesidades de la comunidad y no con base en el mero lucro de los particulares. Inicialmente, interviene de modo complementario en aquellas funciones y tareas en las que estos últimos no pueden o no quieren cumplir.

En otros casos, empero, la insuficiencia del desarrollo, la presión de necesidades sociales insatisfechas, el lento o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o retracción de capitales, obligan al Estado a intervenir directamente en sectores o áreas críticas de la economía, cuyas carencias pueden resultar socialmente explosivas.

De la investigación se puede apreciar que la participación y actuación del Estado en las actividades económicas no sólo ha llegado a ser imprescindible, sino que adquirió una magnitud y variedad crecientes. Su papel se manifiesta en dos dimensiones: activo o directo, materializado en la inversión pública y sus propias empresas; y pasivo o indirecto, regulando ciertas actividades y tomando decisiones tendientes a influir en el comportamiento de los agentes productivos.

En el caso de México, el papel del Estado en el fomento del desarrollo y, en particular, su intervención en la esfera económica, obedece a una doble vertiente: una tesis óptica, referente a la naturaleza de la propia institución estatal; y una tesis jurídico-política, fundamentada en los preceptos constitucionales de 1917.

La primera se sustenta en la premisa de que el Estado, por definición, tiene por finalidad la búsqueda del bienestar general, en virtud de que las dos funciones esenciales —gobierno y administración— que le dan razón de ser, están enfocadas a conducir a la sociedad hacia el bien público a través de la satisfacción de los intereses comunes.

En este sentido, su injerencia en el terreno económico se explica por el hecho de que las relaciones de mercado, a la luz de los requerimientos del bienestar general, observan limitaciones y defectos que es preciso corregir y complementar, especialmente en lo que se refiere a provisión de bienes y servicios, y a la distribución del ingreso.

La segunda vertiente, producto directo del conflicto revolucionario, se basa en los principios consagrados en la Constitución de 1917 —soberanía, nacionalismo, justicia social—, como una reacción natural a la caótica situación de esos años destinada a garantizar el bienestar de los más desprotegidos.

Tal ordenamiento le confirió al Estado la misión de conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país. A partir de entonces, las acciones de los gobiernos mexicanos se orientaron por los ideales de una sociedad más justa, preservando la paz social y reactivando la economía en un marco de conciliación entre los distintos sectores y grupos sociales.

La progresiva participación del Estado en la economía obedeció a mandatos constitucionales expresados en objetivos de política económica y social: contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados nacionales o extranjeros; proporcionar infraestructura económica, insumos básicos y servicios de comunicación y transporte; regular el proceso de comercialización y los servicios financieros; emprender proyectos de inversión de interés público, y conservar fuentes de empleo en casos de gestión privada ineficiente.

Ese fue el criterio para sustentar la legitimidad y la ideología que profesaron los gobiernos mexicanos durante más de 65 años, aun cuando el principio de rectoría no haya sido consignado de manera explícita, formal y legal en los ordenamientos jurídicos vigentes, sino hasta 1983 en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución mexicana.

Aun antes de constituirse formalmente como tal, el Estado en México participó activamente en los procesos de producción, distribución y comercialización de mercancías y productos a través de la imposición de regulaciones o, preferentemente, de la creación de empresas públicas.

Tal tendencia, profundamente arraigada en la historia económica del país, perfiló un modelo de Estado benefactor que, ciertamente, terminó por derivar en un Estado anquilosado y paternalista. No obstante, debe reconocerse que el papel del Estado mexicano fue fundamental en la profunda transformación que experimentó el país en cinco décadas.

Para algunos autores, la intervención estatal en México siempre ha estado ligada a la búsqueda del desarrollo, entendido éste como el mejoramiento continuo del nivel de vida de la población, asegurando su bienestar a través de su participación en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollando infraestructura para la economía nacional; cumpliendo los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatando y manteniendo unidades de producción y servicio.

La experiencia histórica del país evidencia a la economía como un campo natural y propio de las tareas estatales desde siempre. Por tanto, la *función empresarial* del Estado mexicano, asumida después del periodo revolucionario, no es más que el corolario de una larga tradición intervencionista arraigada desde la época colonial y que operó principalmente a través de las empresas públicas.

Si la creación de organismos que coadyuven al desarrollo ha sido una constante, fue en este siglo cuando cobraron una importancia política, económica y social determinante en términos del impulso a sectores y regiones considerados en su momento prioritarios. En ese contexto, algunos de los instrumentos más relevantes y significativos, sin los cuales difícilmente hubiera podido llevarse a cabo esta labor, fueron las instituciones nacionales de crédito y sus antecesores.

Desde la década de los años veinte, la banca de fomento ha sido un instrumento esencial del Estado y, en particular, de sus políticas de desarrollo, para la creación, promoción y consolidación tanto de los agentes económicos como de las condiciones propicias para el florecimiento de las actividades productivas que han sustentado el desarrollo económico.

Entre otras, sus áreas de acción han sido: la promoción y financiamiento de ciertas ramas estratégicas de la industria por razones de producción, empleo y desarrollo regional (Nafinsa); la expansión de la infraestructura básica para la economía en general y en especial de estados y municipios (Banobras); la atención de necesidades financieras en diversos renglones de la actividad agropecuaria (Banrural); el financiamiento de las exportaciones (Bancomext), y algunas otras de carácter específico.

Dichas instituciones no se ciñen sólo al financiamiento del sector público y de diversas actividades prioritarias y tampoco a contribuir directamente con créditos, sino que cumplen una función social en la medida que promueven la apertura de nuevas áreas al financiamiento bancario y la capacitación de los receptores potenciales del crédito.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, la creación del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, representan el punto de partida para la construcción de la estructura del moderno sistema bancario mexicano, y para hacer factibles las políticas de fomento del desarrollo.

Puede decirse que el establecimiento por parte del gobierno mexicano de intermediarios financieros especializados fue un intento de eliminar impedimentos financieros para darle expedito al desarrollo económico del país. Asimismo, las profundas reformas al sistema financiero realizadas en 1940 y las subsiguientes no tenían otro objetivo más que el de adecuarse a la propia dinámica del desarrollo, eliminando nuevos obstáculos y descubriendo otros ya existentes.

Después de 1940, la estrategia de desarrollo se cimentó en un proyecto de industrialización en el que se conjugaba la expansión simultánea de los sectores público y privado: el primero a través de la creación de empresas paraestatales que asistieran dicho proyecto, y el segundo, fundamentalmente, mediante estímulos a la inversión y la creación de nuevas unidades empresariales.

Puesto que dentro de una política de desarrollo las innovaciones juegan un papel relevante para permitir su avance, las instituciones de crédito gubernamentales parecen haber sido innovadoras financieras al permitir en los primeros años de la industrialización dinamizar el proceso de desarrollo, transfiriendo recursos y operando de manera distinta al tradicional flujo de fondos y no sujetos necesariamente a un esquema de pérdidas y ganancias. Así, el gobierno y sus instituciones marcaron la pauta siguiéndolos en este sentido los otros sectores.

Si bien el desarrollo fue guiado por el Estado en la medida que los lineamientos, políticas y objetivos de los modelos fueron planteados por él, el enfoque que prevaleció fue el de subsidiariedad, es decir, que la función de la empresa pública era la de fungir como apoyo y complemento de la actividad privada.

El núcleo financiero estatal desempeñó un rol crucial en la creación directa de empresas, las cuales en su mayoría, tuvieron como propósito evitar o disminuir la dependencia del extranjero de ciertos bienes. Asimismo, ayudó a preservar fuentes de empleo y producción al absorber y rehabilitar empresas privadas en quiebra que pasaron a formar parte del sector paraestatal.

Nacional Financiera, en particular, fue el principal agente seminal para la formación de empresas públicas, creándolas o bien incorporándolas al sector público gracias a compras o embargos. En sus orígenes, fue uno de los instrumentos más poderosos para acrecentar la fuerza del Estado, nutriéndolo con mucho de lo que después sería el sector paraestatal.

Su trascendencia reside no únicamente en la magnitud de recursos destinados a la economía nacional, sino también en la promoción —a través de diversos fideicomisos y fondos— y en la creación de un grupo industrial de singular importancia en ramas estratégicas y prioritarias.

En términos generales, el conjunto de instituciones que conforman la banca de desarrollo desempeñaron una función central en la canalización de financiamientos durante el periodo más largo de crecimiento económico registrado en la historia económica de México de este siglo.

A pesar de ello, las intervenciones del Estado mexicano no fueron sistemáticas ni planeadas, carecieron de cualquier directriz que las orientara, realizándose de manera casuística y coyuntural. Fue hasta 1982 con las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 28, cuando se definió jurídicamente en qué actividades productivas y de servicios podía y debía participar el Estado y cuáles atañían a los particulares.

Esas reformas introdujeron un nuevo término, el de rectoría del Estado: concepto ambiguo que por un lado parecía justificar la intervención estatal, pero por otro, en los hechos, marcó la pauta para modificar sustancial y radicalmente su papel no sólo en relación con la economía, sino también con la sociedad. Si en principio parecía reafirmar la importancia estatal e incluso ampliar su radio de acción, paradójicamente fue la punta de lanza para imponer un modelo de desarrollo diametralmente opuesto al que había estado vigente por más de cuatro décadas, con más aciertos que fallas.

Para ello, se mistificaron los ideales revolucionarios en aras de legitimar un proyecto cuyos aspectos medulares representan la antítesis de los principios que enarbolaron los gobiernos mexicanos desde los años veinte. Los cambios que se introdujeron se trataron de legitimar cubriéndolos con el ropaje de justicia social, nacionalismo y democracia.

En este proyecto subyace la tesis de que el desmantelamiento del Estado es sinónimo de fortaleza, por lo que debe liberarse de recursos, propiedades y funciones que, se supone, atrofian sus capacidades de gestión, con el objeto de tornar más dinámico, eficiente y eficaz su quehacer.

La reforma del Estado es una suerte de inflexión no sólo en lo que se refiere a su funcionamiento, lógica y atribuciones, sino también en su relación con la sociedad, dado que históricamente ha actuado como elemento modelador y constructivo de la colectividad en general.

De acuerdo con algunos autores, la lógica del programa de privatización —parte principal de la reforma— era contradictoria con su propósito: lejos de fortalecer la rectoría del Estado sobre la economía, era el de entregar los componentes económicos estatales identificados con la soberanía nacional, al sector privado y transnacional, quedando debilitado y, en consecuencia, negando con ello el argumento del fortalecimiento estatal.

Ciertamente no era lo más adecuado la presencia estatal en áreas como la cinematografía, restaurantes, la fabricación de bicicletas, estufas, entre otros, porque era desviar y dilapidar recursos que podían ser utilizados en cuestiones más productivas. Sin embargo, no se trata de identificar mecánicamente las nociones de soberanía e independencia con las propiedades del Estado, sino de resaltar que el redimensionamiento estatal significa en algunos casos una abdicación de sus potestades constitutivas, lo que en lugar de fortalecerlo lo vuelven más vulnerable, y le resta recursos para atender con eficacia las demandas sociales.

Quizá por las circunstancias históricas en que ocurrieron, existe la tendencia a ideologizar ciertas acciones públicas, en especial aquellas vinculadas al manejo de los recursos nacionales, como es el caso de algunas empresas paraestatales fácilmente identificables. Pero existen también hechos objetivos que denotaban que su desestatización no necesariamente traería los beneficios que se suponía se derivarían de tal acción, y si en cambio, implicaría una merma del poder del aparato estatal.

Cabría suponer, además, efectos más significativos: la privatización de empresas públicas fue un método paulatino para socavar cualquier futuro viraje hacia el populismo en México; proceso que si bien no es irreversible, sí plantearía grandes dificultades para intentar reconstruir el poder económico del Estado, además de que requeriría de un gobierno suficientemente sólido a nivel político.

La venta de empresas paraestatales tuvo importantes implicaciones tanto en la administración pública como en la economía en lo que se refiere a las relaciones entre el trabajo y el capital, por cuanto redujo las posibilidades de que el Estado produjera un impacto significativo en el fortalecimiento de la fuerza laboral mediante incrementos salariales y, en general, un mejoramiento de las condiciones de trabajo.

La tesis que sostiene que el fortalecimiento del Estado está dado en función de las áreas de la economía que controla —y que podría dominar si se expandiera—, no parece ser correcta, ya que el tamaño del Estado no necesariamente indica su fortaleza y, tampoco, su grado de autonomía.

Si bien hay posturas que señalan que en cuanto más numerosas sean las áreas de la sociedad que el Estado controla, mayor será su poder para imponer un proyecto determinado, al incrementarse cuantitativa y cualitativamente la presencia estatal, aumentan también sus interrelaciones con los otros subsistemas de la sociedad, de modo que sus efectos directos e indirectos inciden determinadamente en el logro de metas del sistema social.

En este sentido, puede inferirse que un mayor intervencionismo implica, simultáneamente, una mayor responsabilidad respecto a los objetivos sociales y, por ello, una reducción de su autonomía, lo cual parece corroborarse en la medida que el Estado se vuelve más vulnerable cuando los otros agentes sociales tienden a identificarlo como el responsable único o principal de situaciones críticas.

Si se concibe al intervencionismo estatal más allá de una mera participación en la esfera económica, es decir como un pacto social, entonces cualquier alteración en su papel comporta cambios en ese pacto. No importa el tamaño del Estado y de su administración, siempre y cuando tengan la suficiente capacidad y agilidad para satisfacer y responder a las necesidades de la población, y más aún, para elevar el nivel de vida de la gran mayoría y no sólo el de unos cuantos.

Las privatizaciones obedecieron a una decisión política-ideológica del Estado como un elemento sustancial de un nuevo acuerdo en la relación Estado-empresarios, que se pretendió enmarcar dentro de la concertación para atenuar su grado de conflictividad y dotarla de legitimidad. Es, asimismo, una herramienta política muy poderosa que circunscribe al Estado a la utilización de mecanismos de política fiscal y monetaria para promover sus metas socioeconómicas y sus planes de desarrollo.

Referida al ámbito económico, la reforma del Estado se tradujo en una drástica reducción del sector paraestatal, una creciente desregulación sobre las actividades productivas y una amplia apertura comercial. No obstante, debe señalarse que la preeminencia del mercado no significa la eliminación o sustitución de la acción gubernamental, sino un cambio en el sentido y la dimensión de la misma: ahora debe procurar evitar o, al menos, aminorar las fallas originadas por las fuerzas del mercado, a través de políticas públicas correctivas.

Un elemento clave en la transformación económica fue la modernización del sector financiero tanto a nivel institucional como operativo, con el propósito de promover una asignación más eficiente del ahorro hacia los distintos sectores de la economía y ampliar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo.

La reforma del Estado hizo necesario redefinir el papel de la banca de desarrollo de acuerdo con las nuevas condiciones de desregulación y mayor competitividad, de modo que continuara cumpliendo con su función de fomento y, al mismo tiempo, mantuviera una posición financiera rentable.

En ese contexto, la modernización de la banca de desarrollo resultaba imprescindible, puesto que en el marco de un modelo económico sustentado en las reglas del mercado la participación del Estado en el otorgamiento de crédito pretende corregir las fallas de ese modelo que impiden obtener beneficios socialmente óptimos.

La reprivatización de la banca comercial redefinió el papel de la banca de desarrollo dentro de la economía nacional y del sistema financiero en particular, pues mientras ambos intermediarios eran de propiedad pública sus actividades y competencias en cierta manera se duplicaban, poniendo en duda la existencia de los bancos de fomento.

Pese al repliegue del Estado, la banca de desarrollo continuó siendo un instrumento fundamental de su política económica, pero experimentó un cambio sustancial en su funciones: ya no interviene directamente en la promoción de diversos sectores, sino que ahora funge como elemento inductor que pretende modificar conductas de los agentes productivos.

Una de las transformaciones más relevantes fue la reorientación de sus recursos hacia el sector privado para la consolidación de una planta productiva eficiente y competitiva a través de los apoyos otorgados a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES), subsector que reviste una importancia crucial en términos del desarrollo.

El renovado interés del gobierno mexicano en este subsector empresarial proviene de las evidencias empíricas constatadas en países de distintas latitudes, en las que su presencia y actividad representan valiosos elementos para la promoción del crecimiento y el desarrollo económico.

En México, las MPYMES revisten una importancia fundamental en el aparato productivo del país, no sólo porque el grueso de la actividad empresarial se despliega aquí, sino también por las amplias potencialidades y ventajas que tienen para generar empleo, coadyuvar al desarrollo regional y, en última instancia, combatir la pobreza.

Por consiguiente, la intervención gubernamental en el terreno financiero se justifica plenamente, aún más en el caso específico de este tipo de empresas, porque en el apoyo y fomento que se les brinda subyacen objetivos con un alto contenido social: igualdad de oportunidades, distribución de la riqueza, justicia social.

Así como en el pasado las políticas gubernamentales fueron determinantes para la gestación y conformación de la clase empresarial mexicana, en la actualidad, asimismo, constituyen un factor de primer orden para la organización y supervivencia del sector empresarial micro, pequeño y mediano. Fue en la década de los setenta cuando empezó a percibirse en México el potencial productivo de tales empresas en función de su capacidad para generar empleo en elevada proporción y de que podían contribuir a un mayor equilibrio regional de la actividad económica del país.

Sin embargo, a la luz de los análisis y los diagnósticos hechos por el gobierno en el transcurso de los años respecto a la situación de las micro, pequeñas y medianas empresas, puede decirse como conclusión, que usualmente coinciden en identificar los mismos problemas. Dicho de otro modo: las dificultades que padecen han sido conocidas de sobra, y aun así, han persistido pese a la preparación y organización de apoyos e instrumentos por parte de las autoridades.

Esto es resultado básicamente, de la falta de continuidad en planes y programas que si bien a primera vista están muy bien concebidos, en general se les escapan algunos aspectos y, además, no son llevados hasta sus últimas consecuencias. No obstante detectar las fortalezas y debilidades del subsector, ello no se ha traducido en la formulación de una estrategia de desarrollo consistente para esas empresas.

Aunque la crónica vulnerabilidad de las MPYMES ha motivado múltiples iniciativas por parte del sector público, su situación se ha agudizado a partir de la implantación de la apertura comercial, debido a que al desenvolverse dentro de un mercado protegido estaban acostumbradas a bajos niveles de competencia, y por ende, su productividad era evidentemente baja.

Paradójicamente, la estrategia de reconversión del aparato productivo para orientarlo hacia las exportaciones, se tradujo más en quiebras y el cierre de cientos de empresas, mayor desempleo, que en propiciar y elevar las condiciones de productividad y competitividad.

A la luz de esta situación es evidente que las autoridades mexicanas subestimaron el impacto de la apertura al sobrestimar el efecto multiplicador de las exportaciones sobre el resto de los sectores productivos. Los únicos favorecidos fueron los grandes conglomerados industriales y comerciales y, en segundo plano, las empresas medianas vinculadas a una grande.

No puede considerarse, por tanto, que la apertura comercial haya sido planeada o acordada con los grupos sociales, sino más bien, fue una decisión unilateral del gobierno impuesta en el marco del proyecto económico adoptado desde 1982, y consolidado a partir de 1988. Pero, puede decirse también, que el problema no radicó en la apertura en sí misma, sino en los términos en que se aplicó: fue indiscriminada y acelerada, frente a lo cual las empresas estaban en previsible y patente desventaja, por lo que cientos de ellas fueron eliminadas o quedaron al borde del colapso.

Las políticas gubernamentales debieron haber dado cierta protección a las empresas antes de lanzarlas abruptamente a competir en el exterior. Esto no significa una defensa del proteccionismo, pero sí que la apertura debió haber sido gradual para que las empresas paulatinamente se fueran adecuando a las nuevas condiciones económicas.

Además, dado el considerable aumento del desempleo que entrañó el proceso de ajuste estructural o racionalización del sector público, el apoyo y la difusión a las iniciativas de carácter empresarial buscan resarcir de alguna manera dicho problema.

En este sentido, puede apuntarse que el interés por el desarrollo del subsector se origina más en una necesidad social y política, que en un esquema de eficiencia económica, en la medida que dichas empresas constituyen un espacio de desahogo para el desempleo generado a raíz de la reducción del aparato estatal y de la incorporación de nuevas tecnologías en las grandes empresas.

Por consiguiente, más que promotoras, las acciones gubernamentales en torno a las MPYMES fueron reactivas en la medida que intentaron compensar o atenuar los devastadores efectos que trajo consigo la apertura comercial. Esto se debe a que en coyunturas de crisis económica, dicho subsector constituye el segmento más vulnerable del aparato productivo.

Los problemas que afrontan este tipo de empresas pueden sintetizarse en tres dimensiones: a) el insuficiente desarrollo tecnológico; b) escasas o nulas capacidades gerenciales y administrativas, y c) falta de recursos crediticios. Aunado a esto, la integración de las MPYMES al proceso globalizador se complica ante un escenario internacional que cambia rápidamente y una competencia más agresiva por los mercados locales.

Durante el periodo 1988-1994, el papel de la banca de desarrollo, en términos generales, fue el de fungir como instrumento del gobierno tendiente a mantener la estabilidad macroeconómica. En el caso concreto de Nacional Financiera, actuó como pieza fundamental de las políticas sectoriales —financiera e industrial— de la administración pública para tratar de inducir un cambio en la cultura empresarial del país.

La acción del Estado vía la banca de desarrollo —Nafin— consistió en ampliar las oportunidades de crédito, de capacitación y de acceso tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas como una forma de contribuir a fortalecer la actividad empresarial del país, mediante el mejoramiento de sus procesos productivos y de sus capacidades gerenciales.

El Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp) y el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem) formaron parte de la oferta de servicios desplegados por parte del sector público, enfocados a crear un entorno político-institucional favorable para el desarrollo y fomento de las MPYMES.

Si bien los tres segmentos empresariales enfrentan graves problemas, son las microempresas las más sensibles ante los cambios del entorno debido a sus condiciones estructurales, mientras que la pequeña y la mediana representan el lado más sólido del conjunto, teniendo incluso las medianas, una estructura afín con las grandes empresas.

De ahí, que existan posturas encontradas en relación con las políticas de apoyo a las MPYMES: algunos autores consideran que sin importar el tamaño de la empresa deben establecerse criterios mínimos que garanticen una sana permanencia o expansión empresarial; otros, en cambio, postulan que en el diseño de una estrategia de desarrollo para estas empresas resulta de suma relevancia la separación y delimitación de objetivos y acciones tendientes a impulsarlas, en particular a las microempresas.

Aun durante el periodo aquí examinado, cuando se incrementó notablemente el ritmo, la intensidad y la variedad de los apoyos institucionales, la proliferación de organismos con funciones similares propició confusión y duplicidad de acciones, lo que derivó en omisiones y dificultades que no pudieron superarse a pesar de la integridad de esos apoyos.

Ciertamente la convergencia de múltiples instituciones era necesaria e incluso indispensable, pero el hecho es que no hubo coordinación entre ellas, y mucho menos se deslindó con nitidez dónde terminaba la complementariedad y comenzaba la duplicidad de tales apoyos.

Debe tenerse en cuenta otra restricción: como todo programa público la operación del Promyp y el Prodem estaba sujeta a cierta temporalidad, limitada por el cambio sexenal de la administración pública. De hecho, el Promyp estuvo vigente hasta noviembre de 1995 cuando fueron derogadas sus reglas de operación junto con las de los otros cinco programas institucionales de Nafin, en aras de simplificar el manejo de los programas de financiamiento. El Prodem, por su parte, continuó vigente por lo menos hasta 1996.

Ante esto, se multiplicaron las demandas por una estrategia que por una parte contenga una genuina política de industrialización y de financiamiento que deliberadamente se proponga fortalecer a las empresas y, por otra, que fortalezca al mercado interno, debido a que una política centrada en los mercados externos hace al país más vulnerable a los vaivenes de la economía mundial.

La superación de los problemas que enfrentan las MPYMES no se reduce al mero orden financiero, sino que está ligada a cuestiones de índole administrativo ya que involucra nuevos paradigmas sobre el personal, gestión financiera, cultura organizacional, entre otros. En suma, una adecuada articulación de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que se traduzca en un incremento de la productividad y de la calidad.

No basta proporcionarles financiamiento competitivo —en términos razonables: tiempo, costo y oportunidad—, también se requiere que a nivel de políticas públicas se coadyuve a impulsar el desarrollo del subsector. Cuando los apoyos y las disposiciones no marchan en el mismo sentido y por tanto los objetivos son discordantes, lo poco o mucho que se avance puede quedar anulado o, en el mejor de los casos, truncado.

Con todo, existe evidencia en economías desarrolladas de que aun con políticas gubernamentales adecuadas, mercados maduros e instrumentos financieros eficientes, una cantidad significativa de MPYMES seguirán careciendo del financiamiento necesario para crecer. Por lo tanto, el financiamiento gubernamental adquiere una importancia crítica, más aún en el caso mexicano que al igual que otros países de América Latina, padece graves rezagos y desigualdades socioeconómicas.

Cualquier esquema crediticio de fomento es evidente que entraña en mayor o menor grado, un conflicto de intereses: los de los beneficiarios, los de la banca de desarrollo y los de la banca comercial; circunstancia que es preciso tener en cuenta en su diseño o modificación. Los esquemas deben ser producto de la conciliación entre los actores involucrados de modo que todos queden relativamente satisfechos, sin perjuicio de unos y beneficio de otros.

El éxito de cualquier política ya no depende sólo de las iniciativas gubernamentales, involucra también la consideración de los puntos de vista de quienes se vean beneficiados o afectados; y en el caso de las MPYMES, de la cuota de compromiso y responsabilidad de los propios empresarios. Así, el diseño de estrategias y la ejecución de acciones específicas, acordes con las necesidades y prioridades de este tipo de empresas, requiere de la participación de las dependencias y entidades de la administración pública, los gobiernos de los estados y municipios, así como del sector privado.

Por supuesto, es precisa una mayor movilización de recursos y actividades por parte del gremio empresarial, especialmente de los organismos de representación que debieran ir más allá de la retórica y llevar a la práctica medidas y propuestas que en verdad contribuyan a solucionar los problemas de las MPYMES.

Desafortunadamente, la voz de los empresarios micro y pequeños difícilmente está representada en las organizaciones del sector privado, debido a que sus dirigentes generalmente son miembros de grandes empresas. Además, el sector empresarial está inmerso todavía en una inercia paternalista y adopta una actitud pasiva, esperando que sus problemas sean resueltos por el Estado: que sea éste quien despliegue recursos, diseñe apoyos y asuma responsabilidades, cuando

las cúpulas del sector privado deberían mostrar un grado de compromiso más alto con las demandas de los micro y pequeños empresarios.

Para las cúpulas empresariales sería conveniente la mejoría en la situación de las MPYMES porque constituyen un capital político importante que no debe ser descuidado ni minimizado, pues les serviría para relegitimarse frente a sus bases. También para el gobierno es favorable el alivio del subsector porque la incorporación de dichas empresas al actual modelo económico representaría un refrendo de la conveniencia del mismo y, obviamente, una ganancia de credibilidad en torno a sus políticas.

Si bien es deseable inducir lo más posible a la banca comercial para que incorpore criterios de financiamiento en su operación, especialmente el dirigido a las MPYMES, el mayor peso de los apoyos debe continuar descansando en los programas gubernamentales como ha ocurrido en naciones de otras latitudes, incluyendo a las más industrializadas. Las experiencias de esos países niegan la exclusión radical del Estado de los procesos de desarrollo económico: por el contrario, sugieren que su intervención bien dirigida no sólo es compatible con el desarrollo, sino que incluso es necesaria.

Más aún: se afirma que en Japón, Corea, Taiwan y China el giro hacia las exportaciones demandó más intervención gubernamental que la requerida en la industrialización hacia dentro. La cuestión no es si debe haber una mayor o menor intervención del Estado, sino cómo debe intervenir, de manera que su participación realmente sea efectiva en términos del bienestar social y el desarrollo del país.

No es de extrañar por ello, que una exigencia creciente de la iniciativa privada mexicana, antes y —con mayor razón— a raíz de la crisis financiera de 1995, sea precisamente la de una mayor intervención gubernamental, centrada en la elaboración de un plan de fomento industrial dados los insatisfactorios resultados del modelo de libre mercado.

La clave está en encontrar las políticas adecuadas para generar un entorno de apoyo favorable para las MPYMES no sólo para su reproducción, sino para su crecimiento y expansión. Ello implica un equilibrio y una mayor coordinación entre los diversos mecanismos e instrumentos gubernamentales, así como entre los mismos organismos y entidades de fomento, a efecto de crear un entorno propicio para la consolidación de los apoyos institucionales.

La red de ofertas y apoyos, sin embargo, deben ser complementadas con una nueva cultura empresarial sustentada en una organización y cooperación interempresarial y en nuevas relaciones con los trabajadores basadas en el diálogo y la concertación.

El Estado debe facilitar el surgimiento del empresariado no sólo a través de la educación formal en los negocios, sino también permitiendo y estimulando sus iniciativas. Las políticas económicas de algunos países han permitido modificar su desempeño, induciéndolos, fortaleciéndolos, mejorándolos o brindándoles la oportunidad de que se incorporen al desarrollo.

En este sentido, la función de Nacional Financiera como banca de desarrollo empresarial durante el sexenio 1988-1994, tuvo un aspecto importante a destacar: el impulso al asociacionismo empresarial como una variante inédita de cooperación que si bien puede adjudicársele de tener ribetes demagógicos o populistas, rescata el valor de las relaciones sociales como un medio para fortalecer debilidades, compartir responsabilidades y alcanzar beneficios mutuos.

Desde un punto de vista más amplio, se inscribe en la línea de trabajo comunitario, experiencia que en otros países evidencia claras muestras de éxito en el tránsito hacia el crecimiento y desarrollo no sólo de las capacidades empresariales en particular, sino del conjunto de las fuerzas productivas en general.

Sin embargo, es difícil determinar el alcance y el arraigo de esta nueva forma de cooperación interempresarial, no sólo porque aún es incipiente y los datos de cualquier evaluación son insuficientes para arrojar conclusiones definitivas, sino porque apunta a un aspecto inasible y de larga maduración: la mentalidad empresarial y su cultura de trabajo, cuyas transformaciones pueden manifestarse mucho tiempo después de haber introducido los primeros cambios en las prácticas y rutinas de los empresarios.

Pero es precisamente en esa dificultad donde podría encontrarse un campo de acción para la administración pública: a través de estudios cuantitativos y/o cualitativos que ayuden a la formulación, implementación y evaluación de programas o políticas públicas, entendidos éstos como pautas elaboradas para manejar los diferentes intereses sociales y conseguir aquellas metas sociales consideradas prioritarias.

Generalmente el gremio ha descuidado esta parte de la administración pública, dejando en manos de otros áreas en las que podríamos aportar nuestros conocimientos. Si bien es cierto que los bancos de desarrollo es un terreno más propio para economistas y financieros, también lo es, que no tienen la visión general y el enfoque político, que también se requiere en este tipo de instituciones, pues no hay que olvidar que tienen una función social muy importante.

Más que marcar diferencias con otras profesiones, debe señalarse que el trabajo interdisciplinario redundaría en el mejoramiento de la gestión pública, ya que existen renglones que podrían ofrecer oportunidades a los administradores públicos, por ejemplo: proyectos de descentralización para impulsar el federalismo, administración —en el sentido amplio del término— de programas públicos, entre otros.

Desde luego, ello implica seguirse preparando académica y profesionalmente mediante la adquisición de métodos y técnicas nuevos en actualizaciones y especializaciones; en suma, herramientas y elementos que permitan ampliar nuestro perfil para resolver problemas y conflictos sociales.

EVOLUCIÓN DE LOS APOYOS GUBERNAMENTALES PARA LAS MPYMES

<i>Periodo</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Mecanismos e instrumentos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Instituciones</i>
1952-1958	No existen propiamente políticas de apoyo	Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain)	Promover la creación de una nueva capacidad productiva sustentada en múltiples unidades empresariales	Apoyo y complemento del gobierno a las actividades de la iniciativa privada	Nafin
1958-1964	Política selectiva de crédito complementada con diversos fideicomisos financieros de fomento	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex)	Propiciar el empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos	Crédito y garantías para exportaciones de productos manufacturados, sustitución de bienes de capital y de bienes de consumo y de servicios	Bancomext
1964-1970	Política selectiva de crédito complementada con diversos fideicomisos financieros de fomento	Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (Fonep)	Financiar estudios de preinversión de alta prioridad, tanto en el sector público como en el privado	Detectar oportunidades de inversión más racionales con base en estudios que demuestren la viabilidad técnica, económica y financiera de un proyecto	Nafin
1970-1976	Apoyos fragmentados y dispersos	Fideicomiso de Conjunto de Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein)	Suministrar a costos razonables terrenos, edificios y servicios industriales a la pequeña y mediana empresa	Primeros pasos en materia de programación industrial al interior del país y para la formación de polos de desarrollo	Nafin
		Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei)	Otorgar apoyo financiero para el establecimiento, ampliación o modernización de empresas industriales y/o de servicios	Sustentar el otorgamiento del crédito en la viabilidad de los proyectos más que en las garantías	Banxico

EVOLUCIÓN DE LOS APOYOS... (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Mecanismos e instrumentos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Instituciones</i>
1970-1976		Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin)	Promover la articulación industrial	Fortalecer el desarrollo regional a través de la descentralización industrial	Nafin
1976-1982	Primeros esfuerzos por conjuntar los apoyos	Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI)	Coadyuvar al fortalecimiento y promoción del subsector	Coordinar y centralizar la acción de los fideicomisos	Nafin
1982-1988	Delimitación del contexto general de la política de fomento	Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (Prodimp) Ley para el Fomento de la Microindustria	Elevar la eficiencia operativa de las industrias y mejorar su capacidad de negociación en los mercados Formar y consolidar microindustrias	Simplificación y desconcentración de los trámites para la constitución y operación de empresas Otorgamiento de apoyos especiales de tipo fiscal, financiero, asistencia técnica y mercado	Secofi
1988-1994	Establecimiento de una red de apoyos institucionales	Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice)	Fortalecimiento del sector exportador; lograr un desarrollo industrial más equilibrado; crear empleos productivos e incrementar el bienestar de los consumidores	Internacionalización de la industria nacional; desarrollo tecnológico; mejoramiento de la productividad; desregulación de las actividades económicas; promoción de las exportaciones; fortalecimiento del mercado interno	Secofi

EVOLUCIÓN DE LOS APOYOS... (concluye)

<i>Periodo</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Mecanismos e instrumentos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Instituciones</i>
1988-1994	Establecimiento de una red de apoyos institucionales	Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana	Contribuir a superar los problemas operativos y de mercado y favorecer la instalación, operación y crecimiento de las MPYMES	Organización interempresarial; desarrollo de proveedores del sector público; desregulación; desconcentración y simplificación administrativa	Secofi
		Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp)	Apoyar el desarrollo de las MPYMES a través de esquemas crediticios para inversión, capital de trabajo y reestructuración de pasivos	Fusión y simplificación de los criterios operativos de los fideicomisos de fomento; financiamiento desde el segundo piso a través de diversos intermediarios bancarios y no bancarios	Nafin
		Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem)	Impulsar el crecimiento eficiente de las MPYMES con asistencia técnica, información especializada y capacitación	Gestión y asociacionismo empresarial y capacitación	Nafin
		Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	Contribuir a la generación de empleos, mejores condiciones de trabajo y mejores ingresos	Creación de microempresas en diversos sectores de actividad (Empresas de Solidaridad)	Sedesol

**APOYOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS MPYMES,
COMPARACIÓN INTERNACIONAL**

<i>País</i>	<i>Modalidad de financiamiento</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Estado</i>
Argentina	Créditos para inversión, capital, exportación, modernización tecnológica	Instituciones públicas con intermediación de la banca de primer piso	En desarrollo
Brasil	Crédito para inversión, capital, modernización	Bancos de Brasil estatales, gobiernos estatales, SEBRAE	En desarrollo
Chile	Créditos a la exportación, modernización, <i>leasing</i>	Banco del Estado, SERCOTEC, banca de primer piso	En vías de consolidación
Francia	Subvenciones, préstamos y subsidios, medidas fiscales	Agencias interministeriales, instituciones públicas regionales	Consolidado
Japón	Créditos, sistema de garantías y seguros al crédito, medidas fiscales	<i>Small Business Finance Corporation, National Finance Corporation, People's Finance Corporation, Central Bank for Commercial and Industrial Cooperatives,</i> bancos privados, uniones de garantías al crédito, <i>Small Business Investments, Co.</i>	Consolidado
México	Créditos, fideicomisos y fondos	Banca de fomento con intermediación de bancos de primer piso, uniones de crédito	En desarrollo

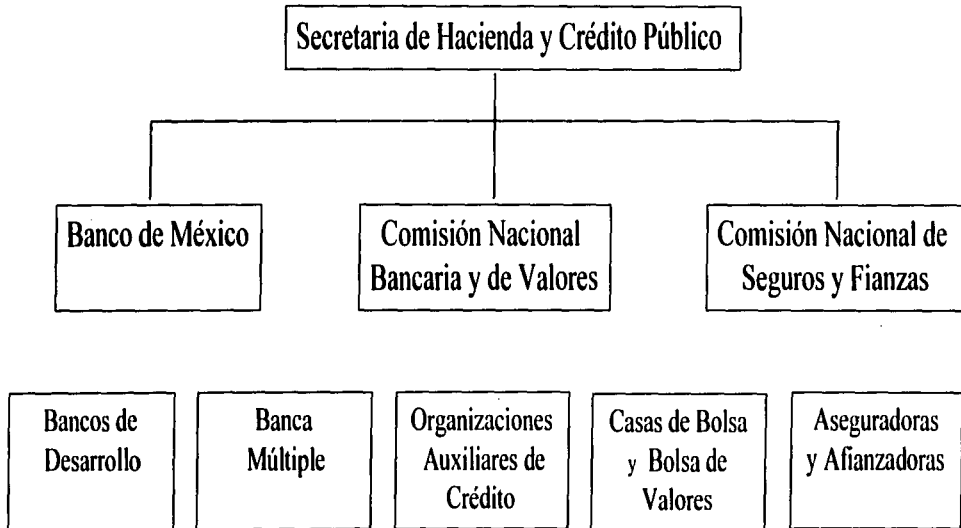
FUENTE: *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES.* Nafin, México, 1995.

**FOMENTO A LA COOPERACIÓN Y ASOCIACIONISMO INTER-EMPRESARIAL PARA MPYMES,
COMPARACIÓN INTERNACIONAL**

<i>Pais</i>	<i>Fomento a las redes entre empresas</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Estado</i>
Argentina	Ventanilla Pymi (Bolsa de subcontratación) Polos productivos (reconversión industrial a nivel regional) Programa de Desarrollo de Proveedores	Sector privado (UIA) Sector público (SIC) SIC	Incipiente
Brasil	Programa de Capacitación de Proveedores Bolsas de subcontratación, Proyecto intercambio empresarial	SEBRAE, DAMPI/CNI, PACTI/NECT	Incipiente
Chile	Proyecto de Fomento (Profo)	SERCOTEC	En desarrollo
Francia	Institucionalización de las redes privadas y redes industria-universidad preexistentes	Agencias ministeriales, Asociaciones sectoriales, Instituciones académicas	Consolidado
Japón	Fomento a la subcontratación Redes de subcontratación	Asociación Nacional de Promoción para la Subcontratación Grupos industriales (Keiretsu)	Consolidado
México	Asociacionismo para la exportación Fomento a las uniones de crédito Empresas integradoras	Bancomext Nafin Secofi	En desarrollo

FUENTE: *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las MPYMES*. Nafin, México, 1995.

Sistema Financiero Mexicano



BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge. *et. al. El nuevo Estado mexicano*. Tomo I *Estado y economía*. Ed. Nueva Imagen. México, 1992.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *La intervención del Estado en la economía*. Col. Grandes tendencias políticas contemporáneas, núm. 49. Ed. UNAM, México, 1986.
- Argüelles Díaz-González, Antonio y José Antonio Gómez Mandujano. *La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional*. Eds. Nafin-FCE, México, 1994.
- Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Eds. FCE-SEMIP, México, 1988.
- _____. *Límites del mercado, límites del Estado*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.
- Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Col. Estudios. Serie Administración del Estado. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Madrid, España, 1992.
- Basave Fernández del Valle, Agustín. *Teoría del Estado. Fundamentos de filosofía política*. Ed. Jus, México, 1988.
- Becker, Guillermo. *Retos para la modernización industrial en México*. Ed. FCE, México, 1995.
- Bennett, Robert L. *El sector financiero y el desarrollo económico, la experiencia de México*. Biblioteca Financiera, FMI, BID-CEMLA, 1974.
- Borja Martínez, Francisco. *El nuevo sistema financiero mexicano*. Ed. FCE, México, 1991.
- Carril, Mauricio. *et.al. (coord.). Bases para la planeación económica y social*. Siglo XXI Ed., México, 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. Ed. Porrúa, México, 1983.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres. *El Estado empresario en México ¿Agotamiento o renovación?* Siglo XXI Ed., México, 1988.
- Cibbotti, Ricardo y Enrique Sierra. *El sector público en la planificación del desarrollo*. Siglo XXI Ed., México, 1989.

- Cypher. James M. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*. Siglo XXI Ed., México, 1992.
- Dabin. Jean. *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*. (Trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno). Ed. Jus, México, 1955.
- Espinosa Villarreal, Oscar. *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*. Col. Una visión de la modernización de México. Ed. FCE, México, 1994.
- Fernández Santillán, José F. *Estado, administración pública y modelo de desarrollo en México*. Ed. UNAM, México, 1990.
- _____. *Política y administración pública en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.
- Fuente Rodríguez, Jesús de la. (coord.). *Comisión Nacional Bancaria*. Ed. FCE, México, 1993.
- Gil Valdivia, Gerardo. *Aspectos jurídicos del financiamiento público*. Ed. Porrúa, México, 1989.
- _____. (coord.). *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. Ed. UNAM, México, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la administración pública en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- Hamilton, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. Ed. Era, México, 1983.
- Hansen, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI Ed., México, 1971.
- Hanson, A. H. *La empresa pública y el desarrollo económico de México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978.
- Kaplan, Marcos. *Aspectos del Estado en América Latina*. Ed. UNAM, México, 1985.
- _____. *Estado y sociedad*. Ed. UNAM, México, 1983.
- Maydón Garza, Marín. *La banca de fomento en México. Una experiencia de ingeniería financiera*. Ed. FCE, México, 1995.
- Mulás del Pozo, Pablo (coord.). *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*. Eds. Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería y FCE, México, 1995.
- Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Col. Una visión de la modernización de México. Ed. FCE, México, 1994.

- Patton Glade, William. "Las empresas gubernamentales descentralizadas" en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros)*. Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.
- Puga, Cristina. *Empresarios medianos, pequeños y micro. Problemas de organización y representación*. Cuadernos del Proyecto Organizaciones Empresariales en México, núm. 3. Eds. FCPyS-IIS, UNAM, México, 1992.
- Pulido Paredes, Víctor Manuel. *La eficiencia industrial manufacturera, el caso mexicano en 1989*. Tesis de licenciatura. Universidad Iberoamericana, México, 1994.
- Rebolledo Gout, Juan. *La reforma del Estado*. Col. Una visión de la modernización de México. Ed. FCE, México, 1994.
- Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa pública. Elementos para el examen comparado*. Eds. FCE-SEMIP, México, 1988.
- _____. *Sistema económico, planificación y empresa pública en México*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1982.
- Sánchez Ugarte, Fernando, Manuel Pérez Fernández y Eduardo Pérez Motta. *La política industrial ante la apertura*. Eds. Secofi, Nafin y FCE, México, 1994.
- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. Siglo XXI Ed., México, 1986.
- Story, Dale. *Industria, Estado y política en México. Los empresarios y el poder*. Col. Los Noventa. Ed. Grijalbo-CNCA, México, 1990.
- Tello, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*. Siglo XXI Ed., México, 1984.
- Tinbergen, Jan. *La planeación del desarrollo*. Ed. FCE, México, 1989.
- Villarreal, René. *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?* Ed. Diana, México, 1991.

Documentos institucionales:

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*. Ed. UNAM, México, 1985.
- Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México. Historia del Bancomext 1937-1987*, vol I. Ed. Bancomext-El Colegio de México, México, 1987.
- Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983.
- México 75 años de revolución. Desarrollo económico*. Tomo I, vols. 1 y 2. Eds. FCE/INEHRM. México, 1988.
- Nacional Financiera. *La banca de desarrollo para la modernización empresarial*. Nafin, México, 1990.
- _____. *Evolución operativa institucional 1989-1992*. Nafin, México, 1994.
- _____. *Cumplimiento del programa financiero 1993*. Nafin, México, 1994.
- _____. *Ejercicio del programa financiero 1994*. Nafin, México, 1994.
- Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES*. Eds. Nafin-Flasco. México, 1995.
- Ruiz, Clemente y Carlos Zubirán. *Cambios en la estructura industrial y el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas en México*. Nafin, México, 1992.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Apertura comercial y modernización industrial*. Col. Cuadernos de Renovación Nacional, vol. X. Ed. FCE, México, 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "La nueva banca y las agrupaciones financieras en México" en *El Mercado de Valores*, núm. 19, octubre 1 1990.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994" en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 25, enero-febrero 1991.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reestructuración del sistema financiero*. Col. Cuadernos de Renovación Nacional, vol. VIII. Ed. FCE, México, 1988.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México 1917-1985*. Tomo 1. *Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. Ed. FCE, México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. Eds. SHCP-FCE. México, 1992.

Tótoro Nieto, Dauno. et. al. (comps.). *Testimonios de El Mercado de Valores*. Tomo II *Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional*. Nafin. México, 1990.

_____. *Testimonios de El Mercado de Valores*. Tomo III *Financiamiento del Desarrollo*. Nafin. México, 1990.

_____. *Testimonios de El Mercado de Valores*. Tomo V *Desarrollo Industrial y Tecnología*. Nafin. México, 1990.

Revistas:

Aguilar Barajas, Ismael. "Las empresas micro, pequeñas y medianas en el desarrollo industrial de México" en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio 1995.

"Avances significativos en apoyo a la micro y pequeña empresa" en *El Mercado de Valores*, núm. 15, septiembre 1993.

Arroyo Rincón, Abelardo. "Banca de desarrollo y nuevas reglas de juego", en *El Mercado de Valores*, núm. 3, marzo 1994.

Aspe Armella, Pedro. "La Banca: un instrumento de impulso a la producción" en *Comercio Exterior*, núm. 10, octubre 1991.

_____. "La reforma financiera de México" en *Comercio Exterior*, núm. 12, diciembre 1994.

Borja, Gilberto. "La banca de desarrollo en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa" en *El Mercado de Valores*, núm. 5, mayo 1995.

Brasdefer, Gloria. "La empresa pública y el sector social de la economía" en *Revista de Administración Pública 59-60*, julio-diciembre 1984. Instituto Nacional de Administración Pública.

Castiglia, Miguel Ángel. "Impacto de los programas de crédito en las PYMES" en *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero 1996.

Correa, Eugenia. "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993" en *Comercio Exterior*, núm. 12, diciembre 1994.

- Cueto, Roberto del. "Facultades de las autoridades financieras para ejercer la rectoría del Estado en materia bancaria" en *El Mercado de Valores*, núm. 11, junio 1 1990.
- Espinosa Villarreal, Oscar. "Papel de Nacional Financiera en la modernización nacional" en *Comisión Nacional Bancaria*, mayo-junio 1992.
- "Experiencias de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas" en *Comercio Exterior*, núm. 6, junio 1993.
- Fadl Kuri, Sergio y Samuel Puchot Santander. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica" en *Comercio Exterior*, núm. 1, enero 1995.
- González Martínez, Arturo. "La banca de desarrollo" en *Comisión Nacional Bancaria*. México, enero-febrero 1992.
- López Espinosa, Mario. "El financiamiento popular y la microempresa informal" en *El Mercado de Valores*, núm. 12, diciembre 1994.
- _____ "El papel de la banca de desarrollo en la estrategia empresarial" en *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero 1996.
- _____ "La micro y pequeña empresa en el marco de las políticas de desarrollo social y de desarrollo empresarial" en *Emprendedores*, vol. IX, núm. 31, enero-febrero 1996.
- Mansell Carstens, Catherine. "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México" en *Comercio Exterior*, núm.1, enero 1995.
- Martínez Vázquez, Griselda. "Las micro, pequeñas y medianas empresas ante la crisis económica en México" en *El Cotidiano* 72, octubre 1995.
- Massad, Carlos. "Equidad, ahorro y financiamiento en el nuevo contexto internacional" en *Comercio Exterior*, octubre 1992.
- Maydón Garza, Marín. "La banca de desarrollo como inductora de la banca comercial" en *El Mercado de Valores*, núm. 5, marzo 1 1993.
- Méndez, José Luis. "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina" en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, núm. 6, julio 1996.
- Méndez Lugo, Bernardo. "Micro y pequeña empresa en México" en *El Mercado de Valores*, núm. 11, noviembre 1995.

- Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en *Revista de Administración Pública* 55-56, julio-diciembre 1983. Instituto Nacional de Administración Pública.
- "Nacional Financiera: LX Aniversario" en *El Mercado de Valores*, núm. 7, julio 1994.
- Páramo Díaz, Juan José. "El sector paraestatal y el Sistema Nacional de Planeación" en *Revista de Administración Pública* 59-60, julio-diciembre 1984. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Puga, Cristina. "Medianos y pequeños empresarios: la difícil modernización" en *El Cotidiano* 50, septiembre-octubre 1992.
- Ramírez López, Fernando y Raúl Díaz Ontiveros. "Planeación y empresas estatales en la administración pública de México", en *Revista de Administración Pública* 59-60, julio-diciembre 1984. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz Dueñas, Jorge. "La vía de la planificación mexicana" en *Revista de Administración Pública* 55-56, julio-diciembre 1983. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz Durán, Clemente. "Financiamiento para el desarrollo" en *Comercio Exterior*, núm. 1, enero 1995.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Iniciativa presidencial para restablecer el régimen mixto de banca y crédito" en *El Mercado de Valores*, núm. 10, mayo 15 1990.
- Sánchez Ugarte, Fernando. "Programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa" en *El Mercado de Valores*, núm. 15, septiembre 1993.
- Sandoval Faz, Germán. "Fuentes de financiamiento del desarrollo" en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 34, julio-agosto 1992.
- Sierra C., Enrique. "Política económica, planificación y administración pública" en *El Trimestre Económico*, núm. 175, Ed. FCE, julio-septiembre 1977.
- Soto Rodríguez, Humberto. "Un nuevo perfil de las instituciones financieras" en *Comercio Exterior*, núm. 10, octubre 1991.
- Suárez Dávila, Francisco. "Redefiniendo a la banca de desarrollo para el siglo XXI" en *El Mercado de Valores*, núm. 1, enero 1996.
- Villarreal A., René y Rocío R. de Villarreal. "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México" en *El Trimestre Económico*, núm. 178, Ed. FCE, abril-junio 1978.

Villaseñor, Jesús. "La función de la banca de desarrollo en el nuevo perfil del sistema financiero" en *El Mercado de Valores*, núm. 12, junio 15 1990.

"VI Reunión Nacional de la Banca" en *El Mercado de Valores*, núm. 17, septiembre 1 1990.

"VII Reunión Nacional de la Banca" en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 29, septiembre-octubre 1991.

"VIII Reunión Nacional de la Banca" en *Comercio Exterior*, núm. 10, octubre 1992.

Werner, Martín. "La banca de desarrollo: 1988-1994, balance y perspectivas" en *Comercio Exterior*, núm. 12, diciembre 1994.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1993.

Legislación Bancaria, 39a. Edición. Ed. Porrúa, México, 1993.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ed. Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 28a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1993.

Ley de Planeación. Ed. Porrúa, México, 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994, Secofi, México, 1990.

Programa de Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994, Secofi, México, 1991.