

El Estado recurre a la represión financiera cuando le interesa mantener bajas las tasas de interés para financiar proyectos que considera prioritarios o cuando desea limitar el costo financiero para disminuir los riesgos de incumplimiento en el pago de la cartera. El encaje legal y los cajones de crédito son también formas de represión en la medida en que reducen, regulan y dirigen la disponibilidad de fondos prestables y el costo del dinero. La estatización de la banca puede verse como una expresión extrema de represión financiera.²

Finalmente, el Estado asume la tarea del crédito directo en las áreas de la economía que desea impulsar, justificando la corrección de fallas de mercado y el fomento de la inversión en actividades productivas, frecuentemente de larga maduración y riesgosas. El crédito directo tiene sentido si el gobierno posee ventajas para obligar a los acreditados a cumplir condiciones contractuales; si puede acompañar de estímulos fiscales al crédito, o si posee información que le dé el equivalente de un historial crediticio. Asimismo, si los oficiales de crédito estatales tienen la capacidad y la disposición para ejercer el proceso de crédito de manera eficiente, éste presenta probabilidades de éxito; de otra manera los resultados pueden ser desastrosos.

En resumen, el propósito de toda intervención es mejorar el nivel de bienestar de la sociedad y, en el caso de la intervención en los mercados financieros, ese objetivo adopta la forma de aseguramiento de solvencia y eficiencia del sistema.

La intervención estatal en México

En este marco se han dado intervenciones, incluidas las políticas de las micro y pequeñas empresas basadas en el empleo del crédito directo y el uso de la represión financiera en su favor, es decir, asignación de cajones de crédito, control y subsidio a las tasas de interés y altos encajes legales para financiar los programas del gobierno en esa materia.

Sin embargo, las bases de este tipo de intervención se cuestionaron a raíz del subdesarrollo de los mercados de capitales en países dependientes de subsidios, del pobre historial del Estado como banquero y de los episodios internacionales de crisis financiera de los últimos 20 años. En su lugar, se ha planteado la liberalización o reforma financiera como el marco de toda política, de acuerdo con la teoría neoclásica predominante.³ La liberalización persigue, sin recurrir a la represión, el desarrollo de mercados locales de capital con el fin de promover el ahorro y la inversión y lograr una asignación eficiente de recursos.

2. La expresión cajones de crédito fue ampliamente usada en México en las décadas de los sesenta y setenta para denotar que una parte de la captación bancaria debía por regulación destinarse a determinada actividad económica considerada prioritaria; por ejemplo, el cajón para agricultura.

3. Ronald Mackinnon, *Dinero y capital en el desarrollo económico*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1981, y E. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1973.

Así, el papel del Estado se transforma de interventor directo o cuasi directo en complementador y profundizador del mercado financiero orientado a cubrir y desarrollar las áreas que éste por naturaleza no atiende. En México esta reforma se presentó a finales de los ochenta y reconfiguró el escenario para el ejercicio de una política de MYPE, la cual ha tenido que recurrir de manera creciente a los mercados de dinero y capital que la reforma intenta desarrollar, dejando paulatinamente de recibir crédito directo o subsidios a la tasa de interés. Enseguida se analiza ese cambio en la política por medio del examen de los instrumentos de intervención.

Represión

La reforma financiera de 1988-1991 se dirigió a eliminar ciertas limitaciones del sistema con el fin de contribuir a la estabilidad macroeconómica y al aumento del ahorro tanto interno como externo.⁴ Entre dichas limitaciones se encontraban las restricciones cuantitativas y cualitativas al crédito, tasas de interés reguladas, financiamiento del déficit público vía encaje legal y préstamos forzados de la banca nacionalizada. En 1988 y 1989 se liberaron las tasas de interés y los términos de maduración y el requerimiento de reserva mínima se sustituyó por un coeficiente de liquidez, luego revocado. Se crearon nuevos instrumentos para financiar el déficit público (Cetes y Tesobonos), liberándose recursos adicionales para el crédito privado. Finalmente, de 1991 a 1994 se privatizaron los bancos, contribuyendo a una expansión adicional del crédito al sector privado. Así, en el caso mexicano, como en muchos otros, esa forma de intervención estatal prácticamente se eliminó, a diferencia de la regulación.

Regulación

En las últimas dos décadas la regulación y la supervisión financieras se han visto rebasadas por la expansión de crédito que acompaña a una reforma financiera, lo que ha conducido, a su vez, al reforzamiento de este instrumento. Es el caso de países tan diversos como Estados Unidos (1982-1991), Japón (1990), Suecia (1991) y Corea y Tailandia e Indonesia en la segunda mitad de los noventa.⁵ También fue el caso de México tras la expansión del crédito de 1988 a 1994 en que, además, se dio la reprivatización de la banca.⁶ La creación de la autoridad reguladora se explica fácilmente si se considera la magnitud de la crisis medida por el costo

4. Pedro Aspe, *Economic Transformation: The Mexican Way*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1993.

5. V. Sundararajan y Tomás Baliño, *Banking Crisis: Cases and Issues*, FMI, Washington, 1991, y Rafael del Villas, José Antonio Murillo y Daniel Backal, *La crisis financiera en Asia: orígenes y evolución en 1997 y 1998*, Serie de Documentos de Investigación del Banco de México, diciembre de 1998.

6. En México, el crecimiento del crédito de la banca comercial al sector privado registró una tasa anual de 25% en este período.

del rescate bancario: para México McQuerry estimó 15% del PIB; para Argentina, 55% (1980-1982); Chile, 41% (1981-1983) y 31% en Uruguay (1981-1984).⁷

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reaccionó a esta crisis reforzando la supervisión e introduciendo nuevas reglas a partir de 1995. Mediante 18 circulares buscó el fortalecimiento de la administración de riesgos bancarios (circulares 1 423 y 1 353) y de la calidad del capital (1 315, 1 356, 1 401, 1 431 y 1 368) y modificó los criterios de contabilidad para reflejar la situación real del balance de los intermediarios a estándares internacionales (1 284, 1 343, 1 372, 1 231 y 1 152). También introdujo nuevas disposiciones de carácter prudencial, como la integración de expedientes de crédito (1 354) y el tratamiento de intereses no cobrados con el fin de reflejar los riesgos del crédito y mejorar los niveles de provisión ante la eventual irreuperabilidad (1 251, 1 297, 1 317 y 1 330).⁸

Crédito directo

En esta modalidad se ha dado, antes y después de 1994, un fenómeno de agudización de la intervención, seguido de uno de desintervención. Quizá el ejemplo más claro sea el de las instituciones de banca de desarrollo, cuyo crédito directo o cuasi directo creció de forma inusitada, culminando este episodio en el año señalado cuando la devaluación y otros factores resultaron en la caída del valor de las garantías y la solvencia de los acreditados.

Los fondos de fomento de Nacional Financiera (Nafin), así como las uniones de crédito, constituyen ejemplos de crédito cuasi directo del Estado.⁹ Los primeros llegaron a cerca de 120 en 1994 y se redujeron a 32 en 1999, de los cuales 12 se encontraban en extinción o fuera de operación. Las uniones de crédito experimentaron un patrón similar de manera que, en conjunto, los intermediarios financieros no bancarios de esa institución de desarrollo pasaron de más de 250 en 1994 a menos de 60 cinco años después.

La prioridad conferida a la recuperación de carteras desde 1995 (ADE, Fopyme, Punto Final) y el reforzamiento de la regulación y la supervisión de intermediarios como éstos, pusieron al Estado en una situación de incapacidad técnica para utilizar esta herramienta de intervención.

7. McQuerry calcula que aun el valor de los créditos vencidos en México (32 millones de dólares) es menor que en Argentina (42.5 millones), Colombia (40 millones) y Venezuela (57.2 millones). Elizabeth McQuerry, "The Banking Sector Rescue in Mexico", *Federal Reserve Bank of Atlanta*, tercer trimestre de 1999.

8. Para una revisión inicial véase Apéndice Temático de Disposiciones Expedidas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores <www.cnbv.gob.mx>, a 1999.

9. Los fondos de fomento consisten en la aportación de un patrimonio de los gobiernos estatales, principalmente, en un fideicomiso instituido en Nafin, con el fin de garantizar y obtener líneas de crédito de hasta diez veces para programas de microempresas. Éstos son manejados por personal contratado por el fideicomiso, con dependencia o influencia del gobierno estatal.

En suma, de los tres instrumentos de intervención estudiados, la regulación es el único cuyo uso se ha extendido, en tanto que el único instrumento a disposición de las entidades federativas, el crédito directo, ha limitado severamente sus posibilidades. Por tanto, parece confirmarse la hipótesis de que la política de apoyo a la MYPE se tiene que basar en la complementación y la profundización financieras en un entorno de liberalización.

INTERVENCIÓN FINANCIERA Y POLÍTICA EN LA PEQUEÑA EMPRESA

En lo que sigue se presentan tendencias contemporáneas sobre la intervención del Estado en apoyo de la pequeña empresa y se relacionan con el concepto de complementación financiera. En primer lugar se define el término de pequeña empresa y se destaca su situación e importancia en la economía; enseguida se describen algunos puntos de acuerdo sobre una política de apoyo a esas unidades y, finalmente, se destacan las acciones de complementación de esta política.

Con frecuencia se alude a la situación y la importancia de las micro y pequeñas (y medianas) empresas, prestándose mayor atención a su tamaño que a sus fortalezas y debilidades. Es decir, las MYPE parecen relevantes porque son pequeñas y subdesarrolladas, no por su posición estratégica en la economía real. De manera que es conveniente iniciar con una definición formal: la microempresa en México es la unidad productiva cuyos empleados no rebasan de 20 en el sector servicios, de cinco en el comercio y de 30 en las manufacturas.¹⁰ La definición es específica en términos geográficos; por ejemplo, en la Unión Europea se consideran empresas pequeñas y medianas las que cuentan con menos de 250 empleados, venden menos de 40 millones de ecus o cuyo balance no excede de 27 millones de ecus y que la participación de una gran empresa no es superior a 25% del capital social.

La importancia de la pequeña empresa

Las MYPE son importantes pues componen una parte significativa del total de las empresas y poseen fortalezas que pueden aportar a la economía real. Seasing y Barbieri y Ferrante coinciden en las fuerzas y las debilidades de este tipo de establecimientos.¹¹ Las primeras son flexibilidad productiva, alta generación de empleo, adaptación a cambios del mercado y capacidad de reconversión de estrategias y estructura empresarial. Las debilidades incluyen escasa capitalización, difícil acceso a los mercados de capitales, alta percepción de riesgo por parte de la banca,

10. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 1999.

11. Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, "La internacionalización de las Pymes: la experiencia italiana", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998, y Oliver Seasing, "Esquemas de apoyo a las Pymes. La experiencia del banco alemán KfW", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

fragilidad administrativa y escaso poder de negociación y altos costos de transacción (véase el cuadro 1).

Además de su alta participación en el empleo y en el número de empresas, las MYPE mexicanas contribuyen con cerca de 50% del PIB, en tanto que en países como Italia 49.9% de las exportaciones proviene de la microempresa. Consecuentemente, apoyar a esas unidades tiene sentido en tanto que promueve la generación de empleo, la distribución del ingreso y la flexibilidad del aparato productivo.

Política para la pequeña empresa

Puede decirse que el objetivo de la política de apoyo a la pequeña empresa es la generación de empleo y que las políticas financieras y de promoción de su internacionalización apoyan la consecución de este objetivo. Sin embargo, en condiciones de mercado se da una segmentación del crédito que tiende a excluir los proyectos de las MYPE precisamente porque aparecen más riesgosos que otros, por su insuficiencia de garantías y capital y por su fragilidad administrativa. De modo que el funcionamiento esperado del mercado tras la reforma financiera, mayor ahorro-mayor inversión-mejor asignación de recursos, no necesariamente permite la ocurrencia de externalidades positivas, por ejemplo, generación de empleo y desarrollo tecnológico, que con frecuencia caracterizan a los proyectos de las MYPE. Por tanto, el Estado tiene un caso para la intervención mediante acciones de complementación financiera.¹²

La complementación financiera consiste en la movilización de ahorros hacia el financiamiento de proyectos rentables, la provisión de recursos de largo plazo, la promoción del acceso al sistema financiero de la pequeña empresa (bancarización) y el subsidio del costo de transacción en el financiamiento de las MYPE. La creación de instrumentos de largo plazo, de bajos rendimiento y costo, los programas de capitalización, las sociedades de garantía y los modelos de bajo costo de transacción, como el microcrédito, son ejemplos de acciones de complementación.

Sin embargo, la puesta en marcha de estas acciones es costosa y la disponibilidad de recursos públicos insuficiente en un Estado adelgazante,¹³ lo que hace necesario encontrar medios de cooperación entre los sectores interesados en el desarrollo de las pequeñas empresas. Un mecanismo de cooperación conocido como *additionality* entre los sectores público y privado amplía las posibilidades de desarrollar una política para las MYPE y adquiere, incluso, carácter de política oficial en la Unión Europea por medio del Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997 (*Amsterdam Special Action Programme, ASAP*). Becker la resume como: "La actuación de instituciones financieras de carácter público, ya sea en la Unión Europea o en escala nacio-

C U A D R O 1

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS MEDIANAS Y LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN EUROPA Y MÉXICO

	Participación porcentual	
	Empleo total	Total de empresas
México	77	99.9
España	81	99.9
Portugal	77	n.d.
Bélgica	56	n.d.
Países Bajos	61	n.d.
Irlanda	79	n.d.
Italia	77	98.0

n.d. = No disponible.

Fuente: Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, "La internacionalización de las Pymes: la experiencia italiana", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

nal, en cooperación con las privadas, para promover la creación de empleo mediante las MYPE".¹⁴

En tanto, la promoción de la internacionalización consiste en el aliento de las exportaciones y de la inversión extranjera, la cooperación internacional y el otorgamiento de facilidades para la actividad comercial en los destinos de la exportación.

Acciones de intervención financiera

Para cerrar esta sección se presenta el tipo de acciones características de una política de complementación financiera e internacionalización de las MYPE en el ámbito europeo.

Llenar los huecos de los mercados financieros

En economías con sistemas financieros atrasados resulta más predecible la captación de corto plazo y a tasas variables debido a que su mercado de capitales es poco profundo y variado para financiar proyectos de larga maduración. La provisión de recursos de largo plazo y a tasas fijas es una acción de complementación destacada, bien representada por el Instituto de Crédito Oficial español (ICO), el cual provee recursos para créditos de 5 a 7 años en su línea de pequeña empresa.

Oferta de recursos a tasas reales

Los programas de apoyo a la pequeña empresa cuentan con recursos escasos y es cada vez menos posible el otorgamiento de subsidios. Por tanto, lo relevante es contar con plazos, tasas y acceso al crédito adecuados incluso a costos reales y no el sub-

12. Carolina Antezano, "Liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales", en *Liberación financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, núm. 8, México, 1994.

13. Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, *op. cit.*

14. Fernando Becker Zuazúa, "Apoyos a las pequeñas y medianas empresas. El caso de España", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

sidio a la tasa en créditos a la microempresa.¹⁵ El KFW de Alemania otorga prioridad a las acciones encaminadas a la superación de las debilidades estructurales de las MYPE, excluido de manera explícita el crédito subsidiado.

Operación mediante intermediarios financieros

Desde el punto de vista de la racionalidad económica, el Estado no se encuentra en posición superior al sector privado en materia de crédito. Por tanto, se ha optado por profesionalizar y apoyar el ejercicio del crédito a la pequeña empresa por medio de los intermediarios financieros formales, en tanto que el Estado, en lugar de competir con ellos, los complementa con programas, promoción y fondeo. En 1997 las MYPE italianas utilizaron 58% de los créditos de exportación y lo hicieron por medio del sistema bancario enlazado con Mediocredito Centrale, en tanto que el ICO español otorgó casi 23 000 créditos con una sola oficina en Madrid, pero operando vía convenios con instituciones financieras y comunidades autónomas.

Simplificar el acceso al financiamiento

Rojas y Rojas muestran que la mejor forma de apoyar financieramente a la pequeña empresa no es subsidiando la tasa, sino reduciendo los costos de transacción. De acuerdo con su estudio, el costo integral del financiamiento en créditos muy pequeños puede ser hasta de 4.7 a 2.3 veces la tasa nominal debido a los costos de transacción.¹⁶ Por tanto, esquemas ágiles y seguros de crédito contribuyen a la bancarización de las MYPE.

Asegurar el crédito a la exportación o local

El seguro de crédito a la exportación o las garantías locales son mecanismos de cobertura de riesgos de incumplimiento en un contrato de crédito; el destino de éste es el mercado externo o el interno. Las garantías complementan al mercado al reducir o compartir el riesgo percibido en las MYPE aumentando sus posibilidades de obtener financiamiento. Las sociedades de garantías en Italia (SACE), Francia (COFACE) y España (CESCE) son ejemplo de este tipo de apoyo principalmente a empresas exportadoras. Incluso cuentan con programas de seguro para créditos otorgados a empresas importadoras de bienes de capital italianos, franceses y españoles (por ejemplo Líneas Globales).

15. Mario Rojas y Luis Alejandro Rojas, "Transaction Costs in Mexico's Preferential Credit", *Development Policy Review*, vol. 15, 1997.

16. El estudio se efectuó con base en créditos otorgados a empresas poblanas por intermediarios financieros bancarios y los costos adicionales considerados son contratación, avalúos, transportación y registro de contratos, entre otros. Se informa del cálculo para créditos de hasta 40 000 y de este monto hasta 129 000 pesos, respectivamente. *Ibid.*

Apoyar la infraestructura bancaria

La política de intervención en Europa cuenta con un componente estructural orientado a fortalecer la presencia de bancos o institutos de desarrollo en los países que inician su transición a economías de mercado. Alemania, mediante el KFW, es particularmente activa en esa materia.

LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MÉXICO: LA DIMENSIÓN ESTATAL

Aquí se presenta una investigación sobre la información disponible de noviembre de 1999 a febrero de 2000 en documentos, páginas electrónicas (y vínculos), informes de gobierno del año anterior y datos presentados por la Secofi sobre las 32 entidades mexicanas. El cuadro 2 resume los resultados de la investigación agrupando en seis categorías 64 tipos de apoyo que las entidades ofrecen a las MYPE establecidas o por establecerse en su territorio. Las categorías son: a] apoyo financiero; b] garantías; c] microcrédito; d] acciones de fomento; e] programas especiales, y f] capacitación. En cada una de éstas se hace abstracción de los apoyos federales con el fin de capturar de forma legítima los programas de desarrollo estatal; asimismo, se descarta cualquier referencia a la materia regulatoria o de represión financiera por tratarse de instrumentos de carácter macroeconómico.

La gráfica 1 muestra que siete entidades dan cuenta de modalidades de apoyo financiero (22% de las entidades), cuatro entidades de garantías (13%) y cuatro de microcrédito (13%). Los programas especiales para la pequeña empresa se registra en tres (9%); 22 entidades (69%) cuentan con programas de capacitación y 27 (75%) con acciones de fomento. La suma excede de 100% debido a que una entidad puede registrar apoyos en más de una categoría.

La distribución de instrumentos de apoyo en páginas electrónicas se detalla en la gráfica 2. La ausencia de éstas en seis entidades se debe a que aquellas se encuentran en proceso de reconstrucción (San Luis Potosí, Querétaro, Morelos, Tabasco, Quintana Roo y el Estado de México), por lo que se usaron otras fuentes.

Como muestran las gráficas, dominan las acciones de fomento, la capacitación y el apoyo financiero. De acuerdo con el análisis de las secciones previas era de esperarse una presencia reducida de los programas de crédito directo o dirigido. Aún más, a medida en que se profundiza en esos programas se encuentra que las acciones de fomento comprenden apoyos muy variados y que las soluciones locales predominan en un escenario de desintervención; ello da la razón a Rodrik, quien se refiere a la importancia de las soluciones idiosincrásicas en un escenario de globalización.¹⁷ También se encuentra que los programas de capacitación se basan de mane-

17. Dani Rodrik, *Quality Growth Institutions, What They Are and How to Acquire Them*, IMF Conference on Second Generation Reforms, 14 de octubre de 1999.

C U A D R O 2

MATRIZ DE APOYOS ESTATALES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN MÉXICO

Estados	Apoyo financiero	Apoyo de garantías	Microcrédito
Aguascalientes			
Baja California		Credicrece	
Baja California Sur			
Campeche			
Coahuila			
Colima			
Chiapas	FOFESSA (empresas de solidaridad del sector artesanal) y Fondo Chiapas (empresas y gobierno apoyan inversiones productivas rentables)		
Chihuahua			
Distrito Federal			
Durango			
Guanajuato	Cuenta con programas diferenciados de crédito: Fondo Guanajuato de financiamiento	A finales de 1999 contaba con el programa; a partir de enero no se registra	Santa Fe de Guanajuato
Guerrero			
Hidalgo			
Jalisco	Programa AVANZA de 50 000 a 500 000 pesos		Gemicro
Michoacán	Fomich		
Nuevo León	Créditos de más de 50 000 pesos		
Nayarit	12 500 productores beneficiados con crédito a la palabra		
Oaxaca			
Puebla	Copame-DEPAC: microahorro, proyectos productivos	Copame-Nafin, Copame-Bancomext (70%): capital de trabajo	Copame-Fondo 5 de Mayo: créditos escalonados de 3 000 a 7 000 pesos
Sinaloa			
Sonora			Microcredito
Tamaulipas		Fomicro: garantías complementarias	
Tlaxcala			
Veracruz			
Yucatán			
Zacatecas			

Estados	Acciones de fomento	Programas especiales de apoyo para la microindustria	Capacitación
Aguascalientes	Crece, Secofi, Sedeco		A empresas exportadoras e importadoras
Baja California	Reducción de impuestos, utilización de inmuebles del gobierno, estudios de inversión y prefactibilidad	Fodemit	A trabajadores y empresas exportadoras e importadoras
Baja California Sur	Reducción de impuestos, ventanilla única de gestión (Ley de Fomento Económico)		A trabajadores y empresas exportadoras e importadoras, asesoría empresarial
Campeche	Fonaes, Crece, Nafin, Bancomext, Cimo, Feficam (Fondo Estatal de Fomento Industrial del Estado de Campeche)		DECAM, organismo privado de consultoría y asesoría, apoyado por el gobierno con recursos del fideicomiso de 2% sobre nóminas. Becas a trabajadores
Coahuila	Crece, Secofi, Sedeco		Probecat: becas para capacitación a trabajadores
Colima	Crece, Secofi, Sedeco		Nafin: asesoría y capacitación a empresarios
Chiapas	Asesoría y gestión financiera: Nafin, Crece, Secofi, Sedeco. Ventanilla única de gestión		Asesoría y soporte técnico
Chihuahua	Asesoría y gestión financiera: Nafin, Crece, Secofi, Sedeco. Ventanilla única de gestión		Capacitación a empresas y desempleados
Distrito Federal	Ventanilla única de gestión, asesoría a empresarios, información sobre oportunidades de negocio. Asesoría para tramitar apoyo financiero		Capacitación a trabajadores
Durango	Sedicom (Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero), cuenta con seis programas: maquilas rurales, minería, agave y tequila, textil y confección, diseño artesanal e industria y comercio exterior		Probecat: becas para capacitación (un salario mínimo durante tres meses)
Guanajuato	Programa Multiplica, sistema de cajas Guanajuato, capital de riesgo	Mesa de negocios. Mi empresa en Guanajuato, Procampo	Financiera, especializada para instituciones de banca social (Instituto de Microfinanzas)

Estados	Acciones de fomento	Programas especiales de apoyo para la microindustria	Capacitación
Guerrero	Pitex, Altex, Nafin, Bancomext		
Hidalgo	Sedeco, Secofi		Probecat: un salario mínimo por dos meses, IMSS y pasajes (contratar por lo menos 70%)
Jalisco	Consejo estatal de promoción económica, integración de MIP y MES	AGREM (Agrupamientos Empresariales). Centro de proveedores, empresas integradoras, centro estatal de diseño	A empresas Altex y Ecex. Capacitación y asistencia técnica
Michoacán	Nafin, Bancomext		
Nuevo León	Programa de desarrollo de proveedores. Incorporar microempresas a la cadena productiva de grandes empresas		Legal, finanzas, fiscal, recursos humanos, contabilidad, calidad, motivación
Nayarit	100 días de gobierno, 20 proyectos del programa mujeres en desarrollo productivo		
Oaxaca			INCAP, programa de capacitación para los trabajadores del gobierno del estado
Puebla	Sedeco: desregulación e incentivos para la inversión, programas de abasto y comercialización, consume lo hecho en Puebla, fomento al empleo, etc. Ventanilla única de gestión	Sedeco, Centro de Diseño del Mueble	Copame, programa de asesoría y capacitación gratuita a la microempresa poblana en administración, contabilidad, mercadotecnia, recursos humanos, producción y acceso al financiamiento
Sinaloa	Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa (Coordinación de Impuestos). Información general de costos y servicios industriales		
Sonora			Administración, contabilidad, recursos humanos, comercio, mejora continua. Financiamiento en capacitación de un salario mínimo e IMSS
Tamaulipas	Facilidades administrativas		A desempleados
Tlaxcala	Facilidades administrativas y fiscales		
Veracruz	Información de oportunidades de negocios		Financiamiento en capacitación: hasta un salario mínimo, IMSS y gestión de crédito con la
Yucatán	Política de apoyo a maquiladoras, donación de terrenos, dotación gratuita de servicios básicos (luz y agua)		Capacitación de mano de obra por parte del gobierno
Zacatecas	Apoyo en gestión de créditos		Becas para capacitación

Nota: Los estados de México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco no incluyen estos programas en su página electrónica (por estar en construcción). La información que aparece en el texto sobre éstos proviene de otras fuentes.

ra importante en programas federales y que el crédito directo es menos funcional de lo que apunta su gráfica de frecuencia.

Análisis de instrumentos

Se examinan brevemente las categorías dominantes.

Apoyo financiero

Siete entidades disponen de apoyo financiero, que incluye fondos de fomento, es decir, fideicomisos u otras figuras mediante las cuales los gobiernos estatales aportan recursos para garantizar líneas de crédito a las micro y pequeñas empresas.

Entre estos fondos se encuentran Fomich (Michoacán), Fojal (Jalisco), Fofesa (Chiapas) y Fondo Guanajuato de Financiamiento. En algunos casos (como en Chiapas), la aportación del gobierno se realiza a una sociedad de inversión de capitales (Sinca), con el fin de participar con capital de riesgo en proyec-

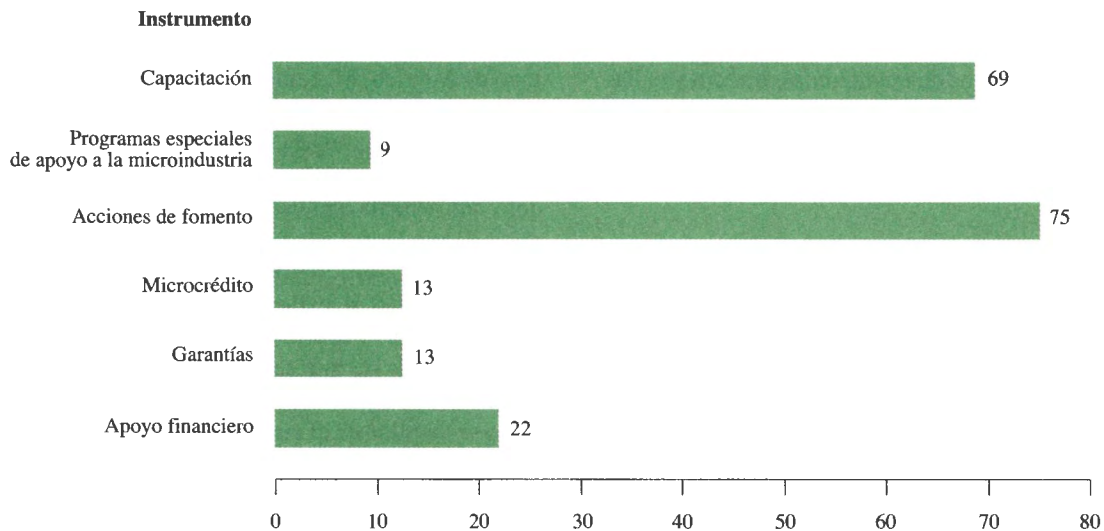
tos de inversión locales. En el caso de Puebla se trata de un modelo de ahorro (Copame-Depac) mediante el cual se combinan recursos públicos y privados para formar un fondo que permite a los pequeños ahorradores sumarse y obtener rendimientos equivalentes a los que tienen acceso las empresas mayores; el programa lo administra un operador profesional privado. En Guanajuato se cuenta con un programa de cajas de ahorro llamado Multiplica.

Las modalidades de financiamiento poseen características similares. Por ejemplo, el monto de los créditos oscila de 25 000 a 150 000 pesos, los respaldos son garantías colaterales de acuerdo con el tipo de crédito y las tasas de interés son de mercado en créditos mayores o ligeramente subsidiadas en menores. La información en las páginas electrónicas de Jalisco y Guanajuato permite un estudio más detallado de estos programas.

Es importante destacar que los modelos de financiamiento que se apoyan en aportaciones estatales para apalancar crédito hasta por diez veces fueron populares en los primeros años de la década de los noventa, cuando la expansión del crédito alcanzó su pico y la banca de desarrollo requirió la multiplicación de intermediarios financieros para cumplir una política de desarrollo con

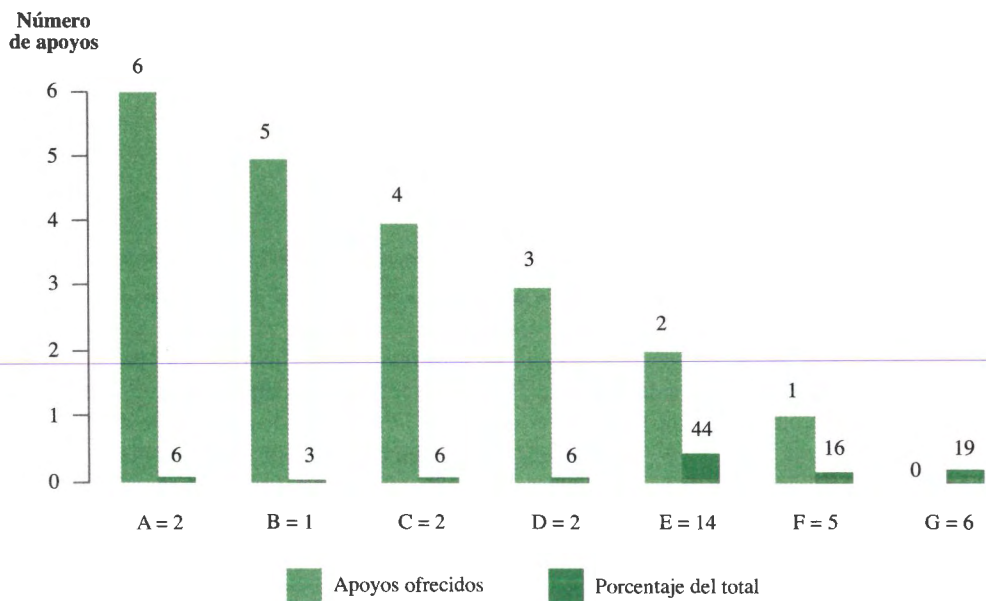
G R Á F I C A 1

MÉXICO: TIPOS DE APOYO (PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE REGISTRAN EL INSTRUMENTO)



G R Á F I C A 2

MÉXICO: INSTRUMENTOS DE APOYO REGISTRADOS EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA, POR ENTIDAD



liquidez en la economía. La experiencia de esas modalidades fue desastrosa a juzgar por la proporción de entidades de fomento que tuvieron que cerrar sus operaciones de crédito y trasladarlas a fideicomisos y programas recuperadores de cartera.¹⁸ Entre las causas del fracaso se puede argumentar la debilidad en el proceso de crédito, una no escasa politización del crédito y una supervisión ineficiente por parte de los bancos proveedores de fondos;¹⁹ por ello en la actualidad más de la mitad de las entidades no cuenta con este tipo de intermediarios de crédito cuasi directo y en las que los mantienen su nivel de operación es muy reducido o nulo.

Capacitación

Esta categoría comprende tres tipos de programas: al exportador, al trabajador de empresas por establecerse y temas gerenciales para las MYPE. En la capacitación a exportadores mediante acciones orientadas a apoyar sus planes de negocios y brindarles información sobre trámites aduanales, impuestos y derechos, se encuentran los gobiernos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Jalisco. En Sonora, el Estado de México y Campeche hay un programa de financiamiento a la capacitación y de capacitación a la mano de obra que labora en empresas establecidas en la entidad; los recursos en Campeche provienen del impuesto de 2% sobre la nómina. En Oaxaca funciona un programa de capacitación para trabajadores del gobierno estatal; en otras ocho entidades hay becas de capacitación para desempleados hasta por un salario mínimo.

Modalidades tradicionales en temas gerenciales como las finanzas, los marcos legal y fiscal de la empresa, contabilidad, administración y calidad total se encuentran en operación de una forma u otra en todas las entidades que disponen de apoyos a la capacitación. Sin embargo, el enfoque de capacitación estatal ha experimentado una revisión de principios. De la asunción directa por parte del Estado se ha pasado a reconocer la conveniencia de que la capacitación la impartan institutos, universidades, colegios y profesionistas. Esta forma de intervención de los gobiernos estatales aún tiene que probar su eficiencia.

18. De las 132 entidades que intermediaron recursos de Nafin de 1990 a 1999, 70% recurrió al fideicomiso recuperador de cartera conocido como Fiderca. Al cierre de 1999, otro 9% aún no se encontraba en condiciones de operar. Si se analiza la magnitud de la cartera transferida al Fiderca contra la cartera total que llegaron a administrar estas entidades, la proporción de inoperancia se elevaría de modo considerable.

19. La debilidad del sistema de administración de riesgos desde el segundo piso se analiza en Argentina Blanco y C. Martínez-Tovilla, *La administración de riesgos de crédito de segundo piso*, tesis inédita de maestría en finanzas de la Universidad de las Américas, 1997.

Acciones de fomento

Las acciones de fomento incluyen 13 tipos por demás variados. Por ejemplo, para la instalación de nuevas empresas en el estado comprenden reducciones fiscales, sobre todo de impuestos sobre nómina y prediales, así como una Ventanilla de Gestión Única que concentra todos o gran parte de los trámites. Estas acciones existen en Baja California, Baja California Sur, el Estado de México, Morelos y Tlaxcala. En Yucatán se ofrece la donación de terrenos y servicios como agua y luz para atraer inversiones en la industria maquiladora. El premio anual de calidad se presenta en la página de Secofi sobre San Luis. Otros estados como Puebla o el Estado de México llevan a cabo ese premio en los ámbitos estatal o municipal con el fin de reconocer la calidad de los bienes y procesos de las empresas de la localidad.

Destacan por su esfuerzo de formalización las leyes de fomento en Baja California Sur, Zacatecas y Sinaloa, aunque no hay evidencia de que se acompañen de medidas de profundización o complementación financiera por parte del estado. Éstas se detallan en el cuadro 3.

Otros instrumentos en esta categoría son los de gestoría de recursos financieros, provisión del estado para establecer una infraestructura de promoción de programas federales y las aportaciones de los gobiernos de los estados para subsidiar el costo

C U A D R O 3

RESUMEN DE CONTENIDO DE LAS LEYES DE FOMENTO ECONÓMICO

Entidad	Nombre de la Ley	Contenido
Baja California Sur	Ley de Fomento Económico	Exención de impuesto sobre nómina; exención del pago del impuesto predial; utilización de bienes inmuebles propiedad del estado
Zacatecas	Ley de Fomento Económico	Exención de impuesto sobre nómina; exención del pago del impuesto predial; utilización de bienes inmuebles propiedad del estado
Sinaloa	Ley de Fomento a la Inversión	Condonación de impuestos locales e información general de costos y disponibilidad de servicios industriales

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas en internet de los estados.

de consultoría a las MYPE por parte de los centros regionales de competitividad empresarial (Crece).

El Programa de Desarrollo de Proveedores de Secofi tiene eco en Nuevo León y se encamina a incorporar empresas micro y pequeñas como proveedoras de las compañías grandes.

Análisis por entidades

Se debe aclarar que los estados que declaran contar con el mayor número de instrumentos de política de las MYPE no nece-

sariamente son los únicos que cuentan con éstos, ni aquéllos en los que funcionan de manera más eficiente. De inicio no se juzga la eficiencia de la política o del instrumento; en segundo lugar, debe recordarse que el método utilizado se basa en primera instancia, aunque no exclusivamente, en la página electrónica y ésta puede no destacar el instrumento. De manera que no debe utilizarse el término de estados con mayor o mejor política económica, sino con documentación completa o incompleta de sus políticas. Aclarado esto, la información descrita cumple con el papel de un análisis global de políticas estatales.

Guanajuato, Puebla y Jalisco registran el mayor número de instrumentos a la fecha de consulta. En materia financiera destacan el sistema Estatal de Financiamiento del Desarrollo Económico (Sefide) en Guanajuato, el Consejo Poblano de Apoyo a la Microempresa (Copame) y el Fondo Jalisco con sus programas Avanza y Gemicro, especializado en créditos menores y medianos. En el caso de Sefide y Copame hay opciones de microcréditos (Santa Fe y Fondo 5 de Mayo, respectivamente) y ahorro (Multiplica y Microahorro Depac, respectivamente); en el segundo existen, además, garantías que suman recursos del estado con la federación para respaldar proyectos de la MYPE local y exportadora hasta por 70% del crédito para capital de trabajo.

Tamaulipas y Baja California registran los mismos instrumentos que los estados anteriores con excepción del apoyo financiero y los denominados esquemas especiales de apoyo a la microindustria. Chiapas y Nuevo León registran instrumentos en materia de apoyo financiero, acciones de fomento y capacitación. Un grupo de 15 entidades cuenta con dos instrumentos, principalmente, capacitación y acciones de fomento, aunque en el caso de Michoacán y Nayarit se encuentran apoyo financiero y capacitación. Los estados que disponen de un solo instrumento de política son Oaxaca y Sonora, en capacitación, y Sinaloa, Tlaxcala y Guerrero, en acciones de fomento.

CONCLUSIÓN

De los instrumentos tradicionales de la intervención estatal—regulación, represión y crédito directo— en los mercados financieros, sólo el crédito directo ha estado a disposición de los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, salvo en materia regulatoria, en México hay una clara tendencia de desintervención desde la reforma financiera de 1988 (frente a la represión) y la crisis de 1994 (declive de programas de crédito directo). De manera que en este escenario de desintervención se produjeron cambios fundamentales en la orientación de la política para las MYPE: primero se dio prioridad a la complementación del mercado en áreas que discriminan en contra del financiamiento de los proyectos de este tipo de empresas; después, la experiencia europea ha expuesto la necesidad del Estado de compartir la política de complementación con el sector privado ante la escasez de recursos y con el fin de aprovechar la visión de este último (*additionality*).

El estudio no se ha concentrado en la política no financiera de las MYPE, es decir, de promoción de la internacionalización;



e produjeron cambios

fundamentales en la

orientación de la

política para las MYPE

sin embargo, se encontró que un componente de la capacitación se orienta a ese objetivo. Por lo que toca a la materia financiera, las acciones que mejor reflejan la política de complementación son las encaminadas a proveer al sistema recursos de largo plazo y a tasa fija, apoyar la bancarización y el costo de transacción del financiamiento y garantizar el crédito a las MYPE. En tal marco, el análisis de las políticas por entidad federativa muestra que, en general, no existe una política de complementación y menos aún una de *additionality*, pues alrededor de 87% de los instrumentos utilizados por los gobiernos estatales pertenecen a categorías no financieras, como acciones de gestoría y facilidades administrativas, es decir, acciones de fomento, capacitación y programas de crédito tradicional sobrevivientes de principios de los noventa (apoyo financiero), los cuales no han probado ser instrumentos de bancarización eficientes.

Los modelos de bancarización y bajo costo (incluso subsidiado) de transacción del crédito a las MYPE son escasos, pues se incluyen en sólo 13% de los instrumentos analizados. Entre éstos se encuentran los programas de garantías y microcrédito formulados en Guanajuato, Puebla y Jalisco y, más recientemente, los casos de Tamaulipas y Sonora. Estas acciones de complementación de los gobiernos estatales se comparten aún en menos casos con el sector privado, encontrándose una política de *additionality* sólo en los casos de Guanajuato y Puebla, en particular en los programas de microcrédito y microahorro en los que se combinan recursos públicos y privados, incluso con mayoría privada en el último estado, capacidad gerencial y administración profesional de un tercero (por ejemplo, bancos y ONG). También se encontró una especie de *additionality* entre los gobiernos federal (Nafin) y estatal (gobierno local) en los programas de garantías de Copame y Tamaulipas, así como un componente de garantía a empresas exportadoras congruente con la promoción de la internacionalización de las MYPE destacado en el caso europeo.

El análisis muestra que la política de las MYPE es débil y que hay un gran potencial para la colaboración de los sectores público y privado en el desarrollo de instrumentos que suplan vacíos de mercado. Tal hipótesis es materia de validación en una futura actualización de este trabajo. 