

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**POLÍTICA DE PROMOCIÓN EN MÉXICO:
APOYO A LAS MIPYMES A TRAVÉS DE
INSTITUCIONES DE BANCA DE
DESARROLLO. EL CASO DE
BANCOMEXT Y NAFINSA EN EL PERIODO
2001-2012.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:

CELESTE YUKIKO CAMACHO NÚÑEZ

ASESOR: LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL



CUIDAD UNIVERSITARIA, D.F. AGOSTO DE 2015



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.

AGRADECIMIENTOS

Dedicado a mi madre, mi mayor tesoro y motivación.

A mi esposo Schair por caminar conmigo en todo momento.

A mis hermanas Lili y Carmen, con quienes he encontrado amistad y apoyo incondicional.

A los profesores Rubén Antonio Miguel, Carlos Javier Cabrera y Diana López por su apoyo y consejos en la elaboración de este proyecto.

Al profesor Benjamín por su entrañable amistad y consejos a lo largo de mi estancia en la Facultad de Economía.

Índice

Tabla de contenido

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1	
Aspectos Teóricos y Jurídicos de la Banca de Desarrollo.....	6
Instituciones.....	7
Algunas consideraciones sobre las MIPYMES.....	16
Desarrollo y Crecimiento Económico.....	19
Determinantes del Crecimiento Económico.....	20
El papel del Estado en la Era del Modelo Neoliberal.....	26
Papel Actual y Perspectivas de la Banca de Desarrollo en el Marco de una Economía Abierta.....	36
Competitividad.....	44
La Estrategia de Industrialización Tridimensional y Articulación productiva.....	47
Capítulo 2	
La Banca de Desarrollo y el Crecimiento Económico en México.....	52
Antecedentes Históricos de la Banca de Desarrollo.....	52
La Política Proteccionista y el Estado Promotor.....	58
El papel de Nafinsa Y Bancomext como promotores del desarrollo durante el modelo de SI y el Desarrollo Estabilizador.....	67
La Banca de Desarrollo y el Cambio de Modelo Económico.....	74
Capítulo 3	
Políticas Públicas para las Mipymes en el Periodo de Trancisión Democrática. 79	
Política de Changarrización de Vicente Fox.....	79
La política de Fomento a las Mipymes con Felipe Calderon Hinojosa.....	89
Nafinsa Crédito Otorgado.....	102
Bancomext Crédito Otorgado.....	107
CONCLUSIONES.....	111
Bibliografía.....	116

Introducción

Posterior al periodo denominado de Sustitución de Importaciones del siglo pasado, la industria en México vivió un largo periodo de abandono dentro de las políticas públicas de fomento económico. Se acuñó como principio dogmático la frase célebre de que la mejor política industrial es la que no existe.

Con el arribo del Partido Acción Nacional a la presidencia de la república, se da también la asunción de una nueva clase de políticos y técnicos en la conducción de las políticas de fomento económico. Pese a que no representó un viraje en la política macroeconómica del país, si se dio un nuevo planteamiento respecto al fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En ese sentido, los dos sexenios en que estuvo el PAN en la presidencia retomó impulso dentro de las políticas públicas de fomento económico. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México para 2009 se ubicaron aproximadamente 4 millones 15 mil unidades empresariales, de las cuales 99.8% son MIPYMES que generaron 52% del Producto Interno Bruto (PIB) y 72% del empleo en el país.

Por su participación en el producto nacional y la generación de empleo, resulta de gran relevancia la supervivencia y transición de estas empresas. En ese sentido, las acciones que emprendió el gobierno para apoyar su financiamiento a través de crédito y capacitación redituó en beneficio del aparato productivo y de las familias mexicanas.

El tema que nos ocupa ha sido abordado desde diferentes vertientes. Académicos, políticos y empresarios ven en la micro, pequeña y mediana empresa, distintas áreas de oportunidad para el crecimiento sostenido que requiere el país. Factores tecnológicos, científicos, humanos, culturales y financieros, son solo algunos de los elementos torales que están detrás de los distintos planteamientos.

Sin menoscabo de reconocer la importancia y trascendencia del impacto que cada uno de los factores antes mencionados tienen en la constitución de las micro, pequeñas y medianas empresas, en el presente documento se analizan las políticas que el gobierno federal a través de las instituciones de banca de desarrollo como es el caso de NAFINSA y BANCOMEXT realizaron para promover estas empresas.

La banca de desarrollo fue en el pasado un motor importante del crecimiento y desarrollo de la economía mexicana. En el periodo comprendido entre 1940 y

1980 con la implementación del modelo sustitutivo de importaciones, la banca estatal permitió la movilización de recursos financieros, elemento clave que permitió un avance en la industrialización del país. En un contexto de regulación de la actividad económica, la banca de desarrollo desempeñó un importante papel como brazo financiero del gobierno que dirigió recursos hacia los sectores productivos estratégicos, generando altas tasas de crecimiento del producto y altos niveles de empleo. Considerado coyuntural y estratégico, por las condiciones presentadas en el periodo de la posguerra.

Con los cambios estructurales ocurridos en la economía mexicana a partir de los años ochenta, con la apertura progresiva de la economía nacional al mercado mundial, la función de la banca estatal se transformó minimizando su papel. Se le relegó de sus funciones generadoras del desarrollo para convertirla en asistente de la banca comercial; anulando sus funciones de promoción y fomento de las actividades productivas.

Sin embargo, ante la fase de estancamiento económico que vivió y vive el sistema productivo nacional, resulta indispensable revalorar el papel de la banca de desarrollo como detonante del fomento al crecimiento económico.

Por lo anterior, en el primer capítulo de este trabajo se analizan su estructura, y el fundamento jurídico que caracteriza y da sustento a la banca de desarrollo y las entidades que la conforman.

En el segundo apartado se incluyen los antecedentes históricos de la banca de desarrollo, su papel promotor durante el modelo de sustitución de importaciones (SI) y el desarrollo estabilizador; sus transformaciones posteriores en el cambio de modelo económico que inicia a partir de los 80 y que hoy se conoce coloquialmente como modelo neoliberal. Asimismo, se presentan algunos rasgos distintivos de la banca de desarrollo en la que quizá haya sido la peor de sus etapas en la historia reciente de la Economía Mexicana, es decir, las últimas dos décadas del siglo XX, en donde se relegó de la agenda nacional y su participación como actividad de fomento fue muy limitada, en virtud de que la política económica neoliberal difiere y choca con el fomento al desarrollo ligado a un impulso por el estado.

El tercer capítulo contiene las políticas económicas de fomento a la micro, pequeña y mediana empresas implementadas durante el periodo de estudio de este trabajo 2001-2012. Por tanto, se revisan los principales planteamiento en la materia que presentaron Vicente Fox (2001-2006), y Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) en apoyo a las MIPYMES. Se realiza un análisis que va de lo general a lo particular, es decir, de los elementos incluidos en los Planes Nacionales de

Desarrollo de ambos presidentes, pasando por los programas sectoriales en materia económica, hasta los programas específicos. En este contexto, recobran mayor importancia las acciones de NAFINSA Y BANCOMEXT dentro de las políticas públicas. Una vez realizado este análisis se obtuvieron elementos cuantitativos y cualitativos que permiten evaluar el impacto de sus acciones en la actividad económica, el empleo y el beneficio de las familias.

Por último se incluye un apartado de conclusiones y prospectiva.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS TEÓRICOS Y JURÍDICOS DE LA BANCA DE DESARROLLO

La Banca de Desarrollo forma parte del Sistema Bancario Mexicano, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito. En este marco, las instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales; así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas.¹

En el desempeño de sus funciones, la Banca de Desarrollo debe preservar y mantener su capital garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

En el marco del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), la Banca de Desarrollo se ha constituido como una herramienta de

¹ Definición obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

política económica fundamental para promover el desarrollo, resolver los problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones de los mismos para aquellos sectores que destacan por su contribución al crecimiento económico y al empleo: micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), infraestructura pública, vivienda para familias de bajos recursos, y el financiamiento a los productores rurales de ingresos bajos y medios.

Uno de los propósitos fundamentales de éste esquema es aumentar los recursos que se otorgan a las MIPYMES para su desarrollo, además de mejorar los mecanismos mediante los cuales éstos son llevados a su población objetivo mediante las instituciones de banca de desarrollo.

Instituciones

Sector empresarial²

La Banca de Desarrollo enfocada al sector empresarial, conformada por Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, tiene como objetivo impulsar el desarrollo de las empresas mexicanas, principalmente de las pequeñas y medianas; proporcionándoles acceso a productos de financiamiento, capacitación, asistencia técnica e información, a fin de fomentar el desarrollo regional y la creación de empleos.

² Información obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

Nacional Financiera (NAFINSA)³

Misión: Promover el acceso de las MIPYMES a los servicios financieros; impulsar el desarrollo de proyectos sustentables y estratégicos para el país; promover el desarrollo del mercado de valores y fungir como Agente Financiero del Gobierno Federal, con el fin de contribuir al crecimiento regional y a la creación de empleos.

Visión: Ser el principal impulsor de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, a través de innovación y calidad, con gente comprometida y guiada por valores compartidos.

Objetivos:

- Ampliar el acceso al financiamiento en mejores condiciones (más crédito y más barato), así como a otros servicios empresariales a las MIPYMES y emprendedores, con un enfoque orientado a mejorar su productividad, para competir.
- Impulsar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, proporcionándoles acceso a productos de financiamiento, capacitación, asistencia técnica e información.

³ Información obtenida del sitio web :

http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

-
- Estructurar y financiar proyectos sustentables y estratégicos para el país.
 - Contribuir al desarrollo del mercado de valores y al de la industria de capital de riesgo.
 - Actuar como Agente Financiero y Fiduciario del Gobierno Federal.
 - Lograr una operación eficiente y rentable que asegure el cumplimiento de su mandato y la preservación de su capital.

Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)⁴

Misión: Fomentar el financiamiento al comercio exterior y la generación de divisas en el país, la ampliación de capacidad productiva de las empresas exportadoras y en su caso la internacionalización de las mismas, mediante la atención de calidad a los clientes con programas de financiamiento, garantías y otros servicios financieros especializados.

Visión: Ser el principal impulsor del desarrollo del Comercio Exterior, a través de la innovación y calidad, con gente comprometida y guiada por valores compartidos.

Objetivos:

- Impulsar el desarrollo de la mediana y pequeña empresa exportadora.
- Financiar la actividad exportadora.
- Ser una institución con operación eficiente y rentable.
- Garantizar una operación transparente y de mejora continua.
- Mantener niveles de satisfacción a clientes.

⁴Información obtenida del sitio web :

http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

-
- Contar con los recursos humanos capacitados y motivados.

Instituciones sector rural⁵

La Banca de Desarrollo enfocada al sector rural, conformada por los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural, tiene como mandato el otorgamiento de recursos financieros, capacitación, asistencia técnica e información a las empresas y productores del campo mexicano; contribuyendo con esto a generar mejores condiciones de vida en el medio rural.

FIRA⁶

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA, son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal en el Banco de México desde 1954. El objetivo de FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencias de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros, tales como:

- SOFOLES
- SOFOMES
- Arrendadoras financieras.

^{5,6} Información obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

-
- Almacenes generales de depósito.
 - Agentes PROCREA.
 - Empresas de factoraje.
 - Uniones de crédito

FIRA brinda soluciones de negocio y alternativas de desarrollo que propicien mejores condiciones de vida en el campo. Actualmente uno de cada tres pesos de financiamiento al sector agroalimentario en México, proviene de FIRA.

Misión: contribuir al desarrollo sostenible y competitivo del campo mexicano con servicios financieros y tecnológicos innovadores, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Visión: ser líder en servicios financieros y tecnológicos

Financiera Rural⁷

Su objetivo es consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural; propiciando condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias que aseguren el impacto en ellos.

⁷ Información obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

Misión: desarrollar el medio rural a través del financiamiento en primero y segundo piso para cualquier actividad económica que se realice en poblaciones menores a 50,000 habitantes, resultando en la mejora de su calidad de vida.

Visión: establecer a financiera rural como el principal colocador de crédito en el medio rural de México.

Sector Infraestructura⁸

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS)

Dentro del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se establece que uno de los sectores principales a detonar será la infraestructura pública y privada. De esta manera, la Banca de Desarrollo, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y del Fondo Nacional de Infraestructura, otorga recursos financieros para el desarrollo de proyectos de gran envergadura como son las carreteras, puertos y aeropuertos, plantas de tratamiento de agua; así como los servicios públicos de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Misión: Impulsar la inversión en infraestructura y servicios públicos y propiciar el fortalecimiento financiero e institucional de entidades federativas y municipios

⁸Información obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

Visión: Ser reconocida como la Institución líder en el impulso a la inversión en infraestructura y servicios públicos.

Sector vivienda

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, establece como uno de los objetivos de la Banca de Desarrollo, brindar financiamiento para la vivienda a las familias de bajos ingresos, principalmente para aquellas que no tienen acceso a los sistemas tradicionales de seguridad social como IMSS e ISSSTE. Asimismo, la Banca de Desarrollo tiene como objetivo desarrollar el mercado de la vivienda mediante el otorgamiento de recursos financieros destinados a la construcción, a la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y al desarrollo del mercado de bonos respaldados por hipotecas.

Sociedad Hipotecaria Federal

Misión: Liderar el desarrollo de soluciones de financiamiento para la vivienda en México.

Visión: Ser una institución innovadora en soluciones para la vivienda social.

Objeto: Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico relacionados

con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Sector servicios financieros⁹

Los encargados de atender al Sector de Servicios Financieros en sus diferentes divisiones son:

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país, haciendo que crezca el tamaño del ingreso y ahorro.

Banjército Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada

El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada tiene como mandato proporcionar servicios financieros propios de la banca tradicional, como son

⁹ Información obtenida del sitio web :
http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

créditos al consumo o para la adquisición de vivienda, a los miembros de las fuerzas armadas de nuestro país.

Misión: "Proporcionar el servicio de Banca y Crédito a un sector estratégico de la sociedad: los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, y al público en general. "

Visión: "Ofrecer a los miembros de las Fuerzas Armadas una Institución sólida desde el punto de vista financiero y operativo, con compromiso y calidad en el servicio, cuyo quehacer logre incrementar su bienestar bajo estrictos criterios de rentabilidad acordes con su ubicación en el Sistema Financiero. "

Objetivo: "Alcanzar el máximo de eficiencia en la prestación de nuestros servicios de Banca y Crédito, bajo condiciones de oportunidad, rentabilidad y excelencia en la atención de los clientes. "

Algunas consideraciones sobre las MIPYMES

De acuerdo al Diario Oficial de la Federación del 30 de junio del 2009 se establecen los criterios de estratificación de empresas de la siguiente manera:

Estratificación				
Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde \$100.01 hasta \$250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde \$100.01 hasta \$250	250

*Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) X 10% + (Ventas Anuales) X 90%.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), constituyen la columna vertebral de la economía nacional por los acuerdos comerciales que ha tenido México en los últimos años y asimismo por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional. ¹⁰

Podemos mencionar algunas de las ventajas de las MIPYMES:

- Son un importante motor de desarrollo y crecimiento del país.
- Tienen una gran movilidad, permitiéndoles ampliar o disminuir el tamaño de la planta, así como cambiar los procesos técnicos necesarios.

¹⁰ PROMÉXICO.

-
- Por su dinamismo tienen posibilidad de crecimiento y de llegar a convertirse en una empresa grande.
 - Absorben una porción importante de la población económicamente activa, debido a su gran capacidad de generar empleos.
 - Asimilan y adaptan nuevas tecnologías con relativa facilidad.
 - Se establecen en diversas regiones del país y contribuyen al desarrollo local y regional por sus efectos multiplicadores.
 - Cuentan con una buena administración, aunque en muchos casos influenciada por la opinión personal del o los dueños del negocio.

Algunas desventajas de las MIPYMES:

- No se reinvierten las utilidades para mejorar el equipo y las técnicas de producción.
- Es difícil contratar personal especializado y capacitado por no poder pagar salarios competitivos.
- En algunos casos la calidad de la producción cuenta con algunas deficiencias porque los controles de calidad son mínimos o no existen.
- No pueden absorber los gastos de capacitación y actualización del personal, pero cuando lo hacen, enfrentan el problema de la fuga de personal capacitado, debido a que no se concilia la capacitación con los salarios.
- Algunos otros problemas derivados de la falta de organización e investigación como: ventas insuficientes, debilidad competitiva, mal servicio, mala atención

al público, precios altos o mala calidad, activos fijos excesivos, mala ubicación, descontrol de inventarios, problemas de impuestos y falta de financiamiento adecuado y oportuno.

Debido a la importancia de las MIPYMES, es primordial instrumentar acciones para mejorar el entorno económico y apoyar directamente a las empresas, con el propósito de crear las condiciones que contribuyan a su establecimiento, crecimiento y consolidación.

La política macroeconómica debe crear condiciones para que la frontera de la producción se expanda continuamente abriendo el mercado. Ello requiere el apoyo de un financiamiento apropiado y la reducción de riesgos para crear expectativas favorables. Una estrategia orientada al logro del aumento de la inversión necesita elevar la capacidad del sistema financiero, tanto en lo que respecta al sistema bancario como al mercado accionario y de bonos, para financiar proyectos de largo aliento y fortalecer el acceso de las MIPYMES a recursos de capital y de deuda de largo plazo. De esta forma, se contribuye al crecimiento.

Se requieren mecanismos específicamente orientados a contrarrestar las dificultades de acceso al crédito, que pueden incluir sobre todo líneas de crédito de largo plazo, probablemente intermediadas por la banca comercial, y esquemas de garantía. Le corresponde a la banca pública, comercial y de fomento desarrollar dichos segmentos de mercado y fomentar la ampliación de la cobertura regional

del sistema financiero, creando así las condiciones para que posteriormente ingresen los bancos privados. Esta necesidad de apoyo por parte de la banca pública es especialmente importante en países pequeños, debido a que los costos de transacción asociados a las necesidades de liquidez potencial y a la diversificación de riesgos están sujetos a economías de escala.

La provisión de recursos de capital para medianas empresas y para aquellas de carácter innovador requiere enfrentar los problemas clave del riesgo moral y las asimetrías de información entre los inversionistas y la administración de la empresa. Este es un segmento de mercado en el que los bancos de desarrollo deben desempeñar un papel catalizador clave, tanto como proveedores de fondos a través de sociedades intermediarias, en el caso del capital de riesgo, como mediante la participación directa en la propiedad en calidad de accionistas minoritarios.

Desarrollo y crecimiento económico

El término “Desarrollo Económico” hace referencia a la capacidad con que cuentan los países para crear mayor riqueza cuya finalidad es promover el bienestar económico y social de sus habitantes, está compuesto por un conjunto de transformaciones políticas, económicas y sociales, las cuales son fruto del crecimiento económico sostenido. Sin embargo, no siempre este crecimiento da como resultado el desarrollo debido a la inexistencia de transformaciones que

cumplan con las siguientes características : un aumento del ingreso per cápita, avances en la educación ,salud ,seguridad ,etc.

Por otra parte cuando hablamos de crecimiento económico nos referimos al aumento de la producción de bienes y servicios de una sociedad en un periodo preciso, que generalmente es un año medido con el PIB. La productividad está íntimamente vinculada con el crecimiento económico y con el tamaño del empleo y la ocupación, de tal manera que el progreso en la competencia de un país se determina, en buena parte, por su mayor o menor grado de productividad. Este concepto guarda gran importancia debido a que el crecimiento puede ser la base del desarrollo económico; ya que éste no puede darse si de manera conjunta no se da el crecimiento.

El crecimiento económico requiere de una intermediación financiera que facilite el otorgamiento de crédito a sectores productivos estratégicos. En este aspecto, la banca de desarrollo debe funcionar como mecanismo de financiamiento que contribuya a consolidar la política económica diseñada por el gobierno federal.

La relevancia de la banca de desarrollo surge de la existencia de fallas de mercado en varios sectores económicos, de la carencia de financiamiento y los costos de parte de la banca comercial con diferenciales de consideración en las inversiones a largo plazo para la pequeña y mediana empresa; además de las

necesidades de financiamiento en situaciones donde los beneficios sociales exceden los privados.¹¹

Determinantes del crecimiento económico

Existen diversas teorías acerca del crecimiento económico, para la elaboración de este trabajo se tomará como base teórica el modelo macroeconómico neoclásico.

La función de producción agregada está definida como la relación existente entre los factores de la producción:

- Trabajo: es el esfuerzo (físico o mental) realizado por las personas, con el objetivo de alcanzar una meta, la producción de bienes y servicios para atender las necesidades humanas.
- Capital: Máquinas u otros utensilios físicos que utilizan las empresas en el proceso de producción.
- Tecnología: Conjunto de instrumentos, recursos técnicos o procedimientos empleados en un determinado campo o sector.

En la producción a corto plazo, no es posible para las empresas ajustar las cantidades de capital, suelo y actividad empresarial, en este caso el único factor de producción que puede ser modificado es la cantidad de trabajo. La función de producción agregada a corto plazo se expresa de la siguiente manera:

¹¹ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

$$Y=F(N)$$

Dónde:

Y= PIB real

N=Cantidad de trabajo que usan las empresas

El volumen del producto real agregado está en función de la cantidad de trabajo que emplean todas las empresas en la economía.

A largo plazo, la producción real de bienes y servicios depende, de la función de producción aplicada en un periodo bastante largo, que permita que las empresas puedan ajustar la cantidad de capital que emplean, Por tanto toda consideración del crecimiento económico debe incluir el capital en la función de producción.

La función de producción agregada a largo plazo en dicho modelo se conforma de la siguiente manera:

$$Y=F(N, K) \times A$$

Dónde:

Y= PIB real

N= Cantidad de trabajo

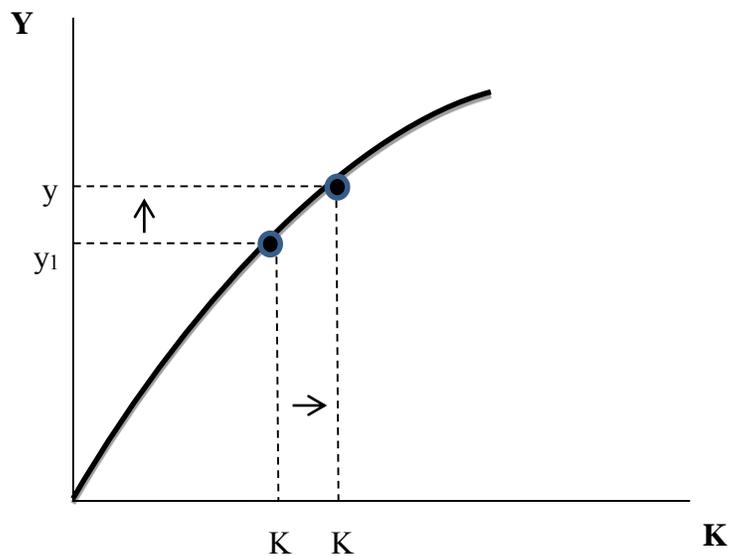
K=Capital empleado

A=Mide la productividad global del capital y el trabajo a largo plazo.

El crecimiento del PIB real incluye tres componentes:

-
- Aumento de la cantidad en que el trabajo contribuye al PIB real.
 - Aumento de la cantidad en que el capital contribuye al PIB real.
 - El crecimiento de la productividad del trabajo y el capital.

Un elemento que juega un papel fundamental en el desarrollo económico es la inversión o financiamiento disponible, ya que representa el porcentaje del ingreso que se destina al crecimiento, permite mantener la economía en funcionamiento, y de forma simultánea permite la creación de capital nuevo a través de la ampliación del aparato productivo. Manteniendo constantes los demás factores de la producción, un incremento en el acervo de capital provocará un movimiento a lo largo de la función de producción y un incremento en el producto real.



Un proceso continuo de acumulación de capital, una creciente generación de empleo y un aumento sostenido de la productividad son condiciones necesarias

para lograr un crecimiento sostenido y el avance en las condiciones de vida. Aquí la inversión desempeña un papel crucial. No solo produce un aumento directo de la capacidad productiva, sino que también eleva la productividad por medio de la incorporación de progreso tecnológico, lo que la sitúa como uno de los principales canales de transformación productiva, si se cuida la relación de productividades con el empleo, dado que la mayor parte de las tecnologías no se producen en el país, se importan, se compran.

Tipos de inversión

Inversión pública

Cuando hablamos del termino inversión pública nos referimos a la utilización del dinero recaudado en impuestos o deuda, por parte de las entidades del gobierno, para invertir o reinvertir en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras de infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos productivos, incentivo en la creación y desarrollo de empresas, promoción de las actividades comerciales, generación de empleo, protección de derechos fundamentales, y mejoramiento de la calidad de vida en general. La inversión pública se encuentra regulada por leyes, normas y procedimientos revisados y aprobados por las cámaras, que definen lo que es viable y lo que está prohibido, los responsables y montos autorizados, actividades permitidas y requisitos que deben cumplir.

Estas inversiones son realizadas por el gobierno nacional, estatal, municipal y entidades descentralizadas, así como las empresas públicas, y el gobierno departamental con sus entidades regionales debidamente autorizadas.

La inversión pública debe estar enmarcada dentro de un plan de desarrollo presentado por el gobierno y aprobado por el congreso o poder legislativo de cada país, en donde se distribuya el presupuesto nacional por regiones y departamentos, municipios y entidades, justificando y sustentando los principales rubros de destino de los recursos. Se diferencia del gasto público en cuanto al destino del dinero, el cual se espera genere beneficios sociales como la construcción de carreteras y no el pago de la burocracia.

Los objetivos que se pretenden lograr son: la redistribución del ingreso entre la población, la prestación de los servicios básicos, la generación de empleo, el desarrollo de proyectos sociales sostenibles en el tiempo, el cubrimiento en salud, educación, seguridad y el garantizar una vivienda digna para cada familia.

Inversión privada

Se le puede definir como la inversión de capital financiero en nuestro país, donde el inversionista no es el gobierno, sino que es una persona natural o jurídica,

totalmente desvinculada del gobierno, su objetivo principal es la rentabilidad del capital la cuál le permita obtener beneficios crecientes.

Inversión extranjera Directa

La Inversión Extranjera Directa (IED) es aquella inversión que tiene como propósito crear un interés que puede ser o no duradero y con fines económicos o empresariales a determinado plazo por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. Es un importante catalizador para el desarrollo, ya que tiene el potencial de generar empleo, incrementar el ahorro y la captación de divisas, estimular la competencia, incentivar la transferencia de nuevas tecnologías e impulsar las exportaciones. Todo ello incidiendo positivamente en el ambiente productivo y competitivo de un país.

El papel del Estado en la era del modelo neoliberal

El neoliberalismo económico es una corriente que se basa en el liberalismo que surgió en la segunda mitad del siglo XIX. Éste modelo fue instaurado en América Latina a través del llamado Consenso de Washington el cuál se conforma de 10 puntos principales:

-
- **Disciplina presupuestaria:** es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los miembros que desean obtener sus préstamos, sujetándose a las restricciones del gasto público.
 - **Cambios en las prioridades del gasto público:** El objetivo de la reforma política respecto al gasto público, fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos.
 - **La reforma fiscal:** la recaudación tributaria hasta un nivel mínimo considerado como necesario, consiste en tratar de instaurar una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantienen unos tipos impositivos marginales moderados, los cuales favorecen a las grandes firmas que participan en “Los regímenes consolidados” o el “Comercio intrafirmas”.
 - **Los tipos de interés:** Según esta propuesta, los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales. En primer lugar, tenían que ser determinados por el mercado para evitar una asignación inadecuada de los recursos asunto que en México no se ha dado, es la banca privada la que fija las tasas de interés produciendo la “represión financiera”. En segundo lugar, debían ser positivos en

términos reales para desincentivar las evasiones de capitales e incrementar el ahorro. En este caso las tasas de interés reales han sido más que positivas, dado que la banca central ha controlado la inflación por el orden de un dígito, en tanto que las tasas de interés están sobre-elevadas.

- El tipo de cambio: lograr alcanzar un tipo de cambio real competitivo. Que ha terminado en la venta y oferta de valores, de las reservas del país.
- Liberalización comercial: Reducción paulatina de barreras arancelarias, las cuales benefician directamente a las firmas extranjeras en el país, que operan como auténticos enclaves.
- Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa: Se pensaba que dicha inversión podía aportar capital, tecnología y experiencia mediante la producción de bienes necesarios en el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones. En este caso se experimenta lo tradicional, la compra o importaciones de los bienes de capital necesarios, en lugar de la fabricación en el país.
- Política desreguladora: La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia, y particularmente en América Latina, donde se hallaban las economías de mercado más reguladas del mundo. Esto para

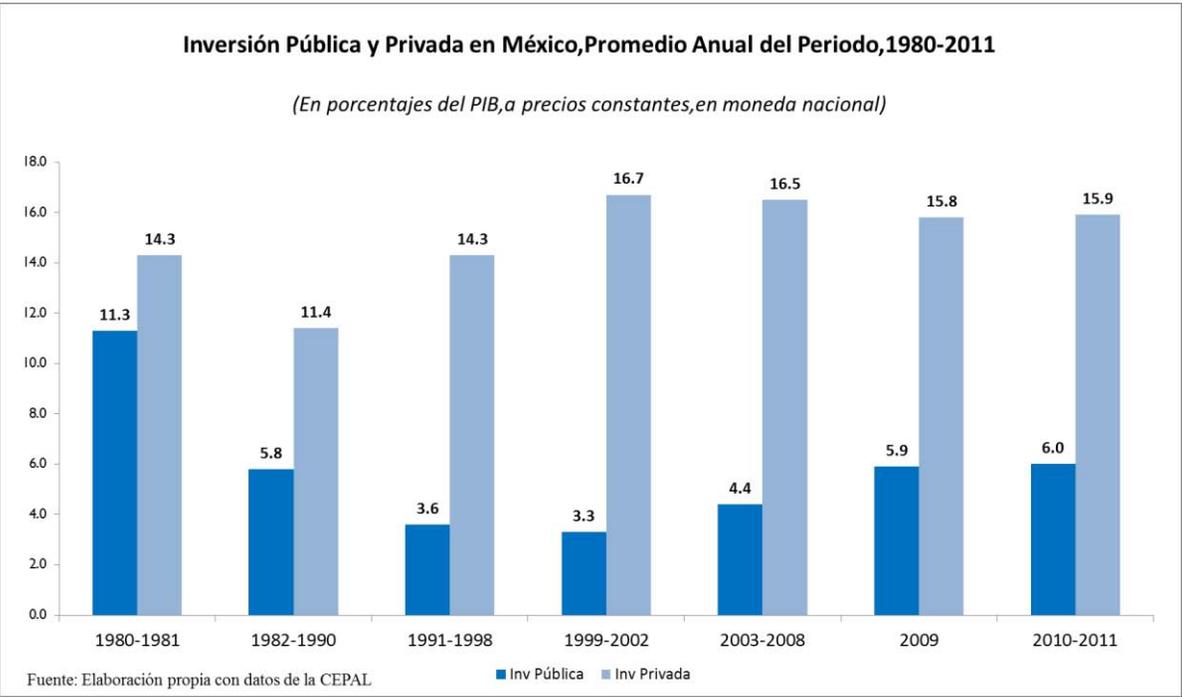
provocar que el control de las empresas que tiene el Estado en favor de la población, las empresas productivas, se trasladaran al “monopolio privado”, casos: Telmex, la concesión de gas de la “Cuenca de burgos”, las autopistas, los ferrocarriles nacionales, etc.

- Derechos de propiedad: implantar derechos firmemente establecidos y garantizados. En México la mayoría de las invenciones se realizan en las universidades o institutos de carácter público. De acuerdo con el IMPI la UNAM es la universidad que realiza la mayor parte de investigaciones, esto con un mínimo de presupuesto.

El modelo neoliberal en México data de 1982, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, pero ejercido con severidad y mostrando resultados de su aplicación en “el salinismo”. A partir de ese momento el país sufrió una serie de cambios estructurales, y ruptura de patrones tradicionales de intervención del Estado en la Economía. Con la entrada de este modelo se cambia de manera radical el conjunto de políticas de desarrollo que se había mantenido hasta entonces, los principales cambios fueron una disminución en la importancia del sector público, esto mediante políticas públicas de privatización y desregulación. Como una experiencia drástica fue, suprimir a dos millones de burócratas, que el ejemplo a seguir por el sector privado fue “incrementar la productividad en el

sector productivo, despidiendo a más de dos millones de trabajadores, que es donde se fabrica por el Estado la “economía informal”.

Un cambio visiblemente sobresaliente, es aquel ocurrido en materia de presupuesto, muestra de ello es la pérdida de su importancia como factor de impulso y mantenimiento de la actividad económica. Situación que se ve reflejada en la pérdida de importancia de la inversión pública como motor del dinamismo económico, de manera alterna el sector público comienza a dejar mayor espacio al sector privado de la economía. La pérdida de la importancia de la empresa pública es una constante que se ha mantenido hasta la actualidad, para preservar por si las relaciones sociales de producción, como un fin último.



Como se puede observar en el grafico anterior la inversión pública a partir de la instauración del modelo neoliberal en la Economía Mexicana ha disminuido notablemente, lo que ha repercutido en el bajo crecimiento económico de los últimos años, y el gran desempleo que persiste y que ha tenido como válvula de escape la ocupación que da “La economía informal”.

A partir de la puesta en marcha de dicho modelo, la banca de desarrollo ha tenido obstáculos y limitaciones que no le han permitido encontrar su lugar como el importante instrumento catalizador para el desarrollo económico que puede ser.

Hay consenso entre los estudiosos de la banca de desarrollo que las instituciones que la han conformado desempeñaron una función vital para el desarrollo del país. Si bien se han señalado sus deficiencias, prácticamente nadie niega su aporte a la economía nacional, especialmente en todo el proceso de industrialización y en el denominado “milagro mexicano”.¹²

A pesar de lo anterior, con la llegada al poder del grupo político cuya ideología supone el predominio casi absoluto de los mercados, la banca de desarrollo se convirtió en un elemento tributario y subordinado al sector financiero privado. Por ello, y ante las notorias deficiencias de ese sector financiero privado, la banca pública ha naufragado durante las últimas 3 décadas entre continuas reformas,

¹² Banobras (2000).

reestructuraciones, creación y desaparición de intermediarios y, lo más importante, está inmersa en una acelerada pérdida de importancia como instrumento del desarrollo económico¹³.

Como consecuencia del cambio en el modelo de desarrollo económico y la crisis económica que sufrió el país en 1982, la banca de desarrollo en México redefinió su papel para sujetarse a las restricciones propias de una nación con extrema escasez de recursos fiscales por lo que entró en un proceso de racionalización que modificó su concepción y limitó su ámbito de operación.

En la administración de Miguel de la Madrid, el Plan Nacional de Desarrollo operante (en el cuál no incluyó al sector industrial.) plasmaba el modelo neoliberal a seguir, dentro de este marco se trataba de definir la función de la banca de fomento económico dentro de un sistema financiero que estaría sujeto a la llamada “reordenación”, como el resto de la economía nacional. En dicho Plan se proponía que los bancos, recién denominados como de fomento, se vincularan con la institución de desarrollo más afín a sus propósitos.

En materia de tasas de interés, que había sido un vehículo para la transferencia de subsidios, la banca de desarrollo iría flexibilizando la tasa activa para ajustarse a sus costos de captación. El crédito sería parte de un paquete más amplio de servicios, no solo financieros, dónde se incluiría asesoría técnica y capacitación.

¹³ Ayala Espino José, Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), FCE, 1988.

La banca de fomento otorgaría apoyo financiero únicamente a las actividades que previamente se hubieran determinado como básicas y rentables desde el punto de vista social. Para ello, se tendrían en cuenta las siguientes prioridades: creación de empleo, la producción y abasto de bienes básicos, el desarrollo regional y el fomento a las exportaciones. Los subsidios financieros se seguirían otorgando pero en menor cantidad, con criterios definidos de temporalidad y selectividad, con el objetivo de evitar discrecionalidad en el otorgamiento de recursos y la procreación de grupos de interés.

Para poder dar esa orientación a la banca de fomento mexicana, el correspondiente Plan Nacional de Financiamiento del desarrollo se planteaba que ese sistema, “después de haber desempeñado un papel muy destacado en el desarrollo económico del país”, era necesario que se reestructurara para que fuese útil a la economía nacional, debido a los nuevos requerimientos de la misma.

En los planes correspondientes del siguiente sexenio, en pleno proceso de liberalización y modernización financiera, se planteó no una reestructuración sino una renovación. Así, se consideró que el sistema financiero de fomento debería ser un instrumento básico dentro de la política de financiamiento del desarrollo, por lo cual requería de su modernización, la adecuación del marco jurídico, la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios y la posible

desintegración de entidades que supuestamente ya habían cumplido el objetivo para el cual fueron creadas.

Es en este periodo cuando se comienza a definir la forma actual de la operación de la banca de desarrollo. Se propone su reorientación hacia la pequeña y mediana industria, mediante programas que deberían garantizar el acceso oportuno al crédito, sin subsidios pero si con asistencia técnica. Para ello, el banco de desarrollo adecuado fomentaría la creación de nuevos intermediarios financieros no bancarios; en especial se pensó en uniones de crédito, pero también se estimuló la creación de empresas de arrendamiento financiero y factoraje.

En un esfuerzo por reducir los costos y para no entrar en competencia con el sistema financiero privado, se planteó la necesidad de que la banca de desarrollo aprovechara la infraestructura de los bancos comerciales y otros intermediarios financieros, de modo que se convirtiera en un intermediario de segundo piso.

Se señaló además, como objetivo de la banca de fomento, la creación de condiciones y estímulos suficientes para que cada vez más empresas y proyectos tengan acceso a servicios financieros, aunque no directamente otorgados por este tipo de banca. Esto es, se iba creando un perfil de la banca de desarrollo encauzado a complementar la economía de mercado, con el supuesto implícito de que ese último sería eficiente. Es durante el sexenio 1988-1994 cuando se insiste

en el papel de complementariedad que debe de tener la banca de desarrollo con respecto a la banca privada.

Después de la crisis financiera de 1995, el rescate de la banca opacó la difícil situación por la que atravesó la banca de desarrollo no obstante, ésta última también tuvo que ser rescatada financieramente, dando prioridad a su situación coyuntural y dejando en segundo plano la definición de su lugar dentro del sistema financiero mexicano y la función que debía cumplir en el financiamiento del desarrollo.

En los planes de gobierno de ese entonces, ya bajo la administración de Ernesto Zedillo, se enfatizaba lo que fue más retórica que acciones concretas que este tipo de banca debería propiciar el financiamiento de largo plazo para la modernización industrial, pues los compromisos adquiridos para con el libre comercio implicaban la reestructuración productiva. Adicionalmente, se señalaba que mediante estos intermediarios se deberían canalizar recursos hacia proyectos de alto impacto social, para contribuir a la competitividad global de la economía y lograr con ello un desarrollo regional equilibrado. Inclusive se remarcó que se apoyaría al sector rural y la capitalización del campo, “para contribuir a la generación de oportunidades de inversión”¹⁴.

¹⁴ Límites actuales de la banca de desarrollo en México, Gabriel Gómez Ochoa, financiamiento del crecimiento económico.

En ese contexto se propuso una reforma institucional de la banca de desarrollo con el pretendido objetivo de canalizar sus recursos de manera más eficiente. Esto implicaba una reestructuración en los niveles administrativos y de operación, que a su vez implicaba profundizar en su papel como intermediario de segundo piso. De hecho, en el PRONAFIDE 1997-2000 se señala la necesidad de “redimensionar “la banca de desarrollo, como un mecanismo para eliminar la posible duplicidad de funciones; esto dio pie a los planes y proyectos para fusionar a NAFINSA con BANCOMEXT, así como a la posterior liquidación de BNCI (Banco Nacional de Comercio Interior), FINA (Financiera Nacional Azucarera) y del sistema Banrural, que implicó la desaparición de once bancos de crédito rural ubicados en el interior del país.

Papel actual y perspectivas de la banca de desarrollo en el marco de una economía abierta

Los cambios ocurridos durante los últimos años en los mercados financieros internacionales, así como las tendencias de la economía globalizadora mundial y la creciente participación de México en ella, son los factores determinantes del entorno en el que se desempeña el sector financiero del país y el papel que la banca de desarrollo debe tener en este nuevo entorno económico.

En la actualidad, el sistema financiero mexicano se caracteriza por su elevada concentración, por la persistencia de altos márgenes y estructuras muy costosas, que han constituido un obstáculo para alcanzar mayores niveles de crecimiento del ahorro interno y de la inversión. Igualmente, la banca privada continúa evaluando los criterios con un enfoque de alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo, dando lugar a una gran concentración de créditos en pocas actividades y empresas, lo que merma el crecimiento productivo. Ello se contrapone a la necesidad económica y social de mantener e incrementar la competitividad de la industria nacional y también a la de integrar la planta productiva con el fin de que siga participando en los mercados de bienes y servicios.

El reto para los bancos comerciales consiste en contribuir a ampliar el tamaño de la economía y el número de participantes con actitud empresarial, como corresponde a un copartícipe en la generación y el desarrollo de un proyecto. Para ello se debe aceptar el riesgo y adoptar enfoques de largo plazo, con base en el valor de los flujos que generen los proyectos y no en la presentación de garantías.

En este entorno, el papel de las instituciones de banca de desarrollo como instrumento clave del gobierno federal para impulsar el desarrollo económico del país es múltiple y debe dirigirse ,por una parte, a complementar la función de los intermediarios financieros privados, partícipes de las actividades no atendidas adecuadamente y, por otra, a incursionar en nuevas áreas en las que su

participación contribuya a disminuir el riesgo inherente para dichos intermediarios, es decir, la función de la banca de desarrollo debe de ser fundamentalmente de complemento a otros intermediarios financieros en dos niveles: cubriendo los huecos que éstos no atienden los llamados “nichos de mercado” y aceptando los riesgos para atraer la participación de dichos intermediarios.

La nueva orientación del Estado a las labores de promotor más que productor ha implicado un cambio de objetivos para la banca de desarrollo. Así, estas instituciones han dejado de ser agentes distribuidores de subsidios para enfocarse primordialmente al impulso y desarrollo de sectores productivos que representen un beneficio económico y social para el país.

En efecto, si en el pasado se consideraba que aquella tenía la obligación de dar financiamiento, a tasas subsidiadas, a empresas en todo tipo de actividad, actualmente se debe buscar la asignación más eficiente de los recursos con base en las prioridades establecidas en la política económica y el potencial de crecimiento de las actividades, en el marco de una economía abierta, orientada a la obtención y mantenimiento de estándares de eficiencia y calidad internacionales.

Por otra parte, la inserción de México en la economía mundial ha implicado, para la banca de desarrollo, la necesidad de enfocar su atención a la búsqueda de

estrategias que impulsen la competitividad del sector productivo nacional, permitiéndole integrarse exitosamente a los mercados internacionales.

La apertura comercial exige la modernización del aparato productivo nacional, para elevar significativamente su competitividad y fortalecer su capacidad exportadora, imperativo por el cual el sector financiero del país habrá de desempeñar un papel protagónico, en especial la banca de desarrollo que debe constituirse en activa promotora de estas profundas transformaciones. Una de sus principales funciones es la de generar la información sectorial necesaria para canalizar los recursos financieros disponibles a las actividades productivas que garanticen la recuperación de flujos en el mediano y largo plazos, por lo que no solo deben detectarse y analizarse los sectores con mayor potencial, sino que debe apoyárseles con el diseño de productos financieros adecuados a sus necesidades para procurar el éxito de los proyectos mediante la eficiente prestación de servicios de información, asesoría y asistencia técnica.

La competitividad del aparato productivo nacional no se limita solo a volver más eficientes los procesos de producción; también requiere cambios en todos los órdenes; en la gestión de empresas; en la infraestructura física y social con que el país cuenta; en la creación de nuevas y más eficientes formas de comercialización; en la innovación financiera para ampliar las opciones de realización de los proyectos y racionalizar el costo de los productos. Por tanto,

este proceso exige un alto grado de participación y corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad.

En este entorno, el sistema bancario se enfrenta al reto de atender un gran número de proyectos y acreditados, procurando que las empresas de mayor tamaño y con menor posibilidad de acceso a las fuentes de financiamiento obtengan los recursos en cantidad suficiente y a plazos requeridos para el sano desarrollo de sus proyectos, ya que de no recibir atención de las fuentes formales de financiamiento, se corre el riesgo de perder un instrumento importante que propicie el crecimiento sostenido y más equilibrado del país.

Para la banca de desarrollo es de suma importancia inducir el interés de las instituciones comerciales al financiamiento de las empresas y sectores que más los requieran, porque será fundamental que el sector externo sea un pivote de desarrollo. Resulta prioritario apoyar el acceso al crédito para que estas empresas y sectores puedan contar con fuentes de financiamiento para la instalación de nuevas plantas; incrementar la capacidad de producción y hacer más eficientes los procesos de las plantas existentes, mejorar las estructuras de comercialización y, en general, para todos los propósitos que les permitan insertarse en la economía mundial.

También se requiere integrar a la cadena productiva de exportación al mayor número de empresas que diseminen al interior de la economía los efectos benéficos de la actividad del comercio exterior. Habrá entonces que enfrentar el reto de conformar una oferta competitiva de materias primas, componentes e insumos que permita articular cadenas productivas y buen mayor grado de integración nacional en la producción destinada al mercado internacional.

Así, para que la banca de desarrollo se constituya en un factor de cambio deberá atender nichos de mercado que por distorsiones o externalidades propias de los mercados financieros, la banca privada no considera¹⁵. Por ejemplo, es conveniente que se ponga atención en:

a) Atender a las empresas de menor tamaño que en caso de no existir la banca de desarrollo dejarían de realizar proyectos económica y socialmente rentables a tasas de mercado. Las operaciones de menor valor, que representan el mayor número de operaciones, implican un costo medio administrativo muy alto para la banca comercial, en relación con el costo implícito en las operaciones de mayor valor. Por ello las unidades productivas de menor tamaño que manejan bajos volúmenes de recursos, no son atractivas para dichos bancos y, en caso de que sean consideradas, les aplican tasas de interés superiores a las que rigen en el mercado.

¹⁵ Girón Alicia y Correa Eugenia, *La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI*, 1996

b) Financiar proyectos rentables a largo plazo, en virtud de que la banca comercial se orienta al corto plazo, con una mayor revolvencia a sus recursos.

c) Apoyar la realización de proyectos que representan un nivel de riesgo mayor que el que la banca privada está dispuesta a asumir a pesar de tener rentabilidad económica y social, por ejemplo, en nuevas áreas o tecnologías.

d) Sustentar y facilitar el logro de estrategias nacionales de desarrollo regional, actuando deliberadamente para que los recursos que se captan en las regiones se reinviertan localmente, beneficiando con su efecto multiplicador a las regiones, conforme van generando recursos.

Existen muchas actividades que la banca de desarrollo puede financiar, por ejemplo, la reconversión industrial, la innovación tecnológica, el adiestramiento, la capacitación y los acuerdos de productividad, así como el asociacionismo, las inversiones para preservar el ambiente, coinversiones internacionales y alianzas estratégicas. De igual manera, la banca de fomento puede participar, en diversos grados, en el desarrollo de infraestructura que permita realizar plenamente el potencial que representa la apertura económica.

El financiamiento de la banca de desarrollo para estos proyectos debe conducir a mayores niveles de bienestar social, al incorporar a más empresas a la actividad económica y provocar una mayor generación de riqueza y de empleos. Por otra parte, las reformas económicas las obligan a ser no solo un instrumento eficaz de fomento, sino también autofinanciable en un marco de rentabilidad que asegure su crecimiento sano. La reducción del margen financiero requiere la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos.

En otros países, en especial los que han logrado un desarrollo económico y una mejoría significativa en la calidad de vida de sus habitantes, mediante políticas orientadas a impulsar el comercio exterior. La mayoría cuenta con instituciones y bancos de desarrollo que ofrecen servicios financieros y promocionales cuyo objetivo es aumentar la competitividad de sus exportadores. Están orientados para ello, en gran parte a satisfacer integralmente las necesidades de las empresas relacionadas con el comercio exterior, por lo que sus apoyos financieros comprenden créditos, garantías, seguros, compraventa de divisas y coberturas de riesgo de monedas y tasas de interés, así como servicios de ingeniería financiera.

Otras instituciones ofrecen servicios de promoción y asesoría en materia de comercio exterior e inversión extranjera, procurando con ello ofrecer una gama integral de productos y servicios que satisfagan adecuadamente las necesidades del empresario, de acuerdo con el grado de madurez de su empresa.

Se observa en general que los países industrializados dan mayor importancia al primer tipo de apoyos. Por su parte, las naciones en desarrollo cuyo interés es ampliar sus exportaciones de productos no tradicionales, tienen necesidad de ofrecer apoyo técnico a las empresas, como servicios de capacitación, asesoría e información, entre otros.

Competitividad

El modelo de cambio estructural de las tres D (desprotección vía comercial y financiera; desregulación vía liberalización de los mercados internos, y desestatización vía privatización de las empresas públicas y reducción de la participación del gasto público en la economía) aplicado en México y América Latina, conocido también como “Consenso de Washington”, tenía un modelo implícito de competitividad: una macroeconomía con inflación baja y estable, una economía privatizada y mercados libres y abiertos a la competencia internacional, son condiciones necesarias para promover empresas competitivas y una economía eficiente.

El modelo de cambio estructural es correcto en su dirección, pero no ha sido suficiente para garantizar una economía y un crecimiento con competitividad internacional. A México y a América Latina les falta el enfoque y la estrategia de

competitividad sistémica que se refleja en los seis círculos o niveles de competitividad.

La competitividad a nivel microeconómico es fundamental, pues finalmente son las empresas quienes enfrentan la competencia en el mercado interno e internacional. El factor más importante es que en la nueva era de la hipercompetencia global, del conocimiento y del cambio rápido y continuo, lo que se requiere son nuevos tipos de empresas a las que René Villareal llama IFA: Inteligentes en la organización, Flexibles en la producción y Ágiles en la comercialización.

Esto es, inteligentes en la organización para aprender a innovar de manera continua y con capacidad de respuesta al cambio; con management moderno, nuevas capacidades gerenciales, trabajadores del conocimiento con mayor productividad. En otras palabras, cambiando el paradigma: de mano de obra barata a productiva, y de capital humano a capital intelectual.

A nivel macroeconómico se requiere un crecimiento pleno y sostenido que genere demanda sostenida (a capacidad plena a las empresas con mínimos costos fijos unitarios), tipo de cambio real competitivo, financiamiento y sistemas fiscales competitivos internacionalmente.

A nivel mesoeconómico, es fundamental la infraestructura básica (carreteras, puertos industriales, aeropuertos, etc.), infraestructura de tecnología de la información y el conocimiento (telecomunicaciones, internet, etc.), e infraestructura educativa que provea, una oferta calificada de trabajadores del conocimiento.

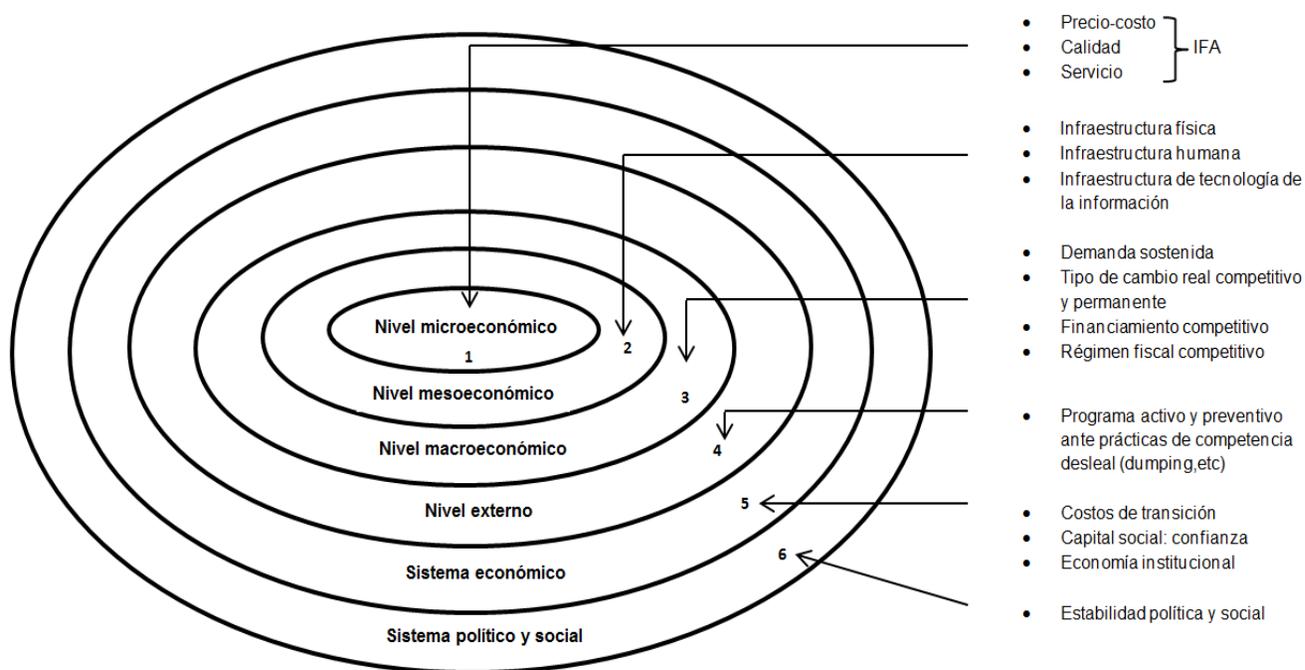
A nivel externo, se requiere no solo acuerdos de libre comercio (México es de los países campeones en celebrar acuerdos comerciales) sino programas activos de promoción industrial y articulación productiva (políticas por el lado de la oferta), y preventivos ante prácticas de competencia desleal a nivel internacional.

La competitividad a nivel de sistema económico, implica la necesidad de una economía institucional, con reglas del juego claras, y transparentes, así como sistemas de justicia que hagan cumplir las leyes. Es decir, marcos institucionales claros que minimicen los costos de transacción en operación en los mercados.

La competitividad a nivel sistema político-social es necesaria porque un país con inseguridad pública y violencia es inestable y no permite los requisitos mínimos para asegurar la inversión productiva, el desarrollo de las empresas y el crecimiento de la productividad.

Esquema 1.¹⁶

Los seis círculos de la competitividad



La estrategia de industrialización tridimensional y articulación productiva

La apertura de los mercados se presenta “ineficiente” debido a que se habían marcado dos tiempos en el TLC; 1° El reacondicionamiento del aparato productivo que consistió en la supresión de mayor cantidad de fuerza de trabajo y con esto vendieron las acciones que creyeron convenientes; la 2da modernización del aparato productivo ,que los primeros que modernizaron o no ,fueron las firmas

¹⁶ Villareal, René (2005), Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010), México, FCE.

extranjeras, las nacionales ,en su mayoría no modernizaron y fueron las que se pusieron en quiebra o bancarrota.

Como una tercera acción la apertura de mercados iba a ser en más tiempo dando lugar a México para que se preparara y no fue así, la apertura fue rápida y las industrias nacionales se quedaron en la incompetencia y la obsolescencia. Las firmas que entraron desplazaron con facilidad a las existentes.

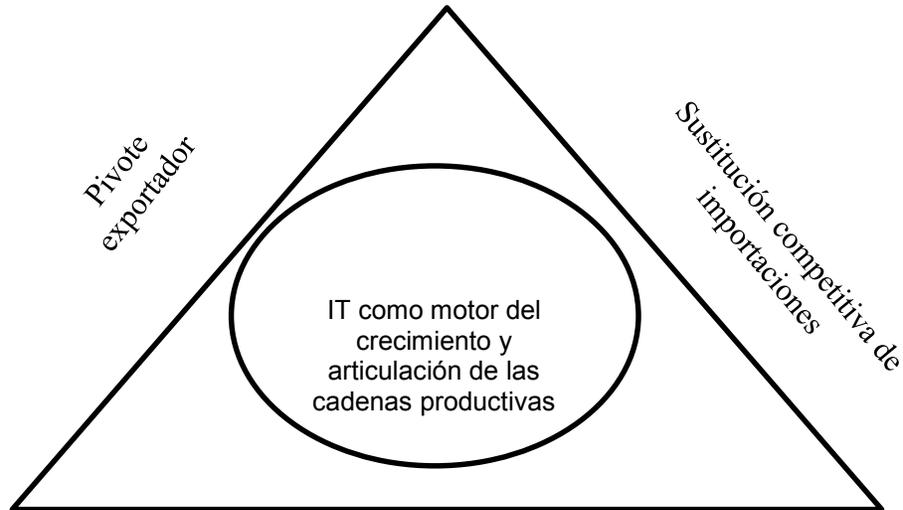
Estas acciones se localizan en las determinaciones “salinistas”, producto de la liberalización comercial en el TLC, como se tiene a destiempo, con los fracasos y desnacionalización de la industria.

Esto obliga a abordar la política industrial, la reestructuración y la modernización de la planta productiva bajo una nueva estrategia de industrialización que plantee transitar del modelo de industrialización sustitutiva, proteccionista, estatista y semicerrada, a un nuevo modelo de industrialización abierto y competitivo, que supere el falso dilema del tránsito de un modelo de industrialización de crecimiento “hacia dentro” versus “hacia afuera”. El camino es una industrialización abierta y competitiva, vía una estrategia tridimensional que eleve a una articulación productiva entre industrias, empresas y regiones.¹⁷

¹⁷ Villareal, René (2005), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, México, FCE.

Esquema 2.¹⁸

Industrialización tridimensional (IT)



Industrialización endógena

En la estrategia de la industrialización tridimensional (IT), la industrialización juega el papel de motor del crecimiento, y para que sea integral debe actuar en tres vertientes o pivotes:

- a) El industrial exportador
- b) El de sustitución competitiva de importaciones y
- c) El endógeno (por ejemplo, la construcción).

Los tres pivotes industriales afectan la posición en la balanza comercial: el exportador, porque genera divisas; el sustitutivo competitivo con importaciones, porque ahorra divisas, y el sector endógeno, porque encadena a la industria

¹⁸ Villareal, René (2005), Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010), México, FCE.

nacional sin utilizar divisas y, en general, está relacionado con el sector de bienes no comerciables o bienes salarios.

La dinámica industrial y del empleo tiene que replantearse en estos tres pivotes para devolver a la industria su papel de motor integral del crecimiento, sobre el que un país semiindustrializado requiere consolidarse. Los estudios recientes sobre la experiencia histórica del conjunto de los países industrializados en los últimos 30 años muestran que la industria mantiene su participación en el PIB (alrededor del 22%) y que la aparente desindustrialización se debe a que la industria crece con mayor productividad que la de los servicios.

Esto requiere, a su vez, un programa integral de transición que considere, además de los dos programas tradicionales de ajuste y estabilización macroeconómica y de “cambio estructural” (las tres D); otros pilares fundamentales: un programa microeconómico de modernización o “microeconomía de la oferta”, un programa de crecimiento económico sostenido y un programa de desarrollo participativo.

Para la modernización y la reconversión de la planta industrial y las empresas es necesaria una política de competitividad o fomento a la oferta productiva a nivel macroeconómico.¹⁹ Como lo expresa la OECD:

¹⁹ Villareal René, Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010) 5ta Ed., FCE, 2005.

La política de competitividad [...] radica en incrementar, por el lado de la oferta, la eficiencia de la economía basada en circunstancias especiales que tienen los mercados de bienes y de capital, así como en la globalización del conocimiento. Sus instrumentos consisten en realizar reformas microeconómicas que incentiven a los agentes económicos, con estructuras de mercado e instituciones adecuadas, incluyendo cambios en los sistemas de gobierno, sistemas fiscales, servicios educativos, sistemas de investigación y desarrollo, mecanismos de transferencia de tecnología, desarrollo de infraestructura, etc.

Estas reformas complementaran la agenda del ajuste estructural de los ochenta, al enfocarse en la complejidad de las instituciones, así como en el largo plazo, que se requiere para el adecuado funcionamiento del mercado.²⁰

Para poder tener elementos que nos permitan crear una visión integral del funcionamiento de la banca de desarrollo en la actualidad y sus posibles escenarios en el futuro, es pertinente realizar un análisis retrospectivo sobre su evolución, desde su creación, su importante participación en el crecimiento económico de México durante el modelo sustitutivo de importaciones, y el papel que ha desempeñado a partir de la instauración del modelo neoliberal en México; temas que abordaremos en el siguiente capítulo.

²⁰ OECD, Industrial competitiveness, Francia, 1996, p.9.

CAPITULO II: LA BANCA DE DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA BANCA DE DESARROLLO

México desempeñó un papel absolutamente pionero e innovador en materia de banca de desarrollo en buena parte del periodo posrevolucionario. Es una de sus contribuciones originales a la experiencia del desarrollo.²¹

El proceso sustitutivo de importaciones, fue un proceso que permitió promover la industrialización y el crecimiento económico en México. Durante el período comprendido entre 1940 y 1970 la economía creció a una tasa sostenida promedio anual de 6.5% (PNB) y de 3.7% en términos *per cápita*.

En el análisis de la evolución de la economía mexicana en el periodo 1939-1970, de acuerdo con René Villareal²² es conveniente distinguir a un nivel conceptual lo que podría llamarse el modelo económico de largo plazo.

²¹ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

²² Villareal René, Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010) 5ta Ed., FCE, 2005.

En el modelo de largo plazo el objetivo prioritario es el crecimiento económico, en este caso a través de la banca de desarrollo la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones, pensándose que los objetivos de empleo, redistribución del ingreso e independencia externa vendrían con el avance del proceso mismo de industrialización aquí la política proteccionista (comercial e industrial), junto al papel del Estado como inversionista en áreas de infraestructura y sectores estratégicos, vienen a jugar un papel central, para implementar dicho modelo.

En nuestro país los gobiernos postrevolucionarios implementaron políticas para lograr la transformación económica mediante la participación directa del Estado. El proceso de industrialización en México fue orientado por las medidas de política económica, adoptadas en su momento por el gobierno federal. Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el panorama empezó a cambiar para la economía de México, aunque la real transformación comenzó a partir de 1940, generándose un proceso que llevó al país de una economía predominantemente agrícola a una industrial, permitiendo el viraje hacia una nueva etapa “El crecimiento hacia fuera”.

El objetivo era acelerar el crecimiento económico y la generación de empleos. El periodo 1940-1954 estuvo caracterizado por la instauración de una estrategia de desarrollo de largo plazo en torno a la industrialización y en donde el Estado tuvo

un papel protagónico. La precariedad del desarrollo industrial y la debilidad de la fracción empresarial moderna llevaron al Estado a expandir y diversificar su actividad en el ámbito económico, incluso en detrimento de otros objetivos, para asegurar la renovación del aparato productivo y el crecimiento sostenido.²³

En el modelo de corto plazo los objetivos importantes son: el logro del equilibrio externo (equilibrio en balanza de pagos) e interno (estabilidad de precios y crecimiento que a su vez es también equilibrio de largo plazo), donde principalmente el conjunto de instrumentos de política comercial, fiscal y monetaria se conjugan para determinar dicho modelo.

El modelo de sustitución de importaciones como modelo de largo plazo, viene a caracterizar el periodo (1939-1970), acompañado por dos tipos de modelos de corto plazo; el de crecimiento con devaluación-inversión. Dicho modelo está basado en una organización de la economía en la que el Estado a través de su acción directa como inversionista y de su acción indirecta, a través de su política económica, viene a garantizar una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento.

²³ Ayala Espino José, Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), FCE, 1988.

La nueva estrategia de desarrollo significó, entonces, una transformación en la calidad de la intervención estatal en favor del capital privado en al menos cuatro aspectos:²⁴

- a) En el sentido estratégico de intervencionismo.
- b) En el ritmo de la intervención.
- c) En la modificación de fuerzas de correlación en el interior del Estado, y
- d) En la relación del Estado con las clases sociales. Con estos cambios el desarrollo económico adquirió una nueva orientación donde el sector privado tuvo mayor importancia, lo cual significó no solo que el Estado ayudara a configurar las condiciones indispensables para asegurar la expansión privada, sino que también modificara sus relaciones y alianzas con el resto de los agentes sociales sin perder con ello su capacidad rectora.

Se adoptó un modelo económico basado en la sustitución de importaciones, donde el motor de la economía era el mercado interno, el cual se desarrollaba bajo un entorno de control de las importaciones. En suma, la substitución de importaciones significó un proyecto de desarrollo orientado a impulsar un crecimiento estable basado en impulsos internos a la economía nacional y en una diversificación de la producción industrial, que substituye paulatinamente las importaciones ;para ello, el estado recurrió a una política económica expansionista que garantizo un súbito aumento de la demanda interna y una tasa de ganancia atractiva para la inversión privada, en particular para las actividades industriales ;

²⁴ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

de este modo, el desarrollo de la capacidad productiva nacional permitió aligerar las restricciones externas al financiamiento económico originadas por los requerimientos de importación.²⁵

Las políticas económicas y sectoriales estaban articuladas en la misma dirección, tenían un punto de convergencia, es decir, tenían como principal objetivo promover la transformación de la planta productiva. El gasto fiscal era deficitario por los crecientes egresos del gobierno en inversión pública, fuertes subsidios, altas transferencias de capital en actividades productivas y la intervención directa en la producción de bienes y servicios en sectores productivos “prioritarios”.

La política cambiaria estaba insertada en una estructura de tipo de cambio fija, limitando los movimientos bruscos de capital en el sistema financiero. La política agropecuaria promovió la producción de alimentos para una población en crecimiento e insumos para la industria de la transformación. También existía el objetivo de generar excedentes exportables, o sea, divisas para financiar las importaciones del sector industrial.²⁶

Los instrumentos que utilizó el Banco de México para impulsar la modernización de la planta productiva fueron diversos; esta institución fue el principal

²⁵ Ayala Espino José, Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), FCE, 1988.

²⁶ Rojas, M. (2006), “Situación del campo mexicano” en *Cambio estructural de la economía mexicana*, Carlos Javier Cabrera Adame Coordinador. Edit. Facultad de Economía, UNAM, 2006.

capitalizador y fiador de última instancia de la banca de desarrollo, acompañada de políticas como el encaje legal, los cajones de crédito y el control de las tasas de interés. Estos mecanismos tuvieron como objetivo regular el monto, el precio y la dirección del financiamiento hacia sectores económicos considerados prioritarios y con mayor arrastre hacia otros sectores.²⁷

El crecimiento económico fue dirigido por el gobierno mediante un sistema de financiamiento que descansaba en un régimen de bancos debido a que el mercado de capitales era débil y poco desarrollado. En ese sentido, la estructura de bancos estaba constituida por bancos privados, así como bancos de desarrollo y los fideicomisos de fomento que operaban como de segundo piso.

El funcionamiento de la banca privada, por su naturaleza, atendía actividades tradicionales, de los sectores agrícola, industrial y de servicios, altamente generadores de empleo, pero sin mayor riesgo. Por el contrario, la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento proveían los recursos a proyectos que suponían grandes montos a financiar, altos riesgos de reembolso, un plazo de maduración largo, etc., lo que implicaba que no fueran atendidos por los canales privados en ese momento nacionales.

²⁷ Solís, L. (1997), Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, siglo XXI editores, México 1997.

El papel del Estado, como inversionista en obras de infraestructura y en sectores estratégicos, también jugó un papel muy importante en la promoción del desarrollo industrial en México, la inversión pública participó aproximadamente con el 40% de la inversión total anual durante este periodo.

Durante el periodo 1959-1970 el Estado, tanto a través de su acción directa (como inversionista) como indirecta (con su política económica), jugó un papel muy importante para impulsar y caracterizar el crecimiento de la economía mexicana.

La política proteccionista y el Estado promotor durante el modelo SI

La reducción en la oferta de origen externo de productos manufacturados durante la segunda guerra mundial garantizó automáticamente la protección necesaria para impulsar la industria naciente, que orientada hacia el mercado interno, viene a satisfacer una primera etapa de demanda interna de bienes de consumo manufacturados.

Posteriormente fue necesario reorientar la política económica (básicamente la comercial e industrial) para proteger la industria naciente de la competencia externa que, conjuntamente con la acción directa del estado como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos, permitió que la economía

mexicana avanzara en su proceso de industrialización y sustitución de importaciones.

Los instrumentos de política comercial (tasa de cambio, tarifa y control cuantitativo) son manejados en diferente forma con el objeto (directo o indirecto) de proveer a la industria de una estructura proteccionista.

Las devaluaciones de 1948-1949 (de 4.85 a 8.65 pesos por dólar) y 1954 (de 8.65 a 12.5 pesos por dólar) representaron un aumento de 158% en el precio nominal del dólar respecto a 1945, lo que viene a caracterizar a la tasa de cambio como uno de los instrumentos proteccionistas más importantes durante esta primera etapa del proceso.

México entra al periodo de posguerra utilizando solamente tarifas específicas y en menor grado controles a la importación una de las razones que dificultaba el uso exclusivo e intensivo de estos instrumentos proteccionistas en la década de los 40, fue el Acuerdo de Comercio entre México y Estados Unidos establecido en enero de 1943, el cual desapareció hasta diciembre de 1950. Sin embargo, 340 fracciones doblan su nivel de impuestos de importación en 1946, pero respetando aún el Acuerdo Comercial. Para este mismo año solo el 10% de las importaciones estaban sujetas a licencias pues es hasta el año de 1947 en que se crea el Comité Nacional para el Control de Importaciones (que reemplazaba a la comisión para el

control del comercio exterior). En que el sistema de licencias empezaba a ser un instrumento proteccionista significativo, gracias a esta medida el crecimiento de la economía estuvo por arriba del 7% promedio anual y se tuvo desarrollo en algún grado (periodo del “modelo de sustitución de importaciones”).

En 1947, otro importante cambio en los instrumentos proteccionistas tiene lugar. Aunque el acuerdo comercial se sigue respetando, 5000 fracciones elevan su impuesto de importación, introduciéndose por primera vez las tarifas ad valorem (medido para las transacciones por unidades) y el concepto de “precio oficial”, sobre el cual el impuesto debería cargarse. De esta manera la tarifa ad valorem venía a compensar el papel desproteccionista que venía jugando el impuesto específico durante el proceso inflacionario. En febrero de 1954 se establece un incremento general en la tarifa del 25%, el cual se reduce a más de 1000 fracciones después de la devaluación del peso (abril de 1954).

Por otro lado el control cuantitativo empieza a ser utilizado más extensivamente e intensivamente al final de este periodo; mientras que en 1953-1954 solo 520 fracciones de la tarifa estaban sujetas a permiso previo, para 1958 se contrataban 1600 fracciones (35% total de las fracciones).

La inversión en fomento industrial (electricidad, petróleo, gas y otras industrias) de representar el 12% del total de la inversión pública en 1939, se eleva en 30 y 40%

para 1950 y 1958 respectivamente, lo que reflejaba claramente el interés del Estado en fomentar el crecimiento de los sectores estratégicos como base para impulsar el crecimiento industrial. Así la producción de petróleo más que se duplica durante este periodo (de 43,307,000 barriles en 1939 se eleva a 100,641,000 en 1958); la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica casi se cuadruplica (de 680 millones de kw en 1939 aumenta a 2,560 en 1958)y la red nacional de caminos más que se triplica durante este periodo (de 9108 kms.se eleva a 32,121 kms en 1958).²⁸

Por otro lado, la inversión en el sector agrícola crece al 27%.Dicha inversión (principalmente en obras de riego, de almacenamiento y distribución de productos agropecuarios), junto a la profundización en la reforma agraria desde el periodo cardenista, vinieron a permitir que el sector agrícola cumpliera con su papel de apoyo al proceso de la cadena industrial, esto es, proporcionar mano de obra y materia prima al sector industrial. Alimento a la población rural y urbana y divisas(a través de exportaciones) que permitieran financiar parte de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria.

Sin duda alguna el éxito en el proceso de industrialización en México durante este periodo comparado con otros países latinoamericanos se debe en buena parte a

²⁸ Ayala Espino José, Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), FCE, 1988.

que el sector agrícola funcionó como un elemento de apoyo y nunca presentó estrangulamientos importantes que frenaran el desarrollo de la industrialización.²⁹

La inversión pública llegó a representar el 45% de la inversión total durante la etapa avanzada de SI (1959-1970), adquiriendo mayor importancia la inversión de las empresas públicas 29% respecto a la del gobierno federal 16%.

La inversión pública en el área industrial siguió siendo prioritaria: para 1970, dicha inversión representó dos quintas partes del total de la inversión pública, siendo significativa en petróleo 18%, electricidad 14%, y siderurgia 2.5%. El Estado continuó su papel promotor y de apoyo en obras de infraestructura así como en transportes y comunicaciones 21.5% y en obras de fomento agropecuario 13.2%.³⁰

La estrategia de modernización consideraba la existencia de planes y programas estratégicos que había que financiar con recursos públicos. La banca de desarrollo otorgaba recursos financieros crecientes a tasas subsidiadas.

Durante el lapso de 1942 a 1972, el promedio de financiamiento bancario a las actividades productivas se incrementó sistemáticamente, en este periodo la

²⁹ Villareal René, *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero* (1929-2010) 5ta Ed., FCE, 2005.

³⁰ Villareal René, *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero* (1929-2010) 5ta Ed., FCE, 2005.

agricultura y ganadería pasó de representar 2.9 a 4.6% y la industria creció de 7.8% hasta llegar a representar 19.7% del PIB.

A la par, el financiamiento del gobierno federal comenzó a absorber recursos, pasando de 5.3 a 10.7% del PIB para el pago gubernamental de obligaciones financieras (Deuda pública). El financiamiento total del sistema bancario (comercial, de desarrollo y los fideicomisos) creció a lo largo del periodo de 1942 a 1972 a una tasa promedio anual de 6.5%, llegando a representar 52% del PIB en 1972.

El modelo sustitutivo de importaciones y su política de financiamiento, permitió a lo largo de este periodo, un crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, con tasas de crecimiento promedio anual de 7.0% y de 3.1% del ingreso por habitante.

De acuerdo con Francisco Suárez ³¹ La banca de desarrollo en su época de auge tiene tres etapas claves:

- a) Una primera es la creación de los bancos de desarrollo como tales, que se inicia a finales de los años 20's, una de las épocas más creativas en cuanto a la formación de instituciones del país, durante los años del presidente

³¹ Citado en: Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

Calles. Entonces se establecen el Banco de Crédito Agrícola y el banco de crédito Ejidal y, poco después, el banco nacional hipotecario, Urbano y de obras Públicas.

Se aprecia que infraestructura y agricultura son los primeros objetivos del estado activista .Esta concepción debería reincorporarse en forma integral en la etapa presente en el estado reformado. Poco Más tarde se crean el banco de desarrollo Industrial, Nacional financiera y el Banco Nacional de comercio Exterior. Éstas instituciones tendrían un papel muy importante en apoyo de las estrategias, de inversión pública y de apoyo crediticio preferencial para impulsar sectores prioritarios para la economía.

- b) En una segunda fase que se inicia a finales de los años cuarenta, y sobre todo en los cincuenta, se desarrolló un segundo instrumento también muy importante, que es la política selectiva del crédito, mecanismo de política monetaria de esa época que establece que parte de los incrementos en la captación deberían asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente la agricultura, después la pequeña y mediana industria, la exportación, la vivienda y el turismo.

Esta política selectiva se ve complementada con otro invento, los fondos de fomento que amparados con la figura de fideicomiso asignan recursos a fines específicos. Aquí la modalidad interesante es aplicando técnicas de crédito supervisado y asistencia técnica. Ello permitiría demostrar a los bancos comerciales que los agricultores con técnicas adecuadas son sujetos de crédito rentables y no de riesgo anormal, es decir, los fondos de fomento enseñaron a los bancos comerciales a prestar a la agricultura.

- c) En una tercera etapa, muy vinculada con el desarrollo de los fideicomisos de fomento, se da la expansión de los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo, que se convierten en parte importante del fondo en dólares de los bancos de fomento nacionales. En efecto, el Banco Mundial se crea en 1946 y posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo en 1960. Estas instituciones multilaterales financiaron con diferentes modalidades proyectos de desarrollo, usando a sus contrapartes nacionales como agentes financieros. En una etapa promovieron la creación de bancos de desarrollo y fondos de aquellos países que todavía no contaban con ese instrumento.

Estas tres etapas integran lo que llamamos la época de oro de la banca de desarrollo. En el periodo que va de 1940 a 1970 estas instituciones participan de manera fundamental, movilizándolo, captando recursos de ahorro interno,

obteniendo fondos bancarios por medio del encaje legal, que antes solamente iban a actividades comerciales; los recursos externos provenientes de los organismos y mercados internacionales, ya que son las primeras instituciones que abren brecha, logrando hacer las primeras emisiones de bonos en esos mercados. Son las instituciones que desarrollan grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc. Son los que establecen programas de apoyo sectoriales, de apoyo a las pequeñas y medianas industrias o a la vivienda; son las que forman personal capaz de evaluar créditos y proyectos, cuando la banca comercial no sabía cómo hacerlo.

Este modelo económico empezó a mostrar signos de debilidad a partir de 1970 porque no fue capaz de conformar un núcleo tecnológico doméstico que abarcara los sectores de bienes de capital e instrumentos de trabajo relacionándose con industrias de bienes finales y de exportación, se generó una fuerte desarticulación productiva entre la industria y la agricultura con sectores de alta heterogeneidad productiva³² y fuertes presiones de la balanza de pagos.

Por otro lado, se incrementó el gasto y la inversión públicas para hacer frente a la baja participación privada y los ingresos fiscales se reducían por acción de la banca múltiple que debilitó la política de encaje legal³³, induciendo un creciente

³²Fajnzylber, F. (1983), *Industrialización trunca de América Latina*, Edit. Nueva Imagen, 1983.

³³Levy N. (2001), *Cambios institucionales del sector financieros y su efecto sobre el fondeo de la inversión*, México 1964-1994, DGAPA/Facultad de Economía, UNAM, 2001.

déficit fiscal, que junto al desequilibrio de la cuenta corriente externa generaron diversas devaluaciones que indujeron la gran crisis económica de 1982³⁴.

El papel de Nafinsa y Bancomext como promotores del desarrollo durante el modelo sustitutivo de importaciones y el desarrollo estabilizador.

Durante un largo periodo de casi seis décadas, interrumpido bruscamente en 1982. El desarrollo económico de México se cimiento con niveles crecientes de inversión pública materializado en obras de infraestructura territorial, estimulado y sostenido mediante la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora.

Esta conducta inversora de fomento económico del Estado dio como resultado una extensa, aunque todavía hoy insuficiente, red de comunicaciones, integrada por carreteras troncales, federales, estatales, vecinales y autopistas de cuotas; la mejoría y ampliación de vías ferroviarias, fluviales y terminales portuarias. Pero también, mediante muy grandes, medianas y pequeñas obras de control de ríos y de irrigación, se abrieron al cultivo extensas superficies en las que el país realiza todavía hoy su más productiva agricultura que a la vez permite aprovechar partes

³⁴ Levy N. (2009) “Instituciones financieras para el desarrollo económico: Comparación entre el periodo de ‘Sustitución de Importaciones’ y ‘Secundario Exportador’ en *Cincuenta años de política financiera para el desarrollo económica (1958-2000)*, Guadalupe Mántey y Noemí Levy (coor), en Editorial plaza y Valdez, en prensa.

importantes de su potencial hidroeléctrico. Estas últimas obras de gran tamaño, se han concesionado a firmas extranjeras.

En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mexicano mostró gran visión y gran empeño. Durante el amplio periodo mencionado, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba esto la creación y operación de múltiples instituciones, tales como Nacional Financiera.

En 1934, con la fundación de Nacional Financiera S.A. (Nafinsa), el Estado Mexicano no solo refrenda su carácter de impulsor del desarrollo industrial del país, sino que crea el organismo idóneo para ello. Al mismo tiempo y conforme a su Ley Orgánica, a esta institución se le dio el carácter de agente financiero del gobierno federal en los mercados de dinero del exterior con el propósito de obtener suficiencia para financiar el propio gobierno y las entidades de administración pública, incluido el propio sector paraestatal. Quedó establecido, también estatutariamente, que a la institución se le encomendaba el desarrollo del mercado de valores nacional, función que desempeñó casi de inmediato con la emisión de sus propios valores.

Sin embargo, no es sino con el decenio de los cuarenta cuando Nacional Financiera inaugura sus funciones de promoción industrial directa, y en forma

sorprendente por las dimensiones y trascendencia de sus primeros proyectos. De 1941 a 1947 emprende y apoya sustancialmente la creación de la Compañía Industrial de Atenquique, de Altos Hornos de México y de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex).

Esa vocación inicial por los grandes proyectos básicos continuó en el decenio de los cincuenta; lo demuestran los proyectos que promovió junto con el gobierno federal para el desarrollo del llamado Complejo Ciudad Sahagún: Construcción Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diésel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario (privatizados en el periodo salinista), automotor y de maquinaria textil.

Durante el decenio de los sesenta, la actividad promotora industrial directa de Nafinsa prácticamente se inhibe. En esos años sus operaciones de fomento se circunscriben, principalmente, a aportes crediticios que solicitan tanto el sector empresarial privado como sus propias filiales y a la intermediación de recursos financieros internos y externos destinados a financiar proyectos gubernamentales para la continua ampliación de la infraestructura territorial a cargo del Estado y para nutrir, por medios indirectos, la reserva monetaria.

En la década de los setenta se dio un cambio muy visible que operó hasta 1981. La institución desplegó una acción de proporciones que pueden calificarse de

mayúsculas no solo por los numerosos proyectos industriales que por propia iniciativa promovió ,sino por los productos y el monto de las inversiones involucrados.

Esta inusitada actividad de fomento industrial elevó a 108 el número de empresas matrices en las que participaban accionariamente y a 37 adicionales que eran filiales de esas. En otras palabras, la presencia inversora de Nafinsa, a fines de 1981, se daba en los capitales de 145 empresas industriales; en 67 de las matrices desde su fundación. En 79% de las 108 matrices, su participación accionaria representaba entre 25 y 100% del capital y sumaban un total de 82000 millones de pesos de 1981, monto al que hay que agregar el de créditos y avales que había otorgado a ese conjunto de empresas³⁵.

La mayor parte de los proyectos directamente promovidos por la institución entre los años setenta y 1981 derivaron de dos programas institucionales prioritarios: el de Bienes de Capital y el de Materias Primas Básicas, concebidos por grupos multidisciplinarios de la institución y, el primero, con asesoramiento de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial (ONUDI). En la misma forma (con sus propios medios), cada proyecto particular fue identificado, estructurado y evaluado.³⁶

³⁵ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

Con ese proceder, Nafinsa llegó a integrar el mayor, más capacitado y experimentado equipo evaluador de proyectos industriales del país. Gracias a él, la institución pudo aportar 47 nuevos productos básicos al catálogo de la producción industrial nacional: máquinas, equipos, bienes intermedios y materias primas.

Para la construcción y puesta en operación de sus proyectos y de sus filiales industriales, Nafinsa contaba con una gran magnitud de recursos propios y con los adicionales de los fondos de fomento mencionados, que operaba por cuenta del gobierno, así como con los otros fondos llamados de coinversión, que integro con el concurso de instituciones financieras extranjeras. Con las disponibilidades de estas fuentes integraba paquetes financieros diversificados de gran monto y suficiencia garantizada, que atraían recursos adicionales y tecnologías de empresarios privados nacionales y extranjeros.

Esa deliberada y racional conjunción de todos los medios necesarios que la promoción requiere en una sola entidad: equipos multidisciplinarios excelentemente remunerados y protegidos contra los cambios sexenales; suficiencia de fondos de riesgo; disponibilidad oportuna de recursos crediticios de diverso origen; experiencia acumulada en la negociación y obtención de créditos y tecnologías del exterior ,aunados a un alto prestigio internacional entre gobiernos

e instituciones financieras, hicieron de Nafinsa no solo la mayor entidad de fomento del país, sino una de las más importantes financieras del mundo.³⁷

Por otra parte Bancomext ,nace en la etapa de consolidación del moderno Estado posrevolucionario, desde su fundación, el 8 de junio de 1937, a Bancomext se le asignaron los objetivos principales de fomentar las exportaciones, en particular las agrícolas, y de mejorar la balanza de pagos del país mediante la promoción, el desarrollo y la organización del comercio exterior mexicano.

En un principio, la promoción de las exportaciones adquirió una clara orientación hacia la selectividad sectorial, aunque el mayor esfuerzo privilegió a las exportaciones agropecuarias. El crédito se orientó de modo preferente a las actividades exportadoras y, en menor medida, a las de importación, siempre que éstas se vincularan a la venta de mercancías en el exterior o que complementaran la oferta nacional de bienes e insumos básicos. El Banco utilizó instrumentos como el crédito directo, el redescuento, los avales, así como los seguros de crédito contra la insolvencia de compradores extranjeros.

En su momento también destacaron las acciones de Bancomext para fortalecer la comercialización externa de los productos mexicanos. Resaltan su concurso en la

³⁷ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

constitución de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, así como los esfuerzos para desarrollar el transporte marítimo con naves nacionales.

Bancomext también apoyó el establecimiento de uniones de productores, atendiendo a la necesidad de organizar, asesorar y capacitar a sus integrantes, y desarrolló servicios de información de mercado, al tiempo que fortaleció el acopio y la sistematización de estadísticas básicas de comercio. Esta labor se enriqueció con las tareas que en su oportunidad realizaron el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). Al encomendarse a Bancomext en los años ochenta las funciones de redescuento, promoción y arbitraje que desempeñaban el Fomex y el IMCE, ésta institución se consolidó como el agente especializado en brindar apoyo integral a la comunidad exportadora.³⁸

Un problema que se dio al final del periodo es que el gobierno federal comenzó a endeudarse para financiar su gasto en inversión, lo cual rompió con la lógica económica que había generado los resultados positivos durante la primera etapa del periodo. Para 1970 el déficit económico alcanzó el 3% como proporción del PIB y la inflación el 4.7%, era el comienzo de una espiral que no se detendría durante la siguiente década. Si bien durante los años setenta el crecimiento económico anual permaneció en niveles similares al del periodo estabilizador, ello

³⁸ . El papel de la banca de desarrollo en México por Carlos Marichal. Revista comercio Exterior 54(9): 812-815, Bancomext 2004.

se dio con una inflación mayor: para 1980 la variación anual de precios superaba el 30% y el débito externo rondaba los 50 mil millones de dólares.

Lo anterior provocó inestabilidad macroeconómica. La elevada inflación, el bajo nivel de ahorro interno y la especulación financiera condujeron a un estancamiento de la banca de desarrollo debido a una reducción del número de clientes, así como de un decremento en el financiamiento de proyectos de largo plazo. Derivado de lo anterior, se terminó con el compromiso primario de promover el desarrollo de las pequeñas empresas y la función de la banca de desarrollo se concentró en el financiamiento del sector público, de las empresas paraestatales y grandes grupos privados³⁹

La banca de desarrollo y el cambio de modelo económico

Iniciada la década de 1970 las principales economías del mundo comenzaron a alejarse de la estabilidad y del crecimiento económico y afrontaron procesos de convulsión financiera con caídas en la producción e incremento de precios.⁴⁰

A partir de esa década, se inició un largo periodo de inestabilidad económica y financiera en México, caracterizada por alta inflación, dolarización de la economía

³⁹ Luz, M. (2009). "Nacional Financiera: balances y perspectivas del pilar industrial de la banca de desarrollo". *Economía informa*, N°361, UNAM: México.

⁴⁰ Chesnais, F. y Dominique, P. (2003), *Las Trampas de las finanzas mundiales*, Ediciones Akal, S.A., Madrid, España, 2003.

y crisis devaluatorias. La primera tuvo lugar en 1976, seguida por varias macrodevaluaciones (1982–1994). La desregulación mundial modificó el sistema financiero mexicano, en 1975 se decretó la transformación de la banca especializada en banca múltiple; liberalizándose las tasas de interés en 1989, creándose nuevos instrumentos financieros bancarios y no bancarios. Con estos cambios, comenzaron las grandes transformaciones institucionales y operativas que continuarían en las siguientes tres décadas para configurar un nuevo modelo de financiamiento en nuevos instrumentos (titularización de activos y derivados) bajo el liderazgo de los inversionistas institucionales, que fundamentalmente operan en el mercado de valores, lo que implicó el comienzo del desmantelamiento del sistema financiero basado en el mercado de créditos⁴¹ .

Tras la crisis que se profundizó durante la década de los años ochenta del siglo XX, las autoridades requirieron el apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para contener la emergencia económica, lo que condicionó al gobierno mexicano a emprender políticas de estabilización y cambio estructural que aseguraran la viabilidad y el retorno de los préstamos⁴² .

Estos cambios estaban dirigidos a impulsar un nuevo modelo económico basado en las libres fuerzas del mercado, el repliegue del Estado en la economía y políticas de desregulación “Aplicación del Monetarismo”, disciplina fiscal, control

⁴¹ Girón Alicia y Correa Eugenia, La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI, Cambio XXI, 1996.

⁴² Williamson J. (1990), “What Washington means by policy reform”, Institute for International Economics.

de la inflación y de apertura comercial y financiera de la economía. Se favorecieron las políticas de consolidación de los monopolios y oligopolios privados que hegemonizaron la acumulación de capital ⁴³, esencialmente hacia el exterior o firmas extranjeras.

Las nuevas medidas (basadas en mecanismos de mercado) impusieron una política de disciplina fiscal que redujo drásticamente la inversión pública, los subsidios y las transferencias, eliminando la intervención gubernamental en el suministro de bienes y servicios públicos, como uno de los puntos básicos del “Modelo neoliberal”.

Tuvo lugar un proceso de privatización y eliminación de empresas paraestatales, desaparecieron las políticas de promoción sectorial del campo y del sector industrial. Las empresas públicas fueron sustituidas por transnacionales de origen doméstico y el sector productivo se sometió a la competencia internacional (apertura de mercado), bajo el argumento de buscar la eficiencia económica y la reconversión productiva⁴⁴.

⁴³ Vargas, J. (2009), La deuda externa del sector público de México y su impacto sobre el crecimiento económico, 1988-2008; Tesis Doctoral, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, UNAM, México.

⁴⁴Ibarra, D. (2009) “Los cambios en la banca de desarrollo” intervención en el Foro: “Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo”, organizado por el Comité de Competitividad del Senado de la República de la LXI Legislatura Federal 9 y 29 de septiembre de 2009.

Con las políticas de desregulación, privatización y extranjerización del sistema bancario, el financiamiento de la banca de desarrollo se ubicó en niveles sin precedentes, en el periodo de 1983-2008 pasó de representar 22.6 a 5.8% como proporción del PIB. Sin embargo, el desempeño de la banca privada no llenó el vacío que generó el desmantelamiento de la banca estatal y con esto, no se cumplió el supuesto esperado de que la banca privada vendría a suministrar mayores recursos a las actividades económicas. El financiamiento privado representó el 29.4% para disminuir al nivel de 16.8% del PIB en el lapso de 1983-2008.⁴⁵ Los créditos de la banca comercial predominaron en el consumo, con las características adicionales de aplicar las “políticas de dinero caro”, suprimir el encaje legal por un “fondo de garantía”; con todas sus consecuencias.

Sobre el mismo punto, los recursos de la banca privada además de ser limitados, tienden cada vez más a la concentración en actividades no productivas, es decir, se dirigen a la adquisición en rubros de consumo, servicios y vivienda para la clase media.

En este contexto, el Estado se vio obligado a la implementación de las reformas estructurales al sector financiero mencionadas con anterioridad. A partir de la implementación del modelo económico actual, que en el sector financiero se vio

⁴⁵ Rojas, M. (2009). La banca de desarrollo en México 1940-2009: ¿instrumento para el desarrollo? *Economía Informa*, (369) ,68-79.

reflejada con la liberalización de las tasas de interés y un modelo de financiamiento basado en el mercado de capitales, la banca de desarrollo quedó en segundo plano y sus funciones pasaron a ser de complementariedad con el sector financiero, de tal forma que garantizara la rentabilidad de la banca privada, con tasas de interés y las garantías del crédito a nivel de usura, todo aprobado por la banca central (BC).

La idea subyacente de la liberalización de los mercados financieros apuntaba al hecho de que entre mayor fuera el número de intermediarios, menor sería la necesidad de la intervención de la banca de fomento, ya que el mercado por sí mismo canalizaría los recursos a los receptores óptimos. En un estudio previo, De la Cruz y Alcántara (2011) mencionan que el crédito, al contrario de lo que se pensaba, se otorga para financiar el consumo y actividades del sector servicios en mucho mayor medida de lo que se hace para el sector productivo. En este sentido, el papel de la banca de fomento está llamado a volver a tomar el rol que le corresponde dentro de la economía nacional.

CAPITULO III :POLITICAS PÚBLICAS PARA LAS MIPYMES EN EL PERIODO DE TRANCISIÓN DEMOCRÁTICA

LA POLÍTICA DE CHANGARRIZACIÓN DE VICENTE FOX

”

La política industrial del sexenio 2000-2006 se diseñó a partir de un pensamiento que externó Vicente Fox durante su campaña, el cual tenía que ver con su visión acerca del problema del desempleo. Para el candidato Fox el problema de la falta de empleos se debía a los obstáculos existentes al espíritu emprendedor de la mayoría de los mexicanos, por lo que para corregir este problema bastaba con que se estimulara la creación de pequeños negocios (o “changarros” como Fox los llamaba coloquialmente). Así surgía la que sería la política industrial foxista al tomar éste posesión de la presidencia en diciembre de 2001.

En el año 2002 se creó la subsecretaria de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente de la Secretaria de Economía que tiene como tarea principal diseñar, fomentar y promover herramientas y programas para el desarrollo, consolidación y creación de las micro, pequeñas y medianas empresas. A la par de la creación de esta subsecretaria, nacieron otros organismos tanto privados como públicos y de orden local y regional. Todo esto propiciado por una estrategia de gobierno que a palabras del entonces presidente Vicente Fox, debía estar enfocada a la **“changarrización”** de la economía, es decir, al crecimiento y consolidación del

sector formado por las PYMES, todo ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo.⁴⁶

Dicho plan fue elaborado en base a cinco pilares y objetivos básicos los cuales son:

- 1) Manejar la economía de forma transparente
- 2) Mejorar la competitividad global del país
- 3) Promover una forma de desarrollo participativo
- 4) Asegurar un desarrollo armonioso
- 5) Crear las condiciones propias para un desarrollo sustentable del país

La estrategia de financiamiento del desarrollo aplicada durante el mandato de Fox buscaba que la economía lograra un crecimiento sostenido en el mediano plazo y sentara las bases para un equilibrio adecuado entre el crecimiento de la demanda y la oferta de bienes y servicios en el largo plazo. En particular, el Programa estuvo integrado por cinco estrategias interrelacionadas que pretendían alcanzar las metas de empleo propuestas: i) instrumentación de la agenda de reformas estructurales y provisión de infraestructura; ii) esfuerzo de ahorro público; iii) impulso al ahorro privado interno; iv) utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno; y v) fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.

⁴⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Para la elaboración de La estrategia de fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, se realizó un diagnóstico del sistema financiero que reveló lo siguiente:

- Para el año 2000 en México, alrededor de dos terceras partes de la inversión total se financió a través de fuentes alternativas, entre las que destacan créditos de proveedores y clientes, reinversión de utilidades y préstamos de la oficina matriz en el caso de empresas multinacionales.
- La limitada participación del sistema financiero en el financiamiento de la inversión productiva ha recrudecido las diferencias entre empresas grandes y pequeñas, y entre aquellas enfocadas al mercado interno y al externo. Las empresas grandes y exportadoras, al tener acceso a fuentes de recursos externos, han logrado obtener condiciones de financiamiento más favorables que las alcanzadas por las empresas pequeñas orientadas al mercado interno, las cuales se han visto obligadas a financiar su expansión mediante recursos propios y con crédito de proveedores y clientes.

En este contexto fueron promovidas reformas legales orientadas a mejorar el sistema financiero de fomento para que la banca de desarrollo proporcionara alternativas sanas de financiamiento para aquellos proyectos y sectores que no son atendidos por la banca comercial.

Las iniciativas legales aprobadas, buscaron incrementar la participación de este sector en el desarrollo regional y nacional, impulsar el ahorro popular, fortalecer las reglas de gobierno corporativo, transparencia de operaciones y rendición de cuentas, y consolidar al sistema financiero de fomento como un instrumento promotor del desarrollo.

Se consideró, que el Estado no era capaz de generar los recursos suficientes para hacer frente a su gasto de inversión, lo que aumentó la competencia por recursos financieros en la economía y se tradujo en un desplazamiento de la inversión privada. En este sentido, la estrategia contenida en el PRONAFIDE contempló una reducción proporcional gradual de la absorción de recursos financieros por parte del sector público, de tal forma que una mayor fracción del flujo de ahorro financiero pudiera ser canalizada a proyectos productivos del sector privado. Para ello, se consideró necesario aumentar gradualmente el ahorro del sector público sin que esto se tradujera en una falta de cumplimiento de las obligaciones sociales y de los distintos programas que son responsabilidad y tarea del Estado. Lo anterior permitiría impulsar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y traería consigo mayores niveles de consumo por habitante y en un mejor nivel de vida de las generaciones actuales y futuras.

En paralelo a este impulso del ahorro privado, se consideró necesario propiciar una mayor canalización del mismo a través del sistema financiero. Se esperaba que lo anterior permitiera que los recursos disponibles se asignaran de manera

más eficiente y expedita a los proyectos de inversión más productivos. Por ello, el Programa planteó una línea estratégica enfocada al fortalecimiento del sistema financiero. Esta línea estratégica buscó una transformación de la banca de fomento, de tal manera que ésta desempeñara un papel fundamental para aumentar la inversión en infraestructura y lograr un desarrollo regional equitativo e incluyente.

Transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento

Con el fin de ampliar el acceso de la población a servicios financieros y estimular la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, el PRONAFIDE⁴⁷ planteó un redimensionamiento del sistema financiero de fomento. En específico, se pretendía que éste promoviera alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial.

Debido a las dificultades para encontrar el balance entre la misión de fomento de la banca de desarrollo con la prudencia financiera y fiscal. El H. Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas con el objetivo de establecer las bases para lograr ese equilibrio. Durante el periodo ordinario de sesiones que finalizó el 30 de

⁴⁷ Información extraída del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2001-2006.

abril de 2002, el H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal para reformar la Ley de Instituciones de Crédito y las Leyes Orgánicas de Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de la Sociedad Hipotecaria Federal, sin tocar la ley orgánica de la banca central que es clave.

En este sentido, los elementos torales de la reforma fueron los siguientes:

- Precisión del objetivo de la banca de desarrollo. Quedó establecido que su misión es facilitar el acceso al crédito en términos razonables a aquellos agentes económicos que los demás intermediarios financieros no atienden, procurando siempre que dicha tarea no afecte el capital de las instituciones. De esta manera, se garantiza la sostenibilidad del esfuerzo de fomento de las instituciones de banca de desarrollo.

- Mejoras en el gobierno corporativo. Se establecen consejeros independientes, se clarifican las responsabilidades de los consejeros y se establecen comités normativos y de auditoría a nivel de Consejo.

- Mayor autonomía de gestión. Se limita la injerencia de la SHCP a ámbitos prudenciales y de control macroeconómico en la operación de las instituciones.

-
- Proceso de rendición de cuentas. A cambio de tener mucho mayor flexibilidad en su operación, se le establece a las instituciones la obligación de enviar reportes periódicos sobre su gestión al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión.

 - Fortalecimiento de los recursos humanos. Se parte de la premisa de que una banca de desarrollo exitosa debe contar con un personal de excelencia, por lo que se establece el requisito a cada institución de diseñar una política al respecto.

 - Mayor coordinación programática. Se incluye la obligación de establecer el programa operativo de cada institución en concordancia con el PND, el PRONAFIDE y los programas sectoriales que sean relevantes para cada institución.

Con ello se esperaba que el funcionamiento del sistema financiero de fomento bajo estrictos esquemas de operación, supervisión y capitalización permitiera atender aquellos sectores estratégicos para la economía nacional y por tanto, impactara en un desarrollo más balanceado y equilibrado regionalmente.

Un rasgo que caracterizó al régimen foxista fue su continua insistencia por implementar una visión empresarial para la administración pública federal; pero lejos de hacer al sector público mexicano un modelo de eficiencia, el esquema

foxista devino rápidamente en una serie de imprecisiones, ocurrencias e ineptitudes derivadas de la falta de un plan de desarrollo articulado.

Vicente Fox siempre consideró, siendo presidente, que para cambiar las cosas sólo bastaba la voluntad de los actores y que lo demás se daría por consecuencia. Así, sus planes del gobierno surgieron de modelos extranjeros que se aplicaban sin ningún tipo de modificación o adecuación, además de ser la mayoría de ellos el resultado de las promesas surgidas de su campaña electoral.

El esquema de las políticas de tipo industrial aplicadas durante ese sexenio tuvieron la intención de buscar privilegiar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), llegándose incluso a crear una subsecretaría exclusiva para ellas. Sin embargo, los resultados de dichas acciones fueron casi nulos, pues no sólo no se crearon más empresas y sus correspondientes empleos, sino que el sector informal incluso creció en ese período, al pasar del 55% de la fuerza de trabajo asalariada en 2000 al 61% en 2005 ⁴⁸.

En cuanto a la visión del régimen foxista sobre la innovación, ésta también se concretó a manejar una visión voluntarista del desarrollo científico y tecnológico pues pedía que las empresas se volcaran a mejorar sus gastos en investigación y

⁴⁸ OCDE, 2008: 160

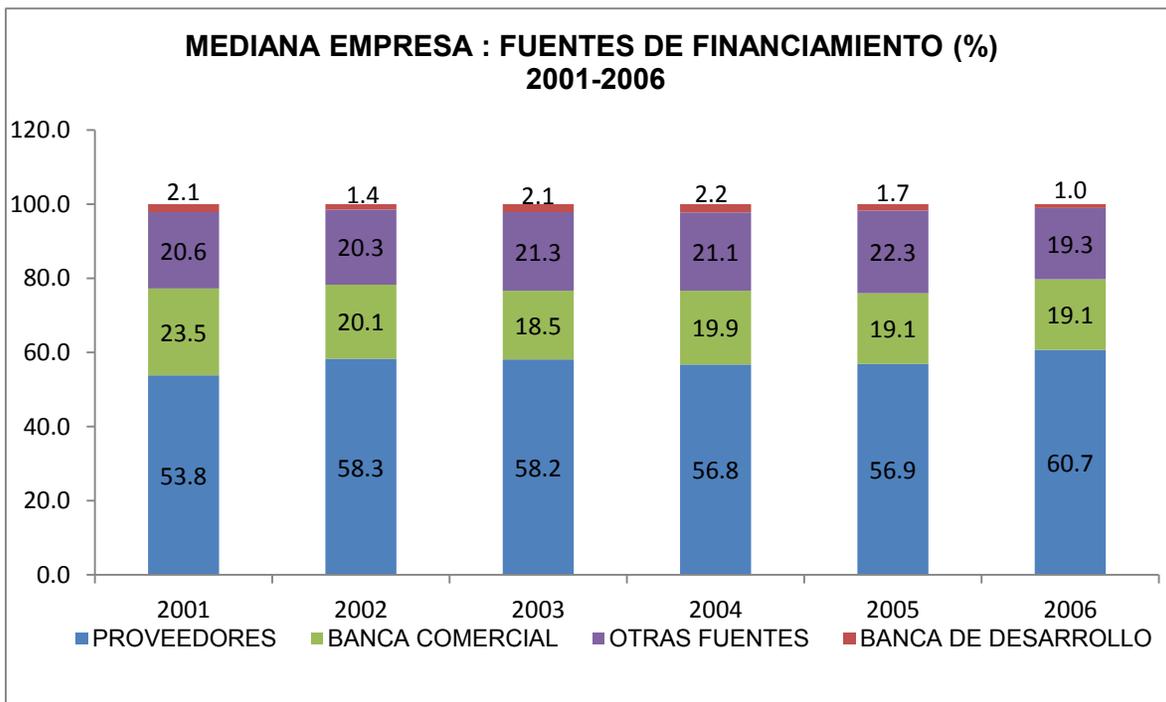
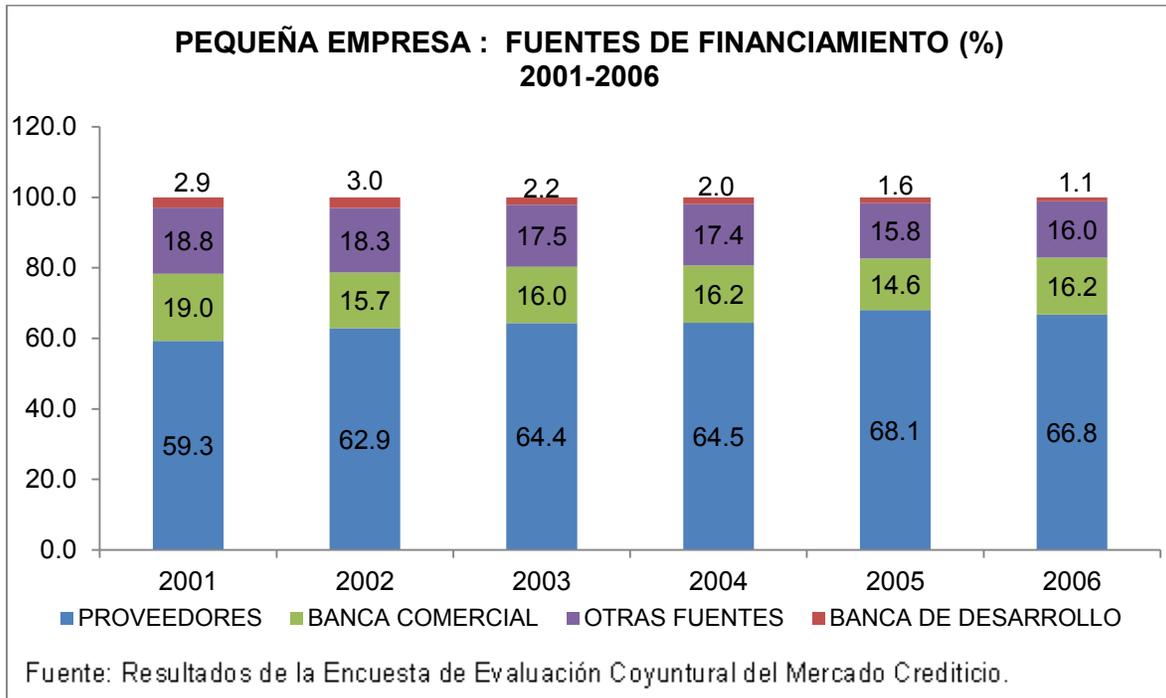
desarrollo industrial (IyDI) con objeto de lograr que el país alcanzase un gasto en IyDI equivalente al 1% del PIB para el año 2006 ⁴⁹.

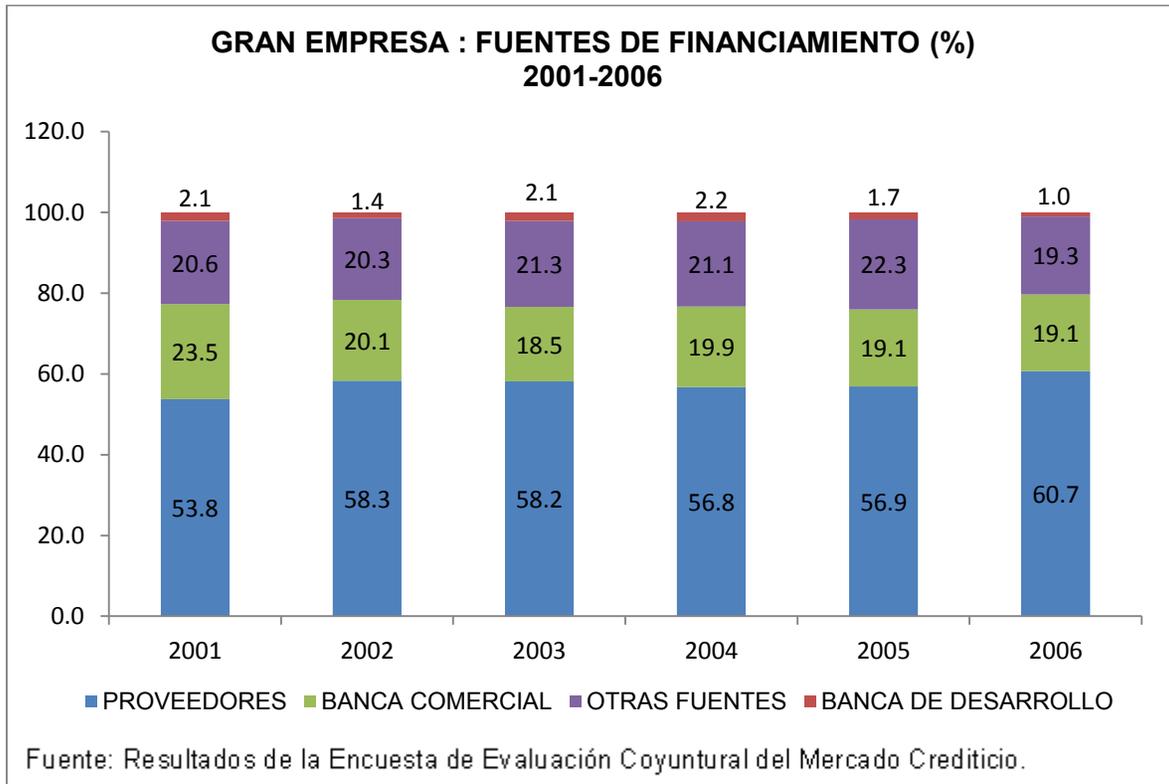
Sin embargo, esta meta nunca se alcanzó a pesar de que la inversión industrial en actividades de investigación creció 115% en el periodo 2000-2006, pero que en el porcentaje global sólo alcanzó para llevar este gasto al 0.47% del PIB en 2006⁵⁰.

Entre los resultados de este sexenio podemos ver que no se logró ampliar el acceso al financiamiento de las MIPYMES a través de la banca de desarrollo, de acuerdo con resultados de la encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio el porcentaje de participación en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa disminuyó aproximadamente un 50% en 2006, con respecto al 2001 en el inicio del mandato.

⁴⁹ CONACYT, 2001: 28

⁵⁰ CONACYT, 2007: 175





LA POLÍTICA DE FOMENTO A LAS MIPYMES CON FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, uno de los ejes estratégicos de la Secretaría de Economía fue fortalecer al mercado interno, una tarea que demandaba más y mejores apoyos para las empresas MIPYMES, que en 2008 representaban más del 99 por ciento del total de unidades económicas, generando

cerca del 35 por ciento del Producto Interno Bruto y contribuyendo con el 73 por ciento de empleos en el país.⁵¹

De acuerdo al Programa Sectorial de Economía 2007-2012 una economía moderna, creciente, equilibrada y equitativa es un requisito indispensable para mejorar las condiciones de bienestar y las oportunidades de progreso de los mexicanos. Por ello, y frente a los grandes objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012(PND) y la Visión México 2030, la Secretaría de Economía y su sector coordinado establecieron como Misión de la dependencia ser una institución que promueve e instrumenta políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores.

**Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas
(MIPYMES).**

El apoyo a las MIPYMES se consolidaría en una sola instancia que coordinara los programas con una política de apoyo integral de acuerdo con el tamaño y potencial de estas empresas. La estrategia de atención centró su propuesta en la creación de una política de desarrollo empresarial basada en cinco segmentos empresariales: emprendedores (mujeres y hombres que se encuentran en proceso

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

de creación, desarrollo o consolidación de una empresa), micro; pequeñas y medianas empresas, “empresas Gacela” (MIPYMES que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio) y “empresas Tractoras” (grandes empresas establecidas en el país que por su posición en el mercado vertebran las cadenas productivas); los cuales reciben atención del gobierno federal a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico. Asimismo, se creó un instrumento financiero para agilizar la entrega de los recursos del Fondo PYME, para maximizar su impacto en la ejecución de los proyectos, con esquemas de revolvencia multianual que permitiría ir incrementando los montos de apoyo de los recursos otorgados para el desarrollo de las MIPYMES y los emprendedores.

**Estrategias y líneas de acción para el logro de los objetivos del programa
sectorial de economía 2007-2012.**

Línea estratégica: Promover la creación de nuevas empresas para la generación de más y mejores empleos, mediante una política de impulso a los emprendedores instrumentada a través de las siguientes acciones:

a) Promoción del espíritu emprendedor en los centros de educación.

b) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Incubación, para que las incubadoras se conviertan en la fábrica de empleos, empresas y emprendedores que requiere el país.

c) Diseño y apoyo de esquemas de capital semilla y de riesgo para apoyar a MIPYMES de nueva creación brindando asesoría y acompañamiento a los emprendedores.

Línea estratégica: Instrumentar una política dirigida a atender las necesidades específicas de la microempresa, que representa el mayor número de establecimientos en el país, a través de las siguientes acciones:

a) Brindar capacitación y consultoría especializada que les permita consolidarse como empresas.

b) Diseñar y apoyar esquemas de financiamiento que les permitan acceder a créditos en condiciones competitivas.

c) Desarrollar modelos de modernización comercial e innovación tecnológica, para ello se puso en marcha el Programa Nacional *MI TIENDA*, el Programa Nacional *MI TALLER* y el Programa Nacional *MI TORTILLA*.

Desarrollar nuevos canales de distribución y comercialización, así como promover un mayor número de asociaciones productivas en este segmento. Con lo anterior,

se estará aplicando un esquema integral de apoyo que permitirá tanto su consolidación como su crecimiento al siguiente segmento.

Línea estratégica: Instrumentar una estrategia de atención a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) que impulse su desarrollo, la generación de empleos y favorezca su competitividad a través de las siguientes acciones:

- a) Brindar consultoría especializada para mejorar sus procesos de producción, administración, comercialización, respeto al medio ambiente, así como prácticas de responsabilidad social.
- b) Fortalecer el Sistema Nacional de Garantías, mediante el diseño e instrumentación de esquemas de financiamiento con mejores condiciones de plazo, tasa y garantía para las PYMES, así como programas que permitan detonar proyectos productivos.
- c) Instrumentar mecanismos para facilitar el cumplimiento de trámites empresariales.
- d) Detonar el crecimiento de las PYMES en el sector turístico de manera acorde con criterios de respeto al ecosistema y a los recursos naturales.

e) Aplicar los principios del desarrollo regional, potenciando las vocaciones económicas con la participación de los gobiernos locales, instituciones educativas, organismos empresariales y de la sociedad.

f) Impulsar el establecimiento de parques industriales, especialmente para PYMES que respondan a las vocaciones productivas de las diferentes regiones.

Línea estratégica: Incremento del financiamiento a las MIPYMES y capital para la actividad minera en México. Acciones:

a) Generar y promover esquemas de Capital de Riesgo suficiente y oportuno para las empresas y/o proyectos mineros, preferentemente en la etapa de exploración y extracción.

b) Desarrollar proveedores para alcanzar una cadena productiva del sector fortalecida que permita lograr la competitividad de la industria minera.

c) Hacer más eficiente, administrativa y financieramente al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), a fin de lograr la sustentabilidad con un enfoque hacia la mejora continua.

d) Brindar capacitación y asistencia técnica de calidad y oportuna, al sector minero y su cadena productiva.

e) Ofertar financiamiento suficiente y oportuno a proyectos, preferentemente de largo plazo, enfocado prioritariamente a la pequeña y mediana minería.

f) Reactivar distritos mineros con una alta concentración de minas, plantas de beneficio, en operación y/o en suspensión de operaciones.

Línea estratégica: Llevar a las empresas Gacela, es decir aquellas que tienen una mayor velocidad, potencial de crecimiento y capacidad para generar empleos, a su máximo desarrollo, mediante el apoyo integral, la sistematización y el acercamiento a los mercados, a través del impulso de:

a) Programas de aceleración de empresas, consolidando la labor que vienen desplegando las empresas actuales e incrementando su número.

b) La creación del Programa Nacional de Franquicias.

c) Programas y esquemas que promuevan que las PYMES desarrollen oferta exportable para participar de forma directa o indirecta en los mercados internacionales en coordinación con ProMéxico y las delegaciones federales de la Secretaría de Economía.

d) La innovación tecnológica mediante el impulso para la constitución de parques tecnológicos.

Línea estratégica: Promover que las empresas tractoras (grandes empresas) desarrollen su cadena productiva integrada por micro, MIPYMES, constituyéndose así en ancla para el crecimiento regional y sectorial, a través de:

Programas de desarrollo de proveedores y articulación productiva para enlazar adecuadamente a las MIPYMES con empresas tractoras, tales como cadenas comerciales, industria maquiladora, industria de la transformación, sector turismo, compras de gobierno⁵², y detonar la atracción de inversión de PYMES internacionales como proveedoras de grandes empresas. Adicionalmente a las acciones antes descritas que focalizan los apoyos a cada segmento empresarial, se instrumentarán esquemas y programas que son transversales en su aplicación, y vertebran el desarrollo de las MIPYMES. Estos esquemas son los siguientes:

- a) Establecer la red nacional de ventanillas “México Emprende”
- b) Promover el desarrollo de proyectos de alto impacto y generadores de empleo en las regiones de mayor desempleo y especialmente en aquellas expulsoras de mano de obra, para ello se instrumentara el programa “Empleo en tu comunidad”.⁵³

* En estas acciones no se debe dejar de visualizar que los frutos en la economía se obtienen de la producción y no del intermediarismo.

**Sobre todo con los apoyos suficientes al campo, para dar empleo y evitar los flujos migratorios.

c) Fomentar la mejora de reingeniería de procesos de las MIPYMES para incrementar su productividad y competitividad.

d) Diseñar un esquema de información empresarial que les permita a las empresas contar con información suficiente para su toma de decisiones.

e) Realizar una intensa labor de promoción y difusión de los apoyos existentes a las empresas y a los emprendedores en Foros y Eventos en todo el país.

Línea estratégica: Fortalecer la competitividad de las empresas sociales y de los proyectos productivos apoyados. Acciones:

a) Realizar acciones de acompañamiento y fortalecimiento empresarial y comercial a empresas sociales que hayan recibido apoyos del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad (FONAES) para impulsar su conversión a pequeñas y medianas empresas.

b) Realizar eventos de promoción y difusión comercial para que las empresas sociales cuenten con un espacio para la comercialización de los productos y servicios que ofrecen, fomenten enlaces comerciales y se posicionen en mercados locales, regionales y nacionales.

c) Promover el asociacionismo y la articulación de redes entre las empresas sociales y empresas líderes regionales y nacionales que les permitan ampliar su inserción en los mercados.

Línea estratégica: Impulsar la formación y desarrollo de capital humano como factor determinante para la incorporación de conocimiento a los procesos productivos. Acciones:

a) Promover la identificación de necesidades de profesionales altamente capacitados en el sector empresarial y canalizar esta demanda a través del sector educativo nacional.

b) Promover el otorgamiento de becas para estudios de postgrado a las empresas para fomentar la incorporación y el desarrollo de personal e investigadores altamente calificados.

c) Alinear las políticas del sector educativo en todos sus niveles con las necesidades del sector productivo para minimizar la brecha de conocimiento academia - industria.

PRONAFIDE

Se buscó fortalecer y dar impulso a la banca de desarrollo, mediante su manejo como una herramienta de política fundamental para promover el desarrollo, resolver los problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones de los mismos para aquellos sectores que destacan por su

contribución al crecimiento económico y al empleo: micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), infraestructura pública, vivienda para familias de bajos recursos, y el financiamiento a los productores rurales de ingresos bajos y medios. Se esperaba que el logro de estos objetivos se diera mediante el desarrollo de mercados y productos de crédito, completando a los intermediarios financieros privados, fundamentalmente en segundo piso, con fondeo y garantías, así como apoyando emisiones bursátiles respaldadas por cartera de crédito, que resulten en una atención integral a las necesidades no atendidas de los usuarios.

Así, las acciones de la banca de desarrollo traerían como resultado una mayor oferta de financiamiento en condiciones favorables, dando énfasis en el crédito de largo plazo, conducente a la capitalización y la competitividad de las unidades productivas, en un marco de complementariedad con el sistema financiero privado y una estrecha coordinación con las dependencias públicas cuyos programas coadyuvan al financiamiento. En particular, se pretendía lograr una mayor interacción con intermediarios financieros no bancarios que ofrecieran adecuados procesos de crédito, así como una adecuada, ágil y masiva atención a quienes no reciben servicios.

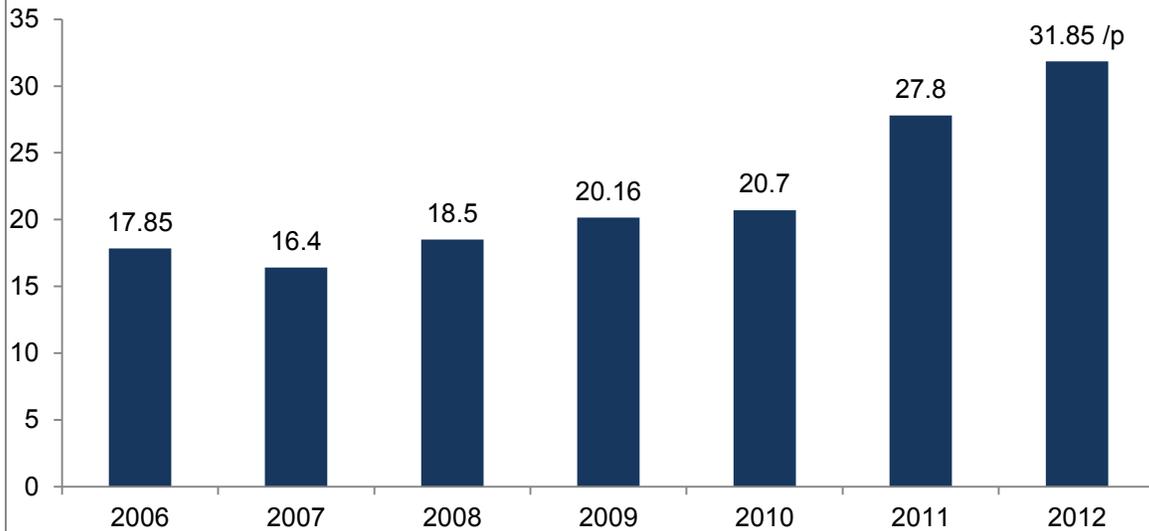
Por su parte, la línea de acción de la banca de desarrollo es centrar la atención en la población objetivo, desarrollando nuevos programas orientados a las MIPYMES, por ejemplo: apoyo a proveedores en las compras de Gobierno en Cadenas

Productivas (NAFIN), Pyme, Exporta, Exporta fácil y Cadenas Productivas Exportadoras (BANCOMEXT). Otras metas que se plantearon en este sexenio fue la ampliación del programa de garantías a las MIPYMES, apoyado en recursos del Fondo PYME y un uso más eficiente del capital de la banca de desarrollo, el cual multiplica el número de empresas beneficiadas con recursos presupuestarios y les permite a las empresas acceder al financiamiento de intermediarios privados. Asimismo, se buscará contribuir a la capitalización del sector e incrementar el nivel de asistencia técnica.

En particular, NAFIN seguiría ampliando la derrama crediticia, incorporando nuevos canales y productos, enfocada en las MIPYMES, soportando su operación en su plataforma tecnológica.

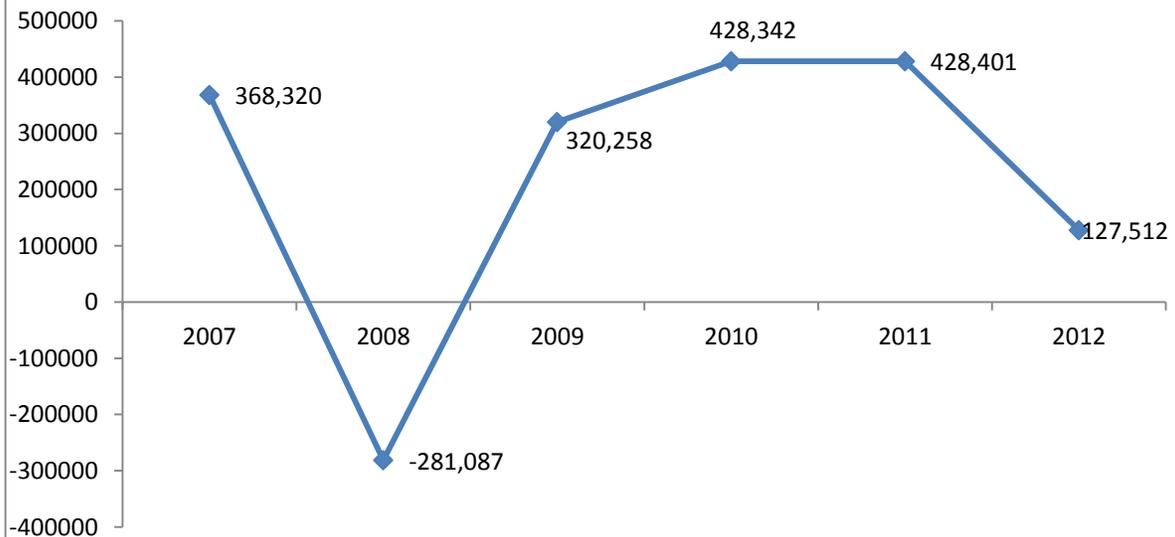
En cuanto a los resultados de este periodo puede notarse un repunte de los apoyos canalizados a las MIPYMES por parte de la banca comercial al pasar de 17.85% en 2006 a 27.8 % en 2011 esto como porcentaje del total de créditos a nivel nacional. Sin embargo hubo un ligero decremento en el año 2007, esto debido a las repercusiones de la crisis acontecida en ese año.

PARTICIPACIÓN DE MIPYMES RESPECTO AL TOTAL DE EMPRESAS QUE RECIBIERON CRÉDITO DE LA BANCA COMERCIAL A NIVEL NACIONAL (%)



Fuente : Sexto Informe de Gobierno FCH

No. DE EMPLEOS FORMALES GENERADOS EN EL SECTOR DE LAS MIPYMES



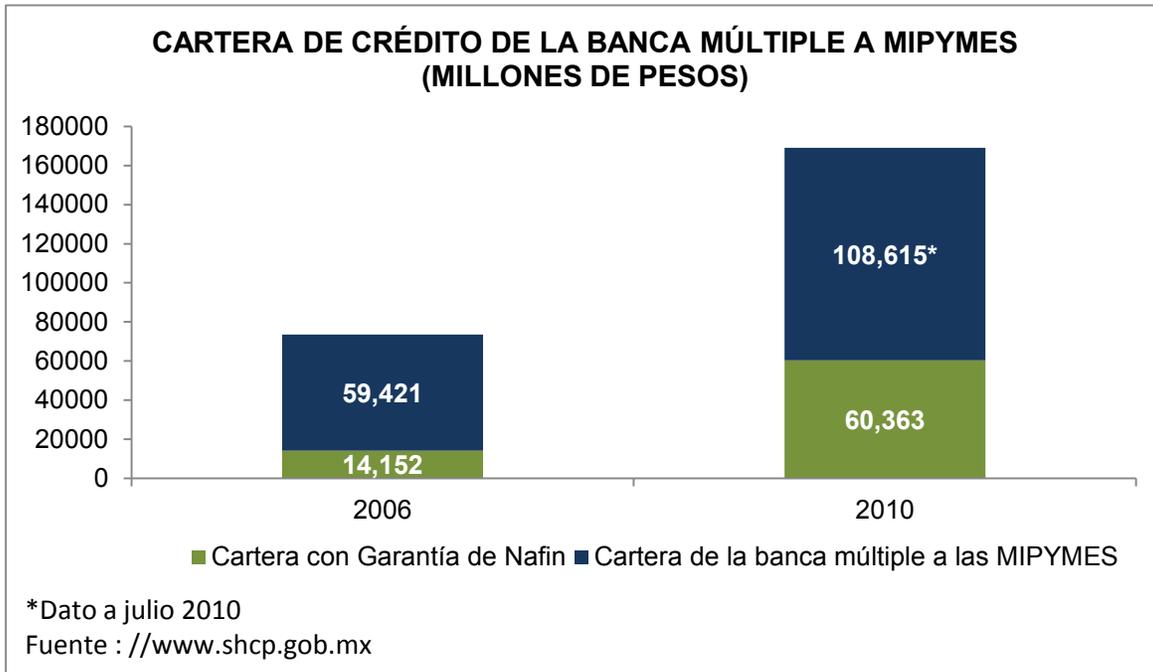
Fuente : Sexto Informe de Gobierno FCH

NAFINSA CRÉDITO OTORGADO

En el periodo enero-septiembre 2010, el financiamiento a las MIPYMES canalizado por Nafinsa fue de 300 mil millones de pesos en beneficio de poco más de 928 mil MIPYMES, lo que representa un financiamiento 111% superior en términos reales a lo canalizado en el mismo periodo de 2007 y un crecimiento en el número de MIPYMES atendidas del 50%.⁵⁴El saldo de crédito total de Nafinsa al mes de septiembre 2010 asciende a 154 mil millones de pesos, que representa un crecimiento de 102 mil millones de pesos, es decir, 150% en términos reales con respecto al cierre de 2006.

La participación de Nafinsa en los créditos que otorga la Banca Comercial a MIPYMES presentó un incremento en el sexenio del Felipe Calderón. De esta forma, al mes de septiembre de 2010 el 56% de la cartera de la banca privada a MIPYMES contaba con garantía de NAFINSA; en 2006 dicha proporción era del 24%. Las garantías de NAFINSA a MIPYMES han fomentado que la banca comercial haya incrementado su actividad en el sector. Entre el cierre 2006 y septiembre de 2010 el saldo de cartera de la banca múltiple a MIPYMES incrementó en 56% real.

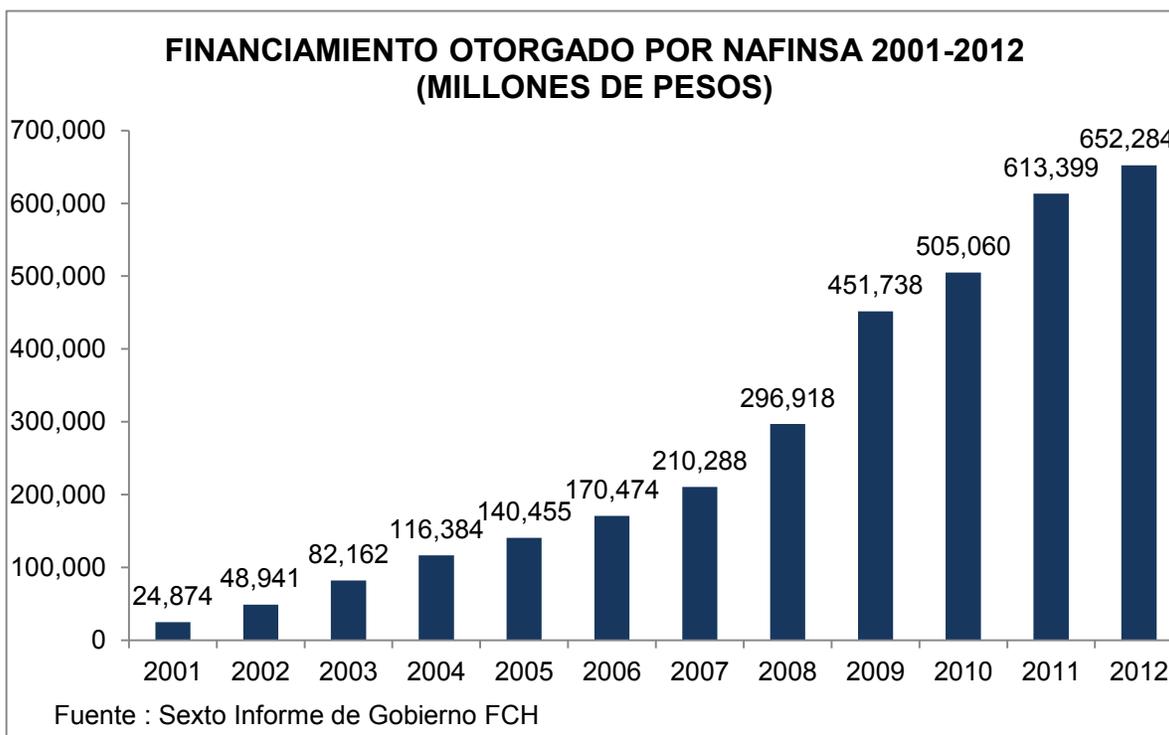
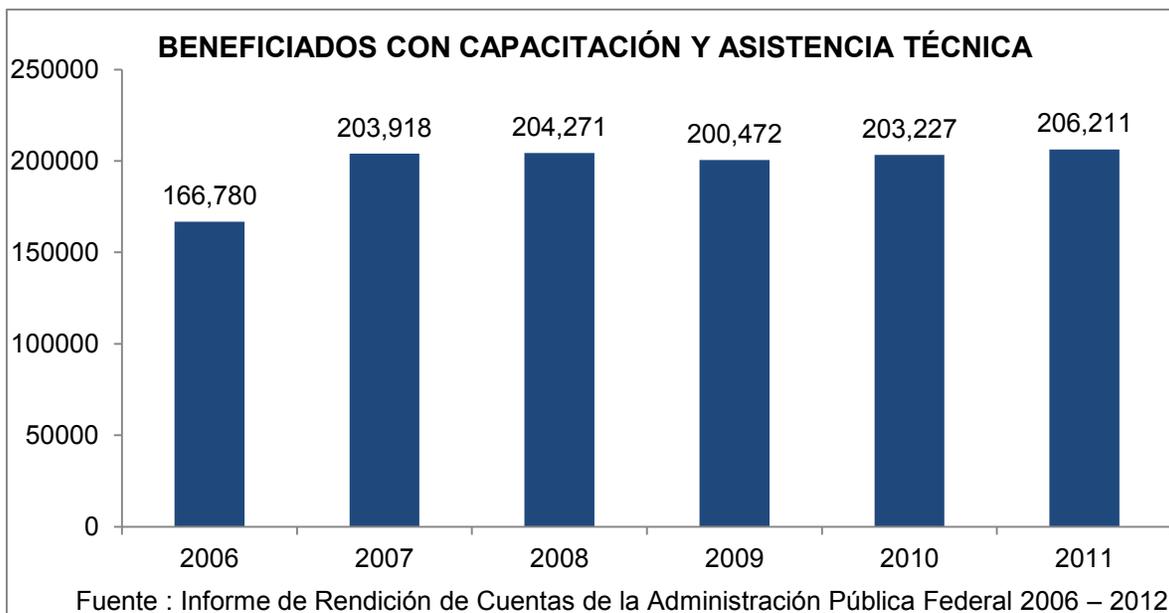
⁵⁴ http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html



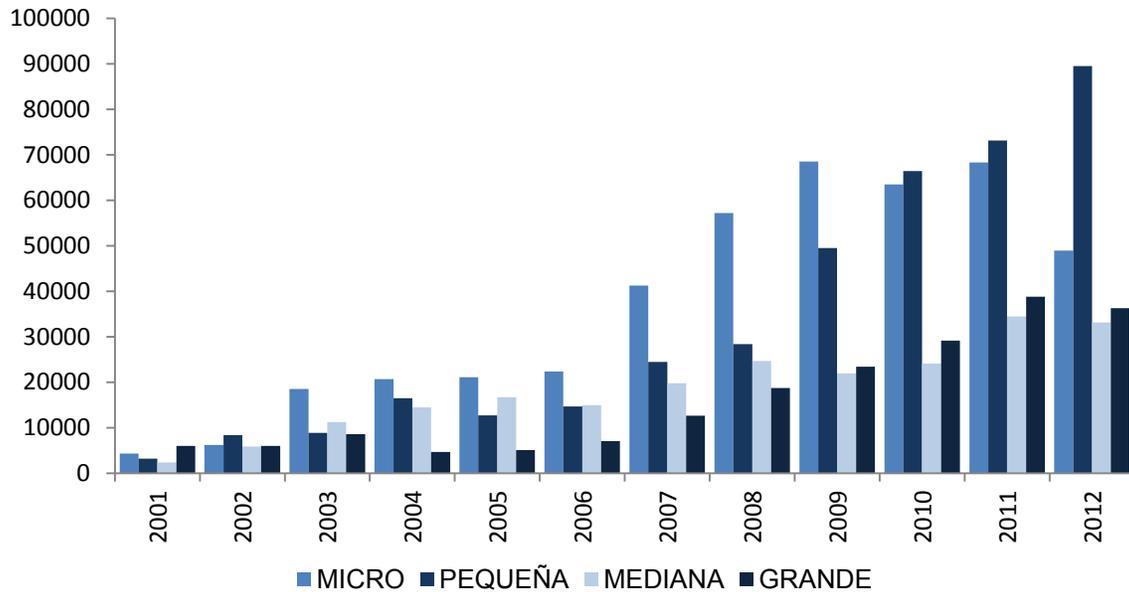
- La cartera de crédito al sector privado (directa e inducida con garantías), registró durante el periodo 2006-2011 un aumento promedio anual de 29% y el número de empresas atendidas con financiamiento se duplicó.
- En 2011 se alcanzó una cifra récord de crédito al sector privado de 191,724 MDP.
- La cartera a este sector se incrementó 3.6 veces en el periodo 2006-2011, induciendo un mayor crédito con los Programas de Garantías, al participar con el 47% del total en el año 2011 con 89,815 millones de pesos..

-
- En el periodo comprendido entre 2006 y 2011 las empresas apoyadas con financiamiento se incrementaron 2.2 veces al pasar de 86,072 en 2006 a 185,000 al cierre de 2011 respectivamente.
 - Los clientes apoyados con microcrédito se incrementaron 3.2 veces, para alcanzar 1.7 millones al cierre de 2011.
 - El porcentaje de cartera vencida disminuyó significativamente, al pasar de 0.77 en 2006 a 0.21 en 2011.
 - El crecimiento sostenido en este programa durante el período 2006-2011, lo consolida como representativo en el apoyo que Nacional Financiera otorga a las Pymes a través de los intermediarios financieros. El saldo directo e inducido del Programa de Garantías de Crédito pasó de 15,894 MDP en 2006 a 87,274 MDP en 2011, lo que representa un crecimiento de 449%; el crecimiento anual promedio en estos años fue de 41.6%.
 - Las Pymes atendidas pasaron de 67,631 en 2006 a 155,073 en 2011, incluyendo el Programa de Apoyo para la Reactivación de la Industria Automotriz, representando un crecimiento de 129%.
 - Crédito MIPYME: El saldo de este programa se incrementó de 17,722 MDP en diciembre de 2006 a 57,557 MDP en diciembre de 2011, lo que representó un aumento de 225% en el período. Por su parte, el número de MIPYMES beneficiadas con este esquema de crédito creció 118% en el mismo período.
-

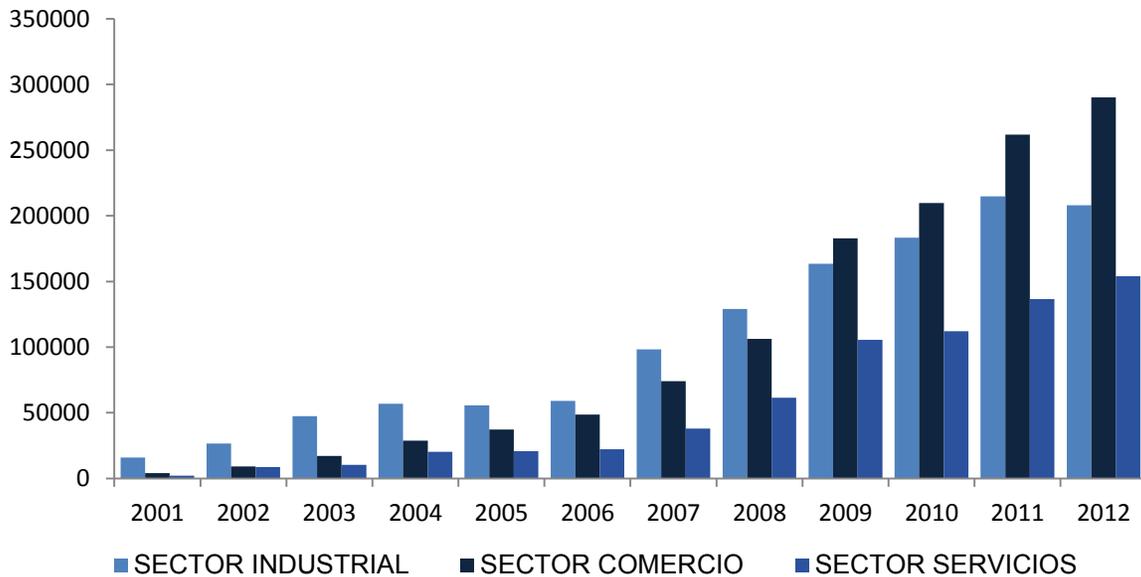
Los principales resultados, en materia de beneficiados atendidos con capacitación y asistencia técnica son los siguientes:

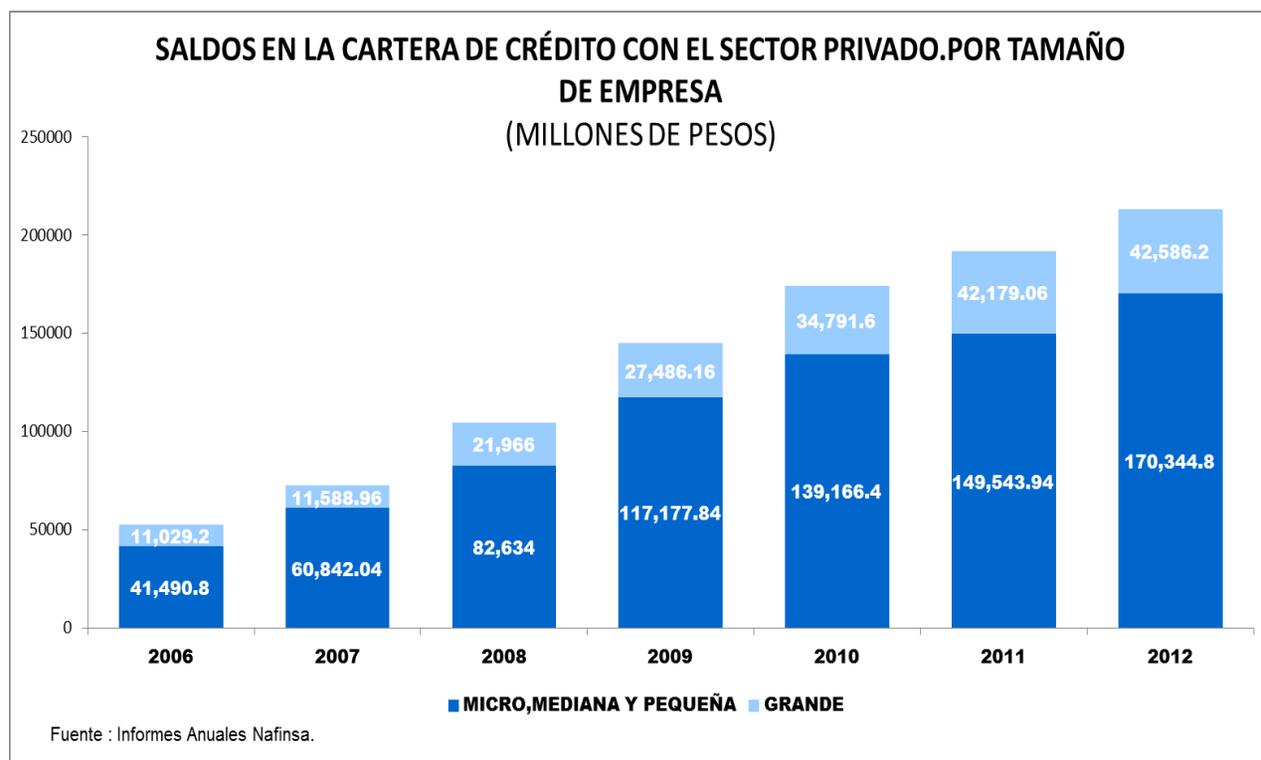


CRÉDITO OTORGADO POR NAFINSA A LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES DEL SECTOR INDUSTRIAL POR TAMAÑO DE LA EMPRESA



CRÉDITO OTORGADO POR NAFINSA A LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES POR SECTOR





BANCOMEXT CRÉDITO OTORGADO

El Banco Nacional de Comercio Exterior tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad, proporcionando servicios financieros especializados a fin de impulsar el comercio exterior, promover el crecimiento regional y la creación de empleos.

La población objetivo de Bancomext son empresas exportadoras y proveedoras de insumos y partes para empresas exportadoras, especialmente las pequeñas y medianas (PYMES) así como, personas físicas con actividad empresarial

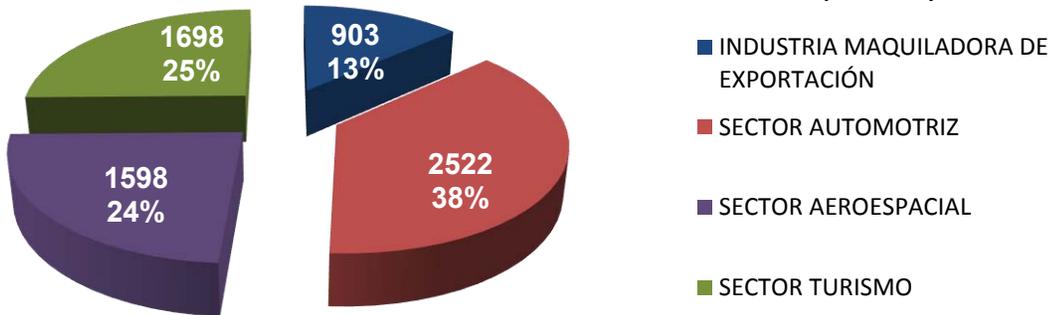
de Fuente: Informes Anuales Nafinsa.

En 2010, se apoyaron 243 empresas exportadoras por un monto de 22 mil millones de pesos. De estas empresas, el 86% fueron empresas con ventas de exportación anuales menores a los 20 millones de dólares, clasificadas como PYMES por Bancomext, de acuerdo a sus parámetros internos.

El saldo del crédito total de Bancomext a septiembre 2010 fue de 46 mil millones de pesos, esto es 17 mil millones de pesos más que en diciembre de 2006, lo que representó un incremento real del 37%.

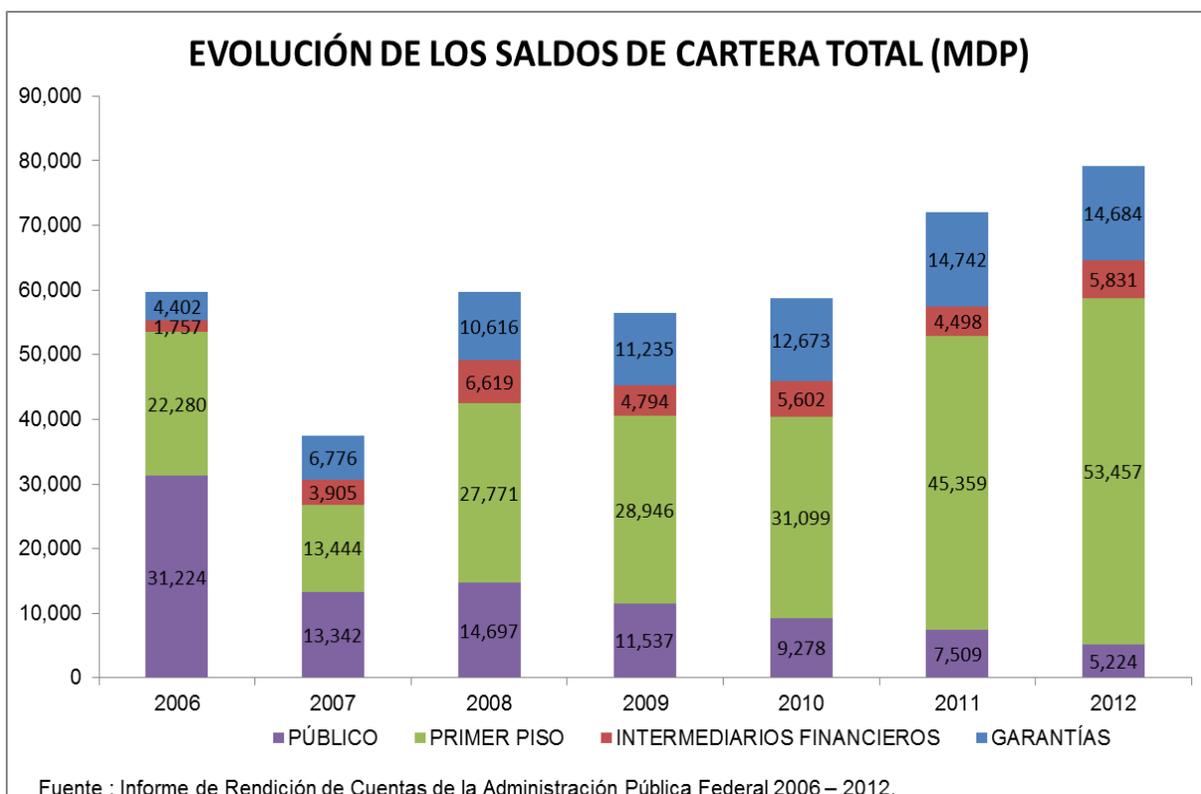
Bancomext concentró su atención en aquellos sectores altamente generadores de divisas por su elevada productividad: el sector automotriz, el aeroespacial, la industria maquiladora de exportación y el sector turismo. En 2010, el banco otorgó a empresas de estos sectores financiamiento por 7 mil millones de pesos. El 38% se dirigió para apoyar a empresas relacionadas con las ventas de exportación a la industria automotriz y el 25% se ha dirigido al sector hotelero, que incluye el desarrollo infraestructura hotelera, así como para capital de trabajo para turismo recreativo, de retiro y de salud.

DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO EN 2010 POR BANCOMEXT DENTRO DE SU PROGRAMA SECTORIAL (MDP,%)



Fuente : SHCP

Como resultado de la implementación del modelo de negocios “Sector-Producto-Geografía”, Bancomext superó la meta de colocación de crédito al cierre de agosto de 2012, teniendo un crecimiento importante en los saldos de la cartera como se muestra a continuación:



Se realizó una “Evaluación de los impactos en la economía de los financiamientos a la exportación de Bancomext”, a través de la Coordinación de la Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y con el apoyo de la Secretaría de Economía⁵⁵; con la finalidad de medir

⁵⁵ http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

los resultados a las empresas apoyadas y contribuciones a la economía nacional.

Éstos fueron los resultados:

- Las empresas consolidadas apoyadas por Bancomext aumentan su capacidad de exportación después del financiamiento.
- Con el financiamiento contracíclico de Bancomext una empresa genera en promedio 63.8 millones de dólares de exportaciones adicionales al año posterior al financiamiento.
- Los apoyos financieros que reciben las empresas exportadoras tienen un impacto significativo en la conservación y generación de empleos. Bancomext contribuye a mantener en promedio de 500 a 1000 empleos y a generar más de 25 por empresa, durante el año posterior al financiamiento. Una PYME conserva en promedio de 50 a 80 empleos cuando recibe financiamiento a través del crédito bancario garantizado por Bancomext.
- Las empresas que reciben financiamiento de Bancomext, presentan un impacto positivo en sus ingresos. El financiamiento contracíclico de Bancomext contribuye a que las empresas puedan afrontar contextos adversos e incrementar sus ingresos por 3,700 millones de pesos en promedio durante los siguientes 2 años del financiamiento.
- Las empresas financiadas por Bancomext entre 2009 y 2011 aportaron el 11.5% de las exportaciones no petroleras del país. Contribuyeron con el 8.04% del producto interno bruto.

Conclusiones

La vasta revisión de información vinculada con el tema que nos ocupa es muestra de la importancia e interés que académicos, políticos y economistas reconocen en la micro, pequeña y media empresa como detonador del crecimiento y desarrollo de México.

Los múltiples factores que inciden en la constitución, sostenimiento, supervivencia y transformación de una empresa hacen complejo sintetizar las conclusiones. Empero, en el ánimo de subrayar la importancia de la banca de desarrollo en este proceso y enfatizar el papel que jugaron las políticas públicas en el periodo 2001-2012, las principales conclusiones son las siguientes:

- La creación de la banca de desarrollo tuvo como finalidad ser el brazo financiero del gobierno para dirigir recursos hacia los sectores productivos estratégicos y con ello contribuir al crecimiento y desarrollo económico del país.
- A través de un recorrido por su historia se puede observar que la banca de desarrollo contribuyó de manera importante a los resultados favorables obtenidos durante el periodo sustitutivo de importaciones y el desarrollo

estabilizador, mediante dos de sus principales instituciones: Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

- Por el calado de las empresas que en su momento apoyaron para su constitución Nafinsa y Bancomext, podemos ubicar su papel estratégico en la conformación de la industria en México. Nafinsa apoyó sustancialmente la creación de Altos Hornos de México y de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex). Además de promover de manera conjunta con el gobierno federal el desarrollo del llamado Complejo ciudad Sahagún, Construcción Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diésel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil.
- Por otra parte, Bancomext desde su fundación, tuvo como objetivos fomentar las exportaciones, en particular las agrícolas, y de mejorar la balanza de pagos del país mediante la promoción, el desarrollo y la organización del comercio exterior mexicano. Entre las principales empresas apoyadas se encuentra la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana.

-
- Desde la implementación del modelo neoliberal en nuestro país a principios de los ochenta y hasta la actualidad, la banca de desarrollo no ha retomado el papel protagónico que tuvo en el pasado.
 - Como botón de muestra de lo anterior, tenemos que persiste un alto índice de mortalidad de las empresas MIPYMES. En un plazo de 12 meses a 3 años, llegan a desaparecer hasta 90%, mismas que son reemplazadas por el surgimiento de nuevas empresas. El problema reside en que esta situación se convierte en un círculo que no permite que estas empresas puedan madurar, y atravesar las diferentes etapas para llegar a consolidarse como grandes empresas. Cabe mencionar que Bancomext no cuenta con ningún producto dirigido a las microempresas.
 - De acuerdo con CANACINTRA solo el 21% de las empresas mexicanas utilizan algún crédito otorgado por la banca comercial mientras que el porcentaje para las MIPYMES se reduce a 17%. Lo anterior, propiciado por la falta de información y de confianza (manifestada en el incremento de las garantías exigidas) entre los actores del financiamiento y sobre todo por el aumento que han sufrido las tasas de interés (Que son las “políticas de dinero caro” que propician el crecimiento hacia fuera).

-
- Son los proveedores de las propias MIPYMES quienes se convierten en los principales financiadores de las empresas con un porcentaje muy alto con respecto a la banca comercial y de desarrollo. De acuerdo con Banxico, los proveedores financian en 56 por ciento a las MIPYMES, contra un porcentaje de 21 por ciento de la banca comercial y 1.7 por ciento de la banca de desarrollo.
 - El acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas es fundamental en las distintas etapas de su existencia. Por lo tanto, debería ser una prioridad para la banca de desarrollo. Su eficiencia en la canalización de los créditos impactaría sobre el empleo formal y detonaría efectos multiplicadores muy aceptables, si las inversiones realizadas se aplican a los déficits de la oferta (inversiones direccionadas) para impulsar el crecimiento del Producto Interno Bruto y el desarrollo.
 - Respecto a las políticas de fomento a las MIPYMES que instrumentó Vicente Fox y Felipe Calderón, el primero con una visión de changarrización de la economía que es intermediación pura y el segundo con una visión poco estratégica, vinculada al empleo. El fracaso del presidente del empleo, se basa en la ignorancia sobre las políticas económicas, acentuando los incrementos a la productividad marginal de la fuerza de trabajo”, que hizo crecer el desempleo, al atender un punto esencial del “modelo neoliberal”,

sobre la competencia. Las intenciones fueron rebasadas por mucho en la realidad.

- La desaceleración de los primeros tres años de la administración de Vicente Fox y la crisis económica internacional de 2007 y 2008 en el sexenio de Felipe Calderón limitaron por mucho los recursos que desde el ámbito público pudieron detonar un despegue de las MIPYMES. Sin embargo en el sexenio de Calderón el esquema trazado para el apoyo de este sector empresarial estuvo más definido pero no más completo, ya que faltó la estipulación de una política empresarial sectorial.
- La inexistencia de una política industrial es uno de los factores más importantes que intervienen en el bajo crecimiento del país. Resulta de vital importancia la creación de una política industrial activa que ponga en marcha acciones para consolidar empresas nacionales, aumentar la inversión, formar capacidades, adaptar nuevas tecnologías y adquirir conocimiento.

BIBLIOGRAFIA

- [Http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html](http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html)
- <https://www.promexico.gob.mx/>
- Aspe a., Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, edit. FCE, 1993.
- Ayala espino, José, La economía del sector público, México, edit. Pirámide, 1999.
- BID (1963), las instituciones de fomento y el desarrollo de américa latina, argentina, el ateneo.
- Calva, José Luis (2007), Agenda para el desarrollo, México, UNAM.
- Cárdenas, Enrique. La hacienda pública y la política económica 1929-1958. El colegio de México. FCE. 1994.
- Cárdenas, Enrique. La política económica en México 1950-1994, México, edit. FCE, 1996.
- Castillo, Marco (2005), evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú, Chile, Naciones Unidas.
- Catálogo de financiamiento y programas federales de apoyo 2011.
- Correa, E. (1998), Crisis y desregulación financiera, edit. Siglo XXI/UNAM, México, 1998.

-
- De la cruz; alcántara. (2011). "Crecimiento económico y el crédito bancario: un análisis de causalidad para México". Revista de economía, vol. XXVIII, núm. 77, julio-diciembre de 2011/13-38.
 - El papel de la banca de desarrollo en México por Carlos Marichal. Revista comercio exterior 54(9): 812-815, Bancomext 2004.
 - Fajnzylber, f. (1983), industrialización trunca de américa latina, edit. Nueva imagen, 1983.
 - Foxley, A. (1993). La economía política de la transición el camino del diálogo. Chile: universitaria.
 - Girón, Alicia., y Correa, Eugenia (1996), La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo xxi, México, cambio XXI.
 - Hernández, Rene (2003), Competitividad de las Mipyme en Centroamérica, México, editores e impresiones foc, S.A. De C.V.
 - Ibarra, d. (2009) "Los cambios en la banca de desarrollo" intervención en el foro: "Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo", organizado por el comité de competitividad del senado de la república de la LXI legislatura federal 9 y 29 de septiembre de 2009.
 - Levy N. (2009) "Instituciones financieras para el desarrollo económico: comparación entre el periodo de 'sustitución de importaciones' y 'secundario exportador' en cincuenta años de política financiera para el

desarrollo económica (1958-2000), Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Coor.), en editorial Plaza y Valdez, en prensa.

- Lichtensztein, Samuel. Enfoques y categorías de la política económica. UNAM, IIE, UV. 2008.
- Maydón, Marín (1994), la banca de fomento México, México, FCE.
- Pulgar, Ricardo (2006), Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile, Chile, Naciones Unidas.
- Rojas, M. (2006), "Situación del campo mexicano" en *cambio estructural de la economía mexicana*, Carlos Javier Cabrera Adame coordinador. Edit. Facultad de economía, UNAM, 2006.
- Solís, I. (1997), Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, siglo XXI editores, México 1997.
- Tello Macías, Carlos. Estado y desarrollo económico: México 1920-2006. UNAM. Facultad de economía. 2008.
- Villareal, René (2005), Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010), México, FCE.
- Werner, M. (1994), "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas", comercio exterior, México, 1994.