

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIAMIENTO: DESAFÍOS Y POSIBILIDADES

*Celso Garrido Noguera**

INTRODUCCIÓN

El cuadro general que presenta el desarrollo económico mexicano en su relación con el sistema financiero desde la crisis de 1995 es extremadamente problemático. De manera esquemática podemos afirmar que la evolución económica y financiera del país en este periodo, se da con rasgos contradictorios, ya que si bien hay una rápida y marcada recuperación de la actividad económica luego de la caída que acompaña a la crisis, también presenta dos graves fenómenos: de una parte el colapso bancario y su desemboque en una “economía sin crédito”, y de la otra, una dinámica estancada del mercado interno con efectos crecientemente negativos, particularmente para las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

En la visión de los sucesivos gobiernos que operaron en este periodo, esos problemas se interpretaron como desequilibrios parciales registrados en el marco de lo que entienden, es un exitoso cuadro económico general surgido con las reformas de los años noventa. Por ello, las acciones gubernamentales se orientaron a corregir dichos desequilibrios dentro de la perspectiva de lograr el ajuste por los mercados, implementando programas cuyos objetivos están circunscritos a los ámbitos específicos. De una parte, restablecer el equilibrio y la operación del sistema bancario a través de sanear la cartera de los bancos, y realizar reformas legales que impedirían la continuidad del

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

crédito desde la perspectiva de los banqueros; y de la otra, promover el desarrollo de las PYMES a través de estimular cadenas productivas, redes, desarrollos regionales y créditos. Con estos programas se han logrado resultados parciales en la atención de tales problemas, sin embargo, no se ha superado efectivamente, como lo muestra la persistente falta de crédito y el estancamiento de las PYMES en el mercado interno.

Nuestra perspectiva de análisis es que todo ello refleja el hecho de que tales problemas son parte de los fenómenos de largo plazo que acompañan al proceso de cambio económico, cumplido en México bajo la operación interrelacionada de cuatro factores económico-políticos como son: las estructuras corporativas de las grandes empresas, la tensión entre socializar pérdidas de empresas privadas y *crowding out* de fondos a favor del sector público, los limitados regímenes legales que regulan el sistema financiero, y finalmente los problemas institucionales del sistema financiero internacional.¹ En este trabajo consideramos que siguiendo esa interpretación, es comprensible que el nuevo arreglo económico nacional generado desde 1990, desembocara en una nueva segmentación entre las dinámicas del mercado externo y el doméstico, que la gestión de la crisis bancaria condujera a un nuevo modo de *crowding out* de fondos hacia el sector público, junto a la ausencia de crédito local para la mayoría de las empresas del sector privado al tiempo que se internacionalizó el financiamiento de las grandes empresas, y finalmente que las PYMES no consiguieran encauzarse en un sendero sostenible de crecimiento competitivo bajo las nuevas condiciones de la economía nacional. Esto significa que aquellas políticas, aplicadas por los gobiernos desde 1995 para resolver los problemas del financiamiento de la economía nacional y el desarrollo de las PYMES no resultan efectivas, porque no han afectado los factores principales que crean dichos problemas. Por el contrario, con tales políticas se ha contribuido a incrementar los problemas de financiamiento y desarrollo, amenazando las perspectivas de crecimiento económico nacional en el mediano plazo.

Encontrar un camino de solución progresiva a la actual desarticulación entre financiamiento y desarrollo económico, requiere considerar

¹ Para un análisis detallado de estos factores y su operación desde mediados de los setenta a la actualidad, generando crisis cíclicas en México, puede verse Garrido (2002b).

una agenda de política que atienda la transformación de los factores económicos de largo plazo que la generan para convertir a estos factores en palancas de círculos “virtuosos” de crecimiento en el contexto de una economía abierta, donde se integren el mercado interno y externo con base en un sólido sistema financiero local.²

Esta agenda comprende por lo menos cinco temas básicos: a) la reintegración productiva y el desarrollo de las PYMES; b) la reforma fiscal progresiva para la producción; c) la reducción y el control de los pasivos públicos contingentes; d) el fortalecimiento del sistema financiero y del financiamiento local para apoyar la actividad productiva y, finalmente, e) la reorganización de los “precios macroeconómicos” con los que opera la economía.

El desarrollo de acciones adecuadamente articuladas en estos cinco campos, contribuiría a retomar el sendero del crecimiento económico del país y sus empresas, reteniendo los efectos dinámicos de la acumulación con base en un sistema financiero interno consolidado que apoye adecuadamente al proceso económico.

Para exponer este argumento, el trabajo se estructura de acuerdo al libro de mi autoría *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México*. En la primera parte de este trabajo se esquematizan las acciones gubernamentales cumplidas desde 1995 con el fin de reestructurar el sistema financiero y para promover la evolución de las PYMES. En la segunda parte se consideran los límites de dichas acciones en el contexto del orden económico surgido con las reformas de los noventa. Finalmente se concluye considerando los temas de una agenda alternativa para el desarrollo que estamos proponiendo.

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RESTABLECER EL SISTEMA BANCARIO Y PROMOVER EL DESARROLLO DE LAS PYMES, APLICADAS DESDE 1995

A partir de la crisis de 1995 dos problemas se convirtieron en dominantes para las perspectivas del nuevo orden económico configurado con las

² El debate sobre las perspectivas de las reformas económicas de los noventa forma parte central de las actuales reflexiones sobre las perspectivas de desarrollo en América Latina. Al respecto existen posiciones francamente encontradas entre los que defienden la continuidad de las reformas con la propuesta de una “segunda generación” (Williamson y Kuczinsky, 2003; Banco Mundial, 2000), y los que postulan la necesidad de su reorientación radical, como condición para retomar un sendero de desarrollo estable y sostenible.

reformas de los noventa: restablecer el sistema bancario y desarrollar a las PYMES. Para lo primero se realizaron diversas reformas legales buscando restablecer el crédito, y para lo segundo se aplicaron una multiplicidad de programas gubernamentales a distinto nivel con el fin de estimular la actividad de las PYMES dentro del nuevo orden económico. Los resultados registrados en ambos campos no han sido satisfactorios.

1.1 Las reformas financieras desde 1995

La primera línea de respuesta ante la crisis bancaria y de otros intermedios financieros fue la aplicación de programas de rescate que darían lugar a los fenómenos del FOBAPROA-IPAB. Sin embargo, junto con ello se abrió un debate sobre las causas que habían llevado a la crisis bancaria, lo que condujo a una reconsideración del marco legal y regulativo procesada a través de una secuencia de reformas.

A inicios de 1995, en medio de la crisis, el gobierno promovió una desordenada reforma bancaria destinada a ampliar la posibilidad de que empresas financieras extranjeras pudieran obtener mayor participación en el capital accionario de bancos y otros agentes financieros locales, aunque esta posibilidad quedaba excluida para los mayores bancos del sistema (Banamex, Bancomer, Serfin) bajo el argumento de que esto podía amenazar el control nacional sobre el sistema de pagos. De acuerdo a las declaraciones gubernamentales, esta reforma a la propiedad de los agentes financieros buscaba que los inversionistas extranjeros capitalizaran los bancos locales, debido a que los propietarios nacionales tenían resistencia a aportar nuevo capital para garantizar la solvencia de las instituciones.

Una segunda etapa de reformas financieras inicia en 1998, y se caracteriza en la búsqueda para construir un nuevo sistema financiero a partir de las condiciones creadas con la crisis del anterior. La fecha no es arbitraria, porque inicia con las reformas a la propiedad bancaria cuando un cambio en la legislación amplía los derechos de los extranjeros a tener en propiedad hasta 100% del capital bancario, también la restricción para que los tres mayores bancos del sistema (Banamex, Bancomer, Serfin) pudieran pasar a manos de empresas extranjeras. Con ello, a partir de un costoso saneamiento forzado de los bancos con cargo al presupuesto público, se produce un acelerado proceso de

extranjerización de la banca que alcanza a más de 80% de los activos del sistema. De este modo los bancos quedaron rápidamente saneados en sus carteras, pues los créditos vencidos fueron reemplazados por los pagarés FOBAPROA, ampliamente capitalizados y rentables ya que los intereses de dichos pagarés les aseguran un piso de rendimiento a los bancos tenedores. Este cambio en el régimen de propiedad significó una extraordinaria modificación para el sistema financiero mexicano que por más de cincuenta años había sido monopolio de empresarios nacionales, con la excepción de Citibank

La reconfiguración del sistema financiero mexicano continuó en 1999 con la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), que reemplazó al FOBAPROA. El instituto es un organismo independiente encargado de la administración del seguro de depósitos en el sistema bancario, a la manera del FDCI de EUA. El IPAB administra un fondo de garantías para los depósitos constituido con aportaciones de los bancos integrantes del sistema, cuyo monto mínimo por ley ha sido establecido anualmente en cuatro unidades por millar, medido en doce partes y con base en los saldos promedios diarios de las operaciones pasivas que el banco posea. Con la creación del IPAB también se reformó el régimen de seguros de depósitos, que pasó de ser uno de cobertura total a otro de cobertura limitada. Para ello se adoptó un programa gradual que inició en el año 2003 y termina en el 2005, cuando el sistema asegurará depósitos hasta un monto del orden de los 100,000 dólares. El alcance de esta cobertura puede apreciarse señalando que de acuerdo a estimaciones del IPAB, a partir del 2005 las cuentas completamente protegidas serán casi 99% del total, las cuales acumularán 69% de los saldos. Esto da una idea de la concentración existente en los depósitos bancarios, ya que implica que 1% de los cuentahabientes tiene 31% de los depósitos. Junto con esa actividad el IPAB está encargado de liquidar los bienes y la cartera que había pasado a manos del FOBAPROA con el rescate bancario, así como de gestionar el saneamiento financiero de los bancos que era condición para su venta. En ese mismo orden, también se emitieron lineamientos para homologar, con los estándares internacionales, los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como los lineamientos para la administración integral de riesgos.

Asimismo, dentro de estas transformaciones, se creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios

Financieros (CONDUSEF), que constituye un órgano de defensa de los usuarios frente a las instituciones financieras, privadas, públicas y sociales.

Finalmente, se modifican reglas en materia de capitalización de las instituciones de banca múltiple, en lo que destaca lo relativo a impuestos diferidos autorizados por la SHCP como forma de atenuar el impacto de la crisis sobre los bancos. De acuerdo con estas nuevas disposiciones, dichos impuestos se limitaron de forma gradual, y hasta el año 2003 a una participación de 20% de la parte básica del capital neto de las instituciones de banca múltiple.

Por otra parte, en el año 2001 se introdujeron dos importantes cambios legales para desarrollar el ahorro y crédito popular, sector con un pobre e inestable historial en el sistema financiero mexicano. De una parte la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que fija los marcos normativos para dar estabilidad y seguridad a las instituciones que realizan captación de ahorro popular, y que conceden crédito para consumo o para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), para lo cual define las entidades que podrán operar y establece marcos regulatorios. Junto con esto se promulgó la Ley del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

En 2001 también se aprobaron la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Ésta busca promover la transparencia y la competencia entre las instituciones financieras, fortalecer la regulación y supervisión y el desarrollo de nuevos productos y servicios financieros, mejorar el gobierno corporativo e incrementar los derechos de los accionistas minoritarios, introducir la figura de consejero independiente y crear un comité auditor dentro del consejo de administración, fortalecer la supervisión y vigilancia, al tiempo que se disminuye el costo de regulación, introducir mecanismos de corrección anticipada basados en el nivel de capitalización de las instituciones, y dar mayor importancia a los auditores externos.

En este mismo año se promulgó la nueva Ley del Mercado de Valores en la que se garantizan los derechos de los accionistas minoritarios, se nombra un comisario del consejo de administración que tenga acceso pleno a toda la información de la compañía, se introduce la figura de consejero independiente, se fija responsabilidad judicial por la vía civil de los miembros del consejo de administración, y se limita la cantidad de acciones sin derecho a voto o de voto restringido.

En el año 2002 se realizaron reformas a las instituciones de banca de desarrollo para hacer más eficiente su administración a través del fortalecimiento de su gobierno corporativo. Asimismo, se estableció que estos bancos deben constituir un fideicomiso que apoye el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la captación de recursos del público en general y contribuya al fortalecimiento del capital. Junto con esto también se introdujeron importantes cambios en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), en forma particular, otorgando mayor flexibilidad al régimen de inversión autorizado, para que en un proceso escalonado a tres años estas sociedades puedan invertir hasta 20% de su activo total en el extranjero. Además, se fortalecieron las medidas de control creando el Consejo Nacional de Pensiones y otorgando poderes a la CONSAR para rechazar incrementos en las comisiones cobradas por las AFORES.

Aunado a lo anterior, se realizaron dos reformas que los banqueros presentaban como condición vital para reiniciar la oferta de crédito al sector privado. La primera fue derogar la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, vigente desde 1943, reemplazándola el 27 de abril del año 2000 por la Ley de Concursos Mercantiles. Esta había sido una de las demandas centrales de los banqueros, pues argumentaban que la ineficiencia de la ley vigente impedía una gestión ágil de la cartera de crédito bancaria ante la opción de “suspensión de pagos”, a la cual podían acogerse las empresas para evitar la declaratoria de quiebra. La nueva ley también prevé la creación de un Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, el que suministrará asistencia técnica y establece un periodo de conciliación con una duración fija de 185 días, que sólo en circunstancias extraordinarias puede prolongarse hasta un año.³

³ La Ley de Concursos Mercantiles provee de un único procedimiento para la declaración de insolvencia de pagos, la denominada “declaración de insolvencia comercial”. Este procedimiento consta de dos etapas, la conciliación y la liquidación. El proceso de declaración de insolvencia puede ser iniciado por un deudor, por un acreedor o por la Procuraduría General si se cumplen una serie de condiciones claramente definidas, entre las que podemos citar, por ejemplo, el que el valor de sus activos no sea suficiente para cubrir por lo menos 80% de sus deudas. Además, a diferencia de la ley anterior (Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos), dicho proceso sólo puede iniciarse en las cortes federales de distrito; las cortes locales ya no tienen jurisdicción en la materia. La etapa de conciliación comienza cuando el Instituto Federal de Concursos Mercantiles, órgano expresamente creado por la nueva ley, reúne a un grupo de especialistas para revisar la situación del deudor y su posible reestructuración financiera. En caso de que la reestructuración no sea factible o cuando el propio deudor es el que inicia el proceso de bancarrota, se procede a la liquidación.

La segunda reforma relevante para los banqueros fue la referida a la legislación sobre garantías de crédito que incluye cambios a diversas leyes y al Código de Comercio. Con esto se ofrece una mayor seguridad jurídica, tanto a deudores como acreedores y nuevos esquemas en materia de garantías de crédito mediante la creación de un mecanismo opcional u optativo, con dos figuras jurídicas novedosas: la prenda sin transmisión de posesión y el fideicomiso de garantía.⁴

Estos dos ordenamientos han sido polémicos ya que para algunos analistas sólo reflejan los puntos de vista de los banqueros y de la SHCP, al tiempo que con ellos se abren potenciales conflictos por la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones y por los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo que ellas plantean.⁵ Finalmente, lo más

⁴ En el primer caso, los agentes económicos pueden utilizar como garantía todo tipo de activos que posean (capital de trabajo, bienes de producción o cualquier otro utilizado en la producción y venta). Sin embargo, el deudor conserva la posesión legal y física de los bienes dados en prenda. El fideicomiso de garantía es una forma que permite a los demandantes de crédito garantizar uno o más créditos con todo tipo de bienes, incluyendo bienes inmuebles en un fideicomiso único, lo que se traduce en la posibilidad de garantizar obligaciones sucesivas. Asimismo, se establece la posibilidad de que instituciones de crédito, instituciones de seguros, afianzadoras, sociedades financieras de objeto limitado y almacenes generales de depósito puedan fungir como fiduciarios en los fideicomisos. Cabe señalar, además, que bajo esta figura los deudores quedarán liberados de toda obligación crediticia con la entrega del patrimonio afectado en el fideicomiso al acreedor.

⁵ “Un nuevo enfrentamiento entre poderes, ahora entre el Judicial y el Ejecutivo, por la invasión de competencias y facultades, se vislumbra desde ahora con la nueva Ley de Concursos Mercantiles —aún en anteproyecto—, que sustituiría a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, que data de 1943 [...] Los banqueros, con el apoyo y la coordinación de las Secretarías de Hacienda y de Comercio, elaboraron el anteproyecto que, de prosperar, dará a las autoridades administrativas prácticamente la facultad de declarar en quiebra a las empresas deudoras en beneficio de los acreedores, lo que hasta ahora es competencia exclusiva de los jueces. [...] El proyecto [...] es una violación sistemática de los artículos 14 y 16 constitucionales, en contra de los comerciantes. [...] Explica que la invasión de competencias se fija en el artículo 20 del anteproyecto, pues la Secretaría de Hacienda podrá, incluso, solicitar la declaración de suspensión de pagos de las empresas y por ende la quiebra. Esto significa la invasión absoluta de competencias, pues la SHCP no tiene como función iniciar la persecución de los comerciantes que están en quiebra, pero se da esa función en la nueva ley, que es violatoria de la Constitución. [...] Otra violación constitucional, señala, es el artículo 23 del anteproyecto, el cual indica: el juez únicamente admitirá la demanda cuando el *promoviente* garantice por un monto equivalente a 750 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal los honorarios del visitador, para el caso que no prospere la demanda de concurso mercantil.” Y se pregunta “¿Qué los señores de Hacienda no saben que al redactar este artículo violaron el 17 Constitucional, que establece

sorprendente es que continúa sin promulgarse una legislación que regule las quiebras bancarias, con lo que esto queda a discreción de las autoridades del sector.

1.2 Los programas para PYMES

El segundo gran campo de problemas que se presenta es el resultado del impacto de la crisis de 1995 sobre las PYMES. Esto ha intentado ser atendido por políticas gubernamentales, en las que se introducen elementos novedosos respecto a la retórica del mercado con que se impulsó la reforma. En general, los aspectos destacados han sido buscar, dentro de los parámetros generales del nuevo orden económico, contrarrestar los efectos que provocó en las PYMES el deterioro del mercado interno y del financiamiento local luego de la crisis de 1995. Para ello se aplican esquemas novedosos respecto a las prácticas tradicionales sobre el tema en el país.

Bajo la administración de Ernesto Zedillo se intentaron algunos programas en esa nueva perspectiva desde la entonces SECOFI. Con esto se buscaba impulsar la configuración de articulaciones empresariales en el ámbito de redes y regiones, asumiendo que la competitividad de las PYMES requería de este tipo de desarrollo institucional que el mercado no les proporciona (Garrido, 2002).

En el año 2000 asume el nuevo gobierno del presidente Fox, cuyo enfoque político estaba más orientado al sector privado en general, y en particular a las empresas, lo que se traduce en que esta administración promueve un conjunto de programas y reformas orientadas al desarrollo empresarial, y en particular de las PYMES.

De este modo, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo se formula por primera vez en el país un Programa Nacional de Desarrollo

que la impartición de justicia es gratuita y, por tanto, quedan prohibidas las costas judiciales?” Miguel García, director Jurídico Corporativo de Bancomer señala que “en el anteproyecto no se incluye la posibilidad de que los bancos se declaren en quiebra. Es un contrasentido: Hacienda y los banqueros están apoyando una ley que dicen que no sirve y que hay que derogar, pero para las instituciones financieras no. La reforma es para todos, para mí no. ¿Por qué no modernizar todos los procesos de quiebra? ¿Por qué no quieren que los bancos quiebren? Es el Fobaproa II a través de la Ley de Concursos Mercantiles”. *Proceso*, número 1,197, Carlos Acosta Córdoba y Agustín Vargas Medina.

Empresarial 2001–2006, donde se proponen lineamientos generales en distintos campos para promover una evolución favorable de las empresas de distintos tamaños, incluyendo el tema del financiamiento de sus actividades.⁶ Junto con ello, se reforma el organigrama de las secretarías de Estado del gobierno federal, convirtiendo a la antigua SECOFI en la actual Secretaría de Economía y dentro de ésta se crea una Subsecretaría de PYMES, para operar las políticas económicas orientadas al sector.

También se busca profundizar el esfuerzo de coordinación entre los más de 240 programas públicos orientados a PYMES, dispersos en múltiples organismos a escala federal y de los estados, los que se formularon a lo largo del tiempo en apoyo a las empresas y la actividad industrial. Esto se plasmó en la actividad del Comité Intersecretarial de Política Industrial (COMPI), cuyo propósito es coordinar los programas referidos a la actividad productiva y comercial del sector industrial y de las empresas que participan en ella.⁷

En ese contexto se promulgan cuatro programas coordinados por la Secretaría de Economía, destinados a fortalecer la operación de las MIPYMES, enfocados a articular los esfuerzos de los gobiernos nacionales, estatales y municipales, junto con la banca de desarrollo y privada, las instituciones financieras no bancarias y las empresas.

De una parte se creó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (FAMPYME), orientado a distribuir subsidios para capacitación, consultoría, formación de especialistas y desarrollo de metodologías que promuevan la evolución de las MIPYMES. En el año 2002 este fondo tenía como meta apoyar 250 proyectos en todo el

⁶ El documento puede consultarse en: (http://www.siem.gob.mx/portalsiem/plansector/menupreguntas.asp?Lenguaje=0&Cve_B=4).

⁷ El COMPI se constituyó en 1996, pero sus actividades adquirieron intensidad a partir de 1999. Es en realidad un organismo más amplio que lo que designa su nombre, ya que no sólo está integrado por nueve secretarías de Estado (Economía, Hacienda, Contraloría, Trabajo, Medio Ambiente, Turismo, Desarrollo Social, Agricultura y Educación), sino también por los dos grandes bancos de desarrollo (NAFIN y Banco de Comercio Exterior) y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que recientemente fue dessectorializado y por ley convertido en un organismo autónomo con rango equivalente al de una secretaría, aunque sin revestir esta forma. La dirección electrónica del COMPI es (<http://www.cipi.gob.mx/html/principal.html>). Conforme a los enfoques ideológicos con que se asume la política económica en este periodo la referencia a “política industrial” se alude más a las políticas de promoción empresarial y de competitividad.

país y contaba con un presupuesto del orden de los 30 millones de dólares.

Además se configura el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), cuyo propósito es proporcionar subsidios para actividades que promuevan la integración de las MIPYMES a las cadenas productivas, para lo cual dispuso de un fondo de 56 millones de dólares en el año 2002.

En tercer lugar, se formuló el Sistema Nacional de Garantías con el que se propone revertir el actual sistema de garantías que estaría operando en perjuicio de las MIPYMES urbanas y rurales. Este nuevo sistema nacional de garantías tiene por objetivo facilitar el acceso de las MIPYMES al financiamiento institucional, ayudando a reconstruir el sistema financiero nacional, *bancarizar* a las MIPYMES y promover el desarrollo regional. Este programa se concibe en combinación con el cuarto programa implementado, que es el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las MIPYMES (FOAFI). Dicho fondo tiene el objetivo de fomentar y constituir esquemas e instrumentos que apoyen el acceso de las MIPYMES al financiamiento del Sistema Financiero Nacional, incluyendo la creación de fondos de garantía para proyectos viables, elaboración de planes de negocios, y el fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios. Para las actividades del año 2002 contaba con un presupuesto de 10 millones de dólares. El FOAFI es concebido como la cabeza de una red nacional de financiamiento de PYMES que configura lo que el gobierno identifica como Modelo Híbrido Nacional, donde se articulan los niveles estatal, municipal, de los organismos tradicionales de fomento, y el nivel empresarial.

Dentro de esta gran estrategia para las PYMES operan los programas de financiamiento por parte de NAFIN. Este banco de desarrollo sigue siendo el gran operador de ese tipo de fondos, aunque bajo un enfoque significativamente distinto del aplicado en la experiencia previa de comienzo de los noventa. El nuevo enfoque privilegia la solución de ese financiamiento a través de los intermediarios privados bajo condiciones de transparencia y eficiencia, asignando a la banca de desarrollo y otras instituciones públicas un papel central para gestionar los problemas de información y riesgo específicos en este tipo de empresas, que limitan la posibilidad de los intermediarios tradicionales para financiar sus actividades. Esquematzamos lo desarrollado por NAFIN en esta direc-

ción ya que aunque incipiente es la experiencia más comprensiva hasta el momento en el país.

NAFIN parte, en esta etapa, de la grave situación heredada con la crisis de 1995, lo que puede ilustrarse afirmando que en 1994 había cerca de 150 mil empresas atendidas con financiamiento, asistencia técnica y capacitación, mientras que para 1999 este número estaba por debajo de las nueve mil entidades, lo que significa una reducción a algo más de 5% de aquel total.⁸ Para tratar de enfrentar esta crisis, el banco

⁸ Entre 1990 y 1994, la promoción del financiamiento a las PYMES se cumplió en el contexto de las reformas al orden económico y del sistema financiero. En particular, dentro de la estrategia de reformas financieras vía la privatización de los bancos y la desregulación de los mercados financieros locales, el gobierno decidió aplicar programas públicos que organizaran la movilización de fondos internacionales para alentar el financiamiento de las PYMES. Esto implicaba que el gobierno asumía el hecho de que el nuevo sistema financiero gestionado por agentes privados no daría respuesta de mercado a las necesidades de ese tipo de empresas, por lo cual el Estado debía intervenir para inducir soluciones a través de la banca de desarrollo, pero en el marco de la nueva lógica de mercado. Con ese objetivo NAFIN ocupó un papel central en la estrategia, operando como banca de segundo piso buscando no competir con los bancos privados. Para ello desarrolló una estrategia de fondeo con la que aprovechó el nuevo acceso de México a los mercados financieros internacionales, con lo que NAFIN volvió a una práctica tradicional de captar deuda en dólares y colocar créditos en pesos. Sólo que bajo las nuevas condiciones veía limitada su operación como banco de primer piso, que había sido la modalidad con la que actuaba en el pasado. Inicialmente esa estrategia suponía que NAFIN colocaba los fondos internacionales a través de la banca comercial, pero esto tuvo dificultades para concretarse porque los banqueros no quisieron asumir los riesgos que implicaba dicha intermediación. En respuesta NAFIN promovió el desarrollo de una red de intermediarios compuesta por arrendadoras, empresas de factoraje, uniones de crédito, entidades de fomento y sociedades de ahorro y préstamo. Esta estrategia de NAFIN también significó un acelerado crecimiento en el número de empresas atendidas con crédito por dicha red, ya que en 1989 eran 11,456 (55% micro y 38% pequeñas), mientras que para fines de 1993 habían alcanzado las 128,000 entidades (65% micro y 35% pequeñas). Este desarrollo mostró su vulnerabilidad, particularmente importante en el caso de las uniones de crédito, las que pasaron de 50 entidades al comienzo del periodo a cerca de 530 en 1994, muchas de las cuales sólo existían de manera nominal para recibir los fondos. Adicionalmente cabe destacar la elevada concentración de los préstamos otorgados por NAFIN a esas uniones de créditos, ya que en 1994 sólo 45 de ellas 530 (.5% de ese total) recibió 80% de los fondos otorgados. Este ciclo de financiamiento a PYMES comenzó su declive cuando NAFIN inició las solicitudes para declarar la quiebra de dos uniones de crédito y demandó la intervención de tres de las mayores por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Finalmente, esta experiencia terminó significando el quebranto de NAFIN junto con el de buena parte de los intermediarios que habían canalizado los fondos otorgados por ella, sin que eso hubiera significado el acceso de esos fondos a los productores debido al conjunto de fraudes con que operó el sistema. El 27 de octubre de 2000, a sólo

ajustó sus gastos disminuyendo en 53% su personal, del cual 90 se concentró en la red de ventas y sólo 10% en las áreas centrales. Esto creó un nuevo problema, pues con esa reducción se destruyeron las relaciones con múltiples sectores económicos y regiones. Finalmente, el banco se dispersó en acciones de rescate de empresas y otros cometidos ajenos a sus propios objetivos, todo ello en un contexto de débiles órganos de gobierno internos y falta de autonomía de gestión frente a los órganos del gobierno central, del cual NAFIN es agente financiero. De conjunto, todo esto mostraba que se debía realizar una profunda reorganización en NAFIN, con la intención de retomar su actividad en el financiamiento del desarrollo en general y de las PYMES en particular.

Esa reorganización pasó por cambios organizacionales y en el enfoque de los propios programas y actividades. Respecto a lo primero, se fortalecieron los órganos internos de gobierno y se lograron mayores grados de libertad en la toma de decisiones frente al gobierno federal. Respecto a los programas de atención a empresas el concepto básico que articula las estrategias de NAFIN es que como banca de desarrollo, debe atender imperfecciones de mercado, contribuyendo a que las mismas se reduzcan o desaparezcan para permitir un adecuado financiamiento mediante la acción de los mercados. En términos generales su fondeo para financiar al gobierno y a las empresas continuó desarrollándose a través de una combinación entre deuda externa, bonos de deuda interna y captación de depósitos.⁹

El enfoque de NAFIN para desarrollar actividades de promoción empresarial y productiva para las PYMES se basa de una parte, en el concepto de generar economías de escala a través de lo que denominan “empaquetar” productos y servicios que pueden ser utilizados masivamente por las empresas. Esta agregación permite reducir gastos de

un mes de finalizar la gestión de Ernesto Zedillo, el entonces secretario de Hacienda, José Angel Gurria Treviño, ordenó a Davis Arzac, en ese momento Tesorero de la Federación, cargar al erario el quebranto de NAFIN por casi 45 mil millones de pesos, (un monto equivalente al orden de los 5,000 mdd) por medio del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) (*La Jornada*, 28 de julio de 2001).

⁹ Hay que recordar que, en tanto agente financiero del gobierno federal, NAFIN canaliza los créditos internacionales obtenidos por el gobierno federal. Este financiamiento al gobierno explica que la actividad como banca de primer piso ocupara entre 1992 y 1999 más de 50% del crédito otorgado por este banco.

operación y ofrecer costos competitivos a los usuarios. Junto con ello, asumieron el diagnóstico de que las reticencias de la banca para operar como agente de primer piso para los financiamientos de NAFIN, surgía de los riesgos propios de las PYMES y de las modalidades de análisis de riesgo crediticio de NAFIN. Respecto a lo primero, NAFIN ha extendido las actividades de garantías que ofrecidas tradicionalmente, lo que contribuye a reducir el costo del financiamiento y amplía los montos que los bancos estarían dispuestos a otorgar.

De conjunto NAFIN ofrece tanto servicios de financiamiento como de garantías y aportación a capital de riesgo (véase Cuadro 1). Dentro de ello destaca el programa de “Cadenas productivas”, mecanismo de factoraje y de préstamos para atender pedidos de proveedores orientado a PYMES.

Llaman cadenas productivas a la organización de una gran empresa y su red de proveedores en un proceso de factoraje articulado por uno o varios bancos, y el factoraje opera a partir de un acuerdo entre NAFIN, grandes empresas u organismos públicos que tienen PYMES proveedoras, bancos que realizan factoraje, y PYMES que tienen facturas para cobrarle a esas grandes empresas. La novedad del esquema radica en que se desplazan las garantías desde las PYMES hacia las grandes empresas u organismos públicos que estructuran las cadenas, mediante procedimientos en una página de internet.¹⁰

En términos cuantitativos este programa es de impacto sobre un número significativo de PYMES. Entre las grandes empresas participan Walmart, Bimbo, Cemex, Grupo México, Herdez, lo que cubre un orden de las 30,000 PYMES proveedoras. En cuanto a empresas del

¹⁰ Operativamente esto significa que la gran empresa que estructura la cadena pone en la red la lista de las facturas que debe a sus proveedores. Por su parte las PYMES proveedoras se registran con NAFIN para poder operar en la cadena. Finalmente en la página de internet los bancos participantes informan sobre las tasas de interés a las que están dispuestos a realizar el factoraje. Dadas todas estas condiciones, la PYME que tiene interés en descontar una factura puede ubicarla en la lista de facturas de la gran empresa a la que provee, y luego puede elegir entre los distintos bancos el que le conviene por tasa de interés u otros factores, y a partir de ello aplica con el mismo para el descuento de la factura. El banco inmediatamente carga en la cuenta de la PYME el valor de la factura descontada ya que el garante del pago de la misma es la gran empresa que la emitió y no la PYME que la debe cobrar como ocurría habitualmente. Este mecanismo ha tenido mucho éxito ya que no sólo reduce el crédito de corto plazo como un problema derivado de financiar las cuentas por cobrar, sino también porque inicia a la PYME en un historial crediticio con los bancos que les permite luego acceder a otros productos financieros.

Cuadro 1
Programas de financiamiento y garantías
de NAFIN a empresas

<i>Programas</i>	<i>Destino</i>	<i>Tipo de financiamiento</i>	<i>Operador de primer piso</i>
Cadenas productivas	Factoraje mediante descuento electrónico de facturas. Financiamiento de pedidos.	A PYMES integradas en cadenas productivas y con relación a grandes empresas privadas que garantizan la factura.	Varios Bancos
Crédito a tasa fija	Inversión en maquinaria y equipo, capital de trabajo o reestructuración de pasivos.	Préstamos en pesos a tasa fija en plazos negociables con máximo de 10 años y hasta un monto de 10 millones de UDIS.	Bancos e intermediarios financieros no bancarios
Crédito a tasa protegida	Inversión en maquinaria y equipo, capital de trabajo o reestructuración de pasivos.	Préstamo en pesos con un monto máximo de 10 millones de UDIS y plazo máximo de siete años. Tasa tope ajustable a la baja con respaldo en derivados.	Bancos e intermediarios financieros no bancarios
Crédito			
Crédito a tasa variable	Inversión en maquinaria y equipo, capital de trabajo o reestructuración de pasivos.	Préstamo en pesos o dólares, con montos en función del tamaño de la empresa y plazo límite de 20 años.	Bancos e intermediarios financieros no bancarios
Crédito PYME	Para empresas nuevas o en operación: capital de trabajo o adquirir activos fijos.	Micro, pequeñas y medianas empresas que quieren establecerse o hacer crecer su negocio. Tasa fija más baja del mercado y sólo garantía de obligado solidario. Plazo hasta 18 meses y montos entre 50,000 y 300,000 pesos.	Banco Santander Mexicano
Modernización y Equipamiento Empresarial	Adquisición de maquinaria y equipo.	85% de la inversión Pesos o dólares hasta 3.26 millones de UDIS plazo 7/10 años.	Banco Bitel
Garantías Automáticas	Asociación con el intermediario en el riesgo crediticio de micro, pequeñas y medianas.	50% del riesgo en capital de trabajo y 70% en activos fijos con monto máximo a garantizar en peso dólares equivalentes hasta 3.26 millones de UDIS.	Afirme, Banamex, Banorte, Bansi, BBVA, Bancomer, HSBC, Del Bajío, Invex, Ixe, Mifel y Santander Mexicano
Garantías			
Garantía Selectiva	<i>Idem</i> anterior.	<i>Idem</i> anterior más Proyectos de desarrollo tecnológico o mejoramiento ambiental: 80% a micro y pequeñas empresas. 75% a medianas empresas. 70% a la gran empresa.	<i>Idem</i> anterior
Capital de riesgo	Sociedades de Inversión de Capital	Aportación indirecta para capital de largo plazo a través de fondos de inversión.	33 sociedades y 95 empresas.

Fuente: Elaboración propia.

Estado están registradas la CFE, el ISSSTE, el IMSS y PEMEX con 25,557 PYMES proveedoras. El número de créditos alcanzaba el orden de los 60,000 en junio del 2002, a nueve meses de iniciado el programa mientras que el monto de créditos otorgados en el mismo periodo era del orden de los 500 millones de dólares.

Además del factoraje, NAFIN, ofrece dos tipos de créditos orientados a empresas. Los primeros aplican a todo tamaño de empresa, son de largo plazo y distintas modalidades de tasas, así como en moneda nacional o extranjera dependiendo del caso. El segundo es el Crédito PYMES que aplica específicamente para este tipo de empresas, se opera en función de acuerdos específicos entre NAFIN, la Secretaría de Economía y el banco participante. Es de menor plazo que los anteriores ya que se otorga a 18 ó 36 meses, y pueden solicitarlo empresas nuevas o en operación, tanto para capital de trabajo como para activos fijos. Se ofrece a las más bajas tasas del mercado, con carácter fijo, y tiene como atractivo adicional el que NAFIN y la Secretaría de Economía otorgan la garantía, por lo que el solicitante sólo debe presentar un obligado solidario cuyos avales no se hipotecan.

En un tercer orden de programas está el de los contratos de garantías. Esta era una línea de negocios ya desarrollada por NAFIN, pero que se ha visto reactivada con el lanzamiento del Sistema Nacional de Garantías por el gobierno federal en el año 2002 al que hicimos referencia más arriba. Este programa opera a través de la firma de acuerdos bilaterales entre NAFIN–Secretaría de Economía y un banco específico. Hasta el momento esos acuerdos han sido firmados con Bancomer, Santander y HSBC. La operación del programa se ha visto limitada por el temor de la banca a que no se cumplieran las garantías, lo que sugiere la necesidad de un orden legal que haga creíble el ejercicio expedito de las garantías públicas, lo que aún parece faltar en México.

Finalmente, NAFIN también opera tradicionalmente una línea de financiamiento a empresas vía capital de riesgo, realizado predominantemente de una manera indirecta a través de fondos de inversión denominados Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS). Actualmente participa por esta vía en treinta y tres sociedades apoyando a noventa y cinco empresas.

2. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS Y LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA SURGIDA CON LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Vistas de conjunto las profundas reformas al sistema financiero mexicano y de promoción de las PYMES aplicadas desde 1995, no parecen haber logrado resultados significativos respecto a restablecer una rearticulación progresiva entre los servicios financieros y el crecimiento económico asignando un papel dinámico a las PYMES. Apoyamos esta conclusión en algunas evidencias que se analizan a continuación para ambos campos de política.

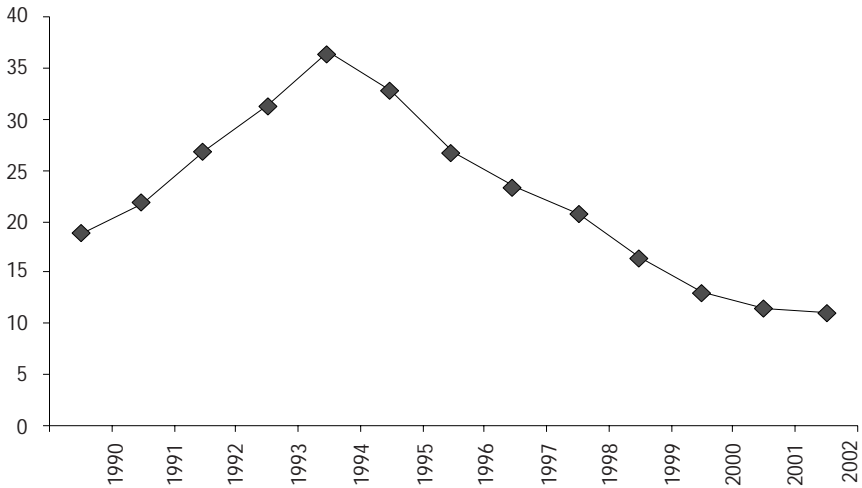
En lo que se refiere a las reformas del sistema financiero cabe decir que han logrado restablecer un cierto equilibrio en el funcionamiento del mismo. Sin embargo esto no significó que se lograra la mencionada rearticulación de finanzas y producción, como lo muestran tres grandes conjuntos de indicadores.

El primero de ellos hace evidente el hecho de que a casi diez años de la crisis de 1995, México vive en una economía con un sistema financiero segmentado para el sector privado. Esto es consecuencia de que no existe en el país crédito bancario para las empresas en general (véase Gráfica 1), mientras que las grandes empresas resuelven su financiamiento en el exterior (véase Gráfica 2).¹¹ Esto crea una condición extremadamente negativa para la participación articulada de los distintos tamaños de empresa en el desarrollo de la economía nacional.

El segundo conjunto de indicadores, complementario del primero, muestra que luego de la crisis de 1995 se ha vuelto a generar en México una clásica situación de *crowding out* de fondos a favor del sector público, tanto en los mercados bancarios como de bonos en el mercado de valores local (véanse Gráficas 3 y 4). Esta demanda de fondos muestra el impacto sobre las finanzas del Estado que provocó el haber absorbido buena parte de los costos financieros de la crisis de 1995. Pero también refleja la decisión estatal de aumentar la importancia de la deuda

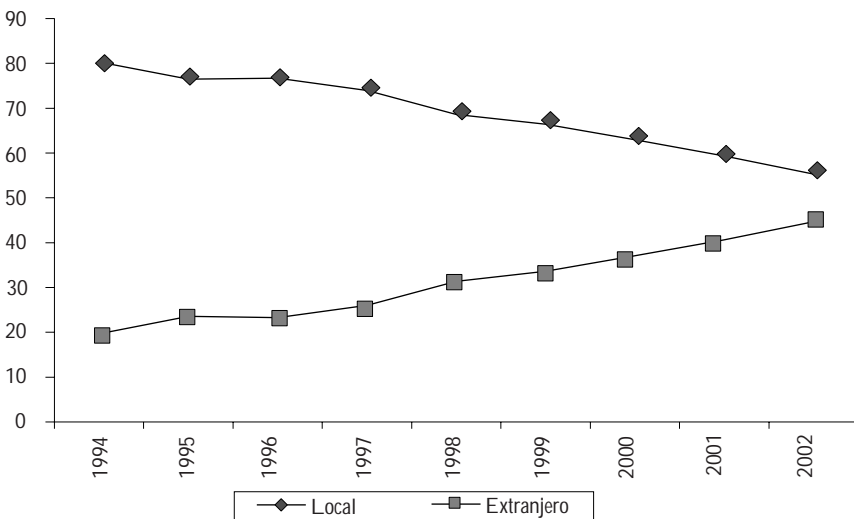
¹¹ Esta opción del financiamiento en el exterior para las grandes empresas parecería estar cambiando en el periodo reciente, de una parte por los riesgos de exposición a deudas en moneda extranjera ante el bajo dinamismo de los mercados internacionales donde participan quienes acceden a estos créditos. De otra parte, el crédito bursátil para las empresas, obtenido a través de la emisión de los certificados bursátiles, está creciendo, aprovechando la extraordinaria disposición de liquidez en el mercado de valores local.

Gráfica 1
Crédito total de la banca comercial al sector privado, 1990–2002
(Porcentajes del PIB)



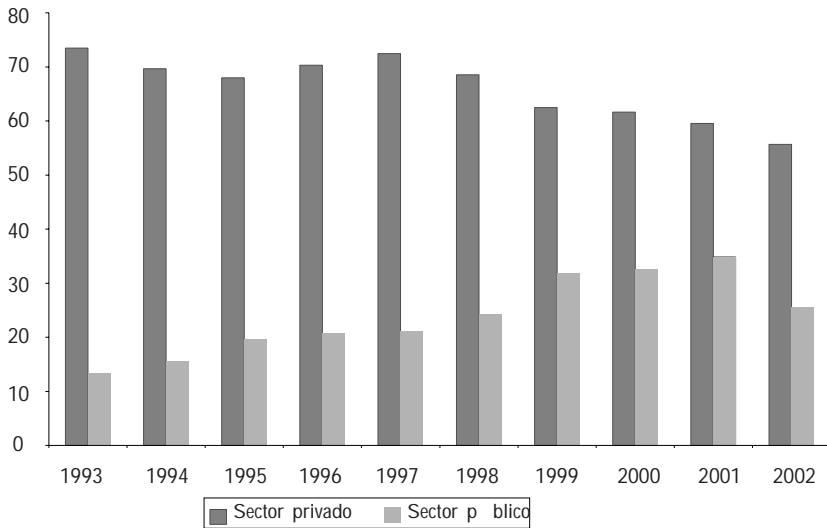
Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Gráfica 2
Estructura del financiamiento a empresas entre fuentes
locales e internacionales, 1994–2002
(Porcentajes del total)



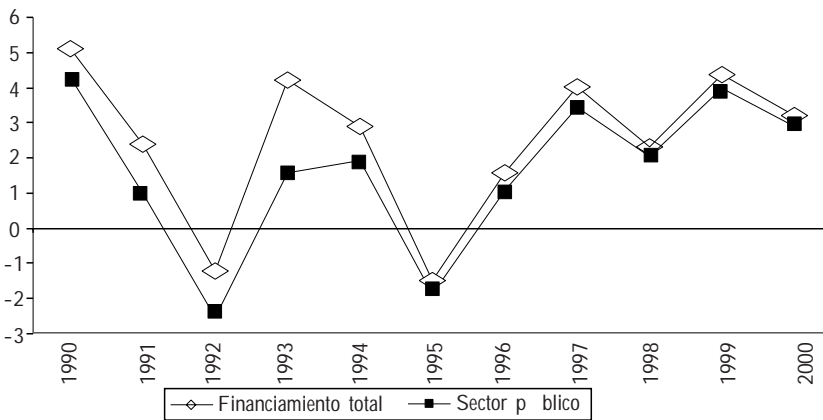
Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Gráfica 3
Participación relativa del sector público y privado
en el crédito bancario, 1993–2002
(Porcentajes en el total del crédito bancario)



Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

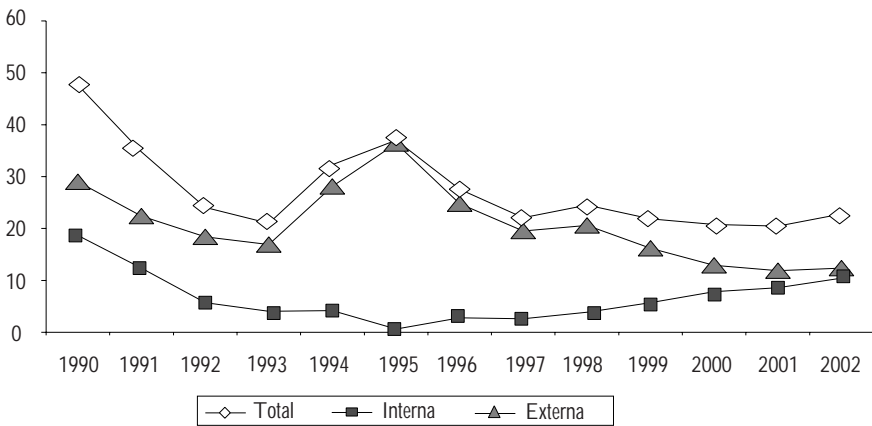
Gráfica 4
Financiamiento bursátil del sector público, 1990–2000
(Porcentajes del PIB)



Fuente: BMV

pública interna con relación a la externa (véase Gráfica 5), con lo cual se incrementó la presión del gobierno sobre los mercados financieros locales a que hicimos referencia. Todo ello en el contexto de los muy limitados ingresos fiscales del gobierno en relación con las necesidades de gasto e inversión, debidos a la resistencia para producir una reforma fiscal progresiva para el desarrollo económico y las necesidades financieras del Estado. La presión estatal sobre los mercados bancarios y financieros es un factor decisivo para la depresión del crédito en el país, ya que los títulos de deuda pública resultan una opción atractiva frente al financiamiento a la mayoría de las empresas que operan con grandes incertidumbres sobre el futuro de sus negocios.

Gráfica 5
Deuda pública interna y externa, 1990–2002
(Porcentajes del PIB)

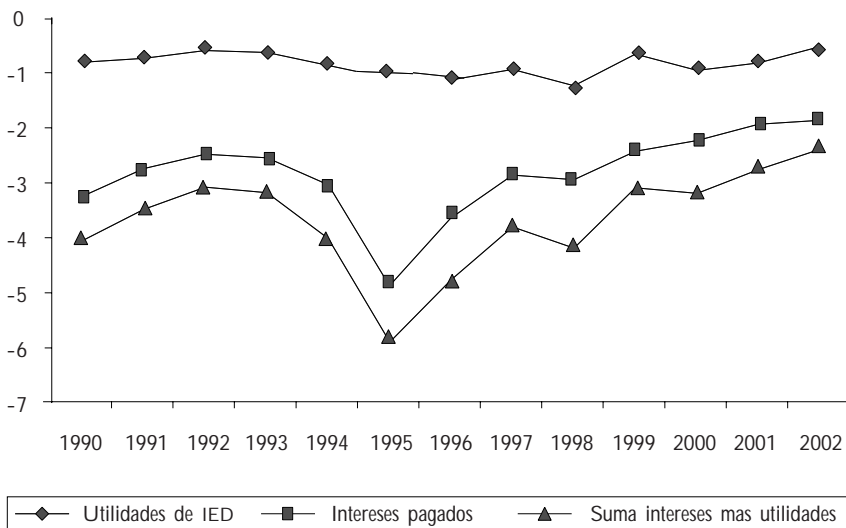


Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Esto se complementa con un tercer grupo de indicadores que corresponden a los flujos financieros del país con el exterior, los cuales muestran que sistemáticamente el país registra un drenaje de fondos financieros al exterior de magnitudes significativas, tanto por concepto de intereses de deuda externa y derechos de los inversionistas extranjeros, como por los flujos de inversión directa y financiera de mexicanos en el exterior (véanse Gráficas 6 y 7). Esto da lugar a lo que denominamos como una “externalización” fuera del país por la vía financiera de los flujos generados en la economía nacional,

lo que debilita tanto la capacidad de financiamiento interno como la propia dinámica de acumulación productiva.

Gráfica 6
Utilidades de IED y pagos de intereses
de la deuda externa, 1990–2002
(Porcentajes del PIB)

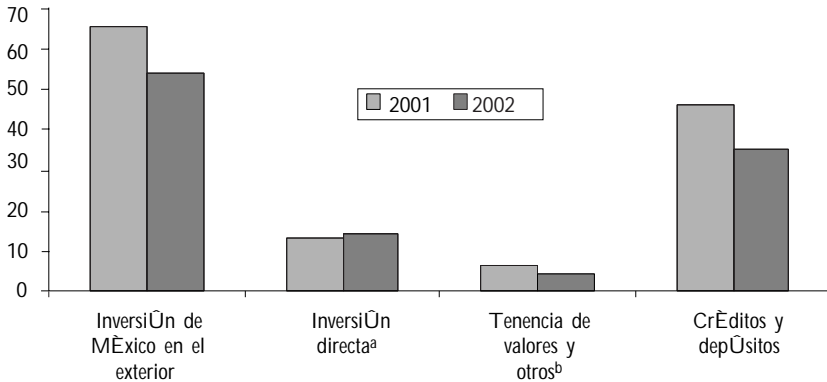


Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Todo lo anterior explica la paradoja de que en un contexto de desarticulación entre el sistema financiero y la actividad productiva en el mercado interno, la banca puede presentar rentabilidad atractiva para los accionistas (véase Gráfica 8). Ello es resultado de que las utilidades de la banca están formadas por una combinación entre los ingresos obtenidos por el financiamiento público y el cobro de comisiones a los usuarios del sistema (véase Cuadro 2).¹²

¹² En la Asamblea 2004 de la Asociación Mexicana de Bancos el gobernador del Banco de México destacó el problema que representan las elevadas comisiones que la banca cobra en México por sus servicios, y señaló la necesidad de reducir las. Estas comisiones representaban 26% de los ingresos totales de los bancos en el 2001 y en 2003 alcanzaron 32.3% según información de la CNBV. Sin embargo, es llamativo que esta conducta de la banca se da en un contexto donde la SHCP ha concedido extraordinarios beneficios a dichos intermediarios, al otorgarles la posibilidad de diferir pagos de impuestos por montos que en el 2003 alcanzaban órdenes de 23% del capital básico de todos los bancos, al mismo tiempo que les permite

Gráfica 7
Inversión directa y financiera de mexicanos
en el exterior, 2001 y 2002
(Miles de millones de USD)

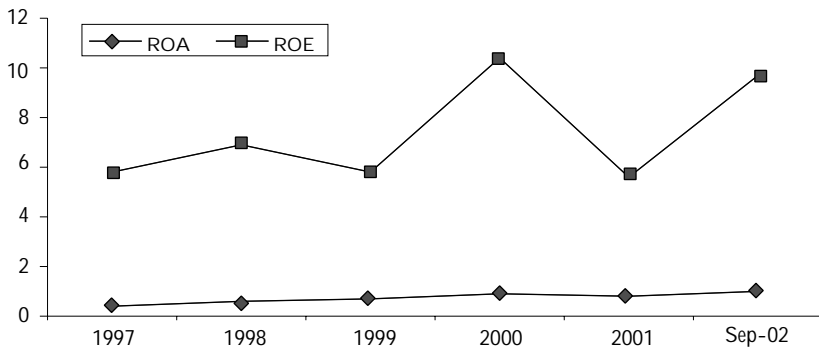


^a No incluye a la inversión en bienes inmuebles.

^b Tenencia de valores de la banca y las garantías de bonos Brady. No incluye el valor de la inversión de residentes mexicanos en títulos extranjeros de participación en el capital.

Fuente: Banxico, Posición de Inversión Internacional en (www.banxico.org.mx).

Gráfica 8
Indicadores de rentabilidad de la banca comercial
en México, 1997–2002
(Porcentajes)



Fuente: CNBV (www.cnbv.gob.mx).

contabilizar dichos impuestos diferidos como parte de los activos. Para poner en proporción esta sorprendente concesión, dicho monto de impuestos diferidos equivale a 15% de la captación anual del IVA.

Cuadro 2
Composición de la cartera de los cinco mayores
bancos, marzo 2002

Concepto	BBVA Bancomer		Banamex		Serfin Santander Mex		Bital/HSEC		Banorte	
	Saldos	% de cartera vigente	Saldos	% de cartera vigente	Saldos	% de cartera vigente	Saldos	% de cartera vigente	Saldos	% de cartera vigente
Cartera de crédito total	248,577.51		193,492.35		131,524.6		64,642.52		135,344.78	
Cartera vigente	236,569.03	100.00	182,945.59	100.00	130,524.27	100.00	60,067.76	100.00	131,089.08	100.00
Comercial	61,633.05	26.05	57,915.02	31.66	22,902.32	17.55	21,216.56	35.32	21,449.01	16.36
Consumo	15,225.56	6.44	18,745.75	10.25	4,116.61	3.15	8,145.69	13.56	3,128.41	2.39
Vivienda	42,093.19	17.79	28,921.79	15.81	9,304.07	7.13	7,597.23	12.65	10,251.68	7.82
Créditos a entidades gubernamentales	31,219.73	13.20	35,879.87	19.61	28,295.13	21.68	3,334.58	5.55	40,138.83	30.62
Créditos al FOBAPROA o al IPAB	86,397.51	36.52	37,903.25	20.72	65,905.26	50.49	18,591.60	30.95	55,417.22	42.27
Cartera vencida bruta	12,008.48		10,546.76		1,000.33		4,574.76		4,255.70	

Fuente: CNBV en (www.cnbv.gob.mx).

En consecuencia esto sugiere que hasta el momento las reformas aplicadas desde 1995 han conseguido estabilizar el sistema financiero a costa de generar una banca rentística y disfuncional para servir a la producción.

Por su parte, el apoyo a las PYMES tuvo fuertes fluctuaciones a lo largo del periodo, hasta desembocar en los actuales programas que buscan una acción concertada a distintos niveles para su desarrollo. El cuadro es todavía muy reciente para evaluar sus resultados, aunque se observan algunas inconexiones entre los programas y, en general, puede señalarse que las acciones propuestas parecen no haber logrado impactos significativos. En el ámbito de la manufactura, es evidente que estas políticas no han conseguido reducir la concentración económica entre los distintos tamaños de establecimientos, ya que entre 1988 y 1998 los grandes establecimientos son quienes incrementan su importancia relativa en detrimento de los pequeños, y en menor medida de los medianos (véase Cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución de pequeños, medianos y grandes establecimientos
manufactureros, 1988–1998
(Variación porcentual)

Tamaño de UE	UE censadas	PO total	Miles de pesos de 1993					Insumos totales	VACB
			Remuneraciones totales	AFN	FBCF	PBT			
Total	37.40	47.91	72.09	7.23	80.61	60.41	67.71	47.32	
Pequeñas	30.60	32.38	76.88	45.19	39.64	49.48	49.81	48.81	
Medianas	44.52	46.26	73.77	76.80	145.43	64.17	67.18	58.90	
Grandes	62.03	55.62	70.09	-16.63	64.85	60.43	71.73	40.46	

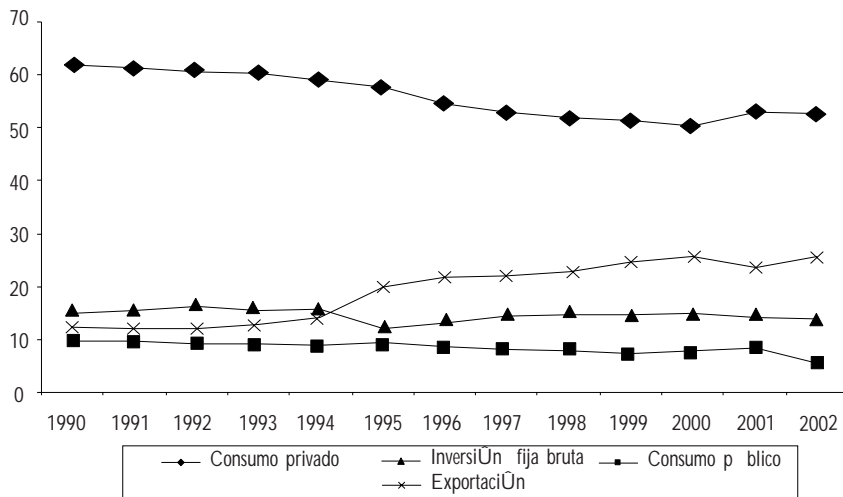
Fuente: Elaboración propia con base en *Primer Informe de Gobierno, 2001*, anexos con datos del INEGI, *Censos Económicos, 1988 y 1998*.

Tal desempeño sugiere que las políticas aplicadas para promoción de PYMES no han podido contrarrestar dos factores de dinámica del mercado interno, y de la estructura productiva a los cuales ese tipo de empresa es sensible. De una parte el que resulta de la segmentación de la demanda y la oferta agregada provocada por el modo en que se realizó la apertura externa.¹³ Conforme a ello, la dinámica del orden económico está determinada por la demanda interna, mientras que la del mercado interno permanece estancada (véase Gráfica 9). Esto es resultado, en parte, de que la apertura debilitó la oferta interna en beneficio de las importaciones temporales en una suerte de “maquilización” de la actividad productiva (véase Gráfica 10).

Lo anterior se ha visto reforzado por un segundo factor negativo para la dinámica del mercado interno y las PYMES, como es la débil evolución de la inversión y en particular extraordinaria contracción de la inversión pública que alcanza niveles del orden de 2% del PIB al final del periodo (véase Gráfica 11).

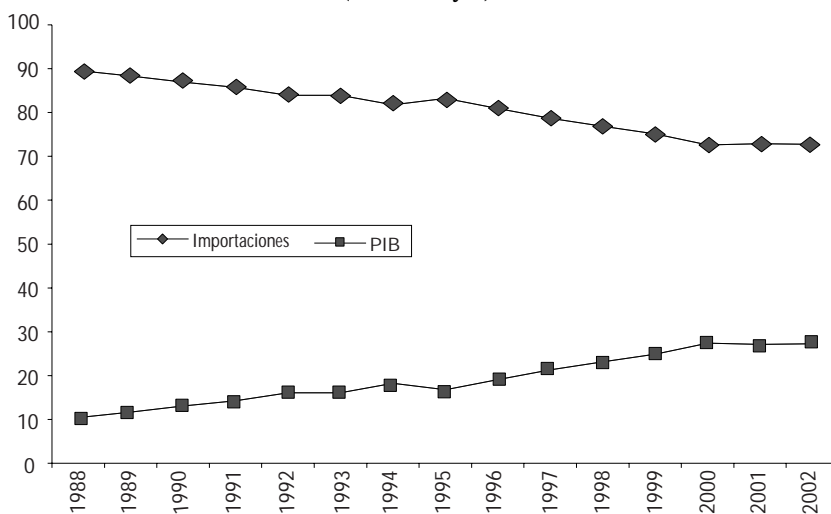
¹³ En Gil Díaz y Zepeda (1992) se destacaba la resistencia a las políticas de apertura comercial por parte de diversos sectores empresariales ligados al mercado interno. En los casos de aquellas empresas nacionales que tenían capacidades competitivas, esas resistencias, se explicaban porque no percibían que su falta de competitividad internacional resultaba de sus limitaciones para importar insumos con calidad y precios competitivos. Esto se vería corregido con la apertura donde la configuración de un tipo de cambio importador y las políticas de importación temporal habrían de favorecer la competitividad internacional aunque fuera en detrimento de la demanda de insumos internos.

Gráfica 9
Evolución de la estructura
de la demanda agregada, 1990-2002
(Porcentajes)



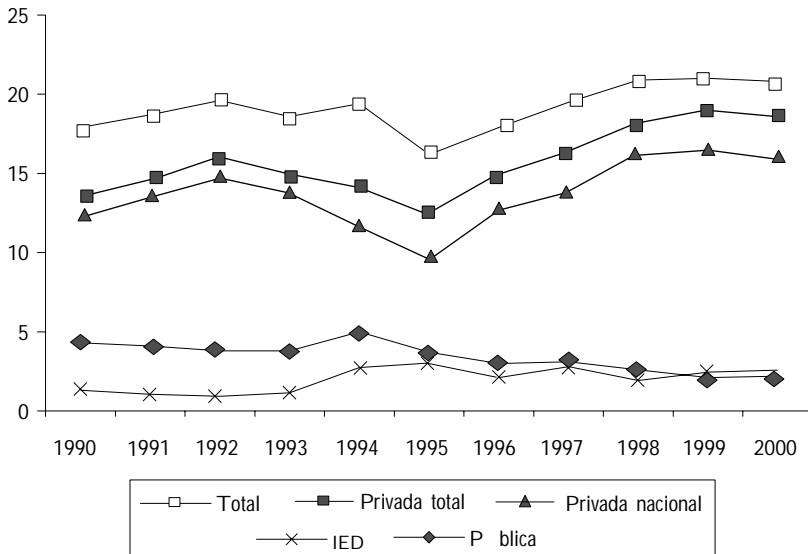
Fuente: INEGI (www.inegi.gob.mx).

Gráfica 10
Evolución de la estructura de oferta agregada,
1988-2002
(Porcentajes)



Fuente: INEGI (www.inegi.gob.mx).

Gráfica 11
Estructura institucional de la inversión fija bruta, 1990–2000
(Porcentaje del PIB)



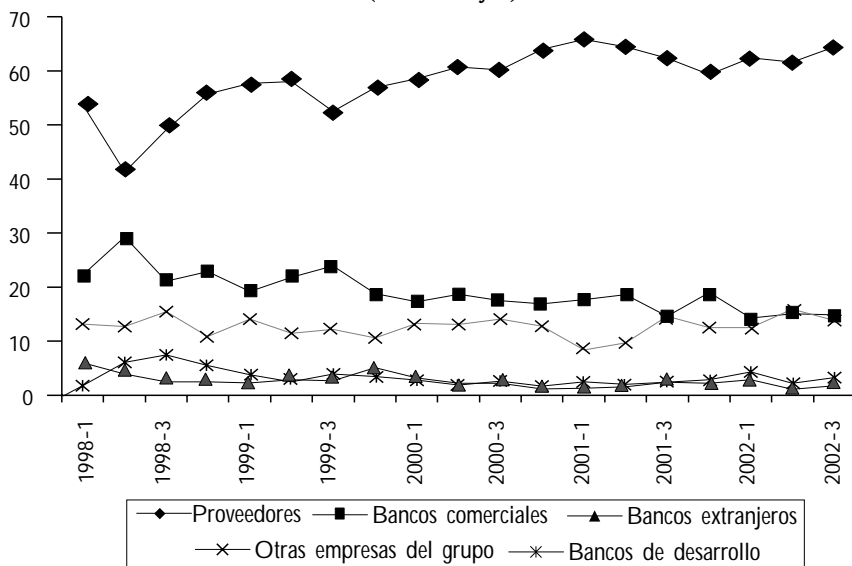
Fuente: Elaboración propia con base en CFI (Corporación Financiera Internacional), Banco Mundial e INEGI (www.inegi.gob.mx).

El impacto negativo de estas condiciones económicas adversas para las PYMES, generadas por la nueva organización económica, se ve agravado por la sistemática falta de financiamiento que posee este tamaño de empresas, sin que ello llegara a ser compensado por las políticas de financiamiento promovidas por el gobierno (véanse Gráficas 12a, 12b, 12c y 12d).

Como ahí se observa, esta situación se traduce que este tipo de empresas y aun las grandes, están resolviendo su financiamiento de manera predominante con créditos de proveedores. Sólo las llamadas empresas Triple A (que corresponde a las englobadas gigantes) tienen acceso a diversas opciones de financiamiento en el sistema institucional.

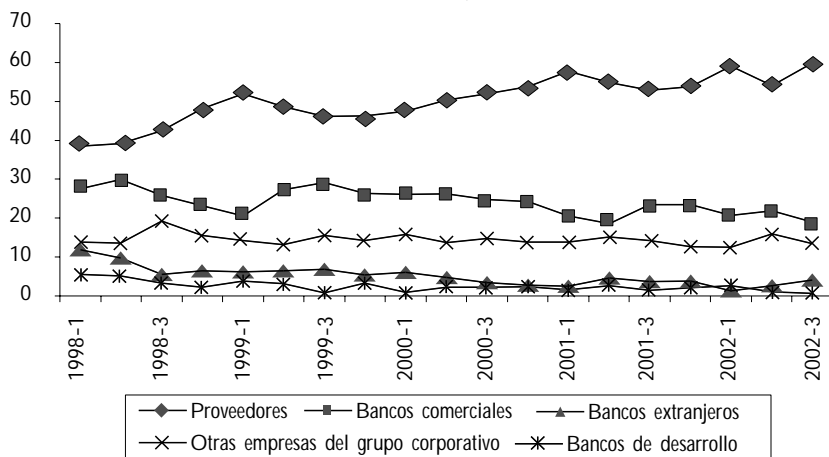
De conjunto, esta empobrecida dinámica económica y financiera que afecta a las PYMES resulta sólo un aspecto de las distorsiones generadas con la nueva organización económica surgida por la reforma. La síntesis más dramática de ello la otorga la evolución de un indicador clave para

Gráfica 12a
Opciones de financiamiento de empresas pequeñas,
1998-2002
(Porcentajes)



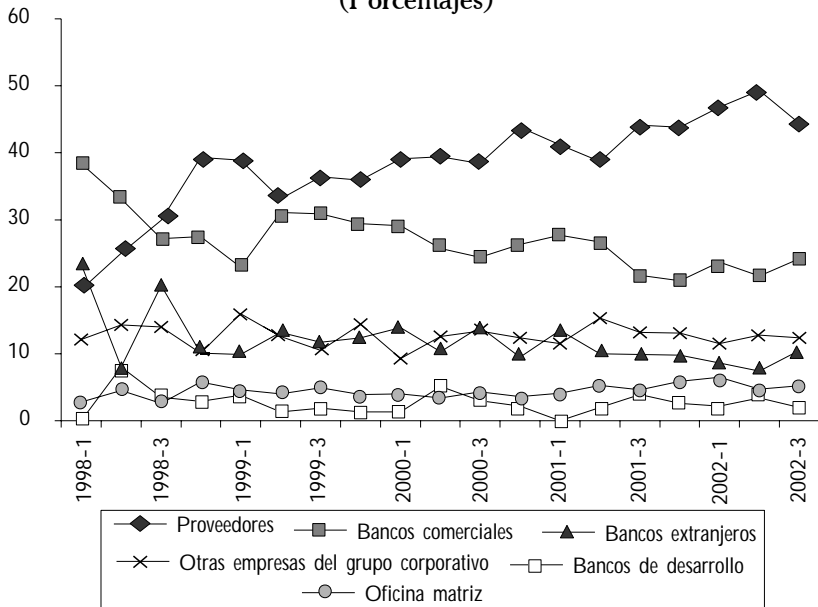
Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Gráfica 12b
Opciones de financiamiento de empresas medianas,
1998-2002
(Porcentajes)



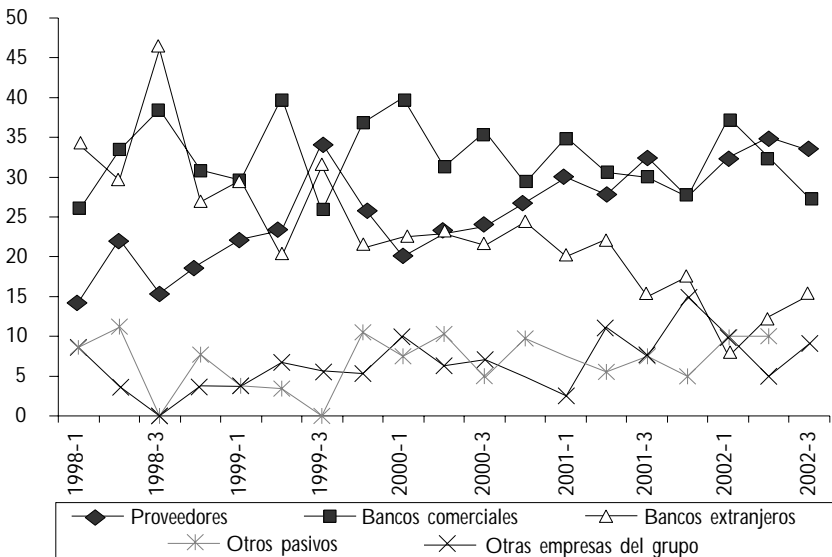
Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

Gráfica 12c
Opciones de financiamiento de empresas grandes, 1998-2002
(Porcentajes)



Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

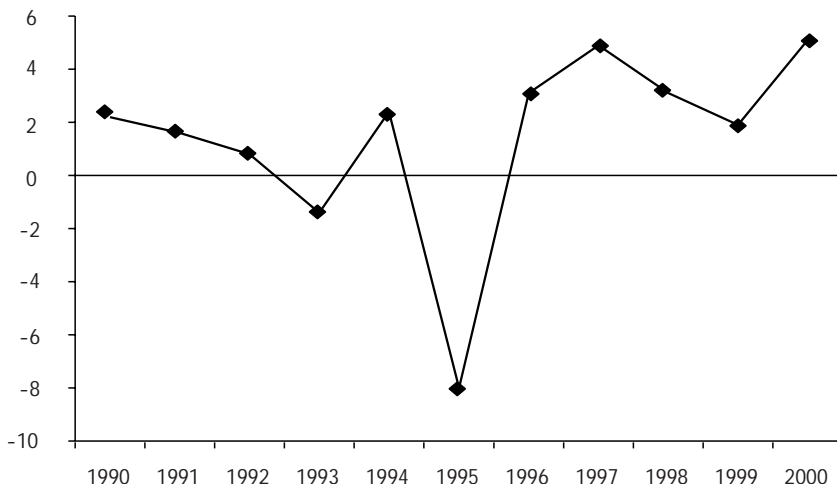
Gráfica 12d
Opciones de financiamiento de empresas AAA, 1998-2002
(Porcentajes)



Fuente: Banxico (www.banxico.org.mx).

percibir el impacto de un cierto orden económico sobre la situación de la población, como es el crecimiento del PIB per cápita (véase Gráfica 13).

Gráfica 13
PIB per cápita a precios de 1980
(Tasa anual de variación)



Fuente: Urquidi (2003).

A lo largo de los noventa este indicador ha evolucionado en torno al 2% anual, y con extraordinarias fluctuaciones negativas provocadas por la crisis de 1995, lo cual, es conocido, provoca efectos extremadamente adversos en los sectores más débiles de la población.

En consecuencia, lo analizado muestra que dos de los problemas cruciales en el actual desarrollo económico y financiero en México no han encontrado solución satisfactoria. El primero de ellos es el de restablecer el crédito, lo que aún permanece pendiente porque la solución dada privilegió la perspectiva de los banqueros. El otro problema es el de la situación de estancamiento y exclusión de las PYMES, que subsiste a pesar de los múltiples planes y recursos destinados para corregirla, porque la misma depende de una configuración de la economía que desalienta su desarrollo.

Todo esto puede ser reinterpretado desde la perspectiva de nuestra hipótesis, afirmando que esos problemas financieros y de desempeño de las PYMES, provienen del modo en que se procesó y resolvió la confi-

guración del nuevo arreglo económico nacional con las reformas de inicio de los noventa al impulso de las fuerzas y tensiones operantes, desde la crisis del “Desarrollo Estabilizador”. Básicamente, se condensa en los fenómenos de segmentación de los mercados y de *externalización* de los efectos dinámicos generados por la acumulación, lo que de conjunto conduce a cuestionar el arreglo económico, que llevó a los distorsionados procesos económicos en el país desde los años noventa analizados en este trabajo.

Como es sabido, para los defensores del actual orden económico, el cambio del mismo es inimaginable porque la alternativa a la situación actual generada con la reforma, sólo podría ser la vuelta al “populismo económico” y a un intervencionismo estatal ineficiente y corrupto. Desde esta perspectiva, las condiciones de estabilidad de precios, cambiarias y de tasa de interés, junto a los equilibrios fiscales logrados bajo un ambiente de apertura a la economía internacional y libre juego de mercados, sería condición necesaria y suficiente para encontrar el sendero de crecimiento sostenido más eficiente para la dotación de recursos disponibles en la economía nacional.

En términos generales, esta contraposición entre la prioridad absoluta de la estabilidad macroeconómica *versus* el desemboque en el caos, es sólo una representación ideológica de las condiciones que crea la operación de las fuerzas financieras que caracterizan actualmente a la globalización. Si se acepta pasivamente la existencia y operación de dichas fuerzas financieras supranacionales, parece evidente que la única opción es una estrategia macroeconómica, por la cual se logre una alineación de precios macroeconómicos que desaliente los asaltos especulativos. Sin embargo, esto desconoce la existencia de inestabilidades y fragilidades sistémicas en las relaciones financieras internacionales que operan independientemente de la “buena” conducta macroeconómica de un cierto país, como se ha comprobado reiteradamente en la última década.¹⁴ En contraste, el costo de esa

¹⁴ México a comienzos de los noventa y Argentina a lo largo de esa década, eran los ejemplos clásicos de desempeño exitoso logrado con una reforma económica como la inspirada en el Consenso de Washington. Sin embargo, en ambos casos se desembocó en crisis gravísimas donde la operación de las fuerzas financieras internacionales fue un factor relevante. Adicionalmente, está ampliamente reconocido por los propios actores, que los operadores financieros internacionales tienen niveles muy bajos de racionalidad económica, tomando riesgos desproporcionados y sólo justificados por la apuesta al rescate internacional por parte del FMI y otros organismos multilaterales.

organización macroeconómica ha sido inducir al estancamiento y la segmentación de mercados en los países en desarrollo que las han adoptado, sin lograr senderos de crecimiento sostenidos y estables como ofrecían, lo que para algunos autores representa la “dictadura de los acreedores” articulada por el mundo financiero de Wall Street (Chesnais *et al.*, 2001, y Stiglitz, 2002). Desde el punto de vista de la experiencia de la economía mexicana, las posiciones de defensa de la reforma se basan en dos líneas de argumentaciones erróneas.

La primera fue enunciada en el año 1993 por el entonces secretario de Hacienda Pedro Aspe, quién se reclamaba como el artífice del “milagro” económico logrado por México con la reforma hacia el mercado de comienzo de los noventa.¹⁵ Para 1993 la economía mexicana estaba “desacelerando” su ritmo inicial de crecimiento y en particular crecía la cartera vencida bancaria, y las empresas orientadas al mercado interno tenían problemas crecientes. Ante esta evidencia Pedro Aspe creó el argumento de que bajo su gestión, México había realizado una “revolución macroeconómica”, y que ahora lo que faltaba era realizar la “revolución microeconómica” mediante la cual las empresas se ajustarían a los nuevos desafíos de competencia creados con la nueva macroeconomía abierta. Visto desde la actualidad y en nuestra perspectiva de análisis, es evidente que el secretario subestimó los efectos de su “revolución” ya que también se había producido la de nivel “microeconómico”, sólo que sus resultados no fueron los prometidos. En lugar de una expansión del mundo empresarial bajo la lógica de los mercados obtuvimos este mundo económico segmentado, donde un pequeño conjunto de grandes empresas se internacionalizó mientras que la mayoría quedaron atrapadas en un mercado interno estancado.

Un corolario de esta visión de “etapas de la reforma” propuesta por el secretario Aspe es la que actualmente argumentan los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el BID. Ante las evidencias de la grave situación económica y social existente en América Latina, luego de casi quince años de reformas realizadas bajo la inspiración del llamado “Consenso de Washington”, se señala que el problema no proviene del enfoque de dichas reformas. Por el contrario,

¹⁵ Como suele ocurrir con estos reformadores “fundamentalistas” latinoamericanos, el secretario Aspe se sintió obligado a brindar a la humanidad las herramientas con que había logrado su “milagro”, de modo que otros países pudieran imitar el “éxito” mexicano, véase Aspe (1993).

el problema es que éstas no se han hecho suficientemente a fondo, porque había problemas que no fueron bien comprendidos en su momento. Por lo tanto, lo que proponen es realizar una “Segunda Generación de reformas” en donde lo sustancial sería atacar los aspectos institucionales y de derechos de propiedad que bloquearon los éxitos en la primera etapa de reforma.¹⁶ Por lo menos para el caso que hemos estudiado respecto a México, las críticas a esta visión del cambio económico se soportan en las evidencias de que los problemas de las configuraciones económicas logradas en la reforma, no parecen responder a las causas señaladas en el diagnóstico de dichas instituciones, por lo tanto poco cabe esperar de una receta que propone “más de lo mismo”.¹⁷

La segunda línea de argumentación errónea en defensa del nuevo orden macroeconómico es la que habitualmente expone la llamada “cúpula empresarial”, representada en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y que en mucho coincide con las visiones defendidas por la SHCP y el Banco de México. Según la misma, el actual ordenamiento económico es esencial en la medida que ha proporcionado condiciones de equilibrio macroeconómicas a partir de las cuales las empresas pueden operar la competencia en los mercados. Desde esta perspectiva se concibe que abandonar la actual configuración económica implica caer en el caos, el “populismo económico”, etc. Como hemos tratado de demostrar en este trabajo, esa interpretación de los atributos que tiene la actual configuración de la economía nacional es absolutamente ideológica, ya que desconoce las evidencias más obvias sobre las condiciones de desequilibrio y estancamiento creadas en esta “nueva economía”. Esta visión puede contra argumentarse parafraseando lo que se decía en los setenta cuando se señalaba que “el desarrollo estabilizador en realidad era desestabilizador” (Gribomont y Rimez, 1979). De mantenerse este orden económico es previsible que el país enfrente desequilibrios económicos y financieros crecientes lo que necesariamente se traducirá en conflictos sociales y políticos.

Ambas visiones comparten una concepción radical de la economía de mercado, según la cual la política económica debe asegurar las

¹⁶ Para una exposición de estos argumentos véase Banco Mundial (2000).

¹⁷ Esto no significa desconocer la importancia de los temas propuestos en dicha agenda, más bien se cuestiona la significación que se les da a los mismos como factores explicativos del atraso económico en el país.

condiciones externas para el funcionamiento de los mercados (control de inflación, tasa de interés real de equilibrio, tipo de cambio real de equilibrio, equilibrio fiscal), a partir de lo cual la competencia de los agentes privados llevará a la asignación más eficiente, dados los recursos disponibles. Por ello, si bien aceptan que la situación actual no es la mejor, conciben que no debe intervenir para realizar correcciones, y dejar que los mercados ajusten hacia un nuevo equilibrio, que por definición será el adecuado.

A partir de nuestro análisis, la acción “espontánea” de los mercados no tiende a corregir esas distorsiones, ya que es la conformación de dichos mercados la que conduce a desequilibrios crecientes. Por ello, para resolver esos problemas y promover el crecimiento económico nacional, parece necesario desarrollar políticas públicas que modifiquen las condiciones del actual arreglo económico nacional que bloquean las perspectivas de crecimiento económico nacional integrado y estable, asumiendo como un dato el marco de la actual economía abierta a la globalización. Esto indica la complejidad de los cambios a realizar, ya que plantean el desafío de formular estrategias que conduzcan a recuperar el crecimiento económico nacional en un sentido estable, competitivo e integrado, con aumento sostenido del ingreso y del empleo.

Luego de casi quince años de iniciadas las reformas, no parecen confirmarse los caminos “automáticos” para resolver los límites de la economía a partir de este orden macroeconómico y el funcionamiento “libre” de los mercados. Pero no sólo es una conclusión resultante de la experiencia, sino que también hay una cada vez más amplia literatura que propone interpretar las economías de mercado con otras premisas, como reconocer que estas economías operan por una combinación compleja entre mercados e instituciones, y que la competitividad y el desarrollo económico sostenible son resultado de una “construcción del mercado” a través de acciones deliberadas de los agentes económicos, lejos de la perspectiva de la “mano invisible” (Stiglitz, 2002). En última instancia, la novedad de esta perspectiva radica en recuperar una tradición de más de tres siglos en el pensamiento económico que construyó una explicación de los procesos económicos desde una perspectiva de economía política, implicando que no existía un funcionamiento de mercados ajeno a instituciones y a las negociaciones, intereses y conflictos entre actores económicos.

3. CINCO GRANDES TEMAS PARA UNA NUEVA AGENDA DE REFORMAS

Lo anterior nos permite proponer términos de referencia básicos para una nueva agenda de reformas, con las cuales configurar una organización económica diferente a aquella con que la opera el país en los últimos años.

La premisa es que se trata de lograr un arreglo económico nacional concebido desde la perspectiva de promover la producción, el crecimiento y el empleo, con la operación de procesos financieros que deben subordinarse a esa perspectiva. Para esto es necesario lograr una articulación entre los niveles macro, meso y microeconómicos, para que, de conjunto, se genere una dinámica económica “virtuosa” (Messner, 1998).

Todo ello en el entendido de que hay diversidad de soluciones económicas para estos objetivos que son de naturaleza esencialmente política, y que por lo tanto deben construirse en la negociación entre los actores económicos. No hay una “solución única” conforme a las leyes de los mercados, como proponen las visiones “economicistas” reseñadas más arriba, aunque esto no implica desconocer que los economistas podemos colaborar elaborando racionalizaciones útiles para sustentar lógicamente la viabilidad de cada una de las visiones y la articulación entre las mismas.¹⁸

Tentativamente apuntamos cinco grandes temas para una agenda de reformas que oriente dichas políticas, los que se derivan de nuestro diagnóstico de la situación económica nacional, y que inevitablemente deberán ser considerados en las estrategias de cambio.

3.1 Reintegración productiva y desarrollo de PYMES

En primer lugar está el tema de la reintegración del aparato productivo nacional, desordenado por las estrategias de apertura con que se impulsó

¹⁸ El escenario de la reflexión nacional e internacional sobre los desafíos del desarrollo se encuentra cada vez más lleno de actores desafiantes para lo que parecían verdades absolutas del pensamiento económico. Desde empresarios como Carlos Slim, que declara la necesidad de impulsar el crecimiento económico aun sacrificando el “becerro de oro” de la estabilidad, pasando por sólidos grupos de reflexión académica como el Plan Fénix en Argentina hasta reflexiones en curso en CEPAL, como por ejemplo en Ffrench Davis (1999) u Ocampo (2002).

la internacionalización de la economía mexicana. Esto significa en lo fundamental que para reintegrar el aparato productivo debe impulsarse el desarrollo de las PYMES, pero en la perspectiva de que se incorporen al sector dinámico de la economía, ya sea como exportadoras directas o de forma indirecta a través de participar como proveedores de los exportadores finales.

Estamos conscientes que para avanzar hacia este simple objetivo se requiere un conjunto complejo de políticas que potencien y desarrollen la capacidad productiva y de innovación de las PYMES, en lo cual resultarán insumos relevantes las acciones y políticas en curso. Pero lo decisivo en este primer tema de agenda, es la proposición de que el relanzamiento de las PYMES sólo es imaginable si éstas se articulan con los factores dinámicos de la economía abierta, marcados por la actividad de comercio exterior.¹⁹ Esa participación de las PYMES en la dinámica exportadora es al mismo tiempo un factor de dinámica del mercado interno y un camino para superar la segmentación de mercados. Asimismo, esto significaría una expansión de la inversión en el país que favorecería tendencias a endogenizar los efectos dinámicos de la acumulación, en la medida en que el incremento de la competitividad con base en la innovación estimulará círculos “virtuosos” de *I&D*, capacitación, etc.²⁰ Finalmente, con la inserción en segmentos dinámicos de la economía y con creciente valor agregado, las PYMES serían mucho más considerables como sujeto de crédito por cualquier agente de financiamiento.²¹

Sin embargo, para avanzar hacia esta *dinamización* de la actividad económica en el mercado interno, es necesario considerar ciertas condiciones financieras necesarias, lo que conduce a los dos siguientes temas de esta agenda, indisolublemente ligados entre sí.

3.2 Reforma fiscal progresiva

El tema de la reforma fiscal constituye un dilema cuya resolución se ha postergado desde hace treinta años, reflejando los efectos aún vigentes de

¹⁹ Para un análisis comparado entre países de América Latina sobre la situación de las PYMES en los noventa puede verse Peres y Stumpo (2002).

²⁰ Para un análisis teórico de los problemas y condiciones para una reintegración productiva de este orden puede verse Cimoli (2000).

²¹ Sobre la relación inversión-productividad-financiamiento, siguen siendo pertinentes los análisis desarrollados en McKinnon (1983).

las tensiones y pugnas con que se enfrentó el agotamiento del viejo “desarrollo estabilizador”. Es evidente que una economía con recaudaciones fiscales del orden de 10% del PIB y niveles de inversión pública del orden de 2% del mismo indicador, difícilmente pueda desarrollar las acciones requeridas para impulsar un proceso sostenido de crecimiento bajo las condiciones de la competencia global. Estamos pensando en las inversiones requeridas en educación, salud, alimentación, vivienda, infraestructura, etc., que permitan crear las condiciones mínimas para que un segmento más significativo de la población que el actual sea el soporte del desarrollo económico nacional.²²

Esta reforma fiscal debería atender además otros dos problemas urgentes. De una parte, corregir la inequidad en la que ha desembocado la sociedad nacional con órdenes de pobreza intolerables para los niveles de desarrollo alcanzados, lo que implica atender la pobreza con una perspectiva de integración en la economía nacional a través de generar empleos productivos.

Es imprescindible programar en términos intertemporales la disposición de medios fiscales para atender la gestión de un conjunto creciente de pasivos contingentes como son los correspondientes al sistema de jubilaciones y al deterioro ecológico en el territorio nacional. De lo contrario, el país avanzará inexorablemente a una crisis económica, social y ambiental de grandes proporciones en algún momento del futuro.

Los propósitos de este segundo tema de la agenda representan desafíos extraordinarios cuya gestión sólo es imaginable en el contexto de una economía que crece sostenidamente y que por lo tanto también logra ingresos fiscales crecientes.

3.3 Reducción y control de “pasivos contingentes”

Sin embargo, para que esa reforma fiscal sea financieramente manejable, aun bajo las condiciones favorables mencionadas, es necesario

²² Un indicador sugerente de estas tensiones y conflictos con que tropieza la solución de los problemas para el desarrollo nacional, lo brinda el reduccionismo de la agenda de reformas pendientes propuesta por el gobierno, donde el énfasis crucial está puesto en una reforma fiscal recaudatoria y en la reforma eléctrica bajo la dirección de inversionistas privados.

abordar un tercer tema que ha sido uno de los factores de crisis en los últimos treinta años. Nos referimos a las conductas públicas propensas a socializar riesgos privados, las que actualmente se desarrollan bajo la figura de la creación de “pasivos contingentes”.²³ Esta práctica tuvo un momento culminante en los distintos rescates de quebrantos privados que realizó el Estado luego de la crisis de 1995, de lo cual el FOBAPROA–IPAB resulta un componente emblemático.

Específicamente en este caso sigue abierta la necesidad de una evaluación cuidadosa de la cartera bancaria asumida por el Estado en dichos rescates, ya que hay una percepción generalizada de que contiene cantidades significativas de créditos que no calificaban para ese programa, y que fueron dolosamente canalizados por los banqueros y sus clientes. Inicialmente había una cerrada oposición a reabrir el análisis del FOBAPROA, amenazando con que provocaría un colapso bancario, pero los avances de la Auditoría Superior de la Federación parecen mostrar que es posible. Además de completar esa depuración es urgente resolver el estatuto legal de esos pasivos, ya que bajo la forma actual como “pasivos contingentes”, que tiene una parte sustantiva de ellos, crea amenazas de costos crecientes en el futuro, y dificulta reprogramar sus pagos a largo plazo para bajar la presión que ejercen estas obligaciones sobre la gestión fiscal que ha llevado al Estado a sacrificar la mayoría de sus otros gastos, dadas las restricciones hacendarias mencionadas anteriormente.²⁴ Finalmente, debe tenerse presente que los pagarés FOBRAPROA vencen en el año 2005, lo cual implica que el gobierno deberá enfrentar obligaciones con los bancos por un orden de deuda que actualmente es de 20,000 millones de dólares pero que crecerá para dicha fecha.

Con el paquete FOBAPROA–IPAB no se agota la práctica estatal de generar “pasivos contingentes”, con la que se crean obligaciones públicas de largo plazo sin la aprobación del congreso, que es la

²³ Estos “pasivos contingentes” son definidos como obligaciones fiscales resultantes de que ocurran ciertos hechos y no se presenta sólo en México. Para un estudio de este problema a nivel internacional puede verse Polackova (1998). De acuerdo a estimaciones de la SHCP el saldo de la deuda pública integrando estos pasivos alcanzaría el orden del 125% del PIB. Consultése (<http://www.decidir.com.mx/noticias.asp?idpnews=8397&tema=Pogoaf>).

²⁴ En el capítulo nueve “Public debt management” del estudio del Banco Mundial (2000), puede verse un análisis sobre la naturaleza de los riesgos que implica la persistencia de esta situación y las amenazas que ello supone para el futuro de las finanzas públicas.

autoridad con poderes para definir la deuda pública. Por el contrario, mientras se estaban discutiendo los costos y efectos del FOBAPROA y otros rescates, se generaron los PIDIREGAS en el área de energía, mediante los cuales se han establecido pasivos cuyos saldos en el año 2002, lo que según el Centro de Estudios Fiscales de la Cámara de Diputados (véase nota 28) alcanzaban el orden de 3.94% del PIB, lo que ya representaba 40% de los saldos del IPAB.²⁵ Adicionalmente podríamos sumar a esta lista de “pasivos contingentes” los que se están creando con el proceso de privatización de fondos de pensión debido a las obligaciones fiscales que ellos generan, así como todo lo referido a la gestión de los fondos públicos para seguridad social en el IMSS y el ISSSTE, o los impuestos diferidos que generosamente autorizó la Secretaría de Hacienda a los bancos.²⁶

La práctica de crear estos “pasivos contingentes” que generan sin consulta compromisos fiscales futuros, ha alcanzado tal estatuto público que ya desde el año 2000 la Secretaría de Hacienda los contabiliza bajo la elegante figura de los “Requerimientos Financieros del Sector Público” (RFSP), en los que se consideran las obligaciones netas del gobierno federal incluyendo a dichos “pasivos contingentes”.²⁷ Para el año

²⁵ PIDIREGAS es la sigla que identifica a los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto establecidos en 1995 por decreto del Presidente Zedillo, y es el instrumento mediante el cual una empresa pública asigna la realización de una obra a un particular quien la financia con un contrato que le asegura un flujo de ingresos. Si el mercado no asigna esos ingresos estos deben ser cubiertos por el Estado, convirtiéndose en deuda pública contingente, como, de hecho, ya está ocurriendo según reconoce la propia SHCP.

²⁶ El impuesto diferido es el derecho de una empresa a pagar menos impuestos cuando sus utilidades disminuyen, para pagarlos cuando logra utilidades en el futuro. Este derecho le fue autorizado a los bancos luego de la crisis de 1995. Estos impuestos diferidos significan una pérdida temporal para el fisco y generan una situación de fragilidad en la banca, ya que mientras no se pagaran eran registrados en la hoja de balance del banco como activo intangible, incluyéndolos en el capital neto del banco. En el 2001 se introdujeron disposiciones oficiales para que en el 2003 los montos por esos conceptos debieran reducirse hasta representar no más de 20% del capital básico de un banco. Sin embargo, por ejemplo en el caso del grupo financiero BBVA Bancomer, que actualmente es el más grande del sistema, en marzo del 2003 los impuestos diferidos representaban 40% del capital contable. Adicionalmente en este análisis se indica también que el pagaré FOBAPROA representa todavía 34% de la cartera de crédito del grupo. Esto muestra la curiosa configuración del banco líder con partes sustanciales del capital, y los activos crediticios compuestos por fondos públicos. Véase (<http://www.scotiabankinverlat.com/resources/gfbb.pdf>).

²⁷ De acuerdo al Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, (<http://www.cefp.gob.mx/newindex.html>), las partidas consideradas en los “pasivos contingen-

2002 estos pasivos representaban más de 40% de la deuda total del sector público. Este constituye un gesto pragmático, pero al mismo tiempo es una sorprendente decisión por la cual se da carta de ciudadanía a una práctica de la alta burocracia estatal que en acuerdo con segmentos de empresas privadas, resuelve financiamientos de proyectos, que violan todos los marcos legales y el fundamento de los derechos democráticos para establecer en ese contexto las obligaciones fiscales futuras que los ciudadanos deberán sufragar. En consecuencia cerrar esta “válvula” que permite comprometer los futuros ingresos fiscales en beneficio de sectores de particulares, sin que esto sea resultado de acuerdos legales en los órganos correspondientes, es de la mayor importancia para poder coordinar políticas fiscales y financieras de desarrollo sostenibles en el largo plazo.²⁸

De conjunto la reforma fiscal y el control de las prácticas discrecionales para generar obligaciones fiscales sin sustento, debería desmontar el dominio que actualmente tiene el Estado sobre los mercados de fondos financieros locales, así como reducir la importancia de la ganancia financiera basada en la deuda pública como fuente de utilidades para los inversionistas privados.

Sin embargo, desactivar este *crowding out* de fondos a favor del Estado como mecanismos de reasignación entre particulares fuera de un control democrático, es una condición necesaria pero no suficiente para restablecer el crédito en el país.

tes “son las siguientes: pasivos con garantía expresa del gobierno federal; fondo de rescate carretero (FARAC), fideicomisos y fondos de fomento; banca de desarrollo; otros (principalmente la CFE); PIDIREGAS; pasivos totales del IPAB y los programas de apoyo a deudores. Como evidencia de las complejidades que encierra y contabilizan estas magnitudes, cabe destacar que entre la información ofrecida por el mencionado Centro de Estudios de la Cámara de Diputados y la que se reporta en el Anexo del Informe Anual del Banco de México en el año 2002, se observa que el primero informa de un monto de pasivos contingentes de 22% del PIB contra 16.5%, deuda neta, por ese concepto en el Informe de Banxico; así como que, para los primeros los saldos de la deuda pública directa y pasivos contingentes, alcanzaban en ese año el orden de los 48 puntos del PIB, mientras que para Banxico la deuda neta era del orden de los 36.5 puntos de dicha magnitud.

²⁸ Probablemente la mayor de las acciones de largo plazo en el sentido de generar estos “pasivos contingentes” ha sido el manejo de los excedentes petroleros desde los setenta. Siendo un patrimonio del conjunto de los mexicanos, la renta petrolera ha sido comprometida en el largo plazo a través de la deuda pública y de su uso para cubrir 30% de los ingresos del Estado, privando a la comunidad del derecho de decidir sobre su uso por los mecanismos democráticos. Obviamente, una reforma fiscal adecuada debería someter a discusión colectiva el uso de esos excedentes petroleros y el futuro de PEMEX como empresa pública.

3.4 Fortalecimiento del sistema financiero y el financiamiento local a la producción

Para que esto último ocurra es necesario abordar lo que identificamos como el cuarto gran tema en la agenda de reformas, que se refiere a fortalecer el sistema financiero y el financiamiento de la producción en el país. En principio, las modificaciones en la estructura y montos de la deuda pública interna, considerados en el tema anterior tendrían que tener un efecto positivo para el financiamiento privado local. Para dar una idea del orden de magnitudes que estamos considerando, puede señalarse por ejemplo que durante el 2002, la deuda total del gobierno y el sector público creció en el orden de los 34 mil millones de dólares, lo que medido en pesos equivalía aproximadamente a 3.62% del PIB. Como se comprobó al comienzo de los noventa, cuando se produjo en México la reducción de la deuda pública, la banca amplió rápidamente los créditos al sector privado. Sin embargo, la experiencia de ese periodo también mostró que la simple disposición de fondos para prestar al sector privado por parte de los bancos, no asegura que los otorguen para el financiamiento de la actividad productiva. Por el contrario, los bancos tienden a privilegiar el financiamiento del consumo ya que con ello esperan tener mayores tasas de rentabilidad. En consecuencia, siguiendo las recomendaciones de la literatura de financiamiento del desarrollo y las experiencias de múltiples países en el sudeste asiático, parece recomendable que dentro de la lógica de mercado y sin pretender volver a las políticas de “cajones de crédito” del “proteccionismo” se establezcan “candados” para el financiamiento del consumo en ánimo de alentar el financiamiento de la producción (McKinnon, 1983; Stiglitz, 2002).

Además, es necesario promover nuevos desarrollos de instituciones financieras adecuadas para el financiamiento de PYMES, tales como las uniones de crédito, cooperativas y sociedades de capitalización, así como la canalización de importantes volúmenes de fondos disponibles para inversión como las de las SIEFORES, etc.

Por último, para fortalecer el sistema financiero y el crédito local, es necesario considerar las políticas frente a los capitales extranjeros de corto plazo. Como es ampliamente reconocido en la literatura, y aún por el propio FMI, las actuales condiciones de la globalización y de crisis en la arquitectura del sistema monetario y financiero internacio-

nal, propician la operación de esos capitales de corto plazo bajo condiciones que reiteradamente han llevado a las economías nacionales de los países en desarrollo al sobreendeudamiento, y el colapso de sus sistemas bancarios con las consecuencias devastadoras ya conocidas en el país (McKinnon, 1983; Stiglitz, 2002; Chesnais *et al.*, 2001; Tobin, 1978).

Finalmente, en la medida en que se articulen positivamente la integración de las PYMES en la dinámica exportadora con la consolidación de un circuito local de financiamiento a la producción, es posible imaginar una demanda creciente de fondos que haga atractivo retener el ahorro financiero en el país. Esto contribuiría positivamente a desarticular el otro componente en la “externalización” de los efectos dinámicos de la acumulación a que nos referíamos en nuestro diagnóstico. Por lo tanto es crucial que dentro de las acciones para fortalecer un sistema financiero local sólido y estable se decidan políticas para sujetar la operación de los capitales especulativos a las conveniencias de dicho objetivo.²⁹

De conjunto tenemos que de acuerdo a esta visión, una estrategia de cambio en la organización económica nacional debe resolver la relación entre integración productiva y el empleo, el incremento y control de la captación y aplicación de los fondos públicos, así como un desarrollo del sistema financiero y el crédito a la producción privada en el país.

3.5 Cambio de los “precios macroeconómicos”

Todo lo anterior parece utópico en el actual contexto macroeconómico, pues como hemos señalado el sistema de precios mediante el cual se organiza, es uno de los medios clave para configurar y mantener la economía segmentada y con “externalización” de los elementos dinámicos de la acumulación. En consecuencia, el quinto gran tema de la agenda

²⁹ Es sabido que la propuesta básica para este tema ha sido la aplicación del llamado “Impuesto Tobin” para restringir la movilidad de esos capitales y elevar los costos de entrada y salida. La experiencia latinoamericana mostraba a Chile como un caso exitoso de aplicación, aunque posteriormente los críticos de dicho impuesto señalaron que el abandono de tales medidas serían una señal de que ese instrumento fracasó. Sin embargo, ésta parece una falsa discusión en donde se mezcla el reconocimiento de un problema con la pertinencia de un instrumento como discutimos más adelante.

económica de reformas, para retomar el sendero del crecimiento y el empleo en el país, es el cambio del orden macroeconómico hacia uno compatible con semejantes objetivos.

Estos términos de referencia se refieren a las cuatro variables claves de un arreglo macroeconómico viable. En primer lugar, el control de la inflación. Es evidente que una dinámica inflacionaria acelerada con riesgos hiperinflacionarios es una alternativa totalmente descartable como condición para el funcionamiento de la economía de mercado. Pero esto no implica necesariamente que se deba sacrificar el conjunto de la dinámica de la producción al “becerro de oro” de la estabilidad, a través de políticas fiscales y monetarias contraccionistas. Esta defensa cerrada de la estabilidad, como prerrequisito económico absoluto para la acción de los mercados, es largamente conocida en el campo de la economía como representativa de la visión de los actores financieros nacionales e internacionales, que desean asegurarse el cobro de sus ganancias financieras en los llamados “valores reales” o aun en montos crecientes debido a la disminución del nivel de precios.³⁰ Por el contrario, una visión de la economía desde la producción, implica reconocer que la acción de los mercados es una mediación para un proceso más complejo, incluyendo otros ámbitos como el de las empresas, las instituciones que regulan los mercados, etc. Todo ello transcurre en el espacio y en el tiempo a través de procesos cíclicos en los que se genera una dinámica de los precios, que es condición esencial para el desarrollo de la competencia y la acumulación. En consecuencia la “inflación” no es un simple fenómeno monetario, sino un resultado que acompaña a la acción de los mercados, y el problema consiste en gestionar las condiciones para que dicha dinámica de precios se mantenga en rangos que constituyan un estímulo y no una amenaza para la actividad de producción.³¹

En segundo lugar como variable clave para un orden macroeconómico se encuentra la tasa de interés. En el contexto de una economía abierta

³⁰ Como señalaba Keynes “[...] la inflación es favorable a los deudores y la deflación a los acreedores”. Esto sugiere un problema teórico central, como es el de que la tasa de interés no es un precio de la misma naturaleza que el precio de los productos. La tasa de interés es una variable de “distribución” de derechos sobre los excedentes y por momentos sobre el propio capital. Para un análisis de este argumento puede verse Chesnais *et al.* (2001).

³¹ En este contexto, resulta estimulante la hipótesis de la “inflación rampante” esbozada por Keynes (1936) en el capítulo sobre el ciclo económico.

e inserta en la globalización esta variable representa un desafío extraordinariamente complejo, ya que a través de ellas se refleja el grado de coordinación entre los fenómenos del financiamiento y la especulación internacional, con respecto a las necesidades del financiamiento de la producción en el país. Lo evidente es que la gestión de tasa de interés desarrollada en México por las autoridades durante los últimos años, ha privilegiado las relaciones con el sistema financiero internacional, induciendo una tasa de interés superior a las de referencia para atraer capitales al país. Esto crea costos financieros internos que son demasiado elevados para que los puedan pagar los empresarios productivos, y dichos costos sólo se justifican porque son tomados por quienes buscan obtener ganancias especulativas financieras. En consecuencia, se trata de lograr costos financieros determinados por la vía de los mercados que estimulen los proyectos de inversión y la acumulación productiva.³²

Para lograr estos resultados no puede desconocerse el impacto sobre la dinámica de las tasas de interés local que provoca el desorden monetario y financiero internacional “post-Bretton Woods”. De una parte, por los efectos que genera la hegemonía estadounidense y la organización de sus circuitos financieros internos para financiar con fondos internacionales los desequilibrios en que opera esa economía. Complementariamente este “desorden financiero” ha alimentado los flujos internacionales de corto plazo que generaron reiteradas crisis internacionales y destrucciones de sistemas financieros en múltiples países a lo largo de los noventa. Esto debería llevar a explorar acciones diplomáticas para una reforma del sistema financiero internacional compatible con el crecimiento sostenible de las economías en desarrollo.

Lo mencionado anteriormente, en el sentido de las acciones sobre la deuda pública, el desarrollo del sistema financiero y los cambios en la asignación del crédito, el control de los capitales de corto plazo y del nivel del endeudamiento externo de los bancos, junto con la introducción de regulaciones y costos para la dinámica especulativa financiera deberían contribuir a formar niveles de tasas de interés compatibles con el financiamiento de la producción.

³² La historia económica muestra que durante muchos periodos las economías industrializadas operaron con tasas de interés muy bajas y aún negativas, lo que resultó un factor decisivo para su desarrollo económico.

La tercera variable relevante para el orden macroeconómico que nos ocupa es el tipo de cambio. Como es conocido hay un amplio debate sobre los regímenes cambiarios en economías abiertas y en desarrollo.³³ La ordenación económica generada con las reformas ha llevado a que se forme un tipo de cambio extremadamente problemático para la producción ya que éste ha mantenido sistemáticamente a la sobrevaluación del peso, lo que es resultado de una demanda muy elevada de esta moneda, sostenida por el ordenamiento macroeconómico orientado a atraer capitales del exterior. Tradicionalmente, este es un “tipo de cambio importador” que resultaría contradictorio con una economía exportadora como la promovida con las reformas de los noventa en México. Sin embargo, este efecto “importador” fue deliberadamente promovido, como ya señalamos, para que los exportadores obtuvieran insumos baratos y de calidad, y sean compensados con los estímulos fiscales para exportación vía los programas de promoción de las importaciones temporales (PITEX y ALTEX) ya mencionados. Por consiguiente, conforme a los resultados, esta estrategia resulta atractiva particularmente para los grandes exportadores.

Frente a ello, lo que parece deseable es tener un tipo de cambio “exportador” ajustando la actual sobrevaluación, lo que se produciría con el cambio de estrategia frente a los capitales internacionales de corto plazo, y la revisión de los programas de promoción de las importaciones temporales.

Finalmente, la cuarta variable relevante para el orden macroeconómico es el manejo de los balances fiscales. En la retórica de la reforma de los noventa se hacía de los déficit fiscales un tema central del diagnóstico sobre las causas del atraso económico, debido a que provocaban inflación, y ésta llevaba a una mala asignación de recursos.³⁴

³³ Estamos dejando deliberadamente de lado la discusión sobre tipo fijo o tipo flexible, asumiendo que en realidad lo que se operan son variantes de un tipo de cambio con “flotación sucia” para “monedas provisionales”, bajo la hegemonía monetaria del dólar que es la “moneda definitiva” en el sistema, McKinnon (2002).

³⁴ Una muestra adicional de las paradójicas situaciones que impone la hegemonía de los grandes países industriales a las economías en desarrollo, es la inconsecuencia de dichos países en las recetas de política económica que proclamaban como verdades universales. Libre comercio irrestricto *versus* proteccionismo real para sus productos y mercados; balance fiscal equilibrado *versus* los déficit gemelos de EUA o la ruptura de los pactos fiscales europeos por parte de Alemania y Francia, todo ello justificado por las atendibles necesidades del desarrollo de sus economías, lo que sin embargo parece inimaginable en nuestros países.

Paradójicamente, de acuerdo a lo visto, el resultado de las reformas ha sido generar nuevas y más complejas fuentes de déficit bajo los llamados “pasivos contingentes”, sin que ello se tradujera en inflación como sugería aquel diagnóstico.

En consecuencia si se modifica la estructura temporal y las condiciones de los actuales factores de déficit, hecho señalado anteriormente, una propuesta macroeconómica para impulsar la producción y el crecimiento bajo el impulso de procesos de inversión pública podría tener mayores grados de libertad.

De conjunto, lo visto a lo largo de nuestro análisis parece apoyar la necesidad y la posibilidad de explorar nuevos rumbos para la organización económica nacional en la perspectiva de lograr una dinámica progresiva de crecimiento económico nacional que sea sostenible y que al mismo tiempo lleve a mejorar el nivel y la calidad de vida del conjunto de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Aspe Armella, Pedro

1993 *El camino mexicano de la transformación económica*, México: FCE.

Banco Mundial

2000 *Mexico. A comprehensive development agenda for the new era*, Washington.

Bolsa Mexicana de Valores, Anuarios Bursátiles, (varios años).

Calvo, Guillermo, *et al.*

1996 “Special issue on Mexico” en *Journal of International Economics*, vol. 41, núm. 3 y núm. 4, november.

Chesnais, F., *et al.*

2001 *La mundialización financiera*, Buenos Aires: Losada.

Cimoli, Mario (edit.)

2000 *Developing innovation systems: Mexico in a global context*, London: Thompson Learning.

Ffrench Davis, Ricardo

1999 *Reformando las reformas*, México: FCE.

- Garrido, Celso
 2002 “Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador (1958–1970)” en *Análisis Económico*, núm. 35, UAM–Azcapotzalco.
- 2002b “Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México” en Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Gil Díaz, Francisco y Manuel Zepeda Payeras
 1992 “Apertura comercial: la experiencia mexicana reciente” en Camaco Edna y Claudio González (edits.), *Apertura comercial y ajuste de las empresas*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Gribomont y Rímez
 1979 “¿Porqué el Desarrollo Estabilizador era desestabilizador?” en *El Trimestre Económico*, México.
- INEGI
 Banco de información económica (www.inegi.gob.mx).
- IMF
 2003 *Global Financial Stability Report*, IMF.
- Katz, Jorge
 2003 “Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective” in *Industrial and corporate change*, vol. 12, num. 2, London.
- Keynes, J. M.
 1936 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: FCE.
- McKinnon, Ronald I.
 1983 *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México: CEMLA.
 2002 *The dollar standard and its crisis-prone periphery*, México: CEMLA.
- Messner, Dirk
 1998 “Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la “competitividad sistémica” en *Materiales de Trabajo*, núm. 5, Fundación Friederich Ebert, México (www.fes.org.ar).
- Ocampo, José Antonio (coord.)
Globalización y desarrollo, Santiago: CEPAL.

- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coords.)
2002 *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Polackova, W.
1998 “Government contingent liabilities”, World Bank, *Working Paper*, núm. 1989, Washington.
- SHCP–Banco de México
1994 *Convenio para la creación del FOBAPROA*, México: SHCP–Banco de México, mimeo.
- Stiglitz, Joseph
2002 *El malestar en la globalización*, Buenos Aires: Taurus.
- Tobin, James
1978 “Una propuesta de reforma monetaria” en *Conferencia de la Asociación Económica del Este*, Washington D.C. (traducción UAM–Azcapotzalco).
- Williamson, John and Pedro Pablo Kuczinsky
2003 “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America”, in Institute for International Economics, Washington.