

EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL REGIONAL

Gerardo GIL VALDIVIA

SUMARIO: I. *Las tendencias demográficas y urbanas de México.* II. *Evolución del sistema de descentralización política.* III. *El sistema de intermediación financiera en México.* IV. *La intermediación financiera y el desarrollo regional.* V. *Los actuales instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana industrias.* VI. *Consideraciones finales.*

Para los efectos de este trabajo se entiende como financiamiento para el desarrollo industrial regional el crédito y la inversión accionaria que operan los intermediarios financieros. En cuanto a las operaciones crediticias nos referimos en particular al crédito para el fomento industrial en las regiones. Esto es, al crédito que en condiciones preferenciales otorgan la banca de desarrollo y los fondos de fomento que apoyan al sector manufacturero, en especial para la micro, pequeña y mediana empresa industrial.

I. LAS TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y URBANAS DE MÉXICO

La política del desarrollo regional, en la que se inscribe el estímulo a la industrialización, se da en el contexto de un alto grado de concentración espacial, económica y demográfica que repercute en todos los aspectos de la vida de la sociedad en México. De acuerdo con el X Censo General de Población y Vivienda de 1980, la superficie del Distrito Federal, y de los estados de México, Jalisco y Nuevo León, que representa sólo el 9% del territorio nacional, contienen a la tercera parte de la población total y genera casi la mitad del Producto Interno Bruto. Esta tendencia a la concentración urbana se inclina a permanecer. Además, si bien la principal característica de la evolución demográfica reciente en el país es la disminución de la fecundidad, la tasa de crecimiento de la población es en 1988 el 2%, la cual ha disminuido en relación con la del 3.4% del decenio 1960-70 y la del 3.3% de la década 1970-80, pero a pesar de este descenso impacta

fuertemente a la economía. Esta presión demográfica se presenta aun si el crecimiento demográfico continúa declinando y fuese del 1.6% anual en el año 2000.

A pesar de esta disminución existe el actual problema de absorber productivamente la expansión de la fuerza de trabajo de la población ya nacida y que estará disponible en forma creciente hasta el final del siglo xx. Es necesario diseñar una política económica que permita crear los empleos requeridos. Dentro de ésta el sistema de intermediación financiera debe contribuir a articular los requerimientos de los diferentes sectores de la economía para lograr una organización del territorio nacional compatible con el crecimiento económico.¹

Además de la aludida tendencia a la concentración urbana, cabe referir en forma particular la concentración en torno a la ciudad de México. Hacia el año 2010 se estima la existencia de una densa megalópolis integrada por las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, y el eje Querétaro-San Juan del Río-Tula-Tepeji, que tendrá alrededor de 35 millones de habitantes, agudizando las grandes desigualdades regionales. En suma, a pesar de los esfuerzos realizados en varios ámbitos para estimular la descentralización y la desconcentración, el desarrollo del país y en particular la industrialización han estado acompañados de un acelerado crecimiento urbano, muy concentrado en pocas áreas en particular en torno a la ciudad de México.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

México ha vivido la mayor parte de su vida independiente con una organización federal del territorio del Estado. Sin embargo, dicha estructura jurídico-política no logró impedir el alto grado de concentración señalado y en consecuencia el desequilibrio regional existente en el país. La organización federal del territorio nacional se estableció por primera vez en México en el Acta Constitutiva de enero de 1824 y fue ratificada por la Constitución de octubre de ese año. El sistema federal fue consignado por las Constituciones de 1857 y de 1917. La vigencia de este sistema se vio interrumpida en varias ocasiones duran-

¹ Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México. 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1985; Gómez Domínguez, Pablo, *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Nacional Financiera, 1987. En esta parte, así como en lo relativo a las cifras sobre la concentración de la actividad bancaria se debe consultar *El Mercado de Valores* y los Anuarios Financieros de la Asociación Mexicana de Bancos.

te el siglo XIX, para dar paso a organizaciones centralistas del territorio. Sin embargo, desde la restauración de la República en 1867 ha estado vigente el federalismo bajo las dos normas constitucionales señaladas.²

Durante la última parte del siglo XIX se inicia un acelerado proceso de modernización de la economía con tendencia a la concentración. En el siglo XX una vez superadas las luchas revolucionarias se estimula también un dinámico periodo de industrialización con la consecuente concentración urbana. Ese esquema de desarrollo, útil en su momento, se agotó para generar los desequilibrios y disfuncionamientos actuales.³

El logro de un desarrollo regional más equilibrado, en el marco del federalismo, es una responsabilidad conjunta del gobierno federal, los estados y municipios. El desarrollo regional no debe verse en forma exclusiva como una cuestión de política económica que se diseña, aplica y evalúa desde oficinas financieras en el centro político del país, ya que involucra a los niveles de gobierno estatales y municipales. No puede desconocerse que las opciones para la descentralización económica dependen en buena medida de la política económica general y no tanto de la creación de instrumentos específicos para fomentar el desarrollo regional, sin embargo es determinante que en este proceso participen los estados y los municipios por ser las instancias políticas directamente afectadas.

La política de desarrollo regional se ha enfocado en los últimos años con un criterio espacial de reordenación del territorio nacional. Se pretende lograr una adecuada distribución geográfica de los asentamientos humanos, la descentralización y desconcentración de las actividades económicas, la utilización más eficaz de los recursos humanos y físicos que son insuficientemente aprovechados en las áreas periféricas y la reducción de las desigualdades existentes respecto del bienestar económico y social entre la población de las diversas regiones que integran el país.⁴

III. EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO

A raíz de la nacionalización bancaria decretada el 1º de septiembre de 1982 se emite un nuevo marco normativo que regula la intermedia-

² Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1979.

³ Ortiz Urquidí, Víctor, "El futuro de la economía industrial", en *Economía e industrialización*, México, FCE, 1982.

⁴ Osorio Tafall, Bibiano, "Desconcentración y descentralización: estímulos y desalientos", en *Economía e industrialización*, México, FCE, 1982.

ción financiera. La ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito de 1984, que sustituyó a la de 1982, establece que este servicio público será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones estructuradas como sociedades nacionales de crédito, las cuales funcionarán como banca múltiple o banca de desarrollo. Este nuevo régimen normativo de la intermediación financiera se da en el marco de diversas reformas a la Constitución. En el ámbito económico directamente vinculadas con esta materia cabe subrayar que en 1982 se reforman los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.⁵

El artículo 25 constitucional determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional en un régimen de economía mixta. Se introduce así en forma expresa a la norma suprema un principio que estaba implícito en la Constitución de 1917. En virtud de esta reforma constitucional el Estado asume la responsabilidad de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional. De esta responsabilidad del Estado se derivan varios objetivos, establecidos en el artículo citado, entre ellos, el logro del desarrollo socioeconómico del país en forma integral. Esta rectoría del Estado no es sólo intervencionismo en la economía porque no se trata de estimular algún sector o actividad de ésta, sino de garantizar que el proceso de desarrollo sea global, esto es, en todos los aspectos y a escala nacional.

La fracción II del citado artículo 25 constitucional contiene otro aspecto fundamental de la concepción del Estado mexicano sobre el desarrollo económico nacional al establecer que a él concurrirán los sectores público, privado y social. El artículo 26 constitucional determina que el Estado organizará un sistema nacional de planeación. Así, la planeación se incorpora a la norma suprema como un instrumento de la rectoría estatal del desarrollo nacional. El Estado es el responsable de la conducción de la política del desarrollo y la planeación es su instrumento para la consecución de sus objetivos. La misma norma constitucional prescribe que la planeación debe comprender a todos los niveles de gobierno y a la mayor parte de todos los agentes activos en el proceso de desarrollo nacional.

El tercer artículo constitucional reformado en 1982 que está vinculado con nuestra materia es el 28 constitucional en lo relativo a la

⁵ Gil Valdivia, Gerardo, "El régimen jurídico de la banca de desarrollo en México", *El Mercado de Valores*, año XLVII, núm. 40, octubre 5 de 1987. Véase también de Barrera Graf, Jorge, *Nueva legislación bancaria, Breves comentarios sobre las dos leyes del 14 de enero de 1985*, México, Porrúa, 1985.

exclusividad del Estado para la prestación del servicio público de banca y crédito.

De esta forma la intermediación financiera bancaria, servicio público prestado en forma exclusiva por el Estado, a través de las sociedades nacionales de crédito, sujeta al sistema de la planeación del desarrollo, es uno de los instrumentos estatales para ejercer su rectoría sobre el desarrollo nacional. Existe una relación directa entre un eficiente sistema de intermediación financiera y el nivel de desarrollo económico de un país.⁶ De ahí la trascendencia del uso que el gobierno federal logre darle a dicho sistema, en el proceso de optimizar la asignación de recursos productivos en el país en lo general y para un desarrollo regional equilibrado en particular.

En diciembre de 1984 el Congreso de la Unión aprobó cuatro nuevas leyes y reformó tres. Este conjunto de disposiciones jurídicas integran el marco legal de la intermediación financiera en México. Además de la referida Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se emitió una nueva Ley Orgánica del Banco de México; la Ley de Sociedades de Inversión y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Además se reformaron las leyes del Mercado de Valores, la general de Seguros y la federal de Fianzas.

En cuanto a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito conviene destacar los siguientes aspectos: En su artículo 2º consigna que dicho servicio es exclusivo del Estado, el cual lo prestará a través de las sociedades nacionales de crédito que podrán ser instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo. El mismo ordenamiento señala que las sociedades nacionales de crédito tendrán como objetivos: I) Fomentar el ahorro nacional, II) Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; III) Canalizar eficientemente los recursos financieros; IV) Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; V) Procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple; VI) Promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo en las respectivas leyes orgánicas. (Artículo 3º LRSBPC.)

La propia Ley de Banca y Crédito determina que la banca múltiple se rige por ese ordenamiento normativo, por la Ley Orgánica del

⁶ Olloqui, José Juan de, "La banca de desarrollo y la banca múltiple" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo*, México, UNAM.

Banco de México, y posteriormente por: 1. La legislación mercantil; 2. Los usos y prácticas bancarias y mercantiles; 3. El Código Civil del Distrito Federal. (Artículo 5º LRSPBC.)

Por otra parte agrega la misma disposición, la banca de desarrollo se rige por su respectiva Ley orgánica, por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y por la Ley Orgánica del Banco de México. En su defecto es aplicable la normatividad señalada en el orden descrito.

Al describir el marco normativo de los intermediarios financieros bancarios en relación con el financiamiento industrial regional conviene destacar que la banca de fomento a la industria se rige por su propia Ley orgánica, lo que significa que el Congreso de la Unión ha establecido un marco normativo especializado para la asignación de recursos financieros para el desenvolvimiento de ese sector. En el caso de Nacional Financiera, que además es fiduciaria de varios de los fondos de fomento económico dedicados al apoyo de la industria, por lo que es necesario un análisis específico de esas instituciones.

En cuanto a la banca en general, al describir a las sociedades nacionales de crédito, la Ley reglamentaria se refiere a ellas como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, duración indefinida y domicilio en el territorio nacional. (Artículo 9º LRSPBC.) La actividad de estas sociedades debe desarrollarse dentro de los lineamientos y objetivos de la planeación, y en especial de la programación del financiamiento para el desarrollo, pero cuidando la "autonomía de gestión que las instituciones requieran para su eficaz funcionamiento". (Artículo 10, p. II LRSPBC.)

El capital de las sociedades nacionales de crédito está representado por títulos denominados certificados de aportación patrimonial nominativos, que se dividen en dos series: la serie A, que representa en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad y que sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal y la serie B que representa el 34% restante. (Artículo 11 LRSPBC.)

Existe prohibición absoluta a personas físicas o morales extranjeras de participar en forma alguna en las sociedades nacionales de crédito, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros. Las personas que contravengan esta prohibición perderán en favor del gobierno federal la participación de que se trate. (Artículo 15 LRSPBC.)

La ley determina cuáles son las operaciones pasivas, activas y de servicio que pueden desarrollar las sociedades nacionales de crédito.

La fracción XXIV del artículo 30 (LRSPBC) establece que pueden realizar las operaciones "análogas y conexas" que les autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. En cuanto a la banca de desarrollo, la ley establece que podrán realizar, además de las operaciones autorizadas en el artículo referido, las necesarias "para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en ésta u otras leyes, determinen sus leyes orgánicas". (Artículo 31 LRSPBC.)

Existe la tendencia administrativa a simplificar la operación de la banca múltiple y de la banca de desarrollo, al proponer que esta última se concentre en operaciones de segundo piso. Sin embargo, la propia ley autoriza a los bancos de fomento a recibir depósitos bancarios de dinero: a la vista; de ahorro; y a plazo o con previo aviso; así como a aceptar préstamos y créditos, con el objeto de facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio público de banca y crédito.

Esta ley establece un conjunto de lineamientos aplicables a sus operaciones activas. Establece que para el otorgamiento de financiamientos las instituciones de crédito deberán estimar: 1) La viabilidad económica de los proyectos de inversión; 2) Los plazos de recuperación de éstos; 3) Las relaciones que guardan entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados; 4) La calificación administrativa y moral de los usuarios del crédito, sin perjuicio de considerar las garantías que en su caso fuesen necesarias; 5) Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión, y con la situación presente y previsible de los acreditados. (Artículo 49 LRSPBC.) Este ordenamiento también establece las bases para los contratos de crédito refaccionarios y los de crédito de habilitación o avío. Aclara el artículo 50 (LRSPBC) que las instituciones de crédito al celebrar estos contratos se ajustarán a lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En cuanto a la formalización se establece que estos contratos se consignarán según convenga a las partes y cualquiera que sea su monto, en póliza ante corredor público titulado, en escritura pública o en contrato privado. En este último caso se firmará por triplicado ante dos testigos y se ratificará

ante notario público, corredor público titulado, juez de primera instancia en funciones de notario o ante el encargado del registro público correspondiente. En materia de garantías reales el mismo artículo (fracción II) establece que sin satisfacer más formalidades que las descritas se podrán establecer garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles, además de los que constituyen la garantía propia de estos créditos, sobre la unidad industrial, agrícola, ganadera o de servicios. Los siguientes artículos de esta ley desarrollan con mayor especificidad estos principios.

De esta forma la ley establece principios básicos tendientes a modernizar el esquema de otorgamiento de créditos para hacer este tipo de financiamientos más dinámicos y oportunos. Sin embargo aún falta mucho por implementar a nivel operativo tanto en la banca múltiple como en la de desarrollo.

Otra de las leyes que integran el marco jurídico de la intermediación financiera en México es la de Sociedades de Inversión. Esta ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como las autoridades y servicios correspondientes. Los objetivos específicos de la ley son: 1) El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores; 2) El acceso del pequeño y mediano inversionista a ese mercado; 3) La democratización del capital, y 4) La contribución al financiamiento de la planta productiva del país. (Artículo 1º LSI.) El artículo 3º de la ley mencionada establece que las sociedades de inversión tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista. Existen, de acuerdo al artículo cuarto (LSI) sociedades de inversión comunes; de inversión de renta fija y de inversión de capital de riesgo.

Las sociedades de inversión sólo pueden operar con el tipo de valores y documentos que autorice la Comisión Nacional de Valores, de entre los inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, excepto en el caso de las sociedades de inversión de capital de riesgo que operan con valores y documentos no registrados (artículo 11 LSI), pero que reúnan los requisitos consignados en el artículo 24 de ese ordenamiento, entre los que destaca que las inversiones satisfagan las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional de Valores, previa aprobación de la SHCP. Las sociedades de inversión comunes están autorizadas a operar con valores y docu-

mentos de renta variable y de renta fija. (Artículo 17 LSI.) Las sociedades de inversión de renta fija operan exclusivamente este tipo de valores y documentos y la utilidad o pérdida neta se debe asignar diariamente. (Artículo 19 LSI.) Las sociedades de inversión de capital de riesgo operan con valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo. (Artículo 23 LSI). Esta ley ha contribuido a promover la inversión accionaria en actividades productivas y ha ampliado las opciones de ahorro e inversión para el público. La promoción de las sociedades de inversión comunes y de renta variable debe contribuir al financiamiento de las actividades industriales en las regiones.

Otro de los ordenamientos que regulan el esquema de la intermediación financiera en México es la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Las organizaciones auxiliares de crédito son: los Almacenes Generales de Depósito; las Arrendadoras Financieras; las Uniones de Crédito y las demás que otras leyes consideren como tales. (Artículo 3º LGOAAC.) Los Almacenes Generales de Depósito tienen por objeto, de acuerdo con esta ley, (artículo 11 LGOAAC) el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. También pueden realizar la transformación de las mercancías depositadas para aumentar el valor de éstas, "sin variar esencialmente su naturaleza". En cuanto a las clases de Almacenes Generales de Depósito se consignan los que se destinen a graneros o depósitos especiales para semillas y demás productos agrícolas, industrializados o no, así como a recibir en depósito mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los impuestos correspondientes. La segunda categoría consiste en los que además de lo anterior también pueden recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal. Este tipo de instituciones tienen particular relevancia en relación con nuestro tema, en materia agroindustrial, en función de las garantías. Esta ley consigna como otra actividad auxiliar de crédito el arrendamiento financiero, operación de enorme impacto en el ámbito industrial en un buen número de países desarrollados. Por el contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y

los demás accesorios y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales prevista. (Artículo 25 LGOAAC.) Al vencimiento del contrato la arrendataria deberá optar por alguna de las siguientes opciones terminales:

- 1) La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, el cual estará fijado en el contrato. En caso de que dicho precio no se haya fijado, éste debe ser inferior al valor de mercado a la fecha de compra, conforme a las bases que se establezcan en el contrato;
- 2) Prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que estaba realizando, conforme a las bases que se establezcan en el contrato;
- 3) Participar con la arrendadora financiera en el precio de venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato. La ley añade que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede establecer otras opciones terminales. Este tipo de operación se ha desarrollado poco en México. En otros países uno de los usos comunes que se le da a esta operación es el financiamiento de maquinaria y equipo que se deprecia aceleradamente ya sea por el tipo de actividades o por la dinámica innovación tecnológica.

En cuanto a las uniones de crédito, estas pueden ser agropecuarias, industriales, comerciales y mixtas. (Artículo 39 LGOAAC.) Las uniones de crédito industriales son aquéllas en las que los socios se dedican a actividades industriales para la producción o transformación de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre sí y tengan fábrica, taller o unidad de servicio, debidamente registrados conforme a la ley. En las uniones de crédito mixtas los miembros se podrán dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: agropecuarias, industriales o comerciales, siempre y cuando las actividades de todos los miembros guarden relación directa entre sí.

IV. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y EL DESARROLLO REGIONAL

Uno de los aspectos fundamentales del desarrollo regional es un eficiente sistema de intermediación financiera que permita transferir el ahorro necesario, a través de crédito e inversión accionaria a las actividades productivas de cada región. En este proceso es importante tratar de aprovechar el ahorro de una región y transformarlo en inversión productiva en beneficio de la misma área geográfica en la que se capta dicho ahorro.

En la actualidad con frecuencia el ahorro que se genera en algunas regiones se canaliza como inversión en los grandes centros urbano-

industriales. El rompimiento de este flujo financiero centralizador, con el adecuado marco de política económica es uno de los retos del sistema de intermediación financiera.

En términos generales el sistema bancario nacional no constituye un elemento de estímulo a la descentralización y al desarrollo regional, sino que refleja las tendencias generales de la economía hacia la concentración. Por otra parte, los intermediarios financieros no bancarios están también altamente concentrados en los principales centros urbanos del país, si bien en materia de sociedades de inversión se realizan esfuerzos de descentralización y desconcentración importantes.

En cuanto al sistema bancario, de 1982 a 1987 la banca múltiple reporta 5 millones más de cuentahabientes con prácticamente las mismas oficinas y empleados. En el caso de la banca de desarrollo se ha dado una sensible reducción de sus oficinas, ya que pasaron de 885 en 1982 a 578 en 1987. Esto es, el sistema bancario ha iniciado un proceso de racionalización de sus estructuras, pero ha tenido que enfrentar el crecimiento de la población que incorpora a la demanda de sus servicios a mayor número de personas.⁷

En cuanto a la participación regional de la banca, la concentración de la captación ha disminuido de 1982 a la fecha. Sin embargo, la cartera de crédito de la banca múltiple aumentó la concentración regional en ese periodo. En 1982 las cinco entidades con mayores saldos de cartera de crédito concentraban el 64% de la misma. El Distrito Federal con 45% y el restante 19% se ubicó entre Nuevo León, Jalisco, Sinaloa y Sonora. En 1987 estas mismas entidades concentraban cerca del 83% de los saldos de cartera, y sólo el Distrito Federal recibía el 67%, lo cual es una muestra de que persiste una peligrosa tendencia concentradora en varias actividades económicas. En el caso de la banca de desarrollo, ésta presenta una mejor distribución regional de su operación. Sin embargo, debe aclararse que los problemas económicos de los últimos cinco años han afectado en forma muy variada a las distintas regiones del país, ya que en algunas de ellas se lograron periodos de auge en tanto que en otras se padeció intensamente la crisis en lo relativo a producción y generación de empleo.

El estímulo a la descentralización y a la desconcentración de las actividades industriales tiene dos vertientes: Por una parte los grandes proyectos de magnitud nacional en los que el gobierno federal debe

⁷ *Anuario Financiero de México*, Ejercicio de 1986, Volumen Cuadragésimo séptimo, editado por la Asociación Mexicana de Bancos, México, 1987. (Se revisaron los correspondientes a 1982 y 1986.)

buscar la localización adecuada, y por otra parte el desarrollo de proyectos puramente regionales cuyo principal efecto es en la o las entidades federativas. En este último caso son los gobiernos estatales y especialmente la sociedad civil los que deben determinar cuáles son esos proyectos. En este contexto, el fomento al desarrollo industrial regional que efectúan los organismos financieros especializados debe realizarse en forma coordinada con los gobiernos de los estados y se debe buscar estimular la vocación económica de cada región.

Si bien el financiamiento a la industria es realizado por el sistema bancario en general y por otros intermediarios financieros, es importante referir algunas características que tiene Nacional Financiera, como la banca de desarrollo especializada en la atención de ese sector al fomentar proyectos regionales. Posteriormente se refieren los actuales instrumentos para el apoyo a la micro, pequeña y mediana industrias.

La Ley Orgánica de Nacional Financiera publicada en el *Diario Oficial* el 26 de diciembre de 1986 que abroga a la de 1974 establece una amplia gama de servicios financieros y técnicos para el fomento industrial en todos los niveles, ramas y subsectores. En la exposición de motivos de la ley se expresa que la responsabilidad de Nacional Financiera como banca de desarrollo, además de la función de intermediación financiera y de la concesión de créditos preferenciales, es la de proporcionar asistencia técnica y capital de riesgo, así como propiciar la organización de empresas. Añade asesorar y evaluar proyectos de interés social y constituirse en un medio de transformación económica por la vía del financiamiento como apoyo al desarrollo industrial y de las regiones del país.

El artículo 2º de la ley establece que Nacional Financiera tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Como señala la propia exposición de motivos se preserva en esta ley el ámbito de acción del banco, se enfatiza su especialidad y se le confiere la flexibilidad que requiere el fomento al desarrollo equilibrado del país.

El capítulo II de la ley está destinado a los objetivos y operaciones de la banca de fomento industrial. El artículo 5º determina que esta sociedad, con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad estará facultada para, entre otras acciones, promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada re-

gión (fracción I). Otro aspecto que refiere la exposición de motivos es que se eleva a categoría legal de objetivo específico de Nacional Financiera, la promoción de la reconversión de la planta productiva del país. Es claro que entre las responsabilidades de esta institución se encuentra el fomento del desarrollo regional equilibrado.

V. LOS ACTUALES INSTRUMENTOS DE APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIAS

Uno de los sectores básicos que se apoyan en las regiones es la micro, pequeña y mediana industrias. Conviene efectuar una breve enumeración de los actuales instrumentos de apoyo a esos renglones de la actividad económica para después precisar algunos de los principales problemas que enfrentan ese tipo de empresas y sus posibles soluciones.⁸

Entre los instrumentos de fomento encontramos el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña. Este programa fue creado en 1978, a través de un contrato de mandato del gobierno federal con Nacional Financiera y recientemente ha sido incorporado a este banco de desarrollo. El programa surge como un instrumento para dar congruencia intersectorial a los apoyos a la pequeña y mediana industria considerada prioritaria. Sus funciones específicas son: Prestar asistencia técnica integral a los pequeños y medianos industriales; la capacitación en gestión empresarial y el extensionismo paralelo; la promoción integral de los apoyos financieros, técnicos y tecnológicos de fomento a la pequeña y mediana industria; el redescuento de recursos financieros a los fondos de fomento y la contribución a la realización de estudios, análisis y seguimiento de los apoyos otorgados a nivel de región, subsector, rama y actividad industrial. Su función incluye las actividades promocionales que van desde la detección de las oportunidades de inversión, hasta la selección de los elementos adecuados para su realización. Entre las instituciones que coordina conviene mencionar las siguientes:

El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) tiene por objeto otorgar apoyo financiero a los pequeños y medianos industriales mediante el redescuento crediticio, a

⁸ Malpica de Lamadrid, Luis, "La banca de desarrollo y los Fondos de Fomento Económico" en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM, 1986. Ver también "Principales fondos de fomento económico", 1986-1987, Nacional Financiera, México, 1987.

través de la banca y las uniones de crédito del país. Los créditos que otorga este fondo tienen tasas de interés preferenciales y plazos de amortización medianos y largos. Este es uno de los fondos que realizan operaciones características de la banca de fomento industrial. El FOGAIN atiende a personas físicas, morales o sociedades cooperativas que se dediquen a actividades manufactureras y que se clasifiquen como microempresas, industrias pequeñas y medianas.

Las tasas de interés al usuario final del crédito varía de acuerdo a los siguientes criterios: la magnitud de la empresa; el tipo de actividad, para así determinar si es prioritario o no y la zona del país en la que se encuentra ubicada.

Entre los mecanismos con los que cuenta el FOGAIN para financiar a los usuarios que atiende, cabe referir: Los créditos de habilitación o avío, que se destinan a la compra de materia prima y al pago de sueldos; los créditos refaccionarios, que se destinan a la compra de maquinaria y equipo, su instalación, la construcción y ampliación de los inmuebles y la adquisición de equipo de transporte. Los créditos hipotecarios industriales, que se utilizan para ayudar a la solución de los problemas de liquidez de las empresas a través del pago y consolidación de pasivos que tengan con los bancos y sus proveedores. Existen además de estos instrumentos que se operan en forma normal, otros programas especiales, como el de instalaciones físicas, adquisición y construcción de naves industriales, que revisten modalidades especiales. En el momento de escribir estas líneas estaba también vigente un programa especial de apoyo a proveedores de instituciones gubernamentales.

Otro de los fondos de fomento económico que realizan actividades características de la banca de fomento industrial es el FOMIN. Su objeto es apoyar a empresas industriales a través de inversión accionaria hasta por el 49% del capital social. El FOMIN también utiliza los créditos subordinados convertibles. Éstos se otorgan sin garantía, por lo que pueden usarse para apoyar a empresas que hayan utilizado toda su capacidad crediticia, pero que, a juicio del Fondo, tengan sólidas perspectivas de progreso. Estos créditos se han denominado subordinados convertibles, porque en el primer aspecto se subordinan a las demás obligaciones de la empresa, con excepción del capital y los préstamos de accionistas. En el segundo, se trata de créditos convertibles porque, a opción del FOMIN, se pueden transformar en capital de la empresa. Existe la posibilidad de que el solicitante opte por la opción de comprar el derecho de conversión mediante el pago de una prima, con lo que el Fondo no se llegaría a asociar con la empresa.

Las inversiones accionarias que realiza el Fondo son temporales y minoritarias, con el objeto de dar revolvencia a los recursos para apoyar el mayor número posible de proyectos. Este tipo de función debe ser asumida en forma sistemática a nivel de varios de los grandes bancos de desarrollo, para apoyar en mayor escala a todo tipo de empresas industriales. La mayor parte de la actividad del FOMIN se destina a zonas clasificadas como prioritarias.

Otro de los fondos de fomento económico directamente vinculado con el desarrollo industrial regional es el FIDEIN (Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales). Entre sus objetivos destacan: a) Fomentar la adecuada localización de la industria; b) Promover la desconcentración urbano-industrial; c) Financiar la urbanización y equipamiento de parques industriales; d) Prestar asistencia técnica en materia de creación y desarrollo de parques industriales.

Cabe referir también la actividad del Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP) cuyo objetivo primordial es promover la realización de inversiones productivas a través de una adecuada preparación y evaluación de estudios y proyectos de inversión. Sus principales operaciones se orientan al financiamiento de estudios y proyectos de preinversión y de inversión, para asegurar el éxito de las mismas. Otra vertiente de particular importancia es el apoyo directo a la consultoría nacional. Se busca así contribuir a fortalecer la infraestructura y capacidad operativa de las firmas consultoras nacionales. Se realizan también estudios específicos de fomento económico y se capacita y adiestra a funcionarios públicos y privados y de organizaciones sociales para la formulación y evaluación de proyectos de desarrollo.

En materia de desarrollo tecnológico una labor a la que se debe prestar especial atención es la que desarrolla el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC). Este fondo promueve el desarrollo y la innovación tecnológica. Entre la información que proporciona al industrial se encuentra la de: patentes, catálogo de fabricantes, perfiles industriales, revistas, indicadores económicos, normas, etcétera. Realiza también labores de consultoría en transferencia de tecnología; análisis de oportunidades de negocios; desarrollo tecnológico de productos y procesos, entre otros.

En el ámbito del turismo se debe mencionar al Fondo Nacional de Fomento de Turismo (FONATUR). Entre sus principales programas se cuentan, el de: desarrollo de centros turísticos integrales, financiamiento de la oferta turística, e inversiones turísticas de apoyo.

Al referir la labor de los fondos de fomento económico, se debe mencionar al Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI). Sus objetivos son: Financiar proyectos de inversión para la creación o modernización de la capacidad instalada industrial, así como inducir la participación de los intermediarios financieros en el financiamiento integral de proyectos viables en el ámbito señalado. Entre sus principales programas destaca el de equipamiento industrial; el de desarrollo tecnológico y el dedicado a articular la industria fabricante de bienes de capital.

Entre las cuestiones más apremiantes para la micro, pequeña y mediana empresa industrial encontramos su limitado acceso al financiamiento. Uno de los problemas más importantes para calificarlas como sujetos de crédito deriva de su dificultad para el adecuado otorgamiento de las garantías exigidas por el sistema bancario que permitan a las instituciones de crédito el aseguramiento de sus financiamientos. Para resolver este problema se ha estructurado un sistema fiduciario regional por el que se han constituido entre la banca de desarrollo, los gobiernos de los estados y en algunos casos los municipios, fondos estatales de garantía que otorgan avales ante la banca, lo cual permite a este tipo de empresarios contar en forma complementaria con garantías suficientes para los financiamientos que requieren.

Sin embargo, el problema de fondo radica en la transformación del actual sistema de evaluación de la banca para determinar qué proyectos debe apoyar. En este sentido el sistema bancario, en especial la banca múltiple, debe modernizar sus criterios operativos para atender básicamente las características del proyecto de inversión en lugar de las garantías que pueda ofrecer el usuario.

Otro de los problemas de este sector de la industria es la falta de oportunidad en el otorgamiento del crédito, ya que el usuario enfrenta procedimientos administrativos largos en el sistema bancario, que en un contexto inflacionario provocan que este tipo de financiamiento pierda su oportunidad. En tal virtud, debe simplificarse el proceso crediticio interno en los bancos, así como su coordinación con los fondos de fomento que realizan las operaciones de descuento, para lograr hacer el crédito oportuno al usuario.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Para lograr un desarrollo regional más equilibrado es necesario promover la industrialización en las regiones en forma sistemática. El impulso a la descentralización y a la desconcentración de las actividades industriales tiene dos aspectos, como referimos, por una parte los gran-

des proyectos de magnitud nacional, en los que el gobierno federal debe buscar la mejor localización con un criterio de interés global. En el segundo aspecto se debe promover el desarrollo de proyectos netamente regionales, cuyo principal impacto sea en las entidades federativas. Es normalmente el caso del apoyo a la pequeña y mediana industrias. Con respecto a este tipo de proyectos es conveniente elaborar algunas consideraciones:

1. El apoyo a la descentralización y desconcentración de las actividades industriales debe estar enmarcado en la política económica general y en el proceso de la planeación nacional del desarrollo. En tal virtud, los instrumentos de estímulo al desarrollo regional deben ser coherentes y sistemáticos.

2. La promoción de proyectos regionales es una responsabilidad conjunta del gobierno federal con los gobiernos estatales y su sociedad civil. Por lo tanto el desarrollo de este tipo de proyectos debe realizarse bajo los esquemas de la coordinación y la concertación de voluntades.

3. El sistema de la banca múltiple, integrado por bancos de cobertura nacional, multirregional y regional, tiende a la concentración en los principales centros urbanos y en las ciudades intermedias, por lo que es necesario continuar optimizando sus estructuras administrativas para dar una más eficiente cobertura en el país que propicie la desconcentración de la captación del ahorro interno y de las operaciones activas.

4. Es necesario revisar todos los mecanismos de crédito preferencial de la banca de desarrollo con el objeto de precisar sus efectos para que el subsidio implícito en este tipo de créditos tenga los efectos sociales y económicos deseados por la política económica general y se evite el desperdicio de recursos y la protección de la ineficiencia.

5. La banca de desarrollo industrial debe sistematizar entre sus funciones de fomento en las regiones la elaboración precisa del diagnóstico industrial, la programación industrial, la promoción de nuevos proyectos, la modernización de las empresas existentes, el extensionismo y la asistencia técnica, el financiamiento, y finalmente el seguimiento de los efectos sociales y económicos de los proyectos apoyados.

6. Debe existir una mayor coordinación de los fondos de fomento económico, en especial de los que realizan operaciones de descuento y redescuento, con la banca múltiple, y con la banca de desarrollo, cuando ésta realice funciones de primer piso, para que los trámites para el financiamiento y la asistencia técnica se simplifiquen y sean más oportunos.

7. En particular el proceso debe sufrir dos modificaciones sustanciales:

a) Unificar los procedimientos de los bancos múltiples y los fondos de descuento, para que el crédito sea más oportuno.

b) El análisis de las solicitudes de crédito debe evaluar en mayor medida las características de los proyectos de inversión, en lugar de las garantías que se ofrecen para asegurar los financiamientos.

8. Es necesario generar programas conjuntos entre la banca múltiple, la de desarrollo y los fondos de fomento para la promoción y el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica en las regiones, que permitan estimular el uso del crédito y de la inversión accionaria en esa materia.

9. El sistema bancario en general debe desarrollar en mayor medida la inversión accionaria, temporal y minoritaria, para apoyar proyectos de interés regional, dando una amplia revolvencia a sus recursos, evitando así caer en la protección de la ineficiencia.