



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

NAFIN: FOMENTO Y DESARROLLO PARA
LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA
1983-2000

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA

PRESENTA:

SANDRA BERENICE ALCARAZ RIVERA



ASESOR: LIC. ISAIAS MORALES NAJAR

CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN MÉXICO	
1. De la industrialización sustitutiva de importaciones al patrón de desarrollo con vocación exportadora.	1
1.1 La nueva posición de la industria en la economía.	3
1.2 Cambios en la industria manufacturera.	5
2. La inserción de México a la globalización.	
2.1 La globalización económica.	8
2.2 La inserción de México a la globalización y su nueva política económica.	10
2.3 La reacción industrial en México a partir de 1983.	13
3. La importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en la actividad industrial del país.	15
CAPITULO II EL PAPEL DE LA BANCA DE FOMENTO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MÉXICO	
1. La banca de fomento antes de 1983.	18
1.1 Filosofía, objetivos y funciones.	19
2. La redefinición de la Banca de Fomento después de 1982.	
2.1 Filosofía y objetivos.	21
2.2 Tipos de instituciones de fomento.	25
3. El caso de Nacional Financiera.	
3.1 Objetivo de NAFIN como banca de desarrollo.	29
3.2 Esquema de financiamiento NAFIN.	31
3.3 Programas operados por NAFIN.	32
3.4 Fondos y fideicomisos operados por NAFIN.	39
3.5 Otros servicios operados por NAFIN.	40
3.6 El nuevo nicho NAFIN: las MIPYMES.	41
3.7 Colocación de recursos por NAFIN a través de sus programas.	43

CAPITULO III NACIONAL FINANCIERA Y LAS MIPYMES

1. Características de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).	44
2. Principales problemas de las MIPYMES.	46
3. Importancia de NAFIN para las MIPYMES.	48
4. Productos y servicios.	51
5. Política financiera para este sector	54
6. Compatibilidad entre la banca de desarrollo y la política económica.	58
7. Comportamiento de la banca de desarrollo.	60

CAPITULO IV CRISIS Y AGOTAMIENTO DE LA POLÍTICA FINANCIERA DE NAFIN HACIA LA MIPYME

1. Crisis de la banca de fomento.	65
2. Factores que generan la crisis de NAFIN.	
2.1 Banca de segundo piso.	72
2.2 La ausencia de la política industrial y la ruptura de las cadenas productivas.	78
2.3 Euforia financiera y cartera vencida.	79
3. Situación actual: NAFIN hacia las MIPYMES.	83
4. Hacia una nueva redefinición.	89

CONCLUSIONES	95
---------------------	----

ANEXO	101
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	109
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En el marco que generó la gran crisis de finales de la década de los veinte y hasta la de los setenta se incrementó significativamente la participación del Estado en la economía. Este hecho se presentó prácticamente en todos los países capitalistas, aunque con mayor fuerza en los menos desarrollados, entre los que destaca el nuestro.

En México, las formas y los niveles particulares de participación del Estado han dependido de diversos y complejos factores históricos, aunque la mayoría de los estudiosos del tema coinciden en que la acción estatal ha sido, fundamentalmente, con el fin de corregir los defectos del mercado, debido a que la famosa “mano invisible” ha probado una y otra vez, suficiente y cíclicamente, su incapacidad para garantizar el desarrollo económico estable y sostenido de largo plazo.

Sin embargo, la evidencia histórica muestra que el Estado mexicano, a lo largo de casi siete décadas, buscó atender un amplio espectro de objetivos nacionales, entre los que destacan: fomentar la estabilidad y el desarrollo económico, explotar y defender ciertos recursos estratégicos, promover la integración de la planta productiva nacional, promover la producción de ciertos insumos para el desarrollo de otras actividades, garantizar el abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento, asegurar la creación de empleos, corregir o impedir la acción nociva de los monopolios, desarrollar determinados sectores cuyo monto de inversiones o el periodo de maduración de las mismas no resultan atractivos para la iniciativa privada y fortalecer la soberanía nacional y la rectoría económica del Estado.

Esta vasta acción estatal fue con el objeto de impulsar el desarrollo nacional. Primero, modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias; segundo, integrando la economía mediante la construcción de carreteras y otras vías de comunicación; tercero, modernizando la vieja estructura agraria y, cuarto, impulsando la industrialización del país con los mecanismos y capitales necesarios. Con el mismo fin el Estado adecuó y utilizó los instrumentos de política económica, entre los que destacan la política monetaria y crediticia.

No cabe duda de que la intervención estatal, con base en la política económica y mediante diversos instrumentos, ha modelado (a pesar de las contradicciones y vaivenes) el propio sistema económico, imponiéndole cierto dinamismo. Con sus instituciones de fomento y sus empresas y organismos descentralizados, el sector público fue factor clave en la explicación del gran dinamismo que tuvo la economía mexicana durante un amplio periodo, propiamente desde 1950 hasta 1970.

Sin embargo, desde la mitad de la década de los setenta la transformación de la banca mexicana (comercial y de desarrollo) trajo consigo reestructuraciones y cambios profundos que se acentuaron en 1982, año en que se instrumentó un modelo de crecimiento sustentado en el liberalismo económico (neoliberalismo) que diseñaba una serie de mecanismos para fomentar la industria y que convertía al sector privado en el motor de

crecimiento de la economía. Con una filosofía inspirada en que el mercado debe determinar la eficiente asignación de los recursos económicos y los factores de la producción, se inauguró una nueva etapa en el manejo de las instituciones públicas, de las políticas públicas y de sus estrategias, así como de todos los periféricos que antaño se emplearon para la industrialización, como es el caso de la llamada banca de desarrollo.

Las diferentes condiciones económicas y sociales del país, así como la necesidad de profundizar la modernización financiera llevaron a la banca de desarrollo (ahora desregulada y de segundo piso) a encontrar la manera de desempeñar su misión de banca de fomento en una economía abierta; apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, que son las que enfrentan mayores desventajas como sujetos de crédito y, paralelamente, desarrollar algunas modalidades de financiamiento que contemplen ganancias, oportunidad, simplicidad, eficiencia y permanencia.

Con el propósito de ampliar las disponibilidades crediticias a favor de la industria y para impulsar el desarrollo de este importante sector productivo, Nacional Financiera (NAFIN), nuestro autor principal en este estudio, comienza, aunque efímeramente, una serie de proyectos industriales que deberían dar como resultado la creación de importantes empresas estratégicas para el desarrollo económico del país.

En efecto, la transformación de la banca de desarrollo se ha encaminado ahora a modernizar sus operaciones mediante la incorporación de tecnología avanzada, la innovación financiera, la operación con tasas de interés a costo de mercado, la eliminación de subsidios, el fondeo por medio del mercado y hacia operaciones dirigidas a fortalecer, y prácticamente a desarrollar, a los intermediarios financieros.

El papel que desempeñó la banca de desarrollo durante la reconstrucción del país, durante el modelo de "desarrollo estabilizador", y el que cumple y tiene que cumplir en el modelo de desarrollo abierto y competitivo en el que el Estado ha dejado de participar como rector de la economía, tiene que replantearse, pero con base al principal objetivo para el cual fue creada: apoyar el desarrollo económico nacional mediante una política de financiamiento accesible a todos los agentes económicos, aunque sin abandonar los principios bancarios que garantizan una operación sana.

De ahí radica la importancia de esta investigación, que ante la intensa competencia desencadenada por la apertura comercial, se han requerido de nuevas estrategias, tanto financieras como industriales para impulsar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas consideradas como un motor importante en la estructura industrial del país; por considerarse proveedoras de mercancías, por representar un eslabón importante en la cadena productiva del país y por ser generadoras de empleos, entre otras cosas. Por lo anterior se estudiará aquí a la tradicional y principal institución bancaria de fomento; Nacional Financiera (NAFIN), tanto por su historia y presencia en el sistema financiero como por su redefinición de objetivos.

El cambio en la vocación de Nacional Financiera, como una institución originalmente diseñada para apoyar el desarrollo de la industria en México, hacia una entidad de soporte de las empresas micro y pequeñas, si bien tiene su origen en los nuevos gobiernos de corte neoliberal que asumen el poder en las tres últimas décadas, se explica también por las debilidades que de suyo empieza a revelar este banco de desarrollo a partir de 1973. En este año se inicia la crisis de la banca de fomento en México. Los críticos de estas instituciones de fomento comentan que estas entraron en crisis porque operaron con criterios políticos, no le dieron suficiente importancia a la rentabilidad económica, no cuidaron sus costos operativos y distorsionaron la asignación de recursos y subsidios. Estos argumentos no son adecuados si consideramos las siguientes razones:

- En primer lugar, los problemas que experimentó dicha banca fueron básicamente resultado de los cambios adversos que ocurrieron en el entorno macroeconómico, más que una falla estructural de las propias instituciones.
- Y en segundo, parte de su crisis fue provocada por el propio éxito que había logrado la banca de fomento en la década de los sesenta, y que representaba un acicate para la banca comercial.

Respecto al primer punto, fueron los cambios en la estrategia de fondeo que instrumentó la banca de desarrollo a lo largo de su desarrollo estabilizador, y que se acentuaron en la crisis de dicho patrón de acumulación (en la década de los setenta), los que generaron las condiciones financieras para llevar a una situación de vulnerabilidad financiera a dichas instituciones, sobre todo cuando se colapsó la estructura financiera mundial de *Bretton Woods* y sus tipos de cambios fijos y se globalizaron las transacciones financieras. Estos dos últimos eventos trajeron consigo una elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales con la acentuación del riesgo de mercado –en las monedas y en las tasas de interés–.

Asimismo, esta banca de desarrollo logró penetrar en el mercado mexicano al atender a un sinnúmero de acreditados con una gran variante de esquemas financieros y sin perder su vocación de procurar estimular el fomento de la actividad económica en sus respectivas áreas de competencia: industrial, equipamiento de bienes importados, comercio interior, obras en estados y municipios, y también en el sector rural. Ello le motivó serias rivalidades con la banca comercial y el descontento de la misma por considerar que la banca de fomento le generaba competencia desigual.

En este sentido la investigación pretende demostrar que, factores como:

1. Su conversión a banca de segundo piso,
2. La ausencia de una política industrial integradora a nivel macroeconómico,
3. Una política de euforia financiera ejercida por la institución durante 1989-1994, que la llevó a la quiebra técnica en 1995-1998
4. La ausencia del apoyo estatal en el sexenio de Zedillo.
5. La descapitalización financiera y de recursos humanos que experimentó la institución a partir de 1995.

hicieron nulos los esfuerzos de Nacional Financiera para alentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas dentro de un esquema integrador, resistente y autosuficiente.

Al estudiar estas cuestiones, se dedica el presente trabajo que consta de cuatro capítulos; en el primero, se explica el proceso de transformación de la industria desde el modelo de sustitución de importaciones a un modelo orientado a la exportación y sus repercusiones en particular sobre las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el segundo se analiza el concepto de banca de desarrollo o fomento y su redefinición en 1982 destacando la reestructuración de Nacional Financiera.

El tercero examina la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas así como los esfuerzos de Nafin en búsqueda de instrumentos y programas para desarrollar este importante sector.

Finalmente, en el capítulo cinco se examina en forma breve la crisis financiera e intenta identificar las causas que condujeron a la crisis de la banca de fomento en particular Nacional Financiera así como su posible redefinición.

Ciudad Universitaria, D. F. 2006

EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN MÉXICO

1. De la industrialización sustitutiva de importaciones al patrón de desarrollo con vocación exportadora.

Realmente resulta difícil hablar de que en México existió un modelo de industrialización, entendido éste como la elaboración de un plan que guiara la política económica y especialmente la industria. Cuando se habla de proteccionismo, de modelos de sustitución de importaciones (MSI), en realidad se hace referencia a procesos que se llevaron a cabo sin tener claros los objetivos y sin que éstos obedecieran a un plan preconcebido de la industrialización. Es decir, que las condiciones se fueron presentando y la presión económica fue tan fuerte que la industrialización se impuso poco a poco. La sustitución de importaciones se veía como una política que lograría una mayor independencia económica. También hay que reconocer que el Estado supo responder a esta presión y su acción fue de apoyo y fomento. La crítica está entonces en su incapacidad de trazar un plan de desarrollo industrial que impulsara las industrias claves, mejorara la eficiencia productiva, aumentara y diversificara las exportaciones, fortaleciera las cadenas productivas, relocalizara y descentralizara las actividades industriales y mejorara la calidad de los productos mexicanos.

A pesar de lo acertado de las críticas, hay que destacar que en esta política proteccionista está implícita la necesidad de basar el desarrollo en el mercado interno y evitar que el déficit en la balanza de pagos marcara los límites de nuestro crecimiento; para lograrlo, el mejor instrumento era fomentar y fortalecer el proceso de industrialización, el cual se convirtió en el eje del desarrollo económico nacional a partir de los años cuarenta.

Llegar a este punto implicó llevar a cabo algunas de las tareas pendientes de la Revolución Mexicana y convertir al Estado en el pivote del crecimiento económico. La reforma agraria cardenista, la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles, la creación de Nacional Financiera, del Instituto Politécnico Nacional, y de otras instituciones fueron las bases que se necesitaban para dar impulso al proceso de industrialización: "...el aparato estatal se orienta a dar impulso al proyecto de industrialización del país, disponiendo de un aparato económico propio, gradualmente más fuerte, a través de la creación en esos años de 19 organismos y empresas" [Meyer, Ulloa y otros, 1997].

Hasta antes de los años treinta, el único instrumento de política industrial utilizado fue el arancel, pero se usaba más con fines de recaudación que de fomento. La crisis de 1929 obligó a establecer una política de crecimiento hacia adentro debido a que los déficits en la balanza comercial y en las finanzas públicas hacían necesario aplicar el proteccionismo. Se pensaba que era la medicina que permitiría crecer en lo interno y escapar a los vaivenes de la economía mundial

[Nafinsa, 1975]. Se elevaron aranceles para aumentar los ingresos fiscales y bajar el déficit de la balanza de pagos y se gravaron también las importaciones.

En los años de posguerra en que las economías de los países desarrollados se recuperaban y empezaban a exportar, el Estado aplicó tarifas arancelarias (tasa ad valorem)¹ a listas de productos, sobre todo bienes de consumo importados, bienes suntuarios y de consumo duradero. Se inicia con ello, propiamente, el llamado modelo de sustitución de importaciones, que en su primera etapa, 1946-1956, elabora principalmente bienes de consumo.

Para que este modelo funcionara se requerían dos cosas: que el Estado protegiera a la industria de la competencia externa y que el sistema económico fuera capaz de generar divisas para importar bienes de capital e intermedios, necesarios para la producción industrial.

En esta primera etapa ambas condiciones se dieron: la agricultura se modernizó y las divisas para la industrialización se obtuvieron mediante las exportaciones agrícolas. Los instrumentos de protección a la industria estuvieron presentes: los aranceles a la importación y los subsidios a las exportaciones, las licencias de importación (principal instrumento de protección y regulación de las compras en los mercados internacionales), programas de fabricación, política fiscal, incluyendo regímenes preferenciales a las empresas manufactureras, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias² para promover la creación de empresas, y las ventas de insumos baratos producidos por las empresas estatales. Todos estos instrumentos crearon un clima favorable para la expansión industrial, asegurando un rápido proceso de formación de ahorro y de capitales, atrayendo capital extranjero [Nafinsa, 1975:203].

En la segunda etapa del MSI (1956-1970) creció la producción de bienes intermedios y de consumo duradero. Se otorgaron apoyos estatales, pero las divisas se obtuvieron por medio de los créditos externos y de la inversión extranjera directa. Las exportaciones manufactureras repuntaron (1961), aunque no alcanzaron a financiar las importaciones de su propio sector.

La tercera etapa (1970-1982) corresponde al fomento de la producción de bienes de capital, sobre todo de aquellos ligados a la industria petrolera y eléctrica. La forma de crear empresas cambió, pues se hizo mediante la coinversión del capital estatal con el privado nacional y extranjero. Las divisas se obtuvieron por medio de créditos externos y exportaciones petroleras.

La política proteccionista parecía incapaz de contribuir al manejo de la balanza de pagos, la deuda externa e interna creció a pasos agigantados hasta llegar en 1982 con López Portillo como presidente, a 45.5% del PIB.

¹ Impuestos de acuerdo al valor de las mercancías

² Esta ley incluyó descuentos del 40% sobre el ingreso corporativo y exenciones totales sobre aranceles de maquinaria, y equipo y materias primas [Dussel, Peters, 1997]. Bajo esta nueva ley pueden disfrutar de amplias exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución general a gravámenes locales) por 10,7 ó 5 años, según sean clasificadas como: de importancia económica y otras respectivamente [Villarreal René.,1988]

Los objetivos de dicha política como el control de la balanza de pagos y la protección a la industria, parecían ya no tener sentido. El resultado no sólo contradecía sus objetivos, sino que había llevado al país a la quiebra. Todas las fallas de la economía se le atribuyeron a la política proteccionista. Posteriormente, empezó una nueva etapa en la economía mundial que rechazó los principios fundamentales del proteccionismo: la intervención estatal en la economía y la protección arancelaria. La nueva política pugna por la libertad comercial y el achicamiento del estado.

Sin embargo, las principales críticas al MSI las hicieron sus propios partidarios en los años sesenta. Consideraron irresolubles dos problemas esenciales. El primero, la generación de divisas por la vía de las exportaciones manufactureras y el segundo, el desarrollo de la industria de bienes de capital. El excesivo proteccionismo también provocó los siguientes resultados:

- Una industria con poca capacidad de competir en el mercado mundial
- Falta de integración en las cadenas productivas³
- Creciente dependencia tecnológica
- Escaso aumento de la productividad
- Productos de baja calidad y precios elevados
- Creciente endeudamiento externo
- Grandes utilidades a los empresarios manufactureros
- Mala distribución del ingreso

Por otro lado, hay que considerar los logros que tuvo el MSI para la economía mexicana y en particular para la industria. Durante su vigencia se presentó el llamado "milagro mexicano", con tasas de crecimiento industrial de 8.3% de 1953 a 1965, superiores a las del PIB en esos años. Asimismo se establecieron las empresas monopólicas, sobre todo en la industria manufacturera. México dejó de ser un país rural, se fortalecieron los grupos industriales, se robusteció el sistema financiero, la población asalariada aumentó, al igual que el mercado interno. Las exportaciones manufactureras también se elevaron aunque no al ritmo que el crecimiento económico requería.

Las grandes deficiencias de este modelo fueron su incapacidad para desarrollar la industria de bienes de capital y la de no mejorar la distribución del ingreso.

1.1 La nueva posición de la industria en la economía.

Como ya se mencionó, a partir de los años sesenta, empieza a descender la importancia de la industria dentro del PIB con la consecuente baja del empleo industrial en los principales países capitalistas, mientras que la producción y el trabajo en los servicios crecen de manera ininterrumpida.

En los países desarrollados la producción de servicios representa entre 60 a 70% del PIB y emplean casi a 70% de la población ocupada.

³ Cadena productiva comprende las diversas ramas industriales que intervienen en la elaboración de un producto.

Es tal su auge, que varios autores hablan de la "terciarización de las economías", de que se ha llegado a la sociedad posindustrial, lo cual plantea nuevos retos a la actividad manufacturera, al empleo y a la sociedad en su conjunto, ya que los servicios modernos se desarrollan y fortalecen en las economías fundamentalmente urbanas, donde la industria y la agricultura se han desarrollado de manera poderosa.

Esta tendencia causó grandes estragos en el empleo industrial y es lo que llevó a considerar que se vive un proceso de desindustrialización, lo que significó que la industria dejó de ser el eje de desarrollo económico y su lugar fue ocupado por los servicios. Prueba de ello es que la revolución científico tecnológica se llevó a cabo en los servicios, provocando el surgimiento de nuevas actividades de servicios y revolucionando los sistemas de producción de la industria y la agricultura. En suma, para estar en condiciones de competir en el mercado mundial, se necesitaba incorporar los adelantos tecnológicos, cambiar las formas de organización del trabajo, aprovechar las ventajas que ofrecen los países con mano de obra barata, aplicar la llamada producción flexible y llevar a cabo una reestructuración productiva que la pusiera en un nivel de adecuada competencia internacional.

La reestructuración de la industria implicaba una serie de transformaciones entre las cuales cabe destacar:

- a) La reducción del tamaño de las empresas y la introducción de tecnología de punta, con la finalidad de adecuar la producción a la oferta.
- b) La producción flexible, se relaciona con los sistemas de fabricación llamados "justo a tiempo" o de "cero inventarios", en las cuales las empresas programan la producción de cierto tipo de bienes y contratan personal según las necesidades del mercado.
- c) Proliferación de empresas subcontratadas. Elaboran una parte del producto o realizan algunos de los servicios que requieren las plantas, como limpieza, mensajería y cobranza.
- d) La creación de la fábrica global. Se llama de esta manera al proceso mediante el cual las empresas transnacionales (ET) instalan plantas en varios países del Tercer Mundo, para que realicen ciertas fases del proceso productivo, aprovechando la mano de obra barata que existe en ellos. Algunos la llaman "manufactura global de bajos salarios" y en México las conocemos como maquiladoras.
- e) Venta de empresas estatales (EE). A partir de la adopción de la política neoliberal, la existencia de esas empresas llega a su fin. Se argumentó principalmente que las EE distorsionaban el funcionamiento del mercado al manejar precios subsidiados o controlados y que por lo tanto llevan a cabo competencia desleal con las empresas privadas (EP).
- f) Flexibilidad laboral y nuevas formas de organización del trabajo. Consiste en las transformaciones que se dan en la compra y venta de la fuerza de trabajo, la llamada desregulación laboral, que radica en aplicar medidas que adecuan a la mano de obra a los vaivenes del mercado, lo cual implica dismantelar las leyes de protección obrera, cambiar contratos colectivos y fragmentar los sindicatos. Por otro lado, se propone la flexibilidad de la división del trabajo y de las funciones de los puestos, es decir que en el proceso productivo todos los empleados de la empresa tienen las mismas responsabilidades y deben intervenir directamente.

Estos cambios en la industria mexicana no fueron fáciles, ya que existían dos obstáculos importantes que vencer: a) las EE tenían un enorme peso económico y político, y b) el movimiento obrero que podía oponerse a la pérdida de sus conquistas laborales. Ambos obstáculos fueron haciéndose a un lado, hasta que a fines del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari prácticamente todas las EE fueron privatizadas.

1.2 Cambios en la industria manufacturera.

Así pues había dos obstáculos para la reestructuración industrial, que eran las EE y los sindicatos. Para privatizar las EE el gobierno siguió la estrategia de denunciar el enorme peso que éstas tenían en las finanzas públicas.

La estrategia para debilitar a los sindicatos de la EE consistió en seguir una política reactiva a las demandas obreras; por ejemplo, cuando había revisión salarial o de contrato, las empresas no entraban a la negociación y obligaban con su actitud a que el sindicato estallara la huelga o aceptara la eliminación de cláusulas en los contratos colectivos. Si los trabajadores no aceptaban los ofrecimientos, la empresa se declaraba en quiebra, se liquidaba al personal, se vendía y se había después con nuevos obreros y nuevos contratos colectivos. Algunos ejemplos fueron los casos de Across, Kelvinator, Aeroméxico, Dina, Concarril, etc.

En los casos en que los sindicatos aceptaban los recortes de los contratos y las liquidaciones, la venta de las empresas de todos modos se llevaba a cabo. La ventaja de negociación estaba en que los sindicatos lograban de esta forma conservar cierta fuerza, fueron los casos de Telmex, Altos Hornos, Sicartsa y otras.

Las privatizaciones iniciaron con Miguel de la Madrid pero se profundizaron con Carlos Salinas de Gortari. En ambos gobiernos varios dirigentes opositores y ex funcionarios señalaron que el proceso de venta de las EE estaba plagado de irregularidades y de corrupciones. Al amparo de estas ventas se favorecía a ciertos grupos industriales, empresarios y funcionarios, todos coludidos para hacer un excelente negocio con los bienes de la nación. De aquí surgieron nuevos grupos financieros industriales y se redujo la planta productiva, ya que muchas empresas limitaron la cantidad de los tipos de bienes fabricados. Otros tuvieron como giro principal la comercialización.

Otro factor que influyó en la reestructuración industrial fue la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)⁴, lo que significó una apertura casi total, pues se redujeron las tarifas arancelarias y las fronteras se abrieron a la comercialización. Si queremos señalar la muerte del proteccionismo es precisamente 1986, cuando se firma el protocolo de ingreso a este organismo.

⁴ El ingreso a este organismo implica que México acepta ir liberando de aranceles las mercancías que importa y en retribución los países que pertenecen a este organismo se obligan a permitir sin aranceles la entrada de exportaciones mexicanas.

El efecto fue catastrófico para la industria nacional, debido a que no estaba preparada para la competencia, cientos de empresas quebraron, otras cerraron sus puertas para siempre, algunas se convirtieron en comercializadoras, incluso hubo ramas industriales que desaparecieron. El resultado de esta catástrofe fue un aumento de desempleo, miles de trabajadores fueron despedidos y otros miles no pudieron encontrar ocupación en la industria. El empleo en la manufactura era de 2 557 400 personas en 1981 y bajó a 2 429 800 personas en 1987.

La apertura de las fronteras, la aplicación de políticas recesivas, la venta de las empresas estatales, la reconversión industrial (como se llamó en esos años a la reestructuración) y los cambios a la ley de inversiones extranjeras tuvieron un efecto desastroso sobre la industria, en especial sobre la manufactura. Con una política recesiva,⁵el gobierno de Miguel de la Madrid trataba de aliviar la presión sobre la balanza comercial, recurriendo a la vieja estrategia de condicionar el crecimiento a los resultados de la balanza de pagos. La industrialización quedaba de esta manera en segundo lugar dentro de las políticas económicas.

Por otro lado, el fomento a las exportaciones no petroleras fue un objetivo que se cumplió a medias pero que transformó la dinámica y la recomposición de la industria. Los principales ganadores de las políticas de ajuste fueron las ET y los grupos industriales financieros; en lo que respecta a la reestructuración productiva se impuso el dominio de esos ganadores a la industria manufacturera. Ellos deciden qué se produce, qué se exporta y a dónde, con que tecnología, etc. La reestructuración se realizó con el propósito de integrar a la economía mexicana con la economía de Estados Unidos; las ET fueron los ejes centrales "...y han pasado a liderar el comercio entre los dos países, en gran medida a través de operaciones intrafirma" [Bielschowsky y Stumpo, 1995, p. 115]. Para llegar a ese punto se llevó a cabo un plan de choque, también llamado "ajuste al aparato productivo". He aquí sus resultados.

De 1982 a 1987, aunque la industria manufacturera se estancó hubo algunas divisiones que mantuvieron tasas de crecimiento superiores a la TCPA de la producción (0.68%), como la industria química (3.6%), alimenticia (1.9%) y editorial (1.65). Otras decrecieron, como: la textil (-1.47%), maquinaria y equipo (-1.52%), la madera y sus productos (-0.23%), y otras industrias (-0.26%).

Es una etapa de ajuste, donde la estrategia de las empresas fue tratar de sobrevivir, se aplicaron varias tácticas tendientes a conformar las nuevas relaciones en la industria; entre esas tácticas desatacan las siguientes:

- a) Aprovechar la reducción del mercado interno para exportar.
- b) Establecer filiales de empresas transnacionales para aprovechar las ventajas de la mano de obra barata y la cercanía del mercado estadounidense.
- c) Compra y fusiones de empresas.
- d) Conversión de empresas productoras en comercializadoras.

⁵ Es la política que reduce la inversión y el gasto público con el objeto de disminuir la actividad económica.

En la etapa de la globalización⁶ los elementos clave son los requerimientos de las empresas transnacionales. Ellas necesitan distribuir su producción en países con mano de obra barata para estar en mejores condiciones de competir en el mercado mundial. Su estrategia es invertir en la construcción de plantas maquiladoras, o llegar a acuerdos con firmas para que maquilen: esto se da aunado a las políticas de apertura comercial y las privatizaciones, elementos que transforman la industria, conforme a los intereses de las ET. La manera en que los gobiernos de los países receptores aprovechan las políticas para fortalecer a la industria, y utilizan o incluso negocian la introducción de tecnologías de punta, dependen mucho del papel que desempeñe el Estado. En la política de apertura comercial y reestructuración México entre otros no opuso resistencia y las empresas y sectores exportadores se encuentran dominados y controlados por las ET, las cuales deciden qué ramas fortalecer, cuáles conviene o no desarrollar, a quiénes se les otorgan tecnología de punta, etc., en síntesis el mercado mundial es su mercado.

De hecho las economías nacionales se vuelven eslabones de las ET: Enrique Dussel resume la posición de los economistas que sostienen la llamada "industrialización orientada a las exportaciones" (IOE) cuando dice:

El libre comercio y la apertura total de las economías, la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias, las estrategias antiinflacionarias y un estado minimalista ligado a las políticas fiscales y monetarias restrictivas son las metas macroeconómicas y las principales propuestas de la IOE. El sector privado es concebido como el motor del desarrollo y de la futura industrialización [Dussel, 1997:36]

Las empresas exportadoras representan el gran cambio y el "gran éxito" de la nueva política.

2. La inserción de México a la globalización

2.1 La globalización económica

En la actualidad se vive un cambio en las relaciones económicas: de la economía internacional como principio de organización de unidades nacionales con distintas bases geográficas y políticas, a la globalización donde las fronteras políticas ya no corresponden a las económicas y los mercados desbordan las naciones⁷. Como parte de este fenómeno, la acumulación capitalista requiere que los procesos y las transacciones productivas, comerciales y financieras se realicen no en un área nacional sino en un espacio universal, el cual cuestiona o

⁶ En su definición más amplia, el término engloba un proceso de creciente internacionalización o mundialización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de la empresa transnacional que a su vez produjo como respuesta a las constantes necesidades de reacomodo del sistema capitalista de producción –nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo sin una localización geográfica definida, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes.- Lic. Ernesto Saldivar. Recopilación de trabajos por el CECV, Facultad de Economía, UNAM.

⁷ Marc Siroën, Jean. L' économie mondiale. Armand Colin, París, 1994. p. 7. En Morales Nájara, Isaías. "Globalización y zonas monetarias". Conferencia en la Facultad de Economía, UNAM. México, Feb, 1999.

asimila para su desaparición total o parcial a los factores que fundamentan la existencia de las economías nacionales⁸.

En este contexto, las empresas e industrias se enfrentan hoy en día, a una nueva dinámica competitiva que implica nuevos esquemas de comportamiento, operación y realización de la producción en y para los mercados. Existe un nuevo tipo de competencia internacional que difiere ampliamente tanto de forma cuantitativa como cualitativa del tradicionalmente observado en las esferas productivas, distributivas, circulatorias y de consumo empleadas para satisfacer los requerimientos de bienes, servicios y mercancías que la sociedad exige.

Se denota, a su vez, el surgimiento de una nueva fase de desarrollo del sistema capitalista de producción que resulta ser capaz y funcional para las demandas competitivas actuales, y que por lo tanto, responde de una mejor y mayor manera a las necesidades de reproducción del capital. La serie de transformaciones ocurridas a velocidades poco conocidas pueden resumirse, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

- I. La existencia de "nuevos productos y procesos productivos, así como una constante incorporación de innovaciones tecnológicas;
- II. La presencia de nuevos e importantes competidores en casi todas las ramas industriales del mercado mundial".⁹

Estas características son el resultado de la gestión del proceso denominado como globalización económica mundial, mismo que ha provocado que el mundo entero se convierta en un mercado mundial. En el que la competencia se da y se desarrolla dentro de un marco de economía y mercado globales, en los que se establecen requisitos indispensables sobre calidad, productividad, eficiencia y competitividad internacional a cumplir por parte no solo de las industrias y empresas sino también por parte de las diferentes naciones que están dispuestas (o que son forzadas) a participar en ellos.

La decisión política de un país para incorporarse a la globalización, es acompañada de una serie de procesos que cambian o alteran las políticas nacionales a favor de una mayor integración económica, comercial, financiera, tecnológica y de inversión con las áreas mundiales motrices de la acumulación de capital en cierta actividad o rama¹⁰.

La globalización se constituye de un componente de primer orden en "el funcionamiento presente y futuro de la economía mundial, permeando tanto a distintas economías nacionales como al conjunto de las relaciones económicas internacionales, abarcando no sólo aspectos económicos de la totalidad mundial",¹¹ sino también los políticos, sociales y culturales.

⁸ Kebabdjian, Gérard. "Pour une économie politique des relations internationales : mondialisation, régionalisation, nation". Mimeo. Paris, 1996, p.12. en Guillén Romo, Héctor. "Globalización financiera y riesgo sistémico". Comercio Exterior, México, noviembre de 1997, p. 870-871.

⁹ Centro de Investigación para el desarrollo – IBAFIN. "Reto de la globalización para la industria mexicana". Ed. Diana. México, 1990.

¹⁰ Morales Nájjar, Isaías. Seminario "Finanzas Internacionales". Facultad de Economía. UNAM. México. Octubre del 2001.

¹¹ Estay, Jaime, "La globalización y sus significados" Rivera, Jesús y Preciado Jaime. "globalización y Bloques económicos" Ed. Juan Pablo. México.

En este sentido, la globalización significa nuevas exigencias para los países y empresas, tomando como indispensable la necesidad de realizar ajustes, transformaciones y modificaciones a sus sistemas productivos, tendientes a elevar sus niveles de eficiencia y competitividad en lo particular, y de los niveles de bienestar y crecimiento de las economías en lo general. Es decir, la importancia del proceso globalizador se centra en la creación de nuevas rutas de desarrollo económico, empresarial e industrial y productivo que vuelvan factible el logro de una participación exitosa y no sólo marginal o esporádica en el mercado.

La llamada globalización de la economía internacional ha alterado todos los conceptos y criterios que tradicionalmente gobernaban a las economías nacionales: antes era posible alcanzar elevados niveles de crecimiento económico sin mayor vinculación con la economía internacional; hoy en día ninguna economía puede crecer sin participar activamente en los procesos de producción, comercialización o financieros que se dan a nivel mundial. Como resultado de esta nueva faceta del capitalismo, la economía internacional ya no es la suma de muchas naciones, sino un proceso integral que asimila e interconecta a las economías -y empresas- nacionales en una búsqueda constante de eficiencias y ventajas comparativas en las diversas áreas de producción, comercialización o financiación.

La economía global a la cual se insertan las diversas naciones -y sus empresas- convierte las posibilidades de crecimiento y desarrollo en un fenómeno de carácter global, es decir el ejercicio y realización rentable de la producción, el comercio y las finanzas por cualquier entidad económica -nacional, transnacional, pública o privada- sólo es factible en este espacio global. En este entorno, le es imposible a cualquier entidad económica aislarse o independizarse si pretende lograr elevadas tasas de crecimiento en forma sostenida y eficiente por largos periodos.

Empero, por su naturaleza, la globalización de la economía internacional entraña una serie de principios fundamentales de comportamiento para las empresas, y el éxito de éstas se ha constituido en factor determinante para la creación de fuentes de empleo y de los niveles de vida en general. Por esta razón, esta globalización exige un comportamiento muy específico por parte de los gobiernos en el sentido de hacer posible el éxito de las empresas domésticas. La cabal inserción de un país en la economía global se ha convertido en el meollo o preocupación central de la estrategia de los gobiernos en prácticamente todos los países, lo cual ha implicado cambios de fondo en los valores y premisas políticas nacionales alrededor del mundo.

2.2 La inserción de México a la globalización y su nueva política económica

Hablando de manera específica del caso mexicano, habrá que ubicarse de manera inevitable a inicios de la década de los ochenta. Es típico hablar de la crisis mexicana de 1982, como de una crisis de pagos, dado que el carácter financiero que adquirió fue fuertemente influido por la imposibilidad de hacer frente a los pagos derivados de la deuda externa contraída, lo cual fue ocasionado por un doble choque externo: la desastrosa caída de los precios internacionales del petróleo que afectaron a la baja los ingresos por exportaciones petroleras mexicanas¹² y el incremento de las tasas internacionales de interés que elevaron significativamente el costo de la deuda externa.¹³ Pero esta crisis también fue una expresión tanto de la incapacidad del aparato productivo nacional para activar las exportaciones no petroleras como de la creciente desconfianza hacia la habilidad gubernamental para gestionar la situación prevaleciente. La devaluación (febrero), el control cambiario y la suspensión de pagos al exterior (septiembre), y la dualidad en el tipo de cambio (diciembre), intentaron poner un coto interno a la crisis.¹⁴

A raíz del agotamiento y crisis en el patrón de desarrollo económico seguido por el país hasta ese momento, se realizan esfuerzos por encontrar nuevas estrategias para el crecimiento. Podemos hablar de dos etapas, muy interrelacionadas, en la política económica seguida por México en los siguientes años:

- Una primera etapa pondría énfasis en la estabilización económica y financiera inmediata a la crisis (programa de estabilización acordado con el FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y que corre de 1983 a 1985.
- La segunda, comienza a definirse a partir del año de 1985, que incluye un proceso de ajuste más drástico, del cual forma parte la apertura económica, como una forma de asegurar los cambios en la economía, ante la insuficiencia de las medidas tomadas anteriormente, y que se profundiza después de 1988.

En la primera etapa el programa estaría centrado en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y de balanza de pagos, así como en la disminución del proceso inflacionario. Con el programa de estabilización en marcha, actuando en diversos puntos, es posible que la política de ajuste haya estado encaminada a reforzar los resultados y conducir a la economía hacia una trayectoria de largo plazo. Fundamentalmente se trataba de reinsertar al país en el mercado mundial a través de cambios radicales en la política comercial, siguiendo la tendencia mundial de confiar en las fuerzas del mercado como forma de asignación de recursos.

¹² En esa época las exportaciones petroleras representaban alrededor del 80% de las ventas externas totales del país.

¹³ La deuda externa se incrementó de 57.5 mil millones de dólares en 1980 a 86.1 mil millones de dólares en 1982. [Dussel Enrique, 1997].

¹⁴ Ten Kate, Adrián. "El ajuste estructural en México. Dos historias diferentes", Pensamiento Iberoamericano num.21, enero-junio 1992, ICI-CEPAL, MADRID, España.

En una perspectiva histórica, la industria comenzó a tener una importancia explicativa cada vez más amplia dentro de la evolución económica del país. La industria nacional había crecido con demasiados rezagos, lo cual la llevaba a tener un escaso grado de competencia, dado que los avances tecnológicos se difundían al interior con una gran lentitud. Con elevados índices de proteccionismo y una industria desintegrada necesitada de importaciones básicas de bienes de capital, tecnología y otros insumos intermedios para funcionar, es común encontrar el desequilibrio del sector externo como una de las razones de mayor peso a la hora de explicar la entrada en crisis de la economía.

Luego del rápido fracaso del modelo monoexportador petrolero (con la respectiva inundación de divisas al país y la petrolización de la economía) llega un enfoque relativamente novedoso denominado neoliberal, cuyo contenido es el siguiente:

1. Disminución del papel del Estado a favor de la acción privada. Tendría como fin el estímulo a la iniciativa de la empresa privada y al mejor desarrollo de las capacidades personales.
2. Eliminación de excesivas regulaciones. Disminuiría el burocratismo y la necesidad de controles.
3. Necesidad de adecuación de diversas leyes y normas a una nueva relación Estado-sociedad. Conllevaría a una mayor eficiencia de las instancias públicas.
4. Apertura comercial a fin de estimular al empresario a un mayor dinamismo mercantil, lo que implica la posibilidad de una mayor competencia y la reducción de costos, un mercado más informado y por lo tanto, más selectivo.
5. La liberalización y modernización del sector financiero con el propósito de fomentar el ahorro interno e inducir la entrada de ahorro del exterior, lo que disminuiría las presiones de financiamiento de la balanza de pagos.
6. Un proceso de transición económica mientras se dan y consolidan las transformaciones que objetivamente pueden irse dando al interior de la economía. Este proceso estaría siendo apoyado por la entrada directa de inversión extranjera, como una forma de inyectar recursos. Los estímulos a la inversión extranjera directa (IED) son evidentes y sus resultados en la práctica son relevantes en tanto su papel en el dinamismo que induce al interior de la economía.

En los años ochenta, desde la esfera oficial se establecen políticas encaminadas a la recuperación de las posibilidades de crecimiento económico, y dado el deterioro del mercado interno habría que buscar en el mercado externo la factibilidad de impulsar una nueva dinámica, a través de ir creando un proceso de consolidación de sustitución de exportaciones, diversificando las mismas y apoyando sobre todo el empeño exportador de la industria manufacturera. En resumen, el modelo que se proponía introducir tenía como núcleo el lograr la eficiencia del aparato productivo nacional y el fomento de las exportaciones manufactureras, para ello había que eliminar la estructura de protección frente al exterior, modernizar la industria, dismantelar el aparato industrial obsoleto y redimensionar la función económica del Estado.

Prácticamente en la segunda mitad del año de 1985 inicia de una manera programada la liberalización comercial con la eliminación de los controles cuantitativos de un número amplio de fracciones arancelarias, de tal manera que gran parte de ellas quedaban liberadas, restringiendo el uso de controles a unos cuantos sectores; en diciembre de 1990 dichas áreas son: petróleo (el 100% de su producción protegida), derivados del petróleo (86.4%), equipo de transporte (39.4%), agricultura (33.5%), bebidas y tabaco (19.8%), alimentos (16.6%).

El grueso de la apertura ocurrió drásticamente entre julio de 1985 y diciembre de 1987. Entre los objetivos de la apertura podemos citar los siguientes:

- Crear un ambiente competitivo al interior de la economía.
- Depurar el sistema productivo nacional, a fin de que las empresas juzgadas como ineficientes fuesen eliminadas del mercado.
- Fomentar y diversificar exportaciones para disminuir el elevado déficit comercial.
- Ayudar a diversificar la oferta interna de productos para cubrir parte de la demanda insatisfecha.

Bajo esta estrategia, el sector público puede eliminar progresivamente las ayudas destinadas a los sectores en declive, reforzar la infraestructura tecnológica para facilitar el acceso a sistemas de producción ahorradores de recursos, ayudar a la formación de una mano de obra calificada capaz de dominar nuevas técnicas industriales de producción y comercialización. Las acciones comerciales básicas fueron dos: primero, México ingresa al GATT en 1986 provocando cambios en la estructura de la industria, dentro de los cuales está la casi desaparición de varias ramas productivas como: juguete, textil, ropa, llantera, bienes de capital, aparatos electrodomésticos, y calzado, entre otras.

Segundo, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados y Canadá (TLCAN), que representa la respuesta mexicana frente a la globalización, pero en la práctica fue el resultado de un proceso de liberalización comercial, privatización y desregulación, que se había iniciado desde antes y que requería un entendimiento básico con nuestro poderoso vecino y socio mayoritario, que a la vez ha sido líder de esta globalización.

2.3 La reacción industrial en México a partir de 1983.

Pocos sectores de la actividad económica en México han experimentado con tanta severidad los efectos de la liberalización comercial, la incorporación al TLCAN y la globalización como el sector manufacturero.

A partir de 1986, una industria típicamente protegida, con un elevado nivel de subsidios y regulaciones, una significativa participación directa e indirecta del Estado y una orientación fundamentalmente hacia adentro, se vio sujeta a un proceso drástico de apertura comercial, competencia internacional, desregulación, eliminación de incentivos fiscales y financieros, privatización y orientación al mercado.

La mayor parte de estos cambios eran inevitables frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y a los cambios políticos, económicos y tecnológicos que ocurrieron en el mundo, que establecieron un nuevo "paradigma"¹⁵ y una nueva tendencia internacional.

Esta nueva faceta económica del país ha sido contradictoria, pues si consideramos el lado positivo hay que reconocer los avances;

- Un sector empresarial más ágil y con mayor orientación hacia la calidad, la competitividad y el mercado.
- Un moderno sector industrial, integrado básicamente por grandes empresas de capital nacional y extranjero, que genera un volumen creciente de exportaciones (15% de crecimiento anual promedio de 1986 a 1999) y que representa el 90% de nuestras exportaciones totales actuales (146 mil millones de dólares).
- Un sector industrial que se independiza de los subsidios del Estado.
- Los flujos de inversión extranjera directa se han incrementado significativamente (11 mil 311 millones de dólares en 1999), destacando los dirigidos a las industrias automotriz y de autopartes, electrónica, del vestido y la industria maquiladora en general. Esta última genera el 50% de las exportaciones y 1.3 millones de empleos.

Debe observarse que en los años inmediatos a la crisis de 1995-1996 se presentó una reanimación de la producción y exportaciones manufactureras.¹⁶ Empero, existe inconformidad en las organizaciones empresariales por:

- a) el deterioro del mercado interno,
- b) el privilegio que se ha dado a los agregados macroeconómicos frente a las ramas industriales y a las empresas,
- c) la ausencia de políticas y de medidas de apoyo a la reestructuración y modernización industrial a la par que avanzaba la apertura comercial y la desregulación y
- d) el abandono a la micro, pequeña y mediana industria, que ha sido la más afectada por la apertura.¹⁷

¿Cuáles son los principales problemas que experimenta la industria?¹⁸

¹⁵ Un paradigma es un marco de pensamiento o patrón del mismo, un esquema de referencia (supuestos) para explicar y entender la realidad en estudio. Cuando un paradigma cambiada origen a nuevos modelos , a nuevos supuestos sobre la realidad que traen consigo nuevos retos y oportunidades.

¹⁶ OCDE, Economic surveys. 1999-2000, México, OECD. París, July, 2000.

¹⁷ De María y Campos, Mauricio. "Una nueva política industrial para el México del siglo XXI". En: "Renglones" (revista del ITESO), Guadalajara, diciembre de 1999 a marzo del 2000.

¹⁸ Dussel, Peters, Enrique. La economía de la polarización. Teoría y Evolución del cambio Estructural de las Manufacturas Mexicanas (1988 – 1996). Ed. Jus. UNAM, 1997.

- Rezago del mercado nacional frente a las exportaciones, debido al estancamiento del ingreso per cápita de la población desde 1981.
- Crédito escaso y caro para cubrir las necesidades del mercado nacional y falta de capital de riesgo para nuevos proyectos y ampliaciones.
- Ruptura de las cadenas productivas y desintegración nacional, tanto de las exportaciones como de los productos que se venden en el mercado interno, lo que lleva a un déficit crónico de la balanza comercial y a una propensión muy fuerte a importar en la medida en que aumenta la producción.
- Caída significativa en las inversiones productivas de las empresas, particularmente de las pequeñas y medianas, debido al reducido crecimiento del mercado interno y al escaso ahorro y financiamiento nacional disponible.
- Reducción significativa en las inversiones que realizan en México las empresas en capacitación, desarrollo tecnológico y control ambiental, ante la ausencia de un horizonte de largo plazo y la falta de incentivos del mercado o del gobierno.
- Venta ampliada de empresas nacionales a capital extranjero –con alta propensión a importar– ante la falta de políticas apropiadas de apoyo, y en particular ante la insuficiencia de tecnología y capital de riesgo para crecer y enfrentar la competencia.
- Trámites y procedimientos todavía complejos y onerosos para la creación y operación de empresas particularmente en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas.

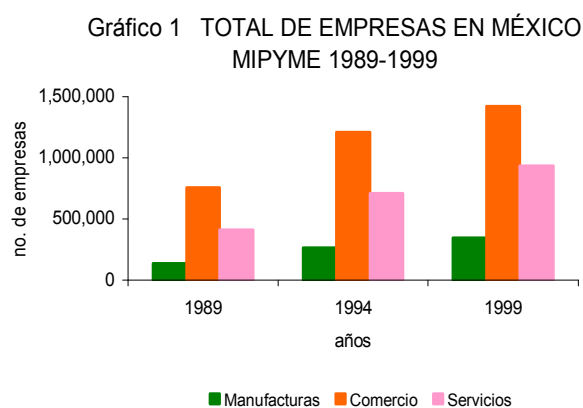
Este modelo de desarrollo industrial resulta una paradoja. Por un lado, tenemos un número reducido de empresas grandes (con alta presencia de inversión extranjera y maquiladoras) que cada vez exporta más productos con un alto contenido de tecnología importada. Por el otro, muchas pequeñas y medianas empresas nacionales -por cierto, una gran cantidad de ellas en proceso de extinción o venta- orientadas básicamente al mercado interno con poca competitividad e índices muy bajos de educación científica y de creatividad propia. La ausencia de políticas dirigidas a fomentar el desarrollo industrial, tecnológico y regional y la falta de instrumentos y presupuestos apropiados han sido sin duda, un factor que explica en gran parte esta evolución.

El desmantelamiento de los instrumentos e instituciones de fomento se realizó a paso acelerado desde 1988. Más allá de la cancelación de programas de fomento sectorial y de incentivos fiscales y financieros, el gobierno eliminó incluso mecanismos e instituciones que podían haber sido modernizadas para apoyar el proceso de ajuste y el desarrollo de la pequeña y mediana industria, el desarrollo tecnológico y el suministro de información. Se eliminaron importantes programas de Nacional Financiera, así como los laboratorios nacionales de fomento industrial, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas y diversos centros especializados regionales de investigación.

3. La importancia de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) en la actividad industrial del país.

Desde 1987 las empresas mexicanas de todo tamaño, pero especialmente las más pequeñas, se enfrentan a una férrea competencia económica como resultado de un proceso de industrialización determinado por un nuevo escenario de globalización de los mercados, reformas estructurales y liberalización económica. La decisión tomada por el gobierno mexicano de participar en la globalización de los mercados, mediante una apertura comercial extrema orientada a alcanzar una mayor competitividad de nuestros productos tanto en el mercado interno como en el externo, eliminó antiguos mecanismos de protección de que gozaban las industrias mexicanas, y aceleró sus dificultades financieras, fundamentalmente de las empresas de menor tamaño, cuya alta vulnerabilidad deviene de problemas estructurales que le han impedido hacer frente a los retos derivados de un proceso de industrialización orientado a las exportaciones.¹⁹

Si aunado a esta situación totalmente adversa le agregamos que en los años noventa las empresas micro, pequeñas y medianas también han sido severamente golpeadas por la contracción interna, la baja inversión, las presiones inflacionarias y las restricciones de crédito, es loable señalar su importante labor dado que no sólo han podido mantenerse, sino que en algunas ramas de la actividad económica y en su ubicación regional han aumentado su participación relativa en cuanto al número de establecimientos.



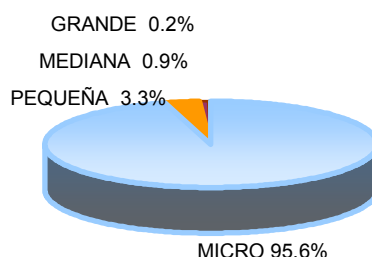
Fuente: Subdirección de información Técnica y Publicaciones
Con base a INEGI. Censos Económicos 1989, 1994 y 1999.

De acuerdo con los censos económicos 1989, 1994 y 1999, se destaca el hecho de que en México, de un promedio de 2 millones de unidades productivas establecidas, las micro, pequeñas y medianas empresas representan más del 98%; además absorben más de 50% de la mano de obra y aportan 43% del producto.

¹⁹ Un estudio realizado por el Instituto de Proposiciones Estratégicas AC, señala que durante 1990 aproximadamente 77 mil empresas pequeñas y medianas se declararon en quiebra, a consecuencia de la decisión adoptada por el gobierno mexicano de acelerar la apertura comercial. Entre las industrias más afectadas que se mencionan en el documento se encuentran: la electrónica, la metalmecánica, la de bienes de capital y la textil. Isabel Becerril Hernández. "por la apertura quebraron 77 mil empresas pequeñas y medianas", El Heraldo de México, México, DF., 26 de diciembre, 1990, pp. 1 y 14 A.

Por otra parte, de ese conjunto de negocios, 95.6% es micro; 3.3% pequeñas y 0.9% medianas. Asimismo, 57% son empresas dedicadas a los servicios; 31% al comercio; 11% al sector manufacturero y el 1% restante a la industria de construcción.

**Gráfico 2 TOTAL DE EMPRESAS EN MÉXICO
PROMEDIO 83-00**



Fuente: Subdirección de información Técnica y Publicaciones
Con base a INEGI. Censos Económicos 1989, 1994 y 1999.

Como es natural, la concentración económica y población en pocas entidades federativas del país es un patrón que se refleja en la localización de estas empresas: 61% de los establecimientos se ubica en el DF, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Guanajuato, Baja California, Puebla y Veracruz²⁰.

No obstante el esfuerzo que las micro, pequeñas y medianas empresa han tenido que realizar para permanecer operando, las condiciones para su crecimiento continúan siendo adversas. Es un hecho que este tipo de empresas, junto con las debilidades estructurales y culturales que le son propias, todavía no han alcanzado a reducir la brecha en los niveles de productividad que la separa de las empresas más grandes. La situación financiera desfavorable con la que cuentan en la mayoría de los casos, las dificultades para obtener financiamiento de mediano y largo plazos y las desventajas que presentan en herramientas tan importantes como la tecnología de punta, recursos humanos calificados, información oportuna y satisfactoria, fragilidad en su estructura administrativa, insuficiente capacidad gerencial y organizacional, entre otras, les impide alcanzar su máximo potencial de desarrollo y crecimiento.

²⁰ Martínez Castilleja, Francisco. "La micro, pequeña y mediana empresa: elementos relevantes dentro del proceso de desarrollo industrial". Economía Informa. Facultad de Economía / UNAM No. 293 / Dic – Ene 2001.

EL PAPEL DE LA BANCA DE FOMENTO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MÉXICO

1. La Banca de Fomento antes de 1983

Si existe un acuerdo acerca de una definición de la banca de desarrollo, éste consiste en que su naturaleza solo puede ser entendida en su perspectiva histórica. Se trata de intermediarios financieros de origen relativamente reciente que han sido creados para llenar funciones especializadas, no propias de la banca comercial, usualmente ante la percepción de que las instituciones existentes no cubrían todas las funciones financieras necesarias en un proceso de desarrollo económico.

En la práctica estas instituciones financieras de desarrollo llevan a cabo un conjunto bastante ecléctico y variado de actividades. Dado que han sido moldeadas por las necesidades de los distintos países en que han surgido, hay una gran diversidad entre ellas, a la vez que también se puede observar una marcada disparidad entre sus supuestos campos de actividades, de acuerdo con sus leyes orgánicas o estatutos, y los de su actuación práctica. Esta diversidad hace difícil encontrar una definición operacional que cubra a todas las entidades que, en un momento u otro, han sido consideradas como entidades financieras de desarrollo.

En algunas ocasiones se ha clasificado como banca de desarrollo a aquellas entidades que, en una medida u otra, contemplan actividades de promoción a sus actividades de financiamiento. Tulio de Andrea, por ejemplo, sostiene que

En un sentido lato, las instituciones financieras de desarrollo se definen como las entidades que proporcionan los recursos financieros y asistencia técnica a los sectores productivos, que estimulan y alientan el espíritu de empresa y movilizan el ahorro público y privado. Siendo organismos de financiamiento –dice- son sobre todo entidades de promoción, que velan por la aplicación más eficiente de sus recursos, desde el ángulo de desarrollo socio-económico del país en que actúan.¹

Por otro lado, el BID la ha definido como “intermediarias financieras especializadas en la movilización de recursos internos y externos para su asignación en la forma de préstamos a mediano y largo plazos hacia proyectos de desarrollo y en la provisión de servicios técnicos de apoyo a dichos proyectos.”²

¹ Tulio de Andrea, Políticas operativas de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina, Lima, ALIDE, 1973

² Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso económico y social en América Latina. Informe 1976, Washington D.C., 1977

Por último, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) define a la banca de desarrollo como:

Los intermediarios financieros, de propiedad pública o privada, cuyo objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos financieramente viables, y a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en el que actúan, ya sea que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y, complementariamente, de servicios promocionales.³

1.1 Filosofía, objetivos y funciones

La situación bancaria y crediticia anterior a 1910 poseía varias características que le daban una fisonomía muy distinta a la que la Revolución Mexicana le imprimió.

- El sistema bancario porfirista, formado prácticamente por bancos comerciales, era totalmente privado.
- Existía una marcada contradicción, que inútilmente trató de corregirse, entre la ley bancaria, que regulaba bancos de emisión, depósitos y descuento, y la realidad crediticia del país, que hacía que los bancos funcionaran como establecimientos semirefaccionarios y semihipotecarios por exigirlo así las circunstancias de aquella época.
- Existía un sistema de emisión múltiple en manos de los bancos privados, cuyas concesiones emanaban de intereses creados y privilegios especiales. No existía, de hecho, ningún órgano de inspección y vigilancia que asegurara un funcionamiento sano de los bancos y que, al mismo tiempo, protegiera los intereses del público.

En pocas palabras, la estructura crediticia de México en 1910 se encontraba en una situación precaria. Por lo anterior, al consolidarse la Revolución se hizo necesario establecer instituciones con objetivos específicos, a fin de llevar a cabo los programas de la misma. La Constitución de 1917, en su artículo 28, reservó en forma exclusiva al gobierno federal la facultad de emisión. Hasta entonces, el Sistema Bancario Mexicano fue un sistema privado, situación que prevaleció casi hasta la creación del Banco de México, en 1925, no obstante que con anterioridad a esta fecha el Estado intervino en la liquidación de los viejos bancos de emisión a través de distintos organismos.

La creación del Banco de México, el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria, el nacimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y poco tiempo después, la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, modificaron sustancialmente la estructura y las bases de operación del sistema crediticio mexicano.

³ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Boletín del CEMLA, México, marzo-abril de 1985.

Así, el control de las emisiones de billetes en manos del Banco de México no solo acabó con la práctica de las emisiones múltiples, sino que convirtió a los bancos comerciales en instituciones ordinarias de depósito y descuento, con limitadas posibilidades de crear medios de pago. La creación de la Comisión Nacional Bancaria, si bien tuvo como antecedentes los diversos intentos del Estado de regular la actividad de las instituciones de crédito, abrió paso a nuevas formas de regulación y a sistemas permanentes de inspección y vigilancia.

El establecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y el Banco Nacional de Crédito Agrícola fue el punto de partida del desarrollo de múltiples instituciones del Estado que trabajaron en contacto estrecho con los recursos financieros existentes para canalizarlos a aquellas actividades que, no obstante su importancia, no eran adecuadamente atendidas por los bancos privados.

Posteriormente, la reforma monetaria-bancaria de 1931-1932 coadyuvó a la consolidación y al desenvolvimiento del sistema de crédito y en particular, del Banco Central. El abandono del patrón oro facilitó el empleo de papel moneda (billetes) y dio a toda la estructura financiera del país una considerable flexibilidad. La ley Bancaria, por su parte, sin abandonar del todo los criterios de la ley de 1897 ni los de 1926, introdujo nuevas instituciones y sentó las bases para un sólido desarrollo bancario. Lo mismo ocurrió con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, promulgada en 1932, cuya expedición entrañó un importante progreso legislativo y un impulso a nuevas actividades desconocidas o defectuosamente reglamentadas por las viejas leyes mercantiles.

A partir de 1933 el sistema crediticio empezó a desarrollarse en forma vigorosa, tanto por el impulso que le dio la legislación antes mencionada como los obstáculos surgidos con motivo de la depresión que siguió al colapso de 1929 que comenzaron a superarse, y los esfuerzos del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria se cristalizaron en nuevas formas de cooperación, en una creciente confianza pública, en nuevas instituciones y en el funcionamiento inicial de un mecanismo de asociación al Banco Central. Las diversas formas de absorción de ahorro fueron ampliándose en la práctica y, junto al desarrollo de los depósitos de ahorro y de los sistemas de capitalización, comenzaron a reanudarse las emisiones de papel hipotecario, que durante muchos años había quedado totalmente fuera del mercado.

Independientemente de esos signos de renacimiento de la actividad financiera se procedió al establecimiento de nuevas instituciones nacionales de crédito, que en poco tiempo llegaron a constituir un importante sector del sistema bancario. El Banco de México dio su apoyo firme a la política de creación de este tipo de instituciones.

En nuestro concepto -expresa el Banco Central en 1932- el desenvolvimiento de los negocios mercantiles no puede llegar a su completo desarrollo mientras no entren en juego, ampliamente, los demás sectores de la vida económica.

Para lograr este fin, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se preocupa por complementar el sistema bancario, creando organismos apropiados para el desenvolvimiento de negocios que, por su naturaleza, requieran ayuda y apoyo financiero que el banco central no puede impartirles directamente.⁴

Fue en el periodo 1932-1940 cuando se afirmó la política destinada a fundar instituciones estatales de desarrollo para el financiamiento de sectores especiales de la economía mexicana. Antes de esa época se había fundado una sola institución importante de esta clase, o sea, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, establecido en 1926. En ese mismo año se habían fundado nueve pequeños bancos agrícolas ejidales, pero se liquidaron en 1931.

Sin embargo, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 previó específicamente una categoría de Instituciones Nacionales de Crédito, constituidas con intervención del Gobierno Federal en su capitalización, administración o dirección. De acuerdo con dicha Ley, se fundaron en los años posteriores las siguientes instituciones:

- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933)
- Nacional Financiera, S.A. (1934)
- Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935)
- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936)
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937)
- Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937)
- Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (1938).

Estas instituciones se orientaron en general a fomentar el desarrollo agrícola, industrial y de infraestructura del país entre 1934 y 1980.

2. La redefinición de la Banca de Fomento después de 1982

2.1 Filosofía y objetivos

A fines de los 80, el gobierno mexicano tomó dos decisiones fundamentales con relación a los bancos de fomento. Por un lado, se mantendría en funcionamiento el sistema nacional de la banca de fomento, en tanto representara un instrumento estatal indispensable para acelerar y equilibrar el proceso de desarrollo, sobre todo de cara a los desajustes derivados del actual proceso de reestructuración económica. Por otra parte, se reorganizaría la banca de desarrollo para poder cumplir más eficazmente sus funciones bajo el nuevo contexto económico y financiero del país.⁵

En particular, la necesidad de la banca de desarrollo es subrayada por el hecho de que los procesos de apertura externa y liberalización interna en países en desarrollo, como es el caso de México, envuelven riesgos de una posible mayor concentración de la riqueza, de inexistencia de oportunidades iguales y de presencia excesiva de un sector minoritario de la población en la economía.

⁴ Banco de México, Informe Anual 1932.

⁵ ALIDE. Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo. Biblioteca NAFIN. No. 8 2ª edición, 1994. Sandoval Espinosa, Elena. "La Experiencia Latinoamericana: México" p.209.

Por tanto, es imprescindible modular y dotar de una mayor igualdad de oportunidades al proceso de modernización. Para ello los bancos de desarrollo representan una pieza de gran valor estratégico en el cumplimiento de esta tarea.⁶

La decisión de reorganizar el funcionamiento y estructura de las instituciones financieras de desarrollo es resultado de la necesidad de responder a los cambios en la estrategia económica y en el sistema financiero del país, dentro del proceso de ajuste estructural que vive México. Este proceso de reorganización abarcó prácticamente todas las facetas de la actividad de la banca de fomento:

- ❖ en primer lugar, comprendió una redefinición de los sectores a los que esta banca debe atender;
- ❖ en segundo lugar, la racionalización operativa de las instituciones y su conversión a banca de segundo piso;
- ❖ en tercer lugar, la definición de nuevas áreas de actividad.

En lo referente al primer aspecto, se revisaron aquellos sectores que constituyen el objetivo de la banca de desarrollo, con el propósito de atender a los sujetos de crédito susceptibles de mejorar sus condiciones productivas. Esto, entre otras cosas, permitía que el crédito preferencial se enfocara hacia aquellos acreditados que demostraran posibilidades reales de crecimiento y consolidación, tales como micro, pequeños y medianos industriales, comerciantes y agricultores, o hacia proyectos prioritarios que contribuyeran al desarrollo del país, en áreas como infraestructura o sectores de exportación.

Esta redefinición de áreas de apoyo también involucraba una pronunciada reorientación del financiamiento de los bancos de desarrollo hacia el sector privado, ya que éste se constituye en el principal motor de la economía, conforme ha avanzado el proceso de saneamiento y redimensionamiento del sector paraestatal.

Cabe señalar que todavía en los ochenta, la banca de desarrollo canalizaba una elevada proporción de sus recursos al financiamiento del sector público, situación que en los últimos años ha sido revertida en forma significativa. Es decir, del total de recursos prestados por la banca de fomento en 1988 el 63.5% se destinaban al sector privado y el 36.5% restante al público, mientras que para 1992 esta proporción se modifica de manera que los recursos destinados a proyectos del sector privado ascienden a 90.3% y los recursos destinados al sector público se reducen al 9.7%.⁷

Según Ortiz Martínez

Para que la banca de desarrollo lograra adaptar este nuevo papel de oferente intensivo de recursos al sector privado, era necesario eliminar el concepto de intermediación financiera de la definición del balance financiero del sector público. Al entrar en dicho balance, la intermediación financiera estaba limitada por las normas presupuestales a

⁶ Ibid. p. 212

⁷ Romero; Jaime. Nacimiento y Transformación de la Banca de Fomento en México. UNAM. p. 97

las que está sujeto el resto del sector público, restringiendo el funcionamiento de la banca de desarrollo sin reconocer la naturaleza particular de la misma. Se obligaba de forma exagerada a la banca de desarrollo debido a su nuevo carácter especial de intermediario de recursos productivos, sin justificarse como un instrumento adecuado de control que garantizara su funcionamiento eficiente.

En lo que toca a la racionalización de operaciones, que básicamente busca lograr la autosuficiencia del sistema operativo de los bancos de fomento, se estableció la conveniencia de que estas instituciones operaran en lo sucesivo desde el segundo piso, se impulsó la búsqueda de nuevos mecanismos de movilización de ahorro interno y se modificó el sistema de manejo de crédito otorgado a la actividad productiva. Con estas medidas, se pretendía que estas instituciones se ajustasen a los regímenes de capitalización y calificación de cartera aplicados a la banca comercial, y cuyo propósito era adecuar la operación crediticia a la base de capital, constituyendo reservas adecuadas para enfrentar posibles contingencias propias de esa actividad.

La búsqueda de la eficiencia derivó de la necesidad de ajustarse a las limitaciones impuestas por la política de saneamiento de las finanzas públicas, que se traducían en una importante reducción real de los recursos fiscales disponibles para la operación de las instituciones financieras de desarrollo. Este proceso se inició en los años ochenta, de manera que si en 1983 los apoyos fiscales significaron 6% del total de los recursos de estos agentes, en 1987 únicamente representaron el 1.8%.⁸

En estas condiciones, la actuación desde el segundo piso se argumentaba, representaba una serie de ventajas en términos de la eficiencia de la operación de las instituciones, pues la obtención directa de los recursos del público la realizaría en forma más eficiente la banca múltiple, por sus amplios recursos en términos de infraestructura y personal especializado, con lo cual no se duplicaban esfuerzos, se aprovechaba su amplia red de sucursales, evitando una costosa competencia y permitiendo una mayor especialización. Para la banca de desarrollo, entonces, el segundo piso implicaría un ahorro sustancial en costos de intermediación.

Más allá de emplear a la banca comercial como el único canal, se comprendió que era conveniente y benéfico acudir y utilizar al resto de los intermediarios financieros en sus operaciones. En la práctica se operó con instituciones de factoraje y arrendamiento financiero, y en forma importante con las uniones de crédito. También se decidió trabajar a través del mercado bursátil y por ello se promovió la formación de sociedades de inversión para apoyar a sectores específicos. Así, la banca de desarrollo instrumentó la aportación de garantías parciales para que productores pequeños pudiesen emitir valores a ser adquiridos por las sociedades de inversión de renta fija manejadas por las casas de bolsa.

⁸ Sales, Gutiérrez Carlos. "El futuro de la Banca de Desarrollo en México". El Mercado de Valores. Nacional Financiera. México, Octubre 2000. PP. 8-12

De esta forma, con el fin de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de desarrollo, se propició que ésta y los principales fondos de fomento operaran preferentemente como bancos de segundo piso (ejemplo de ello los Bancos Nacional de Comercio Exterior, de Obras y Servicios Públicos, Nacional Financiera) salvo en el caso de aquellas instituciones que por las características propias de los sectores a los que atienden (ejemplo: Banrural) fue conveniente que conservaran determinadas operaciones directas con el usuario final.

Por otro lado, se buscó adecuar y fortalecer los mecanismos de fondeo de estas instituciones, a efecto de que pudiesen ampliar su capacidad de apoyo a los sectores económicos sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal. En particular, se propusieron nuevos instrumentos de financiamiento en el mercado de capitales para la banca de desarrollo, con la característica de que fueran las propias instituciones las responsables de emitir y redimir estos valores.

Por último, la banca de desarrollo mexicana empezó a incursionar en nuevas áreas de actividad, en función tanto de los cambios que ha experimentado el propio sistema de fomento, como de las nuevas realidades del sistema financiero mexicano. Ejemplo de ello fue la nueva forma en que se practicó la capacitación y la asistencia técnica en la banca de desarrollo al desarrollar esquemas de impulso a la formación de despachos de servicios profesionales, mediante la promoción de fondos de inversión que financien este tipo de entidades. Con ello se busca respaldar despachos empresariales y de servicios profesionales que proporcionen directamente los servicios.

Con esta redefinición de las funciones de la banca de desarrollo y con la privatización de la banca se procuró propiciar una definición más precisa de las tareas y responsabilidades, los nichos de competencia y las especializaciones, de cada tipo de agente financiero.

En particular, la banca de fomento tiene un importante papel a desempeñar en la promoción del mercado de capitales. Puede ayudar por ejemplo, a que la inversión extranjera propicie el libre flujo de capitales que caracteriza a cualquier proyecto modernizador, que llegue en proporciones saludables⁹ y que permita, a través de una estrategia de inversión de portafolio, orientarla hacia los sectores que el país desee impulsar.

Por último, en lo que respecta al horizonte temporal de la actividad de la banca de desarrollo, se ha pretendido arraigar la cultura de la visión de largo aliento, recomponiendo y alargando la estructura de plazos de la captación y el financiamiento e induciendo con la banca una nueva concepción del tiempo, que encuentre una menor resistencia ante la estabilidad económica, el nivel de las tasas de interés, la presencia de proyectos rentables y viables, y el crecimiento económico.

⁹ Puede tratarse de inversión neutra, en una gran parte, o como inversión complementaria a la inversión local. SANDOVAL Espinosa, Elena, *idem.*, p. 216

2.2 Tipos de instituciones de fomento

Fondos de Fomento. Los fondos de fomento económico son entidades que, surgen al amparo de la figura del fideicomiso¹⁰ con el fin de dar respuesta a los problemas financieros del desarrollo mediante el impulso de ciertas actividades económicas del país, que por el tamaño de la empresa o por los riesgos que lleva consigo la misma actividad, tradicionalmente la banca comercial no los atendió en sus necesidades de financiamiento. La función principal de estos fideicomisos es servir como catalizadores para que se canalicen los recursos y las facilidades hacia sectores de la población que, por sus características de actividad económica, ubicación geográfica o situación económica precaria, se consideren prioritarios dentro de los programas nacionales de desarrollo. Se citan enseguida los principales fideicomisos de fomento económico:

- i. FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura).- Estos actúan como entidades financieras de segundo piso y trabajan mediante la canalización de recursos crediticios y el otorgamiento de servicios integrales de apoyo, de acuerdo con la política nacional de desarrollo. Su objetivo es promover e inducir, a través de la banca comercial, la inversión productiva y rentable, tendente a lograr la modernización y la competitividad de los sistemas agropecuarios.
- ii. FOVI (Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda).- Su objetivo es ofrecer viviendas en venta en forma abierta logrando créditos atractivos y haciendo posible la participación de promotores privados. El FOVI encauza un esquema financiero principalmente a través de las Sofoles en el que otorga crédito hasta por 90% del valor del inmueble.
- iii. FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo).- Por medio de éste, las autoridades otorgan créditos orientados a fomentar la inversión, instalaciones turísticas, así como a establecer instrumentos de financiamiento que promuevan el desarrollo de esta actividad primordial para la economía nacional.
- iv. FIDEC (Fondo para el Desarrollo Comercial).- Fondo de fomento económico del Gobierno Federal, administrado por el Banco de México, cuyo objetivo es fomentar la modernización del comercio, principalmente el que maneja productos básicos y de consumo generalizados, para lograr mayor eficiencia en el abasto de bienes y la prestación de servicios requeridos por los consumidores.

¹⁰ Es un contrato por el cual las personas físicas o jurídicas entregan a un banco, con el carácter de fiduciario, bienes o derechos para la realización de fines lícitos.

- v. FIFOMI (Fideicomiso de Fomento Minero). Es una institución financiera, sectorizada de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y creada a través de Nafin. Su objeto es apoyar mediante asistencia técnica especializada, la generación, desarrollo, implementación y modernización de empresas mineras, a fin de que los sistemas, equipos, procesos y productos que generen sean de calidad y tecnología apropiada de tal forma que les permita ser competitivos.

Financiamientos:

- a) Financiamiento de fomento a la industria.- La promoción del desarrollo se ha llevado a cabo mediante el apoyo técnico a la industria y la creación de empresas nuevas, además de la canalización de recursos internos y externos al financiamiento del sector industrial (NAFIN).
- b) Financiamiento de fomento al sector agropecuario.- Por medio de sus actividades de crédito y asistencia técnica, estas instituciones promueven el objetivo prioritario de elevar el nivel de ingreso de la población rural y mejorar su productividad (BNCA).
- c) Financiamiento de infraestructura básica.- Por medio de Banobras se apoyan los proyectos de infraestructura que generen su propia fuente de pago.

Instituciones Financieras de Desarrollo

La banca de desarrollo es un intermediario financiero especializado en canalizar recursos financieros y técnicos hacia sectores de la economía que el gobierno considera específicos o prioritarios para el desarrollo equilibrado del país; se distingue por la disponibilidad y oportunidad del crédito y la adecuación de los plazos y montos a las características de los proyectos.

La banca de desarrollo obtiene sus recursos mediante aportaciones gubernamentales y préstamos de entidades nacionales y extranjeras. El principal uso de los fondos es la concesión de préstamos y fondos a firmas industriales en forma de capital empresarial. Es importante señalar que los bancos de desarrollo son constituidos como Sociedades Nacionales de Crédito (SNC)¹¹ y los más importantes son:

- *Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).*

Sus programas se orientan a brindar un apoyo integral al comercio exterior acorde a las necesidades específicas de las empresas como son: capital de trabajo, equipamiento, importación de materias primas y necesidades de fortalecimiento financiero. Sus apoyos financieros son a corto, mediano y largo plazo.

¹¹ Una sociedad nacional de crédito está constituida conforme a la ley de Instituciones de Crédito y a su propia ley orgánica; es una sociedad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que presta el servicio de banca y de crédito con apego a las prácticas y usos bancarios, con sujeción a los objetivos y prioridades de la política económica; en tanto que, una sociedad anónima esta constituida exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

Promueve el comercio exterior mediante dos modalidades: la promoción global y la promoción selectiva. La primera, se refiere al mantenimiento y consolidación de acciones e instrumentos de promoción de carácter permanente para satisfacer las necesidades recurrentes de información, asesoría y apoyo, así como de crédito y garantías. La segunda, consiste en identificar y desarrollar la oferta exportable hacia mercados específicos.

En términos de perspectiva, BANCOMEXT inició una transición hacia un banco de desarrollo "orientado por el mercado" con capacidad de movilizar recursos y operar rentablemente, incluso en los mercados financieros internacionales fomentando una mayor complementariedad con la banca comercial. En el marco de la apertura comercial y reprivatización bancaria, orientó su atención a nuevos exportadores, básicamente de la pequeña y mediana empresa para apoyar su competitividad internacional, así como a los bancos medianos cuyo acceso a fondos provenientes del extranjero se encuentran limitados.

- *Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)*¹²

Tiene como objetivo fundamental coadyuvar al desarrollo de las unidades productivas del sector rural, para cuyo efecto privilegia el destino de sus créditos al apoyo de la capitalización y modernización tecnológica de dichas unidades. Para alcanzar una posición financiera más independiente y sana la institución ha desarrollado una estrategia para recobrar y consolidar las recuperaciones directas como la fuente principal de sus ingresos y ha modernizado la prestación de sus servicios bancarios.

El apoyo crediticio del banco se otorga en condiciones diferenciadas, tomando en cuenta el nivel de ingreso y el potencial productivo de los clientes rurales del sector social y privado. Los productores de bajos ingresos con potencial productivo tienen prioridad en el otorgamiento de los créditos y reciben un apoyo estratégico, vía tasas de interés preferenciales ligadas al costo del dinero. Complementariamente la institución opera con productores de mayores ingresos a tasas de mercado.

- *Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)*¹³

FIRA está constituido por un conjunto de fideicomisos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), Fondo Especial para el Financiamiento Agropecuario (FEFA), Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), Fondo de Garantía y Fomento para las actividades pesqueras (FOPESCA). A través de los cuales

¹² El Decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Financiera Rural, que aboga la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL; publicado el 26 de Diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), decretó la disolución y ordenó la liquidación de las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el Sistema BANRURAL. A partir del 1º de julio de 2003, las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el Sistema BANRURAL se encuentran en proceso de liquidación, por lo que dejaron de prestar servicios bancarios y de financiamiento al sector rural. Únicamente se cuenta con el servicio de recuperación de cartera y se continúa la prestación del servicio fiduciario en los negocios fiduciarios constituidos hasta el 30 de junio de 2003, en las 13 Sociedades Nacionales de Crédito en liquidación, en tanto se logra la conclusión del mismo mediante la sustitución o extinción de los encargos correspondientes.

¹³ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. "El papel de la banca de fomento en el contexto de la liberalización financiera: el caso de México". Biblioteca NAFIN 8. 1994.

atiende preferentemente a los sectores agropecuario, forestal y pesquero del país.

Los principales programas de FIRA se encuentran clasificados en:

- I. Productores de bajos ingresos: mediante el cual se otorga el crédito y asistencia técnica a aquellos grupos que por diversas circunstancias no reúnen las condiciones financieras normales para ser sujetos de crédito.
- II. Otros productores: dirigido a los agricultores más tecnificados y a la industria generadora de empleos, que requieren de financiamiento.

- *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)*

Este banco se orienta al apoyo de proyectos y obras de infraestructura urbana con impacto social, lo cual realiza mediante acciones de financiamiento donde se mezclan recursos fiscales y crediticios. Sus operaciones se han reestructurado a fin de permitir la creación de instrumentos de captación de largo plazo y la modificación de la política de tasas de interés acorde al tipo de acreditado con el objeto de reducir los subsidios tradicionales. Esta institución tiene el propósito de continuar, desde esta perspectiva con sus funciones de financiamiento del desarrollo, pero en forma complementaria con la banca comercial.

Para dar respuesta a las necesidades de equipamiento e infraestructura urbana, el banco promueve la participación del sector privado e inversiones urbanas. Asimismo, transforma la visión sectorial por una regional e integral a través de macroproyectos impulsando el desarrollo de las regiones estratégicas.

- *Nacional Financiera (NAFIN)*¹⁴

El objetivo básico de Nacional Financiera es apoyar la modernización productiva y financiera del país. En este sentido, sus políticas en el área de la movilización de recursos engloban tanto mecanismos de fondeo de los programas institucionales, como acciones para promover el acceso de las empresas a recursos de otros intermediarios y mercados financieros internos e internacionales. Se le transformó, al igual que al conjunto de la banca de desarrollo, en institución de segundo piso, operando mediante el conjunto de los bancos comerciales y otros intermediarios no bancarios, tales como las instituciones de factoraje y arrendamiento financiero, uniones de crédito, entre otros.

Sus esquemas de fomento y apoyo institucional, se dividen en dos grandes vertientes:

¹⁴ Gravinsky, Salo. "La empresa familiar. Guía para crecer, competir y sobrevivir". Biblioteca de la Micro, Pequeña y Mediana empresa de Nacional Financiera. México. 1992 pp. 172

- A. Programas de apoyo financiero con recursos institucionales, dentro de los que se encuentran, el programa de apoyo financiero para la micro y pequeña empresa; el programa de modernización; el programa de estudios y asesoría; el programa de infraestructura industrial diseñado para financiar la creación y mejoramiento de parques industriales y reubicación de plantas; el programa de desarrollo tecnológico y el programa de mejoramiento del medio ambiente.
- B. Apoyo a la creación de la infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa, para cuyo efecto viene impulsando la creación de nuevos instrumentos financieros, estimulando la organización y capacitación empresarial.

En términos de perspectiva esta institución impulsa sus operaciones bajo un concepto de banca de fomento empresarial y promueve intensamente la inversión extranjera, fortaleciendo los mercados de dinero y capitales y avanzando en la aportación accionaria temporal de las empresas con el objeto de apoyarlas con capital de riesgo.

3. El caso de Nacional Financiera

3.1 Objetivo de NAFIN como banca de desarrollo

Nacional Financiera, S.N.C. (Nafin), que con el tiempo ha llegado a ser la institución de mayor importancia en el sistema de crédito nacional, se creó por decreto presidencial el 27 de diciembre de 1933, modificado por la ley del 28 de abril de 1934. De acuerdo con el decreto original, el propósito central de su creación consistía en restituir al sistema bancario el grado de liquidez indispensable para el desempeño de su función; Nafin tendría por objeto fraccionar, colonizar y vender los bienes inmuebles y cobrar los créditos hipotecarios que los bancos privados, como accionistas, quisieran aportarle; otra de sus finalidades sería planear y dirigir el fraccionamiento y la colonización de las tierras que el gobierno federal, la Comisión Monetaria y la Caja de préstamos para Obras de irrigación y Fomento de la Agricultura incorporasen a su patrimonio.

Sin embargo, por la ley del 28 de abril de 1934, que procedió el inicio de operaciones de Nafin, se le agregaron otras dos finalidades:

- 1] La constitución de un verdadero mercado de valores
- 2] su actuación como agencia financiera del gobierno federal

Respecto a este último punto, se le facultó para organizar, transformar y administrar toda clase de empresas y para participar en ellas, intervenir en la emisión de acciones, bonos u obligaciones, otorgando o no su garantía, además de actuar como representante común de los accionistas.

Es importante señalar que Nacional Financiera tiene dos grandes etapas: la primera, que va de 1934 y hasta 1982, que tiene como vocación apoyar con recursos financieros diversas actividades de suma importancia para el desarrollo del país a tasas de interés preferenciales para tratar de alentar la inversión en las

ramas prioritarias, incluso dentro del esquema de apoyo a la política de industrialización del país. La segunda, de 1983 a la fecha, donde se le perfila como una entidad que apoya no a las actividades estratégicas y prioritarias del país sino su objeto se ciñe a agentes económicos, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) básicamente; es decir se cambia del enfoque macroeconómico, estratégico, nacional, al microeconómico, "accidental" –con ausencia de política industrial- y temporal, en tanto el agente económico pueda crecer. Lo mismo ocurre en cuanto al carácter del financiamiento; se transita de las tasas preferenciales de aliento, a las tasas de mercado y a los mecanismos financieros que induzcan el fortalecimiento de la empresa.¹⁵

De acuerdo a la Ley Orgánica promulgada el 31 de diciembre de 1940 el objetivo de Nacional Financiera se definió en los siguientes términos:

- Vigilar y regular el mercado nacional de valores de crédito a largo plazo
- Promover la inversión de capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país
- Operar como institución de apoyo con las sociedades financieras de inversión, cuando hubiesen concedido créditos con garantía de valores
- Vigilar y dirigir el funcionamiento de las bolsas de valores
- Actuar como sociedad financiera o de inversión
- Actuar como fiduciaria, especialmente del gobierno federal y sus dependencias
- Actuar como agente y consejero del gobierno federal, de los estados, municipios y dependencias oficiales, en la emisión, contratación, conversión, etc., de los valores públicos
- Ser la dependencia legal de toda clase de valores
- Actuar como caja de ahorros

Esta ley se reformó a finales de 1947 con el fin de precisar sus funciones con mayor rigor y lograr su mejor coordinación con las de otras instituciones nacionales y privadas de crédito. Con fundamento en esta ley se determinó que esta institución se debía encargar de todo lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y largo plazo de instituciones extranjeras, cuando para dichos créditos se exigiese la garantía del gobierno federal. Se autorizó la recepción y control de diversas clases de depósitos no bancarios. Finalmente, se estableció que las empresas que Nacional Financiera debía crear o fortalecer eran las que podían considerarse como fundamentales para la economía, por las siguientes razones: aprovecharían los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados; buscarían la mejor técnica o el incremento sustancial de la producción de ramas importantes de la industria nacional, y contribuirían a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya fuera liberando al país de importaciones no esenciales o permitiendo el incremento de la producción de artículos exportables o desarrollando industrias que aportaran divisas a la economía mexicana.¹⁶

¹⁵ Morales Nájjar, Isaías. Seminario "Finanzas Bancarias". Facultad de Economía, UNAM. México. Junio del 2002.

¹⁶ Nacional Financiera, 15 años de vida, 1934-1949, pp. 27-28

En la actualidad, NAFIN ha configurado sus objetivos de acuerdo con el ajuste estructural que se observa en el conjunto de la economía mexicana. Dichos objetivos son los siguientes:¹⁷

- Centrar su atención en las micro, pequeñas y medianas empresas dándoles facilidades de acceso al financiamiento.
- Dar preferencia al desarrollo de la industria manufacturera.
- Brindar apoyo a los proyectos de las grandes empresas que favorezcan la articulación de cadenas productivas y el desarrollo de los micro, pequeños y medianos proveedores.
- Diseñar mecanismos alternos de financiamiento en apoyo de la planta productiva.
- Promover el desarrollo de cultura empresarial por medio de acciones de asesoría, capacitación y asistencia técnica.
- Desarrollar tareas de ingeniería financiera y banca de inversión que faciliten la incursión de las empresas mexicanas en el mercado de valores nacional e internacional.
- Estimular el aliento a las alianzas estratégicas.

En suma, la prioridad de Nacional Financiera es apoyar a la industria manufacturera mexicana, sin abandonar uno de los principales objetivos que es atender a las empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y de servicios localizados en los estados de menor desarrollo relativo.

3.2 Esquema de financiamiento de NAFIN.

En 1989, Nacional Financiera comenzó un profundo proceso de transformación estructural, proveniente de la misma transformación del sistema financiero mexicano en su conjunto. Empero, dicho proceso parece haber concluido en 1995 cuando registró un severo quebranto financiero. Para su transformación se definió aún más su papel como instrumento de fomento para lograr las bases de la integración de los esquemas crediticios, de capacitación y asistencia técnica; el aumento de sus servicios y la extensión de sus beneficios a los acreditados, sobre todo para la micro, pequeña y mediana empresa.

Con la finalidad de atender a un mayor número de empresas, NAFIN decidió alentar la creación y fortalecimiento de una red de intermediarios especializados, a través de los cuales fuera posible la canalización de recursos financieros a dichos estratos, y al mismo tiempo que esos intermediarios participaran activamente en los procesos de evaluación de los proyectos de esas empresas.

De esta manera, NAFIN ha logrado ampliar la red de intermediarios financieros evitando la dependencia de los bancos comerciales y de desarrollo en la canalización de los recursos de la institución.

¹⁷ Nafin hoy, funciones y programas. Ed Nacional Financiera, Octubre 1995. pp. 24

En la actualidad la red de intermediarios con los que cuenta NAFIN son los siguientes:

- *Intermediarios Bancarios:* Banamex, S.A., Banca Afirme S.A., Banca Mifel S.A, Banca Quadrum S.A., Banca Serfin S.A., Banco del Bajío S.A. (León, Gto.), Banco Interacciones S.A., Banco Invex S.A., Banco Santander Mexicano S.A., Bancrecer, Banorte, Banregio (Monterrey, NL), Bansi (Guadalajara, Jal.), Bital (HSBC), Citibank México, Grupo Financiero BBVA Bancomer, Inbursa, Scotiabank – Inverlat, IXE Banco y Banrural.
- *Intermediarios No Bancarios:* Uniones de Crédito, Entidades de Fomento, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje, Fideicomisos AAA¹⁸ y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES).

El objetivo de estos intermediarios financieros es: apoyar los proyectos de inversión de empresas micro, pequeñas y medianas del sector manufacturero y de las actividades del sector servicios directamente proveedores de la industria, que tengan como objeto modernizar y eficientar la planta productiva, sin descuidar el impacto que las mismas tengan en el medio ambiente.

3.3 Programas Operados por NAFIN

Nacional Financiera tiene establecido un conjunto de programas de apoyo integral a la modernización empresarial, de los cuales a continuación reseñaremos los principales:

Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN)

Nacional Financiera como banca de segundo piso, facilita el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al financiamiento a través de este programa, ya que simplifica los programas tradicionales de fomento (Programa para la Micro y Pequeña Empresa; Programa de Modernización, Programa de Desarrollo Tecnológico; y, Programa de Infraestructura Industrial) para integrarlos en uno solo; facilita los trámites para el otorgamiento del financiamiento; permite contar con un solo documento que contiene toda la normatividad e información relativa a la oferta de crédito institucional: montos, plazos, tasas, garantías y formas de pago.

Su objetivo es apoyar los proyectos de inversión de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero, y de las actividades del sector servicios directamente proveedoras de la industria, que tengan por objetivo modernizar y eficientar la planta productiva, sin descuidar el impacto que las mismas tengan en el medio ambiente.

¹⁸ Son fideicomisos que tienen como finalidad fomentar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, mediante la operación de un sistema de otorgamiento de apoyos financieros preferenciales para los proveedores y/o distribuidores de empresas, clasificadas como "triple A". Es un instrumento práctico para canalizar financiamiento a los proveedores y distribuidores, aprovechando la experiencia exitosa de empresas "triple A" en materia de crédito y cobranzas, así como su conocimiento del mercado y regionalidad, lo que hace partícipe a la gran empresa, de la labor de apoyo financiero y modernizador que requiere la micro, pequeña y mediana empresa en el país. Algunos ejemplos son: Fideicomiso AAA Palacio de Hierro, Herfin, Ficor, Liverpool, entre otros. NAFIN, SNC. www.nafin.gob.mx

Programa de reestructuración de pasivos

Ante la necesidad de preservar la planta productiva y el empleo, Nafin diseñó este programa con la finalidad de apoyar al empresario en la solución de sus problemas de liquidez, consolidar la planta productiva y apoyar el desarrollo del sector manufacturero.

El programa comprende dos modalidades: la primera, para la cartera que han descontado en la institución los diferentes intermediarios financieros; y la segunda, diseñada para favorecer las reestructuraciones de los créditos otorgados por la banca a empresas industriales y que no hubieran sido descontados en Nafin, siempre que incluyan la reestructuración de créditos previamente descontados en la institución. En ambos casos, los procedimientos de reestructuración de pasivos disponibles operan bajo dos esquemas: el tradicional de pagos que permite alargar la vida del financiamiento y el de pagos a valor presente que permite a los acreditados hacer pagos menores durante los primeros años de vida del crédito.

Programa de Desarrollo Empresarial (PRODEM)

Es un esquema de segundo piso, y tiene el propósito de promover la cultura empresarial. Se orienta a un universo de más de 1.3 millones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores industrial, comercial y de servicios.

Tiene el propósito de otorgar al empresario capacitación y asistencia técnica con un enfoque de demanda en lugar de oferta; identificar claramente los nichos de atención y los instrumentos adecuados para incidir en las necesidades reales de los empresarios; corresponsabilizar a los participantes en sus diferentes roles, para convertirlos de receptores o transmisores, en elementos actuantes de desarrollo económico; lograr mayor calidad que cantidad. Estas acciones se realizan introduciendo cambios en los participantes y el empresariado, con el objeto de evitar una distorsión, frenar o detener la inercia actual del programa, de manera que permita reencauzarlo hacia los propósitos aquí señalados.

Garantías

El programa de garantías de Nacional Financiera tiene como objetivo romper el problema estructural de las empresas para acceder al financiamiento de la banca comercial por carecer de habilidad financiera. Este programa implica dos aspectos: garantías masivas al complementar el monto de las garantías que requieren los bancos para financiar nuevos proyectos y facilitar a las micro, pequeñas y medianas empresas, el acceso a financiamiento a largo plazo por parte de la banca comercial.

Nafin garantiza aquellos créditos destinados a inversiones en activos fijos y capital de trabajo de empresas productoras de bienes y servicios, preferentemente de las actividades industriales consideradas prioritarias, así como proyectos de Desarrollo Tecnológico y Mejoramiento del Medio Ambiente.

Capital de riesgo

La importancia de este programa, radica en la necesidad de que aquellos empresarios que carezcan de capital suficiente cuenten con un socio que les aporte recursos frescos y minoritarios y que sólo permanezca temporalmente en su empresa, mientras que la inversión alcance el grado de madurez necesario y la empresa se consolide en el mercado. Para ello, existen dos mecanismos de aportación accionaria directa en el capital de las empresas que Nafin pone a disposición de los inversionistas.

- a) Capital accionario temporal y minoritario, tanto para el establecimiento de nuevas empresas, como para apoyar aquellas que ya se encuentran en operación. El principal criterio es la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos.
- b) Participando en las Sociedades de Inversión de Capital de Riesgo (Sincas), las que a nivel regional integran recursos de las instituciones y los inversionistas privados del país, y en algunos casos, incluso de inversionistas extranjeros, apoyando con capital de riesgo, o compra de acciones, a proyectos de inversión que beneficien, fundamentalmente, a la economía de las regiones donde se constituyen. Estas Sociedades detectan mercados regionales de capital y establecen empresas que aprovechan las ventajas comparativas regionales. Las Sincas pueden participar en el capital social de las empresas, y a través de un portafolio accionario, también pueden diversificar el riesgo de las inversiones.

Nacional financiera promueve, desarrolla y apoya financieramente a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la banca comercial y otros intermediarios financieros no bancarios como son las Uniones de Crédito, Entidades de Fomento, Arrendadoras y Empresas de Factoraje, entre otras, mediante los siguientes programas:

Modernización Productiva

El propósito fundamental de este programa es apoyar a las empresas pequeñas y medianas en sus inversiones iniciales, en sus ampliaciones y modernización de la capacidad productiva comercial y de servicios, así como para aumentar su competitividad en los mercados, mediante la canalización de apoyos financieros que les permitan hacer cambios y ajustes en los procesos productivos y en los sistemas de comercialización.

Infraestructura y Desconcentración Industrial

Este programa promueve y apoya el desarrollo de infraestructura industrial moderna e impulsa la localización y acondicionamiento de parques, ciudades industriales y centros comerciales, y permite la ubicación de las empresas, en zonas y lugares adecuados con servicios integrales de agua, luz, teléfono y bodegas entre otros.

Las empresas pueden destinar los recursos a la realización de obras de urbanización, infraestructura y servicios integrales para parques, conjuntos y zonas industriales, así como puertos, la construcción y modernización de naves, edificios, bodegas y sus instalaciones, así como gastos preoperativos; los gastos e inversiones que se deriven de la relocalización de la planta productiva, tales como la generación de inventarios de productos terminados, liquidación y/o mudanza del personal, entre otros.

Desarrollo Tecnológico

A través de este programa es posible financiar la modernización de las empresas, mediante la adquisición, adaptación y desarrollo de tecnologías, así como su transferencia y comercialización que mejor se ajusten a las necesidades de los empresarios a fin de incrementar la productividad de las empresas. También se apoyan los proyectos de investigación, elaboración de diagnósticos, diseños y plantas piloto, encaminados a la mejora tanto de procesos productivos como a la preservación de los productos y facilitar la transferencia de las tecnologías más novedosas a los empresarios que así lo requieren.

Estudios y asesorías

Este programa promueve, apoya y financia la elaboración de estudios para la formulación y evaluación de inversiones, así como la contratación de asesorías necesarias para nuevas empresas o para la ampliación de las ya existentes, que fortalezcan técnicamente las decisiones de inversión y la ejecución de proyectos. También se apoya la elaboración de estudios de mercado, de productos, de servicios, de materias primas, de sistema de inventarios y disposición de mano de obra, entre otros, que refuercen la capacidad de gestión empresarial y aseguren la sustentación técnica, viabilidad y rentabilidad de sus proyectos de inversión.

Preservación del medio ambiente

Para Nacional Financiera es una prioridad en su acción de fomento, contribuir a guardar el equilibrio entre el crecimiento económico y la calidad de vida de la población. Para contribuir a ese objetivo ha instituido un programa para promover, inducir y respaldar las acciones e inversiones que se realicen para la preservación, control y eliminación de contaminantes, así como para la racionalización del consumo de agua y energía.

Con este programa se financian tanto la adquisición e instalación de equipos anticontaminantes para uso de las empresas, como la fabricación de los mismos.

Actividades bursátiles

Nacional Financiera, a través de este programa, asesora a los empresarios y gestiona para ellos la obtención de recursos, mediante la emisión de acciones y obligaciones, así como su colocación en los mercados de valores de México y el extranjero; adicionalmente, puede asesorarlos en la compra-venta de títulos bursátiles. En este complejo campo, la institución pone al servicio del empresario su amplia experiencia adquirida a lo largo de su existencia, así como los mecanismos modernos y eficientes desarrollados en el transcurso de más de 50 años de actividad bursátil.

Programa de desarrollo de proveedores

A través de este programa Nacional Financiera apoya de manera directa a través de su programa de Crédito de Primer Piso a micro, pequeñas y medianas empresas con capital de trabajo para que cumplan a tiempo con el pedido o contrato de entidades del sector público. Para poder acceder a este financiamiento las empresas proveedoras de organismos o entidades del sector público, deberá haberse firmado previamente un convenio entre la entidad y Nacional Financiera.

Este programa de apoyo en una primera etapa está dirigido a empresas proveedoras de PEMEX (refinación, gas y petroquímica básica, exploración y producción) así como proveedores del IMSS que requieran financiamiento para sus pedidos. Nacional Financiera apoya también a los proveedores de las entidades del Sector Público para el descuento oportuno de sus cuentas por cobrar, a través del sistema de Cadena Productiva del Sector Público, Nafin y de su Factoraje Electrónico.

Modernización y equipamiento empresarial

Nacional Financiera otorga recursos de mediano y largo plazo en pesos y dólares a las empresas para la adquisición de maquinaria y equipo, nacional o de importación, para su modernización; asimismo, otorga su garantía por el 80% del monto de sus créditos. Con este programa Nafin apoya empresas micro, pequeñas y medianas así como personas físicas con actividad empresarial en los sectores industrial, de servicios y comercio.

Los recursos pueden ser utilizados en adquisición de maquinaria y equipo nuevo, nacional o de importación; gastos de instalación y puesta en marcha (incluye capacitación y asistencia técnica por parte del proveedor), fletes y seguros.

Inversión accionaria

Nacional Financiera ofrece a la planta productiva nacional mecanismos alternos de financiamiento mediante la aportación de recursos de capital de riesgo, en forma directa, y a través de las Sociedades de Inversión de Capitales (SINCAS)¹⁹ y Fondos Multinacionales²⁰. Nacional financiera apoya en forma selectiva, con capital de riesgo, proyectos principalmente al sector manufacturero, altamente exportadores, y es el detonador y promotor de la inversión extranjera directa. La participación de Nafin es temporal y minoritaria y no sustituye fuentes alternativas de financiamiento, sino que es complemento de otras fuentes de recursos.

Capacitación y asistencia técnica

Este programa está diseñado para fomentar una cultura financiera y desarrollar el potencial que todo empresario y personal ejecutivo tiene, con objeto de elevar su eficiencia organizativa y productiva a efecto de encauzar adecuadamente importantes decisiones relacionadas con criterios de viabilidad y competitividad de las inversiones que haya que realizar. Adicionalmente, pone en contacto al empresario nacional con los centros de adiestramiento de mano de obra adecuados a sus requerimientos y necesidades.

Los servicios de asesoría, capacitación y asistencia técnica se proporcionan de manera descentralizada en las oficinas de Nafin en todo el país y asiste a las empresas en el lugar mismo en que desarrollen sus actividades productivas.

Programa de apoyo crediticio para reestructuraciones por medio de Unidades de Inversión

A fin de coadyuvar al cumplimiento del "Programa de apoyo a la planta productiva nacional", instituido por el gobierno federal, Nacional Financiera puede reestructurar pasivos de micro y pequeñas empresas mediante el uso de Unidades de Inversión. La aplicación del mecanismo de la UDI ofrece las siguientes ventajas:

- Da certeza a los inversionistas en cuanto al rendimiento o costo real de sus operaciones financieras;
- Fomenta las operaciones de largo plazo;
- Contribuye a la reducción de tasas de interés;

¹⁹ Son fondos privados de inversión que operan para pequeñas y medianas empresas, donde Nacional Financiera participa como socio minoritario e institucional, aportando recursos de largo plazo con el objeto de complementar las aportaciones de inversionistas privados. El capital de la SINCA se destina a la participación accionaria en pequeñas y medianas empresas con el objeto de fortalecer su estructura financiera, apoyar su expansión y crecimiento para su eventual colocación en el mercado de valores.

²⁰ A través de estos fondos, se fomenta la asociación empresarial y las coinversiones entre empresas mexicanas y extranjeras; las empresas pequeñas y medianas tienen acceso a una fuente alterna de financiamiento vía capital extranjero; las empresas obtienen valor agregado por medio de la gestión empresarial, facilitando su institucionalización; se fomenta el desarrollo empresarial con rendimientos atractivos de la diversificación del riesgo y oportunidades; se vincula a las empresas pequeñas y medianas a los encadenamientos productivos que faciliten su competitividad e internacionalización; y, se promueve el desarrollo del mercado de valores de compañías con un alto potencial de crecimiento, generadoras de flujo de índices importantes de apreciación de su capital

- Evita la amortización acelerada de los créditos, toda vez que los intereses se calculan a una tasa real positiva. De esta forma se incrementa el capital de trabajo de las empresas al reducir sus pagos anuales.

Programa de promoción a la micro, pequeña, mediana y gran empresa de los sectores cuero y calzado; textil y confección; madera y muebles; y juguetes

Nacional Financiera, en concertación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), el Banco Nacional de Comercio Exterior y la banca comercial, ha instrumentado cuatro programas de apoyo para los sectores : cuero y calzado, textil y confección; madera y muebles; y juguetes. Estos programas contemplan diversos apoyos financieros para capital de trabajo, inversión en activos fijos, reestructuración de pasivos y capitalización de las propias empresas, así como soporte a los esquemas de asociación entre las mismas que faciliten la proveeduría, la comercialización en común y el establecimiento de empresas integradoras. Dada la importancia de estos sectores para la recuperación económica del país, se ha considerado conveniente brindarles un apoyo especial.

Cadenas Productivas

Ofrece en forma electrónica financiamiento, capacitación, asistencia técnica e información. De la misma manera, promueve el desarrollo de las grandes cadenas de valor de México. La cadena de valor se integra entre grandes empresas e instituciones gubernamentales y todas aquellas empresas con las que mantiene una relación comercial o de negocio.

Las Cadenas Productivas Nafinsa tienen como objetivo acercar a la gran empresa a sus proveedores e intermediarios financieros para ofrecer productos y servicios que permitan fortalecer el desarrollo de proveedores y distribuidores. Son además una herramienta de comunicación en línea entre los participantes.

Beneficios del programa: Para los proveedores de las grandes empresas

- Realiza en efectivo las facturas antes de su vencimiento, sin generar pasivos adicionales
- Brinda tasas de operación competitivas en el mercado
- Permite elegir al intermediario financiero que más les convenga
- Facilita la toma de decisiones
- Relaciona con otros proveedores, permitiéndoles incrementar su volumen de ventas
- Disminuye sus gastos de cobranza
- Permite acreditar facturas por cualquier cantidad
- Brinda información en línea

Para las grandes empresas

- Permite desarrollar su cartera de proveedores e integrar su cadena de suministro
- Proporciona un ambiente para transaccionar de manera segura, asignando perfiles de usuarios
- Simplifica su proceso de pagos al eliminar el manejo de documentos
- Elimina costos operativos de las áreas de crédito y cobranza
- Permite la carga masiva de información
- Brinda información en línea
- Permite adquirir mercancías o servicios a precios competitivos

Para los intermediarios financieros

- Incrementa su negocio al acceder a un mercado de proveedores nuevo, proporcionando un mejor servicio que la competencia
- Permite operar a bajo riesgo
- Garantiza un margen de intermediación en cada operación de descuento electrónico
- Da acceso a recursos de Nacional Financiera para fondear este programa

3.4 Fondos y fideicomisos operados por NAFIN

Nacional financiera tiene más de medio siglo de experiencia fiduciaria, misma que le permite ofrecer caminos seguros, viables y rentables al ahorro patrimonial e inversión productiva en México. A través de un Fideicomiso Nafin se pueden destinar ciertos bienes o derechos patrimoniales para la realización lícita y posible de bienes específicos, con los únicos límites que pueden representar su licitud y la capacidad de imaginación, con la que puedan ser puestos en función.

Salvo aquellos casos en donde se requiere la afectación de bienes inmuebles, el Fideicomiso Nafin puede establecerse legalmente mediante un contrato privado, lo que representa una serie de ventajas (mayor agilidad operativa, menor costo, mayor flexibilidad, etc.), con respecto a otros instrumentos o mecanismos de asociación existentes en el medio.

Nacional Financiera, además de ser agente del gobierno mexicano y uno de los bancos de fomento y desarrollo más importantes del país, opera como fiduciario en cerca de 450 fideicomisos cuyo monto patrimonial supera los 90 mil millones de pesos, propiedad de personas físicas y morales de origen nacional y extranjero. Por su impacto y trascendencia para la economía y el mercado, destacan los fideicomisos que Nafin ha conformado en apoyo y fomento de los sectores del mercado bursátil, de la inversión extranjera y del ramo industrial.

- Fideicomiso de fomento minero (FIFOMI)
- Fondo de Información y Documentación Tecnológica (INFOTEC)
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito (FIDELIQ)
- Fondo de Fomento de Garantía a los Trabajadores (FONACOT)
- Fondo Nacional de Fomento a la Artesanía (FONART)
- Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

3.5 Otros servicios ofrecidos por Nafin

Valuación. Nacional Financiera proporciona a las empresas, los siguientes servicios de valuación y dictaminación:

1. Avalúos sobre bienes muebles e inmuebles, para: reexpresar Estados Financieros, reponer activos fijos, definir montos a asegurar, valorar garantías crediticias, fijar la base en operaciones comerciales (compra-venta), determinar su vida útil, determinar su obsolescencia tecnológica, y consignar valores para ejecuciones y remates.

2. Justipreciación de rentas para: determinar el valor de arrendamiento de bienes; para entidades Gubernamentales en México, es condición apoyarse en el avalúo oficial que emita una Sociedad Nacional de Crédito, con el que puedan negociar la renta del inmueble que en su momento requieran. Muy útil, para empresas, cuyas matrices en el extranjero requieren justificar negociaciones en materia de rentas. Apoyar juicios, por demandas relacionadas con contratos de arrendamiento.

3. Dictámenes sobre activos, derechos y flujos, respaldando emisiones de títulos de deuda para la bursatilización fiduciaria de posiciones accionarias, cartera de créditos, pagarés a cargo del Gobierno Federal, arrendamientos, derechos de cobro sobre cuotas y derechos de explotación comercial.

Billetes de depósito. El objetivo de este servicio es garantizar ante autoridades judiciales o administrativas todo género de obligaciones y responsabilidades, tales son los casos de: Pago de rentas, Créditos fiscales, Multas, Daños y Perjuicios, Pensiones Alimenticias, Salarios, Letras de Cambio, Pagarés, Cheques, Obtención de Libertades Caucionales en Materia Penal, Posturas en Remates, Levantamiento de Embargos, Suspensión de Procedimientos (Judiciales, Fiscales, Laborales y Administrativos), Suspensión del Acto Reclamado en los Juicios de Amparo, Contratos con Organismos Públicos, Concesiones y Permisos, Internación de Extranjeros al País.

Servicios de banca de inversión. Apoya a las empresas mediante el diseño y operación de instrumentos de mercado de dinero y de capitales. Las áreas con las que tiene relación son: finanzas corporativas; proyectos de larga maduración; proyectos de infraestructura; acceso al mercado de valores; emisión de instrumentos financieros; y mercado intermedio.

- ❖ Brinda apoyo a las empresas para captar recursos de mediano y largo plazo por medio de colocaciones de capital en el mercado de valores.
- ❖ Brinda administración y custodia de títulos de emisiones gubernamentales y de algunas emisiones de empresas mexicanas
- ❖ Asesora técnicamente a compañías que están en proceso de desincorporación, fusión o compra-venta.
- ❖ Evalúa proyectos de capital de riesgo.

3.6 El nuevo nicho de Nafin: la MIPYME

La diversidad operativa que presenta la banca de desarrollo en México tanto en el tipo de funciones como en la frecuencia con que se realizan, es amplia y revela una tendencia creciente que fue iniciada a principios de los noventa. En la actualidad las instituciones financieras de desarrollo deben atender objetivos que tienen una nueva proyección macroeconómica y satisfacer, al mismo tiempo, condiciones de carácter microeconómico. Los primeros, para la selección de proyectos con un impacto apreciable para el desarrollo económico y social, y los segundos para preservar su viabilidad como entidades financieras para contar con un respaldo adecuado frente a los riesgos que asumen en sus operaciones activas y mantener niveles de solvencia que les permitan la continuidad de su función y, asimismo, calificar como sujetos de crédito en los mercados financieros nacionales e internacionales. Por ello, ha quedado atrás el papel de la banca de fomento como instrumento de distribución de subsidios a través de las tasas de interés.

En tal sentido, la condición de eficiencia de los bancos de desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función social e institucional así como empresarial. La eficiencia institucional de estos bancos se relaciona con aspectos tales como: la capacidad de proporcionar acceso al crédito a sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial; la influencia que puede ejercer el banco en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones y la generación de empleo; la contribución para promover la innovación y adaptación tecnológica; la promoción del desarrollo empresarial; los servicios complementarios del crédito, etc. Respecto a la eficiencia operacional o empresarial de los bancos de fomento, ésta se expresa a través de patrones similares a los de cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar, los primeros, adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria. El mantenimiento de una situación sana de los bancos de desarrollo es hoy más que nunca condición indispensable para que puedan cumplir su misión específica.

Nacional Financiera, como parte de la banca de desarrollo en México, tiene como objetivo inmediato contribuir a preservar la planta productiva y el empleo; se suma al esfuerzo de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero, y ofrece a la planta productiva del país esquemas de apoyo integral que den respuesta a las necesidades y requerimientos de cada empresa.

Nafin se ha consolidado como una institución de fomento acorde a la política de desarrollo establecida por el gobierno federal, que busca un crecimiento económico vigoroso y sustentable, basado en el fortalecimiento de las empresas de menor tamaño y en la consecución de mayores niveles de productividad.

Cuadro 1. CRÉDITO OTROGADO POR NAFIIN SEGÚN EL TIPO DE PROGRAMA
(Flujo en millones de pesos)

CRÉDITO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	2,060	2,830	12,232	23,321	39,039	53,235	10,434	14,600	8,835	12,795
PROMYP	1,059	1,679	8,596	15,832	24,912	33,020	835	n.d	n.d	n.d
MODERNIZACIÓN	347	1,030	3,290	7,189	9,399	16,145	7,721	n.d	n.d	n.d
OTROS 1/	654	121	346	300	4,728	4,088	521	n.d	n.d	n.d
PROMIN	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	365	12,737	n.d	n.d
RESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1,356	1,866	n.d	n.d

1/ incluye Desarrollo Tecnológico, Infraestructura Industrial, Mejoramiento del Medio Ambiente, Estudios y Asesorías.
Fuente: Informes de Actividades Nafin 1989-1998

La vocación de Nacional Financiera se orienta a apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, especialmente a las del sector manufacturero. Así mismo a los estados de menor desarrollo relativo, y a las actividades del sector comercio y servicios. De esta manera la gestión de Nacional Financiera se sustenta en ocho objetivos básicos:²¹

- Concentrar la atención en las empresas en las micro, pequeñas y medianas, facilitando su acceso al financiamiento
- Poner énfasis en el apoyo a la industria manufacturera
- Promover el desarrollo regional con especial atención a las entidades de menor desarrollo relativo
- Mantener una operación eficiente y rentable
- Inducir actividades de asesoría, capacitación y asistencia técnica
- Crear mecanismos alternos de financiamiento, en apoyo a la planta productiva y del mercado de valores
- Desarrollar actividades de ingeniería financiera y banca de inversión, que le permitan acceso al mercado de valores, nacional e internacional
- Fomentar alianzas estratégicas de empresas nacionales con extranjeras.

²¹ Nacional Financiera, Nafin hoy, funciones y programas. 1ª edición, octubre 1995.

3.7 Colocación de recursos de Nafin a través de sus programas

Desde 1989 con el proceso de transformación de Nafin derivado de las reformas al sistema bancario que apoyaron el establecimiento y diversificación de intermediarios no bancarios, el crédito canalizado por Nafin se incrementó de modo constante desde 1990 hasta antes de la crisis de 1995, otorgando gran parte de su financiamiento a través del Programa para la Micro y Pequeña empresa (PROMYP).

Cuadro 2. CRÉDITO OTORGADO POR NAFIN SEGÚN TIPO DE PROGRAMA

(Flujo en millones de pesos)

CRÉDITO	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL	15,609	12,185	48,951	82,162	116,384
SEGUNDO PISO	13,699	7,857	44,131	74,773	105,931
Cadenas productivas	4,269	-	13,864	33,991	58,237
Equipamiento	-	-	575	506	553
Construcción	-	-	6,174	20,001	22,564
Micronegocios	-	-	79	110	373
Crédito Pyme	9,430	7,857	23,439	19,871	23,258
Programas de microcrédito	-	-	-	294	945
PRIMER PISO	374	344	97	540	541
GARANTÍAS	1,536	3,984	4,713	6,849	9,912

Fuente: IFAI con información de Nacional Financiera 2005

Posterior a 1995 con la finalidad de facilitar los trámites para el otorgamiento del financiamiento, Nafin integra en un solo programa, el PROMIN, otros programas como el Promyp, modernización, desarrollo tecnológico e infraestructura industrial.

A partir del año 2000 con sus operaciones como banca de segundo piso sigue marcando su actividad y canalización del crédito; de esta manera se destaca su actividad con el programa de cadenas productivas siempre y cuando las micro pequeñas y medianas empresas tengan relaciones comerciales con grandes empresas o con entidades gubernamentales, es importante destacar que otro de los programas más sobresalientes en este periodo es el programa de garantías.

NACIONAL FINANCIERA Y LAS MIPYMES

1. Características de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), constituyen un componente importante de la economía y el empleo a nivel nacional y regional. De manera tradicional se ha utilizado el número de trabajadores como criterio para estratificar los establecimientos por tamaño y como criterios complementarios, el total de ventas anuales, los ingresos y los activos fijos.

Cuadro 3 ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 1990, 1991 y 1999

FECHA DEL DIARIO OFICIAL	TAMAÑO					
	MICRO		PEQUEÑA		MEDIANA	
	PERSONAL	VENTAS	PERSONAL	VENTAS	PERSONAL	VENTAS
18 de mayo 1990	hasta 15	hasta 110 s.m.	hasta 100	hasta 115 s.m.	hasta 250	hasta 1115 s.m.
11 de abril de 1991	hasta 15	(2)	16 a 100	(2)	101 a 250	(2)
3 de diciembre de 1993	hasta 15	hasta 900,000 pesos	hasta 100	hasta 9,000,000 pesos	hasta 250	hasta 20,000,000 pesos

(2) monto que determina la SECOFI

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Con el propósito de contribuir al conocimiento del subsector de la micro, pequeña y mediana empresa del país, Nacional Financiera presenta la más reciente estratificación de las empresas:

Cuadro 4 ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 1999

30 DE MARZO DE 1999	SECTOR		
	CLASIFICACIÓN POR NÚMERO DE EMPLEADOS		
	TAMAÑO	INDUSTRIA	COMERCIO
MICROEMPRESA	0-30	0-5	0-20
PEQUEÑA EMPRESA	31-100	Jun-20	21-50
MEDIANA EMPRESA	101-500	21-100	51-100
GRAN EMPRESA	501 en adelante	101 en adelante	101 en adelante

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Acuerdo de estratificación de empresas micro, pequeñas y medianas", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1999, pp. 5 y 6.

Es importante destacar que los criterios de estratificación utilizados en esta corrida especial, difieren sustancialmente de los anteriores en dos aspectos fundamentales, que son:

- Los nuevos criterios toman como elemento estratificador al número de empleados, mientras que en las estratificaciones anteriores se tomaban simultáneamente el número de empleados y las ventas netas.
- En los nuevos criterios los rangos de número de empleados micro, pequeño, mediano y grande varían de acuerdo con los sectores de que se trate, esto es, son diferentes para industria, comercio y servicios. Anteriormente sólo se definían criterios para las manufacturas, los cuales se hacían extensivos a comercio y servicios.

Para poder comparar cifras con censos anteriores, existe una corrida adicional en el INEGI sobre datos definitivos de las variables económicas más relevantes de los Censos Económicos 1989, 1994, 1999, que aplica como criterios de estratificación los establecimientos vigentes de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 5 TOTAL DE EMPRESAS EN MÉXICO

Sector				Estructura Porcentual		
	1989	1994	1999	1989	1994	1999
Manufacturas	138,835	265,427	344,118	100.0	100.0	100.0
Micro	127,225	251,524	328,166	92.6	94.8	95.4
Pequeña	7,004	8,414	9,147	5.0	3.2	2.7
Mediana	3,758	4,542	5,431	2.7	1.7	1.6
Grande	848	947	1,374	0.6	0.4	0.4
Comercio	754,848	1,210,184	1,443,676	100.0	100.0	100.0
Micro	708,783	1,146,752	1,369,478	93.9	94.8	94.9
Pequeña	35,818	50,460	58,341	4.7	4.2	4.0
Mediana	8,966	11,146	13,539	1.2	0.9	0.9
Grande	1,281	1,826	2,318	0.2	0.2	0.2
Servicios	412,571	708,947	938,572	100.0	100.0	100.0
Micro	402,784	694,585	919,016	97.6	98.0	97.9
Pequeña	6,458	9,146	12,749	1.6	1.3	1.4
Mediana	1,961	3,062	3,724	0.5	0.4	0.4
Grande	1,368	2,154	3,083	0.3	0.3	0.3
Total	1,306,254	2,184,558	2,726,366	100.0	100.0	100.0
Micro	1,238,792	2,092,861	2,616,660	94.8	95.8	96.0
Pequeña	49,280	68,020	80,237	3.8	3.1	2.9
Mediana	14,685	18,750	22,694	1.1	0.9	0.8
Grande	3,497	4,927	6,775	0.3	0.2	0.2

Fuente: Subdirección de Información Técnica y Publicaciones y Subdirección de programación Financiera, con base en el Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática. Censos Económicos 1989, 1994 y 1999

Es interesante señalar que pese a su problemática, las micro, pequeñas y medianas empresas, constituyen un factor importante para el crecimiento y desarrollo económico del país, ya que llegan a representar más del 90% del total de empresas en México. Actualmente existen 2 899 196 microempresas, 101 003 pequeñas y 27 319 medianas empresas, en comparación con las 19 996 grandes empresas registradas en los censos económicos.

En éstos se destaca que las microempresas generan el 69.1% de los empleos de las empresas del sector productivo, sin considerar otras fuentes de empleo.¹ Vale la pena señalar que México cuenta con un heterogéneo sector productivo en donde la gran mayoría de las empresas corresponde a la categoría de la micro, que es el estrato que más requiere de apoyos integrales para su fortalecimiento y que la disponibilidad y uso de recursos crediticios no es el único factor para la solución del problema de atraso y la ineficiencia productiva; ya que la modernización requiere del establecimiento de esquemas que masifiquen y faciliten el acceso a la capacitación, información, asistencia técnica y tecnología así como a la asociación empresarial y a las economías de escala que brinden competitividad.

Por ello, es importante destacar que las principales características de estas empresas son las siguientes²:

- Su flexibilidad y capacidad de adaptación a las exigencias del mercado
- Su periodo de instalación es más corto que el de las empresas grandes
- Generalmente en estas empresas predomina un sentido nacional, propiciando que disminuya su dependencia extranjera
- Generan mayor empleo por capital invertido
- Es posible su especialización y el uso de técnicas intensivas en mano de obra
- Tienen a ser competitivas cuando su tecnología es simple y el ciclo productivo corto
- Se adaptan rápidamente a condiciones regionales y locales y utilizan en mayor grado los recursos nacionales
- Mantienen un amplio potencial para generar empleos a costos relativamente bajos
- Representan una fuente de ingresos para las familias

2. Principales problemas de las MIPYMES

En México existen problemas estructurales que dificultan el adecuado desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, dado que es posible analizarlo en casi todos los países del mundo. Entre los problemas más importantes relativos a éstas y que hemos encontrado registrados, destacan los siguientes:

- inadecuada articulación de nuestro sistema económico, que favorece, casi primordialmente, a las grandes empresas y corporaciones
- políticas gubernamentales inadecuadas corrupción administrativa de funcionarios del sector público
- falta de financiamiento o carestía del mismo
- inapropiada infraestructura técnico-productiva y carencia de recursos tecnológicos

¹ INEGI; Censos Económicos 1999, México 2000.

² MARTINEZ Castilleja, Francisco, "La micro, pequeña y mediana empresa: elementos relevantes dentro del proceso de desarrollo industrial". En: Economía Informa / No. 293/ Diciembre – Enero 2001. p.17

- la casi nula aplicación de adecuados sistemas de planificación empresarial
- competencia desleal del comercio informal
- globalización y las prácticas desleales a nivel internacional
- en general, la carencia de una cultura empresarial de los empresarios mexicanos.

Las Mipymes y en general las industrias en México, padecen los efectos de la globalización de la economía y las finanzas internacionales que imponen nuevas reglas para las que no estamos aún preparados, además de las inadecuadas y parciales políticas gubernamentales que impiden la consolidación de empresas de los diferentes sectores.

Como muestra de lo anterior, veamos el siguiente substracto:³

La Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial recibió el 13 de junio de 2000, por parte de la RED CENTRO-CRECE, el informe de los avances alcanzados en el primer trimestre del año, siendo en síntesis los siguientes:

La problemática en la industria se puede resumir en los siguientes temas:

- ❖ indefinición de una política industrial; política fiscal no promotora de desarrollo;
- ❖ financiamiento y tasas de interés no competitivos;
- ❖ mercado interno deprimido no propicio para tomar ventajas de economías de escala;
- ❖ falta de apoyos e incentivos para la pequeña y mediana industria;
- ❖ servicios públicos no competitivos en calidad, precio e infraestructura;
- ❖ prácticas comerciales desleales de empresas de los países signatarios del TLCAN
- ❖ regulaciones ambientales y ecológicas más estrictas y costosas que las de nuestros socios comerciales; y
- ❖ indefinición de una política industrial.

Esta problemática se confirma con los siguientes párrafos:

- Financiamiento y tasas de interés no competitivos. El financiamiento en nuestro país en los últimos años prácticamente no ha existido, y cuando existe es muy costoso, habiéndolo inaccesible y tiene que estar respaldado por garantías de hasta tres veces el valor del préstamo en vez de hacerlo en base a la viabilidad del proyecto. Los préstamos en moneda extranjera tiene alto riesgo por la inestabilidad histórica de la paridad de nuestra moneda.
- Mercado interno deprimido no propicio para tomar ventajas de economías de escala. Después del llamado "error de diciembre" y sus consecuencias la demanda interna, el desempleo y los bajos salarios entraron en un círculo viciosos que deprimió el mercado interno. Esto resultó en economías de escala más bajas que aumentaron los costos de producir, disminuyeron lo precios e hizo inviable nuevas inversiones para el mercado local. En realidad el mercado interno, como tal, desapareció ya

³ <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/200/jul/20000725.html>

que llegaron competidores internacionales que establecieron nuevos parámetros de competencia.

- Falta de apoyos e incentivos para la pequeña y mediana industria. Debido a la apertura de nuestras fronteras que empezó en 1985 con la adhesión de México al GATT y en 1994 a la firma y aplicación del TLCAN, se estima que el 60% de la planta productiva nacional establecida de las pequeñas y medianas industrias se vio obligada a cerrar sus establecimientos debido a la obsolescencia de sus equipos, al atraso tecnológico y sobre todo a la ausencia de una política industrial que la respaldara.

Ante tales circunstancias, las micro, pequeñas y medianas empresas requieren diversos apoyos para lograr una inserción eficiente en la internacionalización y globalización del sistema productivo, tales como incentivos e instrumentos financieros, una vasta gama de servicios de información, promoción, asistencia, capacitación y educación; en general, todos los servicios que activan el proceso de producción y dan acceso al mercado.

3. Importancia de NAFIN para las MIPYMES

Nacional financiera, desde su creación, ha estado vinculada al proceso de desarrollo económico de México. Esta Institución como banca de Fomento y como agente financiero del gobierno, ha desempeñado una función decisiva en la promoción de las actividades productivas del país, así como dentro del sistema financiero mexicano.

Nacional financiera ha vivido diferentes etapas a lo largo de su existencia y cada una de ellas esta influida por la orientación que tenía la política económica, su estrategia y las prioridades establecidas en la misma.

Durante la primera etapa, de 1934 a 1940, Nacional financiera fue principalmente una institución financiera del Estado. Colocó los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte del proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales; en 1937 emitió por primera vez sus propios títulos financieros y realizó otras actividades y operaciones similares.

En 1940 se asignó a la Institución la función de banca de fomento y desde entonces hasta 1960 operó como promotora del Estado en el desarrollo industrial y como mecanismo para promover el ahorro y la inversión, participando activamente en el mercado de capitales.

Bajo esta mística, en los años cuarenta Nacional Financiera participa activamente en el financiamiento de grandes obras de infraestructura que desarrolló el Gobierno Federal y los organismos y empresas públicas, y participa también en la promoción directa de empresas paraestatales, que en esos años venían a satisfacer necesidades importantes de demanda de insumos básicos.

De 1950 a 1980, Nacional Financiera orientó sus acciones hacia la creación de importantes empresas estratégicas necesarias para impulsar el crecimiento económico del país, fundamentalmente en la minería, la siderurgia y en la industria de bienes de capital.

Durante 1950 la Institución intensifica la canalización de financiamiento a la industria, en particular a la básica, apoyando y complementando a la inversión que se destinaba a este sector productivo por parte de las diversas dependencias estatales.

A partir de los años cincuenta revestían gran importancia las empresas pequeñas y medianas, principalmente las manufactureras, porque cumplían un papel estratégico en el suministro de insumos específicos, de alta intensidad de mano de obra en su elaboración, el Gobierno decidió, en 1953, crear un mecanismo que brindara apoyo a este estrato de empresas y constituyó el Fondo de garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)⁴.

Cabe mencionar que en la última parte de este periodo, Nacional Financiera había concentrado la inversión de sus recursos en empresas en las que el Estado mantenía cierto interés especial,⁵ puesto que podían ser consideradas altamente estratégicas o prioritarias y era necesario otorgarles recursos para rescatarlas, ya que por varias circunstancias se encontraban en dificultades.

El impulso al proceso de industrialización, desde los años cuarenta y hasta principios de los ochenta, contribuyó a la generación de numerosas micro, pequeñas y medianas empresas, proveedoras de insumos, productos y servicios que demandaban las empresas de mayor tamaño a la expansión misma del aparato productivo. De esta forma Nacional Financiera coadyuvó al proceso de industrialización del país, proporcionando la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, incluso grandes, y responsabilizándose del otorgamiento de apoyos para su desarrollo y consolidación.

En 1989, Nacional Financiera emprendió una profunda transformación estructural, acorde a los cambios que implicó la reforma de Estado. Esta, tenía la voluntad no sólo de continuar el proyecto que Miguel de la Madrid y el impulso para lograr la recuperación económica del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por éste: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas, iniciados en el marco de una contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del estado se tiene que limitar a aquellas áreas identificadas de manera por demás ambiguas como estratégicas y prioritarias.

⁴ Este fondo se mantuvo como el principal dentro de los que apoyaban al sector industrial durante el sexenio de Miguel de la Madrid, y en 1984, además de sus actividades normales, instrumentó el programa especial de apoyo a empresas con problemas de liquidez.

⁵ ESPINOSA Villarreal, Óscar. "El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa". Ed. FCE, México 1993. p. 47

Así pues, desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano estableciendo como objetivo primordial de ésta, terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente. Las características de esta reforma, Villarreal las define a partir de lo que considera las cuatro funciones básicas del Estado:

- a) Un estado negociador en las relaciones económicas internacionales.
- b) Un estado promotor del desarrollo.
- c) Un estado regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y,
- d) Un estado solidario que combate la pobreza extrema y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población.

La instrumentación de este tipo de estado implica una redefinición de áreas y mecanismos de intervención, de manera que la reforma del estado incluye: que el estado delimite sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario; y que cambie el enfoque de su actuación como complementario, no como sustituto del mercado.

El cambio estructural de Nacional Financiera responde a dos premisas fundamentales de la política económica adoptada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari:

- La inversión privada sustituye a la inversión pública como motor de crecimiento
- La economía mexicana se convierte en una economía abierta, luego de un prolongado periodo de proteccionismo.⁶

Relevante del nuevo enfoque, fueron las declaraciones de Serra Puche, Secretario de Hacienda durante el sexenio salinista, quien señaló que la mejor política industrial era no tener política industrial.

Bajo este cambio estructural Nacional Financiera retomó los principios básicos del Plan Nacional de Desarrollo, para dejar de ser la banca de desarrollo de un Estado propietario y se transformara en la banca de desarrollo de un Estado solidario y promotor de las micro, pequeñas y medianas empresas.

A pesar de las nuevas señales, recomendadas y presionadas por el Banco Mundial, el cambio estructural de Nafin tomó en cuenta que las empresas, mexicanas, para actuar en una economía abierta, requieren con urgencia aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus productos, elevando así su nivel de competitividad.

En este contexto, Nafin ofrecía un esquema de apoyo integral para las empresas, constituido por:

⁶Ibid. p. 50

- Crédito ágil y oportuno para financiar capital de trabajo, adquirir tecnología, así como para invertir en equipo que combata la contaminación, que ahorra agua y energía, entre otros rubros.
- Garantías complementarias a las que ofrecen las propias empresas para acceder al crédito institucional.
- Financiamiento por innovación y desarrollo tecnológico en apoyo de la conversión de la planta productiva.
- Capacitación para elevar el nivel de gestión empresarial que posibilite su desarrollo y crecimiento.
- Asistencia técnica que les oriente en sus acciones para crecer, aumentar productividad y mejorar calidad.
- Acceder a la información que propicie su modernidad, disminuya costos y aumente su eficiencia.
- Asesoría para el establecimiento de esquemas de asociación para acceder a las economías de escala sin perder flexibilidad y capacidad de adaptación a la dinámica de las circunstancias.

Es así que el cambio estructural de Nafin se concibió para contribuir a que la micro, pequeña y mediana empresa que pretenda crecer y modernizarse, tenga la oportunidad de hacerlo. Más aún, que tenga la misma oportunidad de crecer y modernizarse que tiene una empresa grande, buscando un esquema “igualador” de oportunidades que facilite una mejor distribución del ingreso.

Con el propósito de consolidar el cambio estructural que llevó a cabo Nacional Financiera de 1989 a 1990, y de proyectarse como un agente impulsor para el progreso de la empresa en México, orientó sus actividades a la atención de entidades de menor desarrollo relativo para facilitarles el acceso al financiamiento, promover las actividades de capacitación y asistencia técnica.

4. Productos y servicios

La vocación de Nacional Financiera se orienta a apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, especialmente en el sector manufacturero. Por ello ofrece los siguientes productos y servicios a dicho sector.

Créditos a tasa fija. A través de este programa Nafin apoya a las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes, así como personas físicas con actividad empresarial del sector industrial; del sector servicios; del sector comercio, y aquellas asociadas a una empresa integradora.

Los recursos se pueden utilizar para:

- Adquirir maquinaria, equipo y mobiliario.
- Adquirir materias primas, materiales de construcción, pagar sueldos y salarios, gastos de fabricación y de operación.
- Ampliar o modernizar instalaciones.
- Innovar, adaptar o actualizar tecnologías.

- Prevenir o eliminar las emisiones contaminantes del medio ambiente e impulsar el reciclado de sustancias contaminantes, o bien la racionalización del consumo de agua y energía.
- Reestructurar pasivos.
- Pagar servicios de consultoría.

Con el esquema de tasa fija, Nafin brinda a las empresas financiamientos a corto, mediano o largo plazo, generando certidumbre y permitiendo que planeen sus pagos (amortizaciones, abonos, etc.), desde el momento de la contratación del crédito. Asimismo, proporciona estabilidad en el horizonte de planeación, ya que elimina el riesgo de cambios en las tasas de interés.

Características del financiamiento

- Moneda: pesos
- Monto: El monto máximo de la operación a garantizar será por el equivalente en moneda nacional o dólares de los EE.UU., de 3.26 millones de UDIS.
- Plazo: hasta 10 años.
- Tasa: Se determina mensualmente, la tasa de intermediación aplicable al mes más margen del intermediario financiero.
- Período de gracia: el que requiera el proyecto o la empresa.

Tasa variable, pesos y dólares. A través de este programa Nafin apoya a las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes, así como personas físicas con actividad empresarial de los sectores industrial, de servicios; de comercio y aquellas asociadas a una empresa integradora.

Los recursos pueden ser utilizados para: Adquirir maquinaria, equipo y mobiliario; adquirir materias primas, materiales de construcción, pagar sueldos y salarios, gastos de fabricación y de operación; ampliar o modernizar instalaciones; fortalecer las estructuras financieras de las empresas; innovar, adaptar o actualizar tecnologías; prevenir o eliminar las emisiones contaminantes del medio ambiente e impulsar el reciclado de sustancias contaminantes, o bien la racionalización del consumo de agua y energía; reestructurar pasivos, y pagar servicios de consultoría.

Las ventajas que ofrece este programa son: plazos de financiamiento acordes a las necesidades de la empresa, créditos para todo tipo de inversiones. Y financiamiento por el 100% de la inversión.

Características del financiamiento:

- Podrá otorgarse en moneda nacional y dólares americanos.
- Las tasa de interés al usuario final: En base a que Nafin opera a través de una red de intermediarios (Bancos, Uniones de Crédito, Arrendadoras, Factorajes, etc.) la tasa de interés al usuario final será fijada por estos mismos.

- En moneda nacional: Tasa base TIIE⁷ más el margen de intermediación financiera.
- En dólares americanos: Se establecerá en función del plazo, tomando como base la Tasa Libor⁸ a 3 meses, más el margen que fije el intermediario financiero.
- El monto máximo de financiamiento se determinará en función del proyecto y capacidad de pago de la empresa.
- El plazo máximo podrá ser hasta de 20 años, incluyendo el periodo de gracia, de acuerdo con la capacidad de pago de la empresa, los requerimientos del proyecto y la disponibilidad de recursos de Nafin.
- El porcentaje de descuento podrá ser de hasta el 100% de los créditos que los intermediarios financieros otorguen en favor de cualquier estrato de empresa.

Comercio exterior. La presencia de Nafin en los principales mercados financieros internacionales, le ha permitido operar la mayoría de los instrumentos que en ellos se manejan y ofrecer una variada gama de productos para satisfacer las necesidades financieras de sus clientes.

Nafin pone a disposición de las empresas líneas de crédito a mediano y largo plazo, con tasas de interés preferenciales para financiar la importación de maquinaria, equipo, refacciones, materias primas, insumos agroindustriales y servicios. Las ventajas que otorga con esto son:

- ❑ Pago automático al proveedor en el exterior.
- ❑ Financiamiento a mediano y largo plazo desde 2 hasta 10 años.
- ❑ Mayor capacidad de negociación del empresario para seleccionar al proveedor que le proporcione ventajas en términos de precio, calidad, garantías y plazo de entrega.

Financiamiento a corto plazo para comercio exterior. Nafin ofrece apoyo a las empresas para financiar hasta el 100% de sus operaciones de pre-exportación, exportación, e importación de materias primas, insumos, refacciones, productos agropecuarios, maquinaria y equipo, en términos y condiciones preferenciales

Cartas de crédito. Adicionalmente, Nafin ofrece como servicio bancario, el establecimiento de cartas de crédito, por medio de las cuales se da apoyo a las empresas en sus operaciones de compra de bienes y servicios en el extranjero y en territorio nacional.

⁷ Es la tasa de interés intercambiaria de equilibrio a plazo de 28 días, publicada diariamente por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

⁸ Es la tasa de interés de Londres (London Inter Bank Offered Rate) en dólares americanos a 3 meses, correspondiente al tercer viernes del mes inmediato anterior a aquel en que se devenguen los intereses, publicada en el Prontuario Internacional del Banco de México.

Nuevo esquema de tasas de interés. Hasta marzo de 1995, la Institución aplicaba a sus acreditados la tasa que resultara mayor entre el CPP y la TPI. Esta tasa, si bien protegía la rentabilidad institucional, también desvirtuaba la labor de fomento, al elevar el costo del financiamiento. Ante esta situación, se diseñó y comenzó a operar a partir del mes de abril de 1995, la "Tasa NAFIN"⁹.

A diferencia de las tasa de referencia del mercado TIIP y CETES, que muestran el costo del dinero en una semana determinada, la "Tasa NAFIN" se calcula mensualmente, tomando como base el costo histórico de fondeo de los distintos instrumentos de captación de la Institución, en los que se considera la captación a largo plazo.

5. Política Financiera para este sector

En México se construyó una importante planta industrial a partir de la Segunda Guerra Mundial, debido al rápido crecimiento que la caracterizó, al excesivo proteccionismo que prevaleció durante su desarrollo y a otros factores inherentes al patrón que siguió el proceso de sustitución de importaciones, pero dicha planta presentaba una deficiente articulación, una dependencia tecnológica externa muy elevada, insuficiente competitividad y limitada capacidad para generar mediante exportaciones sus propias divisas. Estos factores exigían desde hace tiempo modificaciones estructurales profundas que ya no podrían seguirse posponiendo, sino se debía lograr una adecuada inserción a la economía internacional.

Al respecto, la política industrial tenía como principal objetivo lograr la sustitución de importaciones aislando al productor nacional de la competencia del exterior para que abasteciera al mercado interno de manera exclusiva. Al abastecer el mercado sin competencia exterior y producir a mayor escala, se pretendía que la industria obtuviera la experiencia necesaria para alcanzar la eficiencia y estar en posibilidades de competir con el exterior. Esta política de protección a la "industria infante", suponía una relación directa entre protección y aprendizaje: existía plena seguridad de que el fabricante aprendía cuando se le protegía de la competencia exterior.

En el inicio de esta política, la industrialización del país constituyó un objetivo en sí mismo, generando empleos y promoviendo el crecimiento económico. Este argumento señalaba que la industrialización propiciaba beneficios sociales tales como la tecnología asociada, capacitación y derrama económica en otros sectores¹⁰. Sin embargo, tampoco justificaba las razones por las cuales debía brindarse la protección a través de un mecanismo de sustitución de importaciones o de otros apoyos de tipo sectorial. Asimismo, se pretendía proteger los sectores específicos considerados prioritarios para alcanzar la industrialización.

⁹ La Tasa NAFIN implica que la tasa aplicable para un mes, no refleje los hechos del mercado del periodo en el que se aplica, ya que el incremento o disminución de las tasas de interés registradas en el mismo se reflejarán en la Tasa NAFIN del mes siguiente. Es importante no perder de vista que la Tasa NAFIN es una tasa activa, mientras que la tasa de CETES, TIIP y CPP son tasas de captación (pasivas) y no consideran los costos de intermediación; por tal motivo, no son comparables directamente con la Tasa NAFIN.

¹⁰ Sánchez Ugarte, Fernando; Fernández Pérez, Manuel; *La política industrial ante la apertura*, Ed. SECOFI, NAFIN, FCE, p. 21

Los principales instrumentos que conformaron la política de protección comercial fueron los aranceles, los precios oficiales -precios unitarios sobre los cuales se cobraba el arancel- y las restricciones cuantitativas por medio de permisos previos y cuotas máximas de importación. Otros instrumentos también se consideraban parte integrante de la política comercial cuando se empleaban como barreras técnicas al comercio: los procedimientos aduanales, los permisos sanitarios y ecológicos, los requisitos de embarque y etiquetado, y las normas de calidad y de origen, entre otros. Los aranceles, los permisos previos y los precios oficiales, formaron parte de los instrumentos que más se utilizaron y los de mayor influencia hasta los años ochenta. Cabe señalar que estos instrumentos no sólo se utilizaban para proteger a la industria, sino para otros fines como sostener el tipo de cambio, evitar la salida de divisas o simplemente para ampliar los niveles de recaudación.

El modelo propició que al momento de cerrar la economía, la industria nacional creciera aceleradamente al abastecer de manera exclusiva la mercado interno. Conforme se cubrían nuevos productos continuaba la expansión industrial hasta que el mercado interno estaba virtualmente atendido. A partir de entonces, la incapacidad de la industria para buscar nuevos mercados en el exterior propició que la inversión empezara a contraerse al igual que el crecimiento industrial. El mercado mexicano, relativamente pequeño, se encontraba aislado de la competencia exterior. Así, los industriales carecían de incentivos y presiones para ofrecer productos de alta calidad al menor precio, y operar con niveles internacionales de productividad y de escala. Por otra parte, como unas cuantas empresas abastecían al mercado interno, ello significaba una alta concentración industrial.

A mediados de los setenta el país enfrentaba la disyuntiva de reorientar la política industrial hacia mercados internacionales mediante el impulso a las exportaciones, o de continuar con el esquema tradicional, reservando a la industria nacional, el mercado interno sin exponerla a la competencia del exterior.

La política comercial proteccionista se complementó con una alta actividad regulatoria del Estado prácticamente en todos los renglones de la actividad económica del país. El gobierno estableció todo tipo de regulaciones con el fin de distribuir parte de las rentas económicas que generaba la alta protección comercial de los mercados. Asimismo, se controlaba la entrada y salida de nuevos competidores, se incidía en controles generalizados de precios y se aplicaban regulaciones restrictivas en materia de inversión extranjera a la producción y distribución de ciertos productos, así como a la explotación de recursos naturales. Esta situación provocó que los beneficios que recibían muchos sectores a través de la elevada protección comercial, se neutralizaran al absorber los costos y distorsiones derivados de la excesiva regulación que se les imponía.

Los criterios de distribución de las rentas monopólicas que se generaron en los mercados protegidos respondían a la importancia política del grupo favorecido en muchos casos, sin tomar en cuenta sus condiciones de eficiencia y productividad en la operación.

Asimismo, se reguló tanto la inversión extranjera directa como la transferencia de tecnología del exterior para evitar que las rentas monopólicas derivadas del sistema de protección salieran del país. Paralelamente, se impedía la participación mayoritaria de la inversión extranjera en actividades que, por lo general, coincidían con ser las más reguladas y a su vez generaban las mayores rentas u obtenían subsidios directos. Tal es el caso de las empresas que operaban en los sectores de comunicaciones y transportes, producción de autopartes, y petrolíferos y petroquímica básica.

Por otra parte, la autoridad también suponía que los empresarios no tenían la capacidad necesaria para negociar el monto de las regalías a pagar en materia de transferencia tecnológica, por lo que imponía topes máximos, con el supuesto objetivo de evitar la salida excesiva de recursos del país.

A partir de la década de los ochenta la política industrial se fundamentó en el postulado de que la economía de mercado es el camino más efectivo para promover el desarrollo económico del país y el bienestar de su población. El funcionamiento eficiente de mercados competitivos permite que los empresarios tomen decisiones de inversión, producción y de empleo en condiciones que redundarán en la asignación más eficiente de los escasos recursos con que cuenta la economía. En este sentido, la política industrial consistió en aprovechar y generar ventajas comparativas. Esto supone reconocer que han desaparecido las fronteras entre el mercado externo y el interno y que la competencia entre los mercados se basa en desarrollar la productividad y la competitividad. En este sentido, la política industrial tiene dos campos de operación: las mejoras en el interior del aparato productivo y el fomento de las ventas y la comercialización.

En general, la política industrial se enfocó al régimen de importación y liberalización comercial. Las medidas de exportación tradicionales, particularmente las sectoriales y los subsidios generales, fueron desmanteladas y sustituidas por programas "autofinanciables"; ésta se ha guiado casi exclusivamente por los criterios de promoción "horizontal" que asegura a todos los empresarios las mismas oportunidades, sin ningún tipo de discriminación. Según este enfoque, el gobierno no podía realizar una política industrial sectorial o selectiva porque implicaría favorecer a los ganadores, y además ésta no era una elección eficiente, pues sólo se podía asegurar por medio del mercado.

Los instrumentos de esta política industrial parten de la idea de que la revolución microeconómica es responsabilidad de los empresarios; por ello, la política se limita a desregular para poder reducir las fallas del mercado, así como a construir un entorno que induzca a las empresas a la modernización. En el contexto de esta política, durante el sexenio salinista, se manejó la figura de la empresa integradora, para que los pequeños y medianos empresarios logran una nueva organización productiva. A su vez, la política de asesoría y capacitación define la estrategia de industrialización sin intervención directa del Estado.

Durante el sexenio Zedillista, el Plan Nacional de Desarrollo tenía como objetivo alcanzar un alto nivel de competitividad; para ello debían organizarse y coordinarse los sectores privado y público y nombrar al gobierno como el eje rector de los planes y estrategias. La línea estratégica utilizada era crear condiciones de rentabilidad elevada y fortalecer los artículos exportables,

acelerar el desarrollo de agrupamientos industriales y fortalecer el mercado interno; a través de infraestructura y capacitación.

Las políticas para soportar las líneas anteriores estaban enfocadas a obtener estabilidad macroeconómica, crear infraestructura, integrar las cadenas productivas, lograr el mejoramiento tecnológico, la desregulación económica, la promoción a las exportaciones, negociaciones internacionales, entre otras. Para ello, Bancomext se convirtió en el eje de la promoción al comercio exterior; otorgando servicios de investigación y difusión de eventos internacionales (lamentablemente faltaron instrumentos para desarrollar los mercados). En este contexto, se crearon programas como PITEX, ALTEX, DRAWBACK, FEMEX y ECEX que fueron los responsables directos del increíble y explosivo auge exportador. La mayoría fomentó la importación temporal y dio prioridad a la maquila, mientras que otros se reformaron para aprovechar a los proveedores nacionales.

En esta administración, la política económica se orienta cada vez más hacia la integración comercial y, sobre todo, financiera a nivel mundial. El Estado ha reorientado su participación, o su no participación si se quiere ver así, en este sentido; argumentando que la competencia internacional es la culpable de la modernización de la planta y que un gobierno paternalista y proteccionista no es el adecuado. Para lograr este bienestar se necesitan políticas microeconómicas adecuadas que encaucen de manera acertada todos esos bienestares de apertura.

En este sentido, las estrategias del gobierno se encaminan a diseñar un sistema tributario eficiente y sencillo, y a otorgar protección a la propiedad intelectual y seguridad jurídica a los inversionistas. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo establece como objetivo de política económica lograr un crecimiento con calidad; para ello, la estrategia para lograrlo se basa en la participación de las tres instancias de gobierno, en articulación con los organismos intermedios, entre los que destacan organismos empresariales, instituciones académicas y de investigación, así como de las empresas. El resultado que se desea obtener es conformar una plataforma empresarial competitiva a nivel nacional e internacional, en el que las empresas del país puedan participar en los mercados en términos equivalentes a sus competidores.

6. Compatibilidad entre la banca de desarrollo y la política económica

Los bancos de desarrollo surgieron con el fin de acelerar el desarrollo del sistema financiero mexicano y para canalizar fondos que –desde el punto de vista gubernamental- eran de vital importancia para el progreso del país. Esta intervención gubernamental obedecía a que –según las autoridades- la economía no estaba lo suficientemente desarrollada como para que el sector privado fuera el detonador del crecimiento y el desarrollo económico del país. Así por ejemplo, refiriéndose al periodo de desarrollo estabilizador, Ortiz Mena menciona: “El crecimiento económico y la industrialización en México requerirían una adecuada canalización del crédito. El sistema financiero privado se encontraba todavía en las primeras fases de su desarrollo y no tenía la capacidad suficiente para enfrentar por sí mismo esta tarea.

Además, la propia estructura de la economía mexicana no estaba lo suficientemente desarrollada como para generar los incentivos adecuados que permitieran, sin intervención alguna del gobierno, la asignación del crédito hacia actividades de mayor rentabilidad económica y social.”

Contrario a lo que acontecía en años anteriores, desde fines de la década de los ochenta se ha puesto en marcha una política económica que tiene por objetivo construir una economía de mercado. Ello ha implicado reducir la intervención gubernamental en la esfera económica, así como fortalecer el marco que regula y supervisa las actividades del sector público y privado. Estas acciones tienen por finalidad mengua la discrecionalidad en el actuar del sector público y evitar, así, la generación de costos de transacción innecesarios e incertidumbre económica.

¿Por qué existe la banca de desarrollo?

Una de las razones tradicionalmente esgrimidas para justificar la necesidad de crear una banca de desarrollo era la existencia de problemas de información. Se argumentaba que la falta de integración económica propiciaba un entorno donde resultaba difícil –para la banca privada- medir de manera apropiada el riesgo implícito de prestar a sectores que se caracterizaban por no estar integrados al círculo financiero privado. Así la falta de integración conducía a que la banca no estuviera interesada en otorgar créditos a dichos sectores y por ende a perpetuar la ausencia de una vinculación. En este sentido se generaba un círculo vicioso que impedía el progreso de sectores atrasados. Si bien estos problemas de información son característicos de los mercados de crédito, se señalaba que estas imperfecciones eran mayores en la medida que fuera menor el desarrollo económico e institucional del país.

De esta manera, al suponerse que la ineficiencia de la banca para asignar el crédito variaba inversamente con el desarrollo económico, se creaba un espacio teórico que permitía justificar la intervención del estado en el mercado de crédito con el fin de alcanzar una adecuada canalización del mismo, así como coadyuvar al paso de un círculo vicioso a otro que fuera virtuoso.

Un segundo motivo que tradicionalmente se ha utilizado para justificar la creación de la banca de desarrollo se origina en las ventajas comparativas que posee el Estado para obtener fondos en los mercados internacionales. Así como

correlato del bajo desarrollo alcanzado por el sistema bancario, el costo de la banca privada de obtener fondos en el mercado internacional era superior al que enfrentaba el estado. La percepción que se tenía en dicho mercado respecto a la salud financiera de la banca privada nacional generaba que los pasivos de esta última fueran de muy corto plazo. Como consecuencia de ello, se argumentaba que la banca privada no estaba en condiciones de financiar actividades que requerían de elevados montos de financiamiento y largos plazos de maduración.

Ante esta situación, la creación de una banca de desarrollo resultaba necesaria –desde el punto de vista de la autoridad- pues financiar el desarrollo de aquellos sectores –como la infraestructura y ciertas ramas de la industria- que requerían elevados montos de financiamiento y largos plazos de los mismos. En este sentido, las autoridades percibían a la banca de desarrollo como pieza fundamental en el proceso de industrialización del país.

Con el fin de coadyuvar a la generación de una “adecuada canalización del crédito”, el gobierno –además de crear a la banca de desarrollo- utilizó diversos instrumentos, entre los que desatacan los topes a las tasas de interés y el uso de cajones selectivos de crédito. Entre los distintos efectos que tuvieron estas medidas tenemos, en primer lugar, que la imposición de topes a las tasas activas de interés implicó que las mismas no reflejaran el riesgo implícito de los préstamos. Ello, a su vez generó un efecto sobre el desarrollo de las instituciones financieras pues desincentivó tanto la búsqueda de nuevos clientes como el diseño de productos financieros que buscaran captar el financiamiento privado de largo plazo.

Por otro lado, la existencia de cajones selectivos de crédito constituyó otra herramienta de política que generó efectos distributivos contrarios a los oficialmente perseguidos. Estando en un contexto de interés controladas por la autoridad y ante la imposición de cajones selectivos de crédito, la única forma para la banca privada de reducir el riesgo crediticio que enfrentaba era prestando a individuos que si bien reportaban tener actividades que correspondían a las prioritarias, no eran necesariamente sujetos que se caracterizaran por no tener acceso al crédito de la banca privada. En este sentido, aquellos sectores que no habían contado con crédito de la banca privada se vieron poco beneficiados de la puesta en marcha de los cajones de crédito. Sin embargo, dicha regulación tuvo costos sociales pues las distorsiones que éstas traían ocasionaban una asignación ineficiente de recursos con la subsecuente pérdida de oportunidades.

Finalmente, además de buscar moldear las decisiones de la banca privada, se utilizó la tasa de encaje sobre los depósitos de la banca privada como mecanismo para financiar el gasto público. En este sentido, la combinación de una tasa de interés controlada y la presencia de un encaje legal operaba como impuesto sobre la captación de ahorros, así como un elemento que retrasaba la urgencia de contar con unas finanzas públicas sanas. De esta manera, el desaliento a la captación del ahorro privado y el impedimento para que el crédito se destinara a aquellos sectores donde el país contaba con ventajas comparativas, conducía a la generación de un contexto poco propicio para la

obtención de un crecimiento económico alto y sostenido. Así, la imposición de este conjunto de medidas que tenía por objeto lograr una “adecuada” canalización del crédito, condujo a una agudización de los problemas originales que dieron pie a la intervención pública en los mercados de crédito. De esta manera, la intervención pública en vez de ser transitoria –como sería el caso de una intervención eficiente- se convertía en una de carácter permanente.

Dado el frágil e inestable crecimiento económico que presentó la economía mexicana durante la década de los ochenta, para fines de ese periodo se comienza a esbozar una política económica que buscaba enmendar el rumbo hasta entonces seguido. En particular, esta nueva política buscaba desarrollar una economía en donde el sector privado tuviera el rol preponderante en la fijación de precios y la asignación de recursos. Para tal fin fueron reduciendo los controles de precios, se permitió la presencia del sector privado en tareas productivas que antes estaban reservados al Estado y se privatizó un gran número de empresas paraestatales.

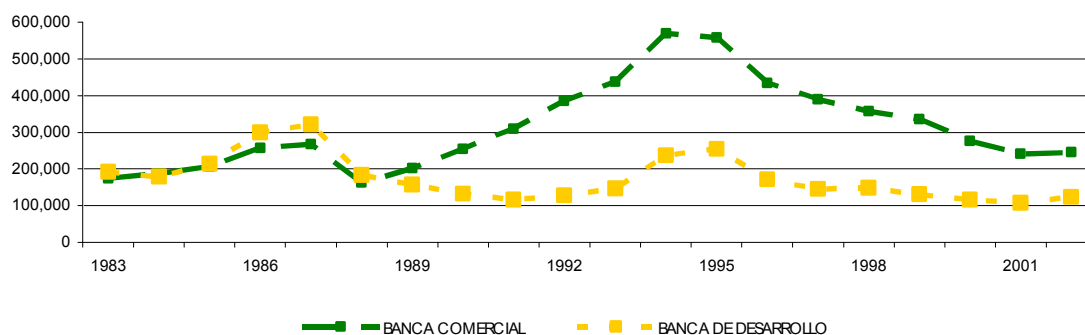
Para el funcionamiento de esta nueva estrategia se requería de un sistema bancario moderno que estuviera en capacidad de movilizar un mayor nivel de ahorro y asignarlo en función de las rentabilidades relativas. Teniendo tales fines se liberalizaron las tasas de interés, se eliminó de manera paulatina la tasa de encaje y desaparecieron los cajones selectivos de crédito. Sin embargo, se optó por no desaparecer la banca de desarrollo aunque si convertirla en banca de segundo piso, teniendo como objetivo reducir los costos de operación de la banca privada y permitir que se volviera menos dependiente de las finanzas públicas.

7. Comportamiento de la banca de desarrollo

Como se mencionó, uno de los objetivos de la nueva estrategia económica pasaba por desarrollar una economía donde el sector privado jugara un rol protagónico en la asignación de recursos. Consistente con dicho objetivo, la banca privada debía constituirse en la principal fuente de crédito del sistema bancario. A este respecto, la siguiente gráfica – construida con base en información de Nacional Financiera - muestra que en efecto ello ha ocurrido. Así luego de que el crédito otorgado por la banca de desarrollo creciera a una tasa anual promedio anual de 5.8% durante la década de los setenta; para las siguientes dos décadas éste renglón registró un crecimiento un crecimiento anual de 0.5% y de 1.21% respectivamente, conjuntamente del cambio de participaciones es importante subrayar el fuerte dinamismo que mostró el crédito otorgado por ambos tipos de intermediarios durante la primera mitad de los noventa.

También a diferencia de lo que aconteció en años anteriores, el crédito de la Banca Comercial creció a una tasa del 39% durante este periodo y el de la Banca de Desarrollo se expandió a una tasa del 27% - sobresaliendo el año de 1994 en que creció a una tasa del 62% -

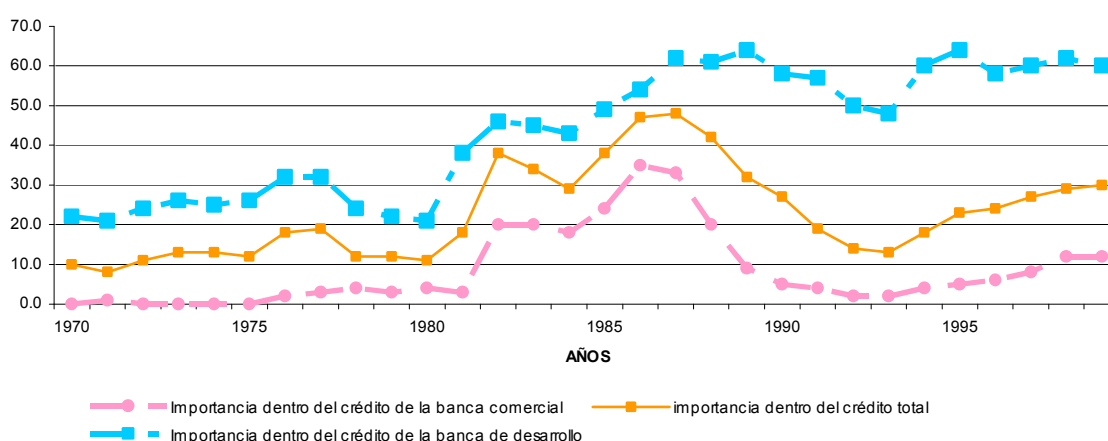
Gráfico 3 CRÉDITO EN TÉRMINOS REALES
(millones de pesos de 1993)



Fuente Nacional Financiera

Ahora bien, dado que durante el periodo 1970-1999 el sector público absorbió una fracción de los fondos prestables del sistema bancario, a continuación examinaremos que ocurrió con la fracción del crédito que se destinaba al sector privado. A este respecto y consistente con la política económica, el siguiente gráfico –constituido a partir de información proveniente del Banco de México y del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas- muestra que el crédito otorgado por el sistema bancario en el sector público empezó a declinar a partir de 1988. En este sentido, en lo que respecta al sistema bancario, la política económica trajo los resultados deseados pues se obtuvo un mayor dinamismo de la banca comercial y una pérdida de importancia del sector público como deudor del sistema bancario. Sin embargo este gráfico también muestra que el declive en la importancia del sector público como receptor de créditos de la cartera crediticia de la banca comercial.

Gráfico 4 IMPORTANCIA DEL GOBIERNO COMO RECEPTOR DEL CRÉDITO BANCARIO
(en porcentaje)



Fuente: Banco de México y Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari

De esta manera, si bien la importancia del sector público como receptor del crédito bancario disminuyó en 23% entre 1988 y 1994, su participación en el crédito de la banca comercial permaneció estable en un nivel de 62%. En contraste a esta situación, durante este mismo periodo los préstamos que la banca comercial otorgó al sector público pasaron de constituir del 18 a solo el 4%. Ahora bien, es importante señalar que, quizá como consecuencia de la crisis financiera que el país experimentó en el periodo 1995 y 1999, se detuvo la tendencia declinante que venía observando la participación del sector público como deudor de la banca. En gran medida, ello fue resultado de la alteración que experimentó el portafolio de la banca comercial, en donde la importancia de los créditos al sector público pasaron a 11% de su cartera de crédito.

Nacional Financiera. Nacional Financiera tenía como objetivo para 1986: el impulso extensivo a las micro, pequeñas y medianas empresas; la reconversión y modernización de la industria; el apoyo al desarrollo regional y el fortalecimiento del mercado de capitales. Tres fueron los criterios que normaron su operación durante este periodo. Primero, eliminación de subsidios financieros; segundo, mayor revolvencia de su carteras crediticia y accionaria, para lo cual, las aportaciones de capital serían en todos los casos de carácter temporal y minoritario; y tercero, la racionalización del gasto y compactación de estructuras administrativas.

Durante casi toda la década de los ochenta, la economía mexicana vivió un proceso de crisis de la que no podía ser ajena Nafin. Es por ello que la institución vivió una etapa atípica, en la cual continuó realizando un importante papel como banca de desarrollo al sanear las finanzas de algunas empresas estratégicas para la economía nacional. La devaluación de la moneda, los altos pagos de interés y principal de la deuda externa, el desequilibrio de la balanza comercial, la elevada inflación, la drástica contracción de financiamiento externo privado, entre otros aspectos, causaron graves problemas a empresas públicas y privadas, orillando a varias de ellas a situaciones de insolvencia y cierre.

Ante esta situación, Nafin orientó gran parte de sus recursos y capacidad administrativa a la rehabilitación de algunas empresas, principalmente de la minería, siderurgia y transportes. Todas estas circunstancias influyeron para que la institución llegara a concentrar un elevado porcentaje de recursos crediticios a unos cuantos grupos de empresas en las que el estado mantenía algún interés.

A partir de 1990 la banca de desarrollo permitió que el financiamiento no solo se concentrara en proyectos o acreditados de menor riesgo, sino que autorizaba apoyos a otro tipo de proyectos indispensables en el proceso de crecimiento y modernización (infraestructura y expansión del comercio exterior), esta situación provocó que el financiamiento total canalizado por Nafin en términos reales hacia el sector industrial disminuyera pasando de 82% a 41% en 1990 y 1994 respectivamente; por otro lado, el número de empresas apoyadas tuvo el siguiente comportamiento de 13 753 empresas de las cuales 54% eran micro, 41% eran pequeñas y 4% eran medianas y en 1994 se lograron apoyar a 46 006 empresas; 70% eran micro, 28 eran pequeñas y .8% eran medianas.

Esto se explica por los cambios en las operaciones de mercado, ya que las tasas de interés respondían de manera más rápida a los choques internos y externos beneficiando a un número mayor de empresas por las medidas que adoptó ofreciendo una amplia gamma de productos y servicios. De entre los que destaca el fideicomiso AAA cuyo propósito es fortalecer las cadenas productivas mediante la incorporación de grandes empresas, clasificadas como triple A; a través de ellas, se otorga financiamiento a muchas otras empresas que actúan como sus proveedores, y son micro, pequeñas y medianas empresas.

Cuadro 6 Crédito canalizado por Nafin al sector privado 1/

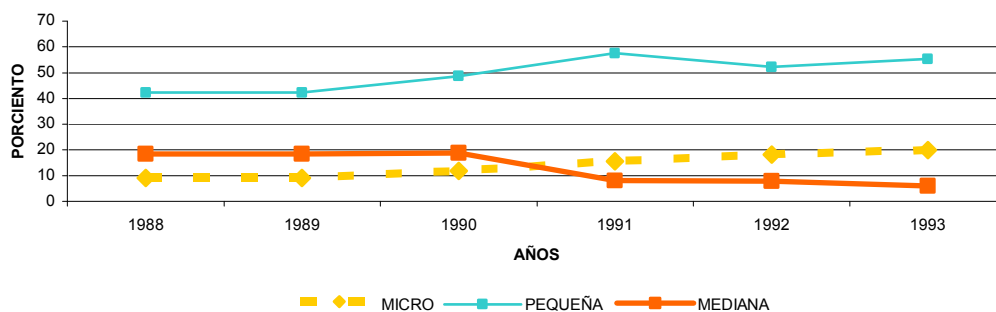
Año	Total	Sector industrial					Sector comercio	Sector servicios
		Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande		
<i>Flujos</i>								
<i>anuales en millones de pesos 1993=100</i>								
1988	2,846	2,846	258	1,205	525	859		
1989	4,104	4,104	373	1,737	757	1,237		
1990	4,401	3,608	429	1,757	681	740	428	365
1991	15,406	7,339	1,140	4,225	594	1,379	5,043	3,024
1992	25,572	11,447	2,091	5,977	904	2,476	8,658	5,467
1993	34,879	14,113	2,807	7,812	856	2,638	12,610	8,156
1994	46,006	18,893	3,540	9,965	1,645	3,743	14,885	12,229
<i>Empresas apoyadas</i>								
1988	7,434	7,434	4,061	2,829	392	152		
1989	11,456	11,456	6,258	4,359	604	235		
1990	13,753	10,838	5,887	4,488	383	80	2,102	813
1991	54,364	19,652	10,247	8,956	225	224	23,394	11,318
1992	93,083	27,988	17,309	10,069	285	325	40,780	24,315
1993	127,225	42,844	30,034	12,106	345	359	56,747	27,634
1994	136,912	46,106	32,321	13,028	371	386	61,068	29,738

1/ Se refiere a los créditos de segundo piso otorgados al sector privado. La suma de los parciales puede o no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
2/ Se reportan datos a partir del año en que inició su registro.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, el crédito destinado al comercio tuvo un ciclo bien definido, pues su participación se fue incrementando constantemente hasta 1994, pasando de 11.9% y apoyando a 2,102 empresas a la cifra de 78.8% apoyando a un total de 61,068 empresas; en tanto que, en el sector servicios fue disminuyendo paulatinamente de 85.5% del crédito otorgado y apoyando a 813 empresas en 1994 con 82.2% apoyó a 29 738 empresas. Es importante destacar que todos los recursos canalizados por esta institución, se hicieron en funciones preferenciales para la expansión de infraestructura productiva de actividades y regiones prioritarias como son: Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Edo. de México, entre otros.

**Gráfico 5 CREDITO OTORGADO A LA INDUSTRIA A TRAVES DE NAFIN
(por estrato)**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este gráfico podemos observar que durante el sexenio salinista se reorienta el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, pero es importante destacar que los apoyos ofrecidos se emplean de forma selectiva y se enfatizan en los mecanismos de capacitación y asistencia técnica.

En cuanto a actividades fiduciarias, éstas disminuyeron notablemente; ya que fondos como FOGAIN, FONEP y FOMIN desaparecieron en 1990 y el programa de apoyo integral a la industria mediana y pequeña en 1991, por este motivo se dice que la institución dejó de lado la actividad fiduciaria como una forma de financiamiento ya que éstos tienen fuentes de recursos y objetivos ajenos a la propia institución.

CRISIS Y AGOTAMIENTO DE LA POLITICA FINANCIERA DE NAFIN HACIA LA MIPYME

1. Crisis de la Banca de Fomento

A partir de 1973 se inicia la crisis de la banca de fomento en México. La economía mundial entraría en crisis en esa misma época como consecuencia tanto de un cambio en el patrón de acumulación mundial iniciado con la ruptura del sistema de Bretton Woods como por el embargo petrolero de los países árabes contra las economías occidentales. Los críticos de estas instituciones de fomento han dicho que estas entraron en crisis porque operaron con criterios políticos, no le dieron suficiente importancia a la rentabilidad económica, no cuidaron sus costos operativos y distorsionaron la asignación de recursos y subsidios.

Sin embargo, los argumentos con los que se ha tratado de descalificar a la banca de desarrollo no son adecuados si consideramos las siguientes razones:¹

- En primer lugar, los problemas que experimentó dicha banca fueron básicamente resultado de los cambios adversos que ocurrieron en el entorno macroeconómico, más que una falla estructural de las propias instituciones.
- Y en segundo, parte de su crisis fue provocada por el propio éxito que había logrado la banca de fomento en la década de los sesenta, y que representaba un acicate para la banca comercial.

Respecto al primer punto, los cambios en la estrategia de fondeo que fue instrumentando la banca de desarrollo a lo largo de su desarrollo estabilizador, y que se acentuaron en la crisis de dicho patrón de acumulación (en la década de los setenta), generaron las condiciones financieras para llevar a una situación de vulnerabilidad financiera a dichas instituciones, sobre todo cuando se colapsó la estructura financiera mundial de Bretton Woods y sus tipos de cambios fijos y se globalizaron las transacciones financieras. Estos dos últimos eventos trajeron consigo una elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales con la acentuación del riesgo de mercado -en las monedas y en las tasas de interés-.

Es importante recordar que la banca de desarrollo tradicionalmente ha tenido como fuentes de financiamiento las siguientes modalidades:²

- a) Recursos patrimoniales, representados por el capital propio de las instituciones, sus reservas acumuladas, sus utilidades no distribuidas y las

¹ Bautista Romero, Jaime. Nacimiento y Transformación de la banca de fomento en México. UNAM, Instituto de Investigaciones económicas. 1999 p.69

² Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso económico y social en América Latina", Informe Anual 1976. La captación y movilización de recursos por las Instituciones Financieras de Desarrollo, BID, 1980, p.18.

aportaciones no reembolsables, que en muchos casos constituyen una fuente muy importante de recursos.

- b) Recursos internos, provenientes de préstamos públicos o privados locales, captaciones mediante la colocación de valores en el mercado nacional y ahorros y depósitos a la vista o a plazo.
- c) Recursos externos, definidos como aquellos no patrimoniales, que proceden de fuentes extranjeras, ya sean éstas organismos multinacionales o gobiernos que otorgan préstamos; o bancos, proveedores u otras instituciones privadas.

Durante el quinquenio 1967-1971, la importancia relativa de los recursos patrimoniales entre las fuentes de financiamiento de la banca de fomento era de apenas el 11.5% en promedio, y la de los recursos externos era del 20%, *por lo que el 68% restante correspondía a fuentes de financiamiento internas.*³

Si bien es cierto, a partir de 1960 los créditos externos hacia la banca de fomento empezaron a tener una mayor importancia, sería hasta 1975 cuando constituyen cerca de las dos terceras partes del total de sus recursos. El argumento para explicar las razones que han conducido a que la banca de fomento se enfrente a la necesidad de acudir a los mercados externos -alterando su tradicional composición de recursos- parece ser válido a partir de una hipótesis que combina la presencia de varios factores:

- la insuficiencia y dificultad por obtener fondos nacionales a un costo de oportunidad adecuado para asumir su función de banca de fomento
- las presiones propias de una economía con creciente déficit en la balanza en cuenta corriente que obliga al Estado a buscar financiamiento externo
- la bonanza que empezaron a mostrar los mercados financieros internacionales durante los años setenta.

Así por ejemplo, el destino final de los recursos de Nacional Financiera y las fuentes de financiamiento de los mismos hacen de esta institución un caso singular dentro de la banca de desarrollo. En efecto, el uso de sus fondos, es decir, el financiamiento que canaliza a la actividad económica, esta condicionado por el papel que desempeña como banco de fomento. En este sentido, si se atiende a sus fuentes de recursos, las del exterior representan una porción mayor que las internas, situación que no se da en ninguna otra institución de crédito en el país y que se relaciona no solo con su función de agente financiero del sector público sino con la oportunidad que los mercados financieros le brindaron a partir de la segunda mitad de los setenta con relación al costo de fondeo interno, especialmente cuando este se presentaba en un entorno de represión financiera. Este fenómeno después se acentúa cuando Nacional Financiera registra su conversión a banca de segundo piso. De suyo, el predominio de las fuentes del exterior se explica por ser la institución investida como principal agente financiero del sector público en materia de contratación y negociación de deuda externa.

³ Ibid p 97.

La creación en la posguerra de organismos e instituciones internacionales de financiamiento como Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Eximbank de Estados Unidos, propició un clima favorable en una época en que México intensificaba su proceso de desarrollo económico. Nacional Financiera, en su calidad de agente financiero del gobierno, acudió a ellos para obtener créditos que canalizaría fundamentalmente a la infraestructura y a la industria básica.

A partir de 1952 el recurso de endeudamiento externo empieza a crecer, auspiciado primeramente por una estrategia de desarrollo que lo consideraba una forma no inflacionaria (o por lo menos no demasiado) de financiar el gasto público y el déficit en cuenta corriente, y posteriormente por una abundante liquidez en los mercados internacionales.

Debe recordarse que en los años cincuenta el gobierno mexicano adopta la estrategia del “desarrollo estabilizador”, cuyo principal objetivo era la industrialización acelerada del país, a fin de mantener una tasa de crecimiento de la economía suficientemente elevada, en un marco de estabilidad cambiaria y de precios. En este contexto, el endeudamiento público externo se convierte en un aspecto fundamental.

En síntesis, dentro del marco general de la estrategia del “desarrollo estabilizador”, recurrir al financiamiento externo disminuyó la necesidad de afrontar los costos de toda índole implícitos en una devaluación, una nueva emisión de moneda, una reforma fiscal a fondo, o cualquier otro ajuste de política que modificara el equilibrio de fuerzas en el país.

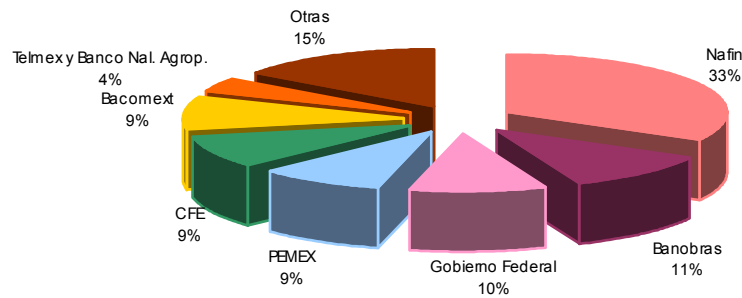
Sin embargo, las necesidades financieras del sector público empezaron a crecer considerablemente, debido a la extensión de los proyectos en los que tanto el gobierno como el sector paraestatal se fueron comprometiendo. De este modo, desde 1960 se recurrió sistemáticamente al financiamiento externo para llevar adelante el proceso de crecimiento económico y superar los obstáculos estructurales impuestos por la insuficiencia del ahorro interno y por el desequilibrio de nuestro intercambio de bienes y servicios con el exterior.

A fines de 1975 las obligaciones contraídas con el exterior por parte del sector público ascendían a casi 175 000 millones de dólares⁴. De la deuda pública externa vigente a mediados de 1975 (un poco más de 145 mil millones de dólares), una tercera parte correspondía a Nacional Financiera; le seguían en orden de importancia el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos con 11%; el propio Gobierno Federal con 10%; PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad con 9% cada uno; el Banco Nacional de Comercio Exterior con poco menos de 9%; Teléfonos de México y el Banco Nacional Agropecuario con más de 4%, y 15 instituciones, organismos y empresas, cuyas obligaciones individuales representaban una pequeña proporción del total.⁵

⁴ Jaime Bautista Romero, p. 71

⁵ Rosa Olivia Villa M., Nacional Financiera: Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México, 1976, p 102.

Gráfico 6 Deuda Pública Externa 1975



Fuente: SHCP

Es necesario señalar que a fines de 1975 las fuentes de financiamiento externas más importantes las constituían bancos e instituciones financieras privadas de diversos países, con las cuales se concentraba más del 40% de las obligaciones totales. El problema de esta deuda reside en el costo y términos de la contratación, ya que ambos deben sujetarse a las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales, mismas que han tendido a hacerse más rígidas y onerosas en los años recientes.

Le sigue en importancia la fuente representada por organismos internacionales de crédito como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, que generalmente proporcionan financiamiento, en términos blandos, para el desarrollo de proyectos específicos. A estos organismos correspondía el 37% de las obligaciones externas totales de la banca de fomento en el mismo año.⁶

La actitud tomada por el gobierno mexicano durante la estrategia de "desarrollo estabilizador" aunada a una enorme disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital, que se inicia a principios de los años setenta, y a la competencia interbancaria que tal disponibilidad origina, y que a su vez abarata el crédito, da la pauta del crecimiento de la deuda del sector público de México. (cuadro 8)

⁶ Ibid p 104

Cuadro 8 DEUDA PÚBLICA EXTERNA, PRINCIPALES PRESTATARIOS
(Millones de dólares)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
9600	22,912	24,264	29,757	33,815	32,987	53,874	62,556	69,378	72,080	nd	nd	nd	nd	77,770	79,968	75,755	78,747	85,486	100,934	98,285	88,321	92,295	92,290	84,400	80,889	78,818
2864	3669	4797	5,135	4828	5,511	8,463	12,365	14,115	17,088	nd	nd	nd	nd	47,968	48,778	41,781	40,985	41,159	56,464	55,579	49,032	52,348	52,966	46,065	44,070	48,554
5715	5915	5942	7,538	12,964	20,956	22,732	22,920	23,966	27,365	nd	nd	nd	nd	21,530	28,648	25,856	29,558	34,246	34,777	31,964	28,378	28,277	26,634	26,047	24,885	26,882
2422	2854	2509	2,898	5,946	9,145	10,272	10,408	11,086	11,740	nd	nd	nd	nd	11,079	11,929	18,088	nd	nd	nd	nd	nd	15,164	14,027	18,885	12,179	nd

Estructura porcentual %

100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	nd	nd	nd	nd	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
746	160	193	17.3	14.3	10.4	14.4	19.8	23.2	23.6	nd	nd	nd	nd	61.7	61.0	55.2	52.0	48.2	56.0	56.5	55.5	56.7	57.4	54.4	54.9	55.3
29.2	25.8	22.6	24.7	38.3	39.5	38.6	36.6	34.5	38.0	nd	nd	nd	nd	27.7	29.8	33.7	37.5	40.1	34.5	31.9	32.1	30.6	28.9	30.8	30.3	30.0
7.24	10.3	9.6	8.0	17.6	17.3	17.4	16.6	15.9	16.3	nd	nd	nd	nd	14.2	14.9	17.3	nd	nd	nd	nd	nd	16.4	15.2	16.2	15.2	nd

libra

Después de 1960 una proporción creciente de la inversión del sector público procedió de fuentes externas de financiamiento, al igual que sucedió con el conjunto de la banca de fomento y la economía mexicana. Pero las devaluaciones (1954, 1976 y 1982) produjeron un problema serio para el sector público mexicano así como para la banca de fomento en especial, ya que casi todas las obligaciones externas de éstas fueron denominadas en moneda extranjera mientras sus activos lo fueron en pesos, lo cual implicó que dicha banca llevara todo el riesgo, y en última instancia, el costo de las devaluaciones. En conclusión al contraer éstas instituciones deuda en dólares asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de la época de la estabilidad, y canalizar (en la mayoría de los casos) créditos en pesos, sufrieron graves quebrantos. *Ambos riesgos le significaron a dichas instituciones graves quebrantos. Éste fue uno de los primeros factores que influyó en la crisis de la banca de fomento.*

Como se ha visto, la banca de desarrollo depende en alto grado de préstamos internacionales garantizados por el gobierno y en última instancia de la asignación de ingresos tributarios, debido a su dificultad para atraer grandes volúmenes de depósitos privados. En parte esta dificultad tenía su origen en la política, tanto nacional como institucional, sobre las tasas de interés para los préstamos y depósitos, que se ha denominado represión financiera.

En general, la banca de desarrollo ha buscado estimular los sectores prioritarios a través de préstamos ofrecidos a tasas más bajas que las de mercado, particularmente cuando se incluyen los costos de estudio de preinversión y los servicios ofrecidos al prestatario. Este procedimiento requería que se asigne el crédito por algún método no muy relacionado con la disciplina del mercado. En algunos casos da por resultado que se otorguen préstamos de dudoso cumplimiento o a grupos favorecidos políticamente, mientras en otras circunstancias es que se otorguen para actividades de bajo riesgo y con elevadas garantías.

En cuanto a las tasas de interés que se han pagado sobre los depósitos y otras formas de ahorro financiero, en muchos casos han reducido significativamente la capacidad de las instituciones financieras para movilizar ahorros, mientras que en otros han dejado sin aprovechar oportunidades de movilizar una mayor parte de los ahorros del país a través de los mercados financieros nacionales.⁷

Asimismo, debido a la inflación, sobre todo a partir de 1976, las tasas reales de interés se tornaron negativas, erráticas e impredecibles, contribuyendo a aumentar la incertidumbre y los riesgos. Dichas tasas de interés eran comparables, y en ocasiones más bajas, que las que regían en países más avanzados, donde el riesgo financiero es menor.

En muchas ocasiones estas tasas de interés fueron tan bajas que no alcanzaban a cubrir los costos totales de administración de diversos programas de crédito, lo que en varios casos llevaron a la descapitalización de las instituciones financieras de desarrollo (Banrural, Banpesca, Banaci), y en otros fue necesario que el gobierno les otorgara subsidios o tomara otras medidas a fin de garantizar su supervivencia y viabilidad (Banobras).

⁷ Bautista Romero, Jaime. p. 76

En el caso de ciertas instituciones financieras, entre las que se encuentran el Bangrícola y el Banjidal, las tasas de interés no solamente han sido bajas sino preferenciales, al fijarlas por debajo de las demás tasas en el mercado. En los setenta, por ejemplo, las tasas de interés manejadas por el Banjidal eran del 9 al 10% anual para el algodón y del 7 al 8% para otros productos⁸. Aún más: como el crédito preferencial había sido exitoso se segmentó demasiado; estaba, por ejemplo, el caso de los créditos a los sectores pesquero y agropecuario, en los que se tenía una infinidad de tasas de interés, según el tipo de actividad de que se tratara.

En conclusión, la política de tasas de interés al igual que el tipo de cambio, se había orientado a un entorno de relativa estabilidad. Cuando la inflación pasó de uno a tres dígitos, y en algunos casos las tasas de interés de los créditos otorgados no se ajustaron porque ya existían compromisos contraídos, surgió otra causa de desequilibrio de la banca de desarrollo.

En general, suele argumentarse que los bancos de desarrollo con el tiempo fueron ignorando las normas más elementales de la administración financiera y se convirtieron en organismos gubernamentales, con planes crediticios semejantes a los programas de gasto público. Así, por ejemplo: ni el funcionamiento de Bangrícola ni el de Banjidal cumplieron las esperanzas que había abrigado la nación al crearlos, lo que atribuyeron algunos críticos a diferencias de administración o a errores del gobierno, sin que faltase quien juzgaba imposible el buen éxito de tales instituciones por el estado de atraso en que se hallaban la población campesina.

También se señalaron como factores de poco éxito alcanzado en los primeros años de dichos bancos los siguientes:

- la carencia de capital
- los costos elevados de administración, dada la pequeña cuantía de los préstamos otorgados
- la constante vigilancia que había que ejercer sobre los préstamos; las dificultades de recuperación
- el descuido inicial del pequeño agricultor al dedicar la mayor parte de los fondos iniciales otorgados en crédito, generalmente de tipo comercial, a particulares que no podían considerarse como pequeños agricultores
- "la concesión de muchos créditos por razones de estado, más que para estimular la producción"
- "la falta de experiencia o el estrecho criterio de los funcionarios de los bancos, atribuible en parte a la intervención de la política en la selección de éstos".

⁸ Moore O., Ernest. La Evolución de las Instituciones Financieras en México. México, CEMLA, 1968. P. 413

Poco se ha podido hacer para corregir las anomalías y fallas que sigue arrastrando la banca de desarrollo. Como simple comentario, cabe mencionar el caso de Oscar Espinosa Villarreal, al cual se le acusa en la PGR por desvío de fondos durante su gestión al frente de Nacional Financiera. Un caso más que ilustra las fallas y anomalías que siguen gravitando sobre la banca de desarrollo es el de Roberto Diéguez y Saúl Trejo, últimos directores del Banco de Comercio Interior, los cuales llevaron a la quiebra a esta institución. Al primero se le acusa de adquirir equipo sofisticado con jugosas comisiones que jamás fueron investigados, y al segundo de practicar alegremente el nepotismo al emplear a familiares directos y políticos que dispararon la nómina laboral y de sueldos, con prestaciones crediticias en la adquisición de residencias y automóviles.

Es importante destacar, que casi desde su creación, la banca de desarrollo ha servido como instrumento político, ya que ha concedido créditos a los agricultores con influencia política –lo mismo a cooperativistas que a grandes productores industriales-, créditos que en ocasiones son de dudosa recuperación. Además, estos acreditados a menudo optan por redocumentar parcialmente sus deudas como un método para asegurar la continuidad del crédito en condiciones privilegiadas. En efecto, según el ex secretario de hacienda y ex embajador de México Jesús Silva Herzog:

La banca de desarrollo se manejó en el pasado, como instrumento político. Se entregaban créditos a aquel que apoyara las gestiones y actitudes del partido oficial. Había poca supervisión del otorgamiento del créditos y se utilizaba con fines políticos.

2. Factores que generan la crisis de Nafin

2.1 Banca de segundo piso

Los primeros años de la década de los ochenta constituyen para México un punto de inflexión en la política y estrategia de desarrollo del gobierno, así como en los patrones de funcionamiento de la economía. La gravedad de la crisis de esos años, que se revela en la insuficiencia de recursos para financiar no sólo sus necesidades de compra y compromisos financieros con el exterior, sino también en la incapacidad para financiar los programas gubernamentales, condujo a la aplicación de reformas estructurales y programas de ajuste con el objetivo de estabilizar la economía pero también de facilitar su inserción más dinámica en el entorno mundial.

Las reformas emprendidas revelan un auténtico cambio del modelo de desarrollo y del papel del Estado en la economía y que se explican por la necesidad de adaptar las nuevas estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del "modelo de sustitución de importaciones" y el avance del proceso de globalización de la economía mundial.

La reforma financiera comprendió entonces los siguientes aspectos:

- a) Liberalización financiera: sustitución de un sistema basado en la combinación de restricciones cuantitativas al crédito y tasa de interés reguladas, por otro en el cual la política monetaria se llevara a cabo principalmente a través de operaciones de mercado abierto, y en el cual se permitieran que las tasas de interés respondieran de manera rápida a los choques internos y externos.
- b) Innovación financiera: la creación de instrumentos que hicieran posible que la gente se protegiera contra la inflación y la incertidumbre cambiaria, y efectuar transferencias intergeneracionales e intertemporales de manera más eficiente.
- c) Fortalecimiento de los intermediarios financieros: adopción de medidas que permitieran a las instituciones financieras captar un mayor número posible de clientes y darles acceso a una variedad de servicios al menor costo posible, manteniendo al mismo tiempo su propia salud financiera.
- d) Privatización de la banca comercial.
- e) Financiamiento del déficit gubernamental: en lugar de sustituir el financiamiento a través de requisitos de reserva obligatoria por créditos del Banco Central, el gobierno debe financiarse mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en los mercados de crédito (mercado abierto).

La liberalización financiera se intensifica durante la administración de Salinas de Gortari no solo con el propósito de garantizar la entrada y salida eficiente del capital financiero y productivo sino también para detonar un elemento clave de un programa de shock para la recuperación de la economía mexicana. Como parte de esta modernización financiera se alienta, apoya y acelera la privatización de la banca comercial. En ese periodo se establecieron una serie de cambios institucionales y de desregulación hacia el interior del sistema financiero, así como la modificación de las estructuras jurídicas y administrativas de los distintos intermediarios financieros.

En el campo financiero, las reformas tienen como objetivo contribuir al funcionamiento eficiente del sistema, procurando la adecuación de las políticas y las instituciones al ritmo de la liberalización y la apertura de la economía, con la finalidad de que los intermediarios se constituyan en instrumentos confiables de movilización de recursos financieros dentro y fuera del país.

Para ello, se inició un proceso de redimensionamiento y reconversión del sector paraestatal, racionalizándolo de manera gradual y selectiva para volverlo más eficiente y competitivo. Este proceso siguió dos vertientes:

- ❑ La venta de aquellas empresas que no eran consideradas como estratégicas ni prioritarias, pero que el Estado mexicano había venido inercialmente acumulando en el área textil, de refrescos, de aparatos electrodomésticos y de autopartes.
- ❑ El inicio de un proceso dirigido a sanear financieramente y reconvertir productiva y comercialmente a aquellas empresas que seguían considerándose de vital importancia para el Estado.

En cuanto a la banca de desarrollo, se adoptaron medidas similares a las que se tomaron con relación a todas las empresas paraestatales, bajo el argumento de modernizar el sector, pero en el fondo solo se expresaba la crisis financiera por la que atravesaba como resultado de su exposición al doble riesgo financiero que se señaló previamente.

En la década de los ochenta, dicha banca de fomento transcurría por una gran penuria de recursos y el reto era adelgazarla, eliminarla o hacerla eficiente bajo los nuevos parámetros del neoliberalismo, es decir, cada empresa pública debería operar en términos de eficiencia empresarial por lo que habría que reducir sus costos, eliminar los subsidios y aumentar los márgenes de ganancia. Bajo esta tónica se liquidaron dos instituciones de banca (Banaci y Banpesca) y numerosos fideicomisos redundantes, se consolidaron algunas instituciones, como por ejemplo la integración del Fomex al Banco de Comercio Exterior y de los fideicomisos industriales a Nacional Financiera; se introdujeron mecanismos de racionalización reduciendo personal y sucursales; se racionalizaron los subsidios - prácticamente eliminándolos-, de tal manera que las instituciones tuvieran rentabilidad económica y operativa.

Una de las estrategias que se aplicó para modernizar a esta banca de fomento fue evitar que duplicara las actividades que se definían como propias de la banca comercial. Con el fin de que la intervención pública en los mercados de crédito fuera eficiente y a un bajo costo, se planteó la necesidad de que las operaciones de la banca de desarrollo fueran desde el segundo piso⁹ o de descuento. Al hacerlo, se pretendía un doble objetivo. Primero, canalizar créditos a sectores prioritarios desde el punto de vista de la autoridad. Segundo, coadyuvar a que dichos sectores entablaran una relación con la banca privada para así debilitar aquellos problemas de información que podían suscitar su falta de acceso al crédito de la banca privada.

Con esta sutil decisión se incorporó al quiebre financiero que ya venía arrastrando la banca de fomento; el quiebre operacional que le implicó transformarse en una banca de segundo piso, es decir en una banca alejada de la gestión de la operación bancaria con sus usuarios. Esta estrategia fue particularmente desastrosa para el baluarte de la banca de fomento, por ejemplo: a Nacional Financiera, le significó su quiebre operacional en la crisis bancaria de mediados de los noventa.¹⁰

⁹ Cabe destacar que el descuento es una operación que permite a una institución de crédito adquirir un documento que contiene una obligación de pago antes de su vencimiento, con lo que puede obtener una utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación. El descuento de créditos que efectúa la banca comercial con la banca de desarrollo permite que se reduzca el costo financiero de los proyectos apoyados, aprovechando la metodología avanzada (ingeniería financiera) de la primera en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión. De esta forma, la banca comercial decide qué proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de fomento, y ésta última instancia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros. Esta mecánica operativa bajo la cual las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final asumiendo únicamente el riesgo del banco comercial y éste es el que toma el riesgo del proyecto, se conoce con el nombre de operación de segundo piso.

¹⁰ Isaías Morales Nájjar, Cátedra "Finanzas Bancarias". Facultad de Economía, UNAM.

Es importante señalar que el mecanismo de promoción industrial más importante que aplicó el país después del “boom” de fomento industrial de los años cincuenta y sesenta, lo constituyó el conjunto de apoyos crediticios y de servicios a la micro, pequeña y mediana empresa que aplicó Nacional Financiera a partir de los setenta. A lo largo del tiempo, Nafin ha aplicado diversos mecanismos para canalizar recursos a las pequeñas y medianas empresas, que le valieron el reconocimiento nacional como uno de los esquemas básicos para la promoción de la industrialización del país dentro de los estratos empresariales más débiles de la economía mexicana. Estos programas de apoyo los diseñó e instrumentó Nacional Financiera para su aplicación directa a este grupo de empresas, pero con la nueva estrategia operacional de segundo piso, se llevó a Nacional Financiera a una situación de quiebre operacional al no poder hilar eficientemente (ciclo completo de: evaluación, asignación, otorgamiento, seguimiento, control y recuperación de los recursos prestados) su red de operación bancaria, especialmente la crediticia.¹¹

Antes de proceder a analizar esta estrategia, es conveniente una breve reseña del funcionamiento de Nacional Financiera desde su creación hasta la fecha con el propósito de tener claro su funcionamiento.

Evolución histórica de Nacional Financiera

- **Primera etapa (1934-1940).** Nacional Financiera tenía como propósito fundamental, promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia actividades productivas, propiciando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía por parte del gobierno. En 1937, inicia la colocación de los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte de un proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales.
- **Segunda etapa (1940-1945).** Hacia 1940, dos inquietudes eran apremiantes en la política económica del gobierno de México: la industrialización del país y la creación de un mecanismo eficaz para movilizar masivamente el ahorro hacia la promoción de la inversión productiva. Para ello, se dota a Nacional Financiera de una nueva ley orgánica, expedida el 30 de diciembre de 1940, que la define como banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias.
- **Tercera etapa (1945-1980).** Al adoptarse el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, Nacional Financiera comienza a madurar una serie de proyectos industriales que darían por resultado la creación de importantes empresas estratégicas para el desarrollo económico del país. El apoyo fundamental se orientó hacia múltiples sectores básicos, no sólo de carácter financiero, sino también de asesoría, formulación y evaluación de proyectos, selección de tecnología, puesta en marcha, operación y venta de grandes proyectos y empresas industriales. Modificó y diversificó sus instrumentos de captación y participó en la creación del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores y del Fondo México, para captar capitales de riesgo extranjero.

¹¹ Isaías Morales Nájjar. Cátedra “Finanzas Bancarias”, Facultad de Economía, UNAM. Ciudad Universitaria, Junio del 2004

En su papel de agente financiero del Gobierno Federal, contrató líneas de crédito en el mercado internacional de capitales en condiciones ventajosas para el país, en términos de plazos, años de gracia y tasas de interés.

La actividad fiduciaria de Nafin se inicia en 1953, en este campo realizó importantes actividades a favor de áreas y agentes productivos marginados o bien considerados como estratégicos.

Dentro de la actividad bursátil puso en marcha un novedoso instrumento denominado Fondo Neutro para la Inversión Extranjera, cuyo propósito es hacer posible que los extranjeros puedan adquirir acciones preferenciales de compañías mexicanas registradas en la Bolsa Mexicana de Valores.

- **Cuarta etapa (1980-1988)** Nafin continuó realizando un importante papel como banca de desarrollo al sanear las finanzas de algunas empresas estratégicas de la economía nacional. Orientó gran parte de sus recursos y capacidad administrativa a la rehabilitación de aquellas empresas cuya conservación era fundamental para preservar la planta productiva y el empleo (ingeniería financiera) en forma tal que una vez superada la crisis, continuaran desempeñando su importante papel dentro de la economía nacional.
- **Etapa actual.** Nacional Financiera ha enfocado sus esfuerzos para ajustar sus políticas y diseñar nuevos esquemas e instrumentos, con el fin de apoyar de manera efectiva las necesidades de la industria y, en particular, fomentar la integración de las micro, pequeñas y medianas empresa a los grandes consorcios.

A partir del cambio estructural, que por cierto no implicó la diagnosis y evaluación de lo que faltaba por realizar en el camino de la industrialización del país, la función de fomento se concentró en el impulso y respaldo de las acciones empresariales que contribuyen a las siguientes prioridades:

1. Incremento en la competitividad de la planta industrial.
2. Creación de fuentes permanentes de empleo productivo, sobre todo en los estratos de la población de bajos ingresos.
3. Aumento en la oferta de bienes de consumo básico.
4. Reordenar la distribución geográfica de la actividad industrial atenuando su concentración en las principales áreas urbanas.
5. La reducción de los efectos contaminantes de la producción, así como el consumo de agua y energía.
6. Fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico independientes.

Los puntos 1, 4 y 6 son propuestas interesantes si se les reflexiona en función de una clara y profunda política de industrialización, siempre y cuando esta hubiese existido. Empero esta política industrial no existía pues es el nuevo enfoque de los gobiernos neoliberales en la materia lo expresó con todo claridad el entonces secretario de economía e industria, Jaime Serra Puche, cuando señalaba que la mejor política industrial era la que no existía. La lectura de las seis propuestas anteriores más bien operaba bajo la lupa de la microeconomía: dar énfasis a la empresa como motor del crecimiento antes que a la macroeconomía con gestión de apoyo público, y para el caso de Nafin, significó dirigir sus esfuerzos al apoyo de las micro y pequeñas empresas como entidades atomizadas, aisladas y sin ningún haz de armonía industrial entre las diversas acciones bancarias de la institución (como referencia bibliográfica: Isaías Morales Nájar. Cátedra "Finanzas Bancarias", Facultad de Economía, UNAM. Ciudad Universitaria, Junio del 2004).

Para lograr estos objetivos se decidió transformar la función crediticia, adoptándose en abril de 1989 los siguientes objetivos:

- a. suspender la operación de primer piso, para ofrecer los apoyos a través del sistema financiero nacional y operar desde el segundo piso;
- b. fusionar los programas¹² y esquemas de apoyo financiero que ofrecían Fogain y Fonei, preservando su propia identidad y evitando la confusión o desorientación de los usuarios y de los intermediarios financieros;
- c. transferir los recursos crediticios asignados al apoyo del sector público, para ser canalizados a empresas del sector privado y social;
- d. reducir los refinanciamientos, reestructuraciones y condonaciones a los casos estrictamente necesarios y justificados;
- e. ajustar la estructura del personal a las nuevas condiciones de la institución.

Estas medidas permitieron que en 1989 Nafin lograra un cambio sustantivo en sus actividades convirtiéndose en banca de segundo piso. Este cambio estructural da muestra de la intención de focalizar el apoyo crediticio a favor de la micro y pequeña empresa, introduciendo innovaciones financieras que asignan a esta institución otro papel en la promoción industrial.

¹² Nafin fusionó e incorporó los seis fondos de fomento que brindaban atención a las micro, pequeñas y medianas empresas: Micro y pequeña empresa (Promyp); modernización; infraestructura industrial; desarrollo tecnológico; mejoramiento del medio ambiente y estudios y asesorías.

2.2. La ausencia de política industrial y la ruptura de las cadenas productivas.

Durante la época de aplicación del modelo de sustitución de importaciones, la política consistió básicamente en otorgar protección a los productores nacionales por medio de restricciones cuantitativas a la importación (a través de permisos a la importación).

En este esquema no se definieron áreas específicas de inversión, se utilizó un concepto más genérico, el de industrias "nuevas y necesarias" (Ley de Industrias Nuevas y Necesarias), en donde se especificaba en términos amplios cuales eran las industrias que se podrían apegar a esta legislación. El gobierno apoyó a estas industrias por medio de subsidios, tasas de interés preferenciales, un amplio esquema de protección y la construcción de infraestructura.

En este tenor, el enfoque de la política de industrialización consistió en asegurar la demanda para los inversionistas por medio de restricciones cuantitativas que alentaron un mercado objetivo, y en reducir los costos de operación a través de los subsidios y la construcción de infraestructura. Desde el punto de vista de los empresarios, esta política fue muy redituable: las restricciones cuantitativas les permitían fijar los precios por encima del nivel internacional ofertando productos con menor calidad, mientras de manera simultánea los costos se reducían gracias a los subsidios gubernamentales. El planteamiento era que niveles superiores generarían una mayor inversión, lo cual induciría una mayor integración. Sin embargo, el modelo no funcionó según lo previsto.

Un sistema de precios más elevados provocó la concentración del ingreso induciendo el consumo de ganancias, obstaculizó el desarrollo de las economías de escala, e incrementó los costos de producción. Como el tamaño del mercado no creció al nivel esperado, los subsidios gubernamentales incrementaron el consumo de las utilidades y el monto del déficit gubernamental se elevó para mantener la demanda agregada a niveles compatibles con las metas de crecimiento, puesto que la inversión privada no creció a los niveles que se esperaba. En esta primera etapa no se consideró dentro de la legislación a las empresas por su tamaño, por lo que la promoción de la pequeña y mediana empresa estuvo a cargo de la banca de desarrollo, principalmente Nacional Financiera.

Durante los setenta, la política de sustitución de importaciones se modificó como resultado del incremento de los recursos financieros derivados del auge petrolero y fue precisamente en este periodo que se publicaron los primeros "programas industriales" (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1978 – 1982) con el objeto de promover el desarrollo sectorial. Como se esperaba, los recursos adicionales del petróleo indujeron mayores inversiones, incrementándose la capacidad industrial.¹³ Una de las fallas del esquema de sustitución de importaciones en esta etapa fue que derivó en el uso excesivo de divisas en vez de inducir una mayor integración interna o un mayor nivel de exportación, ocasionando un incremento insostenible en el déficit de la balanza de pagos.

¹³ Las ramas industriales más dinámicas en este periodo fueron: maquinaria y equipo (10.25%), maquinaria eléctrica y electrodomésticos (10.12%), equipo de transporte (9.91%), productos de caucho y de plástico (9.93%), industria química (9.24%), papel (7.48%) y muebles no metálicos (7.27%).

Cuando se presenta la crisis de financiamiento de la balanza de pagos la política económica cambió de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción de exportaciones, por lo que en materia comercial se opta por la desaparición de subsidios y la sustitución del régimen de protección de permisos previos por tarifas.

Al iniciarse los noventa, se publicó un nuevo programa industrial (Programa de Modernización Industrial y de Comercio Exterior 1990–1994), cuyos objetivos primordiales son:

- promover el crecimiento de la industria a través de un sector exportador competitivo;
- lograr un desarrollo industrial más equilibrado por medio de una mejor utilización de los recursos regionales;
- aumentar el empleo en la industria y el bienestar de los consumidores; y
- apoyar al sector exportador.

El interés gubernamental de promover a la pequeña y mediana empresa, se inicia en 1985 cuando se anuncia un programa para promoverla.¹⁴ Los objetivos específicos del programa fueron los siguientes:

- ❖ Incrementar el promedio de eficiencia en las pequeñas y medianas empresas mediante una utilización más adecuada de los factores de producción y una mayor calidad de estructura y sistemas operativos.
- ❖ Mejorar la adquisición de insumos intermedios, maquinaria y equipo, recursos financieros y otros servicios de las pequeñas y medianas empresas para incrementar su integración eficiente al mercado interno y al de exportación.

En 1988 se consideró que el apoyo debería centrarse en la microindustria, para lo cual se publicó una ley en la materia,¹⁵ cuyos principales objetivos consistían en simplificar los procedimientos administrativos para permitir la creación de microindustrias y en establecer estímulos económicos para su creación.

Esta tendencia de buscar apoyo para la pequeña y microindustria se enfatiza en el Programa de Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana dado a conocer a mediados de 1991, en donde se señala que las “empresas clasificadas como microindustria e industria pequeña tendrán preferencia para el otorgamiento de los apoyos contenidos en este programa, independientemente de la actividad que realicen”. **De esta forma se pasa de una política generalizada a una de focalización.**

2.3 Euforia financiera y cartera vencida

Las devaluaciones (1954, 1976 y 1982) produjeron un problema serio para el sector público mexicano así como para la banca de fomento en especial, ya que casi todas las obligaciones externas de ésta fueron denominadas en moneda extranjera mientras sus activos lo fueron en pesos, lo cual implicó que dicha banca llevara todo el riesgo, y en última instancia el costo de las devaluaciones. En otras

¹⁴ Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, 30 de abril de 1985

¹⁵ Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, 1988

palabras, al contratar estas instituciones deuda en dólares, asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de la época de la estabilidad, y canalizar (en la mayoría de los casos) créditos en pesos, sufrieron graves quebrantos.

Éste fue uno de los primeros factores que influyó en la crisis de la banca de fomento.

En general, la banca de desarrollo ha buscado estimular los sectores prioritarios a través de préstamos ofrecidos a tasa de interés más bajas que las del mercado, particularmente cuando se incluyen los costos de estudio de preinversión y los servicios ofrecidos al prestatario. Este procedimiento requiere que se asigne el crédito por algún método no muy relacionado con la disciplina del mercado. En algunos casos da por resultado que se otorguen préstamos de dudoso cumplimiento o a grupos favorecidos políticamente, mientras que en otras circunstancias se otorgan para actividades de escaso riesgo y con elevadas garantías.

Comúnmente, los bancos de desarrollo suelen ser objeto de críticas, dirigidas principalmente a su desnaturalización bancaria, es decir, suele argumentarse que con el tiempo tales instituciones fueron ignorando las normas más elementales de la administración financiera y se convirtieron en organismos gubernamentales, con planes crediticios semejantes a los programas de gasto público. Al respecto Ramasubbu, del Banco de Mundial escribe:¹⁶

Durante muchos años, en varios países de América Latina han funcionado instituciones bancarias de desarrollo especializadas, muchas de ellas destinadas exclusivamente a financiar sólo a pequeños agricultores [...] Esas instituciones fueron creadas principalmente para satisfacer las necesidades de crédito de los agricultores, a fin de compensarlos por las condiciones desfavorables que afrontaban [...] Se consideró que el crédito no institucional era inadecuado y que los bancos privados no estaban habilitados para ese objetivo, por lo menos a corto plazo. Por consiguiente, el objetivo fue crear instituciones que pudieran adaptar sus políticas operativas, requisitos y procedimientos a las circunstancias de los agricultores que acudiesen a solicitar préstamos, a la vez que se subrayaban los aspectos del crédito relativos al desarrollo. Como estas instituciones contaban con recursos limitados, se vieron casi siempre obligados a racionar los fondos, otorgando préstamos a una clientela restringida o bien a conceder, por motivos políticos, préstamos pequeños, insuficientes a un gran número de agricultores. En los primeros años de su labor, a estas instituciones pareció preocuparles más la expansión cuantitativa de las operaciones, en cumplimiento de los programas de gobierno, que la dimensión cualitativa de las mismas. Sus problemas se vieron agravados por la aplicación poco rigurosa de las medidas de supervisión y recuperación de los préstamos, una vez más por motivos políticos. Los resultantes atrasos de los pagos amenazaron primero su liquidez y luego su solvencia, y perpetuaron su dependencia del respaldo del gobierno.

¹⁶ Citado por el CEMLA en *El crédito agrícola en América Latina: una revisión de las experiencias recientes*, México, CEMLA, 1985, p. 72

Los casos de los bancos de fomento agrícolas, como Banrural en el caso de México, no dejan de ser extensivos para otros bancos cuando se precisa que plantearon la derrama de recursos en función de programas gubernamentales antes que por la evaluación cualitativa de la operación.

En el caso de Nafin, durante 1989-1994 en plena euforia del Neoliberalismo en el llamado periodo salinista, se recurrió a una extraordinaria práctica de préstamos a la micro y pequeña empresa como parte de la estrategia gubernamental sin considerar la calidad del prestatario, sobre todo cuando Nafin ya operaba como banco de segundo piso y no tenía capacidad de gestión de la operación bancaria. El propósito Salinista fue inducir un alto gasto público no por la vía tradicional de elevar el gasto de las instituciones gubernamentales –que estaban bajo la mira del FMI y del Banco Mundial- sino de las instituciones de fomento que no eran contempladas en los estudios de evaluación de la salud financiera del sector público (Nafin, Banobras y Bancomext). A la luz del presupuesto, Salinas mostraba un déficit manejable y tolerable para los organismos financieros internacionales y la banca privada mundial. Por supuesto, esta salud financiera del sector central se realizaba con el sacrificio financiero de la banca de fomento, y de su credibilidad.¹⁷

Hoy en día poco se ha podido hacer para corregir las anomalías y fallas que sigue arrastrando la banca de desarrollo. Cabe mencionar el caso de Oscar Espinosa Villarreal, al cual se le acusa en la Procuraduría General de la República por presunto desvío de fondos durante su gestión al frente de Nacional Financiera. Espinosa Villarreal fue investigado por un quebranto en Nafin de más de 20 000 millones de pesos en por lo menos 317 uniones de crédito, además de 10 000 millones más en otros desvíos. Al respecto, Alfonso Ramírez Cuellar, secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados consideró que “el presunto quebranto patrimonial contra Nafin se ha convertido en un problema de Estado, y no debe interrumpirse el curso legal de la denuncia”.¹⁸

De los activos de Nafin tras la crisis de 1994 se separaron aquellos no recuperables por la institución y se colocaron en el Fiderca.¹⁹ En junio de 1999 se consideró prácticamente irrecuperable un monto de 4 000 millones de pesos y las cuentas fueron canalizadas al Fideicomiso de Liquidación (Fideliq).

La ruta que siguió todo el proceso fue la siguiente:

- El 30 de diciembre de 1996, Nafin otorgó al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (Fideliq) un crédito simple por la cantidad de 20,788 millones de pesos, cuyo destino por instrucciones de la Secretaria de Hacienda fue adquirir los derechos fideicomisarios de Fiderca. En ese financiamiento se estableció el carácter obligado solidario y avalista de la SHCP ante Nafin.

¹⁷ Isaías Morales Nájjar. Cátedra “Finanzas Bancarias”, Facultad de Economía, UNAM. Ciudad Universitaria, Junio del 2004

¹⁸ Diario Reforma, 12 de febrero de 1998.

¹⁹ Fideicomiso de recuperación de cartera creado por Nafin en 1997, a efecto de enajenar a dicho fideicomiso la cartera derivada de los créditos otorgados a las uniones de crédito y que no pudieron pagar. Logró cobrar unos 4 000 millones de pesos y promovió juicios por otros 4 000 millones realizados en 36 operaciones, entre las cuales se encuentran las de Luis Yáñez, ex esposo de Adriana Salinas de Gortari.

- ❑ Posteriormente, el 16 de octubre de 2000, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento acordó el pago anticipado del crédito citado, a cargo del Fideliq, cuyo saldo ascendía al 30 de octubre a la de 49 596 millones de pesos.
- ❑ En virtud de lo anterior, el citado contrato de crédito simple fue modificado el 25 de octubre de 2000 y como consecuencia el gobierno federal, por conducto del Fideliq, pagó la cantidad de 5 000 millones de pesos a Nafin provenientes de Fira, con papel emitido por Banca Cremi y Banco Unión.
- ❑ El remanente fue cubierto directamente por el gobierno federal, que pagó a Nafin el saldo del crédito más el monto de intereses por la cantidad de 44 596 millones de pesos derivado de la instrucción girada por el entonces secretario de Hacienda, José Ángel Murria.
- ❑ Para efecto de lo anterior, el 30 de octubre Nafin otorgó un nuevo crédito simple por 40 000 millones de pesos por conducto de la Secretaria de Hacienda, dentro de un mecanismo de liquidación anticipada. Esa misma fecha Fideliq cede a Nafin sus derechos fideicomisarios afectados al patrimonio del Fiderca, a través de un contrato celebrado entre las partes, por 100 millones de pesos, cantidad que fue enterada a la Tesorería de la Federación.
- ❑ Ramírez Cuellar consideró que el Fideliq es una especie de banco malo, porque concentra buena parte de la cartera incobrable y el quebranto de varios bancos, en el que aparentemente se *limpió* a estas instituciones, “aunque el crecimiento de la cartera vencida de Nafin, Banrural, Banjército y Bancomext siga creciendo y se agudice, además del concepto de pasivos laborales, producto de las jubilaciones prematuras de muchísimos funcionarios).²⁰

Este manejo de los recursos crediticios de Nafin se realizó siguiendo el tradicional esquema de fondeo de los años setenta, pues la institución siguió contratando recursos del exterior para colocarlos en pesos. Al respecto, siguió afrontado el riesgo financiero, el cual se detonó con la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994. Lo novedoso del caso fue que ocurrió, primero, bajo dos gobiernos de corte neoliberal –aparentemente no populistas- segundo, cuando la institución se transformó en banca de segundo piso que no podía gestionar directamente sus operaciones bancarias, incurrió en un grave riesgo operacional.

Esta diagnosis revela no una banca de fomento ineficiente de suyo sino el mal manejo gubernamental de una institución al seguir estrategias financieras incorrectas pero también al inducirla a brindar financiamiento masivo para demostrar el triunfalismo gubernamental sin considerar las prácticas bancarias adecuadas de evaluación del usuario.

²⁰ www.jornada.unam.mx octubre 2002.

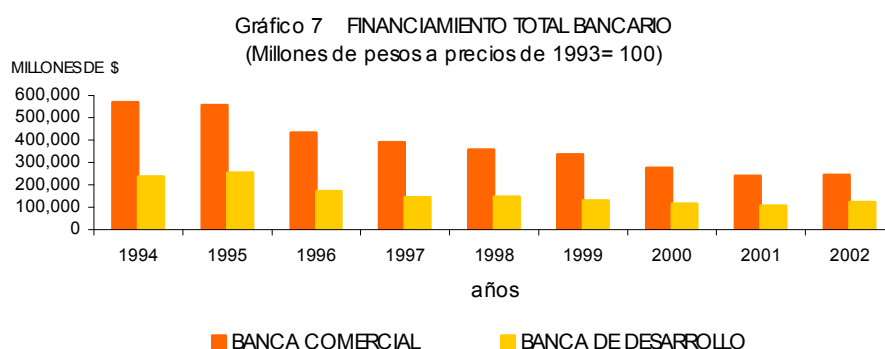
3. Situación actual: Nafin hacia la MIPYME

El espíritu inicial y actual que impulsa al Estado a participar en el otorgamiento del crédito es la presunción de que existe imperfección en los mercados de capital, que impiden que ciertos sectores con proyectos socialmente rentables reciban crédito o provocan que sólo tengan acceso al mismo en condiciones muy desfavorables.²¹

La banca de desarrollo en nuestro país fue creada en sus inicios como institución proveedora de servicios financieros a sectores y sujetos de crédito, cuya incapacidad para acceder al mercado financiero se debía básicamente a su aparente insolvencia como agente crediticio, de tal suerte que este tipo de instituciones procuraba atender aquellos sectores desprotegidos por el sistema financiero, pero con una amplia necesidad de obtener recursos que le permitieran desarrollarse.

En este sentido los bancos de desarrollo se dieron a la tarea de promover la formación de empresas para apoyar ciertos sectores, realizando para ello inversiones prioritarias de alto riesgo y de gran escala no consideradas por la banca comercial.

Con la crisis de finales de 1994 que afrontó la economía mexicana, la actividad financiera del país enfrentó problemas concernientes a la actividad bancaria. De acuerdo con información del Banco de México, el crédito total otorgado por la banca tuvo una fuerte contracción durante el periodo 1994-2000. En términos reales, la reducción del financiamiento total fue de un promedio de -11% y en el sector privado de -13% durante este periodo. Según la propia institución, esta situación se ha venido reflejando por las tasas de interés empleadas por las diferentes instituciones financieras y por la actitud negativa de la banca al conceder los créditos, orillando a que tanto personas físicas como morales recurran a fuentes alternas de financiamiento.



Fuente: Banco de México

Una encuesta reciente del Banco de México (primer trimestre del 2000), sobre la evaluación del crédito, muestran que del 100% del financiamiento que reciben las empresas, casi 50% viene de proveedores; en segundo lugar de la banca comercial (24.3%), de la banca extranjera (7.8%) y de la banca de desarrollo sólo el 1.7%.

²¹ ORTIZ, Guillermo, La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización de México, FCE, México, 1994

En otras palabras, la banca comercial solo cubre menos de una cuarta parte del financiamiento que requieren las empresas para su operación y desarrollo y la mitad del financiamiento lo hacen a través de proveedores del propio sistema productivo y no de la banca, lo cual establece un límite natural respecto al costo y alcance del financiamiento para poder promover empresas competitivas.

Debido a la astringencia crediticia que enfrentan las empresas mexicanas, en particular las micro, pequeñas y medianas, se buscan fuentes alternativas de financiamiento como son los proveedores.

Cuadro 9 PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO (2000)	
	Mipymes
Proveedores	60.7%
Bancos Comerciales	18.7%
Bancos extranjeros	2.2%
Banca de Desarrollo	1.9%

Fuente: BANXICO. Encuesta de Valuación coyuntural del Mercado Crediticio

Cuadro 10 RAZONES DE LA FALTA DE CRÉDITO BANCARIO (2000)	
Altas tasas de interés	31.2%
Problemas de demanda por sus productos	3.8%
Rechazo de la banca	26.1%
Incertidumbre sobre la situación económica	15.0%
Problemas de reestructuración financiera y cartera vencida	16.1%
Problemas para competir en el mercado	5.4%
otras	2.4%

Fuente: BANXICO. Encuesta de Valuación coyuntural del Mercado Crediticio

Como puede observarse, el grueso de la actividad bancaria se centra no en el financiamiento de mediano y largo plazo, sino en el crédito a proveedores, es decir el financiamiento de corto plazo, así como en el otorgamiento de garantías. Asimismo, se atisba la posibilidad de orientarse al crédito a la microindustria, consolidando el enfoque de los últimos gobiernos neoliberales de atomizar el crédito, de asignarlo bajo un horizonte microeconómico y no macroeconómico, y totalmente aislarlo de cualquier acción sinérgica que convalide un programa de fomento industrial en el país, incluso a nivel de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Conforme con información de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI); actualmente el Gobierno Federal ofrece 134 programas de apoyo a las Mipymes de las cuales se atienden diferentes problemas y áreas de la empresa.

Cuadro 11 CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS POR DEPENDENCIA RESPONSABLE	
SECRETARIA DE ECONOMIA	34
BANCOMEXT	21
NAFIN	19
CONACYT	7
SAGARPA	6
SEMARNAT	13
STPS	5
SEP	4
SEDESOL	4
SHCP	18
SECODAM	3

Cuadro 12 CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS POR TIPO DE APOYO	
Apoyos y estímulos fiscales	24
Apoyo a las actividades exclusivas de las dependencias y entidades	22
Sistemas de información	1
Servicios de orientación y concentración interinstitucional	12
Capacitación, asistencia técnica y consultoría empresarial	28
Créditos, capital de riesgo y subsidios	14
Créditos y servicios financieros que otorga la banca de desarrollo	25
Desarrollo regional y encadenamiento productivo	8

Nacional Financiera. Conforme a cifras estimadas por la Secretaría de Hacienda, Nafin canalizó recursos crediticios por 7 544 millones de pesos (a precios de 1993) en 1995, de los cuales 76.4% se destinó al sector industrial -en este sentido el interés de Nafin se concentró en las actividades manufactureras que en ese momento eran prioritarias: cuero-calzado, textiles-confección, fabricación de muebles de madera, juguetes y artículos deportivos, entre otros- además procuraba seguir avanzando en el desarrollo regional a la par de los sectores comercial y de servicios -canalizaba el 12.7% al sector servicios y al 10.8% al comercio -. La política de financiamiento a la planta productiva dio prioridad a las empresas industriales manufactureras, mediante apoyos a las micro, pequeñas y medianas empresas en los estados de menor desarrollo relativo, a fin de contribuir a la integración de las cadenas productivas. Ello fue motivo, para que Nafin operando como banca de segundo piso, se planteara la necesidad de estimular el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la banca comercial, creando un esquema de garantía automática.

Este mecanismo garantizaba al intermediario hasta el 50 por ciento del financiamiento otorgado. De esta manera, observamos un incremento promedio en la canalización del crédito de un 24% a partir de 1998 hasta el 2000.

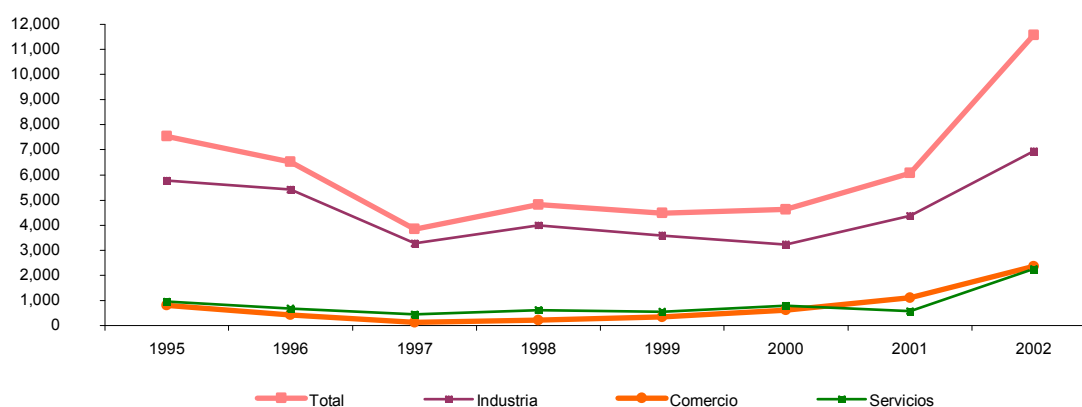
Cuadro 13 Crédito otorgado por Nafin al sector Privado 1/

Año	Total	Sector industrial					Sector comercio	Sector servicios
		Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande		
<i>Flujos anuales</i>								
<i>En millones de pesos 1993=100</i>								
1995	7,544	5,767	406	916	684	3,761	816	962
1996	6,522	5,408	290	883	705	3,530	434	680
1997	3,843	3,270	137	775	412	1,945	134	440
1998	4,821	4,001	152	764	614	2,471	209	611
1999	4,478	3,600	1,183	658	625	1,135	332	546
2000	4,628	3,225	1,152	758	766	548	608	795
2001	6,071	4,377	1,192	875	656	1,654	1,112	582
2002	11,565	6,937	1,638	2,192	1,535	1,572	2,367	2,261
<i>Empresas apoyadas</i>								
1995	36,941	18,376	14,413	3,573	219	171	10,693	7,872
1996	11,391	4,464	3,359	894	118	93	4,144	2,783
1997	7,094	4,322	2,708	1,204	261	149	1,457	1,315
1998	7,292	5,554	3,594	1,429	354	177	763	975
1999	6,823	4,933	3,819	756	279	79	876	1,014
2000	7,857	5,795	4,797	625	309	64	975	1,087
2001	8,226	6,063	5,102	571	314	76	1,199	964
2002	47,277	26,481	22,248	3,608	502	123	18,841	1,955

1/ Se refiere a los créditos de segundo piso otorgados al sector privado. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 8 CRÉDITO OTORGADO POR NAFIN
(millones de pesos 1993)



Es importante destacar que Nacional Financiera como banca de desarrollo fue aumentado su participación en el otorgamiento al crédito total, ya que de 1995 a 1999 sólo el 3.2% del crédito total otorgado por la banca de desarrollo se canalizó a través de esta institución y del 2000 al 2002 ya canalizaba 6.3%.

Por otro lado, la estructura del crédito otorgado por parte de Nafin a los diversos sectores presentó cambios importantes; el crédito al sector industrial redujo su participación en seis puntos porcentuales del total otorgado, mientras que sectores como comercio y servicios mostraron una participación favorable al respecto.

Gráfico 9 CRÉDITO OTORGADO PORNAFIN AL SECTOR PRIVADO 1995 (estructura porcentual)

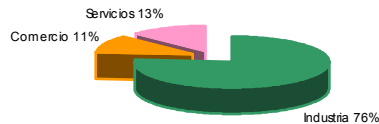
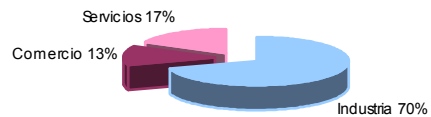


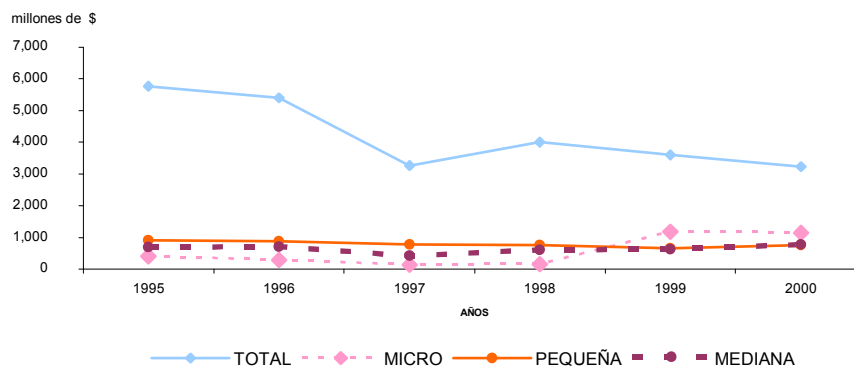
Gráfico 10 CRÉDITO OTORGADO PORNAFIN AL SECTOR PRIVADO 2000 (estructura porcentual)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En base a información publicada por la Secretaría de Economía de las unidades productivas del sector industrial que recibieron apoyos en el 2000 las micro empresas representaron 82.8%, es decir 4.4% más que su participación en 1995, las empresas pequeñas concentraron 10.8% y las medianas 5.3%. Es importante recordar que las Mipymes constituyen un sector estratégico para el desarrollo económico y social del país ya que contribuyen con el 40% de la inversión y el PIB nacionales y generan el 64% de los empleos; y que únicamente el 21% del financiamiento total a este sector lo proporciona la banca de desarrollo con un 3% y la banca comercial con el 18%.

Gráfico 11 CRÉDITO OTORGADO PORNAFIN AL SECTOR INDUSTRIAL (millones de pesos 1993= 100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por otro lado, de las actividades fiduciarias durante este sexenio no se encontró un fideicomiso o fondo de relevancia instituido por Nafin, sin embargo sigue considerándose el agente financiero de México en actividades fiduciarias relacionadas con el mercado bursátil, la industria, la inversión extranjera y el sector servicios.

Por otro lado uno de sus servicios; el de valuación registra promoción mediante programas, visitas directas a organizaciones, cámaras, asociaciones industriales y dependencias gubernamentales.

Cabe recordar, sin embargo, que de acuerdo con el Pronafide, el sistema financiero debía fortalecerse y modernizarse; al respecto se perseveró en la revisión del marco regulatorio, al tiempo que mejoraron la autorregulación, la regulación prudencial y la supervisión. Con lo anterior se pretendía alcanzar una mayor eficiencia en los procesos de intermediación financiera y contribuiría a eliminar prácticas ilícitas que se venían presentando en sexenios anteriores. Al respecto Nafin empezó a ofrecer programas que le permiten al empresario apoyarse de forma didáctica en cursos de capacitación empresarial (por ejemplo: crédito para ti), mostrándole de manera general los fundamentos del proceso de análisis de crédito, mediante talleres prácticos con empresarios, a fin de fomentar la cultura crediticia, por la responsabilidad que se contrae al solicitar recursos crediticios de terceros.

Según una encuesta reciente del Banco de México ²² el financiamiento de la banca comercial al sector privado registra una reducción de 60% en lo que va del sexenio, y más del financiamiento total de las empresas proviene de empresas proveedoras filiales.

Ante este panorama, Nafin ha instrumentado fórmulas imaginativas para responder de manera oportuna a las necesidades del sector productivo, mediante la innovación de esquemas y productos, como las garantías y los créditos a tasa fija. Con las primeras, el respaldo de Nafin de hasta el 70% del crédito está logrando reabrir el acceso de las empresas pequeñas y medianas al financiamiento de la banca comercial. Más aún, a través de los nuevos programas de garantías complementarias, establecidos con los gobierno y bancos comerciales de entidades federativas como Puebla, Sonora, Tamaulipas y el Estado de México, el porcentaje de los créditos está asegurado en 70%, ya que Nafin aporta el 50% y los gobiernos de los estados el 20% restante, con lo que se fomenta y facilita aún más el crédito bancario a las Mipymes.

Las garantías reclamadas eventualmente por los bancos no rebasan al 2% de los 11 mil 100 créditos que se han concebido bajo este programa, y el monto promedio del financiamiento individual garantizados es del orden de 650 mil pesos, indicador de que realmente se está fomentando a pequeños negocios.

Otro programa de Nafin en apoyo a la competitividad empresarial es el de créditos a tasa fija, que aporta a las Mipymes un marco de certidumbre y la posibilidad de planear inversiones y flujos de pago en el mediano y largo plazos. En vista de sus créditos hasta 10 años y los montos máximos por empresa a 28 millones de pesos, permitiendo su utilización incluso para la reestructuración de pasivos y carteras vencidas.

²² Banco de México, Encuestas de evaluación coyuntural del mercado crediticio, primer trimestre del 2000; Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Cartera de Crédito", Boletín estadístico de la banca múltiple, diciembre, 1998, pp.33-35

4. Hacia una nueva redefinición

En la actualidad las instituciones financieras de desarrollo deben atender objetivos que tienen una proyección macroeconómica y satisfacer, al mismo tiempo, condiciones de carácter microeconómico. Los primeros, para la selección de proyectos con un impacto apreciable para el desarrollo económico y social, los segundos para contar con un respaldo adecuado frente a los riesgos que asumen en sus operaciones activas y mantener niveles de solvencia que les permitan la continuidad de su función, asimismo, calificar como sujetos de crédito en los mercados financieros nacionales e internacionales. Por ello, ha quedado atrás el papel de la banca de fomento como instrumento de distribución de subsidios a través de las tasas de interés.

En tal sentido, la condición de eficiencia de los bancos de desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función social o institucional así como empresarial. La eficiencia institucional de estos bancos se relaciona con aspectos tales como: la capacidad de proporcionar acceso al crédito a sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial; la influencia que puede ejercer el banco en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones y la generación de empleo; la contribución para promover la innovación y adaptación tecnológica; la promoción del desarrollo empresarial; los servicios complementarios del crédito, entre otros. Respecto a la eficiencia operacional o empresarial de los bancos de fomento, ésta se expresa a través de patrones similares a los que cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar, la banca de desarrollo adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria.

Los cambios observados por la banca de fomento durante los últimos años, están definiendo un nuevo perfil para estas instituciones, que consiste en la mayor acentuación de su carácter bancario, en reemplazo de una orientación casi exclusiva hacia la atención de sus fines de desarrollo. En este proceso de cambio, claramente se pueden identificar varios elementos, como son:

- La diversificación de las operaciones
- El desarrollo de nuevas formas e instrumentos de captación de recursos
- Una mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar, adoptando criterios estrictos en su evaluación
- Una supervisión más efectiva en la marcha de las operaciones
- Un monitoreo más cuidadoso del riesgo en sus distintas manifestaciones
- El seguimiento de la evolución de la economía, sobre todo en aquellos sectores y segmentos en los que la concentración de las actividades del banco es mayor
- La mayor aproximación al mercado de capitales
- La búsqueda de un equilibrio adecuado entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente
- La especialización interna de sus funciones y el ajuste de la estructura organizacional

Definir con absoluta claridad la misión que debiese tener la banca de fomento en el marco de la estrategia global de desarrollo de un país resulta sin duda de fundamental y trascendente importancia. Para el caso de México, a los bancos de fomento se les ha llegado a delinear su misión.

Como las instituciones cuyo propósito fundamental es promover y fomentar el desarrollo en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial, así como apoyar programas y actividades con largos periodos de maduración o que requieran de montos importantes de su inversión inicial. Lo cierto es que cualquier definición que adopte acerca de la misión de la banca de desarrollo, en última instancia ésta es un instrumento de política, cuya eficacia y justificación dependen precisamente de su efectiva contribución al cumplimiento de los objetivos de la política económica y social.

Al respecto, ALIDE señala que:

Las instituciones financieras de desarrollo latinoamericanas deberán asumir un carácter activo dentro de las políticas de financiamiento del desarrollo que demandará el mantenimiento de una estrecha vinculación con los niveles de gobierno de sus países, influyendo positivamente en el diseño de las políticas económico-financieras y contribuyendo de manera eficaz a su cumplimiento. Todo lo cual demandará también una redefinición del concepto de fomento, así como de sus instrumentos y modalidades de operación. Así, el crédito de fomento deberá entenderse como mecanismo de transferencia oportuna y suficiente orientada hacia los sectores prioritarios de la economía, no atendidos por la banca comercial, a tasas que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, a plazos de mediana y larga duración, y que estén acompañados, en la medida necesaria de servicios complementarios al financiamiento.

La banca de desarrollo en México, debemos reconocer, ha pasado por diversas etapas que en ocasiones la han concebido como un ente que permite ser la solución de la gran mayoría de los problemas de desarrollo y, en otras, como el peor de los elementos con que cuenta el gobierno para influir en la vida económica del país. Sin embargo, si se analiza a la banca de desarrollo desde un punto de vista objetivo, concluiríamos que es un elemento que resulta útil en función de las metas que se le establezcan y la forma en que se oriente su actividad. Por lo tanto, con objetivos bien definidos y una administración eficiente, podría constituir un poderoso elemento de la política económica.

En las actuales condiciones del país, una vez replanteada su estructura y funciones, la banca de desarrollo puede fortalecer las acciones que permitan acelerar el proceso de cambio estructural de la economía. Para que esto sea alcanzable, resulta indispensable hacer a un lado las dos teorías extremas:

- ❖ la que señala que la banca de desarrollo es una panacea y la orilla a incurrir en graves costos financieros, o

- ❖ aquella que busca eliminarla o normarla a tal extremo que no le permite actuar y aprovechar en forma eficiente sus ventajas comparativas llegando inclusive a limitarla, tanto en su utilidad como en su viabilidad.

Para que la banca de desarrollo cumpla con su misión y responda en un nivel óptimo a los objetivos establecidos en el marco de política económica del país, deberá contar, entre otros elementos, de la fortaleza financiera, con flexibilidad para actuar en las condiciones cambiantes del mercado. Con base en las experiencias que se han tenido con los integrantes de la banca de desarrollo, llámese bancos o fideicomisos, lo más conveniente sería replantear su estructura y su participación en el sistema financiero, contar con el número suficiente –de acuerdo con los sectores que se consideren deben ser los beneficiarios de los apoyos de las instituciones que integran lo que se ha denominado el “brazo financiero del Estado”- que sean sólidas desde el punto de vista financiero y debidamente capitalizadas.

Sin embargo, como resultado de las experiencias nada favorables que se han registrado en el campo financiero, no sólo en el país sino también en el ámbito internacional, en los últimos tiempos, las autoridades encargadas de la normatividad, supervisión y regulación bancarias, han omitido y puesto en práctica –a través de diversas circulares- las reglas que deben ser observadas por la banca múltiple y la banca de desarrollo. Este hecho, en apariencia sin menores complicaciones, pone en desventaja no sólo a los bancos de desarrollo sino al país mismo. En efecto, con dichas regulaciones queda de un lado cualquier posibilidad que la banca de desarrollo otorgue apoyos no sólo a fondo perdido (subsidio), sino también evitar que incurran en riesgos “excesivos” en su actividad crediticia normal e, inclusive, aquella considerada como necesaria para mantener una rentabilidad adecuada.

Esta situación, junto con la asignación de recursos presupuestales, es algo que deberá ser resuelto en el corto plazo, si se desea que la banca de desarrollo cumpla con su función de otorgar apoyos a las micro, pequeñas y medianas empresas, y destinar una partida específica para fomentar las exportaciones de bienes y servicios del país, por medio de los subsidios que reciben los productores locales, al igual que sucede en prácticamente todos los países, en donde cada año se les asigna dentro del presupuesto de este tipo de instituciones.

Por ello, es tiempo para reflexionar respecto del papel que debería asignar a la banca de desarrollo ante un entorno de mayor y más profesional e integral competencia, como resultado del proceso de globalización económica internacional. Además del aparente sencillo papel que desempeñan como simples colocadores del crédito –en la que incluso sus detractores señalan que resultan poco eficientes para lograr su recuperación- debemos reconocer que juegan una importante función en la formación, capacitación y consolidación de los pequeños y medianos empresarios en sus distintos campos de actividad.

El nuevo reto de financiamiento al desarrollo requerirá por un lado, de una nueva banca comercial de inversión que esté orientada no solo al financiamiento de la operación de corto plazo, sino de manera estratégica al propio crecimiento sostenido vía acumulación del capital e innovación productiva. Pero, sin duda alguna, también será necesario que la banca de desarrollo vuelva a tomar un

nuevo papel en el financiamiento al desarrollo como palanca al crecimiento sostenido.

En esta nueva etapa, la banca de desarrollo requiere tener criterios de eficacia y eficiencia en el marco de la nueva economía de mercado y de la globalización financiera. En este contexto, se deben desechar los viejos esquemas de subsidios a fondo perdido y distinguir los conceptos de incentivos (transferencia productiva) y subsidios (transferencia improductiva). Si se establece una política de incentivos vía la reducción en el impuesto sobre la renta, por ejemplo del 50% para todo aquel que reinvierta el 100% de sus utilidades, esto significará aumento en el ahorro, en la inversión, en el ingreso y nuevamente captación de impuesto, por lo que al final se convierte en un fenómeno de transferencia productiva.

En primer lugar, hay que recordar que "el dinero más caro es el que no existe", de tal manera que uno de los primeros objetivos de la banca de desarrollo es canalizar financiamiento a aquellos sectores estratégicos, palanca para el crecimiento, y que no cubre la banca comercial. Esto no debe significar regalar el dinero, sino establecer plazos y costo del crédito que le permitan a las empresas o regiones generar rentabilidad y recuperación de la inversión en el mediano y largo plazos.

Desde otra perspectiva, la banca de desarrollo debe de ser complementaria a la banca comercial, pero dentro de un nuevo marco de especialización y de objetivos y "reglas del juego claras", en donde la eficiencia y competitividad deben ser criterios básicos de operación. En este sentido, México requiere modernizar y especializar su propia banca de desarrollo. Un camino sería no a través de reinventar todas las instituciones, sino aprovechando su experiencia de más de 50 años, reconvertirlas a nuevas organizaciones "inteligentes, flexibles y ágiles", acordes a la nueva etapa del desarrollo del país, estableciendo las nuevas funciones con objetivos, reglas y criterios de operación, basados en eficiencia y competitividad en una economía abierta y globalizada.

Nafin: *la nueva banca de desarrollo industrial y tecnológico.* El desarrollo económico de México requiere volver a convertir a la industria en el motor de crecimiento sostenido bajo un nuevo patrón de competitividad y articulación productiva a nivel de cadenas productivas y entre empresas-sectores (clusters²³ o conglomerados) y regiones. En esta función el apoyo a la pequeña y mediana empresa en esquemas de subcontratación y articulación productiva es fundamental para desarrollar un proceso competitivo y sostenido a mediano y largo plazos. Por otra parte, es estratégico impulsar el desarrollo de la tecnología moderna, como la de información (telecomunicaciones, etc.) para poder convertir a la economía mexicana y en particular al sector industrial en uno competitivo y atractivo a la propia inversión extranjera. Hay que recordar que la inversión extranjera directa genera un proceso de crowding in (que atrae a la propia inversión nacional). Por ello es importante contar con infraestructura moderna en el área de tecnologías de información y telecomunicaciones, que sea atractiva y competitiva a la inversión nacional y extranjera.

²³ Un cluster es definido como la concentración geográfica de industrias que obtienen ventajas por compartir esa localización interrelacionándose y mejorando sus procesos..

En este campo el financiamiento al desarrollo de la tecnología de información, del conocimiento y de la infraestructura en telecomunicaciones, hoy en día ausente por parte de la banca comercial, Nafin debe jugar un papel activo como la nueva banca de desarrollo industrial y tecnológico.

Nafin, sin duda, requiere (como todos los demás bancos) de saneamiento, reestructuración y fortalecimiento para jugar su nuevo papel como banca de desarrollo industrial y tecnológico, pero debe retomar su capacidad para captar ahorro externo de largo plazo y poderlo canalizar a los proyectos estratégicos, industriales y tecnológicos.

Promover el desarrollo y una nueva dinámica de las pequeñas y medianas empresa requiere no solamente financiamiento de capital de trabajo, sino también asistencia técnica y productiva, financiamiento para la inversión y la reconversión industrial y generar capacidad de articulación con las grandes empresas, a través de un programa integral de desarrollo empresarial. Aquí se requiere de un nuevo esquema de financiamiento a la pequeña y mediana empresa, apoyados en la propia banca comercial, y analizar nuevos esquemas de apoyo a la inversión de riesgo de carácter temporal y selectivo, pero siempre con criterios de rentabilidad-competitividad.

Es importante que Nafin, como banca de inversión industrial, retome la formación de cuadros y grupos de expertos en el área de desarrollo industrial y tecnológico para canalizar el crédito a proyectos de inversión productivos y estratégicos para el desarrollo.

En la estrategia tridimensional de industrialización²⁴, Nafin debe promover el pivote de sustitución competitiva de importaciones, como la locomotora del mercado interno, permitiéndoles el acceso a las propias empresas nacionales de instrumentos financieros competitivos, para enfrentar la competencia de las empresas extranjeras en nuestro propio mercado doméstico de bienes y servicios. Por ejemplo, la reestructuración y modernización de las petroquímicas de PEMEX enfrentan ofertas de grupos extranjeros que pueden tener similar o menor capacidad tecnológica y empresarial que las nacionales, pero cuentan con un financiamiento competitivo, a más largo plazo y menores tasas de interés; este es el caso de la reconversión de varias refinerías que las empresas coreanas, con mejor financiamiento, pueden ganar los proyectos mexicanos.

Lo que hace falta aquí es un concepto de **competitividad sistémica**,²⁵ es decir, las empresas mexicanas son competitivas internacionalmente a nivel micro, pero no a

²⁴ En este tipo de estrategia, la industrialización juega el papel de motor de crecimiento, y para que sea integral debe darse en tres vertientes o pivotes: a) el industrial exportador por generar divisas, b) el de sustitución competitiva de importaciones porque ahorra divisas y c) el endógeno porque encadena la industria nacional sin utilizar divisas y en general esta relacionado con el sector de bienes no negociables o bienes salarios (ej. la construcción)

²⁵ El modelo de competitividad sistémica se define como "...el proceso de formación o acumulación del capital sistémico" construido mediante 10 pilares que deben sustentar el funcionamiento eficiente de la empresa y su entorno formado por la industria-el gobierno-el país, impulsando un crecimiento pleno y sostenido del PIB per cápita dentro de un contexto de economía abierta a la competitividad mundial, razón por la cual, el concepto de competitividad se resume como "competitividad sistémica y sustentable para promover el crecimiento". Los diez soportes o capitales que sostienen el crecimiento competitivo son: lo empresarial, lo laboral, lo organizacional, lo logístico, lo intelectual, lo macroeconómico, lo comercial, lo institucional, lo gubernamental y lo social. Y la competitividad sistémica para dicho modelo de economía expansiva, se integrará en los siguientes niveles: micro, meso, macro, internacional, institucional y político-social, partiendo de la empresa, quien es el

nivel macroeconómico. Se necesita una banca de desarrollo industrial y tecnológica que otorgue financiamiento competitivo internacionalmente, en plazos y costos, al igual de que disponen las empresas extranjeras (como Eximbank), para competir en el mercado interno mexicano. Se ha olvidado también que un dólar de exportación es igual, en términos de generación de divisas que un dólar ahorrado en la producción competitiva con importaciones y probablemente con mayores encadenamientos. De ahí la importancia del pivote de sustitución competitiva de importaciones y la locomotora del mercado interno y, por lo tanto, del nuevo papel que puede tomar Nafin como banca especializada en el desarrollo industrial y tecnológico.

agente competitivo en los mercados, aceptando la crítica que hace P. Krugman al concepto de competitividad: son las empresas las que compiten entre sí, no los países, pero en las naciones en desarrollo, aquellas enfrentan restricciones serias de su entorno macro institucional (sobre todo, las pequeñas y medianas) que no pueden superar para ser competitivas y con desarrollo sustentable. Villarreal, René: "México Competitivo 2020", Ed. Océano, México 2000. p.29

CONCLUSIONES

En los últimos tiempos la industria mexicana ha tratado de incorporarse al mercado mundial, lo que implica fuertes transformaciones en ella, acompañadas de cambios en la política económica. La primera manifestación de ese estado fue la polémica entre los partidarios del proteccionismo y del liberalismo, cuyo punto central de discusión estaba en el papel del Estado en el fomento al desarrollo y especialmente a la actividad industrial.

A principios de la década de los ochenta, las bases sobre las que descansaba la industrialización cambiaron, el modelo de sustitución de importaciones se acabó y sus detractores le atribuyeron el fracaso a la industria, se decía que era un sector sin capacidad para exportar, con la baja productividad, alta dependencia tecnológica y fuertemente supeditado al apoyo estatal. Además se agregaba que había engendrado una clase empresarial poco dinámica (que vivía a la sombra del gobierno) e incapaz de conquistar el mercado mundial. El responsable de todo este proceso de industrialización, que había culminado con el fracaso de los años ochenta, era el proteccionismo.

Éste tenía que acabarse y en su lugar establecer un modelo capaz de modernizar la industria y prepararla para la competencia en el mercado mundial. De ahí en adelante la eficiencia de la industria se mediría por su capacidad para exportar, las ramas y empresas sin esta capacidad tendrían que sucumbir, tales son las leyes del mercado a las cuales no se puede escapar en los tiempos actuales.

Para fortalecer la nueva política, las críticas al proteccionismo se fueron a los extremos: el populismo era la causa de nuestros problemas, el Estado acostumbró a la sociedad a que "papá gobierno" resolviera los problemas. Se decía que había que crear una nueva cultura que tuviera como base la independencia individual, la libertad mercantil, donde todos tienen la oportunidad de participar y sólo los mejores podrían triunfar. Principio que puede aplicarse a un individuo, una empresa o una nación. El control estatal de la economía mostró su ineficiencia y llevó al país a la quiebra; la nueva política, llamada "neoliberalismo", convirtió a la industria en un sector poderoso y exportador.

Estas fueron las argumentaciones que se dieron para justificar los cambios en las políticas económicas, las verdaderas razones, como siempre, se ocultaron tras estas palabras. *El resultado ha sido un desmantelamiento de la industria, lo que algunos llaman un proceso de desindustrialización, que llevó a una mayor dependencia hacia la economía estadounidense y a la conversión de la industria en una gran maquiladora, con los peligros que esta supone.*

Las transformaciones acontecidas en la industria de 1982 al 2000 confirman que la política neoliberal aplicada por los diferentes gobiernos mexicanos, estuvo muy lejos de fortalecer la industrialización. Si quisiéramos caracterizar la industria en breves palabras, éstas serían: una actividad incapaz de surtir el mercado interno con productos buenos y baratos, imposibilitada para generar sus propias divisas, con alta dependencia tecnológica, especializada en la maquila, fuertemente integrada a la economía de Estados Unidos, sin logros en el aspecto social, pues el desempleo, subempleo y la informalidad crecen, el poder adquisitivo de la

población disminuye y los sindicatos pierden su poder de negociación. En síntesis, una industria que cada vez se convierte más en maquiladora y menos en transformadora.

Las principales transformaciones que tuvo la industria en esta época neoliberal son:

- Profundización de la heterogeneidad tecnológica. Buena parte de la modernización tecnológica, está relacionada con la introducción de la microelectrónica al control del proceso productivo, a la utilización de máquinas herramienta de control numérico, robots y sistemas de diseño asistido por computadoras. La utilización de estas tecnologías conduce al sistema de producción flexible, el cual permite adecuar la producción a la demanda y de esta manera reducir el tamaño de las empresas.
- Introducción a las nuevas formas de organización del trabajo. Con la desregulación, se adoptan medidas para adecuar la mano de obra a los vaivenes del mercado, eliminando la rigidez que obstaculiza la libre circulación de la mercancía de fuerza de trabajo. Las nuevas formas de trabajo son la producción "justo a tiempo", círculos de calidad total (son la organización de todo el personal de la empresa, desde el gerente hasta el obrero, para que todos los productos o servicios no tengan ningún defecto de fabricación).
- Disminución del tamaño de las empresas. Se considera que la gran fábrica que producía en masa y concentraba grandes cantidades de obreros tiende a desaparecer y su lugar está ocupado por las empresas de menor tamaño, con producción adecuada a los vaivenes del mercado y con una mano de obra "flexible".
- Predominio de las empresas trasnacionales en las exportaciones manufactureras.
- Crecimiento de la maquila. En el proceso de reestructuración industrial el fortalecimiento de las maquiladoras es un factor clave, tanto para la competitividad de la industria estadounidense como para el ingreso de divisas y el aumento del empleo en México.
- Rompimiento de las cadenas productivas. El factor clave para ello fue la apertura de fronteras. Con la libertad de comercio se pudieron importar materias primas e insumos para la industria y demás actividades a precios más bajos que los nacionales.
- Balanza comercial de la industria manufacturera. Desde los años sesenta, la balanza comercial de la industria manufacturera empezó a presentar problemas, porque las importaciones que requería el proceso de industrialización ya no podían financiarse mediante las exportaciones agrícolas, sino que dependía cada vez más de los ingresos proporcionados por las exportaciones petroleras y de la inversión extranjera directa.

Por ello y como resultado de la dinámica de la economía a nivel internacional, nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de transformación que persigue un mayor nivel de bienestar social que se vea reflejado en un crecimiento económico impulsando para ello la integración de las actividades industrial, comercial y financiera.

Entre las acciones emprendidas por el Gobierno Federal en este sentido, se han implementado dos programas fundamentales (el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo) en los cuales, participan instituciones y organismos públicos y privados. Dentro de este proceso de transformación y de acuerdo con los objetivos del PND, el Gobierno Federal a través de dos instituciones de fomento (Nafin y Bancomext) y de la Secretaría de Economía, otorga apoyos a las MIPYMES a través de diferentes programas.

En la actualidad, tanto en los países desarrollados como los que se encuentran en proceso de desarrollo o los que simplemente están subdesarrollados, encontramos un gran paralelismo histórico en la composición de sus estructuras económico productivas; hoy existen los macro o grandes empresarios, pero también los medianos, pequeños y micro empresarios, que se dedican a actividades cada vez más diversificadas en la medida en que la necesidad, la ciencia, la tecnología y la propia sociedad impactan en los grupos sociales regionales, nacionales y mundiales, de distinta manera, transformándolas progresiva y sistemáticamente.

Nos damos cuenta que hoy, como antes, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) se complementan, en mayor o menor medida, con las actividades productivas de las grandes y macro empresas, estableciendo relaciones directas e indirectas, en medio, por lo general, de precarios equilibrios entre ellas. Sin embargo, hoy las Mipymes presentan la tendencia a realizar actividades autónomas que tienen una relación forzosa con los núcleos sociales de su entorno, sufriendo la influencia de las empresas mayores, que por lo general tienden a someterlas, minimizando sus posibilidades de desarrollo; o en su defecto, a establecer una interdependencia que puede llegar a ser benéfica, dependiendo del marco jurídico que las regule.

Hay que acotar sin embargo, que el funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas siempre han tenido -y aún lo tienen- un papel importante en el desarrollo económico de los países del mundo, sobre todo, en el nivel local donde se ubican, o en las micro o macroregiones con las que interactúan, abriéndose espacios en las economías locales o regionales. Espacios que al inicio no resultan de interés para las empresas grandes, en tanto no signifiquen un reto significativo para ellas, o que no sean rentables en la escala de la producción que implique una "amenaza" para aquellas, lo que a la larga va en demérito de los pequeños y medianos empresarios, por lo general impreparados para enfrentar los retos de la competencia.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), es justo reconocer, que pese a su problemática, constituyen un factor importante para el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país, ya que en él existen 2'899,196 de microempresas, 101,003 pequeñas y 27,319 medianas empresas, en comparación con las 19,996 grandes empresas registradas en los censos económicos. En éstos, se destaca que las microempresas generan empleos para 6'347,278 personas, las empresas pequeñas 2'058,867 y las medianas empresas 2'317,328 empleos, contra los 4'318,374 que generan las grandes empresas; es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas generan el 69.1% de los empleos de las empresas del sector productivo, sin considerar otras fuentes de empleo. Sin embargo, los micro, pequeños y medianos empresarios representan el eslabón más débil de la cadena productiva y de servicios, debido principalmente a que carecen, por lo general, de sistemas de planeación, organización, administración y control eficientes, así como de tecnologías propias para la gestión y desarrollo de sus actividades productivas.

Este vasto núcleo económico y social está formado por la más amplia gama de giros productivos, comercializadores y de servicios que uno pueda imaginar; y en gran medida, los empresarios son personas que realizan actividades económicas a nivel de subsistencia, que se caracterizan por integrar empresas eminentemente familiares, producto de la necesidad, más que de un esfuerzo planificado, presentando problemas para su desarrollo y posicionamiento.

Es importante destacar que, para las Mipymes obtener financiamiento no ha sido una labor fácil. Si bien se ha publicado en diversos medios que ha aumentado el otorgamiento del crédito en nuestro país, éste incremento se refiere al denominado crédito al consumo, -como lo son las tarjetas de crédito y los créditos sobre nómina-, pero contar con recursos para el capital de trabajo (nóminas, proveedores, suministros), para el financiamiento de las ventas a crédito (comercialización), para ampliar, renovar o darle mantenimiento a la maquinaria (equipamiento) ha sido, en el mejor de los casos, una labor compleja.

En México existen problemas estructurales que dificultan el adecuado desarrollo de las Mipymes, entre los problemas más importantes destacan los siguientes:

- inadecuada articulación de nuestro sistema económico que favorece casi prioritariamente a las grandes empresas y corporaciones
- políticas gubernamentales inadecuadas
- corrupción administrativa de funcionarios del sector público
- falta de financiamiento o carestía del mismo
- inapropiada infraestructura técnico – productiva
- carencia de recursos tecnológicos
- la casi nula aplicación de adecuados sistemas de planificación empresarial
- competencia desleal del comercio informal
- globalización y las prácticas desleales a nivel internacional
- la carencia de una cultura empresarial de los empresarios mexicanos.

Ante esta problemática resulta comprensible que muchas pequeñas empresas tengan serias dificultades para enfrentar la competencia de empresas extranjeras, para atender la demanda de los mercados internos y tengan también una reducida posibilidad de acceder a los externos.

Por todas estas razones, resulta indispensable la actividad compensatoria del Estado para impulsar el desarrollo de los sectores privado y social, con una apropiada política industrial y de fomento, así como instrumentos comprobados, como la banca de desarrollo para que auxilien a las empresas hasta que el funcionamiento normal de los mercados las incorporen plenamente a la actividad productiva.

Para ello, la banca de desarrollo se constituyó en el principal mecanismo para propiciar que la política económica trascendiera durante los dos últimos sexenios, donde el énfasis se puso en la expansión del comercio exterior y la viabilidad de un proyecto oficial inacabado, como es el proyecto modernizador.

Debido a la apertura de nuestras fronteras que empezó en 1985 con la adhesión de México al GATT y en 1994 a la firma y aplicación del TLCAN, se estima que el 60% de la planta productiva nacional establecida de las pequeñas y medianas industrias se vio obligada a cerrar sus establecimientos debido a la obsolescencia de sus equipos, al atraso tecnológico y sobre todo a la ausencia de una política industrial que la espaldara. En México, a diferencia de los países desarrollados, se retiró el apoyo a la pequeña y mediana industria por los dudosos manejos que tuvo la banca de fomento y la errónea idea de ser los campeones del libre mercado, incluso más que nuestros socios comerciales, dejando a estas industrias abandonadas a la corrección del mercado, que han originado su inminente y progresiva desaparición.

En este sentido, en 1988-1994 la estrategia de liberalización no ha presentado una estrategia industrial de acuerdo con la estrategia de liberalización. La liberalización no puede ser una estrategia de desarrollo para una nación de más de 90 millones de habitantes. Desde la perspectiva del gobierno, la discusión de política industrial, similar a otros problemas aparentemente "sectoriales", tales como la agricultura, el empleo, la problema, las disparidades regionales, etc., ha sido subordinada a las prioridades macroeconómicas, es decir, al control de la inflación, al déficit financiero y a la atracción de inversión extranjera. Así mismo, por lo menos en forma enfocada por el gobierno, presenta una falta de coherencia y consistencia entre las políticas macroeconómica y la macroeconómica esto es particularmente importante para la manufactura, ya que los últimos intentos con respecto a la política industrial, son más bien de corto plazo y coyunturales. Por otro lado, la política industrial desde 1988, y antes, refleja una falta de coordinación y responsabilidad de programas y prioridades de las instituciones involucradas, tales como Secofi, Bancomext y NAFIN, entre otras.

Por ello, el programa de Política Industrial sostiene, que las tareas de promoción no pueden ser acometidas sólo mediante la acción espontánea de las fuerzas de mercado: requieren de una política industrial activa, que genere los mecanismos sociales de coordinación, colaboración y apoyo a la acción individual mediante la concertación de los factores de la producción. Así es fundamental que los gobiernos se comprometan a la aplicación de políticas de fomento específicas y la utilización de instrumentos de apoyo, como la banca de desarrollo, que orienten la inversión hacia sectores, regiones, localidades y grupos sociales rezagados.

En el caso específico de Nafin, cabe recordar que pese a su profunda transformación estructural, acorde con los cambios que implicó la reforma del estado como son:

- ❖ su reestructuración: atención al sector privado y social; fusión de fondos de fomento; operación de segundo piso, atención a la industria, comercio y servicios; regionalización regional
- ❖ su consolidación: creación y fortalecimiento de intermediarios financieros, y,
- ❖ apoyo al impulso para el desarrollo de la empresa-realizando una permanente búsqueda de nuevos instrumentos financieros, de esquemas novedosos, y programas innovadores

en conjunto estos factores vieron nula la posibilidad de alentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas dentro de un esquema de integración. Para ello, diversos autores coinciden en que antes de reinventar las instituciones, lo que se requiere es realizar una reingeniería administrativa y reconvertirlas como bancos de desarrollo especializados, con objetivos y funciones claramente definidas, siguiendo un patrón de especialización de acuerdo con sus ventajas comparativas históricas:

- ✓ Nafin: como la nueva banca de desarrollo industrial y tecnológico
- ✓ Bancomext como el banco de comercio exterior, ampliando su función promotora a las cadenas productivas exportadoras.
- ✓ Banobras: como el nuevo banco de la construcción y la vivienda.
- ✓ Banrural: como la nueva banca del campo.

ANEXO

El sistema financiero mexicano está constituido por una estructura de órganos de diverso nivel que tienen como propósito la definición de la política financiera en concordancia con la política de desarrollo nacional, la regulación, inspección y vigilancia, promoción y operatividad sobre los flujos de dinero, ahorro, crédito, tasa de interés y tipo de cambio.

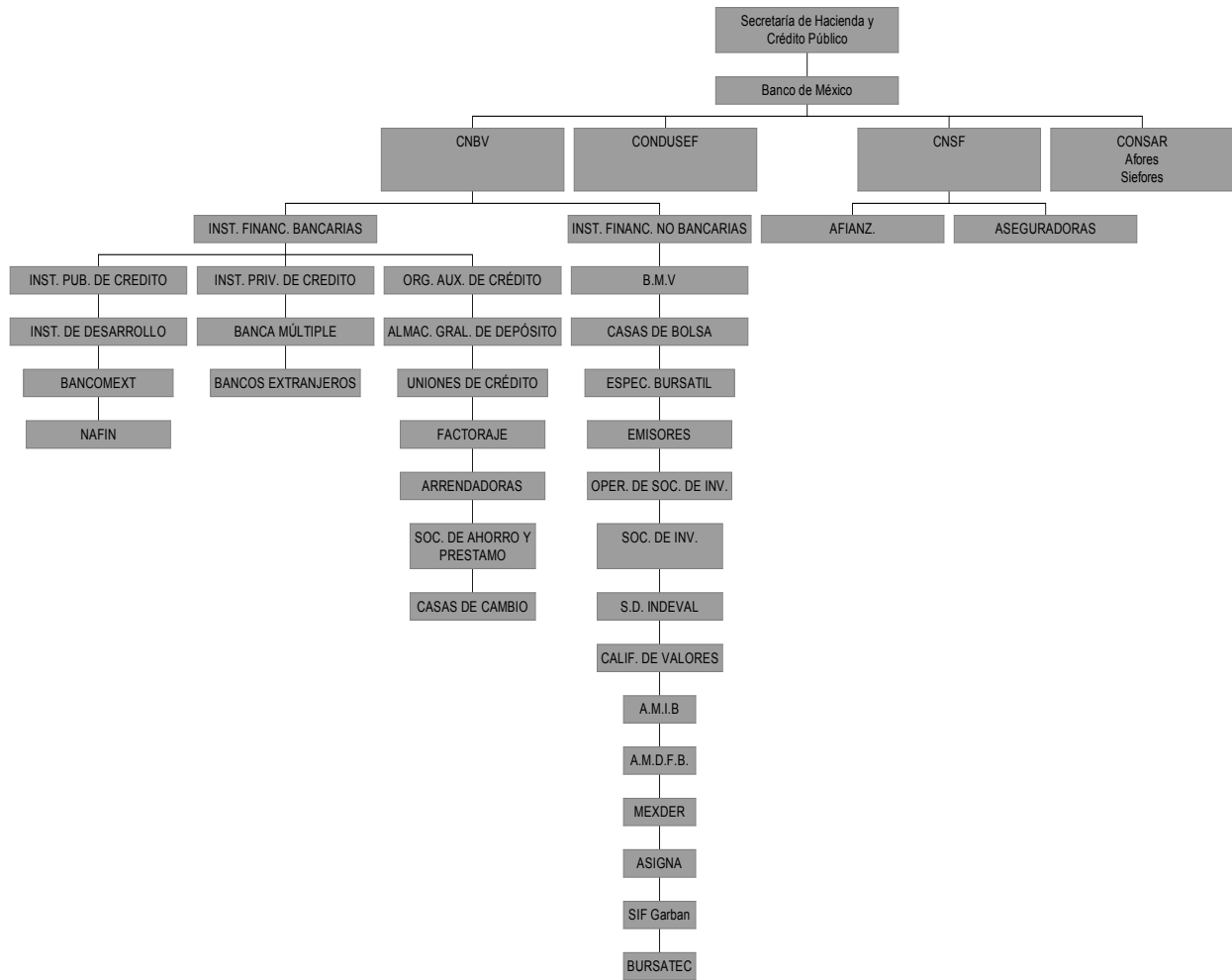
Las funciones del sistema financiero son las siguientes: Determinar la política financiera; actualizar el marco normativo que le permita instrumentar la política financiera; regular los flujos monetarios, el crédito, las tasas de interés y el tipo de cambio; fomentar y captar el ahorro social para canalizarlo a la inversión productiva; diseñar mecanismos para ofrecer a las empresas alternativas adecuadas de financiamiento a diversos plazos.

El objetivo que persigue el sistema financiero es contribuir a aumentar la capacidad productiva de la sociedad, interrelacionándose en forma estrecha con el sistema económico, poniendo a disponibilidad de los productores los recursos para el desarrollo de la planta productiva y cubrir las necesidades de capital trabajo, incrementando los niveles de inversión y financiamiento.

El sistema financiero mexicano está conformado por una diversidad de instituciones, algunas con funciones de regulación, control, supervisión y otras que ejercen o desempeñan una función financiera específica dentro de la economía.

Este sistema financiero está constituido bajo el siguiente esquema organizacional:

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
BANXICO Banco de México
CNBV Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONDUSEF Comisión Nacional de Defensa y Protección a los Usuarios de Servicios Financieros
CNSF Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONSAR Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro
BMV Bolsa Mexicana de Valores
S.D. INDEVAL Instituto para el Depósito de Valores
AMIB Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles
AMDFA Asociación Mexicana de Derecho Financiero y Bursátil
MEXDER Mercado Mexicano de Derivados
SIF Garban Servicios de Integración Financiera Garban Intercapital



Fuente: Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB). "Sistema Financiero y Mercado de Valores". Centro Educativo del Mercado de Valores, México D. F. 2000. Pág. 7.

En la diversidad de instituciones es conveniente señalar a las siguientes:

SHCP. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público planeará y conducirá sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, para el logro de las metas de los programas a cargo de la Secretaría, así como de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella.

Banco de México. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo

del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La CNBV tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, es protección de los intereses del público. También será su objeto supervisar a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Órgano desconcentrado de la SHCP encargado de la regulación, inspección y vigilancia de los sectores asegurador y afianzador. Su misión es supervisar, de manera eficiente, que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

Consar. La Comisión tendrá por objeto establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en su caso, proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas; operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuenta habientes; y efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualesquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

La Bolsa Mexicana de Valores (BMV), es el foro en el que se llevan a cabo las operaciones del mercado de valores organizado en México, siendo su objeto el

facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado, fomentar su expansión y competitividad, a través de las siguientes funciones:

- Establecer los locales, instalaciones y mecanismos que faciliten las relaciones y operaciones entre la oferta y demanda de valores, títulos de crédito y demás documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores (RNV), así como prestar los servicios necesarios para la realización de los procesos de emisión, colocación en intercambio de los referidos valores;
- Proporcionar, mantener a disposición del público y hacer publicaciones sobre la información relativa a los valores inscritos en la BMV y los listados en el Sistema Internacional de Cotizaciones de la propia Bolsa, sobre sus emisores y las operaciones que en ella se realicen;
- Establecer las medidas necesarias para que las operaciones que se realicen en la BMV por las casas de bolsa, se sujeten a las disposiciones que les sean aplicables;
- Expedir normas que establezcan estándares y esquemas operativos y de conducta que promuevan prácticas justas y equitativas en el mercado de valores, así como vigilar su observancia e imponer medidas disciplinarias y correctivas por su incumplimiento, obligatorias para las casas de bolsa y emisoras con valores inscritos en la BMV.

Las empresas que requieren recursos (dinero) para financiar su operación o proyectos de expansión, pueden obtenerlo a través del mercado bursátil, mediante la emisión de valores (acciones, obligaciones, papel comercial, etc.) que son puestos a disposición de los inversionistas (colocados) e intercambiados (comprados y vendidos) en la BMV, en un mercado transparente de libre competencia y con igualdad de oportunidades para todos sus participantes.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un Organismo Público Descentralizado, cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros. Con base en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Condusef está facultada para:

- Atender y resolver consultas que presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.
- Resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las Instituciones Financieras.
- Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho.
- Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales. Dependiendo de los resultados de un estudio socioeconómico, se podrá otorgar este servicio de manera gratuita.
- Proporcionar a los Usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.

- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre Instituciones Financieras y los Usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las Instituciones Financieras, tales que permitan alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la Condusef, así como para buscar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras

Las funciones que desempeñan algunas de las principales instituciones financieras del país son:

Arrendadoras Financieras. Una arrendadora es una institución financiera especializada, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para adquirir determinados bienes que les señale el arrendatario, o a adquirir bienes de éste con el compromiso de dárselos en arrendamiento, otorgándole su uso y goce temporal.

Por medio del arrendamiento se puede obtener financiamiento hasta por determinado porcentaje del costo de un bien (coches, inmuebles, equipo industrial o de trabajo, etc.), incluyendo, dependiendo del caso, otro tipo de costos adicionales, tales como instalación, impuestos, derechos de importación, servicio aduanal, etc., apoyando que el cliente o arrendatario no tenga que hacer desembolsos considerables al inicio del contrato.

Otra característica es que el cliente o arrendatario selecciona el equipo y el proveedor, negocia el precio y condiciones de la entrega, por lo que ante el vendedor del bien, el cliente obtiene un precio de riguroso contado, logrando con ello un precio mejor del que obtendría en caso de realizar la compra con financiamiento.

Casas de cambio. Las Casas de Cambio son sociedades anónimas dedicadas exclusivamente a realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas, incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencias o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamentadas en su operación por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las actividades que realiza son las siguientes:

- a) Compra y venta de billetes
- b) Compra y venta de transferencias al extranjero
- c) Compra y venta de cheques de viajero
- d) Compra y venta de documentos a la vista (sin límite por documento)
- e) Compra y venta de metales amonedados (onzas troy, aztecas, hidalgos, centenarios, etc.)

Se clasifican en:

- **BANCARIAS.-** Son aquéllas que pertenecen a grupos bancarios y que realizan cualquier tipo de operaciones. Ejemplo: Casa de Cambio Inverlat
- **BURSÁTILES.-** Son aquéllas que pertenecen a Casas de Bolsa y, están principalmente enfocadas a la atención de clientes corporativos. Ejemplo: Multivalores, Vector, Promex Finamex, y Arcambios.
- **INDEPENDIENTES.-** También llamadas privadas, son aquéllas que básicamente se dedican a realizar operaciones al menudeo; cuentan con el capital mínimo requerido para poder operar como una casa de cambio y requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Banca Comercial. Es un intermediario financiero cuya función principal es la de crear depósitos ya sea directa o indirectamente; en el primer caso mediante la entrega de fondos al banco por parte de los particulares; en el segundo, a través del otorgamiento de créditos o sobregiros del banco a los particulares, empresarios o inversionistas.

Otras de sus actividades son: realizar préstamos mediante el descuento de letras, pagarés o documentos similares; realizar negocios bancarios ordinarios; cambio de depósitos bancarios por efectivo; traspaso de depósitos de una persona o sociedad a otra, etc.

El banco comercial al igual que el de emisión, son creadores de dinero a través de las emisiones de billetes o de los depósitos bancarios. La distinción entre bancos centrales y bancos comerciales radica esencialmente en sus objetivos: los segundos se interesan fundamentalmente por obtener utilidades e impulsar actividades económicas, productivas o no productivas; los primeros por dirigir la política monetaria y crediticia a tono con las decisiones de las autoridades monetarias. Otra diferencia consiste en que generalmente los bancos comerciales constituyen un grupo más o menos numerosos y efectúan negocios con el público; en cambio, bancos centrales solo hay uno en el país y suele realizar uno o ningún negocio con los particulares, limitándose principalmente a controlar las operaciones del resto de instituciones que integran el sistema bancario.

Los principales tipos de créditos otorgados por los bancos comerciales son:

- Créditos a corto plazo cuya finalidad es realizar anticipadamente (antes de la venta efectiva) el valor de las mercancías.
- Crédito de inversión (largo plazo) cuyo objeto es el de aumentar el capital del prestatario.
- El crédito para el consumo es el más reciente y oneroso

Almacenes Generales de Depósito. Es una Institución Financiera que, como su nombre lo indica, ofrece los servicios de almacenamiento y guarda o conservación de bienes o mercancías. Está debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Existen tres tipos de almacenes:

a) Los que realizan las actividades que faculta la ley y reciben bienes o mercancías genéricamente designados de cualquier clase, pero no fungen como depósito fiscal ni otorgan financiamientos.

b) Aquellos que, además de estar facultados para realizar todas las operaciones de un almacén, también sirven como depósito fiscal.

c) Además de las operaciones mencionadas en los dos incisos anteriores, otorgan financiamientos.

Uniones de Crédito. Las uniones de crédito son organizaciones como las sociedades anónimas creadas por personas físicas o morales .sus principales funciones son:

- i. Una función esencial de las uniones de crédito es ser una opción crediticia para las micro, pequeñas y medianas empresas, para acceder al financiamiento que los bancos no les pueden proporcionar por varias circunstancias
- ii. Por otra parte, agrupa a los Mipym empresarios con el propósito de conseguir crédito necesario a una tas preferencial adecuada para guiar acciones de asistencia técnica, abasto y comercialización.

Empresas de factoraje Es una alternativa que permite disponer anticipadamente de las cuentas por cobrar. Mediante el contrato de factoraje, la empresa de factoraje financiero pacta con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que se pague.

El cliente no recibirá el importe total de los documentos cedidos, toda vez que la empresa de factoraje cobrará un porcentaje por la prestación del servicio.

Las empresas de factoraje tiene la función de:

- I. Efectuar la cesión de los derechos de crédito,
- II. Gestionar el cobro de los documentos cedidos, lo que permite al cedente prescindir de un personal administrativo numeroso necesario para esas operaciones.

La operación del factoraje inicia cuando el cliente, persona física o moral que tiene a su favor derechos de crédito vigentes, derivados de operaciones comerciales, acude a la empresa de factoraje, la que adquiere estos derechos de crédito y paga por ellos un precio que las partes convienen.

SOFOLÉS (*Sociedades financieras de objeto limitado*). Son instituciones financieras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamentadas en sus operaciones por el Banco de México y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que hicieron su entrada al sistema financiero mexicano con las reformas al artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Estas entidades tienen por objeto otorgar créditos o financiamiento para la planeación, adquisición, desarrollo, construcción, enajenación y administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles a sectores o actividades específicos.

BIBLIOGRAFIA

Anexo Estadístico Sexto Informe de Gobierno Miguel de la Madrid.

ARGUELLES, Antonio. GOMEZ Mandujano, José Antonio. "La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional". NAFIN: FCE, 1994. 329 pp.

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. "El papel de la banca de fomento en el contexto de la liberalización financiera: el caso de México". NAFIN. México, 1992. 104 pp.

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. "Liberalización financiera y Banca de Desarrollo". Biblioteca Nafin No. 8.Ed. Nafin,1994. 402 pp.

BANOBRAS. "Futuro de la Banca de Desarrollo". Federalismo y Desarrollo. Julio-Septiembre 2000.

BAUTISTA Romero, Jaime. "Nacimiento y Transformación de la Banca de Fomento en México". Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. 129 pp.

Censos Económicos 1989, 1994 y 1999. INEGI.

CLAVIJO Quiroga, Roberto. FERNANDEZ Pérez, Manuel. "La política industrial en México". SECOFI, COLEMEX, ITAM, CONCAMIN. México, 1994. 234 pp.

CUETO, Roberto. "La Modernización del Sistema Financiero Mexicano". Euromoney, 1991.

DUSSEL Peters, Enrique. "La Economía de la Polarización. Teoría y Evolución del Cambio Estructural de las Manufacturas Mexicanas (1988-1996)". Ed. Jus, México, 1997. 298 pp.

El Mercado de Valores. "Informe de Autoevaluación Sexenal de Nacional Financiera, SNC. Número 23, Diciembre 1 de 1988.

ESPINOSA Villarreal, Oscar. "El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa. Una visión de la modernización de México".Ed.FCE, 1993.152 pp.

ESPINOSA Villarreal, Oscar. "La importancia de los Grupos Financieros en la Década de los Noventa" en Ejecutivos de Finanzas No. 7, Agosto de 1992.

GOMEZ Domínguez, Pablo. "Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México". NAFIN, 1987. 213 pp.

GONZÁLEZ Marín, María Luisa. "La Industrialización en México". Ed. Instituto de Investigaciones económicas, UNAM, 2002. 80 pp.

GONZÁLEZ Méndez, Héctor. "Desregulación Financiera en México". En Revista Monetaria, abril-junio 1993, Ed. CEMLA
GRAVINSKY, Salo. "La empresa familiar". Ed. Nacional Financiera, 1992. 172 pp.

GUTIERREZ Soria, Federico. RUIZ Duran, Clemente. "Propuestas de acción para impulsar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa"
NAFIN. México, 1995. 275 pp.

<http://Informacionpublica.gob.mx>

MADRID Hurtado. "Programa Nacional de financiamiento del desarrollo". SHCP. México, 1984.

MANERO, Antonio. "Organización y financiamiento de empresas". México, 1994. Ed. Minerva 395 pp.

MAYDON Garza, Marín. "La banca de fomento en México: experiencias de ingeniería financiera". NAFIN: FCE, 1994. 268 pp.

Nacional Financiera. "Nafin Hoy. Funciones y Programas". Dirección de relaciones Institucionales Subdirección de Información Técnica y Publicaciones. 1995. 24 pp.

NAFIN, "Fuentes de financiamiento". Biblioteca de la pequeña y mediana empresa 3. Ed. NAFIN; 1992. 114 pp.

NAFIN, S.A. Comisión Económica para América Latina. "La política industrial en el desarrollo económico de México". Nafinsa, 1971. 452 pp.

ORTIZ Martínez, Guillermo. "La Reforma Financiera y la desincorporación Bancaria". Ed. FCE, México, 1994.

RUIZ Duran, Clemente. "Cambios en la estructura industrial y el papel de la micro, pequeña y mediana empresa en México". NAFIN: México, 1992. 261 pp.

SÁNCHEZ Ugarte, Fernando. FERNÁNDEZ Pérez, Manuel. PÉREZ Motta, Eduardo. "La política industrial ante la apertura". Ed. SECOFI, NAFIN, FCE. 318 pp.

VILLA, Rosa Olivia. "Nacional Financiera: Banco de fomento del desarrollo económico de México". NAFIN, 1976 239 pp.

VILLARREAL, René. "Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque Neoestructuralista (1929-1988)". Ed. FCE, 1988. 598 pp.