

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**



**Tesis: La Administración Pública y el Fomento al
Desarrollo Económico. El caso "Nacional Financiera y
los programas de apoyo a la Pequeña y Mediana
Empresa (PYME) Impacto 2001-2006".**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Alumno: Mora Pacheco Yadira Mactzil

Asesor: Gutiérrez Fragoso José Luis



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCIÓN.

A lo largo del proceso formativo en la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública se destaca el papel y la importancia que juega el Estado en la economía. El Estado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26 y 27 es el eje rector que guía, promueve, coordina y limita las principales actividades económicas de los sectores privado, social y gubernamental que interactúan en nuestro país. Cada una de las actividades gubernamentales como la normativa, económica, política o social son vitales para alcanzar una armonía plena entre los actores referidos.

En el artículo 25 constitucional se determina que corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo y garantizar que éste sea sustentable e incluyente a toda la población. Fomentar el crecimiento, la creación de empleos y una equitativa distribución de los recursos son los objetivos a cumplir. Todo ello bajo el principio de coordinación entre las actividades gubernamentales y la participación activa de los sectores social y privado.

Derivado del mandato constitucional, es obligación del Estado planear, coordinar y dirigir la economía nacional con base en el impulso de actividades prioritarias para el bienestar general. Tiene bajo su encargo y control, de manera exclusiva, todas aquellas actividades consideradas como estratégicas.

Resulta imprescindible aclarar el tema de la rectoría que asume el Estado mexicano la cual en términos del artículo 25 constitucional le obliga a garantizar un desarrollo integral. Derivado de éste precepto constitucional, se crean instituciones que promueven el desarrollo nacional, la intervención del Estado en áreas prioritarias y estratégicas y consecuentemente, la obligación que tienen de proteger y promover al sector privado que coadyuva a la consecución del mismo desarrollo.

Un aspecto relevante señalado en dicho artículo, es el referido al apoyo otorgado a toda empresa privada y social cuya actividad económica represente un beneficio público la cual también será sujeta a modalidades especiales que demarquen su actuación. Por su parte, la normatividad vigente protege dichas actividades y proporciona condiciones y factores óptimos para que la expansión del sector privado coadyuve al desarrollo económico nacional.

Así, en el terreno económico el Estado no invade un espacio individual al brindar apoyos y establecer programas en beneficio de un sector en particular ya que es el mismo derecho de petición individual el que le obliga a cubrir huecos olvidados por la iniciativa privada. La facultad individual de demandar una acción determina, en sentido inverso, la acción gubernamental limitándola al simple ejercicio legislativo o, contrariamente, expandiéndola al espacio privado. En sentido formal ésta es la regla para el gobierno mexicano; no obstante el Estado es criticado por su intervención y demandado, al mismo tiempo, en casos de crisis e insostenimiento por parte de la banca.

En la Carta Magna se encuentran además, los grandes postulados que dan pauta a la acción gubernamental demarcando, definiendo y limitando su campo de actuación, sus mecanismos de intervención y las implicaciones de sus actos. Se delimitan y orientan los objetivos, políticas y programas que están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada sexenio definiendo las prioridades del gobierno, los mecanismos de solución y las facultades delegadas en materia política, económica y social. Este plan contempla la importancia que tiene el “desarrollo” como eje fundamental en la conformación de instituciones, estructuras y organizaciones que tratan de fomentarlo por medio del diseño y la aplicación de programas y políticas. Los indicadores del “desarrollo” implican, en primera instancia, mejorar las condiciones de la sociedad, incremento del empleo, salud, alimentación, vivienda, educación, acceso a bienes, servicios, cultura y recreación.

El Gobierno se ocupa de promover, regir y aplicar los principios rectores que le

confiere la Constitución Política en el aspecto político, económico y social. La Administración Pública refleja su impacto en la sociedad; su finalidad se sustenta en el desarrollo, y está inmersa en los asuntos públicos.

Las transformaciones en el sistema político y el régimen de gobierno, se deben a luchas históricas y en cierta forma a la aplicación de políticas neoliberales provenientes del exterior, lo que conlleva a un doble esfuerzo que asegure la legalidad de las acciones gubernamentales. De esto se deriva la importancia de contar con Finanzas Públicas sanas que garanticen no sólo la regulación sino, más aún, los montos de inversión y financiamiento necesarios en el funcionamiento del sistema financiero nacional. En dicho sistema convergen los intereses privados al ser las empresas las que transforman la materia prima en productos acabados al alcance de la sociedad, brindan empleos, atraen el ahorro y lo utilizan en la inversión, coadyuvan al desarrollo social al impulsar a los demás sectores al interior de la cadena productiva en la que se encuentran y exportan e importan productos dando equilibrio a la balanza de pagos.

Ante las exigencias de calidad y rentabilidad que rigen el mercado mundial y nacional de cara a la satisfacción del cliente; el Estado Mexicano y su gobierno se enfrentan, en la misma medida, a demandas de eficiencia y eficacia en sus procesos, servicios, planes, políticas y proyectos cuyo objetivo primordial se sustenta en la satisfacción de las demandas y necesidades de la población. Ante esto, la reestructuración económica, política y social del Estado, así como la consecuente renovación de las instituciones gubernamentales, la adecuación del marco legal, el redimensionamiento de la Administración Pública y el rediseño de sus finanzas son ya exigencias de carácter prioritario pues de ello depende que se consumen los fines del gobierno.

Para garantizar unas Finanzas Públicas sanas, la Administración Pública se vale de diferentes instituciones públicas. Cada una de estas instituciones se coordinan entre sí con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaria de

Economía (SE) y con la Secretaría de la Función Pública (SFP) para la realización de cada actividad. Este trabajo se enfoca esencialmente de las diferentes estrategias de fomento gubernamental dirigidas al sector privado dado el impacto social que éstas generan como lo son empleo, innovación tecnológica, crecimiento de las cadenas productivas, inversión de capitales en maquinaria, equipo y capacitación de la mano de obra.

El interés de abordar esta investigación se sustenta en dos términos esenciales de la carrera que van desde la integración de nuevos conocimientos para la formación académica hasta el perfeccionamiento de los instrumentos económico-financieros necesarios para el desarrollo profesional. La particularidad del egresado de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública se fundamenta en esta multiplicidad de conocimientos social, político, administrativo y económico derivado de la teoría, aprendida en las aulas, con el conocimiento derivado de la práctica lo que permite la retroalimentación del aprendizaje y la continua mejora en el desempeño profesional. Las motivaciones personales, que en última instancia determinaron el tema elegido, se derivan de todo lo aprendido durante el año en que brinde mi apoyo como pasante en Nacional Financiera, mi interés por las materias económico-financiero contempladas en el plan de la carrera y, no menos importante aún, del compromiso que cada uno de mis profesores ejercieron en la impartición de las mismas.

La vinculación entre la comprensión de los procesos de ingresos, egresos y financiamiento y los criterios básicos de política económica resultan necesarios para la evaluación de la actuación gubernamental como un todo que se traduce en herramienta perfectible de apoyo a la pequeña y mediana empresa nacional y por la cual la actuación de la administración pública adquiere sentido y legitimidad social.

En el presente trabajo se abordarán dos temas esenciales para el estudio: en el aspecto teórico, se estudiará la importancia de la creación de instituciones

gubernamentales que cubran los vacíos del mercado y que brinden atención a sectores estratégicos y/o vulnerables; en el aspecto práctico se analizará el impacto del apoyo brindado por Nacional Financiera a la pequeña y mediana empresa. De acuerdo a esto se asume como premisa que la Banca de Desarrollo, en este caso Nacional Financiera, brinda financiamiento a bajo costo y con un mínimo de requisitos buscando con ello facilitar el acceso al mismo, otorga créditos de manera eficiente y eficaz, proporciona servicios de capacitación y asistencia técnica a todo el universo de empresarios que lo requieren y, supera las deficiencias que la Banca Comercial comete al otorgar créditos buscando siempre utilidades exorbitantes. Del análisis anterior y la contraposición del mismo con el estudio teórico previo se podrá contribuir a la comprensión de la ejecución y aplicación real que la Política Financiera adquiere bajo determinadas condicionantes, premisas y particularidades que caracterizan el marco contextual actual y que nos permitirán determinar necesidades, estrategias y mecanismos de actuación.

Para la disciplina en Ciencias Políticas y Administración Pública es importante el tema de las instituciones de banca de desarrollo en México, pues permite observar la rectoría que ejerce el Estado en la economía impulsando y fomentando el desarrollo sostenido e integral del país. La Administración Pública es fundamental dentro de los asuntos públicos porque permite vincular al gobierno con la iniciativa privada. Permite romper la brecha entre la parte teórica con la realidad actual y, así, entender que actúa en todos los ámbitos debiendo aportar su fortaleza para elaborar programas de apoyo a sectores prioritarios.

Los programas de apoyo que otorga Nacional Financiera a la pequeña y mediana empresa es un tema poco abordado dentro de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública debido quizás, a su complejidad, implicación y alcance en materia económica, ya que obliga al estudiante a consultar textos sobre Finanzas Públicas, Política económica y temas afines.

El tema de las instituciones de fomento es inherente a la Ciencia Política y la Administración Pública ya que se pretende mejorar las condiciones que se tienen en el país, por medio de la integralidad que aporta la economía a nuestra licenciatura. Por otra parte nos sirve como estudiantes y, como servidores públicos, para enriquecer, complementar y hacer más integral nuestro desarrollo profesional al laborar y desempeñarnos en cualquier institución pública. La Administración Pública además de ser una ciencia teórica también es una ciencia práctica que se allega de otras, como la economía y la sociología para dar soluciones a las demandas de la sociedad.

El objeto de estudio de la tesis se limita al análisis del impacto de los programas de apoyo que Nacional Financiera brinda a la pequeña y mediana empresa en el periodo 2001-2006. Se eligió ésta institución de banca de desarrollo porque es considerada una de las más importantes en el país en tanto las empresas que entran bajo esta categoría son las que concentran el mayor número de empleos y son las de mayor número al interior del mercado nacional. El tema a trabajar en esta investigación es objeto de estudio de la carrera al ser de interés político para el diseño y concertación de la Política Económica y de la Política Financiera que determinan los objetivos, criterios y programas que ejecuta la Banca de Desarrollo en apoyo a la pequeña y mediana empresa. En la parte administrativa se analizará la importancia del financiamiento para el desarrollo nacional y el crecimiento económico así como la participación de la Banca de Desarrollo en dicho objetivo.

El marco contextual bajo el cual se realizará la investigación es: la finalización del sexenio de 2006 y, por ende, la evaluación del impacto del desempeño de Nacional Financiera como banca de Desarrollo y el alcance de los programas de apoyo. Más que realizar una crítica se busca determinar el impacto, los beneficios, las áreas de oportunidad posibles y, como consecuencia de lo anterior, determinar si el Estado realmente ejerce la rectoría en el ámbito económico que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25.

En el primer capítulo y a fin de establecer el marco conceptual del presente trabajo se desarrollarán los tres grandes agregados: Estado, Gobierno y Administración Pública. Asimismo, se abordarán temas referentes a lo que se entiende por política económica, finanzas públicas, planeación del desarrollo nacional y, finalmente sistema financiero lo que en su conjunto permitirá entender la creación de la banca de desarrollo como institución de la Administración Pública, el papel prioritario que juega el sector económico y la derivada correlación entre ambos. La consecución de los temas se llevará de lo general a lo particular en virtud de situar a Nacional Financiera como entidad gubernamental creada en apoyo de un sector empresarial que, a la par, demanda atención a su gobierno.

A partir de lo anterior, se establecerán las bases para el desarrollo de los siguientes tres capítulos. De ahí la importancia de iniciar este trabajo a partir del sustento teórico para determinar el campo de actuación, las prerrogativas, facultades y límites de la Administración Pública y las entidades que la integran y que, en su conjunto, se encargan de ejecutar las políticas públicas desprendidas desde el gobierno para alcanzar un desarrollo nacional sostenido.

En seguimiento a lo anterior, en el segundo capítulo se abordará el tema de las entidades paraestatales como organismos creados por el Estado mexicano para atender las áreas consideradas estratégicas y prioritarias y consecuentemente, se definirá a la banca de desarrollo haciendo énfasis en el **deber ser** de la misma, en las instituciones que la integran y las actividades que debe realizar.

A fin de entender la conformación de la banca de desarrollo en México, se elaborará una reseña histórica de su creación, consolidación, estructura, desarrollo y reestructuración que ha tenido a lo largo del tiempo. Asimismo, se describirá de manera muy general, a las diferentes instituciones que la integran, las prerrogativas que les dan origen y la reestructuración de las mismas.

Finalmente y para concluir el capítulo, se realizará un estudio más a fondo de Nacional financiera sus referentes históricos, constitución, definición, marco normativo, funciones, misión, visión, objetivos y, productos y servicios que ofrece de cara a la pequeña y mediana empresa. En este apartado se determina el objeto de estudio visto desde la Administración Pública definiendo la injerencia de la misma en la sociedad al destacar su acción directa (programas y servicios) e indirecta al subsanar las fallas y las deficiencias que deja el mercado. Así, se analizará a dicha institución como parte de las entidades paraestatales que conforman a la banca de desarrollo y cuya misión es crear, a través del apoyo gubernamental, un sector productivo consolidado que funcione eficientemente al interior de la economía nacional.

El tercer capítulo iniciará con la definición, características, funciones y clasificación de la “empresa” estableciendo el marco conceptual que permita puntualizar por consiguiente a la pequeña y mediana empresa catalogada así por las características básicas de su estructura y operación.

Derivado de lo anterior y por ser objeto de estudio del presente trabajo, se analizará de manera específica la conformación de la pequeña y mediana empresa destacando el concepto, estructura, especificaciones, características, potencial y limitantes. Se ahonda en estos temas a fin de justificar su importancia al interior del mercado nacional y su interrelación con las instituciones de gobierno.

A partir del desarrollo de sus características se podrá determinar sus amenazas y sus debilidades así como sus fortalezas y sus oportunidades, en este apartado se analiza el concepto que encierra este sector empresarial y el por qué resulta imprescindible atendersele. Derivado de lo anterior y para finalizar el capítulo, se describirán algunos de los programas gubernamentales creados en pro de estas empresas dirigidos por la Secretaría de Economía, Bancomext y Nacional Financiera. En la misma secuencia se desglosarán, de manera muy general, los diferentes programas que Nacional Financiera oferta a la pequeña y mediana

empresa destacando cómo operan, qué beneficios implican y cuáles son los objetivos que buscan alcanzar.

En el cuarto capítulo y tomando como base los tres apartados anteriores, se presentará un análisis entre lo prescrito y los resultados obtenidos por la institución de banca de desarrollo seleccionada en este trabajo. Es así, que se desarrollarán los retos, problemas y deficiencias de los programas que Nacional Financiera brinda en apoyo de la pequeña y mediana empresa. A partir del análisis de su operación durante el periodo de 2001 a 2006, se podrá presentar un marco comparativo entre lo que se buscaba lograr y lo obtenido en la práctica, haciendo especial énfasis en el número de empresas beneficiadas, etc.

El desarrollo de este capítulo es fundamental y determinante ya que luego de establecer las bases teóricas y conceptuales para entender el objeto de estudio, el marco circunstancial en el que actúa y el papel determinante del gobierno; resulta pertinente aterrizar el problema, analizarlo, ver las causas, las deficiencias y por ende las posibles soluciones. A la par, se elaborará una propuesta de mejora destacando las fortalezas y las oportunidades de la institución y, consecuentemente, atacando sus debilidades y sus amenazas. Se abordarán los retos y las áreas de intervención que a consideración del que suscribe deben ser cubiertas por Nacional Financiera

Finalmente y no menos importante, se presentarán las conclusiones en las que se realizará un análisis comparativo entre lo que se estableció en el marco teórico, en el deber ser, en el planteamiento del problema, en el supuesto realizado en las hipótesis y lo encontrado a lo largo del desarrollo del presente documento.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL	1
1.1. Estado.	1
1.1.1 Concepto, Funciones y Fines.	1
1.1.2 Estado Mexicano.	2
1.2 Gobierno.	3
1.2.1 Concepto y Funciones.	3
1.3. Administración Pública.	5
1.3.1 Concepto y Funciones.	5
1.4. Política Económica.	7
1.4.1 Concepto, Estructura y Funciones.	7
1.5 Finanzas Públicas.	12
1.5.1 Finanzas Públicas en México.	12
1.6 Planeación del Desarrollo Nacional.	13
1.6.1 Concepto y Fines.	13
1.6.2 Plan Nacional de Desarrollo (PND).	16
1.6.3 Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE).	20
1.7 Sistema Financiero Mexicano.	22
1.7.1 Concepto y Subsistemas de Operación.	22
CAPITULO II. BANCA DE DESARROLLO	34
2.1. Entidades paraestatales.	34
2.1.1 Concepto, Antecedentes y Marco Jurídico.	34
2.2 Banca de Desarrollo.	37
2.2.1 Concepto y Funciones.	37
2.3 Banca de Desarrollo en México.	40
2.3.1 Antecedentes y Funciones.	40
2.4 Nacional Financiera.	46
2.4.1 Referentes Históricos, Políticos y Socioeconómicos.	46
2.4.2 Concepto y Funciones.	56
2.4.3 Misión.	56
2.4.4 Visión.	57
2.4.5 Objetivos.	57
2.4.6 Productos y Servicios que ofrece.	58
2.4.6.1 Productos de Fomento.	58

2.4.6.1.1 PROCRESE.	59
2.4.6.1.2 Cadenas Productivas.	62
2.4.6.1.3 Programas Especiales-Sectoriales.	62
2.4.6.1.4 Primer Piso.	65
2.4.6.1.5 Garantías.	65
2.4.6.2 Servicios que se ofrecen.	66
2.4.6.3 Productos y Servicios dirigidos al Gobierno Federal.	71
2.4.7 Marco Jurídico, Atribuciones y Funciones.	74
2.4.8 Estructura Orgánica.	78
CAPITULO III. PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.	84
3.1. Empresa.	84
3.1.1 Concepto.	84
3.1.2 Evolución Histórica de México.	86
3.1.3 Características de las empresas.	88
3.1.4 Clasificación de las empresas.	89
3.2. Pequeña y Mediana Empresa (PYME).	93
3.2.1 Concepto y Características.	94
3.2.2 Impacto, Programas y Problemas.	97
3.2.3 Programas a la Pequeña y Mediana Empresa.	99
3.2.3.1 Programas Gubernamentales de Apoyo.	100
3.2.3.1.1 Secretaría de Economía.	100
3.2.3.1.2 Banco de Comercio Exterior (Bancomext).	101
3.2.3.1.3 Nacional Financiera (Nafin).	101
CAPÍTULO IV. RETOS Y DEFICIENCIAS IMPACTO 2001-2006	104
4.1.1 Retos y Deficiencias de los Programas de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) en México.	104
4.1.2 Áreas de Intervención que debe cubrir el Estado Mexicano.	107
4.1.3 Problemas de Nacional Financiera (Banca de Desarrollo).	110
4.1.4 Impacto de los Programas de Apoyo de Nacional Financiera en el periodo del 2001-2006.	117
4.1.4.1 Otorgamiento de Crédito de la Banca de Desarrollo.	126
4.2. Propuesta de mejora para Nacional Financiera.	133
CONCLUSIONES.	139
Bibliografía.	147

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

1.1. EL ESTADO

1.1.1 Concepto, funciones y fines.

Al abordar el tema del Estado nos topamos con múltiples conceptos, características y objetivos que le definen como organización política y estructura de dominación cuyo fin primigenio es alcanzar niveles de bienestar elevados para la sociedad. Se sustenta sobre el principio de legalidad entendido como la creencia de los gobernados de que el ejercicio del poder sirve al interés general y, por ende, es legítimo.

Se conceptualiza como el aparato institucional que ejerce una dominación política y social y cuya actuación se rige por la lógica del poder político. Esta estructura institucional crea leyes y normas, genera iniciativas económicas, sociales y políticas y, articula las relaciones entre los subsistemas para la cooperación mutua. Así, engloba los aspectos institucionales de la estructura y organización del gobierno.

Se habla de organizar el poder para mantener el orden, la justicia, equidad y libertad de los individuos que están dentro de él. Al representar a la sociedad ejerce acciones de soberanía y coerción que son, indiscutiblemente distintas del sentir popular. Sólo a él le corresponde tener el monopolio de la violencia y del uso del poder para, con ello, ejercer un dominio sobre el conjunto de individuos que integran la sociedad civil y que, al asentarse en un territorio determinado, se adhieren a las leyes y a la jurisdicción del mismo¹. Sus decisiones se traducen en leyes de carácter obligatorio que procuran la protección de los individuos, su desarrollo personal y su desenvolvimiento al interior de la sociedad.

¹ CHAVÉZ Presa, Jorge A. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, México 2002. Pág. 38.

Sus dos grandes fines son mitigar el conflicto social y alcanzar el bien común, aminorar la escasez y garantizar el desarrollo de todos, en tanto sociedad políticamente organizada que mediante instituciones trabaja para alcanzar un mejor nivel de vida.

1.1.2 Estado Mexicano.

A partir de lo anteriormente expuesto, podemos definir al Estado mexicano como la organización jurídica, política, social, administrativa y económica que ejerce su soberanía dentro de un determinado territorio y cuenta con instancias y órganos de gobierno que desempeñan las facultades y atribuciones conferidas en su ley suprema. Manifiesta su intervención en la economía a través de funciones exclusivas que se le confieren al gobierno y son de administración y promoción de políticas públicas para incrementar el potencial productivo de la nación, equilibrar la distribución de la riqueza y alcanzar niveles óptimos de interrelación entre el sector público con el privado y social.

Toda vez que hemos precisado los alcances del Estado como ordenación suprema, investida de poder coercitivo y único, podemos analizar la medida en que afecta al sistema económico y cuáles son sus relaciones con los demás agentes económicos, como lo son las empresas. No puede considerarse como el ámbito en el que compiten los diferentes grupos pues más que ser el árbitro es el principal agente que incentiva la cooperación y elimina los conflictos de interés. La Administración Pública tiene instrumentos que inciden directamente en el comportamiento de la economía como las instituciones financieras, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, cuya función es garantizar que ese sistema de incentivos creado para apoyo de PYMES esté bien dirigido hacia sus necesidades y hacia sus beneficiarios².

La obligación del Estado mexicano es transformarse y cumplir su papel bajo un marco macroeconómico donde el libre juego de las fuerzas del mercado se

² Documentos de Política Económica <http://www.shcp.gob.mx/docs/index.html> Última consulta 24 de mayo de 2006.

oriente hacia la consecución de los objetivos nacionales. Instituciones y organizaciones públicas deben estar orientadas y enfocadas a principios y objetivos claros que permitan que el estado mexicano sea agente activo y decisivo al interior del sistema político.

1.2. GOBIERNO

1.2.1 Concepto y funciones.

El Estado se constituye como unidad al concentrar la soberanía popular e indivisible, no obstante, para su cabal funcionamiento y cumplimiento de los preceptos constitucionales, requiere de la existencia de diversos órganos que aún bajo los límites de su competencia, ejercen el poder estatal. El gobierno se concibe como la parte organizada del Estado que manifiesta su acción a través de la gestión de órganos e instituciones que ejercen la dirección, organización y el control de los asuntos político-administrativos inherentes al Estado. En él se materializa el ejercicio del poder y el bien común.

El gobierno mexicano, con base en el artículo 49 constitucional establece que el ejercicio del Supremo Poder de la Federación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Cada uno de éstos deberá ser independiente y autónomo por lo que será imposible depositar dos o más en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo³. El Poder Legislativo está dividido en dos Cámaras: la de diputados que representa a la población del territorio nacional y que está compuesta de 500 diputados de los cuales 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; la de senadores representa a las entidades federativas y se integra de 128 senadores⁴.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Estado Mexicano se instituye en una República,

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Última reforma DOF 19 de Julio de 2013.

⁴ *Ibidem*, Art. 50.

representativa, democrática, laica y federal compuesta por estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una Federación.⁵

La forma de gobierno contenida en el artículo 40 constitucional determina que es una república porque el titular del órgano ejecutivo es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo por propia decisión, pues la renovación es por elección popular. Es representativa, al contemplar la existencia de senadores representando a cada entidad y garantizando que cada estado posea el mismo poder político sobre los demás. Existen tres esferas o ámbitos jurídicos que son el Federal, Estatal y Municipal. Es democrática, porque existe el cambio de gobierno mediante la alternancia y por el voto popular, libre, secreto e intransferible de los ciudadanos mexicanos.

El Poder Judicial de la Federación se integra con base en el artículo 94 constitucional por: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales colegiados, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a su vez se integra por once ministros los cuales son seleccionados por el Senado de una terna que presenta el presidente de la República y funcionará en pleno o en salas⁶.

El objetivo del gobierno es conducir al conjunto de ciudadanos para lograr de ello un desarrollo armónico que permee a todas las capas que integran la sociedad y poder así ejercer su potestad soberana que le compromete con todas y cada una de las clases sociales existentes. Condiciona y orienta la acción de los ciudadanos con el objetivo de alcanzar los fines del Estado que son la satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad, para lo cual organiza y dirige funciones de índole política donde lo primordial es la conservación del poder y establecer el ambiente propicio para la negociación política; y de naturaleza administrativa mediante la provisión de servicios para garantizar los mínimos de bienestar de la población que van desde apoyos

⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40, Op. Cit.

⁶ Ibídem 94.

asistenciales hasta la creación de infraestructura y programas de fomento y de financiamiento acordes con las necesidades de las empresas.

La esencia de su rectoría se sustenta en su habilidad para alcanzar el desarrollo, la cooperación de los actores y evitar conductas contrarias a su misma existencia, el gobierno mexicano tiene el desafío de consensuar intereses hacia los propósitos y objetivos nacionales plasmados en la constitución y el Plan Nacional de Desarrollo, que incorpora las necesidades de esos actores, determina prioridades y se materializa en programas como el de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.

1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.3.1 Concepto y Funciones.

Una de las primeras definiciones sustanciales que se presentó y que determinó su posición al interior del Estado, la otorga Wilson, al señalar que “(...) la administración pública (...) es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo”⁷. De esta manera la administración pública se define como acción gubernamental que busca alcanzar los fines y objetivos del Estado.

Destaca que tanto Omar Guerrero como Ricardo Uvalle, dos especialistas en el estudio de la administración pública, la conciben como el vínculo de unión entre el Estado y la sociedad⁸. Aquel se hace patente y visible al actuar en pro de la sociedad a través de la administración pública. Ese vínculo se presenta en un sentido político al ejecutar la normatividad y, en un sentido económico, al estructurar las condiciones sociales y materiales indispensables para el desarrollo común.

⁷ GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Quinta edición, Fontamara, México 2002, p. 33

⁸ Véase GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Op. Cit.

La materialización del Estado se presenta en las actividades administrativas que fomentan el desarrollo del sector privado a través de las instituciones bajo su encargo. La satisfacción de necesidades y demandas, así como la promoción del bienestar público son los bastiones que guían su actuación.

Al conjugar el dominio político con la dirección administrativa, abarca funciones de regulación y, cuando así se requiere, actividades que por derecho les corresponden a los particulares tales como comercio, banca e industria.

La política se encarga de señalar y determinar los fines, congregados en necesidades y demandas sociales, que debe alcanzar la Administración Pública. Ésta define la forma, los medios y los recursos que le permitan alcanzar dichos objetivos. Está integrada por una serie de instituciones que engloban reglas, normas y costumbres del sistema. Organizan y unifican el sistema al enlazar y encauzar las relaciones de intercambio político, social y económico entre los diferentes sectores que integran al país. Estas instituciones influyen y determinan el ámbito social al crear un sistema de incentivos y desincentivos que funciona a través de intervenciones directas e indirectas. Las primeras se conceptualizan como desarrollistas pues están orientadas a fomentar determinados objetivos y prioridades por medio de instrumentos estatales. Las indirectas establecen y delimitan un marco de acción que permita mantener el control y encauzar las acciones de los privados.

La administración pública se ha convertido, hoy día, en un factor de desarrollo, de fomento a la educación, de impulso a la producción, industrialización y crecimiento del sector privado y, en un ente cuya característica esencial es el servir al concebirse como "...la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, auspicia la convivencia civilizada"⁹.

⁹ Véase UVALLE Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción y GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista.

El Estado delega y despliega su poder hacia la sociedad a través de la acción ejecutiva. El ejercicio del mismo está a cargo de un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien es responsable de conducir la política nacional y extranjera al institucionalizarse como jefe de Estado y jefe de Gobierno¹⁰. Está estructurado por la conjunción de dependencias y entidades que son los medios para alcanzar los fines y cuyo control jurídico encuadra y limita su actuación a lo expresamente señalado.

La Administración Pública mexicana, con base en el artículo 90 constitucional es centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica expedida por el Congreso que determina la distribución de los asuntos administrativos de la federación a cargo de las Secretarías de Estado y de las Entidades Paraestatales. Esta ley define las bases generales para determinar el grado de intervención del ejecutivo federal y la organización de la administración pública en su título primero, capítulo único. La administración centralizada está integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La administración paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos¹¹.

La Administración Pública actúa a nombre del gobierno para proporcionar condiciones que permitan el funcionamiento eficiente del mercado y garanticen la interrelación de éste con la sociedad, valiéndose para ello de un marco de instituciones que propicien el intercambio libre y competitivo, así como el respectivo impacto social.

1.4. POLÍTICA ECONÓMICA.

1.4.1 Concepto, Estructura y Funciones.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80 y 81, Op. Cit.

¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf.153> Última reforma DOF 02 de Abril de 2013.

El Estado interviene en la economía por medio de la normatividad que permite reglamentar y orientar la micro y macroeconomía mediante la demanda y oferta agregada, la política fiscal, los bienes y servicios públicos y las externalidades que se presenten. Así, por un lado debe fortalecer las instituciones del mercado y, por el otro, orientar la composición y funcionamiento de los agentes que lo integran¹².

El papel que juega el Estado en la organización y funcionamiento de la economía es determinante, pues el desarrollo económico no depende únicamente de las transacciones que se dan en el mercado sino, también de los bienes y servicios públicos, leyes y normas que determina el gobierno. Las esferas estatal, económica y social son relativamente autónomas pero se relacionan e influyen entre sí al tener un impacto público.

El Estado genera iniciativas de política económica al identificar, procesar y administrar las demandas y necesidades sociales de acuerdo a reglas y procedimientos institucionales y a valores, prácticas y costumbres no escritas. Las funciones económicas que realiza buscan mejorar la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y la estabilidad de la economía nacional. Fomenta, también, el crecimiento mediante políticas sectoriales que promueven el ahorro y la inversión para que todos los recursos productivos sean utilizados.

Una política pública de impacto macroeconómico debe garantizar consenso entre el funcionamiento del mercado y las elecciones públicas y valorar los desequilibrios que frenen el crecimiento económico. En la elaboración de la misma se pueden cometer errores graves que van desde una excesiva regulación de la economía hasta la sustitución de la actividad del mercado en la promoción del desarrollo. Si bien es cierto que el Estado debe minimizar la conducta maximizadora y egoísta de los particulares también es cierto que no debe trastocar su ámbito de acción e imponer su actuación.

¹² Con fundamento en el segundo párrafo del artículo 25 Constitucional, el Estado deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional regulando y fomentando las actividades que demande el interés general.

El Estado con base en el mandato constitucional debe ejercer su rectoría para la consecución del desarrollo nacional y garantizar que este sea integral y sustentable, evitar la concentración y monopolio de los recursos, fomentar el empleo e incrementar el nivel de vida de la población¹³. Actúa mediante la implementación de instrumentos y mecanismos de política económica y financiera que determinan, en cierta forma, la función de los sectores económicos.

Cuando se promueve el crecimiento económico y se aseguran los mínimos de bienestar de la población se justifica la intervención gubernamental en la economía. La escasez de recursos públicos y la complejidad de las vertientes en las que actúa, impiden que la administración pública atienda las necesidades y demandas sociales, por ello, opera de forma indirecta para incentivar y crear otros mecanismos de apoyo al desarrollo social.

La política económica se compone de una serie de criterios y lineamientos definidos, elaborados e implementados por el Ejecutivo Federal que le permiten cumplir los mandatos constitucionales y alcanzar los fines de bienestar social para los cuales se crea el Estado. Está integrada por:

- Política de Deuda Pública. Es un instrumento de financiamiento para el desarrollo económico y social que permite ordenar, regular y controlar la política económica y financiera del gobierno. Los recursos que atrae del interior y del exterior son utilizados para el funcionamiento interno del gobierno o en el impulso al desarrollo. Permite la realización y formulación de planes nacionales de la economía¹⁴.
- Política Tributaria. Funciona orientando y dirigiendo la economía mediante el aumento o disminución de los impuestos a los sujetos económicos. El control del excedente de circulante permite canalizar esos recursos a proyectos productivos y programas estratégicos, contrariamente, la no intervención incentiva el consumo privado y la demanda agregada.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, Op. Cit.

¹⁴ Véase, FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Cairncross Alec. Economía y Política Económica, AYALA Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado.

- Política de Gasto Público. Todo programa de erogación o gasto público está sustentado en el principio de racionalidad y eficiencia en el uso de recursos. Este tipo de programas se sustenta en la opinión y participación de los principales sectores económicos y, por ende, es socialmente aceptado al garantizar la ejecución de los fines estatales. Con esta, se garantiza la prestación de diversos servicios públicos, la operación del gobierno e, imprescindible, el cálculo de los ingresos necesarios para solventar todos los gastos.
- Política Financiera. Es una actividad que le permite al Estado regular, fomentar y corregir los procesos económicos. Incorpora las decisiones de los gastos a realizarse con los recursos necesarios para su financiamiento. Así, la administración pública regula, orienta y vincula la economía de mercado con los fines y objetivos prioritarios del Estado. Para el diseño de esta política deben considerarse los objetivos de política económica que persigue el gobierno¹⁵.

En el desarrollo de la política económica convergen aspectos económicos y políticos al incluir la participación de los diversos grupos sociales. Con base en esto, se toman decisiones sobre producción, distribución, comercialización, financiamiento y gasto público. Al estructurarse como práctica estatal determina el contexto, las relaciones entre agentes, el nivel de desarrollo esperado, las condiciones geopolíticas y la calidad de los recursos e insumos. Con base en las circunstancias existentes, los instrumentos y objetivos de la política económica se modifican y adaptan a las nuevas necesidades y a la pugna de intereses.

La intervención de la administración pública en la economía busca alcanzar las finalidades correctivas, de fomento y de crecimiento mediante la conjugación de estos mecanismos e instrumentos político-económicos. De acuerdo a esto, conviene destacar las diferencias entre desarrollo y crecimiento al ser un objetivo prioritario para cualquier gobierno. El desarrollo se diferencia del crecimiento al buscar generar recursos para aumentar la calidad de vida y la

¹⁵ Véase, FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Cairncross Alec. Economía y Política Económica, AYALA Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado.

satisfacción de necesidades sociales en tanto, el segundo, contempla el incremento de recursos y de riqueza.

La toma de decisión es correcta cuando se valoran necesidades reales y la opinión pública y no sólo al analizar modelos económicos. De ahí la importancia de utilizar incentivos gubernamentales que promuevan la cooperación general y garanticen la implementación de determinada política.

Para finalizar resulta indispensable considerar que el mercado al estar inserto en el ámbito social puede generar utilidades al Estado o trabas a su función por ello es necesario delimitar previamente las actividades que le corresponden a cada cual así como los mecanismos de intervención y corrección socialmente reconocidos.

En los propósitos fijados en materia de política económica se definen y determinan algunas de las líneas estratégicas a seguir que, en general se traducen garantizando que el “Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias para que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad y competitividad, pero que reconoce al mismo tiempo la necesidad de una acción pública decidida del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares”¹⁶.

El Estado canaliza la acción pública para crear el ambiente propicio para la competencia leal, incrementar el potencial productivo del sector privado y fomentar la equidad entre empresas nacionales e internacionales. Para ello se contempla un marco normativo claro, promoción del ciclo ahorro-inversión-financiamiento donde la banca de desarrollo sea el instrumento gubernamental definido para tal acción.

¹⁶ Informes de Ejecución Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “La política Económica”
<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=33>. Última consulta 02 de Junio de 2006.

1.5. FINANZAS PÚBLICAS.

1.5.1 Finanzas Públicas en México.

Las Finanzas Públicas de un país abarcan las actividades de tipo económico y financiero que realiza el gobierno así como las políticas financieras y económicas de que se vale para alcanzar sus fines. Estas actividades comprenden actividades de selección de objetivos estratégicos y prioritarios para la sociedad y la economía interna, así como los mecanismos y los recursos necesarios para su realización. La actividad es de tipo económico por su impacto y campo de acción y, de carácter y naturaleza política por la autoridad que la implementa.

El sujeto activo de las Finanzas es el gobierno y, por ende, todas las actividades que realiza están normadas por las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en el ámbito económico.

En esta vertiente, las Finanzas Públicas contemplan actividades que permitan acrecentar los ingresos provenientes de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que conforman, en conjunto con la deuda pública, la principal fuente de recursos del Estado. De igual manera, se encarga de todas las erogaciones públicas ya sea por gasto corriente u operativo y de capital o de inversión.

Las Finanzas Públicas utilizan los recursos estatales como un instrumento para elaborar y ejecutar las políticas intervencionistas de que se vale el Estado para orientar la economía. Así, es una herramienta que le permite al Estado alcanzar sus fines “Si las finanzas –ha escrito Schumpeter- han creado el estado moderno, ahora el estado por su parte, las forma y las amplía, calando profundamente en el cuerpo de la economía privada”¹⁷.

¹⁷ Citado en AYALA Espino, José Luis. Límites del Mercado Límites del Estado. INAP, México 1992, pp.201.

De esto se deriva el presupuesto público que es un programa formal que presenta una previsión de los ingresos y gastos futuros y permite dirigir y orientar la actividad económica del sector público y de los individuos. Por emanar de la constitución política es un documento obligatorio y de observancia estricta por parte de los encargados de su ejecución. Funge como un instrumento de política económica al determinar los fines de la administración y del Estado.

Al ser un programa de acción del gobierno en turno, establece las prioridades, los fines, los objetivos económicos, políticos y sociales y, en general, el modelo de país que se pretende alcanzar. Estima el gasto público necesario para alcanzar un desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores de la economía, función que asume la banca de desarrollo cuya partida presupuestaria se define cada año.

Es tal la trascendencia de la acción gubernamental en el ámbito económico, que si exige engorrosos trámites a los emprendedores, los costos aumentan provocando la aparición del mercado informal y la desaparición en el mediano plazo de las pequeñas y medianas empresas que apenas están surgiendo.

1.6. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL.

1.6.1 Concepto y fines.

La planeación es relevante y de vital importancia para todo país que pretenda alcanzar niveles de desarrollo acordes con las necesidades de la sociedad que lo conforma. En un primer aspecto, toda planeación se estructura a partir de una previsión racional a futuro en la que se determinan modalidades de acciones concatenadas que nos permiten alcanzar un objetivo de la manera más rápida y eficiente. El objetivo antecede al plan y se entiende como el eje que da sentido a toda acción.

De acuerdo a la definición plasmada en la Ley de Planeación, se entiende por planeación nacional de desarrollo:

“(…) la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen”¹⁸.

Es importante destacar que la planeación forma parte del proceso administrativo a partir del cual se cumple el objetivo plasmado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 25 se establece que le corresponde al Estado ejercer la rectoría del desarrollo nacional, fortalecer a través de éste la Soberanía de la nación; orientar la actividad económica; fomentar actividades de interés general; tener a su cargo y de manera exclusiva, las áreas estratégicas; impulsar en coordinación con los sectores social y privado las áreas prioritarias del desarrollo; apoyar e impulsar a las empresas del sector social y privado de la economía sujetándolas a las modalidades del interés público y, en conjunción de todo lo anterior, proteger la actividad económica y el desenvolvimiento del sector privado que contribuya al desarrollo económico nacional¹⁹.

Para entender el presente trabajo resulta pertinente hablar del término “rectoría del desarrollo nacional” en el que se habla de la obligación de garantizar un desarrollo integral y sustentable; entendiéndose que es integral porque contempla a toda la población y sustentable porque se garantiza la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad que tienen las futuras generaciones de solventar las mismas. En esa misma perspectiva, se instituye que de manera exclusiva el sector público es el único que podrá manejar las áreas consideradas estratégicas y, a fin de ejercer esa rectoría, el Estado planeará las actividades a realizar para, en coordinación con los sectores social y privado, alcanzar el bienestar de toda la población.

¹⁸ Ley de Planeación, Artículo 3, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>. Última reforma DOF 9 de Abril de 2012.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25 y 26 Op. Cit.

Por su parte, en el artículo 28 del mismo ordenamiento jurídico se contempla que con base en las necesidades y en virtud de atender las áreas estratégicas y prioritarias, el Estado contará con determinados organismos y empresas y, otorgará subsidios de carácter general, temporal, que no impliquen afectaciones a las finanzas y bajo estricta evaluación de su impacto²⁰.

El objetivo de la planeación nacional del desarrollo en nuestro país es garantizar la plena ejecución de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional a través de la conjunción del Sistema de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo. A partir de las líneas estratégicas, las facultades constitucionales del Estado, los planes y programas sectoriales, regionales y especiales, el aparato administrativo está capacitado para cumplir las demandas y necesidades nacionales.

La Ley de Planeación establece las normas, principios y criterios bajo los cuales se desarrolla la planeación nacional del desarrollo definiendo y orientando las funciones de la administración pública federal quien es la depositaria de dicha actividad. De igual manera, especifica las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de las cuales el Ejecutivo Federal coordina la planeación con las actividades de las entidades federativas. Existen así diversos aspectos normativos que garantizan la participación de los grupos social y privado, en la elaboración del plan y de los programas derivados del mismo. Cabe destacar que en dicha normatividad se especifican las bases para orientar las acciones privadas hacia la consecución de los objetivos del plan²¹.

La planeación nacional contempla algunas normas y principios básicos que determinan las actividades y acciones que deberán llevar a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal. Cada administración establece y fija los programas a implementar, los recursos necesarios para su ejecución, la visión y las prioridades del sexenio. Las primeras determinan las bases para la integración y el ejercicio del Sistema

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28, Op. Cit.

²¹ Ley de Planeación, Op. Cit.

Nacional de Planeación Democrática; las segundas determinan las bases para la coordinación entre las actividades del Ejecutivo Federal con las entidades²².

A partir de lo antes expuesto se concluye que las dependencias y entidades del sector público están obligadas a equiparar sus actividades de acuerdo a los objetivos y prioridades de la planeación nacional. La banca de desarrollo se conforma de diversas entidades públicas que atienden lo prescrito en el mandato constitucional atendiendo las áreas prioritarias y estratégicas y, buscando alcanzar el desarrollo nacional.

1.6.2 Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El Plan Nacional de Desarrollo contempla los objetivos, políticas, programas y estrategias para alcanzar un desarrollo integral e incluyente. Asimismo, determina la asignación de recursos, la entidad responsable y las políticas de carácter económico y social. Cabe resaltar que el plazo establecido para su elaboración, discusión, aprobación y publicación no deberá exceder los seis meses determinados a partir de la toma de posesión del presidente y su vigencia cubrirá solamente el periodo sexenal, aun cuando contemple acciones a largo plazo²³. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley de planeación, se debe presentar el plan al Honorable Congreso de la Unión para su análisis y discusión y para que, con base en sus atribuciones constitucionales, determine algunas observaciones y proponga modificaciones sin menoscabo de las iniciativas que el Ejecutivo presente como necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos²⁴.

Al instituirse como un plan nacional se elabora y define a partir del mutuo consenso y participación entre los actores para precisar las prioridades de las cuales se desprenden los programas y proyectos así como los mecanismos de evaluación y retroalimentación del sistema. El objetivo es viable sólo cuando es producto del acuerdo e integración de programas coherentes y complementarios entre sí. Aun cuando se pretende incluir la mayor cantidad de

²² Ley de Planeación, Op. Cit.

²³ *Ibidem*, Artículo 21.

²⁴ *Ibidem*, Artículo 5.

propuestas derivados de los principales sectores es indudable que las mesas de diálogos, las consultas telefónicas y los diferentes foros de participación no ofrecen un verdadero canal de acceso a la participación ciudadana pues la mayoría de las veces resultan desconocidos por la poca difusión que se les dan. “Los sistemas de planeación de cada país muestran el grado de participación del gobierno en la economía y son resultado de la cultura política y del desarrollo de la democracia”²⁵.

Para la elaboración, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan se consideran las disposiciones reglamentarias especificadas en la ley de planeación. De igual manera, se establecen las relativas a la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática²⁶. Con la planeación cada institución pública, de acuerdo con su marco normativo y con base en sus objetivos, misión y visión, entrelazan sus actividades programadas con las definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El encargado de coordinar las actividades de planeación, la elaboración del plan y de los programas que de él se deriven así como su respectiva congruencia es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que funge como dependencia globalizadora al sujetar a las demás por medio del Techo financiero cantidad límite de recursos a ejercer. Asimismo, está encargada de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia las cuales son consideradas en la elaboración del PND²⁷. De igual manera, las dependencias intervienen también de acuerdo a las materias que les competan así como al coordinar a las entidades paraestatales bajo su sector siguiendo siempre las estrategias y lineamientos contenidos en el PND.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se elaboró con base en tres prioridades definidas a partir del contexto imperante así como de la visión muy particular de la administración en turno: Desarrollo social y humano,

²⁵ CHAVÉZ Presa, Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Pág. 102, Op. Cit.

²⁶ Ley de Planeación, Op. Cit.

²⁷ *Ibidem*.

crecimiento con calidad y orden y respeto²⁸. Con respecto a la pequeña y mediana empresa los objetivos planteados no divergían mucho de los contemplados en los planes de desarrollo que lo precedieron²⁹ pues se buscaba la desregulación y simplificación administrativa tan aclamada en el sexenio de 1994-2000. El gobierno pretendía crear un marco institucional y normativo que permitiera brindar seguridad jurídica para el establecimiento, desarrollo, operación y mantenimiento de empresas, especialmente micro, pequeñas y medianas. También se buscó la creación de mecanismos que facilitaran el acceso a insumos importados, la tecnificación de sus plantas productivas, la reducción de las tasas de interés y la, consecuente, expansión del crédito.

“(...) durante décadas los gobiernos de diversos países han explorado diferentes vías para fomentar el acceso de las empresas al crédito bancario. En el caso de México, una de las estrategias más empleadas ha consistido en la participación pública en el mercado de crédito con el propósito de canalizar recursos financieros de bancos de desarrollo y de fideicomisos de fomento de propiedad gubernamental a favor de empresas privadas.”³⁰

Para la administración del periodo de 2001-2006, la banca de desarrollo, en términos formales, fungía como mecanismo imprescindible para la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a la globalización y para alcanzar sus objetivos de crecimiento económico³¹. El gobierno absorbe un porcentaje importante del ahorro doméstico para su deuda pública reduciendo el crédito disponible para las empresas consideradas pequeñas cuyo acceso al crédito internacional era prácticamente nulo. La banca de desarrollo debía fomentar la participación de la banca comercial como oferente de recursos crediticios así como incluir la participación de otros intermediarios financieros que permitieran ampliar la gama de instrumentos financieros al alcance del empresario.

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo <http://www.dgpp.sep.gob.mx/planeacion>. Última consulta 24 de Mayo de 2006.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Véase el documento “Contribución de la Banca de Desarrollo Mexicana al Financiamiento Bancario a Empresas”, ponencia del Ciclo de Conferencias y Mesas de Análisis “El papel de la Banca de Desarrollo” presentada ante la H. Cámara de Diputados por el Dr. Marco Alberto Huidobro Ortega, el 18 de mayo del año 2011 <http://www.diputados.gob.mx/.../PONENCIA> Última consulta 16 de junio del año 2013.

³¹ Discurso oficial del Presidente Vicente Fox Quezada <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/>. Última consulta 29 de Agosto de 2012.

En términos del discurso político, la llamada reactivación de la banca de desarrollo contemplaba otorgar financiamiento a sectores olvidados, dentro de los cuales se encontraban las pequeñas y medianas empresas y, la transparencia de sus funciones así como de los recursos que ejercía. Los criterios de buen gobierno fungían como directrices que definían sus acciones, garantizaban la canalización eficiente de recursos hacia actividades rentables y permitían ampliar su cobertura de servicio. Cada una de las instituciones que la integran adquirió mayor autoridad y autonomía al fortalecer sus consejos directivos y al aprobar de manera individual sus presupuestos a ejercer, indudablemente delimitados por parámetros definidos por la administración federal.

Bajo este marco, vale la pena recalcar que tras la reforma al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito realizada a mediados del 2002, en la que se señala que el objetivo fundamental de las instituciones de banca de desarrollo es facilitar el acceso al financiamiento; resulta un tanto paradójico que en el discurso se utilicen conceptos como “reactivación de la banca de desarrollo” ya que no sólo no se fortalece sino que se limitan sus actividades a las contempladas bajo el aspecto del segundo piso y su impacto depende directamente de los objetivos, criterios y requisitos que imponga la banca comercial, trastocando con esto el mandato constitucional que alude a la Rectoría del Estado.

De las 21 instituciones de banca de desarrollo que operaban en México, al cierre del 2006, se vislumbraba el espectro de PYMES apoyadas y la consecuente necesidad de otros mecanismos. No obstante y en términos formales, el gobierno planteó diversificar el margen de acción de dichas instituciones cuyo apoyo dejó de ser únicamente de tipo financiero abarcando el técnico y de fomento regional y a actividades prioritarias mediante la prestación de servicios de banca y crédito³².

³² Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/fl37.html>. Última consulta 24 de mayo de 2006.

Pocos son los indicadores de desarrollo económico considerados en la elaboración del PND al contemplar, solamente, los grandes agregados de política macroeconómica lo que destaca el nulo énfasis a la creación y desarrollo de empresas nacionales e impacto en los niveles de bienestar social³³.

En 1995 el problema del financiamiento a la pequeña y mediana empresa y el papel de la banca de desarrollo, se contempla de manera muy general y vaga. A diferencia, el contemplado para 2001 desglosa cada una de las líneas estratégicas a realizar, las cuales parten de la desregulación y la simplificación administrativa así como del papel fundamental que desempeña la banca de desarrollo como promotora del financiamiento a dichas empresas. En este mismo, se contempla una reestructuración y redefinición del funcionamiento de la banca y de sus objetivos para incrementar su gama de servicios así como su cobertura de atención.

1.6.3 Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE).

El gobierno elabora el Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar un crecimiento económico óptimo que desemboque en un desarrollo social sustentable. A partir de las premisas y objetivos del mismo se desprende el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que es un instrumento donde se definen las prioridades y lineamientos para establecer las fuentes de financiamiento del desarrollo. De éste, se deriva la política de financiamiento del desarrollo que contempla programas de fomento al ahorro y a la inversión y, otros de canalización de recursos a proyectos prioritarios³⁴.

En términos teóricos el Programa es una estrategia del Gobierno Federal, encabezada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene como objetivo impulsar y fortalecer el desarrollo económico del país de una manera sostenida, brindando oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población. Establece los principales lineamientos de política hacendaria y

³³Plan Nacional de Desarrollo, www.presidenciadelarepublica.ob.mx/pnd. Última consulta 24 de mayo de 2006.

³⁴ *Ibíd.*

financiera que permiten fortalecer las fuentes de financiamiento y el financiamiento mismo de los sectores productivos del país que resultan estratégicos para un mayor crecimiento económico. La prioridad que tiene, en términos de impacto social, es “buscar reducir la pobreza, las diferencias regionales, y sobre todo, elevar la competitividad de México dentro de este nuevo orden mundial”³⁵ al que nos enfrentamos. Para alcanzar dichas prioridades, es conveniente enfatizar que el programa debe contar con el impulso a la inversión en proyectos productivos y el ahorro público como pilares de dicho programa.

El PRONAFIDE es uno de los programas macroeconómicos de mayor importancia para el gobierno, ya que a través de sus lineamientos y estrategias se obtienen los recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas en el PND. Busca resolver los problemas financieros de la economía, considerando las restricciones internas y externas que puedan incidir en el país para dar viabilidad a los objetivos y estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, el Programa no sólo está diseñado para garantizar el crecimiento económico del país, sino que éste coadyuve a promover una plataforma social que permita el desarrollo integral de todas las personas.³⁶

El primero en establecerse fue en 1997 por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, en tanto se estudia el contemplado para el 2002-2006 fijado por el Presidente Vicente Fox Quezada. Estos programas aunque tienen diferencias en cuanto a su estrategia, suelen tener similitudes en por lo menos tres aspectos: la generación de empleos, estabilidad macroeconómica y promoción de la inversión económica. Por tanto, las metas y objetivos aunque distintos tienen como base dos preceptos: el manejo responsable de las finanzas públicas y la estabilidad de la macroeconomía. A partir de este fundamento se elaboró el respectivo a la Administración 2007-2012 el cual contempla cambios de tipo administrativo más que de tipo estructural y funcional.

³⁵ Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, en la presentación del (PRONAFIDE) 2002-2006, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/10_D_870_20-02-2006.pdf. Última consulta 22 de agosto 2012.

³⁶ *Ibidem*.

El **PRONAFIDE 2002-2006** contempla tres estrategias fundamentales encaminadas a conducir al país a un entorno de bienestar. La primera estableció la inclusión de aquellos factores que determinan la capacidad de crecimiento, con el fin de que la economía creciera a tasas más elevadas sin comprometer recursos de otras generaciones.³⁷ La segunda estrategia busca la consolidación de la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas. La tercera consiste en implementar políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno de la economía, así como modernizar y consolidar el sistema financiero. Esto último con el fin de mejorar la capacidad de ahorro mediante mejores esquemas de regulación y supervisión de instituciones financieras que garanticen la protección al patrimonio de los ahorradores.

En materia empresarial y a fin de facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la dinámica económica, se determinó equiparar la provisión de servicios públicos de calidad con la ampliación real en la canalización del capital. El papel de la banca de desarrollo establecía funcionar a partir de lineamientos de eficiencia que garantizaran la canalización de recursos a proyectos socialmente rentables.

Temas como vigencia del estado de derecho, estabilidad macroeconómica, competitividad del mercado nacional frente al internacional, políticas de desarrollo social y de infraestructura son puntos ya contemplados con anterioridad y que sin embargo, representan la pieza medular del presente.

1.7. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

1.7.1 Concepto y Subsistemas de Operación.

El Sistema Financiero Mexicano se compone de leyes, reglamentos, instituciones y organismos que generan, orientan, administran, dirigen y controlan tanto el ahorro como la inversión; es dinámico porque pone en contacto a la demanda y la oferta de dinero nacional. Lo encabeza la

³⁷ Pronafide 2002-2006, http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_nav_prog.html. Última consulta 22 de agosto de 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público como organismo federal del Poder Ejecutivo que representa la máxima autoridad dentro de la estructura y ejerce funciones directamente o mediante las diferentes comisiones.

Es un sistema financiero formal porque existe la rectoría y supervisión de la SHCP frente al funcionamiento de las instituciones y organismos que lo integran. Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza diversas actividades al interior del Sistema Financiero entre las que destacan: coordinar la planeación nacional del desarrollo, proyectar, calcular los ingresos de la federación, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario que integra al Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones que brindan servicio de banca y crédito, recaudar los recursos, proyectar y calcular los egresos en función de las políticas del desarrollo nacional y, vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación nacional³⁸.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia centralizada cuyo titular es designado por el Presidente de la República y tiene la obligación tácita de obtener los recursos necesarios para financiar el desarrollo nacional, le corresponde, además, recaudar impuestos, derechos, aprovechamientos y productos y está autorizada para contratar créditos al interior y al exterior del país³⁹.

Dicha Secretaría tiene como facultades la planeación, coordinación y vigilancia de las instituciones financieras que prestan servicios de banca y crédito, se encarga de regular la intermediación bursátil, administra la casa de moneda, regula las diferentes formas de captar recursos y efectuar inversiones, capta ingresos ordinarios y los provenientes del comercio exterior; ejerce las atribuciones que le señalan las leyes en materia de seguros, fianzas, valores, organizaciones y actividades auxiliares de crédito (servicios financieros en general)⁴⁰.

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op. Cit.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ BORJA, Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 2005 pp.254.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila y regula las instituciones financieras a través de las autoridades del Sistema Financiero que se enlistan a continuación:

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Se encarga de supervisar a los Sectores: Bancario, Organizaciones y actividades auxiliares del crédito y, Bursátil. Es un órgano desconcentrado de la SHCP que tiene autonomía técnica y de gestión.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Supervisa los Sectores: Seguros y Fianzas. Órgano desconcentrado de la SHCP cuya función es la revisión y vigilancia de las sociedades mutualistas de seguros.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Se encarga de supervisar a los Sectores: Ahorro para el retiro (jubilación y pensiones). Es un órgano desconcentrado de la SHCP con autonomía técnica y ejecutiva y su principal objetivo es asegurar el interés de los trabajadores garantizando la administración eficiente del ahorro.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Se encarga de la orientación y defensa de los usuarios de los anteriores sectores⁴¹.

La SHCP se compone de los cuatro órganos anteriormente citados y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)⁴².

El Sistema Financiero Mexicano está integrado por el sector bancario, de ahorro y crédito popular, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, bursátil, de seguros y fianzas y, del sector de ahorro para el retiro.

El objetivo primordial del sistema financiero es acercar, a través de la intermediación, a los demandantes de dinero y a los oferentes del mismo para promover y garantizar el financiamiento. Se compone de instituciones que captan, administran y canalizan el ahorro tanto nacional como extranjero hacia

⁴¹ Sistema Financiero Mexicano, <http://www.shcp.gob.mx>. Última consulta 01 de mayo de 2006. La información se complementó con el libro de BORJA, Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero. Op. Cit.

⁴² *Ibíd.*

la inversión⁴³. Contribuye a la circulación del dinero mediante el funcionamiento del sistema de pagos, las instituciones que lo integran se encargan de captar el dinero de los individuos para convertirlo en ahorro o inversión, gracias al financiamiento que canalizan a personas o empresas demandantes mediante un “crédito”. El sistema de pagos, por su parte, denota actividades de compra, venta o transferencia de dinero entre personas y empresas a través de instrumentos como: dinero, cheques, pagarés, monederos electrónicos, entre otros.

La supervisión y vigilancia de las entidades financieras está a cargo de las tres comisiones antes señaladas. La regulación que ejerce el Banco de México se orienta, básicamente, al sistema de pagos que incluye el dinero de las personas físicas y morales del país, la reserva de divisas y el representado por instrumentos como títulos de crédito o medios electrónicos. Para entender el impacto del financiamiento en México resulta esencial entender los componentes y subsistemas que conforman el Sistema Financiero Mexicano pues de ellos se desprenden los canales y mecanismos de acceso al crédito.

Las instituciones y organismos se clasifican en subsistemas con base en la similitud de las funciones y servicios que prestan así como en la normatividad que les aplica no obstante tienen la característica de realizar “(...)actividades tendientes a la captación, administración, regulación, orientación y canalización de los recursos económicos de origen nacional e internacional”⁴⁴.

El objetivo primordial que persiguen es invertir los excedentes de circulante para obtener rendimientos y generar un sistema constante en el que el capital sea la fuerza que impulse el mismo sistema⁴⁵. El sistema financiero está integrado por seis subsistemas que son: el bancario, de ahorro y crédito popular, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, bursátil, seguros y fianzas y, de ahorro para el retiro.

⁴³ BORJA, Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Op. Cit.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

1.7.1.1 Subsistema bancario.

Para entender a fondo este subsistema es necesario definir que un banco es la “institución que funge como intermediario financiero; realiza operaciones de banca, es decir, es prestatario y prestamista de crédito; capta y concentra recursos en forma de depósitos para ponerlos a disposición de quienes pueden hacerlos fructificar y, presta servicios financieros”⁴⁶. En términos generales, el subsistema bancario, es el conjunto de entidades que al interior de una economía, brindan el servicio de banco.

La denominada banca se caracteriza por realizar funciones de intermediación es decir “admiten dinero en forma de depósito, otorgando por ello un interés (tasa pasiva), para posteriormente, en unión de recursos propios, conceder créditos, descuentos y otras operaciones financieras por las cuales cobra un interés (tasa activa), comisiones y gastos en su caso”⁴⁷.

Las operaciones pasivas como ya se explicó son todas aquellas por las cuales el banco capta dinero de los particulares y se materializan a través de los depósitos que se clasifican en: cuentas corrientes, cuentas de ahorro y depósitos a plazo fijo.

Las operaciones activas se derivan de las pasivas pues después de captar dinero y generar más, los bancos se encargan de ponerlo en circulación al interior de la economía al otorgar créditos a organizaciones, personas y empresas. Dependiendo del tipo de préstamo que se otorgue, el banco cobra intereses de colocación y comisiones.

En este punto es importante aclarar que es obligación de los bancos mantener una parte líquida que no se puede invertir y funciona como reserva frente a posibles demandas de restitución de los ahorradores o clientes, este monto se conoce como “encaje bancario”.

⁴⁶ BORJA, Martínez, Francisco. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Op. Cit.

⁴⁷ Se complementó la información con los datos presentados en el Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/fl37.html>. Última consulta 01 de mayo de 2006.

El subsistema bancario se integra de cuatro grandes instituciones: la banca privada o comercial, de fomento o pública, sociedades financieras de objeto limitado y los fideicomisos públicos⁴⁸:

- Bancos Comerciales o Banca Múltiple. Se encargan de captar el dinero de los ahorradores e inversionistas para prestarlo a la persona o empresa que lo necesite y cumpla con los requisitos.
- Banca de Desarrollo, Banco de Segundo Piso, Banco de Fomento. Son instituciones dirigidas por el Gobierno Federal cuyo objetivo primordial es fomentar y desarrollar determinados sectores o cubrir una necesidad de financiamiento a nivel regional o municipal. Son de segundo piso porque canalizan recursos financieros al mercado a través de instituciones financieras que fungen como intermediarios. Nacional Financiera forma parte de las instituciones que integran la banca de desarrollo de nuestro país, es un banco de segundo piso porque se vale de los intermediarios financieros para otorgar apoyo a las pequeñas y medianas empresas.
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado o SOFOLES. Captan recursos financieros mediante la colocación de valores en el mercado bursátil y de las ganancias derivadas de esto otorgan crédito a determinadas actividades o sectores como son: construcción, vivienda, micro, pequeña y mediana empresa⁴⁹.
- Fideicomisos Públicos. Se encargan de apoyar ciertas actividades definidas, cuenta con una normatividad muy precisa que debe atender el Banco encargado de administrar los recursos⁵⁰.

⁴⁸ La Ley de Instituciones de Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 1990, su última reforma fue publicada en el DOF el 25 de mayo de 2010. Es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que éstas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano.

⁴⁹ Sociedad Financiera de Objeto Limitado, www.shcp.gob.mx. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁵⁰ *Ibidem*.

1.7.1.2 Subsistema ahorro y crédito popular.

Su objetivo es captar el ahorro y el crédito del público en general o de sus socios y brindar financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa así como a cualquier socio. Actúan como intermediarios financieros por lo que están sujetos a la rectoría de la SHCP y a la CNBV⁵¹. Está integrado por tres tipos de instituciones de ahorro y crédito popular:

- Entidades de Ahorro y Crédito Popular.
- Federaciones.
- Confederaciones.

1.7.1.3 Subsistema de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

En nuestro país es relevante el desarrollo óptimo de los sectores asegurador y afianzador en tanto permiten fomentar la cultura de prevención del riesgo e inciden en la estabilidad de la economía nacional⁵². Este subsistema se compone por:

- Empresas de Factoraje. Su objetivo es adquirir el derecho de cobro de una empresa al comprar, a menor precio, su Cartera Vencida (facturas, pagarés, letras de cambio, contra-recibos,) haciéndose responsable de que el deudor pague para obtener un porcentaje del cobro total. (nota al pie)
- Arrendadoras Financieras. Es una modalidad financiera en la que una empresa obtiene un bien para ponerlo en alquiler y al servicio del arrendatario durante un tiempo determinado y a una renta predeterminada. La característica esencial de este instrumento es que se difiere el pago en mensualidades y existe la opción de compra.
- Uniones de Crédito. Su propósito es garantizar el acceso al crédito para sus socios al servir como aval y dar garantías. De igual forma, reciben préstamos de instituciones de crédito, de seguros y fianzas y de sus

⁵¹ BORJA, Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Op. Cit.

⁵² *Ibidem*.

socios. Es una especie de cooperativismo en la que se busca resolver las necesidades financieras de cada socio mediante las actividades realizadas en común. Esta asociación de micro, pequeñas y medianas empresas, que por sí solas no son sujetas de crédito, garantiza acceso a los servicios de la banca comercial para cada uno de sus integrantes.

- Casas de Cambio. Son sociedades anónimas que realizan operaciones de compra, venta y cambio de divisas y, por ello, deben estar autorizadas por la Secretaría de Hacienda, reglamentadas por Banxico y supervisadas por la CNBV.
- Almacenes Generales de Depósito. Su propósito es almacenar, administrar y distribuir bienes que estén amparados por certificados de depósito para con ello otorgar financiamiento utilizando de garantía a los mismos⁵³.

1.7.1.4 Subsistema bursátil.

Para entender cómo se compone y opera se requiere explicar, en términos generales, que significa *bursátil* o *bursatilidad*. Para Francisco Borja es el “Grado de negociabilidad de un valor cotizado a través de la bolsa” es decir implica la “posibilidad de encontrar compradores o vendedores del mismo con relativa facilidad”⁵⁴. Está integrado por:

- Casas de bolsa. Realizan actividades de intermediación en el mercado de valores entre los que necesitan un financiamiento y los que quieren invertir su dinero. Esta compra, venta o transferencia se realiza a través de los instrumentos llamados valores.
- Sociedades de Inversión y Operadoras, Distribuidoras y Administradoras de Sociedades de Inversión. Se encargan de administrar las inversiones en el mercado de valores donde es el usuario el que a través de esta operadora, distribuidora o administradora compra y vende acciones de la sociedad de inversión en la que esté interesado. A diferencia de la casa

⁵³ Organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito, www.shcp.gob.mx. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁵⁴ BORJA, Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Op. Cit.

de bolsa, en la sociedad de inversión un grupo profesional designado decide cómo invertir el dinero de todos los socios.

- Socios Liquidadores y Socios Operadores. Su propósito es servir como intermediarios en el mercado de derivados (Mexder), es decir, contactan al vendedor con el comprador⁵⁵.

1.7.1.5 Subsistema Seguros y Fianzas

En el primer caso la empresa aseguradora está autorizada por la SHCP para aceptar riesgos contemplados y aceptados en una póliza. Participan: el asegurado o asegurable que es toda persona o bien que al reunir las características preestablecidas es objeto de la cobertura del seguro y, por ende, la empresa aseguradora que a cambio de sus servicios recibe el pago de una prima. En el segundo, el servicio de fianzas se realiza mediante un contrato en el cual la afianzadora se compromete a cumplir una obligación ante un beneficiario o acreedor en caso de que se presenten contingencias no previstas que impidan al contratante del servicio realizar el pago de las mismas.

Se conforma por:

- Instituciones de Seguros o Aseguradoras. Se encargan de pagar al asegurado una suma de dinero o reparar un daño, a cambio de un pago o “prima”.
- Sociedades Mutualistas de Seguros. Se les considera instituciones de seguros porque cada integrante es un socio de la mutualidad y asume las pérdidas así como las utilidades en la misma proporción de los demás socios.
- Instituciones de Fianzas. Se encargan de otorgar fianzas, es decir, garantizar el cumplimiento de una obligación a cambio de un pago. La afianzadora pagará al beneficiario para reponer los daños que puede causar el incumplimiento del fiado⁵⁶.

⁵⁵ Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, Subsistema Bursátil, www.shcp.gob.mx. Última consulta 24 de mayo de 2006.

⁵⁶ Se complementó la información con los datos presentados en el Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/fl37.html>. Última consulta 01 de mayo de 2006.

1.7.1.6 Subsistema de ahorro para el retiro.

Las empresas participantes en el servicio de ahorro para el retiro se encargan de manejar y administrar, a través de cuentas individualizadas, las aportaciones de cada trabajador y, a su vez, canalizar dichos recursos a actividades productivas que permitan obtener un rendimiento mayor para aplicarlos finalmente, a fines de previsión social y de pensiones. Tras la reestructuración de 1997 al sistema de ahorro para el retiro, se buscó garantizar pensiones más dignas para cada trabajador al asegurar la plena propiedad y control del trabajador sobre sus ahorros y al permitir la libre elección de una Afore que se encargara de administrar los fondos de la cuenta. De esta manera el trabajador obtiene una cuenta única no obstante, que cambie de patrón o empleo y es libre de cambiar de Afore según su conveniencia.

- Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Su propósito es administrar el dinero de la cuenta del SAR de cada trabajador inscrito en el IMSS. Además, están obligadas a informar, mínimo anualmente, la cantidad ahorrada invertida en una SIEFORE.
- Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). A través de éstas, las AFORES pueden invertir el dinero de los trabajadores con el fin de incrementar las ganancias y proteger el ahorro para el retiro⁵⁷.

En éste primer capítulo, se abordaron los grandes conceptos teóricos de Estado, Gobierno y Administración Pública al ser el ámbito de acción y la razón de ser de la materia que nos ocupa y que sustenta y legitima, en primera instancia, el campo de estudio de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. A partir de los grandes agregados se determina y establece el campo de actuación, los límites y prerrogativas de la administración pública en nuestro país, las entidades que la integran y que ejecutan aquellas políticas públicas desprendidas desde el gobierno y, más

⁵⁷ Se complementó la información con los datos presentados en el Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/fl37.html>. Última consulta 01 de mayo de 2006.

específico aún, las entidades que al interior del sistema financiero convergen y coadyuvan para alcanzar un desarrollo social sostenido.

Derivado de lo anterior, y partiendo de lo general a lo particular, resultaba necesario desarrollar los temas de política económica, finanzas públicas, planeación del desarrollo nacional y sistema financiero mexicano; lo anterior en virtud de estar en posibilidades de establecer, de manera formal, el marco teórico- conceptual en el que convergen la banca de desarrollo y las pequeñas y medianas empresas nacionales que son, pieza modal del campo de estudio que nos ocupa. Así, para entender la importancia de la administración pública se toma de ejemplo la institucionalización de la banca de desarrollo cuyo fin primigenio que legitima su existencia, es fortalecer al sector privado nacional ofreciendo programas de apoyo y de financiamiento.

Abordar el tema de Política Económica resulta imprescindible pues como ya se mencionó, es una herramienta de la Administración Pública a partir de la cual el gobierno puede incidir en el funcionamiento de la economía nacional y alcanzar así, un desarrollo social. Resulta necesario subrayar que derivado de la Política Financiera, el gobierno mexicano determina el manejo de las finanzas públicas del país que son en sí mismas, todas las actividades económico-financieras que realiza el Estado Mexicano para la consecución de dichos fines.

Para poder alcanzar ese desarrollo integral e incluyente, la Administración Pública necesita valerse del Plan Nacional de Desarrollo mediante el cual se establecen objetivos, políticas, programas y estrategias. A partir de éste, se definen también a las instituciones responsables de ejecutar dichas actividades, los recursos necesarios para su implementación y las políticas económicas a seguir. Cabe mencionar que este plan se estructura con base en el mutuo acuerdo y consenso de los actores privado, público y social que convergen en nuestro país. Derivado de dicho plan y para el estudio de esta tesis, se abordaron de manera general, los objetivos en materia de apoyo a la pequeña y mediana empresa por parte de la banca de desarrollo.

Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se desprende del PND y funge como instrumento mediante el cual se definen las prioridades y lineamientos para establecer las fuentes de financiamiento y alcanzar los objetivos pre establecidos. Como se pudo analizar, en dicho programa se contempla como prioritaria la participación de la banca de desarrollo como factor detonante para el financiamiento y el apoyo a todos los sectores considerados de impacto social. Se destaca también, que uno de los sectores que contribuyen al crecimiento y que debe ser considerado como prioritario por la banca de desarrollo nacional, es la micro, pequeña y mediana empresa.

Finalmente y para sentar las bases sobre las cuales convergen y funcionan tanto Nacional Financiera como las pequeñas y medianas empresas; se desarrolló el tema del Sistema Financiero Mexicano el cual engloba el marco normativo y las instituciones que administran y controlan el ahorro y la inversión y permite el contacto entre la demanda y la oferta de dinero nacional. Dicho sistema tiene como objetivo acercar, a través de la intermediación a los demandantes y oferentes de dinero para promover el financiamiento y está integrado por seis subsistemas: bancario, ahorro y crédito popular, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, bursátil, seguros y fianzas y, ahorro para el retiro. Es precisamente en dicho sistema, donde se definen y delimitan las actividades que la banca de desarrollo puede brindar en apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En el siguiente capítulo se abordará de manera más específica el concepto, la razón de ser y los objetivos prioritarios de la banca de desarrollo en nuestro país y; el origen, los objetivos y la importancia que tiene Nacional Financiera como la principal institución de banca de desarrollo y proveedora de programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

CAPÍTULO II BANCA DE DESARROLLO

2.1. ENTIDADES PARAESTATALES.

2.1.1 Concepto, Antecedentes y Marco Jurídico.

El Estado cuenta con diversos instrumentos que le permiten alcanzar los objetivos y metas de justicia social bajo los cuales se erige. En términos formales, a partir de 1925 el Estado mexicano recurrió a formas jurídico administrativas, diferentes a las dependencias centralizadas, que le permitieron cumplir funciones hasta entonces poco desarrolladas al ampliar sus mecanismos de acción. La mayoría de estas instituciones se crearon con el único objetivo de auxiliar al gobierno federal en la atención de las funciones contenidas en la constitución.

Algunas de las razones que sustentaron la creación de dichas entidades fueron:

- 1) Con la constitución de 1917 se delegan atribuciones al Estado mexicano lo que, por ende, condiciona la creación de diversos órganos que ejerzan dichas funciones.
- 2) De acuerdo al artículo 27 constitucional corresponde al Estado la explotación de los recursos propiedad de la nación, la extracción directa y la prestación de diversos servicios públicos considerados de interés nacional.
- 3) La atención especial y directa de sectores de la economía que aun cuando no representaban servicios básicos, constituían prioridades que no habían sido atendidas adecuadamente por la iniciativa privada⁵⁸.

Nacional financiera así como muchas de las entidades paraestatales que subsisten hoy día, se crearon con el objetivo de responder a imperativos

⁵⁸ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf> Última reforma DOF 9 de abril de 2012.

políticos, constitucionales, económicos, sociales y de seguridad nacional⁵⁹. Uno de los fines fundamentales era garantizar la prestación de servicios básicos y la producción de bienes socialmente necesarios, abarcando zonas, regiones y actividades no atendidas por la iniciativa privada y, en su caso, ejerciendo el Estado actividades económicas estratégicas y vitales para el desarrollo económico y social. Otro fin buscaba la consecución de intereses colectivos sin considerar la redituabilidad financiera.

La descentralización que se otorga a las paraestatales consiste en una traslación de funciones, atribuciones y competencias de la Administración Pública directa a la indirecta. Implica un nuevo sistema de participación conjunta bajo distintos niveles de autoridad y siempre bajo un marco de responsabilidad compartida.

Como se marca en el artículo 28 constitucional, el Estado determinará la creación de diversos organismos y empresas para manejar las áreas estratégicas y prioritarias. De este precepto se desprende la creación y constitución de diversos órganos paraestatales como son la Banca de Desarrollo que atiende a las micro, pequeñas y medianas empresas, sector estratégico para el desarrollo del mercado interno, la creación de empleos y la competitividad a nivel internacional.

El mandato constitucional derivado del artículo 90 establece que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal y que la ley orgánica expedida por el Congreso se encargará de repartir los asuntos administrativos a cargo de las Secretarías de Estado así como determinar las bases para la creación de las entidades paraestatales y las respectivas facultades del Ejecutivo en la materia⁶⁰.

⁵⁹ Para entender el tipo de actividades en que el Estado interviene y ejerce la rectoría económica es importante retomar lo que se plantea en el libro “La privatización en México, como retracción estatal”, “(...) las áreas estratégicas son aquellas que se encuentran contenidas en el artículo 28 constitucional y las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar o no con los sectores social y privado, corresponden a aquellas que sin ser fundamentales para el desarrollo nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demande el interés público.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90, Op. Cit.

Con base en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito⁶¹, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal⁶². Asimismo, el artículo 1 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que reglamenta el artículo 90 constitucional establece la regulación sobre la organización, funcionamiento, creación y control de estas entidades⁶³.

Los organismos descentralizados son todas aquellas instituciones creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo dándoles ese carácter al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios⁶⁴. La Ley orgánica de la administración pública especificará aquellas entidades bajo este carácter al determinar sus características y facultades.

Según la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2006, Nacional Financiera está sujeta a la coordinación y al control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al pertenecer a este sector⁶⁵.

Las empresas de participación estatal mayoritaria tendrán el carácter de entidad paraestatal cuando el gobierno federal o una o más entidades participen de forma mayoritaria en su capital y cuyo objeto de la misma sea atender áreas prioritarias⁶⁶.

Todas las paraestatales deben seguir los programas sectoriales elaborados por su coordinadora de sector en donde se señala el objetivo específico a cumplir, las actividades a desarrollar, los servicios o productos que deba elaborar, los

⁶¹ Con fundamento en la Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 30, párrafo 1, las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas. Op. Cit.

⁶² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op. Cit.

⁶³ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Op. Cit.

⁶⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 45, Op. Cit.

⁶⁵ La relación de Entidades Paraestatales obedece a lo dispuesto en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, Op. Cit.

⁶⁶ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículo 30, Op. Cit.

efectos de sus acciones y, en síntesis, las líneas de acción a seguir para alcanzar los objetivos y metas. Se derivan de acuerdo en lo establecido en la Ley de Planeación, el PND y en los programas sectoriales derivados del mismo así como apegados a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados⁶⁷. Con base en lo anterior y derivado de los términos establecidos en el artículo 22 de la Ley de planeación, elaborarán sus programas institucionales señalando metas y resultados a alcanzar⁶⁸.

2.2. BANCA DE DESARROLLO

2.2.1 Concepto y Funciones.

La banca de desarrollo tiene como misión crear a través del apoyo gubernamental un sector productivo consolidado y fuerte que funcione eficientemente al interior de la economía nacional⁶⁹. El problema que se presenta para estudiarla y analizarla radica en la falta de un concepto preciso y reconocido a nivel mundial esto debido a las diversas funciones y características que asume con base en las necesidades de cada país.

En este contexto encontramos bancos de fomento que atienden regiones o sectores específicos potenciando el desarrollo económico al atender áreas estratégicas. Precisar un concepto general y delimitar las funciones resulta, por ende, imposible. No obstante, para William Diamon estos bancos realizan básicamente dos funciones: proporcionar capital e incentivar la creación de empresas⁷⁰. Estimulan la economía interna al promover al sector privado y no al atender las necesidades de gasto público del mismo gobierno.

⁶⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículos 47, 49. Op Cit.

⁶⁸ En el artículo 29 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera (www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-176.pdf. Última reforma 9 de abril de 2012). se establece que la Sociedad elaborará anualmente los programas financieros y operativos con base en los lineamientos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶⁹ De acuerdo a un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) titulado “Equidad, desarrollo y ciudadanía” publicado en el año 2000; se debe reorientar los patrones de desarrollo entorno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones.

⁷⁰ DIAMON, William. Bancos de Fomento, FCE, México 1960, p. 5

Estas instituciones tienen como objetivo promover y fomentar el desarrollo económico de diversos sectores a través de la movilización de recursos financieros, cursos de capacitación técnica y de conocimientos gerenciales. Ofrecen servicios de manera directa es decir, actuando como banca de primer piso o como banca de segundo piso a través de intermediarios financieros bancarios y no bancarios destinando recursos por medio de ellos a los sujetos de crédito.

Son un bastión importante de apoyo a las pequeñas y medianas empresas al corregir las imperfecciones del mercado que les marginan del apoyo financiero de la banca comercial, de la adquisición de tecnología de punta y de recursos humanos capacitados. Con el apoyo que brindan garantizan la competitividad, el acceso al desarrollo tecnológico y a prácticas administrativas mundiales a todo tipo de empresas y en igualdad de oportunidades.

Al atender este tipo de empresas fomentan también el desarrollo regional, de sectores, la creación de empleos, reducción de la pobreza, entre otros. Lo anterior es prioritario para países como el nuestro que está en vías de desarrollo y son vulnerables a los niveles de competencia que trae consigo la apertura comercial. Ofrecen también, créditos a mediano y largo plazo con tasas preferenciales complementando las funciones y requerimientos de todo sistema financiero. A la par de esta función realiza otras como:

- Actuar como agente financiero del gobierno federal, estatal y municipal.
- Fomentar y financiar actividades prioritarias en estos tres niveles de gobierno.
- Apoyar a la pequeña y mediana empresa
- Brindar asesoría técnica y asesorar en la elaboración de proyectos.

En términos generales, las acciones más importantes que realiza la banca de desarrollo en apoyo a la pequeña y mediana empresa son: vinculación a cadenas productivas, proporcionar información eficiente y oportuna, innovación tecnológica, financiamiento acorde a sus necesidades, desarrollo de herramientas de auto diagnóstico, sistemas de garantías que facilitan el acceso

a crédito de la banca comercial, creación de red de proveedores en apoyo a las economías de escala y fomento a las exportaciones⁷¹.

Para operar eficientemente en apoyo a la pequeña y mediana empresa, la banca de desarrollo actúa bajo tres modalidades que le permiten cumplir sus funciones de manera integral: incluir la participación de la banca comercial en su apoyo, fortalecer sus capacidades internas y garantizar factores complementarios al interior del mercado financiero⁷².

A partir del primer grupo de actividades, la banca de desarrollo busca incentivar el apoyo y atención a las necesidades de estas empresas por parte de la banca comercial destacando su rentabilidad, volumen y prioridad. Con la segunda, se proporcionan herramientas de capacitación administrativa y financiera así como de acceso a la información para, con ello, superar los obstáculos de acceso al crédito. Finalmente, con la tercera se actúa indirectamente al desarrollar los mercados financieros privados no bancarios que, a su vez, les proporcionen servicios adicionales.

Los instrumentos más comunes que utiliza la banca de desarrollo para llevar a cabo sus funciones de apoyo se pueden dividir en: préstamos, créditos, capitales y programas de financiamiento y, especiales. Los préstamos pueden otorgarse a mediano y largo plazo y, de riesgo, en caso de que la empresa se considere poco rentable en el corto plazo. Se otorgan créditos mutuos o participativos. Existen dos tipos de capital: semilla y de riesgo. En el primer caso se cataloga así porque es un financiamiento inicial destinado a la creación y/o despegue de una microempresa que no debe ser devuelto. El segundo, es una forma de otorgar financiamiento a empresas que recién están operando y que no cuentan con un historial crediticio que les permita garantizar el retorno del capital a la institución bancaria; con el fondo de riesgo la institución se convierte en dueño parcial o accionista de ésta.

⁷¹ Extraído del Área de Desarrollo de Negocios de Nacional Financiera, <http://www.nafin.com/portalnf/content/home.html>. Última consulta 20 de mayo de 2012.

⁷² Véase el documento “Contribución de la Banca de Desarrollo Mexicana al Financiamiento Bancario a Empresas”, Op. Cit. En el que se expone que “(...) si los bancos de desarrollo simplemente replicaran las prácticas de la banca comercial, por definición, no estarían promoviendo ni un mayor acceso, ni una mayor eficiencia en el mercado de crédito.

El financiamiento se otorga a través de cuentas de exportación por cobrar, programas de financiamiento para nuevos exportadores, programas de grandes compradores-pequeños proveedores y, programas de grandes proveedores-pequeños compradores. Entre los programas especiales que se manejan se consideran la tarjeta de crédito empresarial, el “Factoring”⁷³ o descuentos de facturas y documentos por cobrar, así como aceptaciones bancarias y, servicios administrativos y de gestión.

2.3. BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO.

2.3.1 Antecedentes y Funciones.

Al ser el Estado el encargado de impulsar y promover el desarrollo nacional, crea instituciones de banca de fomento encargadas de atender sectores y actividades prioritarias para la economía nacional las cuales le permiten ejercer su rectoría al interior del país. La banca de desarrollo es un instrumento gubernamental que permite orientar y canalizar recursos a los sectores y áreas consideradas como prioritarias para un país y que normalmente no son atendidas por la banca comercial.

La banca de desarrollo en México se concibe como un conjunto de instituciones que proporcionan servicios de banca y crédito y cuyo objetivo es captar recursos del público para destinarlos a inversión del desarrollo⁷⁴. Esta colocación del excedente monetario se realiza mediante actos causantes de

⁷³ Se entiende por Factoring al instrumento de financiamiento a corto plazo dirigido a todo tipo de empresas mediante el cual se ofrece servicios tanto financieros como de gestión, administración y garantía por la incapacidad de pago de los deudores de los créditos otorgados, extraído del portal de internet: <http://www.factoringasociacion.com/factoring.php>, Última fecha de consulta 20 de mayo de 2013.

⁷⁴ Con fundamento en el artículo 30, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, que fue adicionado en junio de 2002 (DOF 24-06-2002): “Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas.- En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

pasivo directo o contingente donde el intermediario está obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros⁷⁵ de los recursos captados.

Para Alonso Aguilar, ésta es “un pilar fundamental del sistema de crédito que influye de manera decisiva en la captación, canalización y empleo de recursos financieros”, aseverando con esto que la acción gubernamental es una pieza clave y decisiva en la conformación del sistema financiero nacional⁷⁶.

Desde 1926 hasta 1955 se crean instituciones especializadas en el fomento a los sectores agropecuario, industrial, comercial y de infraestructura urbana que tras diversas transformaciones se han consolidado y permanecen hoy día⁷⁷. No obstante cabe destacar que desde 1830 se registran antecedentes de la banca de desarrollo con el Banco del Avio. El término “banca de desarrollo” surge en septiembre de 1982 con la expedición de la legislación bancaria cuyo marco de referencia fue el Decreto de Nacionalización de la Banca privada. La ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito de 1983 así como la misma ley, reformada en 1985, determinan que el servicio de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado mediante las sociedades nacionales de crédito que asumirían el papel de banca múltiple y banca de desarrollo.

A partir de la creación y consolidación de instituciones financieras y fondos fiduciarios, el Estado estructura el funcionamiento de la banca de fomento. Éstos, atienden actividades y sectores específicos que la banca comercial no atendía por el riesgo crediticio que implicaban. Las actividades de fomento que pone en marcha el gobierno se pueden dividir en directas e indirectas de acuerdo a su ámbito de competencia: las primeras son transferencias y subsidios a determinados sectores de la población en tanto las segundas, se realizan a través de la política fiscal, monetaria, crediticia y comercial que orienta las actividades privadas e impacta en la economía nacional. De acuerdo

⁷⁵ Ingresos captados por el incumplimiento de las obligaciones fiscales considerando dentro de este concepto a los recargos, multas, gastos de ejecución, sanciones e indemnizaciones.

⁷⁶ AGUILAR M, Alonso. Estado, Capitalismo y clase en el poder en México, Segunda edición, México 1985, Editorial Nuestro Tiempo, pág. 179.

⁷⁷ *Ibidem* pág. 154.

a esta última, las instituciones de fomento actúan con base en dos premisas: tasas de interés menores a las establecidas por la banca comercial y a plazos de amortización mayores.

La participación activa del Estado en la economía se reactiva a partir del fin de la primera guerra mundial y tiene especial importancia tras la depresión de 1929. Esta intervención se presenta en tres modalidades: con el Estado del Bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista. El primero es aquel que asume la responsabilidad de proveer a la totalidad de la población niveles óptimos de bienestar social y económico considerándose ese bienestar un derecho de cada uno de los miembros de dicha sociedad. En el segundo, el Estado desarrolla actividades económicas a través de las empresas públicas que lo integran produciendo y ofreciendo un importante porcentaje de los bienes y servicios que se ofertan en la economía nacional del país. El último, por su parte, asumió un papel activo al determinar que el mismo mercado era un obstáculo al desarrollo y por ello debía subsanar dichas fallas para alcanzar tasas de crecimiento más altas⁷⁸. Por ello se le consideró como una fuerza de fomento que promovió la inversión y el ahorro.

En los sesentas surgen fondos de fomento que funcionan como complemento a las actividades de dichas instituciones. Son recursos constituidos en fideicomisos, a cargo de las instituciones de banca de desarrollo, que permiten la captación de créditos externos provenientes de organismos internacionales. Contribuyen a la política de financiamiento preferencial a través del redescuento de créditos realizado con instituciones bancarias.

En los años sesenta la banca de desarrollo actúa como agente del Gobierno Federal captando recursos externos y aplicándolos. Con la crisis de 1982 la banca sufre la excesiva descapitalización del sistema financiero de fomento por lo cual tiene que reestructurarse y buscar nuevas maneras de operar⁷⁹. Con la eliminación de los créditos externos y la racionalidad presupuestal, el subsidio financiero es más selectivo y se adoptan nuevos esquemas financieros para

⁷⁸ AGUILAR M, Alonso. Estado, Capitalismo y clase en el poder en México, pág. 154, Op. Cit.

⁷⁹ Véase MAYDÓN Garza, Marín. La banca de Fomento en México, Primera edición, México 1994, Editorial Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, pág. 14

garantizar el apoyo al sector productivo y la permanencia de dichas instituciones.

Con fundamento en el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, se establece que las instituciones de banca de desarrollo se constituyen como sociedades nacionales de crédito⁸⁰ y que al formar parte de las entidades de la Administración Pública Federal cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios⁸¹. A partir de esto, la banca entra en una etapa de modernización en la que se busca fortalecer las instituciones que la integran, la adecuación del marco jurídico, canalizar eficientemente y de manera equitativa los recursos crediticios y la desincorporación de las entidades más activas. Aunado a ello, las respectivas leyes orgánicas de las instituciones se especializan en delimitar su ámbito de competencia, sus sectores de atención y sus atribuciones en materia de apoyo.

Para poder operar con mayor eficiencia, especialización y rentabilidad, los tres bancos más importantes se transformaron en banca de segundo piso: Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y Banco Nacional de Comercio Exterior. Los restantes mantuvieron sus operaciones de primer piso o servicio directo de acuerdo a las características de los sectores que apoyaban. Con respecto a los fondos de fomento, muchos de ellos se fusionaron con la banca de desarrollo para eliminar la duplicidad de funciones y agilizar sus actividades.

Como banca de segundo piso, los bancos de desarrollo incrementaron la red de intermediarios a través de los cuales canalizan sus recursos y, en el mismo sentido, han redescotado operaciones con la banca múltiple. Actualmente se realizan operaciones con arrendadoras, instituciones de factoraje, uniones de crédito y sociedades de inversión.

⁸⁰ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 46, donde se establece que dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria se incluye a las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica, la cual es de orden público.

⁸¹ Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 30, Op. Cit.

Además, se promovió la integración de líneas de crédito contratadas con organismos internacionales, el uso de mecanismos de fondeo de largo plazo y el desarrollo del mercado de dinero. El apoyo financiero se expandió hacia los sectores social y privado al disminuir y casi eliminar la canalización de dinero a un pequeño grupo de entidades del sector público que llegó a concentrar más del 90% de las operaciones⁸².

En cuestión de los proyectos de inversión, se aplicó una adecuada y estricta evaluación previa para aprobar el financiamiento con el propósito de garantizar la recuperación del crédito. A partir de entonces, las tasas de interés preferenciales fueron continuamente revisadas para asegurar que las tasas activas cubrieran por lo menos el costo financiero y administrativo de los recursos otorgados.

Al término del año 2005 el sistema financiero de fomento, estaba integrado por las instituciones que se enlistan:

Las Sociedades Nacionales de Crédito:

- **Bancomext.** Se constituye el 8 de junio de 1937 y se convierte en Sociedad Nacional de Crédito el 12 de julio de 1985 teniendo como finalidad promover el comercio exterior de bienes y servicios, está enfocado en consolidar los apoyos financieros, promover la inversión extranjera y promocionar la inclusión de las PYMES en la actividad exportadora.
- **Banobras.** Surge en 1933 como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para 1986 se convierte en Sociedad Nacional de Crédito a partir de entonces se determina que su objetivo es promover el financiamiento de las actividades primordiales de los gobiernos federal, estatal y municipal. Actualmente está orientada a financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos que sean rentables y prioritarios para el desarrollo nacional.

⁸² MAYDÓN Garza, Marín. La banca de Fomento en México. Op Cit.

- **Banjercito.** Se crea en 1946 para facilitar el acceso a los servicios bancarios del personal de las fuerzas armadas. Su objetivo es proporcionar servicios bancarios y apoyos financieros a tasas preferenciales.
- **Nacional Financiera.** Se constituye en 1934 teniendo como objetivo fomentar el desarrollo del sistema financiero. Hoy día está orientado al apoyo regional y a la industria, específicamente, a las Pequeñas y medianas empresas⁸³.
- **Bansefi.** Surge de la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) con la aprobación de la ley de Ahorro y Crédito Popular y la ley orgánica en 2001. Es un componente esencial para el desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular⁸⁴.
- **Sociedad Hipotecaria Federal.** Esta institución se crea a partir de la idea de garantizar el fácil acceso a una vivienda de calidad estableciendo las condiciones necesarias para captar recursos públicos y privados que posteriormente se canalizarán a créditos para la compra de las mismas. El objetivo es impulsar a través del otorgamiento de garantías, el desarrollo del mercado primario y secundario de crédito a la vivienda. Dichos créditos se destinan a la adquisición, construcción y mejora de vivienda, dando preferencia a aquellas de interés social.

Como Organismo Descentralizado se encuentra:

- **Financiera Rural.** Banrural tuvo sus orígenes en el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agropecuario dando origen en 1976 al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., que se transforma en Sociedad Nacional de Crédito para 1986⁸⁵.

Los Fideicomisos de Fomento Económico:

- **Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).**
- **Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).**

⁸³ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁸⁴ Bansefi, <http://www.bansefi.gob.mx/>. Última consulta 10 de junio de 2006.

⁸⁵ Banobras, Op. Cit.

2.4. NACIONAL FINANCIERA.

2.4.1 Referentes Históricos, Políticos y Socioeconómicos.

Nacional Financiera ha tenido diferentes etapas desde su creación hasta nuestros días que determinan sus atribuciones, funciones e importancia para la economía nacional. La primera etapa abarca de 1934 a 1940, desde su creación se consolidó como institución financiera del Estado mexicano.

El 02 de julio de 1934 se constituye formalmente mediante la promulgación de su ley orgánica que entre otras cosas, le otorga el carácter oficial de institución de fomento al atraer los recursos financieros del mercado de valores hacia las actividades consideradas como productivas. Para la reivindicación de los valores gubernamentales se encargó de colocar títulos de deuda pública en el mercado de valores para lo cual en 1937 emite los primeros títulos financieros.

Un primer momento importante para la institución se da en 1940 cuando adquiere la función de banca de fomento al promover el desarrollo industrial mediante el ahorro y la canalización de éste hacia la inversión. Aunado a lo anterior, participa activamente en el programa de infraestructura desarrollado por el gobierno federal e impulsa de manera directa ciertas empresas paraestatales definidas como prioritarias.

Para los años cincuenta Nacional Financiera consolida sus actividades al canalizar recursos a la industria básica. Ya para entonces era claro el papel estratégico de las pequeñas y medianas empresas en la ocupación de mano de obra, de materias primas de otros sectores y del potencial de desarrollo que representaban al interior del mercado. En 1953 se crea un mecanismo de apoyo a este segmento de empresas conocido como Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) el cual se le otorga a Nacional Financiera como fideicomiso.

En el periodo de 1950 a 1980 la financiera, como se le conocía, reorienta sus acciones hacia la creación de empresas consideradas estratégicas para

promover el crecimiento económico nacional. Resulta interesante notar que para finales de dicho periodo, concentraba sus recursos en las empresas que, a consideración del gobierno, eran estratégicas y de interés nacional y, que aun cuando le colocaban en situación de insolvencia requerían efectivo para su rescate. Así aun cuando se buscaba incrementar el número de empresas beneficiadas por el financiamiento de Nacional Financiera ésta se encontraba acotada de acuerdo a lo que el gobierno en turno considerara prioritario.

Desde los cuarenta hasta los años ochenta el proceso de industrialización que impulsó la institución permitió el incremento de empresas micro, pequeñas y medianas que, a su vez, proveían de materia prima, productos y servicios a las grandes compañías cerrando así el ciclo del aparato productivo nacional. Se le adjudico, por ende, la obligación más que la atribución de brindar apoyos para la creación, desarrollo y consolidación de dichas empresas.

Con el fin de fortalecer su apoyo a dicho segmento de empresas y con el objetivo de constituir parques industriales,⁸⁶ Nacional Financiera determinó la creación de fideicomisos y algunas entidades autónomas dedicadas a la promoción del desarrollo.

Los Fideicomisos son unidades técnicas pertenecientes al sistema financiero que se dedican al fomento económico de diversos sectores de la economía⁸⁷. Funcionan mediante operaciones de descuento derivados de créditos otorgados por instituciones bancarias. Estas funciones permiten obtener tasas de interés acordes a las necesidades de dichos sectores y, por ende, estos fideicomisos son denominados bancos de segundo piso⁸⁸. Del total creado los principales son:

⁸⁶ Contacto Pyme, <http://www.contactopyme.gob.mx/parques/que.html>. Parque industrial.-Es la superficie geográficamente delimitada y diseñada especialmente para el asentamiento de la planta industrial en condiciones adecuadas de ubicación, infraestructura, equipamiento y de servicios, con una administración permanente para su operación. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁸⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, <http://www.cnbv.gob.mx>. **Fideicomiso:** (trust). Acto por el cual se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado a una institución fiduciaria la realización de ese fin. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁸⁸ DE LA FUENTE, Rodríguez Jesús. Comisión Nacional Bancaria, Nacional Financiera-FCE, México 1993, pp. 244.

- Fondo de Garantía a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN). Es el primer fideicomiso creado el 28 de diciembre de 1953⁸⁹ y cuyo objetivo era ofrecer a la pequeña y mediana industria financiamiento a mediano y largo plazo. Desde su inicio operó como banco de segundo piso al valerse de la banca comercial para canalizar su financiamiento. El banco asumía el riesgo de los proyectos que se financiaban y mantenía trato directo con los acreditados. Era administrado por Nacional Financiera y a partir del 31 de agosto de 1989 dejó de funcionar formalmente. Del aprendizaje derivado del manejo de dicho fideicomiso se desprende la reestructuración de la institución en 1989.
- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN). Con el fin de incentivar la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas el gobierno crea en 1972 dicho fondo, el cual sería administrado por Nacional Financiera. De igual manera, con la inversión de capital de riesgo de la institución se fomenta el desarrollo de proyectos industriales innovadores en empresas en operación.
- Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN). Nacional Financiera lo crea en 1979 con el fin de promover el establecimiento de polos de desarrollo y focalizar la actividad económica en determinados sitios mediante el establecimiento de parques, ciudades industriales y centros comerciales.
- Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP). Se constituye como un fideicomiso de Nacional Financiera siendo creado por el gobierno en 1967 como órgano de promoción económica. Sus actividades se sustentaban en brindar financiamiento al análisis de pre inversión garantizando con ello mayor certidumbre y viabilidad de los proyectos de inversión seleccionados como sujetos de crédito.
- Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI). No se le puede considerar como fideicomiso pues Nacional Financiera lo

⁸⁹ Comparar la fecha de la creación del fideicomiso con los datos extraídos del libro DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Comisión Nacional Bancaria, pág. 107 que señala el 30 de diciembre de 1953 como fecha de creación.

crea por mandato gubernamental. Su objetivo fue brindar capacitación y asistencia técnica a la micro, pequeña y mediana empresa.

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Es administrado y manejado por Nacional Financiera y su objetivo es apoyar, asesorar, incentivar y desarrollar las actividades turísticas al incrementar los servicios y la infraestructura turística⁹⁰.

A partir de 1975 empieza a realizar actividades de banca múltiple lo que implica diversificar las fuentes de recursos para tener la capacidad de ampliar sus actividades de apoyo en todo el territorio nacional. Al fungir como agente financiero del gobierno no sólo cuenta con facultades para contratar líneas de crédito en el mercado de capitales internacional bajo términos de plazo e interés competitivos sino también, permitía alcanzar niveles de crecimiento económico mayores a los proyectados.

Ante la crisis de los años ochenta Nacional Financiera, como banca de desarrollo, se ocupó de sanear las finanzas de algunas empresas consideradas prioritarias y estratégicas para la economía interna. Con la excesiva inflación, la limitación de la inversión extranjera, la devaluación de la moneda, entre otros factores, muchas de las empresas se volvieron insolventes frente a sus deudas y cerraron. Es partir de este momento que se considera que la institución en sí misma es ineficiente al señalar que presenta un excesivo gasto sin considerar que los recursos se utilizaron para el rescate de empresas nacionales.

Aunado a los cambios macroeconómicos por los que atravesaba el país frente a la apertura económica y la integración a los bloques económicos; determinaron los lineamientos a seguir por la economía mexicana. Uno de los principales ejes a seguir es el destinado al apoyo integral del sector productivo nacional que demandaba modernización de la micro, pequeña y mediana empresa, su inserción al nuevo mercado y el incremento de sus oportunidades de desarrollo. En el marco de una economía abierta es apremiante prepararlas para alcanzar niveles de competitividad que garanticen mejor calidad a menor precio.

⁹⁰ DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Comisión Nacional Bancaria, pág. 109, Op. Cit.

De esta forma, Nacional Financiera emprende también un proceso de reestructuración en 1989 el cual responde a dos premisas de política económica adoptadas por el gobierno en turno: el promotor del crecimiento económico es ahora la inversión privada sustituyendo así a la pública y, se cambia el periodo proteccionista por una economía abierta⁹¹. Dicho proceso abarca tres etapas fundamentales: la primera de reestructuración de 1989-1990; la segunda de consolidación para 1991 y, la tercera de promoción del desarrollo empresarial de 1992 en adelante.

Lo más trascendente de dicha reestructuración fue la reorientación de sus objetivos al priorizar la canalización de créditos al mayor número posible de empresas micro, pequeñas y medianas dejando fuera a las grandes empresas paraestatales. Aunado a esto, fusiona los 6 fondos cuyo destinatario de apoyo era el mismo diferenciándose, únicamente, la modalidad del apoyo. Se incorpora el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI) cuyo sector de atención era la gran industria privada y cuyo manejo había recaído en el Banco de México.

Nacional Financiera incorpora a su plan de acción los 39 programas, manejados por los diferentes fondos, a través de la estandarización de sus reglas de operación y los criterios de promoción. Posteriormente, los reagrupa en seis programas de desarrollo mediante la reingeniería de procesos y la simplificación de trámites y formatos para la obtención de créditos. Los nuevos programas se sustentan en el precepto de apoyo a grandes masas y de descuento automático, con el fin de ampliar sus márgenes de atención al extender la cobertura del crédito. Estos seis programas son:

- Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP). Está orientado a brindar crédito para el pago de salarios, la compra de materias primas, equipo y maquinaria. El criterio del programa es facilitar el acceso al crédito mediante la simplificación de los trámites.

⁹¹ ESPINOSA Villarreal, Oscar. El Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, México, Fondo de Cultura Económica, 1993 pág. 50.

- Programa de Modernización. El programa está dirigido al incremento de la productividad de las medianas y grandes empresas. Son sujetos de apoyo todas aquellas empresas que buscando mejorar su competitividad realicen reestructuración de procesos productivos, de distribución y comercialización. La institución otorga crédito o garantías, según el caso.
- Programa para la Infraestructura y Desconcentración Industrial. Su propósito es complementar el trabajo del Gobierno Federal para la descentralización y localización específica de la actividad productiva mediante la creación de parques industriales.
- Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico. El objetivo es apoyar la investigación, creación y desarrollo de productos industriales mediante el financiamiento directo o garantías⁹².
- Programa para el Mejoramiento del Medio Ambiente. Son sujetos de financiamiento o garantías aquellas empresas cuya inversión o fin esté orientado a la prevención, control y eliminación de la contaminación. También serán apoyadas aquellas cuyos procesos de producción economicen el uso de agua y energéticos.
- Programa para Estudios y Asesorías. Este programa busca financiar los estudios previos a realizar antes de apoyar cualquier proyecto productivo garantizando la viabilidad del mismo⁹³.

Para funcionar como instrumento inductor del desarrollo y consolidación de la micro, pequeña y mediana empresa, Nacional Financiera cambia su posición como banca de primer piso para constituirse en banca de segundo piso. La función es proporcionar un apoyo integral contemplando el otorgamiento de recursos, la asistencia técnica, la capacitación, la información financiera y económica pertinente, asesoría, entre otros. Al asumirse como banca de segundo piso y utilizando el concepto de complementariedad deja de competir con la banca comercial para trabajar conjuntamente. Se busca aprovechar al máximo las instalaciones de esta última para incrementar la cantidad de los

⁹² Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>, **Garantía:** Es un programa para impulsar el crédito a las empresas dando garantía de recuperación de capital a los intermediarios financieros. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁹³ *Ibidem*.

créditos otorgados. A partir de lo anterior, la función esencial es la de fomentar la creación, subsistencia y consolidación de intermediarios financieros no bancarios quienes en conjunción con la banca comercial deberán otorgar apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Con la simplificación de la operación de descuento de créditos para la micro, pequeña y mediana empresa Nacional Financiera eliminó el proceso de validación y el envío de expedientes realizados por los intermediarios financieros. Derivado de ello, se ha estandarizado el uso de un formato único para cualquier operación relacionada con dicho segmento de empresas⁹⁴.

Se concedió autonomía a los intermediarios financieros para resolver, en 24 horas, el otorgamiento del descuento automático de las operaciones o el rechazo. Existía también un descuento rápido utilizado en aquellas operaciones que superaban dichas facultades autónomas y que contemplaban cantidades de 30 millones y un descuento facultativo cuya decisión recaía, únicamente, en la institución⁹⁵.

Para el año de 1991 la institución elabora, como eje de su funcionamiento, 9 objetivos acordes y derivados del plan estratégico formulado por el gobierno. Estos objetivos son los siguientes⁹⁶:

- La institución orientó sus funciones hacia los sectores menos desarrollados.
- El apoyo buscará incrementar el financiamiento a la pequeña empresa.
- Será prioritario impulsar la industria manufacturera y agroindustrial.
- Conservar los niveles de eficiencia y rentabilidad de las operaciones.
- Fomentar los servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación que ofrece como mecanismo de apoyo.
- Elaborar instrumentos y mecanismos alternos de financiamiento en el mercado de valores.

⁹⁴ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ HERRERA Avendaño, Carlos. *Fuentes de Financiamiento*, 2ª Edición, Gasca-Sicco, México 2003, pp. 375.

- Allegarse de recursos externos provenientes de acciones de ingeniería financiera y banca de inversión.
- Desarrollar y fomentar la creación de alianzas estratégicas entre las empresas nacionales y las extranjeras.
- Fomentar la cultura empresarial para desarrollar esquemas de financiamiento en el sector agropecuario⁹⁷.

Mediante la ejecución de estos objetivos y el uso de la Red de Intermediarios Financieros Nacional Financiera se consolidó como banca de desarrollo al incrementar el universo de empresas apoyadas. Esta red permitió acelerar la canalización de recursos y la detección de necesidades crediticias de la micro y pequeña empresa. Los intermediarios no bancarios contemplados en dicha red son⁹⁸:

Arrendadoras Financieras. Al ser esta la propietaria del bien alquilado se simplifica el proceso de adjudicación al requerirse menos garantías para la aprobación. El fondeo que Nacional Financiera otorga a dicho intermediario es de largo plazo permitiendo que ésta amplíe su cobertura de servicios a las micro y pequeñas empresas quienes pueden equiparse a un menor costo de adquisición⁹⁹.

Empresas de Factoraje. Funcionan como un mecanismo que posibilita el financiamiento para capital de trabajo a empresas pequeñas. Para otorgar el crédito se valoran los contra recibos que recibió de otras empresas por la prestación de servicios o la compra de productos¹⁰⁰.

Uniones de Crédito. Se estructura como una asociación en la que los miembros que la conforman aportan recursos propios y pertenecen al mismo ramo o sector. Se encarga de incrementar el apoyo financiero disponible a los socios, derivado de los recursos y programas crediticios que ponen a disposición la banca de desarrollo. A través de esta unión se puede realizar

⁹⁷ Véase también MAYDÓN Garza, Marín. La banca de Fomento en México. Op Cit.

⁹⁸ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Op. Cit.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

una adquisición consolidada de productos o insumos que requieren varios socios en común a precios más accesibles¹⁰¹.

Entidades de Fomento. Son los fideicomisos creados para garantizar el financiamiento de las microempresas cuyo manejo y recursos están al amparo de Nacional Financiera¹⁰².

Sociedades de Ahorro y Préstamo. Es un mecanismo que fomenta el ahorro social y presenta alternativas de financiamiento¹⁰³.

Bancos. Constituyen el principal intermediario entre la banca de desarrollo y la micro, pequeña y mediana empresa. Nacional Financiera contempla un sistema semiautomático de garantías en el que asume el 50% del riesgo que asume la banca en cada crédito a la micro y pequeña empresa. Existe también otro sistema de garantía con fianza que utiliza la institución en conjunción con la banca privada¹⁰⁴.

A partir del uso de la intermediación financiera, Nacional Financiera garantizaba la masividad del crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas canalizando recursos de manera directa e indirecta. No obstante, elaboró otro mecanismo de **apoyo** conocido como “esquemas de garantías” en el que se combatían las excesivas garantías exigidas por los bancos para otorgar crédito a dicho segmento empresarial por el riesgo que, aparentemente representaban¹⁰⁵.

Para la aprobación de un crédito para este tipo de empresas se valoraba más el tipo de garantías que presentaba que la viabilidad y rentabilidad del proyecto. Asimismo, los intermediarios financieros incrementaban deliberadamente el riesgo que representaba financiar a una empresa relativamente nueva.

¹⁰¹ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Op. Cit.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

Nacional financiera desarrolló diversos esquemas de garantías buscando la reducción de costos, la rentabilidad y el incremento de los servicios destinados a este sector. Los más significativos fueron:

- Sistema Semiautomático de Garantías.
- Sistema de Garantía con Fianza¹⁰⁶.

Aunado a lo anterior, la institución empleaba otros mecanismo de apoyo tales como: 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, Programa de asesores empresariales, Asociacionismo, Vinculación con asociaciones empresariales, Empresas Integradoras y Acciones orientadas al desarrollo regional.

Hasta este momento se ha explicado, a grandes rasgos, el proceso histórico más importante por el que atravesó Nacional Financiera desde su creación hasta nuestros días. El siguiente paso es desarrollar el nuevo esquema de incentivos que maneja la institución en apoyo a estas empresas comparando siempre el avance real que tiene en comparación con el anterior.

Nacional Financiera maneja un Programa Definitivo para el Fortalecimiento de las Uniones de Crédito¹⁰⁷, donde se analiza cuáles uniones cumplen con los requisitos para garantizar el éxito de los programas de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.

En 1993 surgen los Fondos de Fomento que son organismos de intermediación financiera y se crean a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Una vez constituidos solicitan la inscripción en Nacional Financiera para realizar tareas de intermediarios financieros no bancarios y quedar sujetos a la supervisión de la misma¹⁰⁸.

¹⁰⁶ HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, Op. Cit.

¹⁰⁷ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>, Op. Cit.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

El programa de Cadenas Productivas permite integrar a la pequeña y mediana empresa en el mercado mediante la transferencia de tecnología y la capacidad de gestión que adquieren frente a empresas de mayor tamaño.

2.4.2 Concepto y Funciones.

Nacional Financiera es una institución que, al interior del sistema financiero mexicano, funge como banca de fomento y, que en el ámbito internacional, opera como agente financiero del gobierno. Sus funciones básicas se diversifican en aquellas inherentes a la banca de segundo piso que busca fomentar el desarrollo y productividad de la micro, pequeña y mediana empresa mediante operaciones de redescuento¹⁰⁹ a través del apoyo de la banca comercial. Es una sociedad nacional de crédito porque es una institución de derecho público, que presta servicios de banca y crédito bajo los lineamientos y prácticas comunes de los bancos, pero siguiendo los principios y directrices de la política económica nacional.¹¹⁰

2.4.3 Misión.

La misión de Nacional Financiera es fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa a través de financiamiento, capacitación, asistencia técnica y desarrollo del mercado financiero; es decir cubrir sus necesidades y el ámbito de acción en el que interactúa. En un plano más general y derivado de su objeto de acción, Nacional Financiera busca promover el crecimiento regional, la generación de empleos y el fortalecimiento del mercado nacional. Es importante destacar que como banca de desarrollo, busca apoyar y fomentar a

¹⁰⁹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, <http://www.cnbv.gob.mx/recursos/Glosario1R.htm>, **Redescuento:** (rediscount). Palabra que se usa en el medio bancario para referirse a la operación que consiste en que una institución de crédito descuenta a otra institución documentos de cartera de crédito, Última consulta 10 de junio de 2006.

¹¹⁰ Sociedades Nacionales de Crédito, <http://www.definicion.org/sociedades-nacionales-de-creditowww>, **Sociedad Nacional de Crédito:** Institución de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que presta el servicio de banca y de crédito con apego a las prácticas y usos bancarios, con sujeción a los objetivos y prioridades de la política económica. Última consulta 12 de junio de 2006.

la pequeña y mediana empresa, que es el sector empresarial más vulnerable al interior del mercado nacional¹¹¹.

2.4.4 Visión.

Colocarse como el principal impulsor del desarrollo de la pequeña y mediana empresa a través de la incorporación de gente comprometida y de prácticas y servicios de calidad e innovación¹¹².

2.4.5 Objetivos.

Derivado de lo prescrito en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, los objetivos de la institución son¹¹³:

- 1.- Facilitar el acceso de las PYMES a los productos y servicios que ofrece,
- 2.- Otorgar créditos al sector privado para fomentar el desarrollo regional y la creación de empleos,
- 3.- Captar recursos que permitan un costo de fondeo competitivo¹¹⁴.
- 4.- Asesorar y apoyar a las medianas empresas en el mercado bursátil y a los intermediarios financieros en la colocación de deuda fomentando a su vez el desarrollo del mercado financiero.
- 5.- Desarrollar y mejorar los productos con que cuenta y alcanzar niveles óptimos de servicios para satisfacer las necesidades y demandas del cliente.
- 6.- Promover, incentivar, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
- 7.- En lo relativo a los créditos del exterior, fungir como agente financiero del gobierno federal encargado de la negociación, contratación y su manejo.
- 8.- Adquirir tecnología, reestructurar los procesos y alcanzar niveles de certificación para garantizar una operación eficiente.
- 9.- Lograr inculcar en los trabajadores los objetivos de la institución e implementar programas de capacitación continua.
- 10.- Mantener una operación financiera sana que evite ser una carga fiscal.

¹¹¹ Informe de Rendición de Cuentas, <http://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafinsa/transparencia-e-informacion/informe-rendicion-cuentas.html>, Última consulta 22 de agosto de 2012.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*.

11.- En el marco del proyecto de regionalización de la institución, se busca formar consejos consultivos en el ámbito estatal con empresarios locales¹¹⁵.

A fin de alcanzar los objetivos y actividades establecidas en el apartado de “misión, visión y objetivos estratégicos”, Nacional Financiera a través de su modelo de planeación, estableció anualmente metas en dos diferentes niveles: Las metas presidenciales son las que se establecen entre el titular de la entidad y la presidencia de la república y se agrupan en tres: de operación, buen gobierno y satisfacción del cliente. Las de operación son las más significativas pues abarcan el número total de empresas atendidas y el monto de crédito que la institución canaliza al sector privado.

Las metas institucionales se estructuran a partir del modelo de planeación que maneja la institución, estableciendo metas por cada Dirección General Adjunta y Dirección de Área. A partir de esto, se generan indicadores de cumplimiento que se clasifican en: sustantivos que reflejan las principales actividades de cada área; de rentabilidad enfocados a las áreas de negocio y, los de innovación y calidad que miden y determinan el cumplimiento de los programas de transparencia y calidad¹¹⁶.

2.4.6 Productos y Servicios que ofrece.

Nacional Financiera tiene como objetivo ofrecer productos y servicios que fortalezcan a la micro, pequeña y mediana empresa de todo el país, de todos los sectores y a cualquier persona física con actividad empresarial. Estos productos y servicios se clasifican en: Fomento, Banca de Inversión, Fiduciario y Mercados y, Tesorería¹¹⁷. Derivado de esto, contribuye al fortalecimiento de la planta productiva, la creación de empleos y la realización de proyectos de inversión innovadores que fomenten el crecimiento económico.

2.4.6.1 Productos de Fomento.

¹¹⁵ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, Op. Cit.

¹¹⁶ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹¹⁷ *Ibíd.*

Los productos y servicios de fomento se clasifican en: PROCRESE (Programa de Crédito de Segundo Piso), CADENAS PRODUCTIVAS (factoraje electrónico y financiamiento a distribuidores), PROGRAMAS ESPECIALES-SECTORIALES, PRIMER PISO, GARANTÍAS Y SERVICIOS (capacitación, asistencia técnica e información). Se ofrecen desde una plataforma electrónica que facilita su acceso desde cualquier parte del país¹¹⁸.

2.4.6.1.1 PROCRESE.

A través de este programa, las actividades de financiamiento se orientan para apoyar proyectos de inversión de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas del sector industrial, comercial y servicios que tengan como objeto:

- 1) Ampliar o modernizar las instalaciones,
- 2) Incrementar el nivel de operación mediante la conformación o fortalecimiento del capital de trabajo,
- 3) Fortalecer la estructura financiera de la empresa con la reestructuración de pasivos,
- 4) Invertir en innovación e integración de tecnología nueva,
- 5) Reducir y eliminar la emisión de sustancias contaminantes así como racionalizar el consumo de agua y energía,
- 6) Promover la creación y desarrollo de empresas integradoras que busquen el desarrollo de proveedores industriales.
- 7) Aumentar la competitividad y eficiencia de la planta productiva a través de infraestructura nueva¹¹⁹.

El programa de operaciones de crédito de segundo piso (PROCRESE) abarca operaciones de crédito y descuento derivadas de la participación de las instituciones y organismos financieros que conforman la red de intermediarios financieros de Nacional Financiera¹²⁰. Está integrado por los siguientes programas:

¹¹⁸ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, Op. Cit.

¹¹⁹ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹²⁰ *Ibíd.*

Equipamiento. Se otorga financiamiento a mediano y largo plazo para la adquisición de equipo y maquinaria nueva así como para la instalación, fletes, seguro, capacitación y asistencia técnica¹²¹.

Modernización. Los sujetos de apoyo son PYMES que destinan el financiamiento para:

1. La adquisición de maquinaria y equipo, mobiliario, acondicionamiento, instalación, construcción y remodelación de instalaciones físicas¹²².
2. Adquisición de materias primas, materiales de producción, integración de inventarios (productos en proceso y terminados), pago de sueldos y salarios, gastos de fabricación y operación y financiamiento a clientes.
3. Reubicación de instalaciones que incluye gastos de mudanza, pre-operativos, conformación de inventarios, fletes, traslado e instalación de maquinaria, materiales de prueba y gastos notariales.
4. Pagos para estudios de viabilidad e ingeniería, pago de servicio a consultores, para capacitación del personal y para contratación de asesorías en general¹²³.

Desarrollo Tecnológico. El programa se orienta a:

1. Innovar y fabricar maquinaria y equipo necesario en el proceso productivo. Contempla financiar el diseño, la prueba y la conformación de plantas piloto.
2. Pago de sueldos, materiales, equipo y servicio de consultores para la realización de estudios o proyectos de desarrollo e innovación tecnológica.
3. Escalamiento de tecnología a nivel comercial.
4. Instalación de laboratorios y pisos de prueba de control de calidad.
5. Creación de centros de investigación privados y desarrollo de firmas de ingeniería y consultoría.

¹²¹ HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, pág. 171, Op. Cit.

¹²² Ídem.

¹²³ Ídem.

6. Construcción de incubadoras de empresas de base tecnológica¹²⁴.

Creación y Desarrollo de Infraestructura Industrial. El programa está destinado a fomentar y apoyar únicamente a empresas que se encuentren desarrollando un proyecto específico de infraestructura industrial. El financiamiento se utilizará: 1) para el pago de estudios y/o la contratación de asesoría que establezcan las bases para la realización del proyecto y, 2) para el desarrollo de parques, conjuntos y zonas industriales¹²⁵.

Mejoramiento Ambiental. Como su nombre lo indica, el recurso se destina a las empresas que realizan proyectos para eliminar y reducir la emisión de sustancias contaminantes así como todo aquello que implique racionar el consumo de agua y energía mediante la operación de nuevos procesos o el reciclado de desechos. El financiamiento abarca la realización de estudios de viabilidad, asesoría, adquisición de equipo e instalación¹²⁶.

Reestructuración de Pasivos. Con este programa el financiamiento se destina a reestructurar un crédito para mejorar el costo, plazo y la forma de pago de los pasivos considerando la capacidad de generación de flujo de efectivo de la empresa. El recurso otorgado implica el monto del pasivo así como los gastos derivados de la formalización del mismo crédito¹²⁷.

Financiamiento de Aportaciones Accionarias o Cuasicapital. A partir de este programa se canalizan recursos a empresas elegibles por el PROCRESE para que participen en esquemas asociativos, adquiriendo partes sociales de empresas integradoras. Así mismo, se brinda respaldo a los inversionistas y personas físicas y morales para que aporten capital adicional mediante la adquisición de partes sociales de empresas elegibles¹²⁸ del PROCRESE.

¹²⁴ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento. p. 172-175, Op. Cit.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

2.4.6.1.2 CADENAS PRODUCTIVAS.

Este es un programa en el que como su nombre indica se busca integrar a la micro, pequeña y mediana empresa con las grandes empresas y organismos del sector público. Opera a través de Internet y el objetivo final es integrar a las empresas con los principales encadenamientos productivos del país conocidos como “cadenas productivas”¹²⁹.

Factoraje Electrónico y Financiamiento a Distribuidores. En esta modalidad se busca brindar liquidez a los proveedores, clientes y distribuidores de las grandes empresas al brindar financiamiento sobre sus cuentas por cobrar mediante el descuento electrónico de las mismas, convirtiendo sus cuentas por cobrar en efectivo¹³⁰.

2.4.6.1.3 PROGRAMAS ESPECIALES – SECTORIALES.

Transporte. Este programa funciona con recursos de la Secretaría de Economía y con el apoyo de la SHCP y, se enfoca a la renovación y chatarrización del equipo de transporte. El objetivo es complementar las acciones de chatarrización y adquisición de transporte nuevo de carga o de pasajeros y con el apoyo de la SCT se simplifican los trámites. Las empresas que acceden a este programa deben contar con las concesiones y permisos vigentes y con flota vehicular obsoleta o para renovación¹³¹.

Construcción. El programa está destinado a empresas desarrolladoras de viviendas del INFONAVIT, se garantiza el pago inmediato posterior a la escrituración y, por tanto que la empresa que participa en esta cadena productiva obtenga liquidez electrónica inmediata.

Este programa lo desarrollan en conjunto Nacional Financiera y la Sociedad Hipotecaria Federal lo que facilita el acceso de las sofoles al financiamiento para la construcción de viviendas. Se cuenta con el respaldo del Programa de

¹²⁹ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 168-171, Op. Cit.

Garantía de Pago lo que permite brindar certidumbre en la liquidación de costos y la ejecución de las obras. A partir de lo anterior, se busca que en el mediano plazo la SHF otorgue créditos para la individualización de vivienda y se retire del apoyo al crédito a promotores, incentivar la participación del sector financiero en el desarrollo de la vivienda nacional y aprovechar la infraestructura operativa y herramientas de Nacional Financiera y SHF.

- EXIMBANK. Este programa funciona con la participación del Eximbank (Export Import Bank de los Estados Unidos de América) y está orientado a brindar apoyo a todas las empresas pequeñas y medianas que se dediquen a la importación y/o exportación de productos y que dentro de sus necesidades requieran adquirir bienes de capital o realizar el pago de servicios provenientes de los Estados Unidos. Nacional Financiera y Eximbank suscriben un acuerdo de garantías en moneda extranjera compartiendo el riesgo, a fin de incrementar el financiamiento. La gran ventaja con este programa estriba en que el riesgo crediticio está cubierto en su totalidad por Eximbank¹³².
- Mejoramiento Ambiental (JBIC). Con el propósito de brindar apoyo y respaldo financiero a las empresas nacionales que requieran poner en marcha proyectos de mejoramiento ambiental, Nacional Financiera y el Banco de Japón celebraron una línea de crédito para la Cooperación Internacional (JBIC) hasta por 138.0 millones de dólares de los EE.UU. Para la micro, pequeña, mediana y gran empresa de todo el país y para las entidades gubernamentales estatales y municipales se otorgó financiamiento en condiciones preferenciales¹³³. Su vigencia fue hasta el 31 de julio del 2004.
- Programas Emergentes. Como su nombre lo indica Nacional Financiera al fungir como Banca de Desarrollo tiene reservados recursos financieros para apoyar empresas que se encuentran en zonas y regiones en las que han ocurrido siniestros y desastres naturales. En términos generales el objetivo del programa es definir lineamientos y

¹³² HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 168-171, Op. Cit.

¹³³ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 172-173, Op. Cit.

directrices para la elaboración de políticas y normas específicas que funcionen como base de los programas emergentes y como respaldo institucional de cara a las empresas que resulten elegibles¹³⁴.

- Micronegocios. Nacional Financiera a través de su Red de intermediarios brinda apoyo a las microempresas a través de los siguientes canales de distribución¹³⁵:
 1. Banca Comercial. Dentro de esta red existen intermediarios que se especializan en la atención a este tipo de empresa lo que facilita el acceso y la ejecución del mismo. La Secretaría de Economía participa en el programa a través del PRONAFIN.
 2. Intermediarios Financieros No Bancarios. La mayor parte de los intermediarios financieros están especializados en este sector por lo que cuentan con toda la experiencia y conocimientos necesarios. Por otra parte, las nuevas SOFOLES (entidades de fomento, uniones de crédito, microfinancieras y sofoles PYMES) que se integran en la atención a este sector cuentan con el fondeo que les otorga Nacional Financiera.
 3. Empresas de Primer Orden. En este programa se necesita la participación de las empresas de primer orden quienes participan junto con Nacional Financiera para identificar a los microempresarios que integran la cadena de clientes de esas empresas. Por tratarse de microempresarios, se establecen controles crediticios y parámetros a cumplir; sin embargo, se garantiza el acceso a recursos alternos a las vías tradicionales¹³⁶.

¹³⁴ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ *Ibíd.*

2.4.6.1.4 PRIMER PISO.

Financiamiento a Pedidos-Proveedores del Sector Público. Se busca integrar a las pequeñas y medianas empresas en los procesos de compra del Gobierno mediante¹³⁷:

1. Capacitación y asesoría, a través del curso ¿Cómo venderle al Gobierno? En dicho curso se le informa al empresario sobre la oferta de bienes y servicios que demanda el gobierno, se le otorgan las herramientas necesarias para acceder a licitaciones públicas y se establecen los requisitos que debe cumplir para ser candidato.
2. Información. Se envían boletines a empresas productoras de bienes y servicios con la información necesaria para que participen en licitaciones que promueve el Gobierno Federal.
3. Financiamiento. Se puede financiar hasta el 50% del pedido hecho por el gobierno garantizando con ello la liquidez de la empresa y la rapidez en la entrega del bien¹³⁸.

Credicadenas. El apoyo consiste en otorgar línea de crédito a proveedores recurrentes de alguna gran empresa afiliada al programa, el único requisito es que aprueben las evaluaciones en el historial en cadenas productivas¹³⁹.

Financiamiento a Obra Pública. Se brinda financiamiento para obra pública nacional a empresas ganadoras de concursos y licitaciones¹⁴⁰.

2.4.1.6.5 GARANTÍAS.

Nacional Financiera ofrece garantías sobre financiamientos con Bancos¹⁴¹, Intermediarios Financieros no Bancarios y para la emisión de títulos de crédito bursátiles que se destinen a empresas y entidades públicas o privadas del país.

¹³⁷ Véase HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 165-167, Op. Cit.

¹³⁸ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

La garantía sobre el financiamiento se otorga en beneficio de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas y sirve como respaldo de portafolios conformados por créditos individuales hasta por 3.26 millones de unidades de inversión (UDI`s)¹⁴², El único requisito a cubrir es que dichas empresas cumplan los procesos del crédito y los lineamientos dispuestos. En este tipo de apoyo la automatización consiste en que no se requiere autorización caso por caso de Nacional Financiera para garantizar las transacciones y se rige por el principio de no-discrecionalidad en la integración del portafolio.

El primer objetivo del programa es facilitar el acceso al crédito bancario y/o bursátil a todas las empresas, entidades públicas y privadas a través del sistema financiero. El segundo objetivo es que el sistema financiero, en específico la banca, otorgue créditos a empresas y personas físicas con actividad empresarial que por alguna circunstancia no se considere elegible.

2.4.6.2 Servicios que se ofrecen.

Capacitación y Asistencia Técnica. Nacional Financiera cuenta con un catálogo de cursos presenciales y en línea, con los que se busca capacitar y desarrollar las habilidades de los empresarios¹⁴³.

- ABC del crédito. Se brinda información básica de lo que es el crédito, sus beneficios y cómo aplicarlo.
- ¿Cómo venderle al Gobierno? Contiene información de lo que es una licitación, lo que debe tener la empresa para vender sus servicios o sus bienes al gobierno y los requisitos que deben cubrir.
- Forma tu microempresa. Con este curso se busca alentar la creación de nuevas empresas al enseñar las bases necesarias para establecer una microempresa, la administración y el manejo de las finanzas de la misma.

¹⁴¹ Compárese con lo que señala HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 169-171, Op. Cit.

¹⁴² Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁴³ *Ibíd.*

- ¿Qué hago con mi empresa familiar? Con este curso se capacita al empresario para administrar la microempresa familiar dotándolo de una visión objetiva y rentable de la misma.
- Planes de negocio. El curso se estructura en trece módulos en los que se van desarrollando los 13 pasos para desarrollar un plan de negocios viable y adecuado para la empresa.
- Cultura de calidad. Con este curso se dota de herramientas necesarias para establecer los estándares de calidad basados en técnicas como 6 sigma¹⁴⁴.
- Habilidades empresariales. Este curso se divide en tres con base en las habilidades que se quieran desarrollar, abarcando temas de administración, liderazgo y comunicación, respectivamente.
- Procesos empresariales. Como su nombre lo indica en este curso se abordan los diferentes procesos empresariales y el manejo de los mismos.
- Cursos en Línea. Además de los cursos descritos, Nacional Financiera ofrece asesoría a través de Herramientas en Línea los cuales funcionan con base en una serie de cuestionarios accesibles mediante el portal de Nacional Financiera. A partir de estos cuestionamientos se busca que la micro, pequeña y mediana empresa detecte sus habilidades y sus debilidades para establecer pautas como: Termómetro empresarial, determinar si son sujetos o no de crédito, establecer los escenarios en caso de adquirir un financiamiento (simulador de crédito) y calcular y determinar sus rendimientos¹⁴⁵.

Red de Negocios. En esta red se publican ofertas y necesidades de toda una red de proveedores y clientes, es una oferta vía Internet y se busca fomentar las actividades empresariales que incluye: Cursos en línea, material de

¹⁴⁴ En el lenguaje común se entiende como una filosofía de trabajo y/o una estrategia de negocios basado en el enfoque al cliente la cual busca reducir la variabilidad de los procesos utilizando mediciones derivadas de indicadores de productos, procesos y servicios. En términos generales, 6 sigma es un índice de capacidad de proceso. Extraído del portal de Internet el día 28 de agosto de 2012 <http://www.sixsigmaespanol.com>.

¹⁴⁵ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

consulta para gestión empresarial, directorio empresarial y avisos con oportunidades de negocios¹⁴⁶.

Productos de Banca de Inversión. Estos productos tienen como finalidad garantizar el apoyo a la inversión productiva de las empresas a través de la Bolsa Mexicana de Valores o de fondos de capital de riesgo, atendiendo a los agentes económicos que no tienen acceso a créditos bancarios. A la par, fomenta la participación de la banca comercial para el financiamiento de proyectos, apoyan el acceso de empresas mexicanas al mercado de deuda y al diseño de estructuraciones financieras¹⁴⁷.

Inversión Accionaria. En este programa Nacional Financiera participa como inversionista minoritario y temporal en la conformación del capital social de Fondos de Inversión y Sociedades de Inversión de capital (SINCAS)¹⁴⁸. El apoyo se otorga para el desarrollo de proyectos, la modernización y expansión de pequeñas y medianas empresas.

Garantías Bursátiles. Como su nombre lo dice, Nacional Financiera ofrece garantías bursátiles para que las medianas empresas e intermediarios financieros no bancarios tengan acceso al mercado de deuda bursátil para financiar la adquisición de activos fijos, capital de trabajo y/o refinanciamiento de pasivos. Derivado de estudios realizados por la institución se destacó la necesidad de empresas y proyectos de obtener financiamiento mediante esquemas diferentes como los mercados financieros de deuda¹⁴⁹.

Apoyo a Emprendedores. Este programa está orientado a buscar y garantizar los recursos financieros necesarios para implementar y ejecutar los proyectos productivos innovadores, fomentando así a los nuevos emprendedores y la consecuente generación de empleos. Las empresas que son sujetas del apoyo deben ser nacionales no importando si son nuevas o ya consolidados¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ HERRERA Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, p. 168-171, Op. Cit.

¹⁵⁰ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

Invierte en México. Nacional Financiera ofrece a los migrantes, oportunidades para invertir sus ahorros en negocios propios que además de brindar rendimientos seguros e independencia económica a sus familiares, su manejo y trámite se realiza desde la comunidad de origen¹⁵¹.

Proyectos Públicos Privados (Pps). A fin de desarrollar esquemas alternativos de financiamiento para infraestructura social, el sector público y el privado trabajan en conjunto lo que garantiza la prestación de un servicio público por parte del gobierno¹⁵².

Para la ejecución se debe celebrar un “contrato de servicios” de largo plazo entre la dependencia o entidad y el inversionista proveedor. La importancia de la celebración de un contrato estriba en que los servicios que ahí se contemplan deben estar estructurados para garantizar la funcionalidad de la entidad o dependencia y el consecuente cumplimiento de los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Evaluación Técnica y Valuación de Activos.

Los sujetos de este servicio son todas las empresas y entidades que utilizando la figura del fideicomiso ingresan al mercado de valores para la colocación de títulos. En este programa se cotiza el valor de un activo (acciones, carteras de crédito y activos financieros) sustentados en valores teóricos proporcionados por la empresa y que serán afectadas a un fideicomiso para efectos de una emisión¹⁵³.

Eurocentro NAFIN MÉXICO.

Nacional Financiera ofrece a las pequeñas y medianas empresas el servicio de internacionalización para que puedan concertar y concretar negocios con empresas de la Unión Europea así a través de los Programas Europeos de

¹⁵¹ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

Cooperación y Asistencia Técnica se facilitan las relaciones inter-empresariales en materia de alianzas estratégicas¹⁵⁴.

Cooperación Internacional.

El proceso integral de cooperación internacional y financiamiento garantizado abarca la concertación, negociación, contratación, instrumentación-operación, seguimiento en la administración y el control de los contratos y convenios suscritos con organismos bilaterales, agencia de crédito a la exportación, banca de desarrollo internacional y asociaciones regionales¹⁵⁵.

En los convenios de cooperación técnica internacional se establecen mecanismos de intercambio de información y asistencia técnica. Para acceder a las líneas globales de crédito Nacional Financiera informa el procedimiento a seguir para la obtención del crédito, las tasas de interés, la comisión o prima de seguro, la comisión de compromiso y el plazo del financiamiento.

Asesorías: Existen asesorías Financieras y Especializadas cuyas características se describen a continuación¹⁵⁶:

Financieras. En este servicio se realiza un estudio de la empresa o proyecto de alto impacto económico y regional para diseñar las soluciones financieras a sus necesidades, sustentados en esquemas de financiamiento estructurado y la utilización del crédito, garantías y asesoría financiera¹⁵⁷.

Especializadas. En caso de requerir la estructuración de operaciones de compra-venta de empresas o de posiciones accionarias totales o parciales y/o reestructuración de deuda, Nacional Financiera ofrece asesoría financiera especializada e individualizada¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

2.4.6.3 Productos y Servicios dirigidos al Gobierno Federal.

Agente Financiero.

Para la contratación y uso de los préstamos y donaciones de Organismos Financieros Internacionales que se destinan para la ejecución de programas y proyectos prioritarios para el Gobierno Federal; se debe llevar a cabo un proceso de identificación del proyecto o programa, la preparación del mismo, negociación-concertación del préstamo o donación y la formalización del contrato. Las dependencias y entidades, organismos ejecutores de esos proyectos y programas, realizan los gastos tomando los recursos de su presupuesto en tanto Nacional Financiera verifica que dichos gastos sean elegibles y cumplan con los procedimientos de adquisición de dichos organismos para solicitar su reembolso con los recursos externos. La participación de Nacional Financiera es prioritaria durante cada etapa del proceso además de supervisar la ejecución del préstamo y administrar el servicio de deuda¹⁵⁹.

Financiamiento y Asesoría.

Nacional Financiera destina créditos al gobierno federal y a las instituciones que lo integran con el fin de que se ejecuten proyectos, se realicen actividades y se canalicen a empresas para que, en conjunto, coadyuven al cumplimiento del plan de desarrollo, generen ingresos para su pago o se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público¹⁶⁰.

Asimismo, ofrece asesoría al gobierno y sus instituciones tendiente al diseño de estrategias, proyectos de infraestructura o inversión y esquemas de financiamiento¹⁶¹. Dicho servicio se maneja de manera personal estableciendo un mecanismo para determinar e interpretar las necesidades de cada cliente este es un proceso integral que incluye análisis, evolución y propuesta.

¹⁵⁹ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ *Ibíd.*

Productos Fiduciarios.

Realiza actividades fiduciarias enfocadas básicamente en esquemas bursátiles para: el desarrollo del Mercado de Valores, fideicomisos para otorgar créditos y/o garantías en apoyo de PYMES o relacionados con programas impulsados por el Gobierno Federal. Todos los sectores de la economía tienen acceso a estos servicios y los principales productos fiduciarios son:

- Fondos de Fomento (FONATUR, FONACOT, FONAFE, etc),
- Fideicomisos emisores de certificados bursátiles y de participación ordinarios,
- Fideicomisos de apoyo a PYMES e Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB),
- Fideicomisos para el desarrollo de obras de infraestructura de PEMEX,
- Fideicomisos para la privatización de aeropuertos y la construcción de la Terminal 2 del mismo,
- Fideicomisos para cadenas productivas (AAA),
- Fondos Estatales de Seguridad Pública y
- Fideicomisos de asistencia social y cultural¹⁶².

Productos de Tesorería y Mercados. Con el fin de promover el desarrollo del mercado de valores, Nacional Financiera ofrece diversos productos y servicios en materia financiera, para inversionistas y ahorradores¹⁶³.

Operadora De Fondos Nafinsa (Ofinsa). Esta operadora se constituyó en el año 1987, es subsidiaria de Nacional Financiera y su objetivo esencial es administrar sociedades de inversión. Los sujetos de apoyo son PYMES o pequeños inversionistas que desean acceder de manera competitiva y segura a nuevos mecanismos de ahorro. Los principales fondos de inversión se dividen en los que están orientados para las personas físicas, para personas morales y los que aplican para ambos¹⁶⁴.

¹⁶² Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

Operación en Línea de Instrumentos Financieros

- NAFTRAC. Nacional Financiera emitió en abril de 2002, el NAFTRAC el cual reproduce el comportamiento del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores a fin de que los pequeños ahorradores puedan acceder a inversiones patrimoniales de manera segura y transparente¹⁶⁵. Es un instrumento mediante el cual Nacional Financiera busca apoyar el mercado de valores mexicano y que a la par garantiza liquidez y mayor rendimiento a sus tenedores.

Servicios a Tesorerías de Clientes Institucionales, Gubernamentales y Corporativos.

Nacional Financiera pone al servicio de sus clientes institucionales, gubernamentales y corporativos la posibilidad de realizar operaciones de compra-venta con instrumentos emitidos por la misma institución, denominados en moneda nacional referidos a diversas tasas y plazos tales como Bonos bancarios, CEBURES, pagarés, certificados de depósito que son los que tienen la calificación más alta, asimismo con valores gubernamentales (Cetes, Bondes, etc.) y Corporativos (Cebures, CPO`s, pagarés)¹⁶⁶. Esta gama de instrumentos de renta fija en el mercado, permiten que los inversionistas además de obtener mayores rendimientos puedan diversificar sus inversiones de manera segura.

Aunado a lo anterior, Nacional Financiera ofrece productos de inversión denominados en dólares americanos (certificados de depósito) los cuales coloca a través de su subsidiaria Nafinsa Securities en Nueva York y de su sucursal de Londres. En este tipo de operaciones los inversionistas tienen la ventaja de que en todas las operaciones cambiarias se oferta un tipo de cambio

¹⁶⁵ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

altamente competitivo y, a la par, existe seguridad y solidez al realizar compra-venta de divisas con valor mismo día¹⁶⁷.

2.4.7. Marco Jurídico, Atribuciones y Funciones.

En el artículo 1º de la Ley Orgánica de Nacional Financiera se le define como Sociedad Nacional de Crédito e institución de banca de desarrollo lo que implica que es parte de la administración pública paraestatal y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio¹⁶⁸.

Una de sus atribuciones reside en la promoción del ahorro y la inversión para canalizar apoyos financieros y técnicos para el desarrollo económico nacional. Con base en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Nacional Financiera y 3º de su Reglamento Orgánico, se establece que su funcionamiento se llevará a cabo con apego a lo prescrito en el marco legal, a las sanas prácticas y usos bancarios y que la institución prestará servicios de banca y crédito conforme a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo¹⁶⁹.

De acuerdo con el artículo 5º de dicha ley se fijan las facultades para la consecución de sus obligaciones:

- Implementar proyectos que atiendan las necesidades por sector o región.
- Promover, coordinar y vigilar la inversión de capitales.
- Fomentar el desarrollo tecnológico y la capacitación con el fin de incrementar la productividad.
- Fungir como agente financiero del gobierno federal en materia de créditos externos.
- Cuenta con el apoyo de servicios públicos, concesiones y autorizaciones para la consecución de sus objetivos en materia de impulso a la productividad.

¹⁶⁷ Informe de Rendición de Cuentas, Op. Cit.

¹⁶⁸ *Ibídem.*

¹⁶⁹ *Ibídem.*

- Determinar, previo estudio económico y financiero, aquellos proyectos de inversión prioritarios a efecto de darle seguimiento y lograr su implementación.
- Promover el desarrollo y consolidación del mercado de valores.
- Trabajar en coordinación con otras instituciones de crédito, fideicomisos, sector privado, social; para dar financiamiento y asistencia técnica.
- Actuar como administradora y fiduciaria, mandatos y comisiones instituidos por el gobierno federal como mecanismo de fomento a la industria y al mercado de valores¹⁷⁰.

A continuación se presenta un listado donde se señala el marco normativo que regula la actuación de Nacional Financiera, sus reformas y especificaciones. Se describe de acuerdo a su jerarquía e importancia, de manera enunciativa, más no limitativa, en tanto que se señalan también las disposiciones que se vinculan con el funcionamiento de la propia institución.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (artículos 1, 3)
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 4, 29 y 68).
- Ley de Instituciones de Crédito (artículo 2, 3, 4, 6, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43 Bis, 44, 46 Bis 5, 47, 50, 55 Bis, 55 Bis 1, 55 Bis 2, 75, 88, 89, 122 Bis 7 y 122 Bis 16) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 1990, registrándose su última reforma el 25 de mayo de 2010. Es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano.
- Decreto que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una Sociedad Financiera con carácter de Institución Nacional. D.O.F. 31-VIII-1933.
- Decreto que modifica al que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una Sociedad Financiera, S.A., con carácter de Institución Nacional de Crédito. D.O.F. 30-IV-1934.

¹⁷⁰ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>, Op. Cit.

- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (artículo 3, 4, 12, 18 y 22) D.O.F 18-01-2012
- Ley Orgánica de Nacional Financiera S.A. D.O.F. 02-I-1975 en vigor el 3 de enero de 1975 y derogó la Ley Orgánica de 1940 y sus decretos reformativos. 4
- Estatutos sociales de Nacional Financiera, S.A. aprobados el 23-V-1967.
- Decreto por el cual se transforma a Nacional Financiera, Sociedad Anónima, en Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo D.O.F. 12-VII-1985.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera D.O.F. 26-XII-1986.
- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. D.O.F. 26-XII-1986.
- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. D.O.F. 02-IV-1991¹⁷¹.

Al mismo tiempo y a fin de establecer un marco regulatorio preventivo, que permita evitar crisis financieras al interior de la institución; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a mediados de julio del año 2000 emitió la Circular no. 1473 titulada “Disposiciones de Carácter Prudencial en materia de Administración Integral de Riesgos para las instituciones de banca de desarrollo” teniendo como objetivo la administración sana de riesgos con base en la suficiencia de capital y su capacidad operativa.

De manera formal, la Ley Orgánica de Nacional Financiera así como la de toda institución de banca de desarrollo, se estableció bajo “los principios constitucionales de rectoría económica del estado, economía mixta y planeación democrática” ¹⁷² no obstante, en la reglamentación del funcionamiento de la misma se limitó su margen de acción a tareas de intermediación que contravienen lo plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷¹ Ley Orgánica de Nacional Financiera, Op. Cit.

¹⁷² ANAYA Mora, Miguel Luis, La Banca de Desarrollo en México, CEPAL, México 2006, pág. 34

En términos generales, el Reglamento Orgánico de la institución se integra de cinco capítulos: el primero relativo a la *Sociedad* conteniendo las bases de organización y funcionamiento, el segundo referente al *Capital Social* y la distribución en certificados de aportación patrimonial, el tercero que contiene las *bases de la administración*, control y vigilancia, el cuarto concerniente a la integración y operación de la *Comisión Consultiva* y, finalmente, el quinto tocante al *Ejercicio Social y la distribución del excedente*.

Es importante destacar que a partir del 24 de junio del año 2002 (fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación), se adicionó un párrafo al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito con el cual se definió, como función primordial de todas las instituciones de banca de desarrollo: facilitar el acceso al financiamiento, brindar asistencia técnica y capacitación. Se utiliza la palabra “facilitar” y no “otorgar” delimitando sus acciones a las de intermediación es decir, trabajar a través de la banca comercial, supeditar sus actividades a lo que la primera determine. Aunado a lo anterior, se estableció como medida de control, que para garantizar la sustentabilidad de su operación deberá preservar y mantener su capital a través de la canalización de recursos transparente, eficiente y prudente; es decir, no podrá financiar algún proyecto estratégico si el desembolso de recursos implica altos niveles de riesgo.

Derivado de lo anterior y de manera formal, se reorientó la función y el objetivo institucional de la banca de desarrollo al supeditar su actuación a lo que el sector privado considerase importante.

A nivel internacional se buscó elaborar e implementar normas de carácter preventivo a todas las instituciones financieras y a partir de esto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) emitió en el año 2000, la Circular 1473 referente a las “Disposiciones de Carácter Prudencial en materia de Administración Integral de Riesgos” mediante la cual se busca establecer principios de cultura del riesgo y lineamientos para la operación y suficiencia del capital que manejan las instituciones de banca de desarrollo. Es a partir de

esto, que se evalúa a cada entidad a partir del estándar de riesgo internacional y no del cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada¹⁷³.

2.4.8. Estructura Orgánica.

Con fundamento en el artículo 16, referente a la Administración y vigilancia, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, la administración de la sociedad estará a cargo de un Consejo Directivo y un Director General¹⁷⁴ en el ámbito de sus competencias.

El Consejo Directivo se integra de once consejeros, seis de ellos que representan a la serie “A” y cinco restantes que representan a la serie “B”¹⁷⁵. La totalidad del capital social con el que cuenta la institución para sus funciones, se divide en éstas dos series representando los certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie “A” y 34% de la serie “B” quedando el valor nominal de dichos títulos determinado en el Reglamento Orgánico de Nacional Financiera¹⁷⁶.

El Gobierno Federal es el encargado de suscribir la serie “A” y dicho título no llevará cupones, es intransmisible y por ninguna razón se podrá modificar su naturaleza o los derechos que le confirió el mismo gobierno. La serie “B” a diferencia de la anterior, puede ser suscrita tanto por el Gobierno Federal como por personas físicas o morales nacionales, entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos de los Estados y municipios en los términos previstos en el artículo 12 de su Ley Orgánica¹⁷⁷.

¹⁷³ Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>. Área Auditada: 3230 DGADGF. Coordinación de la Política de la Banca de Desarrollo, pág. 7. Todas las instituciones de banca de desarrollo están obligadas a ajustarse a los índices de capitalización nacional e internacional de Basilea. De acuerdo a lo establecido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea del 31 de mayo de 2001, el índice de capitalización representa la fortaleza financiera de la institución para soportar Pérdidas no Esperadas (UL) en función de su perfil de riesgo. Un adecuado volumen de capital mejora la estabilidad financiera del banco, y seguridad a clientes e inversionistas. A nivel internacional el índice de capitalización es de 8.0% en tanto el nacional es de 10.0%

¹⁷⁴ De acuerdo a lo establecido en el Artículo 40 de la Ley de Instituciones de Crédito, la administración de las instituciones de banca de desarrollo se encuentra a cargo de un Consejo Directivo y un Director General. Op. Cit.

¹⁷⁵ Ley Orgánica de Nacional Financiera. Op. Cit.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

ONCE CONSEJEROS	
6 Consejeros que representan los certificados de aportación patrimonial (SERIE "A")	<ol style="list-style-type: none"> 1) Secretario de Hacienda y Crédito Público quien preside el Consejo. 2) Secretario de Economía. 3) Secretario de Energía. 4) Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (presidente suplente). 5) Gobernador del Banco de México. 6) Titular de alguna entidad de la Administración Pública Federal vinculada con el sector industrial, designado por el Ejecutivo Federal (SHCP).
3 Consejeros que representen la Serie "B".	<ul style="list-style-type: none"> - Son designados por el Ejecutivo Federal a través del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - El nombramiento debe recaer en personas de alto prestigio y con amplios conocimientos en materia económica, financiera, industrial ó desarrollo regional.
2 Consejeros que representen la Serie "B".	<ul style="list-style-type: none"> - Son designados por el Ejecutivo Federal a través del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Tienen el carácter de consejeros independientes. - El nombramiento de consejeros deberá recaer únicamente en personas de nacionalidad mexicana que por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio y experiencia sean conocidos.

Por otra parte y con fundamento en el artículo 22 de la ley orgánica de Nacional Financiera, el Director General también es designado por el Ejecutivo Federal a través del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre que el candidato cubra los requisitos establecidos en el artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito¹⁷⁸. Además de tener a su cargo lo referente a la administración funge como el representante legal de la misma sin que esto implique contravenir las atribuciones del Consejo Directivo.

Con fundamento en el artículo 23 de la ley antes referida, el Director General como representante legal de la Sociedad, está facultado no sólo para administrar sino más aún para celebrar y realizar actos de dominio, pleito y

¹⁷⁸ Ley Orgánica de Nacional Financiera. Op. Cit.

cobranza contando con autorización de facto en los casos en que aplicará disposición legal o reglamentaria diferente, es decir para “(...) celebrar u otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Sociedad”.

En esta vertiente, a la letra dice:

“En tal virtud y de manera enunciativa, y no limitativa, podrá emitir, avalar y negociar títulos de crédito, querellarse y otorgar perdón, ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo; comprometer en árbitros y transigir, otorgar poderes generales y especiales con todas las facultades que le competan, aun las que requieran cláusula especial, sustituirlos, revocarlos y otorgar facultades de sustitución a los apoderados, debiendo obtener autorización expresa del Consejo Directivo cuando se trate de otorgar poderes generales para actos de dominio”¹⁷⁹.

Además, está facultado para ejecutar las resoluciones del Consejo, maneja la firma social de la institución, actúa como Delegado Fiduciario General, designa y determina a servidores públicos a contratar, administra al personal, establece y organiza las oficinas de la institución, autoriza la publicación de los balances mensuales, participa con voz en las sesiones del Consejo Directivo y todas aquellas que le confiera y delegue el Reglamento Orgánico y el Consejo Directivo, respectivamente.

Con base en lo establecido en la presente ley orgánica es indudable destacar que aun cuando en un primer término la administración está a cargo del Consejo Directivo y del Director General; las facultades otorgadas a este último le brindan un poder adicional frente al Consejo al condicionar y limitar las actividades del mismo.

De acuerdo al artículo 24 de la ley antes referida, existen además dos comisarios quienes realizan actividades de vigilancia de la Sociedad y son

¹⁷⁹ Ley Orgánica de Nacional Financiera. Op. Cit.

designados por la Secretaría de la Función Pública y por los consejeros de la serie “B”, respectivamente¹⁸⁰.

Al ser una institución de banca de desarrollo está sujeta a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para apoyar, promover y financiar los sectores que le son encomendados por el gobierno federal. De ahí que se han ido modificando sus acciones, abarcando lo que se considera prioritario y limitando y modificando su estructura, con base en lo prescrito en la política gubernamental.

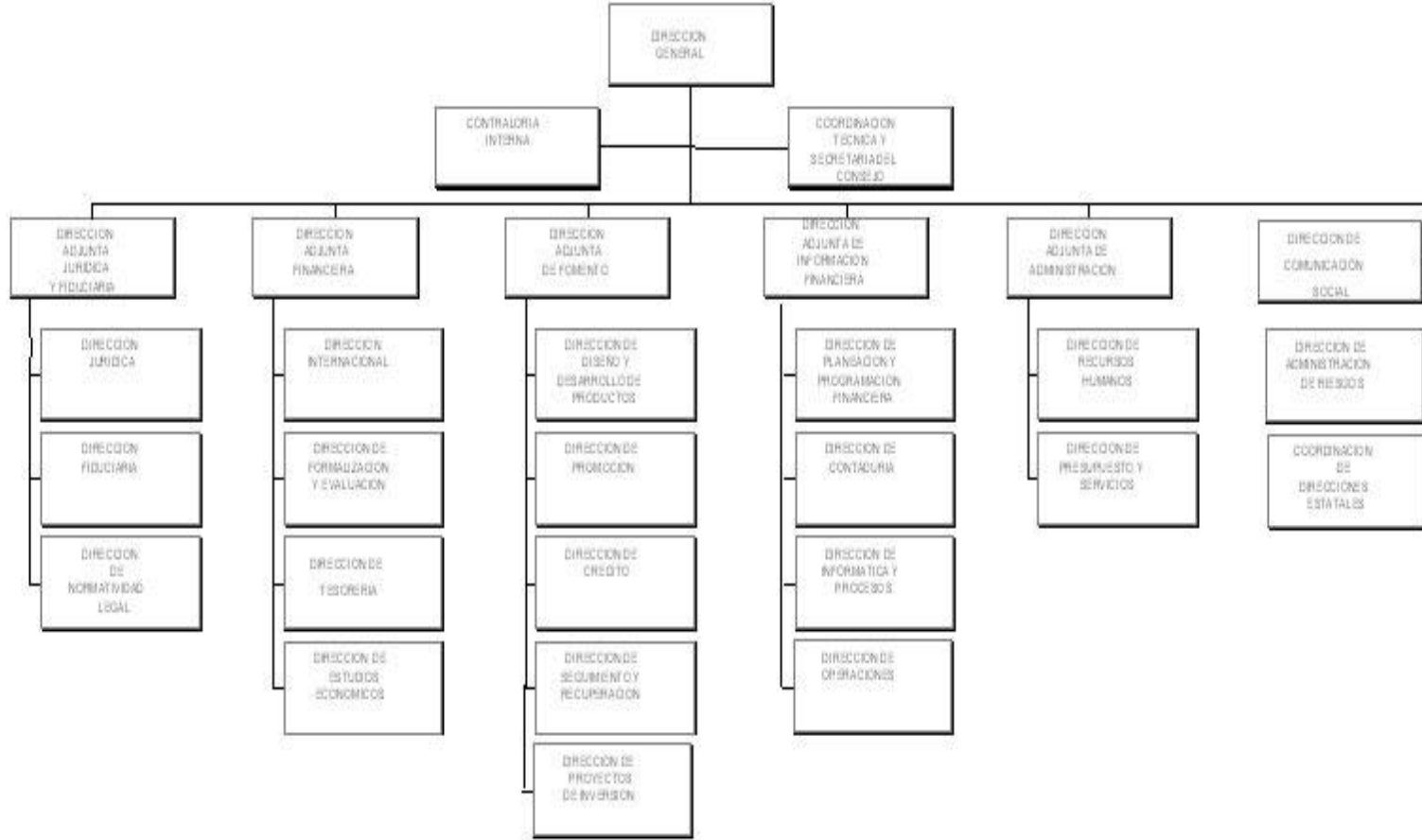
En consecuencia a lo anterior, se abordó la institución de banca de desarrollo objeto de estudio del presente trabajo: Nacional Financiera, que desde su constitución ha tenido que responder a necesidades sociales e imperativos políticos, constitucionales y económicos.

¹⁸⁰ Ley Orgánica de Nacional Financiera. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-176.pdf>. Op. Cit.



NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.
ORGANIGRAMA GENERAL

ORGANIGRAMA



Fuente: Página web www.nafin.com, 31 de Diciembre del año 2006.

A partir del desarrollo del presente capítulo se destacó el papel prioritario de la Banca de Desarrollo, sus antecedentes históricos que determinaron su actuar a lo largo del tiempo, el propósito primario que debía cumplir y la conformación de lo que hoy conocemos como la banca de desarrollo en México. Al ahondar en el tema, se puso especial énfasis en las implicaciones que como entidad de la Administración Pública Federal debe cumplir, ya que a partir de este panorama se podrá entender el alcance que *de facto* tiene, las actividades que en el *deber ser* tiene que cubrir y las posibles mejores o cambios que se deben aplicar.

Derivado de lo anterior, es importante destacar que Nacional Financiera es un bastión determinante de apoyo a las pequeñas y medianas empresas al acercarlas al financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación. En un primer plano, se analizan sus actividades como banca de segundo piso esto es hacer coparticipe de la responsabilidad del financiamiento a la banca comercial. A la par, se aborda el tema de la asistencia técnica a partir de la cual se analizan las ventajas y desventajas de incluir tecnología de punta e innovadora. Finalmente y como apoyo integral, se contempla la capacitación tanto al empresario como a toda la plantilla que integra el negocio, a fin de incorporar nuevas prácticas administrativas y de producción.

Podemos concluir que la Banca de Desarrollo es una entidad de la Administración Pública Federal cuyo propósito es atender de manera eficaz aquellos sectores que por su importancia estratégica, al interior de la economía nacional, requieren de apoyos directos e impulso gubernamental. Nacional Financiera como parte integrante de esa banca de desarrollo es determinante para fortalecer el mercado nacional, reactivar la política de fomento y potencializar las ventajas de cada región a partir del apoyo y programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa.

CAPÍTULO III PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

3.1. EMPRESA

3.1.1 Concepto.

La unidad fundamental del capitalismo es la mercancía porque dinamiza el ciclo económico: producción, distribución y consumo. Las empresas son las encargadas de producir esas mercancías y, por ende, de estructurar el sistema mercantil a través de la competencia que es el factor esencial para el desarrollo-consolidación de una empresa o su cierre definitivo.

Para comenzar el tema debemos primero determinar el concepto de “empresa” para luego establecer la importancia de la misma al interior de la sociedad. La palabra es una derivación de “emprender” que significa iniciar una actividad necesaria para obtener un beneficio o resultado. En este sentido, la empresa se entiende como un ente socioeconómico que integra y conjuga recursos materiales, humanos y financieros en un proceso productivo para generar un bien o un servicio cuya venta garantiza utilidades y ganancias. Es tal porque busca satisfacer una necesidad existente en el mercado mediante la elaboración y fabricación de satisfactores económicamente rentables. El valor agregado que se le imprime a la materia prima permite obtener utilidades.

La empresa es la unidad productiva organizada y constituida para explotar alguna actividad económica que resulte rentable para su propietario. Al hablar de empresas generalmente se abarcan aspectos económicos y contables dejando fuera la visión política y administrativa del país y, por ende, dejando fuera factores decisivos que determinan sus expectativas reales de crecimiento. El nuevo modelo económico enfatiza la relación entre la economía y la política al destacar la influencia de las empresas, grupos financieros y transnacionales en la conformación de la agenda administrativa. Mediante la representación y la intervención directa, la iniciativa privada impulsa cambios

acordes a sus necesidades, demanda mayor participación en la elaboración del proyecto político o, simplemente, exige libertad de acción.

La empresa es la unidad más importante de la economía al participar y contribuir al desarrollo y al cambio social conjugando factores de producción cuyo fin es obtener utilidades de la realización del proceso productivo. En este sentido el código Fiscal establece: “Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros (...)”¹⁸¹. Dichas actividades son: comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca y silvícolas¹⁸².

Podemos concluir que la empresa es tal porque posee un capital que invierte en la transformación de materia prima para generar un producto y, así, obtener una ganancia extra del mismo o, en su caso, realizar un servicio cuyo valor es rentable.

El liberalismo concibe a la empresa en función del empresario cuya función es dinamizar el proceso de acumulación del capital al innovar y al fungir como agente al interior de la sociedad¹⁸³. En términos generales, es empresario aquel sujeto que asume el riesgo y toma las decisiones que orientan el funcionamiento de la empresa. Dicha secuencia de decisiones tiene como objetivo emprender, consolidar y desarrollar un proyecto productivo cuyo fin último es el obtener ganancias a través de la producción o distribución de servicios o bienes. Es importante destacar que la mayoría de definiciones se basan en las principales actividades que realizan y no en el papel que juegan en la economía nacional.

Al vivir en un sistema capitalista que tiene como base a la empresa privada, el Estado está obligado a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo de

¹⁸¹ Código Fiscal de la Federación, Artículo 16, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm, Última reforma DOF 31 de diciembre de 2012.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Ver MARZAL, Antonio. *Empresa y democracia económica*, 2ª edición, Ed. Argot, Barcelona 1983, pp. 335.

las actividades productivas, los mecanismos de apoyo y fomento necesarios para su consolidación y, los instrumentos de control que garanticen igualdad de oportunidades para todos los sectores.

La actividad empresarial influye en el ámbito privado como en el público al demandar acciones gubernamentales y al influir en el desarrollo de la economía nacional. De esta manera es bueno incrementar los niveles de competitividad para garantizar mejor calidad y precio en los productos sin embargo, en la realidad, ningún mercado funciona teóricamente bien pues las transnacionales tienen acceso a información y tecnología negada para cualquier empresa pequeña y mediana que recién entra al mercado.

La lógica empresarial diverge de la del gobierno en tanto abarca conceptos como acumulación, búsqueda de ganancias máximas, expansión económica, entre otras; el Estado, en cambio, actúa buscando el consenso, la cohesión social, la igualdad de oportunidades, cubrir las necesidades de todas las clases y apoyar la función del capitalismo. Existen algunos mecanismos que utilizan los empresarios para intervenir en la economía nacional entre los que destacan la participación por representantes políticos, representación en consejos consultivos, el derecho que tienen de ser consultados en cuestiones de interés económico y, mecanismos de presión que ejercen: retiro de inversión o fuga de capitales.

Es necesario destacar que las pequeñas y medianas empresas enfrentan problemas al tener una reducida inversión de capital fijo que les impide adquirir tecnología pero, a su vez, implica la ocupación de mano de obra. Entre los factores que limitan su consolidación y frenan su desarrollo destacan la falta de crédito, de préstamos en divisas para adquirir tecnología o insumos, pagos atrasados por parte de la gran empresa y competencia desleal de empresas extranjeras.

3.1.2 Evolución Histórica de México.

En la conformación de la nueva economía nacional el sector empresarial simuló mantenerse al margen de toda acción que implicara un reajuste. Así, al comienzo de la crisis económica de 1994 asumió un papel pasivo demandando la privatización de las empresas paraestatales y la desregulación. La misma clase empresarial que años antes se constituyó mediante el proteccionismo estatal, demandaba solución inmediata al problema económico y, al mismo tiempo, atención y privilegio a su sector.

El ciclo de crisis recurrentes desembocó, finalmente, en pobreza extrema, descapitalización interna, pérdida de empleos, quiebra de miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas y, empobrecimiento del campo. El proceso de modernización se entendió como privatización, desregulación y eliminación de la intervención gubernamental en el ámbito empresarial. Toca al Estado emitir y reglamentar leyes para fomentar y orientar la economía pero sin interferir directamente. La solución a la crisis es, aparentemente, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) que es conocido hoy día como el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Las reformas hechas a los artículos constitucionales 25, 26, 27, 28 y 73 catalogados como el capítulo económico determinaron los límites de actuación económica de los tres sectores público, privado y social y destacaron el derecho y obligación del Estado para orientar y conducir las actividades productivas a partir de la organización, control e impulso de las áreas estratégicas y prioritarias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al realizar reformas constitucionales se da un nuevo sentido al término rectoría del Estado que determina en sí mismo la manera en la que el Estado intervendrá en la economía nacional y por ende, limita la actuación de sus instituciones.

Actualmente el modelo económico adoptado por el gobierno establece programas y estrategias que favorecen a los grupos empresariales pertenecientes al capital financiero o a las empresas transnacionales. En esta vertiente, el problema es la nula o poca atención que se le brinda al pequeño y

mediano empresario que, no obstante el atraso tecnológico, genera empleo a casi la mitad del país y representa un mecanismo de crecimiento para la economía nacional¹⁸⁴. De la relación entre empresarios y gobierno y el trabajo conjunto entre ambos depende la puesta en marcha de un nuevo modelo que imprima dinamismo a la economía e integre a todos los sectores productivos que existen.

3.1.3 Características de las Empresas.

Existen dos características fundamentales que describen de manera general, a cualquier empresa:

- 1) Funge como persona jurídica al contener derechos y obligaciones que sujetan su actuar y,
- 2) Funge como unidad económica al perseguir un fin lucrativo y la consolidación al interior del mercado¹⁸⁵.

- **Factores de producción.**

Los factores de producción son elementos básicos que en coordinación armónica permiten cumplir el fin último de la empresa: obtener una ganancia.

En términos generales destacan los siguientes:

La tierra o territorio. Es todo lo que nos rodea abarcando suelo, subsuelo, mares y ríos, proporciona materias primas que al ser manipuladas mediante la fuerza motriz se transforman en productos. La materia prima es la base para la elaboración de productos y bienes económicos en tanto la fuerza motriz es todo tipo de energía de la naturaleza capaz de producir movimiento.

¹⁸⁴ CONDUSEF (17-12-2008). La Secretaría de Economía y las MIPYMES. Gobierno de México. <http://www.condusef.gob.mx>. En México, las mipymes constituyen el 90% de las empresas, el 42% del empleo, y contribuyen con un 23% del PIB.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

El capital. Se entiende como el recurso, dinero o inversión mediante el cual se puede pagar los gastos de producción, la adquisición de materia prima y el pago de mano de obra.

El trabajo. Es toda actividad física o mental que el individuo realiza con el objetivo de crear riqueza o ganancias para la satisfacción de sus necesidades. Es el motor de toda empresa al participar directamente en la transformación de la materia y la obtención del producto.

Trabajador. Al interior de la mediana y grande empresa, el factor humano se divide en dos categorías dependiendo del nivel de tecnología que se incluya: obrero o trabajador y técnico.

Empresario. Es toda persona que posee la iniciativa y la voluntad de ejecutar su idea guiado por el principio de obtener una ganancia. Regularmente se piensa que todo empresario debe poseer recursos para poner en marcha su empresa sin embargo, es válido contemplar a todos aquellos “emprendedores” que poseen la idea y presentan sus propuestas ante instituciones financieras ya sea del sector público o privado para conseguir el financiamiento necesario.

3.1.4 Clasificación de las Empresas.

De manera general, toda clasificación debe sustentarse en lo prescrito en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 2002, en el apartado “Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización” en donde el elemento cuantitativo es decir, número de empleados, es el referente utilizado para agruparlas como: micro, pequeña, mediana o gran empresa así y, no obstante que dicha tabla ya no es acorde a la realidad, sí es un parámetro que permite catalogarlas¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Como se explica en el Censo 2004 denominado “Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa. Estratificación de los Establecimientos”. A partir de 1990, existen cinco pronunciamientos acerca de los criterios para la definición de las micro, pequeñas y medianas empresas, realizados los primeros cuatro de ellos por la entonces Secretaría de Comercio y fomento Industrial, y la última por la actual Secretaría de Economía, en las siguientes fechas: 18 de mayo de 1990, 11 de abril de 1991, 03 de diciembre de 1993, 30 de marzo de 1999 y 30 de diciembre de 2002.

Existen diversas clasificaciones de las empresas que buscan organizarlas con base en sus características y necesidades. Una de estas clasificaciones las agrupa de acuerdo a:

Giro o Sector.

Las empresas se clasifican tradicionalmente en tres ramas: servicios, comerciales e industriales:

1.- Servicios. Como su nombre lo indica son todas aquellas empresas que con base en el trabajo del hombre ofertan un servicio sin que éste se conciba como un objeto corpóreo. Dentro de este tipo de empresas se contemplan: sin concesión, concesionadas por el estado y concesionadas no financieras¹⁸⁷.

2.- Comerciales. Este tipo de empresa se encarga de adquirir a menor precio cierta clase de bienes o productos para ofrecerlos, sin realizarles ninguna modificación a como fueron adquiridos, a un mayor precio obteniendo con ello un margen de utilidad.

3.- Industriales. Esta clasificación funciona siempre y cuando se considere el subsector y la rama a la que cada empresa pertenezca:

- Industrias Extractivas. Este tipo de empresas se dedican a extraer riquezas naturales sin modificar su estado original.
- Industrias de transformación. Estas empresas procesan y transforman materia prima para obtener un producto cuyas características y naturaleza son diferentes a los que tenía originalmente.

Para clasificar el bien o servicio que se produce se contemplan tres sectores: industrial, servicios y comercial. Para dicha clasificación se considera el subsector y la rama a la que pertenece cada empresa. Las primeras utilizan materias primas, realizan un proceso productivo y finalmente obtienen un artículo de consumo. Las segundas proporcionan satisfactores o acciones

¹⁸⁷ CONDUSEF (17-12-2008). La Secretaría de Economía y las MIPYMES. Gobierno de México. <http://www.condusef.gob.mx>, Op. Cit.

útiles que adquieren un valor al interior del mercado. Las terceras se encargan de distribuir bienes de manera eficaz y eficiente mediante estrategias de venta que dinamizan el sistema productivo a través de la competencia y variedad de productos.

Permanencia. En ésta se consideran dos tipos de empresas: de autosuficiencia cuya razón de existencia y fin es atender una necesidad mediata y, de acumulación que, a diferencia de la anterior, busca su consolidación, desarrollo y permanencia al interior de la economía.

Tipo de producto que ofrece. Para ésta, se consideran tres tipos de productos: especializados, por lote y estandarizados. Es necesario mencionar que la PYMES a diferencia de la gran empresa, es flexible y posee capacidad de respuesta a necesidades específicas del mercado. Así, estas empresas proporcionan productos y servicios especializados que le colocan en desventaja frente a la producción estándar del gran empresario.

Grado de complicación del proceso. Se pueden clasificar en empresa local que no implica un proceso productivo complejo al no contar con la capacidad de ligar una cadena productiva y, por ende, ofrece u oferta mercancías simples y accesibles al consumidor final. Por otra parte, las de “apoyo” conllevan la utilización de tecnología especializada y, como su nombre lo indica, realizan funciones de apoyo y requieren insertarse en una cadena productiva a un nivel intermedio pues difícilmente tendrían la capacidad de llegar al consumidor final¹⁸⁸.

Por Sector Económico.

En esta clasificación las empresas se engloban en los cinco sectores de la producción: Extractivas, Servicios, Comerciales, Agropecuaria e Industrial.

¹⁸⁸ Ver JARA Sarrúa, Luis. Una introducción al concepto de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Economía de la Empresa, <http://www.5campus.org./leccion/pyme1>, Última consulta noviembre de 2005.

Tamaño. Con base en datos cuantitativos se clasifican en micro, pequeña, mediana y gran empresa. El número de empleados, el nivel de ventas o productos elaborados son algunos de los datos considerados para tal clasificación.

Empresa Grande. Se le denomina como tal por el número de trabajadores que posee (excede a 100 personas), el volumen de ingresos anuales y la cantidad de capital que concentra.

Empresa Mediana. El número de trabajadores (que superan los 20 elementos pero son inferiores a 100), el volumen de ingresos y el capital que concentra la empresa son limitados y regulares.

Empresa Pequeña. En esta clasificación existen a su vez, subdivisiones: Pequeña cuyo número de empleados no excede de 20, Micro que concentra no más de 10 trabajadores y empleados y, Famiempresa que como su nombre lo indica la familia es la unidad productiva.

ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS DE ACUERDO AL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN AL 30 DE DICIEMBRE DE 2002			
TAMAÑO	CLASIFICACIÓN SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS		
	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIOS
MICRO		De 0-10	De 0-10
PEQUEÑA	De 11-50	De 11-30	De 11-50
MEDIANA	De 51-250	De 31-100	De 51-100

Artículo 3, fracción III de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
(Última Reforma DOF 18-01-2012)

Por el origen del capital. El capital se puede obtener del sector público cuando los recursos provienen del gobierno o Estado, privado cuando los particulares lo prestan y, economía mixta cuando los recursos se obtienen de ambas partes.

Por la explotación y conformación del capital. En esta clasificación se consideran cuatro subdivisiones:

- **Multinacionales.** Estas empresas se caracterizan porque su capital es extranjero en su mayoría no obstante que la explotación de actividades pueda realizarse en cualquier parte del mundo.
- **Grupos Económicos.** Estas empresas explotan diversos sectores perteneciendo al mismo grupo de propietarios.
- **Nacionales.** Su margen de actuación se delimita a un país en específico contando con la matriz en una ciudad y sucursales en otras.
- **Locales.** Como su nombre lo indica su margen de actuación se delimita a una sola localidad.

Por el número de propietarios.

Individuales. Son empresas individuales cuando la misma empresa es la dueña y es la que soporta el peso del negocio.

Unipersonales. Cuando una sola persona natural o jurídica es la que destina parte de los activos para poner en marcha una o varias actividades mercantiles. Su nombre es una denominación o razón social.

Sociedades. Para la constitución de este tipo de empresas se requiere la participación como dueño de más de una persona y que por ende, corresponden al régimen común.

3.2. PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)

La importancia de la pequeña y mediana empresa para la economía nacional e internacional es ya reconocida, aceptada y valorada por países en vías de desarrollo como México, así se han realizado diversos estudios para determinar los criterios que toda empresa debe cubrir para considerarse en dicha categoría. No obstante, no existen todavía criterios reconocidos y aceptados por todos para establecer una clasificación certera y homogénea. La mayoría de las definiciones conocidas se sustentan en dos criterios que, aun cuando denotan cierta coherencia no clarifican sus necesidades y retos, aquellos de carácter cualitativo y cuantitativo.

Los criterios de carácter cualitativo agrupan características y cualidades que no pueden ser medibles o valoradas numéricamente como: grado de independencia entre los administradores y la propiedad, cuota de participación de mercado, control organizativo, sistema de información interno y externo, entre otros¹⁸⁹.

En el caso de la pequeña y mediana empresa el grado de identificación entre el propietario y el administrador del negocio es casi nulo pues en la mayoría de las mismas el dueño asume ambos papeles. De acuerdo a su cuota de participación en el mercado ésta es insignificante pues no está consolidada al interior del mismo y no posee poder de interferencia. Al ser una entidad pequeña y recién estructurada no presenta control organizativo real que reestructure e identifique las fallas al interior del organigrama. Los sistemas de información interna y externa estos son poco desarrollados por lo que la toma de decisiones responde a factores emocionales más que a fundamentos reales.

Por otra parte, los criterios de carácter cuantitativos pueden ser medidos y valorados numéricamente y se clasifican en dos: los relativos al personal y los referentes a factores monetarios. Dentro del primer grupo se encuentran: el número de empleados en cada empresa, el número de accionistas o socios y el número de clientes en determinado periodo o fijos. En el segundo grupo destacan: monto de ventas, inversión total realizada en determinado momento, beneficio obtenido y valor añadido.

3.2.1 Concepto y Características.

Es difícil definir congruentemente el término “pequeña o mediana empresa” pues es evidente que la mayoría de los conceptos que utilizan las instituciones económicas del país se basan únicamente en el número de trabajadores y el promedio de ventas para diferenciarlas entre sí. No obstante, es indudable la importancia que tienen al interior de la economía nacional tanto por el número de empleos que generan anualmente como por el número que representan.

¹⁸⁹ Clasificación basada en los criterios extraídos de: JARA Sarrúa, Luis. Una introducción al concepto de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Op. Cit.

Existen diversos conceptos de la pequeña y mediana empresa sin embargo, en la mayoría de los casos únicamente se considera el número de empleados y el volumen de producción para encasillarlas en alguna de las dos categorías. La agrupación es indiscriminada al valorar únicamente términos cuantitativos eliminando parámetros cualitativos que nos permitan clasificarlas con base en su realidad, sus necesidades y sus retos.

Al no contar con una definición clara los apoyos y servicios financieros existentes no atienden ni abarcan las necesidades a las que se enfrentan estas empresas. De ahí, la importancia de conceptualizar y definir, en términos específicos, qué es una pequeña y mediana empresa para así orientar y ampliar la cobertura de atención.

Con base en el objeto de estudio de este trabajo, se tomó el concepto utilizado por Nacional Financiera mediante el cual se define como: “pequeña” a aquella empresa cuyo arranque es considerablemente diminuto en magnitud y capacidad de respuesta siendo principalmente de tipo familiar y/o de mínimos recursos; “mediana” es toda empresa que por su desarrollo y tiempo de operación accede a la etapa de crecimiento superando al taller familiar o artesanal.

De manera general y después de recopilar conceptos y clasificaciones, podemos determinar que la pequeña y mediana empresa es toda entidad en la cual la propiedad del capital y la dirección real se concentran en una sola persona quien actúa guiada por criterios dimensionales ligados a características de conducta y poder económico¹⁹⁰. Este tipo de empresas se caracteriza porque el capital social se encuentra repartido entre los principales socios, posee autonomía real y efectiva de gestión y financiamiento y el nivel de desarrollo es dimensional al depender de criterios de magnitud, el medio ambiente, el giro de la empresa, el acceso al financiamiento, el nivel de producción y al mercado preponderante.

¹⁹⁰ Clasificación basada en los criterios extraídos de: JARA Sarrúa, Luis. Una introducción al concepto de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Op. Cit.

La pequeña y mediana empresa nace y se desarrolla procesando insumos mediante un sistema de prueba y error que determina la reorganización continua de procesos, de estructuras organizacionales y de la misma administración del negocio. Algunos de los aspectos más significativos son: la propiedad y administración de la empresa se concentran en una misma persona, tienen una participación creciente en el mercado al estar en desarrollo, generalmente ocupan mano de obra no calificada lo que impide hacer uso de tecnología innovadora, la producción no es planificada, es dependiente de proveedores locales lo que incrementa los costos y disminuye la calidad de los insumos y, sus clientes generalmente son grandes empresas cuyo poder de negociación es mayor.

La característica determinante que separa a la pequeña empresa de la mediana es la cohesión alcanzada entre sus miembros lo que incentiva el trabajo en equipo y el sentimiento de bienestar común entre los empleados y el dueño. Por su estructura flexible, su proceso de desarrollo posee mayor capacidad de adecuación a los cambios del mercado.

Otra característica de la pequeña empresa es que las funciones de planeación financiera generalmente se encuentran a cargo de una sola persona porque no requieren especialización. La mediana empresa a diferencia de la pequeña, posee un mayor grado de consolidación al interior del mercado y sus niveles de organización y especialización en sus funciones le permiten tener acceso a mejores fuentes de financiamiento.

En síntesis podemos destacar tres características fundamentales de la pequeña y mediana empresa, las cuales determinan su importancia y son el detonante de su participación en el desarrollo nacional: 1) cubrir los huecos y vacíos en la producción al proveer productos en pequeña escala, 2) fortalecer y fomentar a la clase empresarial al formar empresarios, administradores y técnicos y, 3) crear el mayor número de empleos en el país.

No obstante las diferencias, el éxito de toda empresa depende del conocimiento obtenido en administración y de la capacidad para seleccionar, ejecutar y modificar dichas prácticas de acuerdo a sus necesidades.

3.2.2 Impacto, Programas y Problemas.

Ante la globalización de los mercados la oferta agregada al interior de cualquier país se incrementa estableciendo mayores niveles de calidad y precios y, por ende, aumentando la competitividad al existir diferentes posibilidades de elección. La variación de productos y beneficios que ofrecen va en detrimento de la lealtad a una “marca” lo que provoca situaciones de crisis al interior de la empresa condicionando su mejora productiva o la quiebra del mismo.

Las empresas están obligadas a incorporar tecnología de punta, reducir el proceso de producción y el costo de mano de obra si quieren ofrecer un mejor producto a menor precio y estar en igualdad de circunstancias al competir frente a productos extranjeros.

Las políticas públicas dirigidas al apoyo de estas empresas deben formularse con base en información fehaciente y oportuna, contar con análisis y con evaluaciones sistemáticas que permitan garantizar la elaboración, ejecución y adecuación de las acciones de apoyo. Este tipo de políticas públicas actúan atrayendo la atención de la banca privada, la de desarrollo y la de los inversionistas privados que son los únicos capaces de atender las necesidades financieras. La colaboración entre sector público y privado es una premisa necesaria para garantizar el acceso de las PYMES a los nuevos mercados, a la tecnología, al crédito y a la capacitación.

Por su composición, la PYME enfrenta el reto de consolidarse o desaparecer, por ello en el marco de la política económica, necesita atención especializada que le permita tener acceso a créditos para inversión y garantizar plazos, tasas y garantías flexibles.

La PYME cuenta con potencial para generar empleos y para integrarse en cadenas productivas. Existen dos categorías que nos permiten definirlas: las estructurales y las consideradas por el entorno. De acuerdo a la primera, estas empresas son flexibles para reaccionar rápidamente, a los cambios del entorno adaptándose con facilidad. Con base en la segunda, las circunstancias no son favorables pues el acceso a servicios y a tecnología de punta es casi imposible.

Sus principales obstáculos son circunstanciales al enfrentarse a mercados tradicionales y poco flexibles, redes de distribución obsoletas que incrementan los costos y frenan el desarrollo. Otro problema es la escasez del crédito y de programas enfocados a las múltiples condiciones y necesidades que padecen. La cantidad de requisitos exigidos para prestar dinero y la actitud de desconfianza de los bancos se sustentan en viejas ideas de que existe alto riesgo y es poco rentable otorgar créditos a estas empresas. Sin embargo, la problemática real no es únicamente conseguir préstamos pues, regularmente, carecen de la capacidad para solicitarlo y para utilizarlo de manera eficaz. Las principales razones que impiden solicitar un crédito son las altas tasas de interés y los trámites que exigen.

La fuente principal de financiamiento está integrada por los servicios y recursos de la banca comercial y la de desarrollo al cubrir alrededor del 97% de los créditos destinados a la pequeña empresa¹⁹¹. No obstante, la mayoría de programas no responden a las necesidades específicas de cada segmento por lo que es necesario considerar, en la elaboración de los mismos, aspectos macroeconómicos que den certidumbre a los ejecutores del apoyo y, de igual manera, disminuyan el riesgo que asume el empresario al adquirir deuda pues generalmente el crédito se utiliza para adquirir activos fijos o capital de trabajo. Para otorgar un crédito se consideran diversos costos que determinan las tasas de interés a pagar y el plazo para cubrir el total de la deuda:

- A) Los costos administrativos operativos.
- B) Los costos financieros.

¹⁹¹ W. SKERTCHLY, Ricardo. Microempresa, financiamiento y desarrollo: el caso de México. Porrúa, México 2000, p. 49.

- C) Los costos de los fondos que se prestan
- D) Los costos de las reservas.

Además de lo anterior, se considera la inflación, los costos de operación, la paridad peso-dólar, la tasa prevaleciente en el mercado, la tasa interbancaria promedio y el riesgo por incumplimiento de pago, entre otras.

Los principales factores de escasez de capital se presentan por la racionalidad y limitaciones en la disponibilidad de créditos, las altas tasas de interés a pagar, el costo del crédito y los riesgos financieros que asumen las pequeñas y medianas empresas al solicitar capital.

En términos generales, la evolución en el otorgamiento de crédito a la pequeña y mediana empresa ha variado normativamente sin llegar a tener una modificación real. La práctica común se estructuraba en dos etapas: en la primera, se determinaba si se iniciaban operaciones con el solicitante, el préstamo era de contado, de baja cuantía y a corto plazo y, se analizaba el comportamiento en el cumplimiento del adeudo; en la segunda etapa, se aprobaba o no como cliente, se aumentaba el monto del crédito y periódicamente se incrementaba el plazo hasta convertirse en cliente habitual y con buen historial crediticio.

Siguiendo la idea de que las pequeñas y medianas empresas generan el mayor número de empleos y presentan un alto nivel de adecuación a los cambios del mercado, se puede aseverar que el desarrollo sostenido de nuestro país depende, en gran medida, del crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

3.2.3 Programas a la Pequeña y Mediana Empresa.

De acuerdo a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, para alcanzar un desarrollo sustentable se necesitaba elaborar programas integrales e incluyentes. Los pequeños y medianos empresarios constituyen un bastión determinante para alcanzar el desarrollo nacional por lo que deben

considerarse en la elaboración del plan. Así, la creación y consolidación de las PYMES implica mayor oferta de empleo, flexibilidad del mercado, innovación y precios competitivos.

Es necesario que el gobierno busque reducir el costo y el tiempo que una PYME debe invertir para ingresar al mercado nacional. La desregulación permitirá agilizar los trámites y requisitos necesarios para establecer y desarrollar una empresa y, las políticas públicas promoverán la conformación, consolidación y desarrollo de las mismas.

En 2002 por ejemplo, se creó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) que buscaba fomentar la inversión y la creación de empleos a través de la apertura de empresas en un tiempo estimado de 24 horas. No obstante, el impacto fue mínimo al apoyar únicamente a empresas cuya actividad era de bajo riesgo para el sector público al no requerir permisos, concesiones o monto específico de inversión.

3.2.3.1 Programas Gubernamentales de Apoyo.

El gobierno mexicano brinda apoyo a las pequeñas y medianas empresas a través de la Secretaría de Economía, Banco de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera.

3.2.3.1.1 Secretaría de Economía (SE).

La Secretaría de Economía creó en el año 2001, el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME)¹⁹², mediante el cual se buscaba incrementar su participación en el mercado interno y externo al fortalecer la capacidad de gestión y producción interna y externa. El desarrollo de conocimiento, la incorporación de una cultura empresarial, las nuevas prácticas de gestión y la búsqueda constante de tecnología innovadora; son las cuatro principales estrategias de apoyo que se brinda a dichas empresas.

¹⁹² Secretaría de Economía, [http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p>Contacto PyME](http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p>Contacto_PyME). Última consulta 25 de junio de 2006.

El Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP),¹⁹³ se creó en ese mismo año pero a diferencia del anterior, éste era un mecanismo de apoyo financiero mediante el cual se incentiva la capacidad productiva de las empresas al interior de las entidades federativas y los municipios de todo el país, potencializando y aprovechando sus ventajas comparativas a fin de alcanzar su consolidación. La clave es fortalecer regiones y sectores que por su giro o por las condiciones, desarrollen estándares de competitividad acordes con los internacionales y permitan reconstruir e integrar nuevas cadenas productivas que fortalezcan el mercado interno.

En 2002, se constituyó el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento (FOAFI) cuyo propósito era facilitar el acceso de las Micro, pequeñas y medianas empresas al financiamiento y al crédito al incorporar nuevas prácticas de cultura empresarial que se estructuraban a partir de las necesidades y limitaciones de cada empresa. A partir de este análisis de fortalezas y debilidades se garantizaba que los recursos solicitados cubrieran la totalidad de los gastos y se ejercieran de manera eficiente.

3.2.3.1.2 Banco de Comercio Exterior (Bancomext).

La misión del Banco de Comercio Exterior es impulsar y fomentar el crecimiento y desarrollo económico de las empresas pequeñas y medianas al incrementar su participación en los mercados internacionales. Sus programas de apoyo se sustentan en ofertar soluciones integrales que fortalezcan la competitividad de las empresas y la inversión para capital de trabajo, ventas y/o adquisición de maquinaria y equipo, entre otras y, garanticen el cabal financiamiento para el comercio exterior.

3.2.3.1.3 Nacional Financiera (Nafin).

Nacional Financiera promueve y fomenta las actividades productivas de las pequeñas y medianas empresas ofertando capacitación, asistencia técnica e

¹⁹³ Secretaría de Economía, http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Contacto_PyME. Última consulta 25 de junio de 2006.

intermediación financiera. Con la ejecución de sus programas de apoyo busca reactivar la política de fomento y potencializar las ventajas de cada región.

Con base en el estudio realizado para el Segundo Encuentro Internacional sobre las Medianas, Pequeñas y Micro Empresas del Siglo XXI, realizado en enero del año 2007, éstas empresas constituían el 99.9% de la economía mexicana, generaban el 79.6% del empleo (creando 8 de cada diez empleos) y aportaban más del 50% del PIB. De acuerdo a estos datos, se determinaron las tres principales necesidades y prioridades que amenazan la existencia y supervivencia de dicho sector empresarial: el acceso al financiamiento para modernizar las plantas productivas, la capacitación y profesionalización del personal y, no menos importante, el acceso a los grandes mercados.

Como ya se mencionó anteriormente Nacional Financiera contempla determinados programas de apoyo en beneficio de la pequeña y mediana empresa los cuales pretenden ofrecer esquemas más atractivos y de mayor impacto para satisfacer las necesidades de capital y de oportunidades de expansión de los empresarios del país. Dichos programas abarcan las tres etapas principales por las que toda empresa atraviesa: creación, desarrollo y consolidación.

No obstante, la difusión de los programas es de poco alcance para muchos pequeños empresarios quienes a veces ni siquiera saben que existen instituciones de banca de desarrollo; aunado a esto no son difundidos por medios masivos de comunicación, concentrándose en páginas de internet poco visitadas y con formatos poco entendibles para muchos emprendedores.

A fin de complementar el capítulo anterior y al ser objeto de estudio de éste trabajo, en este tercer capítulo se abordó el concepto, marco conceptual y generalidades de la pequeña y mediana empresa en México. Así, se parte de definir a la empresa como ente socioeconómico que integra y conjuga recursos materiales, humanos y financieros en un proceso productivo para generar bienes o servicios cuya venta garantiza ganancias. A partir de esto y al interior del nuevo modelo económico, destaca la relación inherente entre economía y

política subrayando la participación del sector empresarial, de grupos financieros y grupos corporativos en la conformación de la agenda administrativa.

Es en este punto donde la Administración Pública en este caso la Banca de Desarrollo y el sector empresarial confluyen e interactúan al brindar programas de apoyo la primera y demandar cambios y reestructuración de políticas, ésta última. Las empresas participan mediante la representación y la intervención directa demandando mayor injerencia en la elaboración del proyecto político o simplemente exigiendo libertad de acción.

El sector empresarial influye tanto en el ámbito privado como en el público al determinar indirectamente acciones gubernamentales e influir en la economía nacional. Las pequeñas y medianas empresas poseen una estructura flexible, su proceso de desarrollo posee mayor capacidad de adecuación a los cambios del mercado y son, en conjunto, el detonante para alcanzar un desarrollo nacional sostenido.

Aunado a lo anterior, en este capítulo se desarrolló de manera muy general, la participación y programas de apoyo que implementan y ejecutan la Secretaría de Economía, el Banco de Comercio Exterior y Nacional Financiera. Se toman estas tres instituciones para establecer el marco conceptual y definir los mecanismos de apoyo con los que cuenta dicho sector empresarial. En el caso de ésta última, se detallan los doce programas que contempla en apoyo a la pequeña y mediana empresa buscando atender de forma integral sus necesidades y demandas y ofertando para ello, capacitación, asistencia técnica e intermediación financiera.

Al desarrollar de manera general cada uno de los programas implementados por Nacional Financiera en apoyo a la PYME, se buscó vislumbrar cómo visualiza el problema el gobierno, cómo se implementan dichos programas y, no menos importante, el alcance que tienen para potencializar el crecimiento de dichas empresas.

CAPÍTULO IV RETOS Y DEFICIENCIAS IMPACTO

2001-2006

4.1.1 Retos y Deficiencias de los programas de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) en México.

Para entender el impacto que tuvieron los programas de apoyo de Nacional Financiera, resulta imprescindible entender el universo de empresas que existían en el sexenio en mención y que debía atender. Con base en lo anterior, se tomaron los datos que arrojó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el cual determinó que la micro, pequeña y mediana empresa representaban para el año 2006, el 99.73% de las empresas que operaban en nuestro país, generaban el 64% del empleo y contribuían con el 42% del Producto Interno Bruto (PIB) ¹⁹⁴.

Resulta importante destacar las principales razones por las cuales existía un escaso financiamiento dirigido a las PYMES derivado de la misma estructura que presentan: debilidad administrativa y su falta de registros contables, altos costos de operación, escasez de garantías y percepción de alto riesgo. Tomando los datos del Informe de Rendición de cuentas de la Administración Pública 2000-2006, las principales causas de dicha escases son:

- Elevadas tasas de interés,
- Incertidumbre económica,
- Rechazo de la banca comercial y,
- La reestructuración financiera y la cartera vencida.

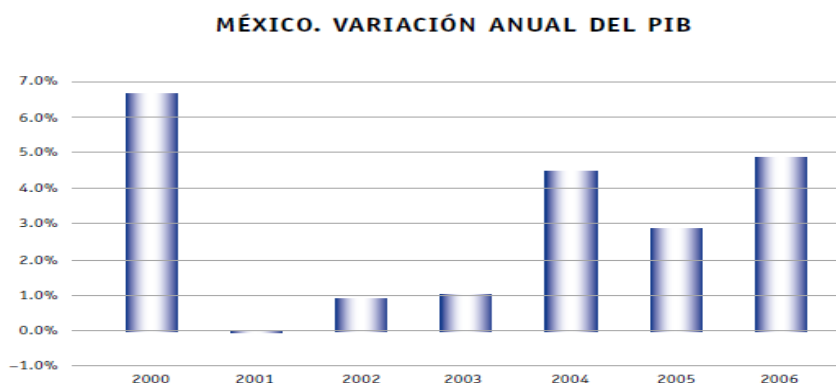
Asimismo y a fin de entender la limitada participación de las PYMES en el crédito es necesario explicar la estructura del Sistema Financiero Mexicano en el periodo de estudio. Después de la crisis bancaria de los años 1994 y 1995 el

¹⁹⁴ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera. En dicho documento se establece que para 2006 el total de empresas catalogadas como PYMES ascendía a 2,844 mil que generaban el 64% del empleo y que al considerarlas como de alto riesgo eran poco atendidas por la banca.

Estado procedió a realizar un complejo y cuantioso rescate sin embargo, el sector bancario terminó descapitalizado y vulnerable ya que no existían incentivos reales de fomento a la inversión nacional que lo recapitalizara. Así, es hasta el año 1999 que el Congreso de nuestro país aprueba el paquete de reformas financieras contemplando con esto la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la apertura a la inversión extranjera¹⁹⁵.

A partir de lo anterior, instituciones externas toman el control de los tres bancos más fuertes y concentran para el año 2001, más de tres cuartas partes del total de los activos. Es así que la llamada "(...) restructuración y la desaceleración de la economía son, probablemente, los determinantes principales en la disminución significativa del crédito bancario a las PYMES..."¹⁹⁶.

En contraste para el año 2006, la economía nacional experimenta un mayor crecimiento debido al incremento de 4.8% del PIB lo que puede explicar el avance significativo en la cantidad de recursos destinada en apoyo a las PYMES al cierre del sexenio.



Extraído del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

Además del acceso al crédito se planteaban diversas estrategias para atacar las imperfecciones del mercado y constituir canales transparentes de acceso a los subsidios que brindaba. Hablar de atacar las imperfecciones del mercado

¹⁹⁵ Revista Economíaunam, Vol. 6, núm. 17 "El Financiamiento a las PYMES en México: La experiencia reciente". Ramón Lecuona Valenzuela. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam>, Última consulta 26 de junio de 2013.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

resultaba demasiado aventurado pues si bien Nacional Financiera tenía injerencia en el sistema económico, en éste participaban también, empresas, el mercado internacional, los sindicatos, las cámaras de la industria, las asociaciones patronales, el gobierno, etc., lo que implicaba que se pudiera propiciar cierta situación pero dicha intervención resultaba poco efectiva si no se conjugaban otras políticas y/o programas relacionados o determinantes. De ahí que se buscó que todo el aparato gubernamental orientara sus actividades al mismo objetivo.

Las estrategias financieras de la institución buscaban que los recursos se destinaran a proyectos rentables y viables en el corto, mediano y largo plazo evitando fugas innecesarias derivadas del manejo y administración de los mismos proyectos. En este punto es importante destacar que de manera teórica no se estableció qué se consideraba como “viable” a corto plazo y en qué medida se ejecutaba e implementaban proyectos que en la inmediatez contemplaran inversión y se obtuviera un rendimiento sólo en el largo plazo.

En este periodo, se habla de establecer y/o mejorar las estrategias de Nacional Financiera porque se busca satisfacer la totalidad de las necesidades mediante: 1) Productos y Servicios de crédito, captación, capacitación y Asistencia Técnica y Comercio Electrónico; 2) una Plataforma Tecnológica que soporte las cargas de trabajo y amplíe el acceso a través del uso del internet y la telefonía; una Estructura Jurídica que garantice procesos de contratación ágiles y eficientes; una Estructura Comercial que incluya los diferentes segmentos del mercado, las técnicas de venta especializada y la inclusión del Telemarketing y, un Proceso de Acreditamiento que incluya la reorientación de la normatividad.

No obstante la diversidad de apoyos y programas que maneja el gobierno federal en beneficio de las PYMES, resulta pertinente aclarar que como se observará más adelante, el nivel de recursos destinados al fomento empresarial depende del porcentaje de recursos que el sector público utiliza y del nivel de incremento o decremento del PIB anual. Aunado a lo anterior, muchos empresarios ignoran su existencia y la cantidad de recursos

reservados a este fin resultan insuficientes en comparación con la dimensión de los retos que implica modernizar a este sector¹⁹⁷. Aun cuando se busca atender las necesidades más urgentes de las PYMES es claro que no existe un esquema de apoyo integral y coordinado que cubra los huecos y deficiencias por las que atraviesan estas empresas.

La visión derivada de las nuevas corrientes neoliberales está dirigida al cliente al ofrecer servicios integrales y productos empaquetados que estandarizan no solo a las distintas empresas en bloques, definidos por la cantidad de gente que labora, sino también las particularidades del enfoque que cada dueño le quiere dar a su producto. Se debe ser muy cuidadoso de orientar los servicios y los productos de manera específica para atender las necesidades y particularidades de cada empresa.

4.1.2 Áreas de intervención que debe cubrir el Estado Mexicano.

En teoría el Estado determina áreas de intervención, define las prioridades por sectores, ramas y procesos, juzga la eficiencia y oportunidad de su injerencia y redefine constantemente sus objetivos con base en el contexto nacional. Adquiere la capacidad de apoyar las nuevas actividades productivas, evitar la sobreprotección a las actividades y empresas consolidadas e impulsar el flujo ahorro-crédito-inversión. El Estado y el mercado coexisten y funcionan en la sociedad al asignar y distribuir recursos, el primero buscando el bienestar social y, el segundo, el bienestar privado.

La brecha entre las empresas grandes que tienen acceso a mercados internacionales y las pequeñas que dependen únicamente del financiamiento doméstico hacen más patente la dualidad entre ambas. La primera se encuentra consolidada al interior del mercado en tanto la segunda lucha por subsistir y alcanzar niveles mínimos de ganancia para asegurar su

¹⁹⁷Véase el artículo “El Financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente” de Ramón Lecuona Valenzuela, Director de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Anáhuac. Se explica que “(...) la profundización financiera de México es asombrosamente baja dado el tamaño de su economía. La comparación de México con una muestra seleccionada países, que son los de mayor profundidad financiera del mundo, no deja ningún lugar a dudas: el crédito en México es muy pequeño con relación al tamaño de la economía”.

permanencia al menos en el mediano plazo. Aunado a lo anterior y en el marco de un país en vías de desarrollo la falta de capitalización propia y de reservas adecuadas para el mantenimiento de las pequeñas y medianas empresas las hacen presa fácil de los grandes consorcios.

ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS														
FUENTE	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA
PROVEEDORES	64	53.8	59.3	53.8	63.3	60.1	62.5	58.5	63.6	55.7	69	58	65.9	61.1
BANCOS COMERCIALES	16.9	24.3	19	23.5	18.6	18.6	18.6	19	16.9	21.7	14.7	17.2	16.4	19.3
BANCOS DE DESARROLLO	1.7	2.4	2.9	2.1	2.3	1.2	2.4	1.6	1.7	3	0.9	2.1	0.9	1.2
BANCOS EXTRANJEROS	1.2	2.8	2.2	3.8	1.9	3.5	1.7	2.4	1.7	1.7	1.3	2.9	2.2	2.5
MATRIZ Y EMPRESAS DEL GRUPO	15.7	15.5	14.7	15.5	13.2	15.8	14.1	18.5	15.7	17	14.1	19.3	14.6	15.9
OTROS	0.5	1.2	1.9	1.3	0.7	0.7	0.7	0	0.4	0.9	0	0.5	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Extraído de la Encuesta Trimestral de "Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio", Banxico.

El sistema bancario o banca comercial no se está ocupando de canalizar los recursos al flujo del sistema financiero, pues lejos de poner en circulación el ahorro vía créditos, obtiene ganancias y utilidades de las comisiones por el uso de las tarjetas de crédito desviando todas sus funciones hacia esta actividad. Un sistema financiero sólido permite que el ahorro sea canalizado como crédito de forma eficiente, en contraste, su limitada participación en el financiamiento de la inversión productiva enfatiza la brecha entre las oportunidades de crecimiento de las grandes y pequeñas empresas:

“En México, sin embargo, sólo una proporción menor de la intermediación de la inversión productiva se realiza a través del sistema financiero”¹⁹⁸.

La falta de programas de alto impacto a la PYME y los vacíos que deja la Banca Comercial implican la necesaria más que deseada; reestructuración, innovación y adecuación al contexto cambiante, de la Banca de Desarrollo. El reto es estructurar e implementar programas eficientes y eficaces que en el corto, mediano y largo plazo garanticen el crecimiento y desarrollo sostenido de dicho sector.

¹⁹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006. México 2002. “Diagnóstico del Sistema Financiero” pag.49. De acuerdo con los datos presentados por el Pronafide se estima que para el año 2000 dos terceras partes de la inversión total se financiaron por fuentes alternativas.

En seguimiento al análisis anterior y a fin de ejemplificar el uso que se le da a los recursos obtenidos del crédito bancario se presenta la siguiente tabla en la que destaca que el mayor porcentaje de recursos se destina a capital de trabajo. Así para el año 2000 se destinaba a este rubro, alrededor del 60.3% y el 69.7% para la pequeña y mediana empresa; en tanto al cierre del 2006 se canalizaba el 64.3% y el 66%, respectivamente.

ESTRUCTURA DE LA APLICACIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS														
DESTINO	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA	PEQUEÑA	MEDIANA
CAPITAL DE TRABAJO	60.3	69.7	73.5	71.4	70.3	61.6	77.8	77.3	72	63.9	57.8	66.7	64.3	66
REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS	13.2	6.7	13.2	6	18.8	16.4	12.7	1.5	14	11.1	17.8	3.2	11.9	5.7
OPERACIONES DE COMERCIO EXTEIOR	10.3	5.6	0	3.6	4.7	8.2	3.2	3	4	5.6	6.7	4.8	4.8	3.8
INVERSIÓN	14.7	14.6	7.4	14.3	6.3	12.3	4.8	15.2	10	16.7	13.3	19	14.3	17
OTROS PROPOSITOS	1.5	3.4	5.9	4.8	0	1.4	1.6	3	0	2.8	4.4	6.3	4.7	7.5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Extraído de la Encuesta Trimestral de "Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio", Banxico.

La banca buscaba facilitar el arranque de negocios y proyectos económicamente viables al brindar asesoría desde el arranque y hasta la implementación y, en teoría, cada proyecto era detalladamente analizado en cuanto al mercado en el que operaría, el servicio o producto que ofrecería y en cuanto al riesgo económico que implicaba su puesta en marcha. No obstante lo anterior, solo los proyectos en los que participaba el CONACYT en conjunto con la institución, eran evaluados técnico-financieramente, para garantizar un margen real de rentabilidad y redituabilidad¹⁹⁹.

Nacional financiera, como banca de segundo piso, funcionaba principalmente a través de la banca comercial otorgando garantías y fungiendo como aval de dichas empresas para facilitar su acceso al financiamiento a mediano y largo plazo así como a capital de riesgo. En esta medida la efectividad y alcance real que la institución tenía a nivel nacional dependía, en gran medida, del interés que la banca de primer piso pusiera en apoyar a la PYME y la importancia que le otorgará a dicho sector.

De esta forma, sólo funciona como banca de primer piso cuando se trata de proyectos de impacto regional, desastres naturales o proyectos que el gobierno

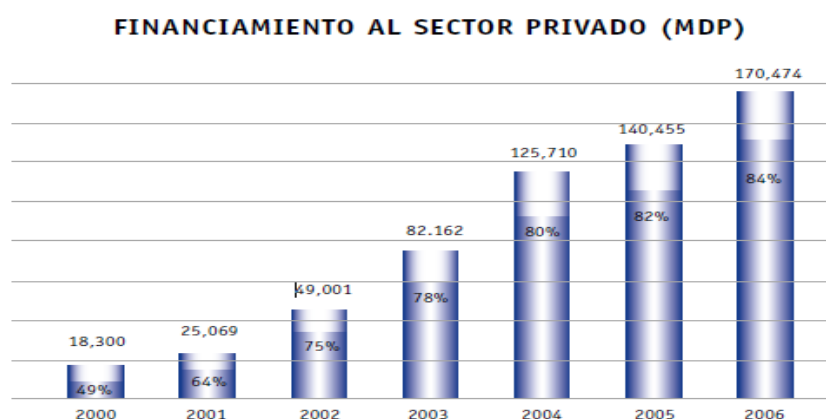
¹⁹⁹ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. En dicho documento se especifica que casi el 50% de las causas por las que las empresas no tienen acceso al crédito es por las altas tasas de interés y por la desconfianza que se tiene de que sean solventes.

estime necesarios sin embargo, ésta no debe ser una regla que limite su actuar y su capacidad de intervención. Como institución financiera y órgano descentralizado, debe contar con un margen más amplio de actuación en el que de manera clara y transparente determine qué proyectos o empresas y en qué medida debe brindar el apoyo sin depender del sector privado ni del gobierno federal.

Al cabo de un estudio de efectividad de los programas de apoyo, se observa que en materia de proyectos de inversión calificados como “viables”, de “impacto regional” ó “necesarios”; encontramos que no se han definido características específicas, disposiciones ni lineamientos a cumplir para catalogar cada proyecto en alguna de estas variantes, dejando un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades que deciden a quien apoyar.

4.1.3 Problemas de Nacional Financiera (Banca de Desarrollo).

Con base en el Informe Anual de Actividades de Nacional Financiera, la proporción de recursos destinados a crédito para las pequeñas y medianas empresas aumentó de manera proporcional año con año englobando al cierre del 2006 el 84% del total otorgado.



Extraído del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

En dicho informe se refiere además, que al cierre del 2006 el total de entidades productivas beneficiadas con los productos y servicios de financiamiento,

capacitación, asistencia técnica y servicios electrónicos de información ascendió a 743,295 entidades productivas.

NACIONAL FINANCIERA	AÑO 2000	AÑO 2006
TOTAL DE EMPRESAS APOYADAS	15,722	743,295
EMPRESAS ATENDIDAS POR EMPLEADO	8 EMPRESAS POR EMPLEADO	714 EMPRESAS POR EMPLEADO
CARTERA DE CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO	18,720 MILLONES	49,725 MILLONES
PORCENTAJE DE CRÉDITO DIRIGIDO A LA PYME	MENOS DEL 50% DEL MONTO TOTAL	CASI EL 85% DEL MONTO TOTAL
MONTO PROMEDIO POR OPERACIÓN	400 MIL PESOS POR CRÉDITO	80 MIL PESOS POR CRÉDITO
CARTERA VENCIDA	3.70%	0.80%
NIVEL DE CAPITALIZACIÓN	6.75%	-----

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

La información contenida en el cuadro anterior se extrajo del Informe Anual de Actividades de Nacional Financiera para el año 2006, por lo que cabe destacar que se detectaron algunas observaciones:

- 1.- Es importante aclarar que en el informe en cita se habla del número de “empresas atendidas” para el año 2000 en tanto para el año 2006, se especifica que es el total de entidades productivas apoyadas con “diversos servicios”. Por lo anterior para 2006 se contabilizan los servicios telefónicos y electrónicos que brindaba la institución y no la inclusión real y efectiva en alguno de los programas de fomento.
- 2.- Al hablar del aumento del número de empresas atendidas por empleado se enfatiza que la institución cumple con los estándares internacionales sin especificar el nivel de apoyo y atención brindada a cada empresa.
- 3.- En el informe se destaca que al final del año 2006, el monto de operación de la institución se redujo en un 80% no aclarando el número de empleados a nivel nacional que fueron liquidados.
- 4.- Al inicio del informe se explica el déficit que presentaba la institución al inicio de la administración y a partir de esto, cuando se aborda el tema de la Cartera Vencida se verifica que en términos porcentuales disminuyó el nivel de deuda

en un 78% a lo largo del sexenio y que, al cierre del mismo, se encuentra reservada en más del 300%.

5.- En seguimiento al punto anterior, se asienta que tras varios años de registrar pérdidas como la correspondiente al año 2000, por más de 4 mil millones de pesos, Nacional Financiera registró en esos últimos años utilidades netas por 1,792 millones de pesos. Incluso el entonces Director General Mario Laborín, señala como logro institucional el que los trabajadores recibieran la proporción de utilidades correspondiente.

6.- Con respecto al nivel de capitalización es de observarse que a principios del año 2001 se consideraba que la institución se encontraba en quiebra al mostrar un índice por debajo del mínimo requerido a nivel mundial²⁰⁰.

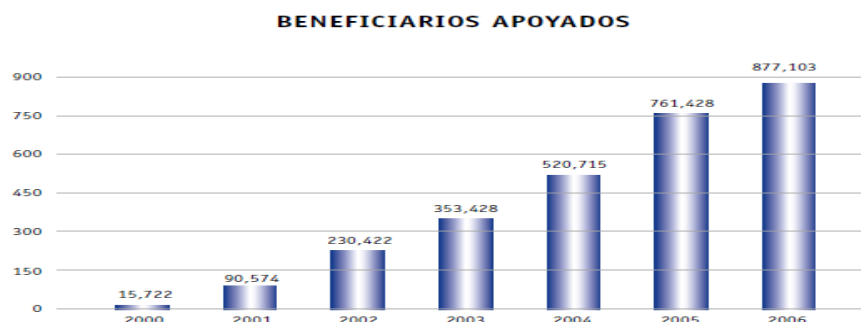
Como se señaló con anterioridad, tras diez años con pérdidas en el gasto destinado a la operación, Nacional Financiera cumplió cuatro años consecutivos con utilidades netas sin embargo, más que hablar de una administración eficiente de recursos se realizó un recorte excesivo en la plantilla del personal, lo que permitió reducir el gasto corriente. La innovación más obligada que deseada estribó en el acceso a los servicios otorgados por Nacional Financiera vía electrónica así, el 98% de las operaciones con intermediarios financieros se realizaban por este medio, lo que facilitó e incrementó el número de empresas apoyadas de 8 a 441²⁰¹.

A partir de lo anterior y no obstante las salvedades de los datos publicados por la institución al cierre de la administración 2000-2006; la institución informa que si se suma al total de empresas apoyadas el total de personas físicas atendidas la cifra final se eleva a 877,103 sin embargo, no se especifica el programa de

²⁰⁰ De acuerdo al documento emitido por la Auditoría Núm. 151 referente a la Coordinación de la Política de la Banca de Desarrollo se precisa que en el Documento Consultivo Visión General del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, emitido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea el 31 de mayo de 2001, se precisa que el índice de capitalización representa la fortaleza financiera de la institución para soportar Pérdidas no Esperadas (UL) en función de su perfil de riesgo. Un adecuado volumen de capital mejora la estabilidad financiera del banco, y seguridad a clientes e inversionistas. El índice de capitalización a nivel internacional es de 8.0 en tanto a nivel nacional es de 10.0

²⁰¹ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Op. Cit.

apoyo ni el impacto del mismo quedando el desglose proporcional por año de la siguiente manera:



Fuente: Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

No obstante lo señalado en la tabla anterior, como se aprecia en las cifras que se presentan en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, en su capítulo 3 “*Diagnóstico del Sistema Financiero*”; el crédito que otorga la Banca de Desarrollo también decreció ejemplo de esto se observa al comparar el saldo al final de cada período, ya que en el 2000 representaba el 7.2% del PIB total en tanto en el 2005 alcanzó tan solo el 5.2%²⁰².

En el caso del sector industrial pasó del 2.5% del PIB en 2000 a 1.2% en 2005 reflejando cifras, en pesos nominales, de \$34,980 millones de pesos a \$22,795 millones, respectivamente²⁰³. Es importante destacar que el caso del sector terciario no se analiza en virtud de que no es materia de financiamiento para la banca de desarrollo.

El eje rector que guía el funcionamiento de Nacional Financiera desde su creación es el apoyo brindado a sectores y segmentos relegados del crédito proveniente de la banca comercial. Funciona como banca de segundo piso al trabajar en coordinación con los intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

En 2003 por ejemplo, canalizó 82 mil millones de pesos a las empresas, lo que representó un incremento del 67% en relación con el 2002 y, de acuerdo con

²⁰² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006. México 2002. “Diagnóstico del Sistema Financiero”. Op Cit.

²⁰³ *Ibíd.*

los indicadores de desempeño, casi el 80% impactaron en la pequeña y mediana empresa. El apoyo brindado a través del financiamiento, capacitación y asistencia técnica, abarcó para 2003 a 353 mil empresas, es decir, 20 veces más que las atendidas, con los mismos servicios, un año antes²⁰⁴.

El incorporar tecnología de punta no aseguraba el acercamiento de nuevos empresarios pues muchos de éstos desconocían la existencia de instituciones de gobierno dedicadas a impulsar la creación de nuevas empresas. La falta de difusión masiva y de programas de asesoramiento donde se explicara quien era Nacional Financiera, cómo funcionaba y cómo podían acceder a dichos programas de apoyo, fueron la causa primordial del poco impacto reflejado en la economía nacional. Informar el número de empresas que realizaron una llamada para preguntar o la consulta electrónica del portal de la institución, no refleja de manera fehaciente la injerencia directa de la misma para impulsar el desarrollo y la consolidación de dicho nicho empresarial al interior del mercado.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo de la cual es miembro México, enalteció el “Piso Financiero” de Nacional Financiera como el más moderno de toda América Latina que al operar junto con la implementación de la “fábrica electrónica de crédito” agilizaba la atención y cobertura de la pequeña y mediana empresa del país. El 100% de los procesos de la institución en materia de negocio y soporte estaban certificados bajo la norma ISO 9001:2000. Internacionalmente, era reconocida por sus proyectos de servicios electrónicos dirigidos a las PYMES cuyo propósito era proporcionar información y promover el vínculo entre regiones y sectores productivos²⁰⁵.

La misión y visión de la institución se reestructuraron y adecuaron a lo que demandaba el contexto internacional a fin de impulsar, de forma progresiva, el desarrollo de la PYME a través del financiamiento, capacitación y asistencia

²⁰⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006. México 2002. “Diagnóstico del Sistema Financiero” pag.49. De acuerdo con los datos presentados por el pronafide se estima que para el año 2000 dos terceras partes de la inversión total se financiaron por fuentes alternativas.

²⁰⁵ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), <http://www.alide.org.pe/>. Última consulta 11 de marzo de 2007.

técnica. No obstante, la mayoría de las estrategias determinadas se definieron a partir de perspectivas mundiales y/o novedades más que a las necesidades nacionales. Éstas se agrupaban en cuatro²⁰⁶:

- La orientación de las actividades a las necesidades y demandas del cliente. Lo que implicaba era mejorar la atención y trato al cliente destacando sus necesidades y elaborando un programa de atención personalizada.
- Proveer financiamiento, capacitación y asistencia técnica. Como su nombre lo indica, era proporcionar más y mejores productos enfocados al universo de estas empresas.
- Fomentar e impulsar el desarrollo de la PYME actuando como banca de segundo piso. Valerse de los mecanismos de atención de la banca comercial para atender las necesidades de las empresas al fungir como aval. No obstante lo anterior, es importante destacar que al funcionar como banca de primer piso se eliminaba la intermediación y, por ende, se reducía la tasa de interés al asumir el riesgo de cada empresa.
- Trabajar para consolidar su estructura financiera y alcanzar la autosuficiencia²⁰⁷. Elaborar estrategias que le permitieran ser autosustentable; sin perder el objetivo para el cual fue creada buscando constantemente reducir el gasto corriente e incrementar la eficacia de sus operaciones.

Los objetivos previamente trazados contemplaban:

- Facilitar el acceso de las PYMES a los servicios de desarrollo que prestaba Nacional Financiera
- La canalización oportuna de créditos al sector privado.

²⁰⁶ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Op. Cit.

²⁰⁷ *Ibíd.*

- Operar con base al criterio de racionalidad y eficiencia que permitía mantener las finanzas sanas²⁰⁸.

Resulta pertinente aclarar algunos puntos abordados sólo formalmente pero que ya al interior del contexto contemplaban algunas variaciones y aclaraciones para su mejor comprensión. Cuando hablamos del financiamiento abordamos el tema del ahorro el cual, en términos reales, no era canalizado como crédito empresarial sino, más bien, como gasto público provocando la disminución de la inversión interna, el aumento de las tasas de interés, mínimas utilidades y, finalmente, nula competitividad nacional. Es por ello que se debe ampliar la cobertura de los programas de fomento y financiamiento para fortalecer el ciclo ahorro-inversión-crecimiento. El sistema financiero, así, brindará apoyo eficaz y eficiente, mediante las instituciones de banca de desarrollo, al aparato productivo nacional y logrará consolidarse sólo con la implementación de programas eficientes y reales.

De ello se deriva la necesidad de encauzar el papel central de la banca comercial como prestadora de recursos crediticios, fundamentalmente, hacia la pequeña y mediana empresa. Los intermediarios no bancarios, así como los bancarios deben ofrecer más instrumentos financieros para el ahorrador y el demandante de crédito impulsando, por tanto, la sana competencia así como un mejor servicio.

La banca comercial no estaba y no está interesada en atender a las pequeñas y medianas empresas debido a la excesiva regulación bancaria, las estructuras organizacionales rígidas y, en especial, porque obtienen mayores ingresos por el uso de tarjetas de crédito. El costo que asume al otorgar crédito a una empresa no consolidada es mayor que el que adquiere con el uso del dinero plástico.

La banca de desarrollo, por su parte, está sujeta a otorgar financiamiento a todos aquellos sectores relegados por los intermediarios financieros privados, es decir, cubre los huecos o las imperfecciones del mercado para asegurar la

²⁰⁸ Nacional Financiera, <http://www.nafin.gob.mx>. Op. Cit.

igualdad de oportunidades a la pequeña y mediana empresa en sus necesidades de inversión y desarrollo, mediante políticas dirigidas a elevar su eficacia de crédito. No obstante, el problema real para acceder a los servicios de financiamiento era el desconocimiento de estos mecanismos de apoyo por la mayoría de las PYMES, así como por la barrera impuesta por la tramitología.

El riesgo crediticio que asume la banca al otorgar un crédito a la pequeña y mediana empresa es mayor en comparación con el de la gran empresa, no obstante, la capacidad de crecimiento y de impacto económico es mayor en las primeras que en empresas ya consolidadas. En nuestro país, generalmente se financian proyectos seguros que garantizan el pago total del adeudo en menor tiempo dejando fuera de estos recursos a empresas con márgenes amplios de crecimiento. Al apoyar la creación de nuevas empresas también se garantiza la creación de nuevos empleos, el fortalecimiento de la economía nacional y la sana competencia entre productos extranjeros y nacionales.

4.1.4 Impacto de los Programas de Apoyo de Nacional Financiera en el periodo del 2001-2006.

Para abordar el tema del impacto de los programas implementados por Nacional Financiera es importante establecer el universo de pequeñas y medianas empresas que operaban a nivel nacional y la derivada correlación entre ambos. A partir de esto, se tomó como base las cifras que se presentan en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que en su capítulo 3 *“Diagnóstico del Sistema Financiero”* destaca que alrededor de 700,000 empresas en nuestro país eran pequeñas y medianas en el sexenio en comento.

Como siguiente punto y a fin de establecer el marco circunstancial en el que operaban estas empresas en el periodo antes referido, se necesita destacar las fuentes y usos de los recursos financieros en la economía nacional al inicio del año 2000 y al cierre del 2006.

FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA ECONOMÍA		
FUENTES Y USOS	2000	2006
INGRESOS PETROLEROS	37% DEL TOTAL DEL PIB	40% DEL TOTAL DEL PIB
RECURSOS TRANSFERIDOS AL SECTOR PÚBLICO	40%	35.90%
RECURSOS TRANSFERIDOS A FINANCIAR EMPRESAS	20.10%	16.40%
RECURSOS TRANSFERIDOS A LOS HOGARES	8.9 %	13.5%

FUENTE: Revista Economía, Vol. 6 núm. 17 "El Financiamiento a las PYMES en México: La experiencia reciente. Ramón Lecuona Valenzuela. Pág. 69

De la tabla anterior se puede observar que la notable recuperación del financiamiento dirigido a las empresas es directamente proporcional al repunte de las exportaciones manufactureras, la aceleración de la economía, el aumento de los ingresos de las divisas (precio del crudo y remesas) y la disminución de la demanda de fondos por parte del sector público.

A fin de complementar lo anterior, se observa el financiamiento que el Sistema Bancario otorgó a la PYME destacando que la canalización de recursos en el año 2000 ascendía al 17.3% del PIB total en comparación con el 13.7% alcanzado al cierre del 2005. El saldo en pesos pasó de \$949,511 millones de pesos a \$1, 146,256 en los mismos años²⁰⁹.

La canalización de recursos para el sector industrial en el año 2000 representaba el 13.2% del PIB el cual disminuyó al 8.2% en el año 2005; pasó de \$185,283 a \$1, 586,615 millones de pesos respectivamente. El sector servicios, por otra parte, representaba el 6.3% en el 2000 en tanto para el 2005 sólo alcanzó el 4.1% reflejando las cantidades de \$218,686 y \$220,043 millones respectivamente²¹⁰.

A finales del año 2005, en nuestro país operaban 29 instituciones de banca múltiple que en conjunto, presentaban activos por valor de \$2,248,374.0 millones de pesos de los cuales cinco bancos concentraban el 80.7% de los mismos²¹¹:

²⁰⁹ Boletín Estadístico. Banca Múltiple, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Extraído del Portal de Internet: <http://www.cnbv.gob.mx>. Última consulta diciembre 2005.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Véase "El Financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente", Op. Cit.

No.	BANCO	CANTIDAD
01	BBVA Bancomer	\$543,679.1
02	Banamex	\$467,553.7
03	Santander Serfin	\$372,217.8
04	HSBC	\$251,610.8
05	Mercantil del Norte	\$179,038.1
SUBTOTAL		\$1'814,099.5

En seguimiento a lo anterior y, a fin de visualizar el impacto de la concentración de los recursos destaca que el 42% de la cartera de crédito estaba colocada en actividades empresariales y comerciales. Sin embargo, el 60% del total de la cartera comercial se concentraba en los 50 mayores acreditados de cada banco, casi el 70% en los 100 más grandes y 81% en los 300 más importantes. A partir de las cifras anteriores, se deduce que un máximo de 19% del total de la cartera comercial se encontraba disponible para asignarse a las pequeñas y medianas empresas²¹².

De acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 que presentó Nacional Financiera, el número de empresas beneficiadas por dicha institución pasó de 15,722 en el año 2000 a 562,722 en 2005. Para el año 2001 por ejemplo, el Programa de Cadenas Productivas benefició a 32,561 empresas en tanto los diferentes programas de Capacitación de la serie de Cultura Crediticia permitieron duplicar las empresas atendidas de 3,537 en el año 2000 a 28,745 empresas para 2001²¹³.

En ese mismo año y a fin de masificar el crédito, la institución desarrolló áreas de atención utilizando diversos canales de distribución de productos de menor costo y de promoción proactiva. A la par de estas acciones se establece el canal de internet y el centro de atención telefónica.

Los resultados alcanzados en los años 2002 y 2003 fueron de 90,574 y 230,422 empresas atendidas respectivamente, resultados que se obtuvieron derivados de los programas de Cadenas Productivas, la consolidación del

²¹² Véase “El Financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente”, Op. Cit.

²¹³ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

programa de Capacitación y Asistencia Técnica y el seguimiento a los servicios electrónicos²¹⁴.

En el año 2002, por ejemplo, se crea y desarrolla la Red de Promotores externos que opera a nivel nacional dando paso con esto a la Fábrica Electrónica de Crédito.

Para el año 2004 el número de empresas apoyadas alcanzó 429,136 de las cuales 240 mil recibieron Capacitación y Asistencia Técnica programa que se extendió y masificó a todo el espectro de PYMES que operaban en el mercado nacional.²¹⁵

Para el año 2005, la institución siguió determinadas estrategias para masificar los productos y servicios a todas las PYMES que se pueden clasificar en seis acciones básicas:

- Se crea el esquema de Cadena Productiva permitiendo masificar los apoyos.
- Masificación de cursos de capacitación los cuales abordaban no sólo temas de crédito sino de administración y manejo de los flujos de efectivos.
- Trabajo coordinado con otras dependencias de la administración pública de las que sobresalen: SFP, SHCP, SE, INFONAVIT, SCT, entre otras.
- Empaquetamiento del programa de garantías con los programas de bancos.
- Creación de diversos productos dirigidos a los intermediarios financieros especializados.
- Se crea el programa de Microcrédito²¹⁶.

Por otra parte es importante destacar que del 100% del crédito otorgado al Sector Privado para el año 2000 el 49% del mismo se destinó al apoyo a mipymes en tanto para el año 2005, se canalizó el 82% del total del mismo, lo

²¹⁴ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

²¹⁵ *Ibíd.*

²¹⁶ *Ibíd.*

que sumó un total de 140,466²¹⁷. De igual forma, para 2001 Nacional Financiera trabajaba con siete intermediarios financieros ejecutando el programa de garantías sin embargo, para el 2005 se integró en dicha operación a 21 intermediarios lo que corresponde al 98% de la banca en México²¹⁸.

El incremento en el apoyo brindado por la institución obedece en gran medida a la masificación en el otorgamiento del crédito alcanzado gracias a la simplificación del proceso crediticio, la consolidación del programa de Cadenas productivas, la inclusión de sectores olvidados como son vivienda, transporte y construcción, la incorporación de la totalidad de la llamada banca comercial, la creación de productos especializados en intermediarios financieros y, no menos importante, la consolidación del Sistema Nacional de Garantías.

A continuación se presenta una tabla en la que se desglosa por programa, el monto total de crédito y garantías que Nacional Financiera destinó al sector privado al cierre del año 2006. Además de establecer las cantidades asignadas por programa, se informa el número de beneficiarios del sector privado atendido a partir del monto asignado para cada programa.

MONTO DE CRÉDITO Y GARANTÍAS AL SECTOR PRIVADO 2006		
PROGRAMA	MILLONES DE PESOS 2006	BENEFICIARIOS DEL SECTOR PRIVADO APOYADOS CON CRÉDITO Y GARANTÍAS
CADENAS PRODUCTIVAS	103,268	15,129
EQUIPAMIENTO	1,091	971
MICRONEGOCIOS Y MICROCRÉDITO	4,554	556,990
DESCUENTO TRADICIONAL	16,517	1,879
CONSTRUCCIÓN	4,394	408
CRÉDITO DE SEGUNDO PISO	129,824	575,377
CRÉDITO DE PRIMER PISO	855	54
TOTAL DE CRÉDITO	130,679	575,431
GARANTÍAS Y CRÉDITO INDUCIDO	39,795	67,631
TOTAL FOMENTO SECTOR PRIVADO	170,474	643,062

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

²¹⁷ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

²¹⁸ *Ibíd.*

Para el año 2006, se buscó básicamente, consolidar y continuar con los programas garantizando crecimiento y rentabilidad de la cartera y, la participación constante de los intermediarios financieros. A partir de esto y con base en los principios establecidos por el gobierno en turno, se cumplen dos objetivos primordiales de la Banca de Desarrollo que son la complementariedad a la banca comercial y la generación de productos autosustentables. Sin embargo, para el que suscribe el presente trabajo la complementariedad no debiera ser un objetivo primordial pues su objeto de atención, su visión, misión y objetivos distan de ser las mismas de la banca comercial.

En seguimiento a las estrategias planteadas el sexenio precedente (1996-2000), se buscaba, de manera al menos retórica, crear un esquema de financiamiento que permitiera el desarrollo integral de las empresas, el cual incluyera inyección de recursos para capital de trabajo, asistencia técnica, estrategias de comercialización de los productos, innovación y, apoyo para la competitividad de la misma al interior del mercado nacional.

Las estrategias que se siguieron en el año 2006, fueron las siguientes:

- 1.- Estandarizar el Sistema Nacional de Garantías estableciendo principios generales,
- 2.- Crear vías para incluir la participación de intermediarios financieros bancarios y especializados,
- 3.- Dar seguimiento y continuidad al Programa de Apoyo Integral a la Microempresa,
- 4.- Ampliar la oferta de los denominados cursos de capacitación y,
- 5.- Elaborar y establecer los convenios necesarios para que la fábrica de Crédito de Nacional Financiera fuese el originador de crédito a nivel nacional de la pequeña y mediana empresa,
- 6.- Ejecutar los programas de financiamiento a la exportación mediante las Cadenas Productivas Internacionales.
- 9.- Dar seguimiento y continuidad al Programa de Apoyo Integral a la Microempresa.

De manera general el financiamiento total otorgado por Nacional Financiera a la pequeña y mediana empresa al cierre del año 2006, en comparación con los recursos destinados al sector público y a cubrir las funciones de agente financiero, quedan como a continuación se describe:

FINANCIAMIENTO TOTAL A PYMES 2006	
CONCEPTO	
SECTOR PRIVADO	170,474
SECTOR PÚBLICO	3,601
TOTAL OPERACIÓN PROPIA	174,075
AGENTE FINANCIERO	29
TOTAL PROGRAMAS DE FOMENTO	174,104

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

No obstante las cifras señaladas en el Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera y, derivado del estudio realizado para la ponencia “Contribución de la Banca de Desarrollo Mexicana al Financiamiento Bancario a Empresas” (antes citado), se observa que ni la Banca de Desarrollo ni la Comercial brindan financiamiento a empresas con menos de dos años de apertura concentrando el recurso en aquellas cuya operación anual supera los 15 años. A partir de esto, se concluye en dicho estudio que “(...) pareciera que la banca de desarrollo no necesariamente mejora el acceso de los deudores más jóvenes al mercado de crédito bancario”²¹⁹.

Otro indicador representativo de la situación de las PYMES en el sexenio en comento es el número de empresas apoyadas con financiamiento a través de las Cadenas Productivas que se describe en la siguiente tabla:

INDICADOR	META PROYECTADA	META REAL	PORCENTAJE CUMPLIMENTADO
Empresas apoyadas 2002	9,900	22,742	253
Empresas apoyadas 2003	50,000	45,161	106
Empresas apoyadas 2004	60,700	23,647	43
Empresas apoyadas 2005	30,000	35,369	123

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Nacional Financiera, pag.289

²¹⁹ Véase el documento “Contribución de la Banca de Desarrollo Mexicana al Financiamiento Bancario a Empresas”, ponencia del Ciclo de Conferencias y Mesas de Análisis “El papel de la Banca de Desarrollo” presentada ante la H. Cámara de Diputados por el Dr. Marco Alberto Huidobro Ortega, el 18 de mayo del año 2011 <http://www3.diputados.gob.mx/.../PONENCIA>. Última consulta 16 de junio del año 2013.

El apoyo a través de Cadenas Productivas es de suma importancia porque al apoyar a una empresa directamente se apoya a toda la llamada línea de producción ascendente y descendente, multiplicando con esto, el número real de empresas beneficiadas.

A la par del cuadro anterior, se cuantificó el crédito otorgado a dichas empresas vía el programa de Cadenas Productivas:

INDICADOR	META PROYECTADA	META REAL	PORCENTAJE CUMPLIMENTADO
Crédito otorgado 2002	8,600	13,860	178
Crédito otorgado 2003	30,000	33,991	115
Crédito otorgado 2004	48,850	77,107	164
Crédito otorgado 2005	80,000	80,605	107

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Nacional Financiera, pag.291

Así se observa que en dicho periodo Nacional Financiera aportó a nivel nacional el 54% del mercado de factoraje y proporcionó diversos cursos entre los tres principales sectores concentrando el 48% de los mismos, el sector comercio, el 34% el sector servicios y el restante 18% para el sector industrial en el periodo comprendido del 2001 al 2005²²⁰.

El número de empresas que se benefició con los diversos servicios de capacitación y asistencia técnica pasó de 29,794 mil en el año 2001 a 99,366 mil empresas para el 2005. No obstante las cifras descritas, resulta importante destacar que en 2004 se apoyó a 211,191 empresas lo que representó una reducción para 2005 que se debió principalmente a la especialización de los cursos reduciendo el número de los mismos y haciéndolos más específicos²²¹.

En esta vertiente resulta importante destacar la misma distribución de cursos por parte de la institución pero en relación con el tema de este trabajo de investigación es decir, dirigidos a la pequeña y mediana empresa. Así y con base en el informe antes mencionado, se observa que el 96% de las empresas

²²⁰ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

²²¹ *Ibidem*.

beneficiadas son clasificadas como microempresas en tanto la pequeña concentró el 3% y la mediana sólo el 1% de los mismos²²².

Otro dato imprescindible a considerar en este apartado se deriva de la inclusión de nuevas herramientas tecnológicas utilizadas por la institución es decir, el portal de internet mediante el cual Nacional Financiera buscó masificar dichos productos. Del 100% de empresas beneficiadas el 32% accedió mediante el portal de internet²²³, el cual mantuvo su crecimiento del 101% por año en el periodo antes mencionado.

Asimismo, es importante considerar que de la totalidad de empresas que accedió a los servicios de Nacional Financiera el 42% buscaba financiamiento en tanto el restante 58% se dividió entre capacitación, cadenas productivas, red de negocios, etc.²²⁴

Al cierre del 2005, de la totalidad de empresas que atendió Nacional Financiera el 42% recibió financiamiento, el 35% capacitación y asistencia técnica y el 23% restante servicios electrónicos²²⁵.

En términos comparativos, la cantidad de empresas apoyadas pasó de 15,722 para el 2000 a 562,722 en el 2005 y 743,295 en 2006. De esta última cifra, 509,254 recibieron financiamiento²²⁶. De igual forma, el financiamiento otorgado al sector público aumentó de 17,981 MDP en el 2000 a 140,455 MDP al cierre de 2005²²⁷.

A partir de lo anterior y a fin de establecer de manera más clara los niveles alcanzados durante el periodo del 2001 al 2005, se presenta la siguiente tabla:

²²² Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

Indicadores Anuales	Metas				
	2001	2002	2003	2004	2005
Empresas con acceso a productos NAFIN	90,574	230,442	353,428	429,136	562,722
Créditos al sector privado (MDP)	25,069	48,941	82,162	116,384	140,455
Mezcla de crédito por segmento (PYMES)	64%	74.5%	78%	80.3%	82%

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Nacional Financiera, pag.1284,1286, 1287, 1289 y 1290.

Asimismo y a fin de establecer el cumplimiento de los programas de financiamiento en el periodo antes citado se presenta la siguiente tabla:

INDICADOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crédito total otorgado (MDP)	68,479 88%	92,077 156%	95,181 102%	146,897 110%	154,804 93%	174,104 113%
Crédito al sector privado (MDP)	25,121 94%	49,064 168%	82,162 123%	116,384 113%	140,455 94%	170,474 118%

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Nacional Financiera, pag.1294

Es importante destacar que se tenía programado alcanzar un financiamiento dirigido al sector privado de 150 mil millones de pesos no obstante, la meta se rebasó en un 13% al llegar a los 170.5 mil millones de pesos al cierre del 2006, debido en gran medida a la masificación y promoción de los programas antes referidos. Para fines de 2006, Nacional Financiera proporcionó programas de apoyo a un total de 743,295 micro, pequeñas y medianas empresas.

A la par y como otra solución a los programas de las PYMES, el programa de garantías pasó de 1,536 MDP en 2000 a 39,794 para 2006, en tanto el crédito dirigido al sector privado aumentó de 18,300 MDP a 170,474 MDP, respectivamente²²⁸.

4.1.4.1 Otorgamiento de Crédito de la Banca de Desarrollo.

En el presente apartado se aborda el tema del otorgamiento del crédito de Nacional Financiera a la pequeña y mediana empresa al cierre del año 2006; lo anterior a fin de observar en términos numéricos el comparativo entre el monto

²²⁸ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006: Informe que comprende del 01-Diciembre-2000 al 31- Diciembre de 2005 Nacional Financiera, Op. Cit.

total designado para crédito y el canalizado al sector privado. Asimismo, en la siguiente tabla se destaca el nivel de cumplimiento del programa de crédito y el nivel de cumplimiento del programa de crédito al sector privado. A partir de lo anterior y al analizar las cuatro variantes anteriores, se observa si el diagnóstico elaborado al inicio del año antes citado corresponde a las necesidades reales del sistema económico.

INDICADORES PROGRAMÁTICOS	
INDICADOR	AÑO 2006
CRÉDITO TOTAL OTORGADO (MDP)	174,104
CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE CRÉDITO DEL PERIODO	113.3
CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO (MDP)	170,474
CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO	117.6
INVERSIÓN DE CAPITAL DE RIESGO (MDP)	146
CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN EN CAPITAL DE RIESGO	85.8
GASTO CORRIENTE EJERCIDO (MDP)	1,091
CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA ANUAL DE GASTO CORRIENTE	92
UTILIDAD NETA/ CAPITAL CONTABLE (% ANUALIZADO)	7
UTILIDAD NETA/ ACTIVO TOTAL	0.4

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

A partir de lo anterior, resulta pertinente e ilustrativo destacar la cantidad de recursos que las Entidades que integran a la Banca de Desarrollo, destinaron como crédito al sector público y al privado. Tomando datos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2006-2012, se estima que para 2005 la banca de desarrollo destinó \$278,804 millones para el otorgamiento de crédito utilizándose de la siguiente manera²²⁹:

PORCENTAJE	CANTIDAD	DESTINO
9.7%	\$26,946 millones	Sector Público
90.3%	\$251,858 millones	Sector Privado

A partir de estas cifras y de manera muy general, se establece que se dio pleno cumplimiento al principio rector de la banca de desarrollo que es canalizar “preponderantemente” recursos a la actividad privada sobre la actividad pública. En este punto, es importante destacar que sólo tres entidades de la banca de desarrollo concentraron tres cuartas partes es decir, el 76% del total destinado para otorgamiento de crédito.

²²⁹ ANAYA Mora, Miguel Luis. *La Banca de Desarrollo en México*, Op. Cit.

En esta vertiente, Nacional Financiera destinó recursos para otorgamiento de crédito por un total de \$126,124 millones concentrando el 45.2% del total no obstante, la recuperación de cartera fue de \$127,028 millones representando el mismo 45.2%, el financiamiento neto total fue negativo en \$904 millones es decir, el 45.2% del total. Con respecto a su misión y visión, la institución cumplió de manera general con lo establecido al incrementar el crédito al sector privado destinándole el 90.7% en tanto al público sólo se le canalizó el 9.3% restante²³⁰.

El total de financiamiento canalizado al sector público se realizó en el primer piso en tanto que al sector privado, por la misma vía, se otorgó el 0.6% lo que por consiguiente significa que el restante 99.4% se canalizó vía el segundo piso.

Para entender de manera más concreta el impacto de los recursos destinados al otorgamiento de crédito es necesario considerar el impacto que tienen en el número de empresas beneficiadas que alcanzó un total de 429,136 de las cuales 138,806 recibieron financiamiento directo, 793 fueron apoyadas con garantías, 211,191 recibieron capacitación y asistencia técnica y, las restantes 78,346 accedieron a los servicios del portal y recibieron información de pagos²³¹. Al derivar estas cifras a los diferentes sectores la distribución se realizó de la siguiente manera: el sector industrial abarcó el 52% del total de crédito y garantías, el comercio el 27% y servicios absorbió el restante 21%²³².

Del total de empresas beneficiados con financiamiento directo (138,806) 124,020 eran microempresas, 7,945 pequeñas y 6,841 medianas empresas. Derivado de esto, el sector industrial abarcó el 38% de la captación de recursos, el comercial concentró el 48% en tanto el de servicios contrajo el 14% faltante²³³.

²³⁰ ANAYA Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, Op. Cit.

²³¹ *Ibidem*.

²³² *Ibidem*.

²³³ *Ibidem*.

Para la canalización de los recursos la institución se valió de los programas de Cadenas Productivas y de Obra Pública que en conjunto concentraban el 76% del crédito otorgado en segundo piso. Así, el primer programa canalizó el 55% en tanto el segundo de estos abarcó el 21.3% adicional²³⁴.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 2006	
PROGRAMAS DE APOYO	2006
FINANCIAMIENTO	509,254
CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA	166,780
SERVICIOS DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL	67,261
TOTAL DE EMPRESAS BENEFICIADAS	743,295

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

De la tabla anterior se desprenden algunos puntos descritos en el informe Anual de Nacional Financiera, en el que luego de enunciar las cifras alcanzadas al final del 2006, se realizó una observación destacando que la meta proyectada para ese año no rebasaba la cifra de los 600,000 beneficiarios sin embargo y como ya se señaló se llegó a las 743,295 empresas apoyadas. Siguiendo el texto, lo anterior es una muestra de los beneficios alcanzados a partir de la masificación de los servicios y la inclusión del telemarketing y los servicios de internet y telefonía; no obstante de manera particular, se considera que no se realizó un estudio de campo factible en el que se determinara el espectro de empresas que requerían apoyo ni se determinaron los alcances instituciones por lo que las cifras son un considerando factible no real.

En términos generales y a fin de identificar el papel que el Sistema Financiero de Fomento tuvo en el periodo seleccionado en este trabajo, se puede observar que dicho crédito entre los años 2000 y 2005 aumento sustancialmente al pasar de \$190.2 mil millones de pesos a \$278.8 mil millones. Es importante destacar que la canalización de crédito al sector público disminuyó al pasar del 45% del total al 9.7% en tanto el destinado al sector privado aumentó del 55% al 90.3%²³⁵.

²³⁴ ANAYA Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, Op. Cit.

²³⁵ *Ibíd.*

Con base en el tema que nos ocupa y de acuerdo a este análisis del Sistema Financiero de Fomento, para el año 2000 Nacional Financiera se encargó de canalizar el 40.7% del total de recursos otorgados vía créditos en tanto para 2005 aumentó su participación hasta alcanzar el 45% del mismo²³⁶.

La segunda institución con mayor participación en el monto de crédito otorgado es Bancomext quien para el año 2000 absorbió el 20.1% en tanto para 2005 fue sólo del 13.7%. Al conjuntar su participación con la de Nacional Financiera, la cantidad de recursos destinados al crédito pasó de \$117,112 millones en el año 2000, a \$164,352 millones para el sector industrial. En el mismo periodo, la recuperación de cartera pasó de \$120,951 millones en 2000 a \$164,730 millones en 2005 lo que representa que el financiamiento neto a dicho sector pasó de \$3,839 millones negativos en 2000 a \$378 millones negativos en 2005²³⁷.

En el desarrollo de las facultades la banca de desarrollo obtiene y ejerce recursos en los mercados de dinero y capitales interno y externo y en este punto resulta importante destacar que en el año 2005 los recursos contratados ascendieron a \$537,417 millones de pesos, de los cuales el 68% provenía del mercado nacional en tanto el restante 32% de financiamiento externo²³⁸.

Del total de la deuda asumida por la banca de desarrollo al cierre de 2005, Nacional Financiera absorbió el 40.2% seguida por Banobras con el 23.5%; en esta misma vertiente, del total del financiamiento interno, la primera absorbió el 37.6% en tanto la otra el 18% del mismo²³⁹.

Las principales fuentes de fondeo de la banca de desarrollo en su modalidad de Agente Financiero del Gobierno Federal eran el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Nacional Financiera era uno de los principales agentes financieros seguido por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Resulta importante destacar que los créditos otorgados bajo esta

²³⁶ ANAYA Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, Op. Cit.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ *Ibidem*.

modalidad al ser otorgados por cuenta y orden del Gobierno, no afectaban directamente las carteras de los bancos.

Nacional Financiera también participaba en la colocación de créditos al exterior que se resumían en colocación de deuda y créditos directos contratados con bancos y otros intermediarios financieros. Así, a finales de 2005, Nacional Financiera absorbió el 45.7% en tanto Banobras alcanzó el 35.4%²⁴⁰.

Para concluir el presente apartado se elaboró una tabla en la que se destaca el cumplimiento de las metas programadas por Nacional Financiera al finalizar la administración del año 2006. Si bien anteriormente se analizó por año el nivel de crédito canalizado en apoyo de las mismas, el porcentaje de cursos realizados y el número de las mismas con acceso electrónico; en ésta se establecen los totales y el porcentaje de pequeñas y medianas empresas atendidas mediante crédito.

CUMPLIMIENTO DE METAS 2006	
INDICADOR	ALCANZADO 2006
TOTAL DE EMPRESAS APOYADAS	743,295
MONTO DE CRÉDITO OTORGADO AL SECTOR PRIVADO (MDP)	170,474
MEZCLA DE CRÉDITO POR SEGMENTO (PYMES)	84%

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

A lo largo del presente trabajo se abordó de manera muy somera el tema de las Garantías, no sólo de la institución objeto de estudio sino más aun como instrumento de fomento económico. El implementar este mecanismo resulta imprescindible si es que se pretende complementar las actividades de la banca comercial y de los intermediarios financieros al ofrecer diversas ventajas entre las que destacan las siguientes:

1.- Incentiva la participación de los intermediarios financieros al absorber una parte del riesgo.

²⁴⁰ ANAYA Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, Op. Cit.

2.- Como su nombre lo indica al garantizar un porcentaje del monto a otorgarse, se delimita claramente el riesgo que asume y por tanto se determina claramente la asignación de recursos.

3.- Permite ampliar el monto del crédito e incluir empresas excluidas del sistema bancario por su tamaño y/o características al absorber el riesgo crediticio que el intermediario financiero no desea cubrir.

4.- Al garantizar la calidad del crédito que otorgan dichos intermediarios financieros fortalece indirectamente la estructura de estos y procura mejores condiciones para los acreditados.

5.- Reduce los costos de operación para el otorgamiento y cobranza del crédito.

6.- Multiplica el efecto y alcance de los recursos públicos.

Como ya se estableció en el capítulo 3 de este trabajo, Nacional financiera opera los sistemas de garantías a fin de atender principalmente a las pequeñas y medianas empresas que representan dos sectores prioritarios y vulnerables de la economía nacional. En términos generales y de acuerdo a un estudio de la banca de desarrollo, en el periodo comprendido del 2000 al 2005 la relación entre el saldo de las garantías al sector privado y la cartera de crédito se incrementó de un 0.5% a un 13% lo que permitió repotenciar el crédito ya que la banca privada utilizó su liquidez para otorgar financiamiento y fortalecer la recuperación de los mismos mediante la cobertura que ofrece el sistema de garantías²⁴¹.

Una vez abordado el tema de las garantías y el nivel de empresas beneficiadas por el acceso al mismo; se presenta la tabla denominada “Red de Promoción de Nacional Financiera” en la que en cinco (05) agregados se establece la cifra alcanzada que la institución destino para cada programa de apoyo al finalizar el año 2006.

²⁴¹ ANAYA Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, Op. Cit.

RED DE PROMOCIÓN DE NAFIN	
PROGRAMA	CIFRA ALCANZADA AL CIERRE DEL 2006
CADENAS PRODUCTIVAS	5,007
CRÉDITOS MEDIANTE FONDOS PYME	13,934
CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA	166,780 PERSONAS CAPACITADAS
SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE INFORMACIÓN (INTERNET, TELÉFONO)	60,000 EMPRESAS ACTIVAS
EUROCENTRO NAFIN	13,481 EMPRESAS ATENDIDAS

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

De lo anterior es importante aclarar que el crédito otorgado por *Fondos PYME* se entiende la suma total obtenida de las aportaciones de las 32 entidades federativas potencializada con los recursos proporcionados por la Secretaría de Economía. El financiamiento a empresas derivado de ese fondo, permitió brindar crédito a 34,370 micro, pequeñas y medianas empresas en todo el territorio nacional.

4.2. PROPUESTA DE MEJORA PARA NACIONAL FINANCIERA.

A partir del desarrollo de los tres capítulos anteriores se buscó ofrecer un marco conceptual, circunstancial y analítico que permitiera definir el problema, reconocer las fallas y proponer algunas soluciones. Este modelo propositivo busca alcanzar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas a partir de instituciones gubernamentales de desarrollo que permitan explotar las capacidades administrativas y proyectivas de las PYMES valiéndose de apoyo financiero, tecnológico y administrativo. La premisa que garantizará la viabilidad del programa es un ambiente favorable y sujeto a un marco normativo adecuado que garantice los derechos de la iniciativa privada a la par de los mecanismos gubernamentales necesarios para implementar políticas de apoyo y autocontrol.

Bajo el marco de los objetivos y estrategias en materia de política económica no es posible insertar e incluir a las PYMES, en igualdad de circunstancias, en el nuevo orden económico plagado de prácticas ilegítimas de competencia, apoyos y transferencias ilegales a las pequeñas y medianas empresas extranjeras. Es tarea gubernamental garantizar el pleno cumplimiento de la ley, la infraestructura necesaria que demanda el sector privado, asistencia técnica

de calidad que promueva el desarrollo empresarial y garantice la inclusión de las mismas al régimen fiscal, entre otras. No se debe mencionar como prioridad el desarrollo de las PYMES si en las políticas y programas anuales y sexenales no se realizan obras y proyectos tendientes a lograr dichos objetivos.

Nuestro país requiere modificaciones estructurales que contemplen las necesidades del universo de empresas que existen, permitan la adecuación de tasas de interés, regulación bancaria que dé certidumbre a los procesos financieros para que, en conjunto, incrementen la penetración financiera a este segmento empresarial. Es necesaria la participación activa y congruente de la banca de desarrollo, la comercial, las organizaciones auxiliares del crédito y de las organizaciones civiles que enfrentan graves desafíos pero que son vitales para ampliar el número de beneficiarios.

La banca de desarrollo debe eliminar esos vacíos innovando, facilitando el acceso al crédito y, creando fondos atractivos y flexibles que respalden e incentiven las operaciones de la banca de primer piso hacia las empresas pequeñas y medianas. Al mismo tiempo, es necesario definir adecuadamente lo que significa una PYME realizando un estudio especializado donde se destaquen sus fortalezas-oportunidades y sus debilidades-amenazas del sector empresarial mexicano.

La reorientación de los servicios de Nacional Financiera hacia el “cliente” implican en términos teóricos un mejor servicio, atención personalizada donde se destaquen necesidades y se estructuren soluciones sin embargo, los verdaderos cambios deben determinarse en el fondo y no únicamente en las formas. Se deben realizar estudios minuciosos, profundos y de alcance para establecer un diagnóstico adecuado y su posible solución.

Al elaborar productos y programas de financiamiento, capacitación y asistencia técnica se tiene que estructurar, a la par, estrategias de difusión masiva, sistemas de captación de empresarios que requieran dicho apoyo y, finalmente, se establezca un programa de seguimiento mediante el cual se monitoree continuamente a cada empresa hasta su consolidación al interior del mercado.

Si bien es cierto que Nacional Financiera funciona, principalmente, como banca de segundo piso, habría que valorar la factibilidad de que ante la poca atención que ofrece la banca privada a la pequeña y mediana empresa, Nacional Financiera retome su papel como institución de fomento y de fortalecimiento del mercado nacional.

Anteriormente, se hablaba de que a partir de la reestructuración de Nacional Financiera, se logró disminuir su gasto corriente; sin embargo, y como se explicó dicho cambio se sustentó en la reducción de la plantilla más que en la autosuficiencia. Convendría realizar diversos programas mediante los cuales la institución sea autosustentable al obtener ganancias de invertir los recursos obtenidos y de trabajar a la par de las pequeñas y medianas empresas para que en la medida en que éstas crezcan y obtengan ganancias también la institución obtenga más recursos y pueda seguir apoyando a más empresas.

Es importante destacar que la banca de desarrollo en nuestro país debe cumplir con los propósitos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo siempre y cuando este plan busque atender las necesidades de nuestro país y no seguir lineamientos o tendencias que a nivel internacional se pudieran vislumbrar como viables pues las características sui generis y circunstanciales son las únicas que podrán reflejar de manera más clara cuál es el problema, qué y cómo se debe de atender. A partir de esto, Nacional Financiera como institución de banca de desarrollo debe inyectar recursos de manera directa eficaz y eficiente a todas aquellas empresas que por su tamaño no son sujetos de apoyo por la banca comercial pero que por su flexibilidad y potencial de desarrollo representan la principal fuente de empleos a nivel nacional.

En este último capítulo y como su nombre lo indica, se abordaron los retos y deficiencias que en términos reales presenta Nacional Financiera frente a las pequeñas y medianas empresas. Después de haber desarrollado los diferentes programas de apoyo que otorga Nacional Financiera y dejando fuera el aspecto teórico; se abordaron las limitantes entre las que destacan la falta de difusión, el limitado número de empresas que tiene acceso a estos programas y, más

grave aún, la falta de conocimiento de las necesidades reales y deficiencias de éste sector empresarial.

Así, Nacional Financiera contempla una amplia gama de programas de apoyo para la pequeña y mediana empresa sin embargo, no existe un esquema de apoyo integral y coordinado que cubra TODAS las necesidades, existiendo diversos campos de acción que no son abordados como la existencia de asesoría legal, de utilización óptima de recursos, de crédito semilla²⁴², entre otros.

Al vislumbrar como actividad primordial, acciones de segundo piso, el alcance real que tiene la institución depende del interés que la banca comercial tenga de financiar y apoyar a la PYME. Las funciones básicas de cualquier institución de banca de desarrollo debieran ser de primer piso al garantizar con esto el apoyo directo, real, eficiente y rápido a todas aquellas empresas que aun cuando no cuentan con el historial crediticio ni con el tiempo necesario de consolidación para solicitar un crédito a la banca comercial; representan innovación, crecimiento, creación de empleos y punta de lanza del mercado nacional.

Si bien es cierto que el riesgo crediticio que asume la banca al financiar a la pequeña y mediana empresa es mayor al de la gran empresa, también es claro que la capacidad de crecimiento y de impacto económico de aquellas es mayor. Son un sector estratégico y por ello, debiera apoyársele de manera integral y sin menoscabo de recursos pues al fortalecerles se incentiva la creación de empleos, la innovación en la producción de bienes y servicios y, no menos importante, la consolidación del mercado interno y el consecuente desarrollo nacional.

Al estudiar el funcionamiento de bancas de desarrollo a nivel internacional, se puede observar que la mayoría de éstas brindan servicios especiales a las empresas emergentes al considerarlas vulnerables al interior del mercado tanto

²⁴² Se entiende como **Capital semilla**: la cantidad de dinero necesaria para implementar una empresa y financiar actividades claves en el proceso de su iniciación y puesta en marcha de un proyecto. Extraído del portal: <http://www.mexicoemprende.org.mx>. Última consulta 16 de septiembre de 2012.

interno como externo y de ahí que destinen programas específicos y directos mediante los cuales les garantizan financiamiento, asesoría y capacitación integral e incorporación de nuevas tecnologías.

En esta vertiente, es importante concluir que se necesita elaborar productos y programas integrales de apoyo, financiamiento, capacitación, asistencia técnica y asesoría a lo largo de todo el proceso de creación y consolidación de la misma. Así, Nacional Financiera debe elaborar Programas integrales, estructurados y concatenados que atiendan las primeras necesidades de las empresas pequeñas y medianas que fortalezcan su creación y garanticen su consolidación al interior del mercado.

A la par de lo anterior, es imprescindible contar con estrategias de difusión masiva y de captación de empresarios a lo largo de todo el territorio nacional que proporcionen información veraz, sencilla y oportuna considerando que muchas de esas empresas son familiares y, por ende, con un nivel bajo de conocimiento de negocios y administración de empresas. La difusión acompañada de asesoramiento personalizado resulta imprescindible para garantizar que el empresario conocerá las ventajas de acceder a los programas de apoyo y se encontrará respaldo por expertos a lo largo de todo el proceso de consolidación.

Con base en la investigación teórica realizada en el presente trabajo, se propone fortalecer el papel de Nacional Financiera como banco de primer piso otorgando recursos directamente e inyectando capital semilla a todas aquellas empresas y/o proyectos cuya rentabilidad y viabilidad impacten en la sociedad y garanticen su reembolso en el mediano y largo plazo.

El conocimiento de esas necesidades es la base para la elaboración e implementación de líneas de acción que garanticen el incremento de la cartera de crédito destinada al sector privado, la apertura de nuevos canales de crédito, la inclusión del total de la banca comercial y de los demás intermediarios financieros y, no menos importante, la masificación del financiamiento a las unidades productivas más pequeñas.

En seguimiento a lo anterior y a fin de establecer un marco prospectivo al cierre del periodo de estudio, se presenta la siguiente tabla en la que se indica en puntos porcentuales la participación de cada uno de los elementos que componían el Sistema Financiero a inicios del año 2007.

Como se observa en la siguiente tabla, al comparar la participación de la banca de desarrollo frente a la banca múltiple la diferencia es de más de 40 puntos porcentuales lo que implica que existe una diferencia similar en el nivel de atención y cobertura alcanzada respectivamente.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO 2007	
BANCA MULTIPLE	50.1
SIEFORES	16.1
SOCIEDADES DE INVERSIÓN	14.6
BANCA DE DESARROLLO	7.5
ASEGURADORAS	5.9
SOFOLES	3.1
OTRAS INSTITUCIONES	2.7

Fuente: Elaborado a partir del Informe Anual de Actividades 2006 de Nacional Financiera

La misma elaboración de las políticas públicas debe reelaborarse y reestructurarse buscando la participación conjunta de la banca pública y la privada a fin de cubrir las necesidades financieras de dicho estrato empresarial. La colaboración entre sector público y privado es una premisa necesaria para garantizar el acceso de las PYMES a los nuevos mercados, a la tecnología, al crédito y a la capacitación.

La pequeña y mediana empresa enfrenta el reto de consolidarse o desaparecer por ello y en el marco de estudio que nos ocupa, resulta imprescindible brindar atención especializada que facilite el acceso al financiamiento, capacitación acorde con sus necesidades y asistencia técnica oportuna. La desregulación es ya una necesidad no una innovación determinante para reducir el costo y tiempo que una PYME invierte en ingresar y consolidarse en el mercado nacional.

CONCLUSIONES

Al cierre del presente trabajo de investigación se puede concluir que en la práctica y después del proceso de privatización y reestructuración por el que ha atravesado nuestro país, el Estado Mexicano no ejerce una rectoría plena en el desarrollo nacional. Se contraviene lo prescrito en el artículo 25 constitucional ya que es a partir de esa rectoría, que se sustenta la intervención del mismo en el ámbito económico.

En esta vertiente y tomando como premisa que es obligación del gobierno llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional para satisfacer las demandas y necesidades de la población, subsanar los huecos que el mercado deja al interior de la economía y garantizar la calidad de vida y las oportunidades para toda la población; se considera que es necesario impulsar una renovación y reestructuración de las instituciones gubernamentales que integran a la Administración Pública Nacional destacando la razón de ser de las mismas y los objetivos a cumplimentar.

A partir de lo anterior, el **desarrollo** debe ser el eje fundamental que guie la creación de políticas públicas y la conformación de las instituciones. Debe existir coherencia y consecución entre la meta, los medios con los que se cuentan y la instrumentación de las actividades, de nada sirve plantearse alcanzar determinado nivel de desarrollo si en los hechos las instituciones no tienen bien definido el qué, el cómo, el cuándo, el por qué, el para qué y con qué. La Banca de desarrollo debe fungir como un instrumento de gobierno que a la par de las políticas públicas y las demás instituciones de gobierno coadyuve para alcanzar el desarrollo nacional. Específicamente, se considera que Nacional Financiera debe cubrir las actividades para las cuales se le constituyó, las necesarias de acuerdo al contexto actual que se vive y, no menos importante, las que le determine el análisis prospectivo.

Es inminente reconocer que hoy día nos enfrentamos a una economía cada vez más competitiva en la que la estandarización de bienes y servicios

incrementa los niveles de calidad a cubrir y que, a partir de esto, Nacional Financiera como parte de la Banca de Desarrollo debe ofrecer programas integrales que promuevan el desarrollo y garanticen la inserción de las empresas en el mercado mundial. Asimismo, se debe reconocer que el sector productivo del país no está realmente preparado para ingresar de manera competitiva en un mercado donde muchas de las empresas extranjeras cuentan con financiamiento y apoyo por parte de sus gobiernos.

Al finalizar el trabajo se realizó un análisis comparativo de lo que se estableció en el planteamiento del problema y las hipótesis por un lado y, lo encontrado en la investigación documental. A partir de lo anterior, podemos concluir que al estar inmersos en un mundo globalizado, nuestro país está obligado a alcanzar los requerimientos de calidad y de competencia que el mercado internacional demanda y para lograrlo se necesita contar con un aparato gubernamental que garantice apoyo y promueva el desarrollo de su aparato empresarial más vulnerable pero con mayor potencial de crecimiento: las pequeñas y medianas empresas.

Al comparar el desarrollo teórico y el análisis de los resultados arrojados al final del sexenio, se encontró que los principales problemas para fortalecer a la pequeña y mediana empresa son: el desconocimiento del marco circunstancial cambiante y demandante en el que operan las mismas pues si bien es cierto que esto incrementaría el costo de cada programa de apoyo también garantizaría que las necesidades mediatas e inmediatas podrían cubrirse y se potencializaría su crecimiento; es imprescindible realizar un seguimiento real a lo largo del proceso de consolidación por el que atraviesa y, por último, mantener contacto efectivo con el empresario, realizar visitas sistemáticas que permitan allegarle nuevos conocimientos con base en: la capacidad productiva, la nueva tecnología que ingresa al mercado y, por ende, potencializar el crecimiento que posee.

Asimismo, se determina que la banca de desarrollo es la entidad creada, facultada y obligada para proporcionar los recursos necesarios y atender las necesidades de dicho estrato empresarial. En la tercera y última interrogante,

se concluye que es necesario que en la elaboración de los programas de apoyo se implemente un estudio de caso subrayando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada empresa, permitiendo con ello enfocar cada programa con base en las especificaciones de cada una de ellas.

En seguimiento a lo anterior, se analizó también si las hipótesis planteadas al inicio del trabajo fueron correctas. En la primera se estableció que Nacional Financiera cumple de manera eficaz y eficiente los objetivos para los cuales fue creada y que en general son brindar apoyo, fortalecer y fomentar el desarrollo de sectores y actividades consideradas estratégicas para un país, no obstante lo anterior, se considera que no se cumple en su totalidad dicha función pues no existe financiamiento real, efectivo, oportuno y directo a la PYME, la capacitación aborda temas generales y no existe metodología aplicada a cada caso y, la asistencia técnica no implica capacitación del personal empleado ni seguimiento en la adquisición del mismo.

Los tres principales programas de apoyo no debieran ser los únicos destinados al fomento de dichas empresas ya que se deberían incluir programas de captación de proyectos innovadores, realizar estudios técnico-financiero de cada empresa para determinar sus necesidades y sus demandas, canalización de crédito semilla y, finalmente, la ejecución de campañas publicitarias que captaran a la totalidad de PYMES.

En la misma vertiente y con base en la segunda hipótesis, se concluyó que los principales problemas que enfrenta el gobierno para fortalecer a este estrato de empresas son:

- 1.- No tener la facultad de canalizar recursos de manera directa a las empresas que considerase sujetos de apoyo;
- 2.- Tener que fungir de acuerdo a lo que dictamina la ley: como banca de segundo piso es decir, como intermediara de la banca comercial;
- 3.- La reestructuración que se realizó implicó reducción excesiva del gasto corriente implicando por tanto, el despido indiscriminado del personal mermando con ello la atención y el nivel de servicio que brindaba.

Derivado de lo anterior y a partir de un análisis general de lo observado en la realización del presente trabajo, se encontraron las siguientes diferencias entre la banca de desarrollo y la banca comercial:

- Tanto para la banca de desarrollo como para la comercial el monto del crédito otorgado es directamente proporcional con el tamaño del solicitante.
- Las dos instituciones de banca consideran inviable financiar a deudores con menos de dos años de antigüedad concentrándose el recurso en aquellos que rebasan los quince años de operación. En este punto es visible que la banca de desarrollo en términos reales no fomenta el acceso de las nuevas empresas al crédito bancario.

La existencia de la banca de desarrollo está en función de contar con un aparato institucional que garantice el desarrollo nacional a partir de fortalecer e incentivar sectores, regiones y en general toda actividad productiva; es así que debiera contar con facultades necesarias para determinar el cómo debe actuar, cuántos recursos debe destinar, qué tipo de programa es el adecuado con base en las especificaciones de cada empresa y, qué nivel de seguimiento y monitoreo debe aplicar de acuerdo al marco circunstancial en el que se opera y a las necesidades de cada una.

No obstante lo anterior, del conjunto de instituciones gubernamentales la banca de desarrollo es el segmento con menor nivel de crecimiento, reportando a lo largo de las dos últimas décadas un descenso cuantitativo en su participación pasando de concentrar el 19% de los activos del sistema financiero al cierre del año 2000 a 7.5% de los mismos a finales del 2007.

A partir de lo desarrollado, se determina que las funciones que realiza la banca de desarrollo son imprescindibles para cualquier país que pretenda alcanzar niveles de desarrollo sostenido y acordes a las necesidades de la población. Es de desarrollo y no comercial porque su fin primigenio es brindar apoyo y canalizar financiamiento a los sectores prioritarios y no, obtener ganancias del fondeo de los recursos. Es reconocida a nivel mundial porque es punta de

lanza de sectores estratégicos y prioritarios al interior de la sociedad al canalizar recursos y proporcionar apoyos de capacitación, asistencia técnica, garantías, entre otras; por esto, se debe garantizar vía jurídica que la banca de desarrollo en nuestro país se encargue de brindar programas de apoyo similares a los que otorgan entidades extranjeras, ampliar el nivel de cobertura, los recursos destinados a su operación y el nivel de eficacia de la misma.

No obstante lo prescrito en el deber ser, la banca de desarrollo en México no está canalizando recursos al financiamiento en virtud de la política del “no crédito” imperante desde el sexenio de 1994-2000. La tan llamada “reestructuración” de la banca no es más que la reducción excesiva de los gastos a partir del recorte de personal y la consecuente idea de desmantelarla. Se le ha restado importancia al eliminar poco a poco la función primigenia para la cual fue creada “apoyar de manera eficaz y eficiente a sectores y/o áreas consideradas estratégicas-prioritarias” reduciendo muchas de sus funciones a meras funciones de intermediación.

Ofrece financiamiento a través de la ventanilla de la banca comercial sin embargo, los trámites para acceder al crédito son engorrosos y tardados y, no existe apoyo técnico eficiente que garantice la puesta en marcha de proyectos innovadores. Debe cubrir aquellos segmentos no atendidos por los intermediarios privados y favoreciendo junto con a la par de otros instrumentos de política pública.

Nacional Financiera brinda tres diferentes apoyos: el financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica sin embargo, es claro que se necesitan más programas de apoyo real y directo mediante los cuales se estudien las particularidades de cada empresa, se dé seguimiento a las mismas y se realicen inversiones directas sin depender de la banca comercial. De igual forma, la falta de difusión masiva y el desconocimiento de la existencia de dicha institución representan obstáculos para que el pequeño y mediano empresario acceda a dichos servicios.

En esta vertiente se considera que el gobierno debe garantizar que la banca de desarrollo cuente con las herramientas y las facultades jurídicas necesarias para que pueda cumplir los objetivos para los cuales se le creó. Como entidad de la administración pública debe tener la facultad de autorizar recursos directos a las empresas que considere innovadoras y cuyo potencial de crecimiento sea evidente. Se debe entender que no es intermediaria, funge como una entidad dedicada y obligada a garantizar el desarrollo nacional y por ende, debe ser libre de manejar los recursos y la reingeniería de procesos y programas como lo considere pertinente. La política pública debe estar acorde con estas prerrogativas dando como resultado una conjunción coherente y armónica entre la idea, las acciones y los medios.

Si el país continúa destinando alrededor de una décima de punto porcentual del Producto Interno Bruto para el financiamiento del capital de las pequeñas y medianas empresas no se puede esperar que en el mediano y largo plazo se alcance una ampliación real de la economía nacional, niveles de competitividad equiparables a nivel internacional y, finalmente, crecimiento económico sostenido acorde a las necesidades de la población.

Como ya se estableció en capítulos anteriores, a partir de la reforma realizada en el año 2002 a la Ley de Instituciones de Crédito, se cambia el propósito institucional, contraviniendo lo prescrito en el artículo 25 Constitucional en el que se establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, pues a partir de esta modificación, los fines del mercado son los que determinaran las áreas en las que el gobierno debe intervenir. La banca comercial es la que determina quien es sujeto de apoyo, qué cantidad es la idónea, a qué plazo, qué tasa de interés, etc.

El modelo actual de Nacional Financiera impuesto a partir del año 2000, no contempla las funciones primordiales de fomento, elimina las ventajas del crédito público como instrumento de política pública, antepone los intereses de la banca comercial y subordina la misión de la banca de desarrollo limitándola, a operaciones de segundo piso.

Desde ese año la institución ha estado bajo la tutela de empresarios (Mario Laborín y Rangel Domene) quienes provienen del sector bancario “Bancomer” y cuya visión empresarial está orientada a buscar utilidades y convertirla en rentable más que efectiva. Aun cuando en nuestro país se cuenta con personal experto en banca de desarrollo resulta irónico ver que los titulares de dichas instituciones pertenecieron a grupos empresariales que se dedicaron a limitar las actividades de la banca de desarrollo.

Al realizar un análisis comparativo entre el manejo de la banca de desarrollo en sexenios anteriores y lo que se realiza actualmente, se observa que anteriormente los gastos se concentraban principalmente en el rescate a empresas poco rentables o propiedad de figuras políticas no obstante, en la actualidad está atravesando por un periodo de contracción del financiamiento. De esta forma, al presentar el análisis financiero, se destaca que se redujeron los gastos, que se recuperó la inversión y que, más grave aún, se incrementó el apoyo a empresas al inflar los datos con los cursos en línea sin dar seguimiento real y sin otorgar capacitación especializada.

Es preocupante observar que la contribución más importante de la banca de desarrollo en nuestro país, para fortalecer el mercado de crédito para las empresas; es ofrecer fondos prestables a tasas de interés más bajas, en comparación con las del sector privado, a los intermediarios financieros y cumplir así con las actividades de segundo piso conferidas en su ley orgánica.

En una apreciación general del futuro de la banca de desarrollo se observa que derivado de la iniciativa del entonces presidente Vicente Fox Quezada para fusionar a Nacional Financiera con Bancomext bajo el argumento de duplicidad de funciones, ahorro de recursos e ineficiencia en los procesos se afirmó que la banca de desarrollo no es rentable, ni eficaz y que entre las mismas instituciones se duplican las funciones; el ex presidente Felipe Calderón por su parte, envió al Senado iniciativas para reformar, adicionar y derogar disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Nacional Financiera y en demás leyes de instituciones de crédito promoviendo con esto, adjudicarle las actividades que venía desempeñando Bancomext.

Dichas iniciativas fueron aprobadas sin embargo, se dejó fuera de discusión la llamada fusión entre Nacional Financiera y Bancomext. Después de estas reformas se puede vislumbrar que más que fortalecer a la institución la están convirtiendo en una dependencia de la banca comercial y un intermediario financiero porque actúa a través de las ventanillas de aquella, eliminando el crédito semilla y de largo plazo. No hay programas de fomento, ni créditos directos es decir, carece totalmente de los elementos fundamentales de una banca de desarrollo.

De no realizar una reestructuración de la visión, misión y objetivos de Nacional Financiera no se podrá garantizar la consolidación de la pequeña y mediana empresa al interior del mercado nacional y, derivado de esto, no se generarán empleos, no habrá desarrollo ni crecimiento. A partir de esto, los programas de apoyo dirigidos a las PYMES deben también rediseñarse y enfocarse a las necesidades, debilidades y oportunidades que tiene este estrato garantizando con esto efectividad de tiempo-dinero y esfuerzo dedicado a la misma. De igual forma se debe trabajar en la masificación de los servicios, en potencializar el número de empresas beneficiadas y la calidad de los apoyos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Segunda Edición, Colofón S.A., México D.F., 2000, pp. 235.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Segunda Edición, FCE, México 2000, pp. 398.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Quinta edición, Fontamara, México 2002, pp. 273.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública, FCE, México 1984, pp.186.
- Elías Díaz y Alfonso Ruíz Miguel, Filosofía Política II Teoría del Estado, Trotta editores, México 1996, pp.272.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, Limusa editores, México 1989, pp.254.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Vigésima edición, Porrúa, México 1980, pp.444.
- Chávez Presa, Jorge A, ed, al. Para recobrar la confianza en el gobierno, FCE, México 2002, pp. 336.
- Adam Siade, Juan Alberto. Finanzas Básicas. UNAM, pp. 185.
- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Cuarta edición, Porrúa, México 1998, pp. 413.
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 23ª Ed., Porrúa, México 1981, pp. 260.
- Barros de Castro, Antonio y Carlos Francisco Lessa. Introducción a la economía, un enfoque estructuralista, 51ª. Ed., Siglo XXI Editores, México D.F, 1993, pp. 164.
- Ayala Espino, José Luis. Mercado, elección pública e instituciones. Una revista de las teorías modernas del Estado. Coedición UNAM-Porrúa, México 1997, pp. 519.
- Ortíz Wadgyamar, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. El fracaso Neoliberal, 7ª edición, Editorial Nuestro Tiempo, México 1999, pp. 187.

- Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 2005, pp.254
- Schettino, Macario. Economía Contemporánea, un enfoque para México y América Latina, Grupo Editorial Iberoamérica, México 1994, pp.393.
- Colegio Nacional de Economistas. México: perspectivas de una economía abierta, Coedición El Colegio-Porrúa, México 1993, pp.449.
- Solís Manjares, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Ed. Siglo XXI, México 1993, pp.320.
- Sánchez González, José Juan. La privatización en México, como retracción estatal, IAPEM editores, México 2010, pp. 327.
- Cairncross Alec. Economía y Política Económica, FCE, México 1992, pp.271.
- Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado, INAP, México 1992, pp.201.
- Concheiro Bórquez, Elvira. El Gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista, Era, México 1996, pp.207.
- Macías Pineda, Robert. La Investigación Metódica en la Administración, ECA, México 1970, pp. 168.
- De la Fuente, Rodríguez Jesús. Comisión Nacional Bancaria, Nacional Financiera-FCE, México 1993, pp. 244.
- W. Skertchly, Ricardo. Microempresa, financiamiento y desarrollo: el caso de México, Porrúa, México 2000, pp. 314.
- Arriola, Carlos. Las organizaciones Empresariales y el Estado, FCE, México 1981, pp. 213.
- Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México, Segunda edición, Siglo Veintiuno, México 1984, pp. 222.
- Maydón Garza, Marín. La banca de Fomento en México, Nacional Financiera-FCE, México 1994, pp. 206.
- Philip, Neck A (coordinador). Desarrollo de Pequeñas Empresas. Políticas y Programas, Limusa editores, México 1995, pp. 254.
- Espinosa Villarreal, Oscar. El Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp. 152.

- Anaya Mora, Miguel Luis. La Banca de Desarrollo en México, CEPAL, México 2006, pp. 94.
- Irigoyen, Horacio A. Pymes su economía y organización, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1997, pp. 159.
- Molina Aznar, Víctor E. Sana dirección de empresas o,... ¡quiebra!, Tercera edición, Editorial IEE, México 1975, pp. 185.
- Suárez Aguilar, Estela y Rivera Ríos, Miguel Ángel. Pequeña empresa y modernización: análisis de dos dimensiones, CRIM- UNAM, México 1994, pp. 263.
- Costa, Ramón. La empresa hacia el año 2010. Guía práctica de supervivencia empresarial, Alfaomega Marcombo editores, México 1996, pp. 162.
- Marzal, Antonio. Empresa y democracia económica, Segunda edición, Ed. Argot, Barcelona 1983, pp. 335.
- Puga, Cristina. México: Empresarios y Poder, Porrúa-FCPyS-UNAM, México 1993, pp.207.
- Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José. Diccionario de economía, Segunda edición., Ediciones Océano, México 1984.
- Aguilar M, Alonso. Estado, Capitalismo y clase en el poder en México, Segunda edición, Editorial Nuestro Tiempo, México 1985, pp. 154.
- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, Segunda edición, FCE, México 1993, pp. 215.
- Herrera Avendaño, Carlos. Fuentes de Financiamiento, Segunda edición, Gasca-Sicco, México 2003, pp. 375.
- Diamon, William. Bancos de Fomento, FCE, México 1960, p.162.
- Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México, México D.F., SEP, 1974, pp. 7-51, Serie SEP-Setentas No. 215.
- Tirado, Ricardo. Semblanza de las organizaciones empresariales, Estudios Políticos, México, FCPyS, UNAM, Marzo 1984, pp.6-15.
- Petiteville, Franck. Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, # 155, UNESCO, Marzo de 1998.

MARCO JURÍDICO.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 139ª Ed. México D.F., Porrúa editores, 2006, pp. 194. Colección: Leyes y Códigos de México. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Última reforma DOF 8 de octubre de 2013).
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>. Última reforma DOF 2 de abril de 2013.
- **Ley de Planeación**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>. Última reforma DOF 9 de Abril de 2012.
- **Ley de Instituciones de Crédito**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf>. Última reforma DOF 25 de mayo de 2010.
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>. Última reforma DOF 9 de abril de 2012.
- **Ley Orgánica de Nacional Financiera**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-176.pdf>. Última reforma DOF 9 de abril de 2012.
- **Manual de Crédito**. Extraído del Portal de Internet de Nacional Financiera: <http://www.www.nafin.gob.mx>. Última consulta 1 de septiembre de 2012.
- **Reglamento Orgánico de Nacional Financiera**, Sociedad Nacional de Crédito, Banca de Desarrollo. Extraído del Portal de Internet: http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Reglamentos/reglamento_organico_nafin_05062009.pdf.
- **Ley de Ahorro y Crédito Popular**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/17.pdf>. Última reforma DOF 21 de agosto de 2009.
- **Código Fiscal de la Federación**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>. Última reforma DOF 31 de diciembre de 2012.

FUENTES DE INTERNET.

- **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** Extraído del Portal de Internet: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/>. Última consulta 20 de mayo de 2013.
- **Plan Nacional de Desarrollo.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.presidenciadelarepublica.ob.mx/pnd>. Última consulta 24 de mayo de 2006.
- **Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006.** Extraído del Portal de Internet: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Nacional Financiera.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.nafin.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Comisión Nacional Bancaria y de Valores.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.cnbv.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Banco de México.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.banxico.gob.mx>. Última consulta 15 de noviembre de 2012.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Secretaría de Economía.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.economia.gob.mx>. Última consulta 25 de junio de 2006.
- **Contacto Pyme.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.contactopyme.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Small Business Administration.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.sba.gov>. Última consulta 8 de febrero de 2012.
- **Microempresa Mexicana.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.microempresamexicana.com.mx>. Última consulta 15 de enero de 2013.
- **Documentos de Política Económica.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx/docs/index.html>. Última consulta 24 de mayo de 2006.
- **Guerrero, Omar. “Principios de Administración Pública”.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>. Última consulta 11 de febrero de 2011.

- **Informes de Ejecución Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “La política Económica”.** Extraído del Portal de Internet: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion>. Última consulta 02 de junio de 2006.
- **Sistema Financiero Mexicano.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx>. Última consulta 01 de mayo de 2006.
- **Catálogo del Sistema Financiero Mexicano.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/f137.html>. Última consulta 24 de mayo de 2006.
- **Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, en la presentación del Programa de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006.** Extraído del Portal de Internet: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/10_D_870_20-02-2006.pdf. Última consulta 01 de octubre de 2012.
- **Discurso oficial del Presente Vicente Fox Quezada.** Extraído del Portal de Internet: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/>. Última consulta 29 de Agosto de 2012.
- **Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.indetec.gob.mx/cpff/doctos/palabrasecretariopronafide24052008.pdf>. Última consulta 02 de febrero de 2012.
- **Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.** Extraído del Portal de Internet: <http://Banobras.gob.mx>. Última consulta 10 de junio de 2006.
- **Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.bansefi.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>. Última consulta 10 de junio de 2006.
- **Factoring Financiero en México.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.factoringasociacion.com/factoring.php>. Última consulta 20 de mayo de 2013.
- Jara Sarrúa, Luis. **Una introducción al concepto de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Economía de la Empresa.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.5campus.org/leccion/pyme1>. Última consulta 1 de noviembre de 2005.

- Revista Economíaunam, Vol. 6 núm. 17 "**El Financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente**". Ramón Lecuona Valenzuela. Extraído del Portal de Internet: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/17/04ramonlecuona.pdf>. Última consulta 26 de junio de 2013.
- "**Contribución de la Banca de Desarrollo Mexicana al Financiamiento Bancario a Empresas**", ponencia del Ciclo de Conferencias y Mesas de Análisis "**El papel de la Banca de Desarrollo**" presentada ante la H. Cámara de Diputados por el Dr. Marco Alberto Huidobro Ortega. Extraído del Portal de Internet: <http://www3.diputados.gob.mx/.../PONENCIA>. Última consulta 16 de junio de 2013.
- CEPAL-ONU, "**Equidad, desarrollo y ciudadanía**", Versión definitiva, 2000. Extraído del Portal de Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>. Última consulta 11 de enero de 2013.
- Prats, Joan. "**La construcción histórica de la idea de desarrollo**", Biblioteca de Gobernabilidad y Desarrollo Humano en América Latina: http://www.escuelapnud.org/files/library/documents/files/construccion_historica_idea_desarrollo.pdf. Última consulta 15 de diciembre de 2012.
- Castells, Manuel. **La ciudad de la nueva economía**, Extraído del Portal: <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=418>. Última consulta 10 de enero de 2013.
- **6sigma**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.sixsigmaespanol.com>. Última consulta 28 de agosto de 2012.
- CONDUSEF (17-12-2008). **La Secretaría de Economía y las MIPYMES**. Gobierno de México. Extraído del Portal de Internet: <http://www.condusef.gob.mx>. Última consulta 08 de agosto de 2012.
- **Sociedad Financiera de Objeto Limitado**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito**. Extraído del Portal de Internet: <http://www.shcp.gob.mx>. Última consulta 22 de agosto de 2012.

- **Sociedades Nacionales de Crédito.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.definicion.org/sociedades-nacionales-de-creditowww>. Última consulta 12 de junio de 2006.
- **Informe de Rendición de Cuentas.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafinsa/transparencia-e-informacion/informe-rendicion-cuentas.html>. Última consulta 22 de agosto de 2012.
- **Auditoría Superior de la Federación, Área Auditada: 3230 DGADGF. Coordinación de la Política de la Banca de Desarrollo.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>. Última consulta 13 de septiembre de 2012.
- **Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE).** Extraído del Portal de Internet: <http://www.alide.org.pe/>. Última consulta 11 de marzo de 2007.
- **Boletín Estadístico. Banca Múltiple. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.** Extraído del Portal de Internet: <http://www.cnbv.gob.mx> Última consulta Diciembre 2005.