

124



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**EL PAPEL DEL SISTEMA BANCARIO DE  
DESARROLLO EN PAISES DE DIFERENTE  
DESEMPEÑO ECONOMICO**

297890

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
**DULCE MARÍA SÁNCHEZ RÍOS**

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ AYALA ESPINO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

MS

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

*A mi hijo:*

*Raúl Alejandro Sánchez Ríos*

*Mi principal motivo de superación y fortaleza*

*A mis padres:*

*Sra. Andrea Alejandra Ríos Ruíz  
Sr. Alfonso Sánchez Hernández*

*Por su confianza y apoyo incondicional  
en los proyectos que he emprendido*

*Con todo el amor que siento por ustedes,  
gracias por creer en mí.*

*A mi familia:*

*Por la solidaridad que ha mostrado en los  
momentos difíciles de mi vida*

*A mis amigos:*

*Abraham Gad Lozano Ortega*

*Por su cariño, comprensión, apoyo y compañía*

*Leticia Tarango Fernández*

*Por la amistad que compartimos*

*A mi asesor:*

*Dr. José Luis Ayala Espino*

*Por brindarme su amistad y confianza.  
Por sus consejos, aportaciones, enseñanzas  
y hacerme partícipe de sus inquietudes intelectuales.  
Por su preocupación constante por motivar a sus  
alumnos a construir su propio conocimiento.*

*A mi alma máter:*

*Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Economía*

*Por las valiosas oportunidades puestas a mi alcance  
que coadyuvaron a mi formación profesional y personal*

*A todos ellos, gracias.*

## **Agradecimientos**

*Quiero expresar mi muy sincero agradecimiento a todos aquellos que apoyaron los procesos de mi formación profesional y de elaboración de esta tesis. En primer lugar, agradezco a mi alma máter, Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de realizar mis estudios de licenciatura en su Facultad de Economía. Asimismo, agradezco a la Asociación de Ex Alumnos de la Facultad de Economía, A. C. (AEFE) la beca de excelencia académica a la que fui acreedora durante los diez semestres de mi estancia en la facultad, a Fundación UNAM, A. C. por la beca a estudiantes de alto desempeño académico que me otorgó durante el periodo 1998-1999 y al Programa de Mejoramiento e Innovación de la Enseñanza (PAPIME) de la Secretaría General de la UNAM que me brindó un importante apoyo durante el último año de elaboración de este trabajo. Cabe mencionar que éste respaldo fue posible gracias a la invitación del Dr. José Luis Ayala Espino para formar parte de su equipo de trabajo en el proyecto "Instituciones para mejorar el desarrollo", del cual obtuve experiencias que fueron decisivas en la elaboración de mi tesis.*

*Agradezco al Mtro. Felipe de Jesús Zermeño López, al Lic. Abel Raymundo Morales Ortega, al Lic. Alberto Velázquez García y al Lic. Leonardo Lomelí Vanegas su disposición para la revisión del texto y para participar como miembros del jurado en mi examen profesional para obtener el título de licenciada en economía.*

*Especialmente quiero agradecer al Dr. José Luis Ayala Espino su disposición para asesorar mi tesis, el tiempo dedicado a la dirección del trabajo, su revisión, sus valiosos comentarios, sus sugerencias y la motivación que generó en mí para su conclusión. Como es evidente, la responsabilidad y omisiones de este es solamente mía.*

# Índice

*Página*

Presentación	1
<b>Capítulo I. Importancia y papel de los bancos de desarrollo</b>	
Denominación genérica de banca de desarrollo.....	3
La banca de desarrollo como un arreglo institucional.....	4
Importancia de los bancos de desarrollo.....	6
El papel de los bancos de desarrollo.....	7
...Y ¿quién asume el costo?.....	21
Condicionantes en la intervención de la banca de desarrollo.....	22
<b>Capítulo II. El papel de los bancos de desarrollo en Argentina, Brasil, El Salvador, Perú, Venezuela, Italia y Corea</b>	
<b>1. Argentina</b>	
Caracterización del sistema financiero argentino.....	25
El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la política económica argentina.....	27
<b>2. Perú</b>	
Caracterización del sistema financiero peruano.....	29
El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero peruano.....	31
<b>3. Brasil</b>	
Caracterización del sistema financiero brasileño.....	34
El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero brasileño.....	36
<b>4. El Salvador</b>	
Caracterización del sistema financiero salvadoreño.....	39
El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero salvadoreño.....	41
<b>5. Venezuela</b>	
Caracterización del sistema financiero venezolano.....	45
El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero venezolano.....	46

6. Italia	
Caracterización del sistema bancario italiano.....	49
Caracterización del sistema bancario de desarrollo italiano (Entidades especiales de crédito).....	50
7. Corea	
Marco económico en que se desenvuelve la actuación de las entidades bancarias de desarrollo.....	53
Estructura del sistema bancario de desarrollo.....	54
<b>Capítulo III. El papel de la banca de desarrollo en México</b>	
<b>1. Caracterización del sistema bancario de desarrollo en México</b>	
Definición institucional.....	59
Función y fines.....	60
Lugar dentro del sistema de intermediación financiera.....	62
Características distintivas de la banca de desarrollo respecto de otros intermediarios.....	65
Marcos institucional y de control y vigilancia.....	73
Estructura, funciones y operatividad del sistema bancario de desarrollo.....	80
Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin).....	80
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras).....	91
Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C., (Bancomext).....	108
Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural).....	123
<b>2. Reforma del sistema bancario de desarrollo</b>	
Etapas en el desenvolvimiento histórico de los bancos de desarrollo: del auge a la reestructuración.....	125
Factores determinantes de la reforma de la banca de desarrollo.....	128
Reformas emprendidas.....	130
Las nuevas funciones.....	134
Persistencia de debilidades en el sistema.....	135
Debilidades económicas.....	137
Debilidades políticas: corrupción y préstamos vinculados.....	140
Debilidades institucionales: ocultamiento de los problemas de los bancos.....	142
¿Hacia dónde ir?: propuesta de reforma.....	142
Comentarios finales.....	155
Bibliografía.....	160

## **Presentación**

Los intermediarios financieros desempeñan una función vital al movilizar el ahorro, manejar riesgos, evaluar proyectos, facilitar transacciones y colaborar con las empresas en el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las economías de escala, por lo que el funcionamiento del mercado financiero afecta de manera considerable el desempeño de una economía. Esta influencia dependerá de su capacidad para identificar inversiones rentables, movilizar el capital para financiar esas actividades, monitorear a las unidades prestatarias y facilitar el intercambio de activos. Respecto al último punto, el papel de los intermediarios financieros en la generación de mejoras de información acerca de las oportunidades de inversión que reduzcan los costos de establecer y de hacer valer los contratos es primordial.

Considerando la importancia de la intermediación financiera brevemente expuesta, es necesario preguntarse si los intermediarios financieros privados cumplen plenamente con las necesidades de recursos de los sectores que constituyen una fuente potencial para el mejor desempeño económico de un país. Desafortunadamente esto no ocurre, pues existen actividades que son excluidas de su atención aún cuando son altamente rentables desde el punto de vista social. En estos casos se requiere de arreglos institucionales que permitan llevar a cabo inversiones socialmente rentables y que los intermediarios financieros no estén interesados en atender, este es el caso de la banca de fomento, cuyo papel, no solo se restringe a la complementariedad de las funciones de crédito que realizan los intermediarios financieros privados, por el contrario, su participación también es importante para atemperar los problemas que puedan presentarse en los mercados de factores (por ejemplo, en materia de capacitación y difusión tecnológica), y en los mercados de productos (por ejemplo, en la formación de alianzas estratégicas).

Cabe preguntarse si la necesidad de contar con una banca de desarrollo la misma en las diferentes economías: ¿será menos necesaria en economías desarrolladas? o por el contrario, ¿aún en estos casos cumple un papel importante?. Durante los últimos años el papel y las funciones que la banca de desarrollo ejerce en distintos países han sido reformados con particular intensidad, derivando en distintas orientaciones. Por ejemplo, en algunos casos se observan drásticos procesos de fusión y liquidación de entidades, que en el extremo, han culminado en una fuerte reducción de la presencia de la banca de fomento en los sistemas financieros nacionales (e. g. Perú); en otros países la reforma se ha orientado a mejorar las condiciones en las cuales la banca de desarrollo actúa, mediante acciones de saneamiento financiero y fortalecimiento patrimonial,

modificaciones en sus aspectos normativos y organizativos, y cambios en sus estrategias operativas en términos de captación y colocación de recursos (e. g. Brasil).

En este trabajo se intenta exponer el papel que actualmente desempeña la banca de desarrollo mediante un análisis comparativo. Su primer objetivo es determinar la importancia y orientación de sus actividades. El segundo objetivo es revisar el papel que juega en distintas economías, teniendo en cuenta algunos de sus diferentes rasgos y procesos de reforma por los que atraviesan, en particular, se hace referencia a la situación que guardan los bancos de fomento en Argentina, Perú, Brasil, El Salvador, Venezuela, Italia, Corea y México, país al que se dedica la mayor parte de esta investigación. Un tercer objetivo es el de considerar algunas propuestas para mejorar el desempeño de la banca de desarrollo en nuestro país.

Para tal efecto, su contenido considera tres capítulos. El primero aborda el tema de la importancia de la banca de desarrollo y el papel que desempeña en una economía. En él se sostiene que los bancos de desarrollo son arreglos institucionales que pueden generar incentivos favorables para promover la participación de los agentes en el mercado, atenuando algunas de las fallas que se presentan en los mercados financiero, de factores y de productos, particularmente en lo que se refiere a problemas de información, distorsiones, externalidades, mercados segmentados, fallas de coordinación y costos de transacción de las empresas. Al mismo tiempo, se reconoce la dificultad para lograr un buen diseño institucional que permita mejorar el funcionamiento del sistema y se advierte acerca de aquellos casos en los cuales la intervención de la banca de desarrollo puede resultar excesiva y dañar los incentivos de los agentes (demandantes de apoyo y operadores de los bancos) para la correcta utilización de los recursos.

El segundo capítulo muestra una serie de diagnósticos breves sobre el papel que desempeñan los bancos de desarrollo de Argentina, Perú, Brasil, El Salvador, Venezuela, Italia y Corea. En cada caso, en la medida como lo permitieron las fuentes de información, se exponen aspectos relacionados con la política económica a la que se sujeta el desenvolvimiento de los bancos. Esto fue necesario en virtud de la presencia de procesos de reforma estructural y/o financiera en la mayoría de los países seleccionados, que marcan el rumbo que han de tomar las entidades de fomento objeto de este trabajo.

Finalmente, el tercer capítulo está dedicado a la banca de fomento en México. En la primera parte se ofrece una descripción de sus atributos, de su marco institucional, de su estructura organizacional, de sus funciones y operatividad. La segunda parte trata acerca de la reforma institucional de la cual ha sido objeto desde la década pasada, en particular se abordan los temas relacionados con los factores determinantes de la reforma, los cambios emprendidos, sus consecuencias y la necesidad de nuevos cambios institucionales para mejorar su desempeño.

## Capítulo I

### Importancia y papel de los bancos de desarrollo

#### Denominación genérica de banca de desarrollo

La denominación de banca de desarrollo se atribuye al conjunto de organismos de carácter público, privado o mixto, cuyo principio fundamental es el financiamiento y promoción de proyectos para quienes el acceso a estos servicios es escaso o nulo y que son considerados como pertenecientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sistema económico en el que actúan, ya sea que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado. Para ello, los bancos de desarrollo hacen uso, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento de mediano y largo plazos, de servicios promocionales, de asistencia técnica y otros complementarios del crédito.<sup>1</sup>

El sistema bancario de desarrollo de una economía puede abarcar una variedad considerable de entidades y mecanismos, que incluyen a los bancos propiamente dichos, corporaciones financieras, organismos canalizadores de fondos de ayuda al desarrollo económico y social, fondos dotados o no de personalidad jurídica propia, áreas especializadas de bancos centrales, etc.<sup>2</sup>

La configuración operativa de un banco de desarrollo puede admitir la atención de un solo sector económico (bancos especializados sectorialmente) o de diversos sectores (bancos multisectoriales).<sup>3</sup> Finalmente, por su cobertura, éstas entidades pueden ser nacionales o multilaterales.

---

<sup>1</sup> F. Maxwell, *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, Centro de Estudios Latinoamericanos, México, 1990, p. 307.

<sup>2</sup> F. de P. Rommel Acevedo, "La banca de desarrollo latinoamericana en los años noventa: nuevos conceptos de fomento y financiamiento", en *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Nacional Financiera, México, 1993, p. 14.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 15.

## La banca de desarrollo como un arreglo institucional

Los bancos de desarrollo pueden ser examinados a la luz de la teoría económica neoinstitucionalista, la cual, surge de la combinación de elementos de los análisis institucionalista y neoclásico. Desde la perspectiva de esta teoría, las decisiones económicas de los individuos y, en general, las condiciones de producción y el intercambio, no solo están determinados por condiciones de mercado, como la competencia o las restricciones presupuestarias y técnicas, sino además por arreglos institucionales, capaces de alentar o desalentar los incentivos de los agentes para realizar intercambios, y por ende, influir en el desempeño económico. Algunos de los supuestos y líneas de análisis del neoinstitucionalismo se resumen a continuación:

### *Principales supuestos y líneas de análisis de la teoría neoinstitucionalista*

Supuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones y organizaciones constituyen variables explicativas del crecimiento económico, en el sentido que restringen las elecciones de los agentes (incluyendo al propio Estado), al influir en sus incentivos para producir e intercambiar bienes y servicios. Así, el intercambio económico no depende solo de mecanismos de precios, sino además, de la coordinación institucional.</li> <li>• Las transacciones se realizan en climas con diferentes grados de riesgo e incertidumbre, derivados de información incompleta, imperfecta y costosa; con costos de transacción positivos y con restricciones derivadas de derechos de propiedad indefinidos.</li> <li>• Las instituciones estatales y las de mercado son complementarias y su interacción puede ayudar a atemperar problemas de información, costos de transacción, desalineación de incentivos, etc.</li> <li>• La debilidad institucional podría explicar también el mal desempeño económico.</li> </ul>
Líneas de análisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos de los individuos para crear, diseñar y operar instituciones y organizaciones estatales y privadas.</li> <li>• Evaluación del desempeño institucional y de su relación con el desempeño económico a largo plazo. (Análisis de los beneficios y costos económicos y sociales).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con información de J. Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, pp. 315 - 318 y 358.

Se entiende por arreglos institucionales, las organizaciones económicas, políticas y sociales, y las instituciones. Las instituciones pueden definirse como “un sistema de reglas y normas respecto a un conjunto de actividades particulares”.<sup>4</sup> Las

<sup>4</sup> Furubotn y Richter, cit. por A. Roemer, “El nuevo institucionalismo económico: herramienta de política pública”, en *El Mercado de Valores*, año LIX, n. 10, México, octubre de 1999, p. 32.

organizaciones en cambio, "... son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan para emprender acciones colectivas (...) de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes. En la medida en que las organizaciones, están regidas por instituciones, (mismas) que las organizaciones se encargan de diseñar, aplicar y vigilar, puede afirmarse, que las organizaciones son instituciones ..."<sup>5</sup>

*Categorías del neoinstitucionalismo económico*

Categorías del neoinstitucionalismo económico	Instituciones	Por su formulación en la ley	Formales	Escritas en leyes y reglamentos. De cumplimiento y aplicación obligatorios. Se requiere de poder coercitivo para su cumplimiento.
			Informales	No escritas, registradas en costumbres. De cumplimiento moral y privado. No se requiere de agentes externos para su cumplimiento.
		Por su origen	Sociales	Surgen de convenciones sociales. De cumplimiento voluntario. Las sanciones descansan en la voluntad individual.
			Estatales	Surgen por iniciativa estatal. De cumplimiento obligatorio. Sanciones formalizadas en la ley. Aplicación y vigilancia centralizadas en el poder.
	Organizaciones	Por su función	Económicas	Organismos públicos, sociedades mercantiles, cooperativas, uniones de productores, etc.
			Socio-políticas	Partidos políticos, organizaciones ciudadanas, etc.

Fuente: Elaboración propia con información de J. Ayala Espino, *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1998, pp. 323, 324 y 345.

<sup>5</sup> J. Ayala Espino, *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1998, pp. 321-322.

En este sentido, los bancos de desarrollo podrían definirse como arreglos institucionales que bajo la forma de organizaciones económicas, mantienen su ámbito de acción y operatividad restringidos por una estructura institucional interna, diseñada en concordancia con el orden institucional general, que el Estado construye con el propósito de regular la conducta de los agentes y de generar un ambiente propicio al intercambio y a la asignación de recursos en áreas donde el mercado es insuficiente.<sup>6</sup> De esta forma, en la medida en la cual los bancos de desarrollo son considerados arreglos institucionales que modifican las elecciones económicas de los agentes, mediante el establecimiento de incentivos favorables que promueven su participación en el mercado, la teoría neoinstitucionalista constituye una veta en el análisis de su importancia y de su papel en la economía de un país.<sup>7</sup>

### Importancia de los bancos de desarrollo

El sistema financiero ejerce un impacto poderoso sobre el desarrollo económico al constituir un canal muy importante para movilizar recursos hacia actividades productivas cuya ausencia significaría grandes pérdidas de bienestar económico. En efecto, el sistema financiero contribuye a la identificación de inversiones rentables, la movilización de recursos para financiar esas actividades, la administración de riesgos, la confianza de los agentes al intercambiar activos, la facilidad para efectuar contratos y la realización de intercambios. Los sistemas financieros que llevan a cabo estas tareas eficientemente, pueden mejorar la productividad de los recursos movilizados y estimular el crecimiento económico.<sup>8</sup>

Sin embargo, los intermediarios financieros privados no siempre cumplen plenamente con las anteriores funciones, al no estar dispuestos a utilizar sus recursos para financiar proyectos cuyos periodos de maduración son largos, aún cuando socialmente sean importantes. En este caso, es necesaria la participación de arreglos

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, como se expondrá más adelante en este trabajo, las entidades financieras de desarrollo ayudan a atenuar los costos de transacción asociados a la búsqueda de crédito, de mercados y de contrapartes, en que incurrir los demandantes de financiamiento y de servicios complementarios, que tienen la peculiaridad de formar parte de sectores económicos prioritarios con poca capacidad de acceder a servicios financieros y de asesoría privados.

<sup>7</sup> Para abundar en el tema de la relación entre instituciones, incentivos de los agentes y desempeño económico véase, M. Olson, *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York, 2000.

<sup>8</sup> Para una revisión del impacto de los mercados financieros sobre el crecimiento económico, se sugiere revisar a C. Mansell C., "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", en Comercio Exterior, vol. 45, n.1, Bancomext, México, enero de 1995. R. Levine y D. Renelt "A sensitivity analysis of cross country growth regressions", en American Economic Review, September, 1982. R. Levine y S. Zerbos, "Stocks markets, banks and economic growth", en American Economic Review, 1997. R. Levine, "Financial development and economic growth: views and agenda", en Journal of Economic Literature, June, 1997.

institucionales que permitan llevar a cabo este tipo de operaciones, como lo son los bancos de desarrollo especializados en proyectos de inversión que los intermediarios privados no pueden atender.

En efecto, la banca de desarrollo constituye un complemento importante a las funciones de intermediación financiera que realizan los bancos comerciales y otros intermediarios financieros privados, por lo menos en los siguientes aspectos:

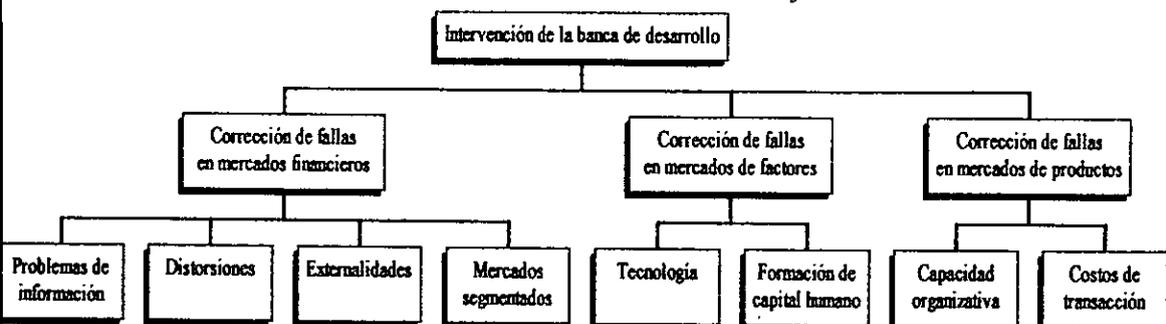
- Ampliación de la cobertura de financiamiento. Al poner recursos monetarios al alcance de productores y empresas no atendidos por intermediarios financieros privados, extiende las ventajas del proceso de intermediación financiera para el sector real de la economía.
- Apoyo en áreas distintas al crédito indispensables en la supervivencia y consolidación de empresas en el mercado. La banca de desarrollo extiende sus servicios a la búsqueda de opciones asequibles a las empresas en aspectos como asesoría técnica, promoción, análisis de mercados, búsqueda de compradores, asociación con otros productores, etc., cuyo costo resultaría prohibitivo a las empresas y productores que atiende. Así, la banca de desarrollo como organización económica, constituye un eslabón que estructura y relaciona mercados y agentes.

En suma, los bancos de desarrollo pueden constituir un mecanismo institucional para potenciar las posibilidades de producción de las empresas.

### **El papel de los bancos de desarrollo**

La banca de desarrollo puede intervenir en la corrección de las "fallas" que con frecuencia se presentan en la movilización de recursos, procurando así resultados socialmente deseables. En términos generales, su participación puede contribuir al mejoramiento del desempeño económico en por lo menos, tres ámbitos caracterizados por la fuerte presencia de fallas de mercado: el mercado financiero, el mercado de factores y el mercado de productos.

*Intervención de los bancos de desarrollo en la corrección de fallas de mercado*



Fuente: Elaboración propia.

***Corrección de fallas en los mercados financieros***

*Problemas de información*

Los problemas de coordinación entre agentes, de expectativas y de consistencia intertemporal en los proyectos de inversión son un campo de acción para la banca de desarrollo. Quizá el problema básico en estos aspectos surge de problemas de información asimétrica e incompleta al realizar las transacciones, originados de las dificultades de apropiarse de los beneficios de poseer información y de las frecuentes externalidades asociadas con su adquisición.<sup>9</sup>

Las operaciones financieras son intensivas en información, la cual se presenta mal distribuida o de forma insuficiente ante los agentes. Por ejemplo, por el lado de la demanda, los prestatarios pueden disponer de información incompleta respecto a la gama de servicios financieros que se ofrecen en el mercado (modalidades de servicio, condiciones de crédito, tasas, plazos, etc.); por el lado de la oferta, los prestamistas no disponen de información completa acerca de los prestatarios (cuáles son sus verdaderos activos, en qué van a utilizar el préstamo, cuál es su grado de solvencia, etc.). Hacer valer los contratos cuando un prestatario no cumple con sus compromisos también cuesta. Es posible mejorar esta información, pero ello implica un costo.

<sup>9</sup> Como ejemplo de estas externalidades está el hecho, según el cual, agentes ajenos al proceso de obtención de información puedan beneficiarse de ella sin incurrir en costos.

Cuando la información es imperfecta, puede surgir *selección adversa*. Por ejemplo, si los prestamistas no pueden distinguir entre riesgos crediticios buenos y malos, en determinado nivel de tasas de interés, quienes representan el mayor riesgo crediticio son precisamente aquellos que buscan los préstamos. Esto es así porque quienes están dispuestos a pagar una tasa de interés más alta no necesariamente representan la mayor tasa de retorno para el prestamista, la tasa de retorno puede de hecho disminuir si aumenta la tasa de interés al incrementarse la probabilidad de falta de pago o de moratoria. Una vez otorgado el préstamo, el prestamista queda expuesto a un *peligro moral*, es decir, a la probabilidad de que el prestatario observe un comportamiento excesivamente riesgoso, llegando incluso al incumplimiento de las condiciones pactadas, lo que se traduce en aumento de cartera vencida. Finalmente, las posibilidades de otorgar el préstamo se reducen por problemas de *aversión al riesgo*, derivando en una situación de crédito racionado.<sup>10</sup>

Los intermediarios financieros se especializan en reducir los riesgos y los costos relacionados con la información asimétrica. Como se dedican a reunir y analizar información, logran economías de escala. A fin de reducir al mínimo la selección adversa, los intermediarios financieros se concentran en evaluar la calidad crediticia de las unidades familiares o de las empresas y disminuyen el peligro moral supervisando a los prestatarios y redactando y haciendo efectivos los contratos.<sup>11</sup> Sin embargo, dado que el objetivo económico que rige a los intermediarios financieros privados es la maximización de utilidades, la selección de sujetos de crédito puede resultar sumamente restringida, limitando así, el acceso de recursos a ciertos sectores.

Más específicamente, la aversión al riesgo por parte de los prestatarios privados que buscan la maximización de sus tasas de retorno, afecta visiblemente a sectores prioritarios demandantes de financiamiento. Los prestatarios privados no tienen incentivos para capturar y procesar la información de clientes cuya escala de préstamos solicitados es reducida. Los costos de monitoreo y acceso a información confiable podrían superar los beneficios obtenidos por el crédito que concedan a unidades de producción pequeñas (por ejemplo micro, pequeñas y medianas empresas industriales). La información acerca de estos clientes que de primera instancia obtengan los prestamistas, podría ser insuficiente para llegar a un nivel aceptable de incertidumbre, provocando que el crédito finalmente no se conceda. Además, algunos otros sectores (por ejemplo productores agrícolas o aquellos relacionados con inversiones en infraestructura y vivienda), ven reducidas sus posibilidades de acceso al financiamiento debido a que las entidades financieras no pueden acceder con facilidad a información certera sobre el éxito de los proyectos

---

<sup>10</sup> El crédito se raciona cuando a la tasa de interés que maximiza la renta del prestamista, existe una excesiva demanda de crédito.

<sup>11</sup> C. Mansell Carstens, art. cit., p. 5.

por la naturaleza del plazo de maduración de los mismos. En efecto, proyectos de larga maduración, implican mayor incertidumbre por el reducido control sobre contingencias que pueden surgir a lo largo del tiempo.

Por otra parte, los beneficios sociales pueden diferir de los privados. Los prestamistas se enfocan únicamente a la tasa de retorno esperada que ellos reciben. Los proyectos con la tasa de retorno esperada más alta para el prestamista, no necesariamente son aquellos proyectos con la tasa total más alta desde el punto de vista social, sin embargo éstos son los que tienen mayor probabilidad de recibir el crédito bancario.

Así, los efectos principales que genera la falta de información sobre la conducta de los agentes son: incertidumbre ante el riesgo y en el extremo, mercados incompletos o segmentados. Ante estos problemas, los gobiernos han creado organismos financieros que provean créditos con condiciones que los bancos comerciales no manejan pero que son necesarias para permitir el acceso a recursos financieros a empresas económicamente viables con proyectos de inversión socialmente benéficos.<sup>12</sup>

### *Distorsiones*

Existe la idea que mientras sea mayor el número de entidades participantes en el sistema financiero, el mercado crediticio canalizará un volumen adecuado de recursos al menor costo para el usuario. En nuestro país se ha procurado ampliar la cobertura de préstamos a través de reformas institucionales encaminadas al incremento del número de oferentes en el sistema. No obstante, persisten importantes distorsiones en el mercado que impiden la oportuna canalización de recursos a los sectores productivos, entre las que destacan:

- Un alto grado de concentración en el sector. Este problema genera márgenes financieros elevados, insuficiente promoción del ahorro, ineficiente canalización de los recursos crediticios y precios oligopólicos por falta de competencia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Greenwald y Stiglitz, argumentan que cuando la información es insuficiente, existen intervenciones del gobierno que pueden aumentar el bienestar de todos los individuos. En particular, ellos se refieren a las fallas de mercado en donde los beneficios sociales son mayores que los privados, incluso en mercados competitivos. El argumento se basa en el supuesto de que los precios de mercado miden el beneficio marginal de un bien para el comprador y el costo marginal para el vendedor.

<sup>13</sup> En México, de acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a marzo de 1997 los tres bancos comerciales más grandes poseían 52% de los activos y pasivos del sistema y casi 50% del capital, estos porcentajes son altos no sólo en comparación con otras actividades económicas, sino también con respecto a estándares internacionales.

- Persistencia de barreras de entrada. Aún cuando la legislación financiera permita el establecimiento de nuevos bancos, existen ciertos costos implícitos que colocan en desventaja a los bancos de nueva creación, por ejemplo, la inversión en infraestructura de operación, los gastos de promoción para captar ahorro del público y preferencias arraigadas de la clientela que invierte sus recursos o hace negocios en bancos ya establecidos.
- Grandes ventajas de las entidades que ofrecen servicios de banca universal sobre las de entidades bancarias especializadas. Las primeras atienden a un cliente de manera integral ofreciéndole servicios a precios o tasas bajas, contando con la posibilidad de recuperarse en el precio de otros servicios que tienen un mercado menos competido. Esta ventaja no la tienen los bancos especializados que no cuentan con la fortaleza financiera ni con la variedad de productos y servicios que permiten capturar la demanda a precios competitivos.

De esta forma, contar con una banca privada y un mayor número de bancos participantes no necesariamente garantiza un sistema más eficiente y con márgenes de intermediación menores, pues es poco probable que el incremento del número de bancos disminuya el poder oligopólico de los bancos más grandes. Por tanto, las reformas emprendidas en el sistema financiero no justifican que la banca de desarrollo exista como mecanismo de apoyo cuya desaparición deba contemplarse, ya que un mayor número de agentes financieros no es elemento suficiente para que las actividades económicas que atiende sean absorbidas por aquellos.

### *Externalidades*

Las externalidades surgen de la diferencia entre la percepción de costos y beneficios de la sociedad y la percepción de costos y beneficios del sector privado, implícitos de una actividad. Entre las externalidades que con frecuencia se presentan en el sector financiero se encuentran:

- Costos medios de operación decrecientes. Las economías de escala en la operación bancaria implican que la atención a las empresas pequeñas represente costos unitarios de operación mayores que los correspondientes a la atención de empresas grandes, en virtud de los montos de crédito relativamente bajos. Por ello, en algunos bancos privados no se consideran como sujetos de crédito a empresas de menor tamaño, aún cuando éstas presenten igual o mayor eficiencia que las grandes, o bien les cobran tasas de interés mayores acordes al costo de su atención. Puede ocurrir entonces, que proyectos rentables a tasas de interés de mercado dejen de realizarse por tener que enfrentar elevados costos de acceso al financiamiento. Esto impide también emprender proyectos que desde el punto de vista social pueden ser muy rentables por su importancia en la generación de empleo, el fomento de mayor competencia en los mercados o por la reducción de costos para el consumidor.

- Dificultades para recuperar la cartera vencida. El sistema legal que rige la adjudicación de activos provenientes de cartera vencida puede estar conformado de manera que el proceso resulte prolongado y costoso para el acreedor. Por ello, los bancos buscan cubrirse de los elevados costos legales y administrativos que tienen que solventar antes de poder disponer del colateral por medio de garantías que generalmente son desproporcionadas respecto al monto del crédito. Así, durante el proceso de otorgamiento de crédito se discrimina a empresas pequeñas sin activos suficientes para satisfacer los requisitos de garantía.

### *Mercados segmentados*

El mercado de crédito presenta el problema de segmentación, que afecta de modo distinto al costo de crédito para los agentes. Este problema resulta de la preferencia por parte de las entidades financieras privadas por canalizar sus recursos hacia empresas relativamente más grandes y con alto grado de modernidad, que disponen de mayor información, garantías y seguridad en la devolución de los préstamos, quedando como consecuencia sin atención vastos sectores económicos, conformados por pequeños empresarios, campesinos, agricultores y familias de escasos recursos, en razón del alto riesgo de sus proyectos y de la ausencia de garantías suficientes.<sup>14</sup>

Bajo estas circunstancias, las entidades financieras comerciales tienden a concentrar sus recursos en operaciones de corto plazo, como un mecanismo para procurar el rápido retorno de sus préstamos y protegerse de alzas inesperadas en los niveles inflacionarios. Esto deja vacíos en el financiamiento de proyectos cuya maduración es de mediano y largo plazo. La segmentación del mercado de crédito, además de restar posibilidades para el aprovechamiento del potencial de ahorro de sectores que no son atendidos por la banca comercial, deriva en una asignación de la inversión poco eficiente, al quedar marginados proyectos con alto nivel de rentabilidad, por falta de garantías adecuadas, o por su lejanía de los centros urbanos de mayor desarrollo (en los que se concentran las entidades bancarias comerciales), y disminuye las posibilidades para una mayor generación de empleos e ingresos para los estratos más pobres.

Las razones anteriores son algunos de los argumentos a favor de un sistema bancario de desarrollo para cubrir aquellos sectores no atendidos de manera adecuada o suficiente por otros intermediarios financieros, en particular, por la banca comercial, que por su dimensión y presencia, determina las condiciones prevalecientes en el mercado de fondos prestables.

---

<sup>14</sup> La situación es más grave en los mercados rurales de crédito, por el gran número de pequeños productores que enfrentan curvas de oferta de crédito relativamente inelásticas.

### *Corrección de fallas en los mercados de factores*

El desarrollo de capacidades innovadoras de producto, proceso y organización es esencial en la determinación de la competitividad de los factores capital y trabajo, no obstante, constituye un ámbito en el que las instituciones del mercado por sí solas no cumplen una labor satisfactoria, derivando en una situación de gran heterogeneidad entre las empresas y sectores productivos asociada a asimetrías en términos de capacidad de acumulación, estructuras de mercado y relaciones de intercambio. Por ejemplo, en países como el nuestro, son contadas las empresas de tamaño reducido que basan su proceso productivo en la innovación tecnológica, solo en las grandes empresas se realizan actividades para el desarrollo de nuevas tecnologías.<sup>15</sup>

Una de las tareas de los responsables de apoyo a sectores con desventajas en la innovación, por lo tanto, consistiría en fomentar una organización industrial que indujera a la homogeneización de las capacidades productivas de las distintas empresas y sectores.

El apoyo a empresas a través de medidas que afectan la asignación de recursos para la generación de capacidades, como el entrenamiento, capacitación y difusión tecnológicas se hace necesario. La falta de capacitación y la escasa información sobre procesos y tecnologías que de ser suministrados y aplicados podrían mejorar el desempeño de sectores como las micro y pequeñas empresas industriales, exportadoras o agrícolas, en los ámbitos tecnológicos y de organización, puede ser subsanada por medidas de apoyo complementario que en su carácter de organismos de fomento brindan los bancos de desarrollo. Los ámbitos en que generalmente participan contribuyen a transformar *inputs* innovativos en *outputs* para las empresas, a través del desarrollo de funciones de búsqueda, selección y adaptación de tecnologías que constituyen economías externas para los sectores que atienden. Estas funciones engloban en términos generales: consultorías para brindar apoyo especializado, servicios de información tecnológica y servicios de capacitación.

---

<sup>15</sup> L. Corona Treviño, cit. por L. E. Espinosa Padierna, "Recursos humanos y estrategia industrial", en Comercio Exterior, vol. XLVIII, n. 8, México, agosto de 1998, p. 682.

## *Corrección de fallas en los mercados de productos*

### *Fallas de coordinación*

La banca de desarrollo puede ayudar a corregir fallas de coordinación. Esto es así porque los agentes económicos en el mercado están sujetos a un problema de racionalidad limitada originado porque su capacidad para adquirir, transmitir e interpretar la información es restringida. El Estado, a través de los bancos de desarrollo, puede desempeñar un papel muy importante en la corrección de estas fallas, al dirigir a los participantes del sector privado a una acción concertada sin hacer que gasten recursos excesivos en recopilación, procesamiento y negociación.<sup>16</sup> En otras palabras, los bancos de desarrollo pueden ayudar a los sujetos que poseen de racionalidad limitada, para que establezcan nuevas organizaciones, nuevas rutinas de producción y nuevos contratos que les permitan relacionarse con una carga de información menos costosa. No obstante, debe evitarse pensar que éste deba suplir al mercado, por el contrario, debe solo apuntalar los mecanismos de mercado cuando estos sean débiles.

### *Disminución de los costos de transacción de las empresas*

El comportamiento de los agentes económicos, depende no solo de las oportunidades de precios y cantidades, de sus gustos y preferencias o de la maximización de su utilidad, pues antes de aprovechar las alternativas que el mercado ofrece, necesariamente deben estar enterados de su presencia. La información es el paso previo de toda decisión económica: "Las elecciones dependerán, en buena medida, de la información disponible en lo que se refiere al marco legal, las regulaciones vigentes, los contratos, las características de los mercados, las tecnologías disponibles y otros aspectos".<sup>17</sup> Como consecuencia, no existe un solo fenómeno económico que pueda ser explicado sin considerar la información de que disponen los agentes, la cual, en realidad se presenta con múltiples imperfecciones. Quienes participan en el mercado, no poseen toda la información sobre preferencias de los consumidores, oportunidades tecnológicas, costos, utilidades y características de los bienes y servicios comprados y vendidos. La imperfección de la información relevante en el intercambio genera incertidumbre en los mercados. Esta se manifiesta en dos formas principales: en su distribución desigual entre las partes de un acuerdo (información asimétrica) y en el extremo,

<sup>16</sup> Para abundar en el tema del papel del Estado en la corrección de fallas de coordinación, véase M. Aoki, (comp.), "El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental, análisis institucional comparado", en *El Trimestre Económico*, n. 91, FCE, México, 2000. Ha-Joon Chang, *El papel del gobierno en la economía*, Ariel - Sociedad Económica, México, 1996.

<sup>17</sup> J. Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, p. 369.

puede ocurrir que cierta información no sea generada por mecanismos propios del mercado (información incompleta). Entre las causas de su imperfección se encuentran:<sup>18</sup>

- Credibilidad. La información tiene un valor en tanto que los individuos están dispuestos a pagar para conseguirla, sin embargo, su adquisición siempre llevará implícito un problema de credibilidad. ¿Cómo podemos estar seguros que la información que estamos adquiriendo es verídica y confiable?
- Consecuencias de su carácter de bien público. El suministro de "... información a una persona no supone reducir la cantidad que tienen otras. (...) Los agentes privados no tendrán incentivos para producirla porque entonces cualquier persona la podría usar sin pago alguno. El problema del gorrón desincentiva la producción privada (de información)".<sup>19</sup>
- Costos de búsqueda. La búsqueda de información y su procesamiento implica altos costos monetarios, de tiempo y de esfuerzo, que muchas veces resultan prohibitivos para los agentes, debido a su limitada capacidad para allegarse de información completa y de llevar a cabo su análisis y procesamiento (problema de racionalidad limitada).

Los problemas de información son una de las fuentes de una categoría especial de costos: los costos de transacción.<sup>20</sup> Estos son distintos de los de producción, localización y transportación. Consisten en aquellos en que incurren los agentes para entablar negociaciones a través del diseño, puesta en marcha y vigilancia de un contrato sobre precios, calidades y oportunidad; el desarrollo de mercados; la planeación y proyección de programas; el intercambio; la producción técnica, etc.<sup>21</sup> En general, puede decirse que se incurre en costos de transacción cuando se realizan acciones orientadas a la disminución de la incertidumbre de los agentes durante su participación en el intercambio.

En opinión de H. Simon: "la obtención y procesamiento de la información tiene un costo. La gente no conoce la solución exacta a sus problemas de maximización de beneficios, lo cual introduce la incertidumbre y el conocimiento imperfecto de la información disponible. (...) De ahí la presencia de costos de transacción, pues prácticamente todas las transacciones involucran costos de información". Por su parte, G. Stigler planteó la necesidad de contar con información antes de tomar una decisión económica. Concibió a la información

<sup>18</sup> J. Stiglitz, *Economía*, Ariel, Barcelona, España, 1994, pp. 544-545.

<sup>19</sup> Idem. *Economía del sector público*, cit. por J. Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, p. 130.

<sup>20</sup> Las otras fuentes importantes de los costos de transacción son: transferencia de derechos de propiedad en cualquiera de sus modalidades y cambios en términos del intercambio especificados en las instituciones.

<sup>21</sup> J. Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones...*, p. 318.

como un bien no convencional, sujeto al análisis económico tradicional, debido a sus repercusiones importantes sobre la formación de costos de las empresas.<sup>22</sup>

Cuando como consecuencia de la información incompleta o mal distribuida, los costos de transacción son mayores a los beneficios que implicaría hacerse de información pertinente para llevar a cabo una negociación, los agentes tendrán incentivos para no consumir tal acuerdo y los intercambios no se realizarán, influyendo negativamente en el desempeño económico.

Cuando la falta de información en el mercado distorsiona los incentivos de los agentes para involucrarse en negociaciones, arreglos institucionales como los bancos de desarrollo, pueden jugar un papel importante, generando y difundiendo la información que hace falta para la toma de decisiones, ayudando a la disminución de costos de transacción relacionales en que incurren las empresas cuando buscan mejorar la información de la cual disponen durante el intercambio.

*Relaciones de intercambio económico y costos de transacción*

Relaciones de intercambio económico	Características	Impacto en los costos de transacción
Anónimas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevan a cabo instantáneamente en el mercado.</li> </ul>	Sin impacto en los costos de transacción.
Relacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizan con previo acuerdo entre las partes.</li> <li>• Requieren inversiones especializadas.</li> <li>• Involucran costos de información.</li> <li>• Sujetas a conductas oportunistas.</li> <li>• Sujetas a la prescripción de contratos.</li> <li>• Originan organizaciones complejas.</li> </ul>	De gran impacto en los costos de transacción.

Fuente: Elaboración propia con información de J. Ayala Espino, *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1998, p. 285.

La actuación de los bancos de desarrollo, mediante una buena actividad de generación y difusión informativa a bajo costo podría facilitar el intercambio entre agentes económicos con poca capacidad de acceso a tal insumo. En efecto, la información que suministran estos bancos, a través de los servicios de asesoría y

<sup>22</sup> Idem, *Instituciones y economía...*, p. 172.

promoción, se procesa de forma tal que puede ayudar a los empresarios a dar una respuesta satisfactoria a sus necesidades de asesoría, adiestramiento, promoción y otras que tengan como elemento primordial para llevarse a cabo la información que de manera imperfecta disponen, y que son áreas indispensables durante el inicio de su actividad o para lograr su permanencia en el mercado.

*Ejemplo de la intervención de un banco de desarrollo en la disminución de costos de transacción derivados de problemas de información*

Revisemos el caso de los exportadores mexicanos que se adhieren al programa de alianzas estratégicas llevado a cabo conjuntamente por el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (Bancomext), Nacional Financiera S. N. C. (Nafin) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). Uno de los principales requisitos para ingresar al negocio exportador es que las empresas sean competitivas para que puedan integrarse a los mercados internacionales. Otro requisito es que las empresas sean capaces de analizar las condiciones, debilidades y fortalezas de sí mismas y del mercado al que aspiran llegar. El éxito de éste análisis depende en gran medida de la *calidad de información* que puedan recopilar, lo que les permitirá disminuir su incertidumbre y apoyar la toma de decisiones. Los empresarios deben saber entre otros temas:

- ¿Cuál o cuáles productos tienen mejores posibilidades de ser exportados?
- ¿En dónde existe la demanda para el producto que fabricará la empresa?
- ¿Cuáles deberían ser las características de la mercancía a exportar?, ¿Cuál debería ser su precio?
- ¿Cuáles son las necesidades y preferencias de los consumidores potenciales?, ¿Cuáles son los factores geográficos, económicos y culturales que deben considerarse para lograr que su producto sea demandado por los consumidores extranjeros?
- ¿Cuáles son los mejores canales de distribución?
- ¿A qué competidores se enfrentarán?
- ¿Cuál es la tecnología más adecuada para producir y exportar?
- Los trámites y procedimientos legales en materia de: aranceles en el mercado externo; normas técnicas aplicables al producto seleccionado; y elaboración de contratos internacionales de compra y venta.

Disponer de la información, orientación y asesoría para conocer estos temas es necesario para que una empresa inicie su plan de exportación. Sin embargo, es difícil que ésta, de forma individual pueda acceder a tal magnitud de información. Aún cuando la empresa sea grande, los costos de acceso y procesamiento de ésta serían altísimos.

En México, el *Programa de Promoción de Alianzas Estratégicas* realizado por Bancomext es solo un ejemplo de esas actividades de difusión. Las alianzas estratégicas son acuerdos comerciales de colaboración entre empresarios que buscan mejorar sus posiciones competitivas en su mercado actual y/o en mercados potenciales. La función del Bancomext en el establecimiento de éste tipo de acuerdos cooperativos entre agentes consiste en el desarrollo de una metodología que permite efectuar con mayor agilidad el proceso para la realización de la alianza estratégica entre empresarios mexicanos y extranjeros, desde la identificación de oportunidades de alianza, hasta su adecuada ejecución. Las etapas del programa de promoción de alianzas son:

1. Captura e identificación de intereses de empresarios mexicanos y extranjeros que buscan la realización de una alianza estratégica. Se establece un perfil de la operación propuesta y de la empresa interesada, su magnitud y capacidad, así como de las condiciones en que buscaría realizar tal operación, tanto por el lado de la empresa mexicana como de la extranjera.
2. Evaluación de la información considerando su veracidad. También se verifica la solvencia económica del interesado y se determina la viabilidad y claridad de sus objetivos con relación a sus alcances.
3. La información sobre los intereses de la alianza que hayan cumplido con los criterios establecidos, son difundidos por medio del Sistema Nacional de Promoción de Comercio e Inversión. De esta forma se promueve a los empresarios cuya información ha sido evaluada y aceptada.
4. Búsqueda de contrapartes. Se someterá la propuesta de la alianza respectiva con objeto de identificar, verificar, constatar y confirmar la compatibilidad de intereses.
5. Contactos empresariales.
6. Negociación entre las partes de los términos, condiciones, grados de participación, etc.
7. Facilitación de trámites y asesoría sobre el marco institucional al que deberán sujetarse.
8. Labor de seguimiento. Se ha diseñado un sistema que permite el monitoreo en cualquier momento, del estado del proyecto de alianza. Ello facilita las labores de evaluación supervisión y control de Bancomext, Nafin y Secofi.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., *Programa Nacional de Promoción Externa*, Bancomext, México, abril de 1997.

En el ejemplo citado en el cuadro anterior, con la participación de la banca de desarrollo, los problemas de información y su repercusión en los costos de transacción que enfrentan empresas exportadoras mexicanas, pueden amortiguarse, modificando al mismo tiempo los incentivos que tienen estas para establecer contratos y participar en intercambios. Este hecho es indicado por R. Coase, para él "...la organización es clave para que (los agentes) descubran mercados, evalúen productos y técnicas de producción (...) en todas estas áreas existe incertidumbre y debe adquirirse información costosa. Esto implica la existencia de un conocimiento tácito, determinado por un contexto institucional dado. El contexto institucional moldea la organización y (...) los márgenes para las oportunidades de maximización (de beneficios)".<sup>23</sup>

La participación de los bancos de desarrollo en actividades de obtención, procesamiento y suministro de información o búsqueda de la mejor opción, podría reportar, por lo menos, los siguientes beneficios para los empresarios, mismos que se ven reflejados en la disminución de costos de transacción:

- Acceso a economías de escala en información en aspectos relacionados con:
  - Preferencias de consumidores reales y potenciales.
  - Trámites que deben realizarse ante dependencias públicas.

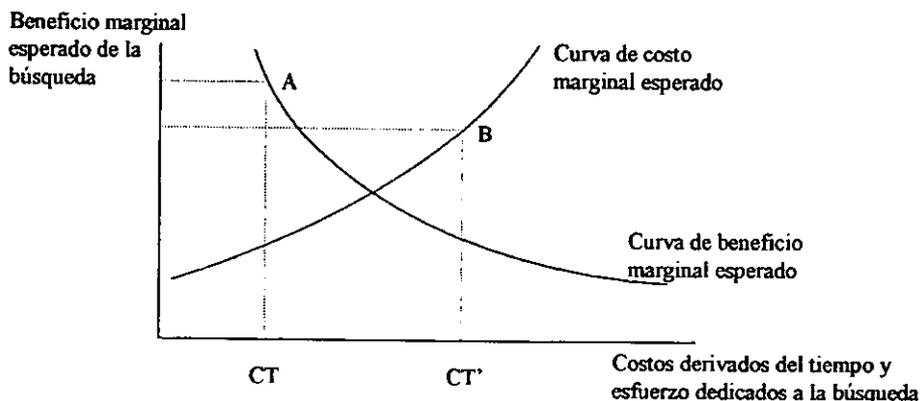
<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 285.

- Marco institucional.
- Posibilidad de participación en redes o cadenas productivas con contrapartes en el país o en el exterior.
- Posibilidad de repartir los costos derivados del intercambio.

Los costos de transacción en que incurrirían las empresas que de manera individual traten de asumir los costos relacionados con alguno de los rubros anteriores, necesariamente traen como consecuencia pérdida de bienestar, porque ante un aumento de los costos de transacción, los individuos tienen incentivos para no participar en negociaciones, dando como resultado una red de intercambios cada vez menor. "El bienestar perdido se refleja parcialmente en (la menor cantidad de) recursos distribuidos en transacciones y en la supresión de cambios que podrían haber sido mutuamente benéficos".<sup>24</sup>

En efecto, existe relación entre los costos de transacción resultado de la búsqueda de información por las empresas, el beneficio esperado y los costos de oportunidad derivados de esa búsqueda. Bajos costos de transacción en una negociación se traducen en un ahorro de recursos que podrán ser usados en la realización de otras transacciones.

*Costos de transacción, beneficios y costos de oportunidad derivados de la búsqueda de información*



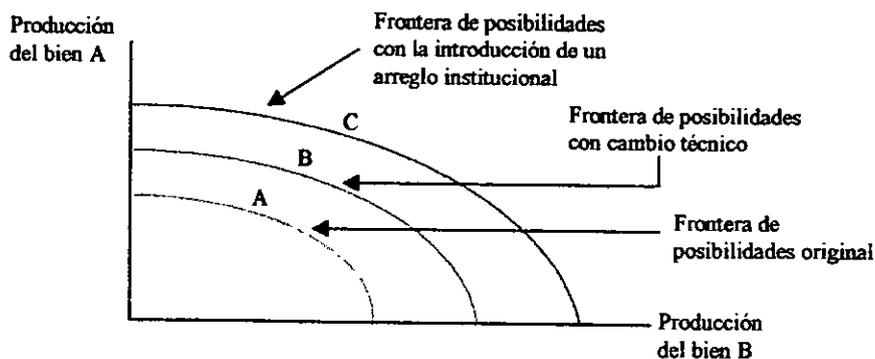
Fuente: Adaptación de J. Stiglitz, *Economía*, Ariel, Barcelona, España, 1994, pp. 554-558.

<sup>24</sup> Jurg Niehans, "Transaction cost", en *The new palgrave dictionary of economics*, Macmillan, London, 1987, pp. 676 - 679.

En la gráfica, el eje de las abscisas representa el gasto en términos de esfuerzo y tiempo en que incurren los empresarios para obtener la cantidad de información necesaria para acceder al mercado (marco normativo, trámites administrativos, estudios de mercado, etc.) o bien para formar parte de una alianza estratégica, en ausencia de organizaciones estatales. En el eje de las ordenadas está representado el beneficio marginal esperado de la búsqueda de información. A medida que se avanza hacia la derecha sobre el eje de las abscisas (de CT a CT'), aumentan los costos de transacción derivados de esa búsqueda. Al mismo tiempo, conforme aumenta la cantidad de búsqueda y los costos de transacción, disminuye el beneficio marginal de la búsqueda y aumentan sus costos marginales (Por ejemplo, del punto A al punto B). Esto se debe al hecho de que mientras más tiempo y esfuerzo se dedica a la búsqueda de información pertinente para llevar a cabo una transacción, la posibilidad de realizar otras cosas (por ejemplo, aumentar la producción) disminuye. Por lo tanto, aumenta el costo de oportunidad de dedicar una hora adicional a la búsqueda.

Adicionalmente, pueden observarse cambios en las fronteras de posibilidades de producción y de bienestar de las empresas que obtienen beneficios de los servicios que proporcionan los bancos de desarrollo en el suministro de información, las cuales tienden a ampliarse con la introducción de innovaciones técnicas o institucionales. Esta idea puede representarse gráficamente en la siguiente figura. En la primer curva A, la producción no refleja la incorporación de innovaciones. Con la aplicación de innovaciones tecnológicas la producción potencial aumenta (curva B), pero este incremento puede ser aún mayor con la introducción de mejoras institucionales (curva C).

*Bancos de desarrollo y posibilidades de producción*



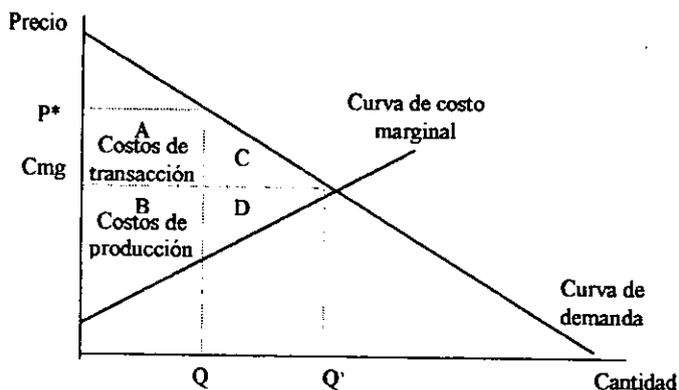
Fuente: Tomado de J. Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, p. 322.

**...Y ¿quién asume el costo?**

Hasta aquí se ha reiterado que la información no es libre de costos y que para gran parte de los agentes económicos su adquisición implica costos de transacción prohibitivos. En este caso, los bancos de desarrollo son una opción para que mediante la difusión de información y ayuda en la gestoría de trámites, éstos disminuyan, la incertidumbre baje, aumenten los incentivos para la producción, la negociación y el intercambio, y en consecuencia el desempeño económico mejore. Ahora bien, la otra cara de la moneda es saber quién asume los costos y no resulta novedoso que son los bancos de desarrollo quienes lo hacen.

Lo anterior podría representarse gráficamente. Los costos de transacción que las empresas tendrían que pagar por producir y obtener información pertinente para penetrar y mantenerse en el mercado están representados por el área ABCD de la siguiente gráfica. La producción de una unidad adicional del bien tiene un costo marginal (Cmg). En ausencia de arreglos institucionales, los empresarios deben pagar una magnitud de costos representada por el área AC. Con la introducción de arreglos institucionales, los empresarios obtendrían una ganancia igual al área AC, debido a que no asumirían los costos de transacción asociados a la búsqueda de información y aumentaría la cantidad demandada de  $Q$  a  $Q'$  derivada de ofrecer el producto a un precio más bajo resultado de la disminución de sus costos de transacción. Al final el Estado ha absorbido los costos de transacción.

*Costos de transacción, costos de producción y ganancias para las empresas*



Fuente: Adaptación de J. Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996, pp. 304 – 305.

El hecho que los bancos de desarrollo absorban costos de transacción atribuibles a procesos de búsqueda de opciones asequibles a las empresas para mejorar su desempeño, significa que se involucran en actividades encaminadas a proveer de un entorno propicio para la incursión de empresas en el mercado. Algunos ejemplos de las fuentes de costos de transacción que enfrentan los bancos de desarrollo en esta labor, son los siguientes:<sup>25</sup>

- El diseño de estrategias de promoción crediticia y complementaria a la actividad productiva.
- El entrenamiento y capacitación de la burocracia que aplica los programas.
- El diseño de tecnologías en informática, así como el aprendizaje de su uso óptimo.
- La recolección, análisis, procesamiento y monitoreo de información relativa a:
  - La identificación de intereses y perfiles de los sujetos de apoyo.
  - La identificación y selección de mercados en donde es factible el inicio y/o consolidación de las actividades productivas de los sujetos de apoyo.
  - La evaluación y seguimiento de proyectos de inversión.
- La asesoría sobre gestoría de trámites administrativos y marco legal.

No obstante estos costos, la intervención de la banca de desarrollo es importante para mejorar el desempeño del sector financiero en particular, y potenciar las oportunidades de intercambio económico en general.

### **Condicionantes en la intervención de la banca de desarrollo**

La participación de la banca de desarrollo como mecanismo corrector de "fallas" en los mercados no debe ser indiscriminada, esta debe intervenir solo en aquellos casos en que las empresas aún cuando demuestren la viabilidad de sus proyectos, no puedan acceder al financiamiento proveído por intermediarios privados, es decir, esta banca debe otorgar ayuda contingente sin atender necesariamente a las empresas en decadencia o que están sometidas a pérdidas estructurales. Adicionalmente, su intervención debe caracterizarse por la temporalidad limitada de sus programas.

Los bancos de desarrollo deben dejar claro el mensaje a los agentes beneficiados que los apoyos crediticios y complementarios que otorgan no serán permanentes y que solo serán concedidos en la medida en la cual el proyecto

---

<sup>25</sup> Los conceptos mencionados son fuente de costos hundidos, que son un tipo especial de costos de transacción. Se incurre en costos hundidos cuando se realizan inversiones especializadas. Se trata de costos irrecuperables y son independientes del éxito o fracaso del proyecto productivo.

demuestre su viabilidad económica y social, a fin de procurar incentivos favorables a la correcta utilización de los recursos durante la ejecución de los proyectos.

En este sentido, no basta restringir la conducta de los agentes beneficiados, sino que deben buscarse además mecanismos institucionales que restrinjan la conducta de los operadores de los bancos a fin de evitar ineficiencias en la asignación de recursos, provenientes de problemas de agencia-principal, grupos de presión, entre otros. Las instituciones que regulen a los bancos de desarrollo deben generar incentivos para reducir la incidencia de acciones tales como préstamos vinculados, desvío de recursos o excesiva toma de riesgo, que contribuyen a mermar las potencialidades que la acción de los bancos de desarrollo puede incorporar en una economía.

## **Capítulo II**

### **El papel de los bancos de desarrollo en Argentina, Perú, Brasil, El Salvador, Venezuela, Italia y Corea**

Actualmente no existe una tendencia única en el comportamiento de los sistemas bancarios de desarrollo en el mundo. En efecto, en algunos países se observan experiencias exitosas con una clara definición de las funciones y alcances de los bancos de fomento, por el contrario, otros países mantienen bancos con una notoria debilidad institucional que se refleja en la imprecisión de sus funciones como instrumento de complementación financiera y en una inadecuada gestión, o en el extremo, existen casos en los cuales se observa una insuficiente importancia respecto a la contribución que pueden realizar los bancos de desarrollo en el crecimiento económico derivando en una drástica disminución de su presencia en los sistemas financieros nacionales.

En este capítulo se expone el papel de la banca de desarrollo en Argentina, Perú, Brasil, El Salvador, Venezuela, Italia y Corea, cuyas experiencias ejemplifican las pautas anteriormente mencionadas. En los primeros seis casos se han adoptado procesos de liberalización y reforma en sus sistemas financieros, que han implicado la reestructuración de la banca de desarrollo en razón de procesos de saneamiento, privatización, cierre y fusión de entidades. Esta reestructuración ha tendido diferentes alcances: en Argentina y Perú se observan fuertes procesos de redimensionamiento y cierta indefinición respecto a los campos de actuación de los bancos de desarrollo; en cambio, en Brasil, El Salvador y Venezuela, la reestructuración de los bancos se orienta a reforzar su intervención en sectores prioritarios en razón de su vulnerabilidad ante la reforma estructural que viven sus economías, adicionalmente, en El Salvador la actuación de la banca de desarrollo constituye un soporte fundamental en el proceso de reconstrucción nacional, canalizando recursos hacia sectores involucrados en los hechos de guerra que tuvieron lugar en ese país.

Los casos de Italia y Corea han sido considerados con el fin de mostrar el papel de la banca de fomento en países de mejor desempeño económico. En ambos casos las entidades financieras de desarrollo tienen una participación significativa en las actividades de los sectores considerados importantes para la economía nacional, actuando como complemento importante de las instituciones privadas.

## 1. Argentina

### Caracterización del sistema financiero argentino

En los años ochenta el sector financiero argentino experimentó un fuerte proceso de redimensionamiento en virtud de la volatilidad inflacionaria que caracterizaría a la economía durante el periodo. En efecto, los episodios inflacionarios de 1989 y 1990 derivarían en la contracción sistemática de los saldos reales de los depósitos del sistema institucionalizado, pues gran parte del ahorro de los residentes emigraría al exterior o bien se refugiaría en el mercado informal como resultado de la desconfianza que generó el comportamiento errático de las tasas de interés ante la magnitud de la incertidumbre inflacionaria.<sup>1</sup> En consecuencia la fluidez crediticia se vio gravemente afectada, siendo su deterioro aún mayor con la absorción de fondos que el sector público llevaría a cabo para financiar su déficit fiscal. Las dificultades económicas descritas trajeron consigo una sostenida reducción del número de entidades y de agentes empleados en el sector financiero.<sup>2</sup>

En este contexto, desde el segundo trimestre de 1991, el funcionamiento del sistema financiero sería objeto de una profunda reforma definida por el Plan de Convertibilidad Económica, el cual se centra en la libertad de mercados y una mayor participación del sector privado nacional y extranjero con el objetivo de restablecer la confianza, estabilizar los precios y reactivar la economía. Para tal efecto dispuso la instrumentación de medidas de estabilización y reformas estructurales, dentro de las cuales destacan: la plena convertibilidad de la moneda nacional, la desindexación de los contratos, el estricto control fiscal y monetario, así como la apertura comercial y financiera.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> C. W. Calomiris, y A. Powell, *Can emerging market bank regulators establish credible discipline? The case of Argentina, 1992-1999*, The World Bank, Washington, D. C., 2000.

<sup>2</sup> El número de entidades en el sistema financiero argentino se redujo de 237 en 1989 a 221 en 1990, y en 1992 estas sumaban solamente 205. De la misma forma, el personal empleado en 1989 ascendía a 146,921, disminuyendo en 1990 a 133,545 y para 1991 este solo representaba 122,080.

Cifras tomadas del Banco Central de la República Argentina, en página web [www.bcra.org.ar](http://www.bcra.org.ar)

<sup>3</sup> Nacional Financiera, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, p. 354.

*Plan de Convertibilidad*

Medida	Objetivo y características	
Régimen de convertibilidad de la moneda doméstica respecto al dólar	Determinación por parte del Banco Central de cubrir la demanda de dólares, previa cotización fijada por la Ley, sustentada la relación entre la base monetaria y el nivel de reservas, de modo que la expansión o contracción de la base debe tener como contrapartida la compra o venta de la divisa por parte del Banco Central de la República de Argentina, organismo que asume no emitir moneda espuriamente.	
Estabilización de precios domésticos	Desindexación de Contratos	La desindexación de contratos en moneda doméstica, así como la eliminación de otros mecanismos de ajuste de deudas, precios, impuestos y tarifas, tiene por objetivo, eliminar el componente inercial del proceso inflacionario.
	Control fiscal	Su objetivo es evitar desbordes en los gastos por encima de las posibilidades de recaudación genuina de impuestos, con el fin de no incurrir en necesidades de financiamiento del déficit que resulten onerosas y/o inflacionarias.
	Control monetario	La autoridad monetaria debe regular la liquidez del sistema, con el fin de coadyuvar a la estabilización de precios domésticos, y de este modo, controlar los efectos de excesos de la misma sobre los mercados de bienes y activos.
	Apertura económica comercial y financiera	Su objetivo es acotar los desvíos en términos de aumentos de precios y costos domésticos, incluyendo los salarios, con el fin de que la tasa de inflación local tienda a aproximarse a los niveles internacionales.

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, México, 1994, pp. 94 - 95.

Entre las medidas adoptadas en el ámbito financiero se encuentran: la autonomía del Banco Central del Poder Ejecutivo en lo que respecta al diseño y ejecución de política; la modificación de algunas características peculiares del banco, dejando como su función básica preservar el valor de la moneda; la abolición de todo tipo de garantía a los depósitos ya sea directa o indirecta, implícita o explícita; la facultad del Banco Central para exigir a las entidades financieras la preservación de determinadas proporciones de depósitos y otros pasivos (encajes) denominados en moneda local o extranjera, sin que estos requisitos de reserva puedan ser remunerados; y la tendencia a consolidar en el mediano plazo el proceso de intermediación a través de la incursión en el mercado de capitales en un contexto que parece vislumbrar la contracción relativa de la actividad tradicional de depósitos y préstamos a favor de la utilización de instrumentos de deuda.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 97 - 98.

Durante la década de 1990, el desempeño económico en general y en particular el del sistema bancario, mostrarían el éxito del programa.<sup>5</sup> En efecto, a diferencia de lo acontecido con otros planes de estabilización, las tasas de interés se contrajeron significativamente, lo cual, aunado a un ambiente de mayor seguridad jurídica para los préstamos en moneda extranjera, hicieron posible la restauración del crédito.<sup>6</sup>

## **El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la política económica argentina**

### *Sistema bancario de desarrollo de Argentina*

Bancos de desarrollo	Fondos de fomento
Banco Industrial de Venezuela, C. A.	Fondo de Crédito Agropecuario
Banco Nacional de Ahorro y Préstamo	Fondo de Crédito Industrial
Banco Hipotecario Nacional	Fondo de Inversiones de Venezuela
Banco Nacional de Desarrollo	
Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	

Fuente: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, mayo de 1993.

La banca de desarrollo en Argentina, ha jugado un papel significativo en las diversas estrategias económicas como la principal fuente de financiamiento promocional del sector productivo, a través de créditos en condiciones favorables (vía fijación de menores tasas de interés, mayores plazos que los convencionales, etc.), dirigidos a actividades seleccionadas en función de la política económica vigente. Adicionalmente, la banca de fomento ha actuado proporcionando asistencia crediticia al Estado y a las jurisdicciones provinciales.

<sup>5</sup> Durante la década de 1990 el PIB registró un crecimiento promedio anual de 6%, las inversiones de firmas extranjeras pasaron de 700 millones de dólares anuales en la década anterior, a 21 mil millones de dólares en 1998. En el segundo quinquenio de la década, las exportaciones crecieron 97% y la tasa de inflación anual se redujo a 1.8%. Cifras tomadas de A. Kessler, "Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: la experiencia reciente en Argentina", en Nacional Financiera, *Experiencia para el futuro*, Nafin, México, 1999, p. 387.

<sup>6</sup> A los 16 meses de la puesta en marcha del programa económico la capacidad prestable del sistema creció aproximadamente US\$ 11,500 millones (7.7% del PIB), en tanto las tasas de interés activas y pasivas se redujeron en más de 400% y 250% anual, respectivamente. Cifras tomadas de Nacional Financiera, *Experiencias...* p. 97.

No obstante, la aplicación del Plan de Convertibilidad significó para esta banca la racionalización de su estructura y costos de operación. En efecto, la desregulación del sistema financiero y la necesidad de reordenar las cuentas del sector público con un criterio de mayor eficiencia económica hicieron necesaria la reducción de financiamiento subsidiado. En este sentido se está realizando un proceso de reforma de estas entidades, caracterizadas por una notable heterogeneidad si se aprecia que existen unidades con serias dificultades y otras, fundamentalmente de provincias más grandes, que exhiben indicadores más adecuados. En particular, se han impulsado medidas para reordenar las cuentas del sector y establecido criterios más estrictos de selección de los beneficiarios.

Los cambios planeados para el sistema bancario de fomento le han afectado en términos de: reducción en el número de entidades financieras; cambios en la red de sucursales; activa participación de los bancos en nuevos productos;<sup>7</sup> reducción del personal y de sucursales; privatización; y procesos de fusión.

El reordenamiento del sector se puso en marcha desde hace una década. La actividad del Banco Hipotecario Nacional se restringió al principio a la administración y cobro de su cartera de préstamos para su posterior reestructuración y puesta en funcionamiento; se suspendieron las operaciones al por menor del Banco Nacional de Desarrollo, operatoria que retoma el Banco de la Nación de Argentina; y se creó el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) como institución mayorista. Así, las nuevas pautas de funcionamiento de las entidades financieras de desarrollo en Argentina están condicionadas por el ajuste de la economía, a fin de reducir los riesgos de morosidad de cartera que enfrentan.

---

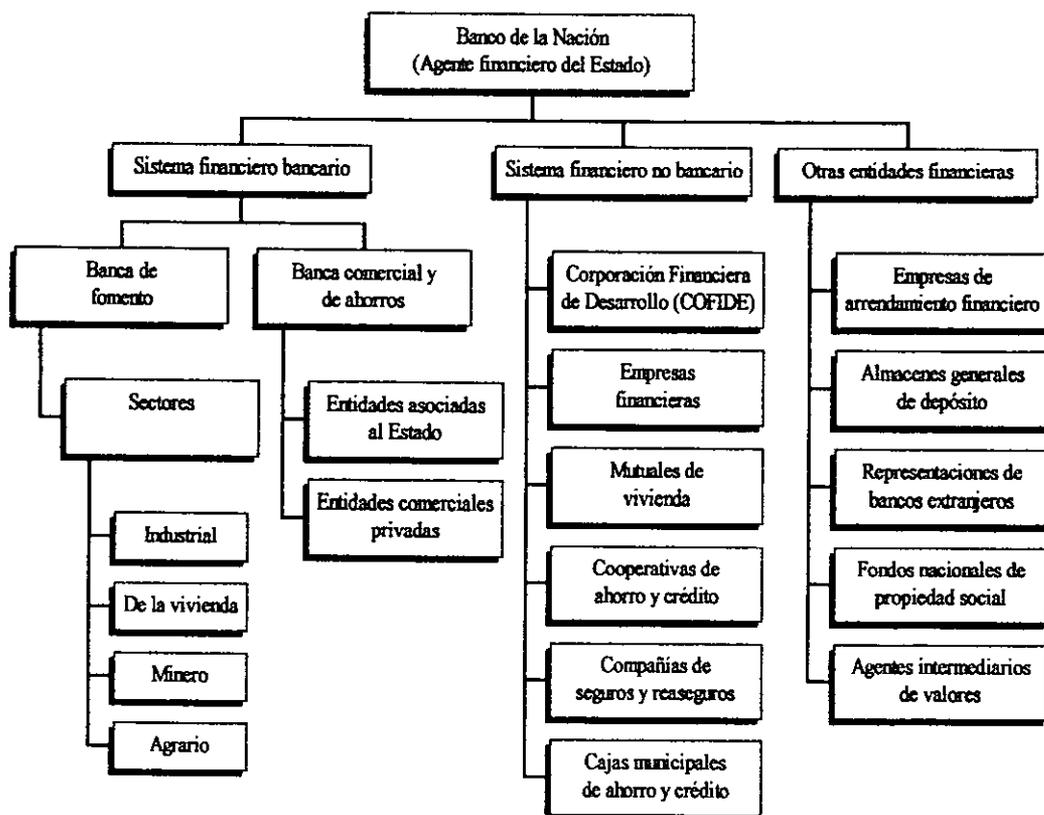
<sup>7</sup> Paulatinamente los bancos ingresarán en actividades tradicionalmente no bancarias como administración de fondos comunes de inversión y sociedades de bolsa o la participación en la actividad aseguradora.

## 2. Perú

### Caracterización del sistema financiero peruano

#### *Estructura del sistema financiero peruano*

##### *Sistema financiero de Perú*



Fuente: Elaboración propia con información de M. Castillo y C. Higa, en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 236-237.

La inestabilidad macroeconómica y jurídica del Perú en las dos últimas décadas aunada al aislamiento internacional y al mantenimiento de una inadecuada

La inestabilidad macroeconómica y jurídica del Perú en las dos últimas décadas aunada al aislamiento internacional y al mantenimiento de una inadecuada supervisión, dieron como resultado un sistema financiero poco profundo, con activos que no satisfacían las necesidades financieras al concentrarse en el corto plazo y con serias limitaciones para movilizar el ahorro financiero.<sup>8</sup> Lo anterior propició que el sistema financiero peruano se caracterizara por la coexistencia de un sector formal y un sector informal de intermediarios financieros que captaba un gran volumen de recursos mediante el ofrecimiento de elevadas tasas de interés. Con respecto al sistema financiero formal peruano, éste se divide en tres subsistemas: el sistema bancario, el sistema no bancario y el de otras instituciones financieras.

### ***Reforma financiera***

Para corregir los desequilibrios macroeconómicos de la economía a mediados de 1990, el gobierno implementó un programa de estabilización, con el propósito de frenar la hiperinflación, y procurar las condiciones necesarias para emprender un programa de crecimiento de la economía peruana en los próximos años.<sup>9</sup> El programa de estabilización se concentró en la liberalización de precios, fomento de la competencia y búsqueda de la reinserción en el sistema financiero internacional. Asimismo, se anunciaron reformas en la estructura del Estado y en el sistema financiero. Como parte de la reforma institucional del sistema financiero peruano, se promulgó una nueva Ley de Bancos, orientada a procurar mayor competencia en el sector a través de mecanismos destinados a facilitar la puesta en marcha de un sistema de banca múltiple y el desarrollo de operaciones en el mercado de valores y de capitales. Adicionalmente, la ley tiene por objetivo evitar la toma de riesgos excesivos por parte de intermediarios financieros bancarios.

Entre las medidas concretas presentes en la nueva ley destacan: la libre determinación de la tasa de interés; la reducción gradual del encaje marginal; la supresión de los préstamos subvencionados del Banco Agrario; la eliminación del uso del crédito interno para el financiamiento del sector público; y, la participación del Banco Central en operaciones de mercado abierto.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> En julio de 1990, la economía peruana atravesaba la más severa crisis de su historia republicana con: recesión profunda con el subsecuente incremento del desempleo y subempleo; hiperinflación y pérdida de soberanía monetaria; redistribución regresiva de la riqueza; retracción de la inversión privada interna y externa; aceleración de la fuga de capitales; debilitamiento del sistema financiero formal, con una importancia creciente de las operaciones al margen de este sistema; reservas netas negativas, acumulación de deudas vencidas, y obligaciones por atender de inmediato; y deterioro de la viabilidad financiera del Estado y de la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

<sup>9</sup> La inflación acumulada en Perú para agosto de 1990 superó la tasa de 2 000 000%.

<sup>10</sup> M. Castillo, "La experiencia latinoamericana: Perú", en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 238-240.

La reforma legal bancaria refleja los drásticos cambios al interior del sistema financiero peruano, en el cual diversos organismos han dejado de operar. Actualmente se observa un sistema financiero debilitado, por ejemplo, el sistema de mutuales de vivienda ha devenido en quiebras y el sistema bancario comercial y de empresas financieras es claramente insolvente.

La profunda recesión económica de los últimos años ha significado menores posibilidades en la recuperación de los créditos otorgados por la banca. En efecto, el atraso económico aunado a la contracción de la demanda interna han incidido negativamente en la capacidad de respuesta de los sectores productivos frente a las deudas contraídas. Esta situación parece agravarse al considerar que el costo del crédito ha alcanzado niveles reales positivos sumamente elevados con escasa probabilidad de reducción en el corto plazo.

Los esquemas de supervisión del sector financiero y en particular del sector bancario, existentes al momento de la reforma financiera, no eran los más eficaces. Si bien actualmente se instrumentan reformas orientadas a mejorar la capacidad de supervisión e intervención en el sector, la obtención de sus resultados tomará un tiempo relativamente prolongado con relación a las necesidades urgentes de previsión que la debilidad del sistema financiero demanda.

Lo anterior está incidiendo de manera significativa sobre cada uno de los intermediarios que componen el sistema financiero peruano. Gran parte de estas entidades han sufrido procesos de intervención, liquidación, disolución o en el mejor de los casos, de reestructuración, con el propósito de reducir sus costos operativos, sanear sus carteras y prepararse para un entorno mucho más competitivo. Con ello, la estructura del sistema financiero se ha modificado sustancialmente, reduciéndose el número de instituciones, y en especial la participación de la banca de desarrollo en el sistema bancario.

## **El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero peruano**

### ***Consecuencias de la reforma del sistema financiero en los bancos de desarrollo***

Dentro del reciente proceso de reforma institucional en el sector financiero peruano, se produjo un debate entre aquellos que planteaban la desaparición de las entidades bancarias de fomento, y los que proponían la reforma de las entidades

heredadas para su saneamiento hasta colocarlas como instrumentos efectivos de desarrollo. Finalmente, la reforma del sector financiero implicó que la banca de fomento desapareciera y sus funciones fueran absorbidas por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).<sup>11</sup>

*Características y operatividad de COFIDE*

Características	La Corporación Financiera de Desarrollo S.A.(COFIDE), es una empresa de economía mixta que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera y cuyo capital pertenece en un 98,56% al Estado peruano, representado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas y en el 1,41% a la Corporación Andina de Fomento (CAF). COFIDE puede realizar todas aquellas operaciones de intermediación financiera permitidas por la legislación y estatutos que rigen al sistema financiero peruano.
Operatividad	Como banco de segundo piso, capta recursos que provienen fundamentalmente de organismos multilaterales, de la banca comercial internacional y del mercado de capitales doméstico para luego canalizarlos al sector empresarial, a través de las instituciones supervisadas por el Sistema Financiero Nacional. COFIDE cuenta con una red de clientes que incluye tanto a los mayores bancos comerciales como a instituciones especializadas en financiar a la micro y pequeña empresa rural y urbana. Adicionalmente a su actividad crediticia, COFIDE realiza un conjunto de programas cuyo propósito es apoyar la creación de una cultura empresarial moderna. En esta línea de acción, destaca el apoyo a la micro y pequeña empresa a través de la provisión de servicios de desarrollo empresarial, tales como capacitación, gestión empresarial, así como servicios de orientación e información. Esta labor descentralizada se efectúa en coordinación con organizaciones representativas del empresariado local, con las cuales COFIDE tiene convenios de cooperación.

Fuente: Elaboración propia con información de la Corporación Financiera de desarrollo, S. A., página web, [www.cofide.org.pe](http://www.cofide.org.pe)

COFIDE es el último organismo con presencia importante en el sector que se clasifica como entidad financiera de desarrollo. Actualmente realiza un esfuerzo de racionalización de costos, buscando espacios de atención conforme a sus ventajas comparativas y su capacidad de negociar y acceder a recursos externos, asumiendo al mismo tiempo, tareas urgentes como la reestructuración de cartera en mora de las empresas afectadas por los costos financieros de la banca comercial.

Los retos que en el corto plazo afrontará COFIDE son al menos los siguientes:<sup>12</sup>

- Definir su posición en el sistema financiero.

<sup>11</sup> Para 1992 los siguientes bancos de desarrollo de propiedad estatal habían sido liquidados: el Banco Agrario, el Banco Industrial, el Banco Minero, el Banco de la Vivienda y el Banco Popular.

<sup>12</sup> M. Castillo, op. cit., p. 252.

- Identificar los canales de distribución crediticia para llegar al usuario final (en especial hacia aquellos políticamente sensibles, como los pequeños agricultores y campesinos, microempresarios, etc).
- Desarrollar sus mecanismos de supervisión a fin de mejorar la administración del riesgo y para asegurar que se cumplan los objetivos de los programas de crédito.

En el mediano plazo, COFIDE debe ser capaz de:<sup>13</sup>

- Consolidar mecanismos de atención de segundo piso.
- Apoyar la innovación tecnológica.
- Promover la introducción de nuevos productos y servicios financieros.
- Perfeccionar los mecanismos de atención financiera a segmentos específicos.
- Dejar segmentos que pueden ser atendidos por la banca comercial sin su apoyo.
- Desarrollar esquemas de financiamiento integrales para las regiones.
- Apoyar proyectos multisectoriales como paso previo a la participación de las empresas en el ámbito internacional.

No obstante los esfuerzos realizados por COFIDE y los retos que incorpore en su agenda, se aprecia la falta de claridad de las autoridades gubernamentales para diseñar un sistema que fomente la inversión, vía la canalización de los recursos de mediano y largo plazos y otros servicios complementarios, como los que podría proporcionar la banca de desarrollo. Los frecuentes ajustes institucionales para adecuar los mecanismos de financiamiento a los planes de política económica vigentes, han sido una constante en Perú. Como consecuencia, persiste la dificultad para COFIDE, de trabajar líneas estratégicas eficaces de largo plazo.

Ante este hecho resulta pertinente preguntarse si las instituciones financieras comerciales nacionales y extranjeras presentes en la economía peruana están dispuestas y son capaces de atender los sectores que tradicionalmente consideran los bancos de desarrollo.<sup>14</sup>

---

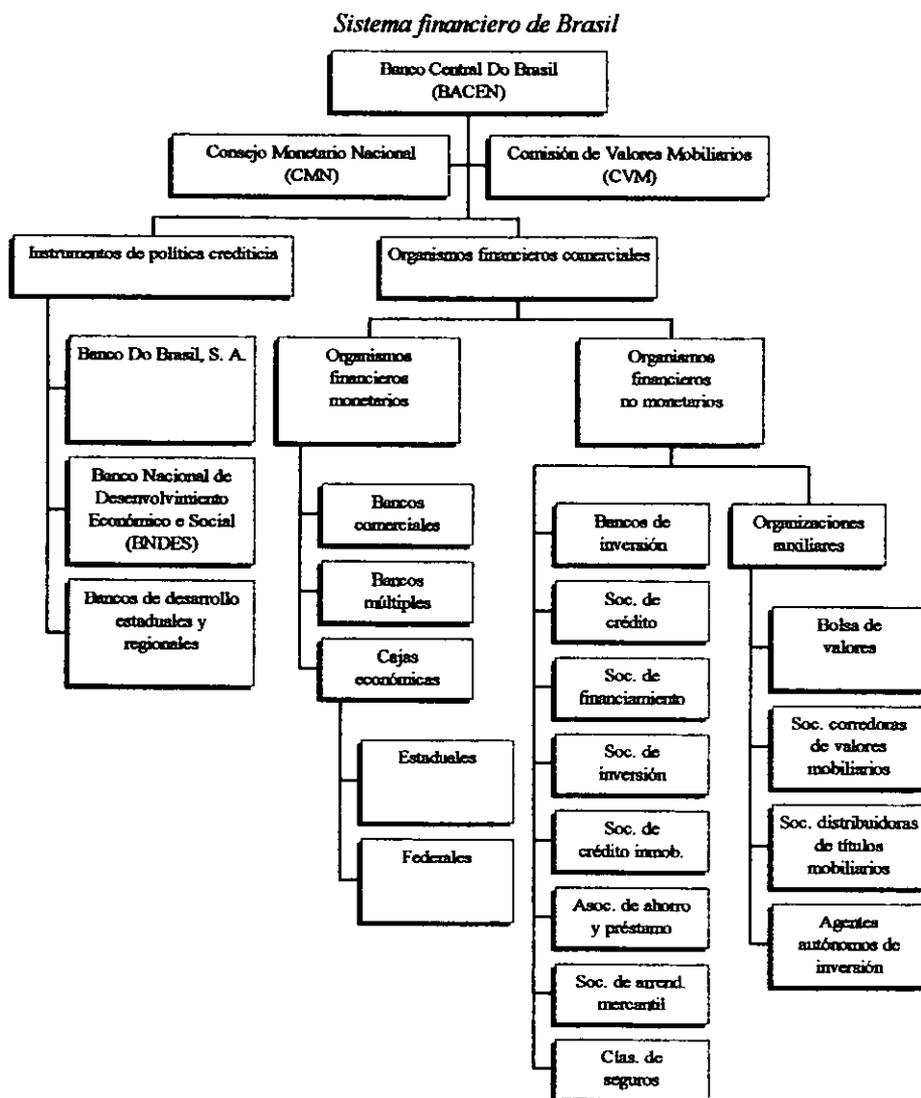
<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>14</sup> Una forma de acercarnos a la respuesta quizás sea citando que para la banca comercial peruana un horizonte de 12 meses es largo plazo.

### 3. Brasil

#### Caracterización del sistema financiero brasileño

#### *Estructura del sistema financiero brasileño*



Fuente: Elaboración propia con información de T. Alves Lamouniere, en Nacional Financiera, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Nafin, México, 1994, pp. 121-122.

Los principales organismos reguladores y de control del sistema financiero brasileño son el Banco Central y la Comisión de Valores Mobiliarios. El primero constituye el órgano ejecutivo central del sistema financiero de Brasil y tiene como responsabilidad hacer cumplir las disposiciones que regulan el funcionamiento del sistema y las normas dispuestas por el Consejo Monetario Nacional.<sup>15</sup> Por su parte, la Comisión de Valores Mobiliarios fue creada con el doble objetivo de regular y fomentar el mercado de valores mobiliarios, así como la emisión de "debentures" efectuados por empresas.

El Banco Do Brasil es el principal instrumento de política crediticia del Gobierno Federal, desempeña algunas funciones típicas de banco central, como la ejecución de los servicios de compensación de cheques. Asimismo, realiza algunas funciones de tesorería.

Finalmente, el sistema financiero brasileño está formado por organismos bancarios que constituyen instrumentos de política económica y de fomento, y por organismos financieros comerciales monetarios, no monetarios y auxiliares.

### ***Reforma financiera***

Hacia fines de la década de 1980, el sistema financiero brasileño experimentaba serios problemas derivados de la introducción de un sistema de corrección monetaria y cambiaria en un contexto de elevado nivel inflacionario y fuerte retracción de los flujos de financiamiento externo. Estas dificultades darían lugar a que en 1987 se iniciara una significativa reorganización del sector a través de procesos de desregulación y privatización que implicarían la reducción de la red financiera pública.<sup>16</sup> En particular, la reorganización contempló:

- La creación de bancos múltiples, la cual rompió con el principio de especialización de las entidades financieras brasileñas al permitir por primera vez la transformación de los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos de desarrollo, financieras y sociedades de crédito inmobiliario, en bancos múltiples.

---

<sup>15</sup> Aunque las atribuciones de esta última entidad, de acuerdo con la nueva Constitución de 1988, fueron transferidas al ámbito de competencia del Congreso Nacional, aún figura en el sistema.

<sup>16</sup> En particular, "...el crédito observó una profunda regresión. El crédito de origen fiscal y parafiscal se vio severamente limitado por la crisis, mientras que el crédito del sector bancario privado se concentró en las operaciones de muy corto plazo (...) La regresión del sistema doméstico y el alejamiento del flujo internacional de capitales es el legado que recibe la nueva administración en 1990 y que en términos más generales significaba una herencia de hiperinflación contenida." T. Alves Lamouiere, en Nacional Financiera, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, p. 119.

- Una reforma constitucional orientada a establecer los criterios para la reorganización y designación de atribuciones para las entidades financieras públicas y privadas.<sup>17</sup> Por ejemplo, la entrada de nuevos grupos al mercado financiero exigiría requisitos menores a partir de la reforma.<sup>18</sup>

No obstante, la aplicación de éstas disposiciones no fue suficiente por sí misma. El bajo crecimiento de la oferta crediticia explicado por los desequilibrios patrimoniales de los solicitantes de crédito en ausencia de mecanismos efectivos de supervisión y vigilancia, hace indispensable una reforma institucional de mayor envergadura a fin de recrear el círculo de crédito e inversión en Brasil.

## **El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero brasileño**

### *Estructura del sistema bancario de desarrollo*

El sistema bancario de desarrollo en Brasil, está constituido por el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social (BANDES), los Bancos Estaduales de Desarrollo, la Caixa Económica Federal (CEF), el Banco do Nordeste do Brasil (BNB) y el Banco da Amazonia (BASA).

#### *Sistema bancario de desarrollo en Brasil*

Banco	Características y Funciones
Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social (BANDES)	Creado en 1952, antes Banco Nacional de Desarrollo Económico, tiene como funciones principales la implementación del parque industrial brasileño y de la infraestructura básica del país.
Bancos Estaduales de Desarrollo	La mayoría se crearon en 1861, son bancos que se encuentran bajo el control gubernamental y tienen como función promover y apoyar técnica y financieramente las iniciativas del sector público y privado en programas y proyectos que tengan un impacto económico y social en las regiones y provincias en las cuales ejercen sus actividades.

<sup>17</sup> Constitución de Brasil, artículo 192°.

<sup>18</sup> Se solicitan como requerimientos básicos que los interesados posean un nivel de capital mínimo, así como adecuados niveles de idoneidad y de competencia.

Caixa Económica Federal (CEF)	Creada en 1961, tienen como función principal la atención al financiamiento habitacional y el desarrollo de la infraestructura urbana del país y de las provincias, a través de la captación de ahorros voluntarios y la administración de fondos constituidos por ahorros de carácter compulsivo, así como fiscales y parafiscales. Actualmente coordinan y ejecutan programas de financiamiento del sector vivienda y saneamiento, así como la gestión del Fondo de Apoyo y Producción de Viviendas para la Población de Baja Renta.
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Creado en 1952, finge como agente de programas especiales del Gobierno Federal operados con fondos de la región nordestina, considerada como la más pobre del país.
Banco da Amazonia (BASA)	Creado en 1950, es depositario de incentivos fiscales destinados a la Amazonia. BASA desarrolló su actuación como banco regional.

Fuente: Elaboración propia con información de T. Alves Lamouniere, en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 122, 123, 130 y 131.

### ***Consecuencias de la reforma del sistema financiero para los bancos de desarrollo***

La reforma del sistema financiero brasileño tuvo impactos diferenciados para los distintos bancos de desarrollo. Por su parte, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), experimentó un proceso de transformación que le ha permitido una mayor diversificación de sus actividades. El banco creó líneas de crédito para financiar exportaciones en las modalidades de pre y post embarque y comenzó a apoyar la modernización de la agricultura, actuando también en el área de medio ambiente.

Asimismo, está promoviendo el saneamiento de sus finanzas eliminando de la cartera de su subsidiaria BNDESPAR a las empresas privadas que estuvieron bajo su control a partir de la primera mitad de la década de 1980 y que consumían parte importante de sus recursos. A partir de esta estrategia de recuperación financiera, el BNDES ha adquirido experiencia en la venta de empresas estatales, que le ha permitido constituirse en el ejecutor del programa de privatización de la administración federal.

Por lo que respecta a los Bancos Estadales, a partir de la crisis económica de 1981 su actuación fue perdiendo importancia, encontrándose al inicio de la década de 1990 en una profunda crisis que provocaría la realización de acciones de saneamiento financiero y la definición de nuevas políticas de toma de riesgo.

La Caja Económica Federal (CEF) amplió sus funciones, al asumir las desempeñadas por el Banco Nacional da Habitacao, cuya liquidación ocurrió en 1986. A partir de ese año, sus nuevas funciones comprenderían la coordinación y ejecución del Programa de Financiamiento en el Sector Vivienda y Saneamiento, así como la gestión del Fondo de Apoyo y Producción de Vivienda para la Población de Baja Renta.

Por otra parte, la permanencia en el sistema bancario de fomento del Banco do Nordeste do Brasil (BNB) y del Banco da Amazonia (BASA) está sujeta a revisión, debido a la fuerte dependencia de recursos gubernamentales que les ha caracterizado.

En general, durante el periodo de reforma del sistema financiero brasileño, los bancos de desarrollo han recibido duras críticas debido al deterioro de su situación patrimonial, llegándose incluso a plantear su privatización y liquidación. Sin embargo, tal propuesta está siendo revisada bajo la consideración que la inserción del sistema financiero de Brasil al mercado mundial de capitales, lejos de constituir una justificación para la reducción de los espacios de actuación de la banca de fomento, deberá ser aprovechada en las nuevas oportunidades para la diversificación de fondeo de recursos al sistema económico derivadas de la apertura. De esta forma, lo que resulta inaplazable no es la desaparición de las entidades de fomento, sino la ejecución de medidas como la revisión de sus operaciones activas, junto a un proceso de reforma institucional que implique un mejor control de su desempeño y mayor eficiencia en los servicios que proporciona.

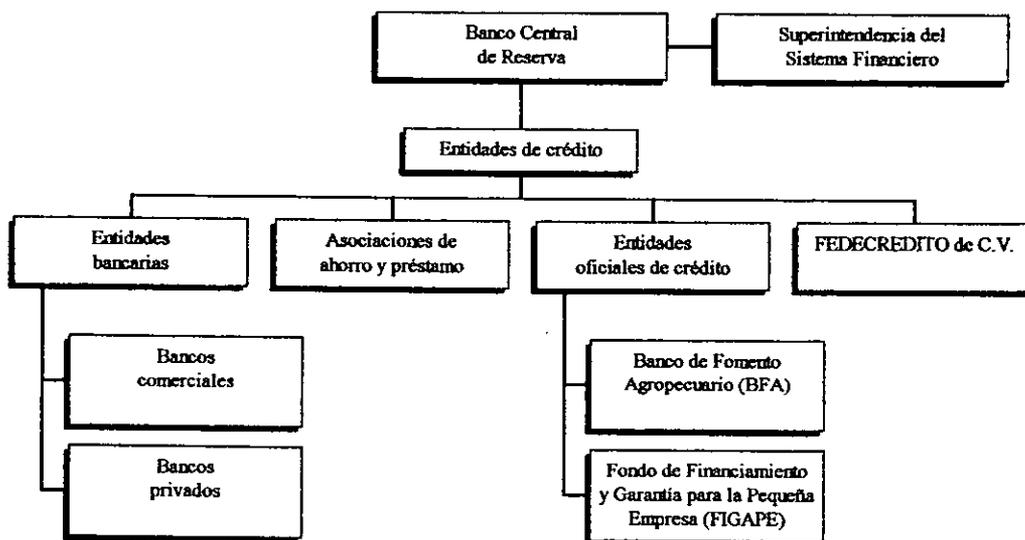
## 4. El Salvador

### Caracterización del sistema financiero salvadoreño

#### *Estructura del sistema financiero salvadoreño*

La reforma financiera instrumentada en El Salvador en los últimos años introdujo modificaciones en la estructura del sistema determinando que se conforme de la siguiente manera:

*Sistema financiero de El Salvador*



Fuente: Elaboración propia con información de E. A. Mejía Flores, en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, p. 185.

## **Reforma financiera**

Durante la década de 1980 el sistema financiero salvadoreño se caracterizó por niveles graves de insolvencia atribuibles a los siguientes problemas:<sup>19</sup>

- Alto grado de discrecionalidad en la asignación de créditos en perjuicio de la rentabilidad de las entidades bancarias.
- Deficiente capacidad de administradores y consecuentemente, servicios financieros ineficientes.
- Altos costos de intermediación.

Actualmente han sido impulsadas reformas orientadas al aumento de la competitividad del sistema financiero, proceso que implicaría inicialmente cambios en sus leyes básicas. En efecto, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, la Ley de Bancos y Financieras y la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, serían modificadas. Asimismo, la Asamblea Legislativa ha aprobado otras leyes complementarias: la Ley de Saneamiento de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, y la Ley de Privatización de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo. En particular, la reforma del marco regulatorio tiene por objetivos:<sup>20</sup>

- Permitir el funcionamiento de un ente multisectorial (Consejo Directivo) integrado por el Estado, el sector privado, el sector financiero y el sector profesional, encargado de velar por las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras de la economía, a través del Banco Central de Reserva.
- Otorgar autonomía administrativa y financiera a la Superintendencia del Sistema Financiero, organismo anteriormente subordinado al Banco Central, y actualmente facultado para velar por la solvencia del sistema financiero mediante evaluaciones periódicas de los activos de riesgo de las entidades del sector, siendo además, el único ente con facultad para autorizar la entrada al mercado de nuevas entidades y cerrar aquellas que dañen el funcionamiento del sistema.
- El saneamiento del sistema financiero como requisito previo a la privatización mediante el restablecimiento y fortalecimiento patrimonial de bancos y asociaciones de ahorro y préstamo en dificultades, y la recuperación de cartera morosa.

---

<sup>19</sup> Estos problemas llevarían al sistema financiero ante una seria situación de insolvencia y falta de liquidez, reflejadas a finales de 1989, en índices como 40% de mora en la cartera de préstamos (US\$ 464.3 millones), y saldos negativos en el patrimonio de cinco de los nueve bancos comerciales del país, del orden de los US\$ 107.1 millones.

<sup>20</sup> E. A. Mejía Flores, "La experiencia latinoamericana: El Salvador", Nacional Financiera, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 188-189.

- La privatización del sistema financiero bajo la supervisión de una comisión encargada del cumplimiento de las disposiciones normativas establecidas.

## **El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero salvadoreño**

### *Estructura del sistema bancario de desarrollo*

El sistema financiero de desarrollo salvadoreño está formado por el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) y por la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores de Responsabilidad Limitada (FEDECREDITO de C.V.).

#### *Sistema bancario de desarrollo de El Salvador*

Banco	Características y funciones
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	<p>Creado en 1973, tiene por objetivos crear, fomentar y mantener las facilidades financieras para contribuir al fomento agrícola, así como servir de agente financiero de los organismos encargados de desarrollar programas orientados al bienestar rural.</p> <p>Dentro de las actividades complementarias al crédito, el área de comercialización del banco ha desarrollado actividades a través de sus almacenes regionales de provisión agrícola y de centros de acopio, para la recepción de cereales y la conformación de una reserva estratégica que evite situaciones de escasez. No obstante, este banco continuará un proceso de cierre gradual de sus operaciones comerciales.</p>
Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE)	<p>Creado en 1973, con el propósito de coadyuvar al otorgamiento de créditos y garantías para la pequeña empresa, tiene como funciones principales: prestar asistencia técnica y financiera a pequeños comerciantes e industriales para la capacitación de empresarios, fomento a la exportación, mejoramiento cualitativo de productos y demás aspectos que fortalezcan a la pequeña empresa, así como gestionar la realización de actividades tendientes a la ampliación de mercados y potenciar la capacidad productiva de la pequeña empresa. El servicio crediticio se orienta hacia los sectores industria, comercio, servicios y transporte público.</p>
Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores de Responsabilidad Limitada (FEDECREDITO, de C.V.)	<p>Fundada en 1943, como ente rector y coordinador de la actividad de las Cajas de Crédito, tiene por objetivos: atender las necesidades crediticias de sus socios, protegiendo y mejorando así el trabajo de productores y comerciantes en pequeño, tanto rurales como urbanos; propiciar el acceso al crédito a trabajadores públicos, municipales y privados; y prestar servicios a las cajas y bancos (afiliados a FEDECREDITO), en sus relaciones con autoridades monetarias.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de E. A. Mejía Flores, *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 190-192.

### ***Consecuencias de la reforma del sistema financiero para los bancos de desarrollo***

En materia de concesión de créditos de fomento, la reforma financiera significó que la transferencia de recursos a los sectores productivos ocurriría a tasas de interés no subsidiadas, de modo que cubrieran los costos financieros y administrativos. En efecto, la excesiva diversidad de líneas de crédito con tasas diferenciadas y subsidiadas derivada de la canalización de créditos de acuerdo a la actividad económica, fue sustituida por un esquema de asignación de crédito a tasas de interés de mercado, con normas y condiciones comunes para los usuarios. La aplicación de este esquema ha requerido del Banco Central la creación del Fondo de Crédito para Inversiones a fin de facilitar la transferencia oportuna de recursos financieros hacia los sectores productivos.

Asimismo, las entidades financieras deben asumir la evaluación de los proyectos de inversión de sus usuarios con el propósito de agilizar y simplificar los procedimientos de trámite y desembolso, así como cumplir con ciertos requerimientos de elegibilidad que les permitan ser calificadas como "intermediarias", conceder financiamiento a sus usuarios y optar por la utilización de recursos del Fondo de Crédito.<sup>21</sup> La aplicación de estas medidas involucra a los bancos de desarrollo, siendo las principales por su influencia en el desempeño de sus actividades las siguientes:<sup>22</sup>

- En el área financiera.
  - Demostrar una solvencia satisfactoria, medida por una relación entre su fondo patrimonial y sus activos ponderados de por lo menos 8%.
  - Demostrar rentabilidad real positiva, medida por la relación de ganancias netas a patrimonio neto, luego de efectuar el descuento de los efectos de la inflación.
  - Mantener un nivel satisfactorio de liquidez, medido por el equilibrio entre sus activos y pasivos, y su capacidad de renovar sus pasivos al vencimiento.
- En el área administrativa.
  - La selección de cuadros directivos adecuados.
  - La existencia de sistemas apropiados de contabilidad, control interno y auditoría, y
  - Procurar mantener una relación de costos administrativos y activos en un nivel menor o igual a 5%.

<sup>21</sup> Los requisitos de elegibilidad básicamente se refieren a la fortaleza financiera y administrativa de las entidades.

<sup>22</sup> J. S. Quijada, Boletín Económico, Banco Central de Reserva de El Salvador, agosto de 1992.

En este sentido, los bancos de fomento han realizado importantes modificaciones orientadas al logro de mayores niveles de eficiencia en su gestión. Por parte del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), sobresalen los esfuerzos por una mejor atención al sector de pequeños y medianos agricultores a través de la especialización crediticia, así como el fortalecimiento de la asistencia técnica en coordinación con los programas del Ministerio de Agricultura.

En cuanto a la actividad del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE), se trabaja por procurar un apoyo sostenido al sector de su atención a través de programas coordinados con la Oficina de la Vicepresidencia de la República para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y con el apoyo del Fondo de Garantía a este sector.

Respecto a la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores de Responsabilidad Limitada (FEDECREDITO de C.V.), se realizan esfuerzos hacia su consolidación como la entidad bancaria de desarrollo más diversificada de crédito, pues además de atender al sector de micro y pequeños empresarios, ha extendido su cobertura al sector de empleados dependientes del sector público y privado a través de los bancos de los trabajadores. Esta diversificación también se orienta a la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación en forma continua y sistemática, para lo cual se desarrollará un plan que contará con el apoyo y asistencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA).<sup>23</sup>

### ***Reconstrucción nacional y bancos de desarrollo***

Las entidades financieras de desarrollo desempeñan un importante papel en el proceso de reconstrucción económica por el que atraviesa El Salvador, al constituir arreglos encaminados a la corrección de insuficiencias observadas por el sistema financiero en años anteriores, como por ejemplo, el escaso crédito formal hacia sectores de micro y pequeños empresarios.

Actualmente estos sectores cuentan con un mayor número de líneas de crédito y con otros instrumentos complementarios destinados a facilitar su acceso a los recursos financieros como son los fondos de garantía. Por otro lado, aquellos sectores de la población involucrados como combatientes en el conflicto guerrillero que desean incorporarse a la vida productiva del país a través del establecimiento de una microempresa, pueden acceder a las fuentes de financiamiento proveídas por los bancos de fomento. El apoyo proporcionado a estos sectores por esta vía se realiza en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional que ejecuta el Gobierno de la

---

<sup>23</sup> E. A. Mejía Flores, op. cit., p. 195.

República. Como parte de los esfuerzos que se realizan para alcanzar la reconstrucción y reactivación económica del país, la actuación de los bancos de desarrollo se ve reforzada por la puesta en marcha de los siguientes programas de crédito e instrumentos complementarios:

- Programa para el Otorgamiento de Créditos a los Beneficiarios del Plan de Reconstrucción Nacional, el cual se subdivide en: i) Crédito para Beneficiarios del Plan de Reconstrucción Nacional del Sector Agropecuario, y; ii) Crédito para Beneficiarios del Plan de Reconstrucción Nacional, para la Micro y Pequeña Empresa.
- Programa de Refinanciamiento de Deudas de los Sectores Productivos Directamente Afectados por el Conflicto.
- Programa de Rehabilitación Financiera para la Micro y Pequeña Empresa.
- Fondo de Garantía de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa.
- Fondo de Garantía Agropecuario.
- Programa de Garantía para Sectores Directamente Afectados por el Conflicto.<sup>24</sup>

De esta forma se pretende propiciar mayores inversiones que generarán más empleos productivos, coadyuvando al proceso de desarrollo económico del país, integrando a través de las entidades financieras de desarrollo a los sectores afectados por el conflicto guerrillero, y al informal de la economía.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 194.

## 5. Venezuela

### Caracterización del sistema financiero venezolano

#### *Reforma financiera*

La baja competitividad del sistema financiero venezolano, aunada al deterioro de su cartera crediticia y su impacto sobre sus niveles de rentabilidad, han conducido a demandar en años recientes su reforma. Así, en 1990 el gobierno de Venezuela inició el Programa de Reforma del Sistema Financiero, orientado a resolver los problemas siguientes:<sup>25</sup>

- El inadecuado marco institucional de entidades reguladoras y supervisoras que ha derivado en problemas, como la duplicidad de funciones y la ambigüedad de responsabilidades entre las diferentes entidades reguladoras, la debilidad en la supervisión de las entidades financieras y en mecanismos inadecuados para liquidar o rehabilitar entidades bancarias.
- La excesiva discrecionalidad del Estado en el control de las tasas de interés y en la asignación de créditos.
- La insolvencia de algunos bancos privados, bancos públicos, fondos de fomento operados por el Estado, bancos hipotecarios, y entidades de ahorro y préstamo.
- La insuficiente transparencia en las transacciones financieras celebradas entre el Banco Central de Venezuela, el gobierno y las entidades financieras.

Con relación a la racionalización y liberalización de las tasas de interés, las medidas contemplan su liberación, cuando esto no sea posible solo el Banco Central tendrá la prerrogativa de fijarlas.

Respecto a los créditos preferenciales, las medidas contemplan la reducción gradual de los subsidios, así como de los porcentajes mínimos obligatorios de la cartera agrícola.

Asimismo, con la finalidad de aumentar la competencia entre las instituciones financieras privadas se dispone, entre otras medidas, de las siguientes:

---

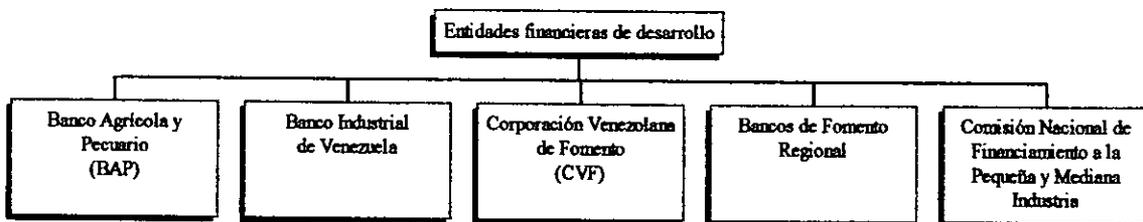
<sup>25</sup>C. Lino, "La experiencia latinoamericana: Venezuela", en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 327-328.

- Creación de la banca múltiple.
- Unificación y control estricto de los requerimientos de capital, el cual deberá ser mayor o igual al 5% de los activos totales de la entidad financiera.
- Apertura gradual del sistema a la banca extranjera.

## **El papel de los bancos de desarrollo en el marco de la reforma al sistema financiero venezolano**

### ***Estructura del sistema bancario de desarrollo***

#### *Estructura del sistema financiero de desarrollo en Venezuela*



Fuente: Elaboración propia con información de L. Clemente, en *Nacional Financiera, Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, n. 8, México, 1994, pp. 316-317.

### ***Consecuencias de la reforma del sistema financiero en los bancos de desarrollo***

Desde el momento de su aparición, en 1974 y hasta la década de 1980, los bancos de desarrollo cumplieron con sus objetivos de manera más o menos eficiente, canalizando recursos de mediano y largo plazos hacia sectores determinados por el gobierno. Su intervención en áreas de menor desarrollo relativo incentivó el ahorro y permitió aumentar la capacidad de negociación de los pequeños y medianos productores, frente a empresas comercializadoras. De esta manera, jugaron un papel importante en la distribución del ingreso y en el mejoramiento de los niveles de producción de los sectores atendidos. Sin embargo, esta situación cambió significativamente al final de la década de 1980, al presentarse problemas de insolvencia que obligarían a realizar operaciones de rescate.

El deterioro de estas entidades se ha dado en un contexto de alta dependencia de los ingresos del petróleo, acelerada inflación, estancamiento económico y cambios bruscos en los precios relativos, no obstante éste no puede atribuirse de manera exclusiva a la crisis económica. Entre las causas de las dificultades enfrentadas por los bancos de fomento deben señalarse además las deficientes administraciones y las presiones políticas para la concesión de créditos. Los factores anteriormente citados aunados a las reformas del sistema financiero iniciadas en la década de 1990 han conducido a los siguientes cambios en la banca de desarrollo venezolana:<sup>26</sup>

- Crédito preferencial. Eliminación gradual del subsidio a las tasas de interés preferenciales.
- Cartera agrícola. Reducción gradual de la cartera agrícola.
- Reorganización y liquidación de entidades bancarias. El Banco Industrial de Venezuela (BIV) será objeto de una profunda reorganización administrativa y financiera; el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) será liquidado y se contempla la creación de un nuevo Fondo Agrícola; y finalmente, los recursos para créditos oficiales serán consolidados en dos grandes fondos: el Fondo de Crédito Industrial, que absorberá a FONCREI, FINTEC y las funciones de intermediación menores del Fondo de Inversiones de Venezuela, y el Fondo de Crédito Agrícola, que absorberá al FCA, FONCAFE, FONCACAO y FONDEFRU.
- Canalización de créditos. Se delegó en la banca privada el manejo del crédito y la evaluación técnica de los proyectos. Es decir, los bancos de desarrollo funcionarán como bancos de segundo piso, para lo cual será necesario el establecimiento de contratos de fideicomiso con los bancos privados.
- Racionalización en la asignación de créditos. No se otorgarán créditos con recursos del Estado a: empresas no manufactureras; empresas calificadas como extranjeras por la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEX); empresas que soliciten financiamiento de la banca de desarrollo mediante entidades financieras intervenidas o que cuenten con auxilio de FOGADE; entidades financieras cuyos depósitos y aceptaciones provengan en un 20% o más del Estado y demás entes oficiales; entidades que no estén respaldadas por garantías reales o fiduciarias suficientes; y finalmente, empresas en cuyo capital participen directa o indirectamente los intermediarios financieros que actúan con el segundo piso del banco de desarrollo en la canalización del crédito, sus socios mayoritarios o sus administradores, en un monto superior al 20%.

Sin embargo, las reformas aprobadas parecen no ser suficientes, pues aún existe un conjunto de problemas vinculados a dichas entidades que deben ser considerados en detalle, por ejemplo, el efecto de la inflación sobre sus carteras, la

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 334-335.

secuencia y relación entre la reforma financiera y otras medidas financieras con el desempeño de los bancos de desarrollo, entre otros. Estos se han venido presentando recientemente.

## 6. Italia

### Caracterización del sistema bancario italiano

En Italia, el Estado tiene un alto grado de penetración en el sistema bancario. Además de las funciones de gestión del sistema que son responsabilidad del Banco Central, ejerce las funciones de banquero y de tomador de préstamos. El Estado controla seis bancos públicos, tres bancos de actuación nacional, un banco comercial y las respectivas subsidiarias de todas estas entidades.

Hasta años recientes prevalecía una separación institucional de la actividad crediticia basada en el plazo de maduración de las operaciones pasivas. Los bancos comerciales podían obtener recursos con depósitos a corto plazo y les estaba reservada la concesión de créditos hasta de 18 meses. A las entidades especiales de crédito les correspondía actuar en el segmento de crédito a mediano y largo plazo, esto es, a más de 18 meses. En términos formales, los bancos comerciales no podían captar recursos ni conceder financiamientos con plazos superiores a los 18 meses.

#### *Bancos de corto plazo en Italia*

Organismos bancarios	Características
Bancos de derecho público	Constituidos por 6 instituciones con capital directa o indirectamente controlados por el Estado, cuyos estatutos son aprobados por el Tesoro. Estos bancos captan depósitos ordinarios y algunos tienen una participación en instituciones bancarias especializadas en el financiamiento de mediano y largo plazo.
Bancos de interés nacional	Organizados como corporaciones o sociedades por acciones. Deben tener agencias por lo menos en 30 provincias. Existen tres bancos de interés nacional que son controlados mayoritariamente por el Istituto per la Ricostruzione Industriale.
Bancos de crédito ordinario	Bancos que reciben depósitos y conceden créditos y que no pertenecen a un grupo específico.
Cajas de ahorro	Bancos organizados no lucrativamente y regulados por normas y legislaciones bancarias específicas.

Fuente: Elaboración propia con información del Área de Planeación del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social de Brasil.

A lo largo de los años setenta y ochenta la separación de actividades bancarias de corto y de largo plazo fue flexibilizada hasta que en 1987, los bancos comerciales fueron autorizados a captar recursos en moneda doméstica a través de la emisión de certificados de depósitos y bonos con un plazo que considera entre los 18

meses y los 5 años. Por su parte, los bancos de corto plazo obtienen sus fondos a través de depósitos en cuentas corrientes, cuentas de ahorro, y emisión de certificados de depósitos.

### **Caracterización del sistema bancario de desarrollo italiano (Entidades especiales de crédito)**

Las entidades bancarias de fomento italianas o entidades especiales de crédito, están autorizadas a operar en los segmentos de crédito de mediano plazo (de 18 meses a 10 años) y de largo plazo (más de 10 años). El segmento de crédito especial se divide en: crédito mobiliario, crédito inmobiliario y crédito para la actividad pesquera. En cada segmento existe una multiplicidad de instituciones con diferente naturaleza jurídica, forma organizacional, dimensión y ámbito operacional.

#### *Ambito operacional de los bancos de mediano y largo plazo italianos*

Entidades especiales de crédito	
Crédito mobiliario	Industria Utilidad pública Obras públicas Minería
	Industria cinematográfica Construcción naval Exportaciones Industria artesanal
Crédito inmobiliario	Desarrollo urbano Industria hotelera y turismo Facilidades deportivas
Crédito agrícola	Agricultura
Crédito a la actividad pesquera	Pesca

Fuente: Elaboración propia con información del Área de Planeación del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social de Brasil.

Los recursos de las entidades especiales de crédito están compuestos por capital de reserva, recursos aportados por el Estado y recursos captados a través de la emisión de títulos, usualmente a tasas fijas cuyas características y denominaciones varían de acuerdo al organismo emisor (bonos, hipotecas, certificados de desarrollo agrícola, etc.). Todas estas entidades desempeñan un papel importante en el financiamiento de largo plazo de la industria y de las exportaciones. Algunas de las entidades que operan en el sector de mediano y largo plazo son las siguientes:

*Bancos de mediano y largo plazo*

Banco	Características
Instituto Mobiliare Italiano	Es el más controlado por el Estado, con participación minoritaria de otros bancos y compañías de seguros.
Instituto Centrale per le Crédito a Medio Término (MEDIOCREDITO CENTRALE)	Controlado por el Estado, efectúa redescuentos de empréstitos de mediano plazo y refinanciamiento de crédito para la exportación.
Banca de Crédito Financiarío (MEDIOBANCA)	Es un instituto especializado en la concesión de préstamos de mediano plazo para el sector industrial.
Conzorcio de Crédito per le Opere Publishe (CREDIOP)	Controlado por el Estado, se especializa en préstamos para municipalidades y préstamos industriales para empresas y corporaciones estatales.
Ente Financiarío Interbancario (EFIBANCA)	Controlado por la Banca Nazionale de Laboro, especializada en crédito industrial.
Crédito Fordiario	Controlado por los tres bancos de interés nacionales, concede préstamos hipotecarios.
Instituciones de crédito regionales	

Fuente: Elaboración propia con información del Área de Planeación del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social de Brasil.

De todas estas instituciones el Instituto Mobiliare Italiano (IMI) representa la entidad de crédito a mediano y largo plazo más importante de Italia. La actividad crediticia se dirige principalmente a los sectores terciario y secundario. Los plazos de financiamiento van desde 18 meses hasta aquellos considerados mediano y largo.

Entre los sectores beneficiados por los financiamientos en los últimos años destacan: mecánico, químico, telecomunicaciones y transportes. Además, presta servicios de leasing y factoring destinados a las empresas. El IMI financia también proyectos en las áreas de comunicación, recuperación de centros históricos, preservación del medio ambiente, utilizando inclusive, recursos del mercado de capitales.

El IMI también es gestor de un fondo estatal para la investigación aplicada. El fondo fue constituido en 1968 para el financiamiento de sociedades y programas de investigación, que buscan el desarrollo tecnológico de la empresa. Las formas de apoyo consisten en crédito subsidiado, participación en el capital de las sociedades de investigación y emisiones públicas.

A partir de 1988, el IMI fue autorizado a ampliar el apoyo a la investigación aplicada a través de la utilización de fondos captados en el mercado, subsidiados por el Estado mediante una contribución en la cuenta de intereses. El IMI opera directamente suministrando créditos a las exportaciones, al crédito naval, operaciones de leasing, factoring, asistencia técnica, consultoría para evaluación de empresas, proyectos de inversión y estudios de factibilidad en los distintos sectores en los cuales Italia tenga intereses en el exterior. Asimismo, financia sus propias actividades recurriendo principalmente a los mercados financieros nacionales e internacionales.

## 7. Corea

### **Marco económico en que se desenvuelve la actuación de las entidades bancarias de desarrollo**

A finales de 1997, Corea experimentó una aguda crisis de divisas, casi de manera simultánea a la crisis cambiaria originada en el sudeste de Asia. En diciembre de ese año, la deuda externa ascendió a 154.4 mil millones de dólares con un nivel de reservas de divisas utilizables de 8.9 mil millones de dólares. La única opción que tuvo Corea fue solicitar préstamos de emergencia al FMI con el fin de hacer frente a sus obligaciones de pago.

Con el debilitamiento de su solvencia crediticia externa, Corea encaró una profunda crisis financiera que condujo a una caída pronunciada en el valor del won. La depreciación de su moneda trajo consigo un rápido aumento de las quiebras, a tasas de interés más altas y a un mayor desempleo.

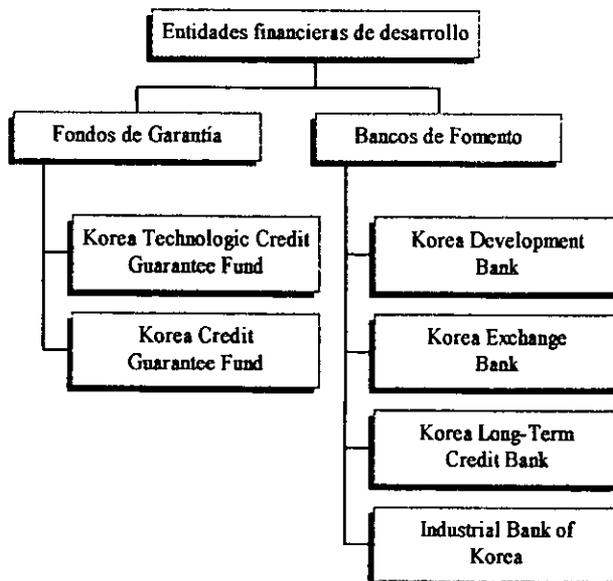
Desde que ocurrió la crisis, el gobierno se ha concentrado en reformar y reestructurar el sector empresarial, las entidades financieras y el mercado de trabajo. También, se ha comprometido a reestructurar al sector público a través de reducciones en su tamaño. El esfuerzo de reestructuración tuvo su origen en la necesidad de asegurar un sistema económico eficiente y fortalecer la competitividad de la economía coreana.

Asimismo, con el fin de reducir el costo financiero de las empresas nacionales y acrecentar la competitividad del sistema financiero, el gobierno de Corea organizó una desregulación en dos fases sobre el manejo cambiario (la primera fase el 1° de abril de 1999, y la segunda, para fines del año 2000). También, en un esfuerzo por restablecer la competitividad de la industria nacional, el gobierno abolió el Programa de Diversificación de Fuentes de Importación eliminando a Japón, país con el cual Corea ha tenido un déficit crónico hasta fines de junio de 1999.

No obstante el marco económico descrito y los subsecuentes cambios en los mercados de trabajo, financiero y del sector público, a diferencia de lo que ocurre en otros países, las entidades bancarias y financieras de fomento, juegan un papel crucial en la reestructuración de los sectores empresarial y financiero de la economía coreana.

## Estructura del sistema bancario de desarrollo

*Estructura del sistema bancario de desarrollo en Corea*



Fuente: Elaboración propia con información de K. Byong-Kyun, *La economía coreana y el papel de Kotec*, en *El Mercado de Valores*, año LIX, número especial, Nafin, México, diciembre de 1999, p. 27.

La actuación del Korea Technology Credit Guarantee Fund (KOTEC) y el Korea Development Bank (KDB), constituyen buenos ejemplos de la función que deben desempeñar los bancos de desarrollo en el esfuerzo de superación de la crisis económica coreana.

### *Korea Technology Credit Fund*

En Corea, el sistema de garantía de créditos se ejecuta como un método para complementar al sector financiero menos avanzado, que normalmente concede préstamos sobre la base de garantías colaterales y favorece a las grandes compañías en el acceso a créditos. En un contexto financiero inestable como el coreano, caracterizado por una demanda excesiva de créditos y un limitado acceso a préstamos bancarios para la mayoría de pequeñas y medianas empresas, la garantía

de créditos constituye un sistema efectivo para distribuir los recursos financieros escasos.

En este contexto, el gobierno de Corea estableció la institución de garantía de créditos Korea Technology Credit Guarantee Fund (KOTEC) en 1989, para ampliar las posibilidades de garantía a pequeños y medianos empresarios, atendiendo sus intereses a través de la competencia entre proveedores de garantías de crédito y promoviendo el desarrollo tecnológico. KOTEC desarrolló un sistema de evaluación de tecnologías para empresas con capital de riesgo, intensivas en el uso de tecnología y creó un sistema de garantía que alienta a los bancos y a los inversionistas de riesgo a participar en la inversión en lugar de otorgar solo préstamos a esas empresas.

Desde entonces, el sistema de garantías de créditos, que generalmente respaldaba pasivos monetarios, ha adquirido una forma sofisticada que considera las necesidades específicas de los clientes en función de su giro de negocios o planes de fondeo.

Para el cumplimiento de sus funciones KOTEC cuenta con tres sistemas: Sistema de Garantía de Créditos para Tecnología, Sistema de Garantía de Inversión y Sistema de Evaluación de Tecnología.

- Sistema de Créditos para Tecnología. El desarrollo tecnológico de las empresas es apoyado por KOTEC mediante el Sistema de Garantía de Créditos para Tecnología, que contempla los siguientes esquemas:
  - Asistencia bajo el control de negocios con otras entidades financieras. Incluye garantías especiales de riesgo y garantías parciales. El primer sistema se propone aliviar la escasez de fondos de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas con capital de riesgo afectadas por la reciente crisis financiera, otorgándoles créditos a una tasa preferencial con los recursos financieros asignados para este programa dentro del contrato de negocios entre KOTEC y las entidades financieras. Respecto a las garantías parciales, KOTEC comparte el riesgo con las entidades financieras en lo concerniente a la concesión de préstamos a pequeñas y medianas empresas, y a empresas con capital de riesgo prometedoras. Este sistema puede prevenir un posible riesgo creado por daño moral en las instituciones financieras, que se ha señalado como una de las causas de la crisis.
  - Asistencia para las compañías que empiezan a operar o que están próximas a hacerlo. La asistencia para las compañías que inician operaciones y para las que lo harán próximamente, incluye un sistema que permite a KOTEC participar en el proceso de asistencia mediante fondos por parte de la Administración de Pequeñas y Medianas Empresas y organismos de los

gobiernos locales. KOTEC evalúa la capacidad tecnológica y los prospectos de negocios de las compañías candidatas con alta tecnología, así como el monto de fondos que se va a proporcionar. Este sistema ha contribuido de manera importante en la reducción de la tasa de desempleo.

- Asistencia a través de esquemas de colaboración con entidades relacionadas con la tecnología. KOTEC también proporciona asistencia a través de la red de cooperación con 21 “incubadoras de negocios” en los principales institutos de ingeniería e investigación, y vincula a compañías involucradas con industrias regionalmente especializadas con entidades financieras locales y con centros de investigación universitarios, con potencial para revitalizar la economía.
- Asistencia Vía el Sistema de Garantía Respaldo por Tecnología. KOTEC ayuda a las empresas a usar como garantía colateral para la obtención de créditos, las tecnologías que han desarrollado. Este esquema de asistencia incluye el Techo Adicional de Garantía para Capacidad Tecnológica, que permite a las empresas cubrir el monto de los fondos requeridos en inversiones de investigación y desarrollo, la operación de institutos de investigación, el reclutamiento de fuerza de trabajo tecnológica o la adquisición de patentes.
- Sistema de Garantía de Inversión. Mediante este sistema, KOTEC apoya a las empresas de alta tecnología durante el inicio de sus operaciones otorgando garantías que cubren el capital de riesgo aportado por instituciones financieras y fondos de capital de riesgo. Además, ha abierto centros de encuentro entre empresarios que utilizan capital de riesgo e inversionistas.
- Sistema de Evaluación de Tecnología. Este sistema evalúa las capacidades de las empresas solicitantes en los siguientes ámbitos: evaluación del inicio de operaciones de empresas con capital de riesgo; evaluación de tecnologías y prospectos de negocios para la selección de beneficiarios de apoyo financiero por parte del gobierno y las instituciones públicas; avalúo de los derechos de propiedad industrial; evaluación de tecnologías en posesión de compañías extranjeras a petición de clientes nacionales que plantean invertir en capital extranjero, entre otras. Al evaluar las capacidades tecnológicas inherentes a los negocios, KOTEC permite que las instituciones financieras proporcionen préstamos sobre la base de los resultados de la evaluación, facilitando el inicio de operaciones de pequeñas y medianas empresas con capital de riesgo, creando un ambiente propicio para que incrementen sus posibilidades de acceder a financiamiento y coadyuvando a facilitar la expansión del mercado de tecnología.

### ***Korea Development Bank***

Ante la situación económica y las acciones de política brevemente descritos, la actuación del Korea Development Bank (KDB), se ha orientado principalmente hacia cuatro líneas de acción: el financiamiento al comercio, la actuación como ventanilla de fondeo del gobierno, la reestructuración de empresas y el proceso de privatización de empresas públicas.

Respecto a la primera línea de acción, el KDB tiene como prioridad proporcionar medios de financiamiento a compañías exportadoras que encaran dificultades en materia de flujo de efectivo. En las primeras etapas de la crisis, la reconstrucción de las reservas de divisas era la tarea más apremiante.

El KDB, que tenía una mejor calificación de crédito, incrementó su financiamiento comercial para las compañías nacionales mientras los bancos comerciales coreanos experimentaban una solvencia crediticia mermada en los mercados internacionales. Asimismo, proporcionó de manera agresiva financiamiento para aumentar la importación de materias primas y bienes de capital necesarios para producir exportaciones, con fondeo de entidades financieras extranjeras como el BIRD o el Exim Bank de Estados Unidos. Por otra parte, congruente con la política del gobierno coreano en el sentido de brindar apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el KDB aumentó el financiamiento hacia aquellas empresas que estaban padeciendo problemas de liquidez temporal.

Respecto a la segunda línea de acción, el KDB ha fortalecido su papel como principal vehículo de fondeo externo del gobierno. Junto con el gobierno coreano, el KDB llevó a cabo reuniones de promoción con inversionistas institucionales en los principales mercados financieros internacionales de Europa, Estados Unidos y Asia durante 1998 y 1999, realizando en este último año, una exitosa emisión global de bonos por mil millones de dólares. Este banco fue el primer prestatario coreano no soberano en reingresar a los mercados de bonos internacionales desde que se registró la crisis financiera.

Asimismo, el KDB participó en la reestructuración de empresas viables, pero debilitadas por la crisis financiera que experimentaría Japón en 1997 a través del Programa de Solución de Problemas de Empresas. Hacia fines de 1999, el KDB había proporcionado apoyo financiero, incluyendo swaps de deuda de capital social y nuevos préstamos de capital de trabajo a 40 empresas, de un total de 90, dentro de dicho programa. Por otra parte, el KDB ofrece incentivos tales como la ampliación de vencimientos de los préstamos y tasas de interés favorables.

Finalmente, junto con los esfuerzos de reestructuración del sector empresarial, el KDB ha encabezado el programa de privatización de empresas gubernamentales, el cual es una de las piedras angulares del compromiso del gobierno para reformar al sector público.

Hasta aquí se han puntualizado los pasos que ha dado el KDB para ayudar a revitalizar a la economía coreana. Por lo que respecta a su futuro, parece evidente su mayor participación en el crecimiento de los mercados de capitales de Corea y en el respaldo del sector privado mediante actividades similares a las de la banca de inversión, emisión de valores, y el financiamiento de proyectos e inversiones de capital de riesgo en pequeñas y medianas empresas y en las áreas de fusiones y adquisiciones.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cabe mencionar que en agosto de 1999 el banco participó en el mercado de capitales como uno de los principales corredores de bonos gubernamentales.

### Capítulo III

## El papel de la banca de desarrollo en México

### 1. Caracterización del sistema bancario de desarrollo en México

#### Definición institucional

En México, los bancos de desarrollo constituyen un instrumento estratégico utilizado por el Estado para apoyar con recursos financieros y servicios complementarios aquellos sectores y actividades económicas consideradas prioritarias y que los intermediarios financieros privados no tienen incentivos o capacidad para atender.

Formalmente, los bancos de desarrollo están definidos en la Ley de Instituciones de Crédito, como "...entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de ésta ley".<sup>1</sup>

Los bancos de desarrollo, como entidades de la Administración Pública Federal tienen una naturaleza pública administrativa: "...los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las *instituciones nacionales de crédito*, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".<sup>2</sup>

Asimismo, "...el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la

---

<sup>1</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 30°.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1°.

administración pública paraestatal: (...) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito...<sup>3</sup>

Así, es el Estado quien dirige y provee de financiamiento a la banca de fomento mexicana, lo cual hace necesaria la coordinación entre ésta y el resto de actividades, órganos, organizaciones, programas y políticas públicas, siendo el primer lineamiento a seguir al elaborar su programa anual de operaciones el Plan Nacional de Desarrollo.

De los elementos expuestos hasta aquí, los dos primeros son distintivos de los bancos de desarrollo respecto de otros intermediarios financieros bancarios. Adicionalmente, cada banco tiene actividades y sectores de atención específicos definidos en sus respectivas leyes orgánicas, y por ende, funciones y fines específicos que cumplir.<sup>4</sup>

### **Función y fines**

No obstante que la función y fines perseguidos distinguen a los bancos de fomento de otros organismos bancarios, y aún entre ellos mismos, puede generalizarse sobre éstos aspectos. Por lo que respecta al primero, las entidades bancarias de fomento realizan funciones financieras y de sociales directamente vinculadas con las prioridades de la política económica y social vigente.

En efecto, en primer lugar las entidades de fomento deben financiar sectores que representan alto riesgo cuyos proyectos y actividades son necesarios para el desarrollo del país por su alto grado de rentabilidad social.<sup>5</sup> Dado que no es obligación de los bancos comerciales otorgar financiamiento a sectores prioritarios pues al canalizar un crédito deben considerar la rentabilidad y tasa de retorno del proyecto, queda un número importante de actividades y sectores sin atender. Sin embargo, esto no quiere decir que la banca de desarrollo deba otorgar créditos a sujetos sin capacidad de pago, o bien, a proyectos cero rentables desde el punto de vista económico. Por el contrario, los estudios que preceden al otorgamiento de crédito, así como los esquemas de pago deben procurar la viabilidad del proyecto y la recuperación del monto otorgado más sus accesorios. Siendo así, la banca de desarrollo requiere de la utilización de herramientas en la determinación y otorgamiento de créditos que midan el impacto social de los proyectos que han de ser sujetos de apoyo además de las utilizadas para determinar si se trata de inversiones financieramente rentables.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, artículo 3°.

<sup>4</sup> Cf. *Infra*, Estructura, funciones y operatividad del sistema bancario de fomento en México.

<sup>5</sup> Generalmente el alto riesgo se asocia al carácter de largo plazo de los proyectos a financiar.

En segundo lugar, esta banca no solo debe realizar funciones de banca y crédito, sino que también debe asesorar al sujeto de crédito para promover verdaderamente su desarrollo. Dentro de su función social, los bancos de fomento realizan una transferencia de habilidades hacia donde el desarrollo del capital humano es débil y escaso a través de sus programas de asistencia técnica y servicios promocionales. Lo anterior no solo facilita la recuperación de cartera, sino además permite que la banca de desarrollo cumpla su labor social: preparar a productores y empresarios para la realización de sus proyectos y para que eventualmente puedan ser considerados como sujetos de crédito de la banca comercial.

Las funciones anteriormente descritas deben orientarse a mejorar la planta productiva del país y de los servicios, distribuyendo los recursos en los sectores y zonas consideradas estratégicas o prioritarias de forma tal que la intervención de los bancos de desarrollo provoque un impacto favorable en el desempeño económico del país.

Los fines perseguidos por la banca de desarrollo quedan determinados en primer instancia por el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales en forma anualizada. La planeación del desarrollo nacional es necesaria para asignar de la mejor manera posible los recursos. Una correcta planeación debe analizar y distinguir los factores que frenan el desarrollo, dar coherencia a los programas, incorporar criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del propio plan. Sin embargo, la planeación por si misma no garantizará su cumplimiento, es necesario implementar mecanismos institucionales que verifiquen éste.

La Ley de Planeación, define a la planeación nacional del desarrollo como: "...la ordenación racional y sistemática de acciones que, basadas en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. (...) Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ley de Planeación, artículo 2°.

## **Lugar dentro del sistema de intermediación financiera**

El sistema financiero mexicano puede definirse como el conjunto de autoridades de regulación y supervisión; intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que intervienen en el mercado generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; y de entidades de apoyo o de servicios complementarios o auxiliares a dichos intermediarios.

En el sistema financiero "... los intermediarios arbitran entre las preferencias de los usuarios del crédito y de los proveedores de ahorro creando liquidez y seguridad. A tal efecto, estos intermediarios pueden contraer pasivos financieros en concordancia a los activos que adquieren y mantienen. De esta manera, captan recursos del público ofreciendo combinaciones de seguridad, liquidez y rendimiento conformes a las demandas de los inversionistas y colocan esos recursos en condiciones que a la vez se adecuan a los requerimientos de quienes solicitan financiamiento".<sup>7</sup>

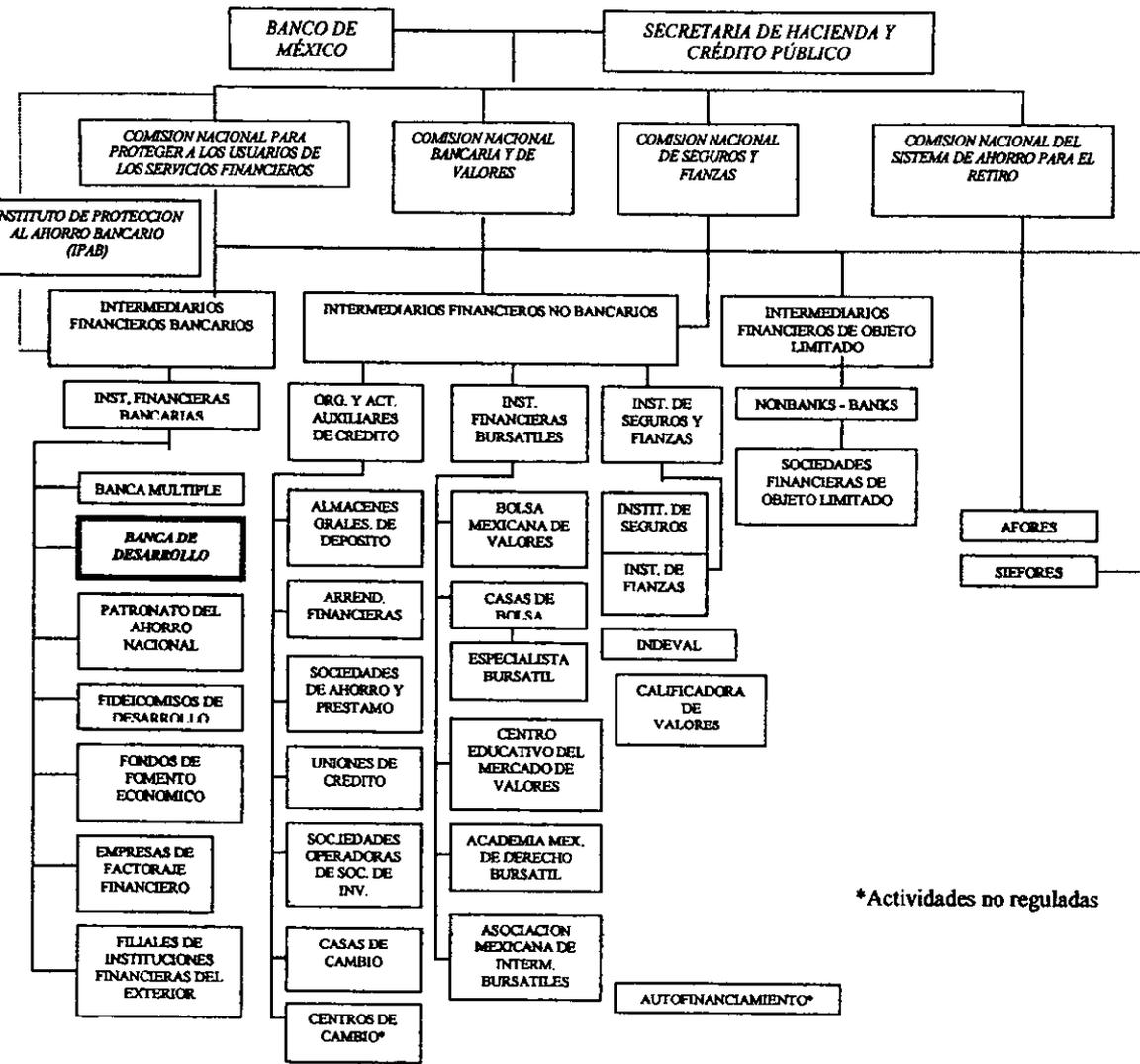
En efecto, los intermediarios financieros realizan servicios imprescindibles en la economía de cualquier país debido a que movilizan ahorro, evalúan proyectos, colaboran con las empresas, facilitan transacciones y manejan riesgos al contactar agentes superavitarios y deficitarios de recursos, permitiendo cierto nivel de correspondencia entre su oferta y demanda.<sup>8</sup> Debido a que los intermediarios financieros tienen injerencia directa en el endeudamiento y en el desarrollo del país, la actividad de intermediación financiera que realizan se considera de interés público y por tanto, es una actividad reservada a ciertos grupos que requiere de autorización formal. Los intermediarios que bajo autorización, forman parte de la estructura del sistema financiero mexicano pueden clasificarse por el tipo de servicios que proporcionan, en bancarios, no bancarios e intermediarios financieros de objeto limitado. Dentro del grupo de intermediarios financieros bancarios se encuentran los bancos de desarrollo, tal como se muestra en el siguiente diagrama.

---

<sup>7</sup> F. Borja Martínez, *El nuevo sistema financiero mexicano*, FCE, México, 1991, p. 20.

<sup>8</sup> J. Fray Maxwell, *op. cit.*, p. 252.

Estructura del sistema financiero mexicano



\*Actividades no reguladas

Fuente: Elaboración propia, con información de la conferencia Evolución del sistema financiero mexicano, dictada por V. Colina Rubio, en la Casa Universitaria del Libro, UNAM, México, mayo de 1999.

Asimismo, los servicios de intermediación financiera que en México se ofrecen se resumen en el siguiente diagrama:

Servicios de intermediación financiera ofrecidos en México

Servicios de intermediación bancaria	Pasivos	Depósitos bancarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>A la vista en cuentas de cheques</li> <li>Retirables en días preestablecidos</li> <li>De ahorro</li> <li>A plazo</li> </ul>
		Aceptación de préstamos y créditos	
		Títulos de crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonos bancarios</li> <li>Obligaciones subordinadas</li> <li>De habilitación o avío</li> <li>Con garantía de unidad industrial</li> <li>Con garantía inmobiliaria</li> <li>Inmobiliario</li> <li>Documentario</li> <li>Prendario</li> <li>Quirografarios</li> <li>Refaccionarios</li> </ul>
Activos	Otorgamiento de préstamos y créditos		
	Adicionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cajas de seguridad</li> <li>Fideicomisos</li> <li>Recepción de depósitos en custodia</li> <li>Representación de tenedores de títulos de crédito</li> <li>Tesorería y caja de títulos de crédito</li> <li>Liquidación judicial y extrajudicial de negociaciones, concursos, herencias y establecimientos</li> </ul>	
Servicios de intermediación bursátil	Mercado de dinero	Instrumentos gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificados de la Tesorería de la Federación</li> <li>Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal</li> <li>Bonos de la Tesorería de la Federación</li> <li>Bonos Ajustables del Gobierno Federal</li> <li>Aceptaciones bancarias</li> <li>Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento</li> <li>Papel comercial</li> <li>Pagaré Pemex</li> </ul>
		Instrumentos privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pagarés de mediano plazo</li> <li>Pagarés financieros</li> <li>Obligaciones</li> <li>Bonos bancarios</li> <li>Bonos bancarios de desarrollo</li> <li>Bonos bancarios para el desarrollo industrial</li> <li>Certificados de participación inmobiliaria</li> <li>Certificados de participación ordinarios amortizables</li> <li>Bonos de prenda bursátil</li> </ul>
	Mercado de capitales	Renta fija	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones</li> <li>Certificados de participación ordinarios no amortizables</li> </ul>
		Renta variable	
	Mercado de derivados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Títulos operacionales</li> <li>Coberturas cambiarias de corto plazo</li> <li>Futuros de tasas de interés</li> <li>Futuros del INPC</li> </ul>	
	Mercado de metales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oro amonedado</li> <li>Plata amonedada</li> <li>Certificados de plata</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con información de S. Verma, y G. Blanco H., *El sistema financiero en México: las instituciones, los instrumentos, las operaciones*, Captus Press, Canadá, 1996.

Parte importante de los servicios ofrecidos por los bancos de desarrollo se engloban en el llamado de banca y crédito bajo condiciones distintas a las de intermediarios financieros privados. Este servicio es definido por la Ley de Instituciones de Crédito como "La captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de un pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".<sup>9</sup> Asimismo, solo están autorizadas a su prestación las instituciones de banca múltiple y de *banca de desarrollo*.

### **Características distintivas de la banca de desarrollo respecto de otros intermediarios financieros bancarios**

La naturaleza del servicio de banca y crédito que presta la banca de desarrollo es la misma que la del servicio que prestaría un intermediario bancario privado. Entonces, la distinción entre el tipo de prestadores del servicio de banca y crédito no es suficiente para determinar la naturaleza del servicio que prestan tales intermediarios. El hecho según el cual, el servicio prestado por entidades federales esté orientado a sectores específicos de la economía tampoco es indicativo, pues la banca comercial lo puede hacer, aún cuando no se considere banco de desarrollo.

La diferencia entre los prestadores de servicio de banca y crédito radica en la vinculación con el desarrollo proyectado del país, pero este servicio es de interés público para ambos casos, porque satisface las necesidades de grandes sectores de la economía y tiene un impacto importante en el endeudamiento y en el desarrollo del país.

Un criterio de distinción entre servicio público y servicio de interés público es la determinación del titular del derecho de prestarlo.<sup>10</sup> En el caso de un servicio de interés público, el derecho de los particulares es preexistente, por lo cual requiere exclusivamente de una autorización para prestarlo. A diferencia de éste, el titular de derecho de un servicio público es el Estado, quien puede prestarlo directamente o por concesión. El servicio prestado por el Estado mediante un banco de fomento es de carácter público, el cual conforme a la legislación vigente, constituye un instrumento de la administración pública federal. El hecho de que se regule de manera particular a la banca de fomento, se debe a la importancia que la

<sup>9</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 2°.

<sup>10</sup> G. Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1991.

consecución de sus fines representa, así como a la responsabilidad que tiene el gobierno ante los ciudadanos derivada del manejo de sus recursos.

### *Diferencias respecto a la banca comercial*

#### *Plazo de amortización de los créditos*

Una característica distintiva importante de los bancos de desarrollo respecto al resto de intermediarios financieros bancarios es el horizonte temporal en el que se evalúan los proyectos. La banca de desarrollo provee de financiamiento a plazos más largos que los disponibles en la banca comercial, lo cual implica en sí misma una acción de fomento, aún cuando el costo de los recursos para el prestatario estuviera acorde con una estructura de tasas de interés que reflejara el costo del capital, esto es, sin que existieran subsidios por la vía de tasas activas. Dada una tasa de interés para la economía en su conjunto, la extensión del plazo (aún más cuando existen periodos de gracia), introduce en el crédito un componente de subsidio implícito.

#### *Colocación de recursos*

La banca comercial coloca sus recursos en el público en general, en tanto que la banca de desarrollo se especializa en otorgar créditos a sectores específicos de la economía. Ambas realizan sus préstamos en primer piso, no obstante, la banca de desarrollo lo hace además de forma indirecta, mediante su segundo piso. En la actualidad, gran parte de los créditos otorgados por los bancos de fomento corresponden a esta última modalidad.

#### *Fuentes de fondeo*

La banca comercial obtiene sus recursos de los depósitos que realiza el público en general, sean personas físicas o morales, nacionales o extranjeras. La fuente de recursos de la banca de desarrollo, en cambio, está constituida por las siguientes vías:<sup>11</sup>

- El mercado interno.
  - Recursos presupuestarios del Gobierno Federal.
  - Colocación de Bonos Bancarios de Desarrollo (Bondes).

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que dentro de las fuentes de recursos de los bancos de desarrollo sobresalen los préstamos interbancarios y los provenientes de otros organismos, los cuales representaron para el primer trimestre de 2001 el 55.8% de la captación total. Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo, tomo IX, n. 27, México, marzo de 2001.

- El mercado externo.
  - Recursos de organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.
  - Recursos obtenidos vía operaciones con bancos privados internacionales.
  - Recursos de agencias gubernamentales de fomento a exportaciones (Eximbanks).

### *Constitución*

A diferencia de las entidades de banca comercial, los bancos de desarrollo no tienen por origen un negocio. De conformidad con las disposiciones en materia de administración pública la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propone al Ejecutivo la constitución de la entidad pública<sup>12</sup> debiendo existir informe favorable de la Comisión Intersectorial de Gasto y Financiamiento.<sup>13</sup> No obstante, hay entidades que por sus características y fines, requieren ser constituidas por ley o decreto del Congreso de la Unión, y no por autorización exclusiva del Ejecutivo, este es el caso de los bancos de desarrollo. El Congreso de la Unión es el único facultado para crearlos: "Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas".<sup>14</sup>

Adicionalmente, existen reglas específicas que determinan la composición de su capital y de sus órganos.<sup>15</sup> Lo anterior se justifica en virtud del origen de sus recursos.

---

<sup>12</sup> El artículo 45° de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal establece que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

<sup>13</sup> Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 5°.

<sup>14</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 4°.

<sup>15</sup> En el momento de su creación debe considerarse que los recursos aportados a su capital son recursos públicos por lo menos en un 66%, por tanto computan dentro del gasto público.

## Órganos administrativos

*Diferencias entre los bancos comerciales y los bancos de desarrollo en sus órganos administrativos*

Concepto	Banca comercial	Banca de desarrollo
Órganos	Consejo de Administración, Dirección General y de Vigilancia.	Consejo Directivo, Dirección General de Vigilancia y Comisión Consultiva.
Consejos	<p>Consejo de Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 miembros o sus múltiplos.</li> <li>• Serie "A" designa a 6 de los 11 en su caso (presidente incluido), y por cada 10% excedente del 50% ordinario, a uno más.</li> <li>• Serie "B" remanente.</li> <li>• 10% del C.P. tiene derecho a designar un consejero de minoría.</li> <li>• Consejeros de "A" deben ser mexicanos o extranjeros residentes.</li> </ul>	<p>Consejo Directivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cargo es personal.</li> <li>• Los suplentes que representan la serie "A" son designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>• No pueden formar parte del Consejo Directivo consejeros, el Director General, ni las dos jerarquías inmediatas.</li> <li>• Las facultades indelegables del Consejo Directivo están establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito.</li> </ul>
Director General	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadano mexicano.</li> <li>• 5 años de experiencia financiera y de administración.</li> <li>• No-función de regulación de Instituciones de Crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designado por el Ejecutivo Federal.</li> <li>• No puede ser consejero.</li> </ul>
Órganos de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno por serie mínimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrada por titulares "B" distintos del Gobierno Federal.</li> <li>• Asuntos de su competencia señalados en la Ley de Instituciones de Crédito.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Instituciones de Crédito.

Los bancos de desarrollo, al igual que el resto de las entidades paraestatales deben gozar de autonomía de gestión para el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración sujeta a los sistemas de control establecidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en lo que no se oponga a ésta, a las demás leyes que se relacionen con la administración pública.<sup>16</sup>

La administración de los bancos de desarrollo se lleva a cabo por un Consejo Directivo y un Director General.<sup>17</sup> El Consejo Directivo es el órgano supremo del

<sup>16</sup> Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 11°.

<sup>17</sup> La administración estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general. El órgano de gobierno lo integrarán de cinco a quince miembros, siendo presidido por el titular de la

banco y generalmente está conformado por titulares de Secretarías y órganos o dependencias de la administración pública (Banxico y SHCP). Pueden ser miembros del Consejo Directivo los representantes de las dependencias o entidades relacionadas con el objeto y fin del banco y miembros del sector privado que por su experiencia contribuyan al logro de los objetivos, siendo éstos minoría significativa: "... Con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del órgano de gobierno, los representantes de las dependencias o entidades deberán tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad. Quienes tengan la responsabilidad de designar a los miembros de los órganos de gobierno deberán considerar las demás obligaciones que éstos deben cumplir en función de su cargo, a efecto de que cuenten con la disponibilidad necesaria para atender con diligencia y oportunidad los asuntos inherentes a su representación. El nivel jerárquico de los servidores públicos que integren el órgano de gobierno deberá corresponder, cuando menos al de director general de la administración pública centralizada o su equivalente en el caso de los miembros propietarios y al de director de área tratándose de los suplentes..."<sup>18</sup>

El Director General es designado y removido exclusivamente por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a diferencia de las demás paraestatales, y deberá cumplir los requisitos enumerados en el artículo 24<sup>a</sup> de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>19</sup> Uno de los requisitos para ser Director General, conforme a la fracción II del artículo, es haber presentado un mínimo de cinco años de servicio en puestos de alto nivel decisorio que requieran conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa.

Los bancos de desarrollo deben contar con una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los CAP's de la serie "B" distintos al Gobierno Federal. Esta Comisión debe reunirse por lo menos una vez al año, y pueden convocar a reunión en cualquier momento a una tercera parte de la serie, el Consejo Directivo, el Director General, dos consejeros de la serie "B", o el Comisario.

Finalmente, los órganos de vigilancia de los bancos de fomento los constituyen un comisario de la Contraloría General de la Federación y uno designado por la Comisión Consultiva.

---

coordinadora de sector, o por quien éste designe. Debe sesionar por lo menos cuatro veces al año y con un quórum de 50% más uno, siempre que la mayoría de los asistentes sean miembros de la administración pública federal. *Ibidem*, artículo 17°.

<sup>18</sup> Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 17°.

<sup>19</sup> La remoción puede ser originada por recomendación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las funciones de los órganos administrativos descritos se resumen en el cuadro siguiente.

*Facultades y obligaciones aplicables a los órganos administrativos de los bancos de desarrollo*

Órgano administrativo	Facultades u obligaciones
Consejo Directivo	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina el cierre de sucursales.</li> <li>• Aprueba todos los programas operativos y financieros.</li> <li>• Aprueba la estructura orgánica básica.</li> <li>• Formula el balance general y los estados de resultados.</li> <li>• Se informa de las auditorías practicadas.</li> <li>• Aprueba los niveles de empleo y otorgamiento de incentivos.</li> <li>• Nombra y remueve a los empleados de las dos jerarquías inmediatas siguientes al Director General.</li> </ul> <p>No obstante, dentro de las facultades conferidas a estos, se encuentran algunas que requieren adicionalmente de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo son la constitución de reservas y el aumento o disminución del capital social. El Consejo Directivo puede delegar facultades y debe instruir al Director General.</p> <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigila que se den las condiciones propicias para lograr un adecuado funcionamiento.</li> <li>• Vigila que se esté operando de la manera más eficiente en la consecución de los fines de la institución.</li> </ul>
Director General	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebra y otorga toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del banco.</li> <li>• Ejerce las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas.</li> <li>• Otorga poderes generales y especiales.<sup>20</sup></li> </ul> <p>Obligaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formula los programas institucionales y los presupuestos.</li> <li>• Recaba información y elementos estadísticos de la función de la institución para mejorar su gestión.</li> <li>• Establece sistemas de control que garanticen la obtención y cumplimiento de metas y fines.</li> <li>• Ejecuta los acuerdos tomados por el consejo.</li> <li>• Establece mecanismos de evaluación para destacar la eficiencia y la eficacia con que se desempeña la institución, entre otras.</li> </ul>

<sup>20</sup> Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 22°.

Órgano de Vigilancia	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicita cualquier tipo de información de las gestiones realizadas por la entidad, para realizar auditorías, vigilando la aplicación de recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales y del programa institucional.</li> <li>• Evalúa los sistemas, mecanismos y procedimientos de control.</li> <li>• Promueve y vigila gestiones de operación, financieras, de productividad y de impacto social.</li> </ul> <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenta los resultados de los exámenes, evaluaciones y auditorías practicadas a los órganos de decisión de la institución.</li> </ul>
Comisión Consultiva	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conoce y formula recomendaciones sobre las políticas y criterios, el informe de actividades, los estados financieros y proyectos de aplicación de utilidades.<sup>21</sup></li> <li>• Remueve y designa un comisario de su serie.</li> <li>• Aprueba los informes anuales de los consejeros de su serie.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y Ley de Instituciones de Crédito.

En suma, las diferencias principales entre la banca comercial y la banca de desarrollo son:

*Resumen de las diferencias entre la banca comercial y la banca de desarrollo*

Concepto	Banca comercial o múltiple	Banca de desarrollo
Financiamiento	Coloca recursos en el público en general	Financia determinado sector
Otorgamiento de crédito	Directo	Directo e indirecto
Fuentes de financiamiento	Público en general	Fideicomisos públicos Fideicomisos administrados por el Banco de México Recursos presupuestarios del gobierno federal.
Capital social	Acciones	Certificados de aportación patrimonial
Suscripción Serie "A"	Gobierno y otras personas	Exclusivamente gobierno

<sup>21</sup> Adicionalmente, las entidades de la administración pública federal deben establecer una comisión de adquisiciones, arrendamientos y servicio y un órgano de planeación conforme a lo señalado por el artículo 24° de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, respectivamente.

Excepción a máximos de tenencia accionaria	Con autorización hacendaria hasta del 10% Sociedades de inversión hasta del 15% Gobierno Controladoras 20% fusión	Gobierno Sociedades de inversión Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a entidades, gobiernos locales y municipios
Capital mínimo	Fijado por la ley	Fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Organos administrativos	Director General Consejo de Administración Órgano de Vigilancia Comité de Crédito (opcional)	Director General Consejo Directivo Órgano de Vigilancia Comisión Consultiva

Fuente: Elaboración propia.

### Diferencias respecto de los fondos y fideicomisos públicos

Si bien es cierto que los fondos y fideicomisos públicos realizan una función primordial en el fomento y desarrollo, no son entidades de banca de desarrollo, pues estos últimos son organismos autorizados a prestar el servicio de banca y crédito.<sup>22</sup> Al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito establece: "No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a las instituciones de crédito..."<sup>23</sup>, determinando además los sujetos autorizados a prestar el servicio de banca y crédito.

Por otro lado, el mismo ordenamiento delimita de manera confusa e incompleta al sistema bancario: "El sistema bancario mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las *instituciones de banca de desarrollo*, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, así como aquellas que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan".<sup>24</sup> No obstante, cabe señalar que aún cuando existan instituciones que apoyen al servicio de banca y crédito y/o realicen intermediación financiera alguna, no son necesariamente parte de este sistema (como en el caso de las organizaciones auxiliares de crédito). Al respecto, algunos especialistas en la

<sup>22</sup> G. Gil Valdivia, op. cit., p. 141-165.

<sup>23</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 2°.

<sup>24</sup> *Ibidem*, artículo 3°.

materia, consideran que los fideicomisos, conforme a nuestra legislación, son operaciones de crédito y no sujetos de derecho.<sup>25</sup>

## **Marcos institucional y de control y vigilancia**

En las operaciones realizadas por los bancos de desarrollo debe existir seguridad y confianza para su correcto funcionamiento. Estos elementos tienen una relación directa con la calidad de las leyes y con los mecanismos de control y vigilancia que regulan las operaciones, las prácticas, la organización, y el cumplimiento y congruencia entre objetivos, prioridades y funciones de los bancos de desarrollo.<sup>26</sup> La estructura regulatoria y de supervisión de la banca de fomento en México se explica brevemente a continuación.

### ***Marco institucional***

#### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El artículo 28° de este ordenamiento señala que el banco central está facultado y tiene la obligación de regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

Por su parte, los artículos 73° y 93° señalan las facultades del Congreso de la Unión relacionadas con los servicios de banca y crédito y con los intermediarios autorizados para realizarlos. En particular, se refieren a sus ámbitos de competencia para: el otorgamiento de los empréstitos por parte del Ejecutivo, en cuyo caso, estos deberán producir incrementos en el ingreso público,<sup>27</sup> legislar en materia de intermediación financiera,<sup>28</sup> establecer contribuciones sobre instituciones de

---

<sup>25</sup> No se cree fundada la incorporación de los fideicomisos a la administración pública desde el momento en que los fideicomisos constituyen de acuerdo con la legislación mexicana (*Ley de Instituciones de Crédito* y *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito*) simples operaciones de crédito (...). Si por tanto tales fideicomisos son simples medios para realizar atribuciones del poder público, difícilmente se les puede considerar como órganos de la administración pública. G. Fraga, op. cit., p. 205.

<sup>26</sup> Para una revisión más detallada de la relación entre desempeño del sector financiero, y la calidad de las leyes y mecanismos de control y vigilancia, véase Burki y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D. C., 1998.

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73°, fracción VIII.

<sup>28</sup> *Ibidem*, fracción X.

crédito;<sup>29</sup> y citar a los directores de las instituciones de desarrollo para que informen o estudien un negocio dentro de su actividad.<sup>30</sup>

El artículo 90° señala que la administración pública es centralizada y paraestatal y autoriza la división de la última por sectores distribuidos a cargo de las secretarías y departamentos administrativos.

### *Leyes y reglamentos orgánicos de los bancos de desarrollo*

Las leyes orgánicas y reglamentos de los bancos de desarrollo establecen el sector que debe fomentar, el objeto y fines de cada banco; autorizan la realización de operaciones especiales, por ejemplo, brindar asistencia técnica y actuar como fiduciario y fideicomisario simultáneamente en un fideicomiso; y finalmente, señalan la forma de establecer la composición del capital social y de los órganos de administración y vigilancia de los bancos, determinando los titulares del primero.

Una cuestión importante a considerar distintiva de la banca de desarrollo es la disposición de un artículo contenido en todas sus leyes orgánicas: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48° de la Ley de Instituciones de Crédito y 14° de la Ley Orgánica del Banco de México, dicta las disposiciones relacionadas con las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y pasivas que no impliquen captación de recursos del público y servicios que realice la sociedad (...) Corresponde al Banco de México, en los términos de su Ley Orgánica, la determinación de los conceptos señalados en el párrafo anterior, respecto a las operaciones pasivas que capten del público y que estén sujetas al régimen previsto en las fracciones I y VII del artículo 15° de la Ley Orgánica del Banco de México".<sup>31</sup> Esto es así porque los bancos de fomento tienen fuentes de financiamiento distintas y adicionales a la captación de recursos del público general, generando la necesidad de un control directo de la utilización de los recursos captados.

### *Ley de Instituciones de Crédito*

Esta ley define el servicio de banca y crédito, determina los sujetos autorizados para prestarlo, establece los órganos de administración bancaria, regula desde un punto de vista general la inspección y vigilancia de las operaciones, y establece las prohibiciones y sanciones a las que está sujeta la banca.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, fracción XXIX.

<sup>30</sup> *Ibidem*, artículo 93°.

<sup>31</sup> Ley Orgánica de Nafin, artículo 9°; Ley Orgánica de Banobras, artículo 10°; Ley Orgánica de Bancomext, artículo 8°.

En particular, el capítulo II de este ordenamiento titulado “De las instituciones de banca de desarrollo”, define a las instituciones de banca de desarrollo, determina los títulos representativos de su capital social, y enuncia los órganos de administración, así como sus facultades.

De conformidad con esta ley, la banca de desarrollo puede: efectuar todas las operaciones que realiza la banca múltiple, orientándolas a actividades o sectores específicos y promoviendo el ahorro y el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional; administrar directa o indirectamente a empresas o sociedades mercantiles; y, actuar como fiduciaria y fideicomisaria en los contratos de fideicomiso. Al respecto, el artículo 48° de este ordenamiento señala que el Banco de México, conforme a su ley orgánica y en su función de regulador monetario y crediticio, establecerá las características de las operaciones activas, pasivas y de servicio. Asimismo, éste organismo, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores vigilarán su cumplimiento.

#### *Ley del Banco de México y Reglamento*

Esta ley regula las operaciones, facultades y obligaciones del Banco de México como regulador monetario, cambiario y del sistema financiero.

El capítulo V “De la expedición de normas y sanciones” regula las disposiciones que podrá emitir esta autoridad y su obligatoriedad en los siguientes ámbitos: protección de los intereses del público, inversiones obligatorias, límites a operaciones con riesgo cambiario, y operaciones y servicios.

El artículo 14° de la Ley Orgánica del Banco de México regula el financiamiento de los organismos a instituciones de crédito y las operaciones entre los mismos.

Por último, el Banco de México está autorizado para realizar visitas y solicitar todo tipo de información a los intermediarios financieros e imponer sanciones en caso de infracción.<sup>32</sup>

#### *Circulares y oficios de la SHCP, Banxico y la CNBV*

Las instituciones de crédito deben cumplir con lo señalado en las circulares y oficios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Estos organismos regulan a la banca de desarrollo de manera más directa que a la banca múltiple, este hecho responde a la necesidad de otorgar créditos a tasas más bajas, acordes a la labor social de

<sup>32</sup> Ley del Banco de México, artículos 36° y 37°.

asistencia que proporciona esta banca, y al cumplimiento y persecución de fines específicos de desarrollo vigentes.

Por su parte, los reglamentos emitidos por la SHCP, determinan el capital social de la institución y autorizan la creación de comités de crédito.<sup>33</sup>

### *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Esta ley determina la organización de la administración pública federal, la organización general de los miembros de la administración pública centralizada, y ubica a las paraestatales dentro de la administración pública descentralizada, al ser las sociedades nacionales de crédito, parte de la administración pública federal quedan sujetas a esta este ordenamiento.<sup>34</sup> En su título tercero establece que las sociedades nacionales de crédito son empresas de participación estatal mayoritaria.

Las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores los cuales tienen un coordinador de sector para su programación, presupuestación, evaluación de resultados y participación en los órganos de gobierno. El coordinador de sector de las sociedades nacionales de crédito, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>35</sup>

Finalmente, esta ley establece como únicas formas de creación de los organismos descentralizados la "...Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal..."<sup>36</sup>

### *Ley Federal de Entidades Paraestatales*

Esta ley señala las bases para la organización, funciones y control del sector paraestatal. Su artículo 4º establece: "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su organización, constitución, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen."<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 30º.

<sup>34</sup> "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: (...) II. Empresas de participación estatal, *Instituciones nacionales de crédito* e instituciones nacionales de seguros y fianzas..." Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 3º.

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 31º, fracción VII.

<sup>36</sup> *Ibidem*, artículo 45º.

<sup>37</sup> Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 4º.

No obstante, las disposiciones de esta ley no difieren substancialmente de lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito en cuanto a la composición de la administración interna de los bancos.

#### *Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y Programas*

El artículo 47° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que "...las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo, y a las asignaciones del gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos..."<sup>38</sup>

Por otra parte, esta ley establece que las entidades de la administración pública federal son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y como tales, deben elaborar programas institucionales. Estos programas deben sujetarse a los objetivos del Plan y a los programas sectoriales. A los funcionarios que contravengan las disposiciones de esta ley, del Plan y sus programas se les impondrán medidas disciplinarias, y en su caso remoción o suspensión del cargo, independientemente de las responsabilidades de orden civil y penal.<sup>39</sup>

#### *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*

Regula el gasto, presupuesto, mantenimiento, adquisición y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios y obra pública de las entidades paraestatales. Asimismo establece como únicos medios de contratación la licitación pública y la invitación restringida, y regula estos. Los Consejos que forman parte de los órganos administrativos de los bancos de desarrollo deben observar las disposiciones de esta ley en la elaboración de las políticas y lineamientos relativos a la materia.

#### *Ley General de Deuda Pública*

Las obligaciones de pasivo a cargo de las instituciones de banca de desarrollo derivadas de financiamiento se consideran deuda pública conforme a este ordenamiento.<sup>40</sup> En casos de financiamiento externo se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>41</sup> Para la contratación de

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, artículo 47°.

<sup>39</sup> Ley de Planeación, artículos 42° y 43°.

<sup>40</sup> Ley de Deuda Pública, artículo 1°.

<sup>41</sup> *Ibidem*, artículo 5°, fracción IV.

financiamiento interno bastará la correspondiente resolución del Consejo debiendo el Director General informarlo a la misma secretaría.<sup>42</sup>

*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Reglamento*

Reglamenta el gasto de las entidades de la administración pública, es decir su "gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial...".<sup>43</sup> Asimismo, ordena la existencia de áreas de planeación del gasto público en las entidades y regula su contabilidad. Por su parte, el reglamento señala las reglas técnicas para contabilizar, controlar y evaluar el gasto público.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

Determina las obligaciones de los servidores públicos, así como las autoridades competentes y las sanciones aplicables.

***Órganos de supervisión y vigilancia***

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es miembro común a todos los Consejos Directivos de las instituciones de fomento.<sup>44</sup> Lo anterior implica una facultad exhaustiva de control y supervisión por parte de ésta secretaría hacia estas instituciones. En efecto, como parte de la administración pública federal, sus facultades y obligaciones respecto a los bancos de desarrollo son las siguientes:

- Participar en la proyección y coordinación de la planeación nacional del desarrollo.
- Conocer y evaluar los resultados de las entidades paraestatales.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, lineamientos, políticas y demás normas aplicables a los bancos de desarrollo.
- Solicitar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la realización de auditorías y evaluaciones para promover la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos de sus programas.

<sup>42</sup> *Ibidem*, artículo 6°.

<sup>43</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 2°.

<sup>44</sup> "Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes". Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 49°.

- Establecer las directrices de contratación de deuda pública y autorizar financiamientos externos.

Asimismo, como autoridad supervisora de instituciones de crédito, las atribuciones y competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son:

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el banco central, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.<sup>45</sup>
- Expedir y modificar los reglamentos orgánicos, así como determinar el monto y modificaciones del capital mínimo de cada banco.
- Autorizar cuestiones no establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito y determinar los casos en que se pueden adquirir CAP's de la serie "B" en proporción mayor a la fijada en dicha ley.
- Establecer medidas y mecanismos para un mejor aprovechamiento y correcta canalización de recursos y vigilar su cumplimiento.
- Clasificar los activos y pasivos y determinar sus porcentajes máximos para brindar seguridad en sus operaciones.
- Establecer la remuneración de los consejeros.

#### *Banco de México*

Una de las funciones primordiales del Banco de México es controlar a las entidades financieras para que su conducta sea congruente con la política económica. El Banco de México tiene la obligación de vigilar y propiciar un sano desarrollo del sistema financiero, la protección de los intereses del público, y un sistema de pagos eficiente, para cuyo efecto se encuentra facultado para emitir disposiciones obligatorias para las entidades financieras y vigilar su cumplimiento.

#### *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la encargada de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que los intermediarios sujetos a ella, están obligados a proporcionar a éste organismo toda clase de información y documentación que les solicite para efectuar evaluaciones. Al respecto, podrá solicitar a las entidades información referente a los programas operativos y financieros, presupuestos, etc. Asimismo, debe vigilar que las entidades de crédito estimen la viabilidad económica, los plazos de recuperación y consideren las garantías necesarias para el otorgamiento de créditos, para lo cual dictará disposiciones de carácter contable y sobre la revisión que realice de los estados financieros y del balance general de los bancos, sancionando su

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, artículo 31°.

incumplimiento.<sup>46</sup> Además, atenderá las reclamaciones que los usuarios le presenten y puede ser arbitro del juicio para resolver controversias entre usuarios e intermediarios. En este aspecto, se encuentra facultada para imponer sanciones, ordenar correcciones y multar a los organismos de crédito.

### **Estructura, funciones y operatividad del sistema bancario de desarrollo**

Las entidades que actualmente conforman el sistema bancario de fomento en México son Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras), el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext), el Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural) y el Banco Nacional del Ejército, de la Fuerza Aérea y la Armada, S. N. C. (Banjército).

A continuación se presenta una descripción de éstos organismos. Para ello se han considerado aspectos relacionados con su fundación, objetivos, estructura, sujetos de apoyo, fuentes de financiamiento, estrategia, servicios y programas.

#### **Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin)**

Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin) fue creada el 2 de julio de 1934, no obstante es hasta el 10 de julio de 1985 que se transforma en Sociedad Nacional de Crédito. Actualmente, tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial, y en general, al desarrollo económico y regional del país. En particular, la prioridad del banco es apoyar a la industria manufacturera, no obstante, se ha fijado entre sus objetivos de desarrollo regional atender a las empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios. Además, contribuye a desarrollar el mercado de valores y a participar como agente financiero del gobierno federal.

Las actividades susceptibles de recibir apoyo financiero y complementario de Nafin son proyectos viables de empresas micro, pequeñas y medianas del sector industrial (incluida la industria de la construcción), del sector servicios proveedoras directas de la industria, del sector comercio, y aquellas asociadas a una empresa integradora. Adicionalmente, atiende a grandes empresas industriales que favorezcan la articulación de cadenas productivas y el desarrollo de proveedores.<sup>47</sup> La definición de micro, pequeña, mediana y gran empresa utilizada por Nafin obedece a la siguiente clasificación.

---

<sup>46</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 65°.

<sup>47</sup> Nacional Financiera, *Programa de Operaciones de Crédito de Segundo Piso*, México, 1998, p. 4.

*Definición de micro, pequeña, mediana y gran empresa  
en términos de sus empleos permanentes*

Estrato	Industria	Comercio	Servicios
Microempresa	Hasta 30	Hasta 5	Hasta 20
Pequeña empresa	De 31 a 100	De 6 a 20	De 21 a 50
Mediana empresa	De 101 a 500	De 21 a 100	De 51 a 100
Gran empresa	Más de 500	Más de 100	Más de 100

Fuente: Nacional Financiera, página web [www.nafin.gob.mx](http://www.nafin.gob.mx).

Los esquemas de apoyo ofrecidos por Nafin pueden clasificarse en dos vertientes:

- Esquemas de apoyo financiero con recursos del banco condicionados a metas específicas que coadyuvan al fortalecimiento y desarrollo de las empresas y proyectos sujetos de apoyo.
- Creación de infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa. Esta vertiente incluye a su vez estrategias de promoción, asistencia técnica y capacitación.

Finalmente, las fuentes de financiamiento internas de Nafin están constituidas por aceptaciones bancarias, Credibures (valores bursátiles en cartera de segundo piso), Bondes, Nafides, Nafindex y depósitos diversos. Entre las fuentes de financiamiento externas del banco se encuentran la colocación de bonos en los mercados alemán y europeo y líneas de crédito con organismos financieros internacionales.<sup>48</sup>

### ***Estrategia financiera***

Los apoyos financieros se ofrecen a mediano y largo plazos. Se destinan a cubrir necesidades de infraestructura y tecnológicas, que faciliten la creación, fortalecimiento, crecimiento y modernización de las empresas mexicanas, destacando el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Las operaciones del banco se ubican en el redescuento. Nafin actúa primordialmente como banco de segundo piso, lo que implica que ahora una parte

<sup>48</sup> M. López Espinosa, *La banca de desarrollo: 1988-1944, balance y perspectivas*, en *El Mercado de Valores*, año LV, n. 1, Nafin, México, enero de 1995.

importante de su actuación se realiza en conjunto con los bancos comerciales y otros intermediarios financieros como las instituciones de factoraje y de arrendamiento.

Actualmente Nafin promueve el surgimiento de uniones de crédito y trabaja en el mercado bursátil con las casas de bolsa, alentando la formación de sociedades de inversión para la pequeña empresa. De esta manera, en la operación de los diversos programas de apoyo financiero cobra relevancia la intervención de intermediarios financieros distintos al banco de fomento.<sup>49</sup>

### *Estrategia promocional*

En el ámbito promocional Nafin realiza esfuerzos de concertación entre los diversos estratos con el objeto de crear un ambiente propicio para la articulación de cadenas productivas y redes inter - empresariales.

### *Servicios y programas*

#### *Servicios promocionales*

En su vertiente promocional, Nafin tiene por objetivo brindar servicios orientados a:

- La organización de los agentes productivos, mediante el impulso a la formación de uniones de crédito ante la existencia de un segmento de la micro y pequeña empresa que no puede ser atendido por la banca comercial.
- La diversificación de intermediarios financieros privados, incorporando a los programas de descuento de Nafin un mayor número de uniones de crédito, entidades de fomento, arrendadoras financieras y empresas de factoraje, además de los bancos comerciales que hasta ahora canalizan la mayor parte del descuento para el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.
- En el mercado de capitales, Nafin promueve la creación de Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS), cuyo objetivo es conjuntar capitales de diferentes localidades para estimular la inversión en proyectos regionales. Estos constituyen un elemento de apoyo para la política de desarrollo de los gobiernos estatales en tanto significan puntos de atracción de capitales.
- La formación de despachos de servicios profesionales que promocionan fondos de inversión.

---

<sup>49</sup> Nacional Financiera, *El papel de la banca de desarrollo en el contexto de liberalización financiera: el caso México*, Biblioteca Nafin, México, 1994, p. 97.

- El desarrollo de esquemas de concertación entre grandes compradores de productos (básicamente cadenas de tiendas), micro y pequeñas empresas que las abastecen y un conjunto de intermediarios financieros privados, como bancos comerciales y empresas de factoraje.

*Programas de Nafin que ofrecen servicios promocionales*

Programa	Servicios promocionales que ofrece
Programa de Desarrollo de Proveedores	Promoción de alianzas estratégicas.

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999.

*Servicios de asesoría*

La asesoría, asistencia técnica y capacitación que brinda Nafin comprende los siguientes aspectos:

- La formación de despachos de servicios profesionales que brindan capacitación industrial en materia tecnológica y ambiental.
- Asesoría financiera para operaciones de comercio exterior.
- La capacitación al empresario en las alternativas de alianzas estratégicas con empresas extranjeras, desde la identificación de posibles socios hasta la formalización de los convenios correspondientes.
- La instrucción sobre los elementos necesarios para la integración de un expediente crediticio y los requerimientos legales y operativos exigidos por los intermediarios financieros.
- Asesoría especializada para la colocación de valores (valuaciones de las empresas, diseño de ofertas públicas, etc.), y apoyo en el proceso de las autorizaciones correspondientes.

Los programas de Nafin que incluyen éstos servicios son:

*Programas de Nafin que ofrecen servicios asistenciales*

Capacitación empresarial	
Proceso de Mejoramiento Continuo - Calidad Total (NAFIN - ITESM)	Da a conocer a los empresarios la tecnología de calidad total para elevar la competitividad de sus empresas, mediante la implantación de un proceso de mejoramiento continuo, que cubra la planeación del proceso, su consolidación y el desarrollo del capital humano.
Programa de Asesores Empresariales	Proporciona asesoría y orientación en la gestión crediticia a las empresas asociadas en diversas cámaras o asociaciones empresariales operando en diversas áreas de la industria, el comercio y los servicios.

Asistencia técnica empresarial	
Programa de Desarrollo de Proveedores	Proporciona capacitación y asistencia técnica, a las micro, pequeñas y medianas empresas susceptibles de formar parte de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas.
Programa de Certificación de la Calidad.	Su propósito es sensibilizar y capacitar al empresario en lo que se refiere a sistemas de aseguramiento de calidad y al contenido y requisitos de la familia de normas ISO 9000, QS 9000 y HACCP, a través de actividades de difusión y asistencia técnica que resalten los beneficios que trae consigo implantar dicho sistema en la empresa, facilitando además los apoyos financieros y técnicos necesarios para obtener la certificación.
Programa de Productividad y Competitividad COMPITE	Nacional Financiera promueve el Programa COMPITE, el cual tiene por objeto elevar la productividad de las empresas, especialmente las manufactureras, con acciones de bajo costo e impacto inmediato.
Diagnóstico Empresarial	Tiene como objetivo identificar la problemática y requerimientos técnicos, administrativos, económicos y financieros de la empresa; además, permite formular soluciones de acuerdo con sus necesidades específicas, mejorando así su productividad y competitividad.
Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente	Está encaminado a apoyar a las empresas pequeñas y medianas con servicios de capacitación y asistencia técnica que les permita prevenir o controlar sus emisiones contaminantes, identificando oportunidades económicamente viables para mejorar el medio ambiente, intensificar el empleo de tecnologías más limpias, la implantación de sistemas de ISO 14000, y la integración de proyectos ambientales y su vinculación con las fuentes de financiamiento, así como lograr la formación y certificación de expertos ambientales.
Programa de Infraestructura Industrial	Apoyar a los promotores y desarrolladores en la elaboración de estudios y proyectos para la creación de parques industriales viables, modernos, eficientes, atractivos y competitivos.
Asistencia Técnica Directa	Proporciona información tecnológica y ubicación de expertos e instructores para la modernización de las empresas micro, pequeñas y medianas, pertenecientes a la Red Nafin.
Formación de consultores	
Programa de Formación de Consultores	Tiene por objetivo desarrollar las habilidades y conocimientos necesarios en la formación de consultores que proporcionen asistencia técnica a micro, pequeñas y medianas empresas.

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Catálogo de productos y servicios 1999*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Cooperación financiera para el mejoramiento del medio ambiente*, Nafin / Unión Europea, México, 1999.

### Servicios financieros

Nafin ofrece los siguientes servicios financieros:

- Tarjeta empresarial. Actúa como fondo revolvente de ágil acceso y sencillo manejo administrativo.

- Fondos y convenios de coinversión (fideicomisos entre Nafin y bancos del exterior). Buscan ampliar las opciones con que cuenta el empresario nacional en materia de cooperación industrial, asistencia técnica y coinversiones, para lo cual pueden participar hasta con un 33% del capital social de proyectos conjuntos que desarrollen empresarios mexicanos y extranjeros.
- Créditos de primer piso. Nafin otorga créditos en forma directa a empresas pequeñas, medianas y grandes productoras de bienes y servicios de las actividades industriales consideradas prioritarias, de cualquier sector que contribuyan a la generación de empleos y/o al fortalecimiento del sector externo, para la importación de maquinaria y equipo, y la modernización de sus procesos. También están dirigidos a empresas proveedoras de entidades del sector público que cuenten con contratos de abastecimiento, que propicien esquemas de desarrollo de proveedores y favorezcan la articulación de cadenas productivas nacionales, que lleven a cabo proyectos de mejoramiento ambiental, así como a proveedoras de la industria maquiladora y desarrolladoras de parques y naves industriales. El plazo del financiamiento se determina en función de las características del proyecto y puede ser hasta por veinte años, incluyendo un periodo de gracia de tres años. El monto de financiamiento se determina en función del flujo y requerimientos de cada proyecto. La tasa para moneda extranjera es la LIBOR y para moneda nacional es la TIE.
- Créditos de segundo piso. Financiamiento dirigido a proyectos viables de las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores industrial y servicios, que sean proveedoras directas de: la industria, comercio y servicios; de las empresas asociadas a una empresa integradora; y grandes empresas industriales que favorezcan la articulación de cadenas productivas y el desarrollo de proveedores. Las empresas podrán tener acceso al crédito por medio de la Red de Intermediación Financiera, conformada por bancos coerciales, uniones de crédito, empresas de factoraje, fideicomisos AAA, arrendadoras financieras, entidades de fomento y sociedades financieras de objeto limitado, que estén habilitados por Nafin para la operación de sus recursos. El apoyo puede ser otorgado en moneda nacional o extranjera, a la tasa de interés de referencia TIE o Libor, más el margen de intermediación financiera establecido por el intermediario, a plazos de hasta veinte años, incluyendo el periodo de gracia. Los montos máximos de endeudamiento están en función del tamaño de la empresa. Los recursos deberán ser destinados a capital de trabajo, activos fijos, infraestructura industrial, mejoramiento del medio ambiente, reestructuración de pasivos, desarrollo tecnológico, contratación de asesorías, tratamiento de aguas para uso residual, cogeneración eléctrica y cuasicapital.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Los recursos destinados a activos no deben dedicarse a la adquisición de terrenos.

- **Líneas globales de crédito.** Por medio de éstas, el empresario mexicano obtiene financiamiento a mediano y largo plazo, con tasas de interés preferenciales para la importación de bienes y servicios conexos del exterior. Entre sus ventajas se encuentran: el pago automático al proveedor en el exterior, financiamiento a mediano y largo plazo desde dos hasta diez años, mayor capacidad de negociación del empresario para seleccionar al proveedor que le proporcione ventajas en términos de precio, calidad, garantías y plazo de entrega.
- **Financiamiento a corto plazo para comercio exterior.** Por medio de este apoyo el empresario mexicano obtiene financiamiento para la pre-exportación, exportación e importación de materias primas, insumos, refacciones productos agropecuarios, maquinaria y equipo, en condiciones preferenciales de tasas de interés y de plazo (90, 180 y 360 días).
- **Cartas de crédito.** Por medio de estos instrumentos se da apoyo a las empresas en sus operaciones de compra de bienes y servicios en el extranjero y en territorio nacional.
- **Garantías.** Existen tres tipos de garantía ofrecidas por Nafin: garantías sobre crédito, destinadas a empresas de cualquier sector que requieran invertir en activos fijos y capital de trabajo, o en proyectos de desarrollo tecnológico y de mejoramiento del medio ambiente; garantías automáticas, cuyo monto máximo a garantizar será por el equivalente en moneda nacional o en dólares estadounidenses a 3.26 millones de UDIS; y finalmente, garantías selectivas, aplicadas en operaciones cuyo monto rebase el equivalente en moneda nacional de 3.26 millones de UDIS. La garantía que cubre Nafin es hasta por el 70% del total de la operación solo para activos fijos. Para capital de trabajo es hasta por el 50% excepto en el caso de proyectos de desarrollo tecnológico y mejoramiento ambiental, en donde la garantía de Nafin puede ser hasta del 80%, dependiendo del tamaño de la empresa. Nafin cobrará como contraprestación por el otorgamiento de su garantía, una comisión anual sobre el saldo insoluto de la parte garantizada del crédito.
- **Aportación directa al capital de riesgo.** Nafin apoya directamente con capital de riesgo en forma selectiva, minoritaria y temporal, proyectos de empresas pequeñas y medianas, principalmente del sector manufacturero con alto potencial de exportación mediante la suscripción de acciones hasta por el 25 % del capital social de la empresa, por un plazo de hasta siete años. Adicionalmente, a través del Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio (FAMI) otorga aportaciones de capital a empresas medianas, con el propósito de fortalecer su estructura y promover su colocación en el mercado durante un plazo no mayor de tres años.

- Aportación directa al capital de riesgo. Nafin apoya indirectamente con capital de riesgo en forma selectiva, minoritaria y temporal, proyectos de empresas pequeñas y medianas, principalmente del sector manufacturero con alto potencial de exportación a través de:
  - Su participación con capital de riesgo en diversas SINCAS nacionales y regionales, invirtiendo temporalmente a través de estas sociedades en el capital social de empresas pequeñas y medianas con el objeto de fortalecer su estructura financiera e impulsar su crecimiento mediante asistencia técnica, administrativa y financiera, y posibilitarlas para su colocación en el mercado de valores.
  - La promoción de fondos multinacionales, con el fin promover la participación de inversionistas extranjeros en empresas mexicanas pequeñas y medianas, de nueva creación o que se encuentren en etapa de expansión.<sup>51</sup>
  - El Eurocentro de Cooperación Empresarial Nafin - México, organización que ofrece a la comunidad empresarial del país servicios de encuentros empresariales sectoriales, ferias especializadas y misiones empresariales, identificación de contrapartes en Europa, asesoría en la formulación de proyectos de cooperación, seguimiento individualizado de los proyectos, orientación y acceso a financiamientos de capital y crédito en materia de alianzas estratégicas y coinversiones, y finalmente, consultoría sobre la capacidad de internacionalización de las empresas.
  - Su participación en el Convenio de Cooperación Financiera con la Unión Europea para operar el Programa European Community Investment Partners (ECIP) cuyo objetivo es apoyar a empresas mexicanas y europeas que tengan interés en desarrollar proyectos conjuntos de inversión, y a las cámaras y asociaciones empresariales que tengan como propósito identificar oportunidades de inversión para sus miembros, a través de la realización de encuentros empresariales bajo las siguientes modalidades: identificación de proyectos y socios potenciales, acciones previas a la coinversión (estudios de viabilidad y plantas piloto), desarrollo de recursos humanos de empresas en coinversión, y aportación de capital accionario para la creación o modernización de empresas conjuntas.
  - La creación de alianzas estratégicas internacionales entre empresas mexicanas y del exterior, como medio para incrementar la competitividad de las empresas establecidas en el país, mediante operaciones de coinversión, subcontratación, licencias de fabricación, alianzas comerciales entre productores, servicios de asesoría e información, recursos financieros,

---

<sup>51</sup> Tanto en forma directa como a través de SINCAS o Fondos Multinacionales, Nafin puede participar hasta con el 25% del capital de las empresas, por un periodo no mayor a cinco años.

servicios de ingeniería financiera, servicios de tesorería y servicios fiduciarios.

Los programas de Nafin que comprenden servicios financieros son:

*Programas de Nafin que ofrecen servicios financieros*

Programa	Servicios financieros que ofrece el programa
<p>Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME)</p>	<p>Acuerdo concertado entre el gobierno federal, Nafin, e intermediarios financieros no bancarios para apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, ofreciéndoles alternativas para el pago y reestructuración de sus adeudos, y nuevos recursos para impulsar sus actividades productivas.</p> <p>Mediante este programa se otorgan apoyos financieros orientados a la creación, fortalecimiento, consolidación y crecimiento de las empresas y uniones de crédito.</p> <p>Los apoyos se otorgan en función de su localización geográfica, con créditos de habilitación, avío, refaccionario o hipotecario, con plazos que van desde doce años y plazos de gracia de seis meses en adelante.</p>
<p>Programa Unico de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN)</p>	<p>Los apoyos otorgados mediante este programa se dirigen a la creación y ampliación de la capacidad instalada, reubicación, inversiones en capital de trabajo permanente, maquinaria y equipo, nuevas tecnologías y esquemas de cuasicapital de las empresas. Las empresas grandes sólo son atendidas mediante esquemas de apoyo que no impliquen la canalización de recursos de Nafin y que coadyuven a ampliar y fortalecer el mercado de valores mexicano.</p> <p>Son sujetos de descuento crediticio las empresas industriales que lleven a cabo procesos de modernización para aumentar su capacidad de competencia, así como los inversionistas que aporten capital para financiar el proceso de modernización de sus empresas.</p>
<p>Programa de Estudios y Asesorías</p>	<p>Creado para financiar estudios de preinversión con firmas de ingeniería y consultoría, así como para la contratación de servicios y asesorías especializada.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos estatales y municipales, así como las personas físicas y las empresas constituidas bajo legislación mexicana.</p>
<p>Programa de Infraestructura Industrial</p>	<p>Diseñado para financiar la reubicación de plantas, la creación de parques y ciudades industriales o el mejoramiento de los existentes y la instalación de la infraestructura que requiera la desconcentración de cadenas productivas en el país.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos de los estados y municipios, las personas físicas y las empresas industriales constituidas bajo la legislación mexicana, así como los inversionistas que canalicen recursos a través de la aportación accionaria para financiar inversiones de sus empresas.</p>

<p>Programa de Desarrollo Tecnológico</p>	<p>Permite financiar proyectos de investigación, desarrollo y mejoramiento de procedimientos para la fabricación de productos industriales, así como la transferencia, comercialización y utilización de tecnología.</p> <p>Además del apoyo vía descuentos, este programa es el principal beneficiario del esquema de garantías Nafin, que facilita el acceso al financiamiento, a proyectos técnicamente viables, rentables y de gran impacto económico, pero con garantías insuficientes o de alto riesgo para la banca, mediante el otorgamiento de garantías selectivas complementarias. Ofrece garantías de créditos descontados a favor de los intermediarios que las soliciten y garantías sobre títulos de crédito bursátiles que emitan las empresas a favor de los tenedores.</p> <p>Son sujetos de descuento las empresas, institutos y firmas de ingeniería nacionales, sin distinción de tamaño o actividad. Se descuentan créditos a las entidades de banca y crédito y/o a las personas físicas o morales por el importe total que inviertan en el capital de las empresas.</p>
<p>Programa de Desarrollo a Proveedores</p>	<p>Diseñado para promover la creación y fortalecimiento de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas otorgando financiamiento, a las micro, pequeñas y medianas empresas que integran su cadena productiva.</p> <p>La operación del programa se apoya en el diseño de esquemas específicos de atención (trajes a la medida) incorporando los servicios financieros siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones de crédito de segundo piso.</li> <li>• Garantías.</li> <li>• Operaciones de factoraje.</li> <li>• Constitución de fideicomisos AAA.</li> </ul>
<p>Esquema de Financiamiento para el Desarrollo de Proveedores del Sector Público</p>	<p>Diseñado para financiar en primer y segundo pisos el capital de trabajo de las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras; proveedoras de bienes y servicios que requieren las entidades u organismos del sector público que hayan suscrito el convenio correspondiente.</p>
<p>Programa de Financiamiento a la Asistencia Técnica para la Modernización Empresarial del Sector Privado PROMESP</p>	<p>Su objetivo es financiar los servicios de asistencia técnica que las empresas requieren para elevar su competitividad, incorporar nuevas tecnologías y diseñar esquemas para mejorar la productividad y reducir la contaminación ambiental.</p>
<p>Programa de Mejoramiento del Ambiente</p>	<p>Diseñado para estimular la fabricación y el uso de equipos anticontaminantes para que las empresas cumplan con la normatividad en materia de control de contaminantes y optimicen su consumo de agua y energéticos.</p> <p>Son sujetos de apoyo las personas físicas, las empresas industriales que efectúan inversiones para promover y proporcionar respaldo financiero para el mejoramiento del medio ambiente y racionalización del consumo de agua y energía y los gobiernos de estados y municipios.</p>

Acuerdo de Cooperación Financiera NAFIN – UE para el Mejoramiento del Medio Ambiente	<p>Mediante este programa se otorgan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos libres de intereses a empresas de la Unión Europea y mexicanas interesadas en realizar coinversiones y proyectos de infraestructura privada, financiando hasta el 50% de los costos elegibles de estudios de factibilidad, plantas piloto y fabricación de prototipos.</li> <li>• Aportación accionaria o préstamos al capital social de empresas conjuntas creadas por socios de la Unión Europea y mexicanos, financiando las necesidades de capital, acuerdos de licencia y transferencia de tecnología. El socio europeo debe participar al menos con 10% del capital social. La cantidad disponible puede ser de hasta el 20% del capital social.</li> <li>• Préstamos libres de intereses para empresas grandes y subvención para empresas pequeñas y medianas. Dirigido a empresas en coinversión, financiando hasta el 50% de los costos elegibles en la formación de cuadros técnicos y gerenciales de la empresa conjunta</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Catálogo de productos y servicios 1999*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Nafin, México, 1996. Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Cooperación financiera para el mejoramiento del medio ambiente*, Nafin / Unión Europea, México, 1999.

### *Servicios de tesorería*

Nafin, a través de su Dirección de Tesorería, realiza actividades de captación de recursos, desarrollo de esquemas de financiamiento corporativo y público, desarrollo de mercados, y de estructuración y operación de instrumentos de mercado de dinero y de capitales. Para cumplir con estos objetivos ofrece los siguientes productos y servicios:

- **Servicios fiduciarios.** Algunas de las soluciones fiduciarias que Nafin instrumenta son: el establecimiento de asociaciones para realizar fines comunes, el establecimiento de medios para el manejo de tesorerías, la instrumentación y administración de garantías, la administración de inversiones (fondos), la representación de derechos, emisiones de deuda como instrumento de fondeo, y la ejecución de mandatos y comisiones. En forma complementaria Nafin, a través de su fiduciaria, atiende y resuelve las necesidades de los empresarios nacionales, relacionadas con servicios de valuación técnica profesional (registro pericial) y diagnóstico de bienes y/o derechos, sobre activos industriales e inmobiliarios.
- **Finanzas corporativas.** Nafin brinda asesoría en financiamiento corporativo, estructuración financiera a largo plazo, valuaciones e ingeniería financiera.

- Mercado de dinero. Nafin ofrece papeles de alta bursatilidad, fácilmente reportables en coordinación con los diferentes participantes del mercado (casas de bolsa, bancos, clientes, sociedades de inversión, etc.).<sup>52</sup>
- Derivados. El banco realiza operaciones de productos derivados en bolsas establecidas (CME-Chicago Mercantile Exchange y Bolsa Mexicana de Derivados), así como en mercados over the counter.<sup>53</sup>
- Custodia y administración de títulos. Nafin ofrece servicios de custodia y administración de títulos de emisiones gubernamentales, así como algunas emisiones de empresas mexicanas.
- Subastas de dólares de mediano y largo plazos. Este esquema permite otorgar recursos a los bancos para apoyar operaciones de comercio exterior. Son sujetos de apoyo las empresas mexicanas del sector privado, siempre y cuando las empresas sean generadoras netas de divisas o coticen sus productos a precios internacionales, excepto aquellas que tengan acceso a los mercados de capital de largo plazo. La tasa de financiamiento es la LIBOR a tres meses en plazos de uno a diez años. El margen de intermediación se determina entre el intermediario financiero y el acreditado, de acuerdo a las características del proyecto. Se podrá financiar hasta el 100% de los créditos para activos fijos, capital de trabajo, mejoramiento ambiental, creación y desarrollo de infraestructura industrial y desarrollo tecnológico.

### **Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras)**

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras) fue creado en febrero de 1933, bajo la denominación de Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S. A. Banobras tiene por objetivo constituirse en el instrumento que apoya financieramente y asesora en materia de asistencia técnica a los diferentes niveles de gobierno y entidades públicas paraestatales y paramunicipales en materia

---

<sup>52</sup> Nafin ofrece los siguientes valores: aceptaciones bancarias (AB' s Nafin), que son instrumentos a corto, mediano y largo plazo, emitidos a descuento de acuerdo con las condiciones del mercado en el momento de su emisión, cuya adquisición no es restringida; Bonos de Desarrollo Nafin (NAFIDES), los cuales pagan intereses cada 91 días a la tasa que resulte mayor entre TIE y CETES; Bonos Bancarios de Desarrollo Referenciados a TIE (NAFTIE), los cuales se emitieron de 1.5 a 3 años con corte de cupón cada 7 y 28 días respectivamente, y que pagan intereses sobre su valor nominal (\$10,000) a la tasa anual de TIE a 28 días; y finalmente, Nafreal, cuyo valor nominal se ajusta de acuerdo a la inflación y paga intereses semestralmente.

<sup>53</sup> Entre los productos que Nafin negocia se encuentran los futuros de divisas, forwards de dólar, forwards de tasas de interés, forwards de índices, swaps y opciones.

de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, así como a las actividades del ramo de la construcción. De esta forma, es promotor de la descentralización territorial, fortaleciendo la infraestructura urbana y de servicio en las regiones prioritarias para el reordenamiento urbano y territorial.

Son sujetos de apoyo del banco: el gobierno federal y sus entidades, organismos y empresas; los gobiernos federal, estatales y municipales, así como sus organismos y empresas paracatales y paramunicipales; y el sector privado, bajo programas especiales promovidos por los gobiernos o proyectos derivados de una concesión, permiso o contrato otorgados por una instancia gubernamental.

Banobras obtiene recursos de fuentes externas destacando los provenientes de organismos multilaterales, como el BID y el BIRF. Estos recursos son utilizados principalmente para apoyar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, vialidad y transporte y residuos sólidos. También son importantes las líneas que se establecen con los Eximbanks de diversos países, las cuales son utilizadas principalmente para financiar los componentes de importación de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, como la estación de bomberos de Toluca, el tren ligero de Guadalajara o el Metro de la Ciudad de México. Otra fuente externa relevante, con fondeo de muy largo plazo y tasas singularmente bajas, ha sido la agencia de desarrollo del Japón, OECF, con la cual se apoyan grandes inversiones como las de saneamiento de aguas en Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Distrito Federal.

Por lo que respecta al financiamiento interno, Banobras es un participante importante en el mercado financiero mexicano a través de la emisión de pagarés y bonos bancarios de desarrollo. Asimismo, destaca en el fondeo de los créditos de Banobras la participación de su propio capital.

### *Estrategia como agente financiero del gobierno federal*

En sus operaciones de intermediación financiera, Banobras actúa por cuenta propia o como agente del gobierno federal. En el primer caso, el banco asume el riesgo de las operaciones y en el segundo, es el gobierno federal quien lo hace.

Las operaciones por cuenta propia son promovidas por la institución. Las de agente financiero, en la mayoría de los casos, derivan de una promoción directa del gobierno federal.

La mayor parte del costo de estructura del banco está vinculado a las operaciones por cuenta propia, aunque las de agente financiero también implican esfuerzos y costos, sobre todo en el armado y la contratación del fondeo.

### ***Estrategia financiera***

Por su naturaleza Banobras ha operado desde su fundación como banco de primer piso, no obstante, existen programas cuyas características hacen necesaria su operación como banco de segundo piso. Este es el caso del programa crediticio para el equipamiento del transporte urbano de pasajeros, en el cual financia a las empresas privadas concesionarias o permisionarias del transporte a través de la banca comercial. Los montos destinados al desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos son cuantiosos y los plazos de maduración de los proyectos involucrados largos.

Recientemente Banobras ha promovido operaciones de co-financiamiento y garantías con diversos intermediarios para apoyar proyectos específicos de inversión. Este tipo de operaciones cobra mayor relevancia en los proyectos en los cuales participa el sector privado, ya que se produce una distribución de riesgos más apropiada.

Con relación al financiamiento tradicional a estados y municipios y a organismos operadores de programas de garantías y al financiamiento de segundo piso, éstos aumentarán en la medida que no impliquen un costo financiero mayor para el acreditado.

Desde hace varios años, Banobras no otorga créditos con tasas de interés subsidiadas, aplicando las tasas activas más bajas posibles, siempre y cuando éstas cubran el costo de fondeo más el diferencial de intermediación necesario. Solamente en el caso de sus programas de asistencia técnica, Banobras asume con sus propios recursos parte de los costos inherentes.

Banobras puede ampliar su capacidad para colocar programas crediticios a través de los mecanismos de mezcla de recursos fiscales y bancarios, aplicados en coordinación con diversas instancias gubernamentales. En la medida en la cual los recursos fiscales son escasos, los programas de mezcla de recursos son muy útiles para las instancias gubernamentales, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal, ya que les permiten ampliar su capacidad presupuestal. Estos programas estructurados directamente con los estados y municipios se pueden establecer en las áreas de agua potable, drenaje y saneamiento; recolección y confinamiento de residuos sólidos; reservas territoriales e infraestructura urbana para vivienda; equipamiento escolar y hospitalario; registros civiles y registros públicos de la propiedad; alumbrado municipal; generación y evaluación de proyectos; desarrollo de administradores municipales; y, fortalecimiento de catastros.

### ***Servicios y programas***

Para el cumplimiento de sus objetivos, Banobras ha estructurado su quehacer crediticio en siete programas:

- Agua potable, alcantarillado y saneamiento. Cubre los rezagos existentes y atiende la demanda de la población en la materia. Asimismo, establece condiciones que mejoran la prestación de los servicios.
- Infraestructura básica. Atiende todos aquellos aspectos relacionados con la construcción, modernización, rehabilitación y mantenimiento de obras de infraestructura carretera, ferroviaria y de puertos aéreos y marítimos, así como obras relativas a las telecomunicaciones
- Infraestructura y equipamiento. Promueve y financia la construcción, mejoramiento o ampliación de obras de infraestructura consideradas en los procesos de urbanización. Con tal fin se atienden proyectos de pavimentación, guarniciones, banquetas y electrificación, además de la construcción, ampliación y remodelación de instalaciones que mejoran las condiciones de salud y seguridad pública, así como la prestación de otros servicios públicos vinculados con el bienestar de la comunidad, principalmente lo relacionado con el comercio y abasto; asimismo, impulsa la adquisición de mobiliario, equipo y/o maquinaria para mejorar la operación de servicios municipales.
- Vivienda y desarrollos urbanos. Apoya la urbanización y la edificación de vivienda que llevan a cabo los gobiernos federal, estatales y municipales, organismos públicos, paraestatales y paramunicipales dedicados al desarrollo habitacional, así como la construcción de obras de habilitación primaria y secundaria, y la creación de infraestructura para nuevos desarrollos urbanos.
- Vialidad y transporte. Coadyuva al desarrollo ordenado del transporte, acorde con el crecimiento de las ciudades, mediante el financiamiento para la construcción y mejoramiento de las vialidades y la modernización operativa del transporte colectivo, así como de las unidades de transporte de pasajeros y de carga.
- Fortalecimiento estatal y municipal. Impulsa el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en los ámbitos financiero, administrativo y operativo, particularmente en cuanto a la administración de ingresos, recursos, formulación y evaluación de proyectos de obra pública, control del gasto, formación de administradores municipales y modernización de sistemas catastrales y registrales.
- Proyectos diversos. Propicia la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, coadyuva a elevar el nivel de educación de la población y brinda otros apoyos para el desarrollo de todos los sectores de atención del banco.

Los recursos utilizados para la operación de estos programas se clasifican en:

- Propios. Aquellos que provienen de la recuperación de capital e intereses de créditos concedidos, las líneas de crédito otorgadas por el Banco de México y las emisiones de deuda que Banobras realiza.
- Externos. Recursos que el banco contrata con entidades financieras internacionales en su calidad de agente financiero del gobierno federal, gobierno federal, gobierno del Distrito Federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y sectores social y privado (concesionarios de servicios públicos).

### *Servicios financieros*

- Línea de crédito para proyectos de agua potable, alcantarillado y saneamiento con la participación de los sectores privado y social. Este servicio tiene por objetivo propiciar una mayor participación de los sectores privado y social en la construcción, rehabilitación, conservación, ampliación y operación de sistemas integrales de agua potable y alcantarillado o alguno de sus componentes, así como de plantas de tratamiento de aguas residuales. El financiamiento para esta línea de crédito puede darse mediante una mezcla de recursos crediticios y recursos privados; a ellos también pudieran adicionarse recursos fiscales cuando se dé la participación conjunta del sector privado y del sector público. Son sujetos de crédito concesionarios o prestadores del servicio.
- Línea de crédito contingente y revolvente. Esta línea está destinada al apoyo de los gobiernos estatales y municipales en la contratación de servicios con los sectores privado y social, relacionados con la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales y de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como con la ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento urbanos susceptibles de privatización, que tengan como fuente de pago sus ingresos o los de los organismos operadores. Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras. Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales, y organismos operadores de servicios.
- Líneas de crédito en infraestructura básica. Esta línea de crédito tiene por objetivo financiar la construcción, ampliación, mantenimiento y rehabilitación de obras de infraestructura carretera, portuaria, aérea, marítima, telecomunicaciones, ferrocarriles y su correspondiente equipamiento, así como apoyar el refinanciamiento de aquellos que se encuentran en operación y que cuentan con su propia fuente de pago. Los créditos se otorgan con recursos propios del banco y/o crédito por aval en función de las características del proyecto, de las condiciones imperantes en el mercado y del programa financiero

de Banobras. Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, Administraciones Portuarias Integrales (API's) y concesionarios del servicio.

- Línea de crédito para vivienda y desarrollos urbanos. A través de este servicio, Banobras otorga financiamiento para la urbanización, construcción y adquisición de vivienda de diversos tipos y para apoyar el mejoramiento de vivienda mediante la autoconstrucción de unidades mínimas, su ampliación, mejor distribución y terminación, así como la elaboración de estudios y proyectos para nuevos conjuntos habitacionales. Los fondos para tal efecto se componen de recursos crediticios del banco, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales y aportaciones del organismo público dedicado al desarrollo habitacional. Estos se destinan a estudios de factibilidad económica, financiera y técnica, proyectos para la urbanización y edificación de vivienda popular y de interés social, adquisición y mejoramiento de vivienda. Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, fideicomisos, organismos públicos federales, organismos e institutos estatales de vivienda, y agentes privados acreditados por éstas últimas entidades.

*Programas de financiamiento de Banobras en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento*

Programa	Características
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	<p>Banobras otorga financiamiento a proyectos que cubran los rezagos existentes en esta materia, mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.</p> <p>El financiamiento para este programa puede darse con recursos del banco exclusivamente, o a través de una mezcla de recursos crediticios, fiscales (federales, estatales y/o municipales) y/o internos. La realización de las obras y/o acciones antes referidas se financian mediante el esquema de mezcla de recursos, con excepción del drenaje pluvial y la garantía de pago a plantas concesionadas a particulares (sectores público y/o privado), cuyos créditos se otorgan con recursos propios del banco.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales, organismos operadores de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, concesionarios y prestadores del servicio.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

*Programas de financiamiento en materia de infraestructura básica*

Programas	Características
Infraestructura Básica	<p>Los recursos de este programa se destinan a la construcción, ampliación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de carreteras, puertos aéreos, telecomunicaciones, puentes, puertos marítimos, ferrocarriles y libramiento.</p> <p>Son sujetos de crédito, los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, Administraciones Portuarias Integrales (API's) y concesionarios del servicio.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

*Programas de financiamiento en materia de infraestructura y equipamiento urbano*

Programa	Características
Urbanización	<p>A través de este programa Banobras otorga financiamiento para la construcción, mejoramiento o ampliación de obras de infraestructura consideradas en los procesos de urbanización, a fin de elevar la calidad de vida de la población, incrementar las condiciones de salubridad y coadyuvar al mejoramiento del entorno.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios del banco y se destinan a la introducción, ampliación y/o construcción de pavimentación, guarniciones y banquetas, y redes de gas doméstico y telefónicas.</p> <p>Adicionalmente, como apoyos complementarios a este programa, se ponen a disposición líneas de crédito para contratar los siguientes servicios: estudios de preinversión en proyectos de electrificación y alumbrado público, y asistencia técnica en proyectos de ahorro y uso eficiente de energía eléctrica.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como las entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Pavimentación, Guarniciones y Banquetas	<p>Tiene por objetivo financiar obras de construcción, ampliación y mejoramiento de guarniciones y banquetas en localidades que cuenten con sistemas de agua potable y alcantarillado en buen estado, certificado por el organismo operador.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Electrificación y Alumbrado Público	<p>Tiene por objetivo financiar obras de construcción, ampliación y/o remodelación de líneas de conducción de energía, instalación de luminarias, posterías, proyectos de cogeneración de energía eléctrica y equipo para medición de alumbrado público.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales y los concesionarios de los servicios de electrificación y alumbrado público.</p>

<p>Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica</p>	<p>A través de este programa Banobras promueve y apoya las obras o acciones a realizar por los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus entidades paraestatales y fideicomisos, en los sistemas de alumbrado público, bombeo de agua y edificios públicos orientados al ahorro y uso eficiente de energía eléctrica, así como la generación de energía eléctrica mediante el autoabastecimiento.</p> <p>Para la realización de sus objetivos, el programa cuenta con el apoyo adicional de la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía (CONAE) y del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), organismos que tienen como principal objetivo promover acciones que induzcan y fomenten el ahorro de este fluido, realizan diagnósticos energéticos en ramas intensivas de consumo, llevan a cabo proyectos demostrativos en empresas altamente consumidoras y brindan asistencia para la formación de comités de ahorro de energía eléctrica, entre otras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
<p>Residuos Sólidos</p>	<p>Este programa tiene por objetivo contribuir a la modernización de los sistemas de aseo urbano, otorgando prioridad a los proyectos de construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura y equipo existentes.</p> <p>El financiamiento de Banobras para este programa puede darse vía recursos crediticios propios, en forma exclusiva, o bien mediante una mezcla de recursos donde convergen la aportación del acreditado, recursos del Banco Mundial (BIRF) y aportaciones del gobierno Federal, a través de contribuciones fiscales federales, estatales y/o municipales.</p> <p>El financiamiento se efectúa en dos modalidades: mediante recursos propios se financia la infraestructura y el equipamiento, así como la contraparte estatal o municipal en el esquema de mezcla de recursos y la garantía de pago (crédito contingente y revolvente) a plantas concesionadas a particulares; en cambio, a través de la mezcla de recursos se apoya la realización de proyectos integrales, que incluyen estudio, infraestructura, equipamiento y las acciones para el fortalecimiento institucional.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y concesionarios del servicio.</p>
<p>Mercados y Otras Instalaciones de Abasto</p>	<p>Tiene por objetivo financiar la construcción, ampliación y remodelación de mercados municipales y unidades comerciales.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales y los concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>
<p>Rastros</p>	<p>Tiene por objetivo financiar la construcción, equipamiento y/o remodelación de las instalaciones para el sacrificio de ganado y aves destinados al consumo humano.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales, municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>

<p>Renovación y Mejoramiento de la Imagen Urbana</p>	<p>Tiene por objetivo financiar la rehabilitación, ampliación y el mejoramiento de zonas representativas para la población, que presentan problemas urbanos, de congestamiento, de uso del suelo, de insuficiencia de infraestructura y de deterioro general. A través de este programa se financian estudios socioeconómicos y de mercado, estudios de imagen urbana, proyectos ejecutivos, arquitectónicos y de infraestructura, y estudios de impacto ambiental, necesarios para la renovación de mobiliario urbano, señalamiento y rehabilitación de edificios y espacios abiertos.</p> <p>El apoyo financiero se otorga con recursos del banco, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales, y aportaciones de los beneficiarios, patronatos, asociaciones, entre otros.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales, fideicomisos, mandatos, asociaciones y patronatos, entre otros grupos organizados en concertación con el sector público.</p>
<p>Equipamiento Municipal</p>	<p>A través de este programa Banobras otorga financiamiento para la adquisición de vehículos, equipo y maquinaria, necesarios para obras públicas, seguridad y servicios municipales, preferentemente nuevos y de procedencia nacional.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios del banco.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales, y los concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>
<p>Línea de Crédito Global para Equipamiento y Obras Públicas de Gobiernos Estatales y Municipales</p>	<p>Tiene por objetivo apoyar a los gobiernos estatales y municipales con financiamiento hasta por el equivalente al 30% del Programa Anual de Inversión de estados o municipios, sin agotar su capacidad de endeudamiento para la realización de obras de pequeña escala, de carácter productivo, que les permita cumplir en tiempo con las metas preestablecidas y con los compromisos de sus planes de desarrollo.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras, con UDIs o con apoyo Foaem.</p> <p>Los recursos de esta línea de crédito se destinan a las obras siguientes: agua potable, alcantarillado, proyectos de saneamiento, fortalecimiento estatal, infraestructura básica, equipamiento urbano, vivienda y desarrollo urbano.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

*Programas de financiamiento en materia de vivienda y desarrollo urbano*

Programa	Características
<p>Infraestructura para Nuevos Desarrollos Urbanos</p>	<p>Tiene por objetivos: impulsar la generación de nuevos desarrollos que propicien un crecimiento ordenado de la población y, en consecuencia, un desarrollo urbano equilibrado; apoyar el crecimiento y administración de reservas territoriales y ecológicas; ofrecer en venta tierra urbanizada a la población a las entidades dedicadas al desarrollo urbano y a los diversos promotores, bajo criterios de rentabilidad de las inversiones; y, apoyar</p>

	<p>técnica y financieramente la adquisición y titulación de suelo y la dotación de servicios en las áreas regularizadas.</p> <p>Para tal efecto, cuenta con recursos crediticios de Banobras, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales y aportaciones de los beneficiarios, fideicomisos y asociaciones, entre otros.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y por último, fideicomisos, mandatos, asociaciones en participación y sociedades, en concertación con el sector público.</p>
Programa de Financiamiento Banobras-Infonavit Línea II	<p>Tiene por objetivo financiar parcialmente, mediante crédito puente o líneas revolventes, la urbanización y edificación de viviendas.</p> <p>Son sujetos de crédito promotores y/o constructores que cuenten con un contrato vigente de promesa de venta de viviendas a derechohabientes del Infonavit.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

*Programas de financiamiento en materia de vialidad y transporte*

Programa	Características
Infraestructura del Transporte	<p>Tiene por objetivo mejorar la calidad y eficiencia de la comunicación interurbana y regional carretera, para disminuir los costos de operación en el transporte de personas y mercancías. El financiamiento y la asistencia técnica de la infraestructura del transporte se atiende a través de las siguientes tres vertientes: apoyo bajo esquemas de mezcla de recursos externos, bancarios, estatales, municipales y de otras fuentes, a zonas urbanas con población mayor de 50 mil habitantes incluyendo las áreas metropolitanas; apoyo con recursos bancarios a las localidades con población menor a 50 mil habitantes; y, apoyo con recursos bancarios a los proyectos de carreteras, libramientos y puentes</p> <p>El tipo de acciones y proyectos que pueden ser financiados son los siguientes: estudios y proyectos ejecutivos; construcción y mantenimiento de vialidades, incluyendo puentes y pasos a desnivel, señalamiento, alumbrado público, semaforización, drenaje pluvial y paisaje urbano; calles y puentes peatonales, mejoramiento de cruceros y señalamiento; construcción de estacionamientos públicos y estacionómetros; construcción de terminales de pasajeros y de carga; equipo, asistencia técnica y capacitación para fortalecimiento institucional; equipo para monitoreo y control de la contaminación; urbanización de calles que incluya pavimentación, en colonias populares y en nuevos desarrollos; y, finalmente construcción y mantenimiento de carreteras, libramientos y puentes.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, y entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Modernización del Servicio Público de Transporte	<p>Tiene por objetivo financiar la adquisición de unidades para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros: urbano, suburbano, interurbano (autobuses, minibuses y taxis) y turístico, y transporte de carga; y para la adquisición, construcción y/o equipamiento de terminales de pasajeros y de</p>

	<p>carga, así como de módulos (oficinas, talleres, encierros, etc.) para el servicio público de transporte.</p> <p>El financiamiento es canalizado principalmente mediante operaciones de segundo piso, en cuyo caso, los intermediarios calificados por Banobras canalizan los recursos y llevan a cabo la gestión crediticia con los prestadores del servicio que cumplan con los requisitos del programa. En aquellos casos en los cuales los gobiernos estatales y/o municipales soliciten apoyo directo para los prestadores del servicio, será posible mediante su intervención como deudores solidarios, en cuyo caso, las participaciones en ingresos federales constituirán la garantía en primera instancia para Banobras. Los concesionarios acreditados deberán respaldar sus obligaciones de pago con garantías propias, quedando éstas subrogadas contractualmente al gobierno estatal y/o municipal.</p> <p>Los recursos para este programa provienen de dos fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos de Banco Mundial. Para financiar la adquisición de autobuses urbanos de pasajeros que operen en las ciudades contempladas en el Programa Federal de las "Cien Ciudades", así como en las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara.</li> <li>• Recursos bancarios. Para financiar en el ámbito nacional: a) toda unidad con la que se preste el servicio público de transporte; b) los seguros de cobertura amplia, multianuales de preferencia, de las unidades financiadas con cualquiera de las diversas fuentes de recursos; y c) los estudios de factibilidad que elaboren empresas de transporte urbano de pasajeros colectivo y empresas de transporte de carga.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

### *Servicios de asistencia técnica*

La asistencia técnica es el conjunto de acciones que de forma integral promueve Banobras, como valor agregado y complemento a sus actividades crediticias, a través de las cuales pretende propiciar cambios estructurales en la gestión gubernamental de estados, municipios, y entidades prestadoras de servicios públicos, necesarios para fortalecer sus acciones de promoción del desarrollo regional.

El servicio de asistencia técnica se orienta a incrementar y mejorar la captación de ingresos, racionalizar el gasto, aumentar el impacto de la inversión pública, modernizar los sistemas de administración de los recursos materiales y humanos, y capacitar y profesionalizar al personal de los gobiernos locales y entidades paraestatales y paramunicipales. En este contexto, la asistencia técnica se proporciona en dos vertientes:

- La asistencia técnica directa considera la elaboración gratuita de diagnósticos generales, mediante los cuales se detecta la problemática administrativa y financiera de las administraciones de los gobiernos locales y se identifican las posibles soluciones a la misma. Asimismo, incluye la elaboración de proyectos integrales, la preparación de términos de referencia para la elaboración de estudios y ejecución de acciones, y el desarrollo de guías metodológicas para formular y evaluar proyectos como un instrumento para la adecuada toma de decisiones.
- La línea de crédito de asistencia técnica financia la elaboración de estudios de fortalecimiento institucional de las diferentes dependencias de la administración pública de los gobiernos locales y la ejecución de acciones que se llevarán a cabo por consultores especializados en la materia.

El financiamiento de este servicio se lleva a cabo con recursos externos, bancarios, y fiscales estatales, y municipales, principalmente.

*Programas de Banobras que ofrecen el servicio de asistencia técnica*

Programa	Servicio de asistencia técnica que ofrece
Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM)	Tiene por objetivos: apoyar la consolidación del proceso de descentralización de México, a través del fortalecimiento de la gestión financiera de los acreditados; y promover la modernización de los servicios locales, financiando proyectos de infraestructura y equipamiento, estudios de preinversión y contratos de prestación de servicios, dentro de los campos de atención de Banobras en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, infraestructura básica, equipamiento urbano, protección al medio ambiente, vialidad y transporte, y fortalecimiento institucional. Para llevar a cabo el programa se utilizan recursos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Son sujetos de apoyo los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y empresas privadas prestadoras de servicios públicos.
Programa de Fomento de Estudios de Preinversión	Tiene por objetivos: inducir la formulación de estudios de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, que garanticen la viabilidad financiera, técnica y social de los proyectos y contribuyan a incrementar la cobertura de atención de los servicios públicos; canalizar recursos para la elaboración de diagnósticos sectoriales en el ámbito de atención del banco en materia de agua potable y alcantarillado, infraestructura básica, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y desarrollos urbanos, vialidad y transporte, y fortalecimiento estatal y municipal. Los recursos utilizados a tal efecto, son principalmente externos y son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como las entidades paraestatales y paramunicipales.

Modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio	Tiene por objetivo dotar de los mecanismos necesarios para que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio mejore sus procesos administrativos con el fin de aumentar la velocidad de respuesta en los trámites que realiza.
Fortalecimiento de la Administración de los Recursos Materiales	Tiene por objetivo dotar a los gobiernos locales de mecanismos e instrumentos necesarios para la correcta planeación, administración y control de las adquisiciones, inventarios, almacenes, patrimonio y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles bajo su custodia.
Apoyo a la Descentralización	Tiene por objetivo fortalecer las dependencias de los gobiernos estatales y municipales responsables de administrar servicios educativos y de salud que el gobierno federal está descentralizando.
Componente de Asistencia Técnica para la agilización de trámites relativos a la construcción de obras de infraestructura y edificación, a través de la instalación de una ventanilla única	<p>Tiene por objetivo agilizar y transparentar los procesos administrativos y jurídicos para la urbanización y edificación de predios en centros de población.</p> <p>Los recursos utilizados con ese fin se destinan a cuatro áreas complementarias entre sí:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legal. Los recursos de esta línea de crédito se destinan a cubrir las fases de elaboración de la propuesta técnico financiera y de ejecución del Programa de Asistencia Técnica. Se financia la elaboración de iniciativas de ley, reglamentos y otros instrumentos normativos que se consideren necesarios.</li> <li>• Administrativa. Se financia la contratación de consultores que desarrollen reingeniería de procesos administrativos, diseño de sistemas administrativos, elaboración de manuales organizacionales, de políticas y procedimientos, así como la adquisición de mobiliario y equipo de oficina.</li> <li>• Operativa. Se financian todas las acciones necesarias para fortalecer la operación de las áreas interesadas.</li> <li>• Tecnológica. Se financia el desarrollo de sistemas conceptuales en materia de informática, adquisición o diseño de software, equipo de cómputo y accesorios. Asimismo, se apoyan financieramente todos los trabajos relacionados con la captura de información para la elaboración de bases de datos, incluyendo padrones de contribuyentes, entre otros.</li> <li>• Capacitación. Se financia la planeación, diseño y realización de cursos de capacitación al personal que colabora en las administraciones locales.</li> <li>• Supervisión. Se financia la contratación de dirección técnica y supervisión para la correcta aplicación de los recursos del financiamiento y la ejecución de acciones.</li> <li>• Infraestructura. Se financian la remodelación y la ampliación de las oficinas, objeto de los programas de fortalecimiento institucional.</li> </ul> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos del Distrito Federal, estatales, municipales y las entidades paraestatales y paramunicipales.</p> <p>El Programa de Asistencia Técnica Banobras - Banco Mundial atiende a las entidades federativas de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. El programa de Asistencia Técnica Banobras - BID atiende a los estados no elegibles por el programa Banobras - Banco Mundial. El Programa de Asistencia Técnica con recursos bancarios atiende a todo el país.</p>

Formación de Servidores Públicos	<p>Tiene por objetivo coadyuvar al esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos proveedores de servicios públicos para impulsar la profesionalización y permanencia del personal que labora en el sector público local, y establecer las bases para la implantación del servicio civil de carrera o facilitar la continuidad de los programas de gobierno, así como la eficiencia en la administración de los recursos.</p> <p>El programa general ha sido concebido para adecuarse, en cuanto a su operación y contenido, a las necesidades y condiciones particulares de cada estado y/o municipio. En este sentido, los programas se podrán diseñar de manera flexible en cuanto a la distribución de los módulos, calendarios y periodos de práctica.</p>
Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas	<p>Tiene por objetivo proporcionar financiamiento para aprovechar las ventajas y compensar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en comunidades y empresas, así como brindar apoyo técnico y asesoría para la identificación y preparación de proyectos.</p> <p>El valor agregado de este programa es la asistencia técnica y el apoyo financiero parcial con recursos a título gratuito para estudios, proyectos, obras y equipamiento.</p> <p>Los recursos financieros se componen de un monto equivalente al 10% del capital liberado por el gobierno del país a favor del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y que constituye el capital de la Ventanilla en el territorio nacional.</p> <p>Los recursos se destinan a proyectos relacionados con los siguientes aspectos: agua potable, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, cogeneración y ahorro de energía, proyectos que ayuden a preservar el medio ambiente y ecosistemas regionales, reconversión industrial en materia ambiental, transporte público operado por gobiernos locales, modernización de catastro y del Registro Público de la Propiedad, y sectores afectados por la entrada en vigor del TLCAN</p> <p>Son sujetos de crédito: las comunidades vinculadas con el Tratado, principalmente en los municipios de la frontera norte, los turísticos, los portuarios, los que presenten disminución de empleo, con alto índice de migración, aquellos en los que se ubiquen empresas maquiladoras de exportación y/o empresas altamente exportadoras, entre otros; organismos paraestatales y paramunicipales y empresas ubicadas en municipios que cumplan con las características que señala el punto anterior.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx).

### *Servicios Institucionales de financiamiento*

Bajo este apartado se incluyen los diversos proyectos que no se asocian con los programas anteriores y que Banobras respalda como agente financiero del gobierno federal. Estos se describen a continuación:

- Fondo de Apoyo de Estados y Municipios (FOAEM). Este fondo tiene el objetivo de asumir los riesgos cambiarios derivados de créditos externos concertados por bancos de desarrollo que participan como agentes financieros, de modo que los recursos captados por ellos, convertidos a moneda nacional o unidades de inversión, se destinen al otorgamiento de apoyos financieros a los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como a sus entidades paraestatales y paramunicipales. Por su naturaleza, FOAEM opera sólo con recursos externos.
- Mesa de dinero. Por medio de este servicio, Banobras ofrece a las tesorerías estatales y municipales, a empresas y organismos paraestatales, a los fondos de las universidades estatales y de pensiones, y a las empresas privadas, una alternativa de inversión de recursos en instrumentos de corto y largo plazos.<sup>54</sup>
- Constitución y administración de fideicomisos. A través de la figura jurídica del fideicomiso, Banobras apoya los planes y programas de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como del Distrito Federal que inciden en las siguientes actividades: desarrollo de las administraciones locales, desarrollo urbano, infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, vivienda y aprovechamiento del suelo urbano, comunicaciones, transportes, y adquisición de inmuebles que requieren las dependencias de la administración pública federal.
- Avalúos. Banobras ofrece variados servicios de avalúo, desde los requeridos para garantías, enajenaciones o adjudicaciones, hasta detallados análisis para determinar el valor de bienes muebles e inmuebles, vinculados con la productividad de una empresa en operación. En este servicio son sujetos de atención los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal, entidades paraestatales y paramunicipales, concesionarios y prestadores de servicios públicos.
- Arrendadora Banobras. Como organización auxiliar de crédito perteneciente a Banobras, la misión de la Arrendadora consiste en apoyar financieramente al Gobierno Federal, a los estados y municipios, y a las empresas cuyas actividades se relacionan con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción. Las fuentes de crédito del arrendamiento financiero provienen de préstamos otorgados por las

---

<sup>54</sup> Los instrumentos con los que negocia Banobras en su mesa de dinero son: instrumentos con riesgo Banobras, entre los que se encuentran los pagarés bonos y los certificados de depósito; instrumentos con riesgo gobierno federal, que comprenden Cetes Bondes, Ajustabonos, y Udibonos; y finalmente, instrumentos con riesgo corporativo, que comprenden pagarés, aceptaciones bancarias, y papel comercial avalado.

instituciones de crédito, de seguros y de fianzas; emisión de deuda específica con garantía de los ingresos del proyecto a financiar, así como de créditos de proveedores. Son sujetos de arrendamiento los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, organismos descentralizados paraestatales y paramunicipales, y concesionarios de servicios públicos

- **Financiamiento de mediano y largo plazo.** Estos financiamientos se destinan a diversas áreas del sector infraestructura y para la provisión de servicios públicos patrocinados por los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, organismos operadores, entidades paraestatales y paramunicipales, así como, agentes del sector privado que apoyen actividades que lleven a cabo los anteriores. Asimismo, ofrecen esquemas en pesos o en UDIS con recursos externos o con recursos propios del banco. Dentro de las áreas beneficiadas se encuentran: proyectos de agua potable, alcantarillado y saneamiento; proyectos de infraestructura del sector comunicaciones y transportes; proyectos de cogeneración de energía eléctrica; proyectos para equipamiento urbano; y, proyectos para tratamiento de residuos industriales y de aguas residuales.
- **Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).** El FINFRA tiene como misión generar infraestructura básica mediante la participación del sector privado en proyectos de alta rentabilidad social, tales como carreteras, puertos, aeropuertos, agua, drenaje y saneamiento, recolección, disposición y reciclaje de basura, etc. La clientela enfocada son inversionistas privados seleccionados mediante concursos de licitación convocados por instituciones u organismos federales, estatales o municipales. El FINFRA participa en el financiamiento de proyectos con capital, no con crédito. Los principales instrumentos de participación en capital son:
  - **Capital subordinado.** Se considera como una aportación a fondo perdido, por lo que no se contempla una rentabilidad financiera sobre dicha inversión, de tal manera que se incentive la participación privada al dar viabilidad financiera a proyectos socialmente rentables. FINFRA puede participar hasta con un 40% de la inversión total del proyecto.
  - **Capital de riesgo.** FINFRA participa con inversionistas privados como un socio más dentro del proyecto mediante la aportación de capital de riesgo. Espera una rentabilidad financiera sobre su inversión en los mismos términos que los inversionistas privados. Puede participar hasta con un 35% de la inversión total del proyecto.
  - **Combinación de capital de riesgo y capital subordinado.** FINFRA puede participar con ambos instrumentos siempre y cuando la suma del capital de riesgo más el capital subordinado no sea mayor al 49% de la inversión total del proyecto.

- Adicionalmente, FINFRA puede gestionar la combinación de ambos instrumentos con créditos de Banobras, siempre y cuando la suma de todos los instrumentos no sea mayor a dos terceras partes de la inversión total del proyecto. La participación del FINFRA se realiza con apego a las disposiciones en las "Reglas de Operación del FINFRA" y la "Guía para la Presentación de Proyectos del FINFRA".
- Servicio de banco agente. Adicionalmente, Banobras participa como banco agente en diversos proyectos de promoción de participación privada. Dentro de las tareas desempeñadas por el banco se encuentran: fungir como coordinador de los asesores designados o contratados por el patrocinador del proyecto; la revisión de la estructura del proyecto; su financiamiento; y la administración del proyecto y el control de fondos.
- Servicios de agencia financiera. La agencia financiera comprende diversas tareas para asegurar la rentabilidad de los proyectos en condiciones competitivas, así como, la recuperación de los fondos en los plazos y términos establecidos. Dentro de los servicios de agencia financiera se encuentran: análisis financiero de los proyectos; asistencia jurídica para revisar el sustento legal del proyecto; la elaboración de términos de referencia de proyectos orientados a determinar la rentabilidad de los mismos, su capacidad de endeudamiento y la estructura financiera adecuada; orientación, elaboración, estructuración y validación de estudios de mercado; análisis de las finanzas de los municipios; asesoría y apoyo financiero a los sectores público y privado para la elaboración de estudios técnico y/o financieros (FINFRA); la elaboración, a solicitud del cliente, de corridas financieras para estimar el comportamiento del crédito fondeado con recursos externos (FOAEM); y finalmente, la participación del banco como agente financiero para la contratación de créditos provenientes de organismos financieros internacionales (BIRF y BID).
- Capacitación para la formulación y evaluación socioeconómica de proyectos. Tiene por objetivo establecer un mecanismo de formación permanente de profesionales de la administración pública federal, estatal y municipal, así como del sector privado, en las técnicas especializadas de la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión. Los cursos se realizan con recursos externos contratados por Banobras. Estos recursos están circunscritos al Programa de Desarrollo Municipal, financiado a través del préstamo celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Son sujetos de beneficio los profesionistas y servidores públicos de los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, profesionistas y empleados de instituciones de educación superior, y profesionistas independientes.

### **Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext)**

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext) fue fundado en 1937 con el propósito de promover y financiar el comercio exterior del país. El banco brinda apoyo integral a empresas exportadoras potenciales para que estructuren sus planes de negocios para el inicio y/o consolidación de su participación en el mercado externo. Concretamente, los sectores que Bancomext apoya son: manufacturas y servicios, agropecuario, silvícola y avícola, minero metalúrgico, maquilador y sus proveedores, turismo generador de divisas, pesquero y empresas de comercio exterior (ECEX).

Para la realización de las tareas anteriores Bancomext cuenta entre sus fuentes de financiamiento tradicionales con recursos del BID, de Eximbanks, del Banco Mundial, de líneas comerciales y de líneas garantizadas. Asimismo, entre sus fuentes no tradicionales de recursos se encuentran las emisiones de papel comercial y Eurobonos, reembolso de importaciones, venta de cartera, y el "empaquetamiento" o "bundling" que consiste en acumular los documentos de varias exportaciones hasta un monto considerable susceptible de colocación privada en el mercado de capitales en Estados Unidos.<sup>55</sup>

### ***Estrategia financiera***

La estrategia financiera del banco se basa en el diagnóstico de las necesidades de las empresas y sectores económicos específicos. Ello permite diseñar programas financieros que conjuntamente con acciones promocionales, brindan un apoyo integral al sector exportador nacional.

Los apoyos financieros se ofrecen a corto, mediano y largo plazos, a la exportación, importación, promoción y consolidación financiera. Dentro del crédito a corto plazo destacan los apoyos a renglones de pre - exportación y ventas de bienes y servicios. Los rubros de mediano y largo plazos incluyen apoyos para la compra de equipo para modernizar instalaciones o llevar a cabo proyectos de inversión en México para instalar o ampliar plantas industriales, todo con el propósito de aumentar la oferta exportable y fortalecer la estructura financiera de las empresas exportadoras.

Los plazos de financiamiento y amortizaciones son acordes al tiempo de participación de las empresas en el comercio exterior, al tipo de apoyo requerido y al

<sup>55</sup> Véase M. López Espinosa, art. cit.

periodo de maduración de los proyectos. El banco respalda diferentes etapas del ciclo productivo de los bienes y servicios de exportación (capital de trabajo, inversión física, importación, fortalecimiento financiero, acciones promocionales y desarrollo tecnológico). Las operaciones básicas del banco se ubican en el redescuento. Bancomext mantiene la posibilidad de otorgar créditos directos en aquellos casos en que su intervención sea necesaria, por ejemplo:

- Para demostrar la viabilidad de los programas de crédito.
- Cuando se trate de grandes proyectos, buscando sindicar operaciones con otras instituciones financieras.
- Cuando se trate de proyectos que, no obstante se demuestre su viabilidad e impacto favorable en el comercio exterior, no sean atendidos por la banca comercial.

### ***Estrategia comercial – promocional***

Bancomext lleva a cabo la promoción de las actividades de los exportadores a través de dos modalidades:

- Promoción global. Esta modalidad comprende acciones e instrumentos de promoción de carácter permanente para satisfacer necesidades de información, asesoría, créditos y garantías.
- Promoción selectiva. Comprende acciones encaminadas a la identificación y desarrollo de la oferta exportable en mercados específicos.

Asimismo, Bancomext cuenta con consejerías comerciales distribuidas en el territorio nacional que buscan mayor difusión de los servicios de la institución.

### ***Estrategia asistencial***

Esta vertiente engloba las actividades del banco en los siguientes rubros:

- La identificación de las necesidades particulares de las empresas, a fin de diseñar e instrumentar un programa de apoyo integral que las cubra.
- La identificación, evaluación y difusión de las oportunidades de negocios que ofrece el mercado internacional, mediante la realización de estudios de mercado, de productos y de servicios.
- El diseño de proyectos sectoriales y por área de mercado que comprende una o las tres áreas siguientes: instrumentación de técnicas de producción, de administración y de comercialización.

- Respaldo jurídico a exportadores cuando son afectados por prácticas o usos comerciales lesivos.

## ***Servicios y programas***

### *Servicios promocionales*

El diseño de estrategias de promoción comercial e inversión está a cargo de la Dirección General Adjunta de Promoción Externa que cuenta con consejerías comerciales en mercados potenciales de exportación que atienden sectores productivos específicos por región geográfica: Norteamérica, Europa, América Latina y Asia. Los principales objetivos del área son:

- Fomentar las exportaciones mexicanas a través de la selección y diversificación de sectores y mercados de destino.
- Promover la atracción de inversión extranjera directa y la realización de alianzas estratégicas.
- Integrar un mayor número de empresas pequeñas y medianas al proceso exportador.
- Desarrollar programas de subcontratación.
- Apoyar con líneas de crédito comprador y cartas de crédito las ventas de productos mexicanos, principalmente en América Latina.
- Ofrecer a las empresas mexicanas servicios de información, asesoría, promoción y esquemas de financiamiento.<sup>56</sup>

Los servicios que prestan las consejerías comerciales en el exterior son:<sup>57</sup>

- Inteligencia comercial y de inversión. Comprende la definición, diseño y documentación de estrategias de comercialización y distribución de productos, y de inversión; la detección de nichos de mercado según el ámbito de atención de cada consejería en concordancia y la oferta de productos mexicanos; la elaboración de estudios y perfiles de mercado basados en diagnósticos de las

---

<sup>56</sup> En éste ámbito, un instrumento que ha demostrado resultados positivos es el Programa Nacional de Eventos Internacionales que tiene por objetivo la participación de las empresas en eventos internacionales, aumentando por ésta vía sus posibilidades para incursionar y conocer los mercados externos, consolidar su posición o diversificar mercados y exportaciones. El programa se estructura con la coordinación de los sectores público y privado, considerando criterios de selectividad, promoción compartida, especialización y capacitación. Asimismo, se complementa con misiones de compradores y exportadores.

<sup>57</sup> Véase Banco Nacional de Comercio Exterior, *Oportunidades en el mercado internacional para productos mexicanos*, Bancomext, México, 1999.

características del mercado objetivo, demanda externa, especificaciones por producto, recomendaciones básicas para su comercialización y principales importadores; y por último, la formulación de fichas comerciales, notas técnicas e informes sobre consultores especializados.

- **Promoción selectiva.** Comprende actividades de coordinación y desarrollo de programas de exportación sectoriales que tienen por objetivo la vinculación de la oferta y demanda exportable; proyectos de infraestructura, identificación y validación de intereses para la construcción de obras de manera conjunta, en proyectos susceptibles de apoyo por Bancomext, o bien a través de licitaciones internacionales; la identificación y validación de intereses de inversión extranjera en nuestro país, susceptibles de concretarse como proyectos de inversión; y finalmente seminarios para la difusión y promoción de oportunidades de negocios, capacitación y asesoría para la exportación, integración de cadenas productivas, fortalecimiento de la cultura exportadora y desarrollo de proyectos viables de exportación a través de la búsqueda de contrapartes potenciales.
- **Promoción global de negocios.** Incluye los servicios de: atención a empresas interesadas en el mercado internacional; difusión identificación y validación de oportunidades de negocios (comerciales, inversión, licitaciones, etc.) para su incorporación al Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX) y al Boletín de Oportunidades Comerciales Internacionales (BOCI); difusión y promoción de la oferta exportable considerando intereses de importación y nichos de mercado identificados en las áreas de influencia de las Consejerías Comerciales a través de boletines y/o contacto directo con las empresas importadoras; y por último, la difusión de proyectos de inversión mexicana en el extranjero.
- **Eventos internacionales.** Comprende servicios de: coordinación y asesoría para la participación de empresas mexicanas en ferias y exposiciones en el exterior, incluyendo montaje de stands, soporte técnico a empresas para el manejo y envío de muestras, asistencia durante el evento y seguimiento; identificación y coordinación de importadores interesados en viajar a México para la selección de empresas exportadoras, incluyendo asistencia técnica y agenda de trabajo (misiones de compradores); coordinación de la participación de empresas mexicanas en viajes de promoción al exterior, incluyendo asistencia técnica a empresas, agenda de trabajo y logística (misiones de exportadores); coordinación de la participación de empresas mexicanas o extranjeras en viajes de evaluación de oportunidades de negocios, considerando asistencia técnica a empresas, agenda de trabajo y logística (visitas individuales de exportadores y compradores); campañas de imagen y publicidad; misiones de inversionistas interesados en viajar a México para la evaluación del entorno económico, comercial y estímulos a la inversión extranjera, incluyendo asistencia técnica y

agenda de trabajo; y, finalmente identificación y coordinación de empresas extranjeras de la zona del Caribe interesadas en vender sus productos en México (misiones de vendedores), servicio que incluye además asistencia técnica, agenda de trabajo y logística.

Los programas de Bancomext que incluyen servicios promocionales se muestran en el siguiente cuadro:

*Programas de Bancomext que ofrecen servicios promocionales*

Programa	Servicio promocional que ofrece
Programa Nacional de Eventos Internacionales	<p>Tiene por objetivo promover productos nacionales directamente en mercados externos ante compradores especializados y proporcionar información acerca de las condiciones de los competidores potenciales. Los instrumentos en éste ámbito son: la organización de ferias internacionales y el envío de muestras; asesoría para seleccionar el evento más adecuado a las necesidades de la empresa y características de su producto.</p> <p>Las empresas pueden obtener los siguientes apoyos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancomext cubre parte porcentual del costo de participación. En Estados Unidos, el 50%, y en otros mercados el 25%.</li> <li>• Los rubros considerados para el apoyo son: renta de espacio, construcción, decoración y desmontaje, envío de muestras, y gastos de operación</li> <li>• Proporciona información de otros eventos en el mundo dirigidos al sector al que pertenece la empresa.</li> </ul>
México Exporta	<p>En su vertiente promocional, el programa acerca a los exportadores de los principales sectores de actividad económica de cada estado de la República Mexicana y promueve las ventajas económicas de las entidades como receptoras de inversión extranjera</p>
Feria Virtual	<p>Las empresas mexicanas pueden exhibir en forma gráfica sus productos, catálogos, listas de precios, utilizando los últimos avances de la informática y telecomunicaciones para facilitar los negocios de comercio exterior entre exportadores y sus posibles clientes.</p>
Programa AL – INVEST encuentros sectoriales entre empresarios. Eurocentro Bancomext.	<p>El Eurocentro Bancomext trabaja en coordinación con organismos europeos y de América Latina para organizar los encuentros entre empresas del mismo sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pueden participar empresarios de cualquier sector.</li> <li>- Los encuentros habitualmente se celebran en ferias especializadas en un stand o salón de la Unión Europea, con toda la infraestructura técnica y de personal necesaria. El empresario recibe una agenda con las entrevistas que más se adaptan a su perfil y producto preparadas por él.</li> <li>- Los resultados pueden ir desde un acuerdo de distribución, la formación de una coinversión, la transferencia de tecnología innovadora, hasta una simple pero valiosa información acerca de su sector que facilite el establecimiento de alianzas estratégicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior, página web [www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)

*Servicios de asesoría*

Bancomext ofrece asesoría para orientar a los empresarios sobre los trámites y procedimientos que requiere una operación de exportación.<sup>58</sup> Las asesorías se brindan principalmente en temas relativos a:

- **Iniciación en la actividad exportadora.** Es importante que los empresarios o productores que tengan el propósito de exportar inicien un proceso de conocimiento con orientación general sobre los principales elementos para emprender cualquier proyecto de exportación. A través de este servicio, el interesado obtiene un diagnóstico de sus necesidades, así como recomendaciones sobre los pasos que debe realizar durante la primer etapa de exportación.
- **Asesoría básica sobre trámites y dependencias involucrados en las operaciones de exportación.** Este servicio permite conocer a las empresas que pretenden iniciar exportaciones los principales trámites a realizar, las dependencias gubernamentales involucradas, y los documentos básicos que son requeridos en el país. Asesores especializados dan asesorías en materia fiscal e informan sobre programas de fomento del gobierno federal, la elaboración de la Factura Comercial de Exportación, tipos de transporte formas de pago, etc.
- **Régimen legal y arancelario de exportación en México.** Esta asesoría permite obtener información por escrito sobre la clasificación arancelaria de los productos a exportar dentro del Sistema Armonizado, y sobre los aspectos arancelarios aplicables al producto como permisos, autorizaciones e impuestos de exportación.
- **Régimen legal y arancelario de importación en México.** Esta asesoría permite a las empresas que requieren importar conocer la clasificación arancelaria del producto en México y brinda información de los requisitos, permisos, impuestos y derechos de trámite de importación en México.
- **Régimen legal y arancelario de importación en el país de destino.** A través de este servicio se informa acerca de la clasificación arancelaria del producto a exportar, así como de las condiciones arancelarias establecidas en los tratados y acuerdos comerciales que ha firmado México con otros países. También

---

<sup>58</sup> El banco ofrece principalmente asesoría en materia de disposiciones arancelarias y no arancelarias, contratos de compraventa internacional y acuerdos comerciales que México ha firmado con otros países.

proporciona información sobre los impuestos de importación y requisitos legales que solicita el país importador.

- Asesoría para la formulación del precio de exportación. Este servicio proporciona la metodología necesaria para determinar el precio de exportación del producto, de acuerdo a los términos internacionales de compra - venta.<sup>59</sup>
- Asesoría legal básica sobre contratos de compra - venta internacional de mercancías y de comisión, representación y distribución mercantil, así como de otros contratos internacionales. Antes de iniciar una operación de exportación, toda empresa debe asegurarse de contar con un contrato que le prevenga de posibles riesgos legales en sus operaciones comerciales. Para ello, Bancomext a través de la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (COMPROMEX), proporciona asesoría legal básica para la elaboración de contratos internacionales, mediante el análisis de las principales cláusulas que deben tener estos contratos.
- Asesoría en materia de acuerdos y tratados comerciales celebrados entre México y otros países. Mediante este servicio, Bancomext ofrece asesoría sobre el marco legal y características generales de los tratados negociados por México en diversos convenios comerciales.
- Solución de controversias de comercio exterior a través de la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (COMPROMEX). Bancomext, a través de la COMPROMEX ayuda a los empresarios en la solución de controversias entre particulares (clientes, proveedores, etc.) derivadas de una transacción comercial, como por ejemplo, falta de liquidez, incumplimiento en la entrega de mercancía, productos de calidad diferente a la pactada en el contrato, entre otros. La solución de controversias se proporciona mediante procedimientos conciliatorios o arbitrales. COPROMEX también podrá emitir su opinión sobre aspectos jurídicos del comercio internacional.
- Estudio arancelario de mercancías. En ocasiones a las empresas que están por iniciar la exportación de algún producto, les resulta difícil determinar su fracción arancelaria basada en la clasificación del Sistema Armonizado. En estos casos, ejecutivos especializados en materia aduanal ofrecen un análisis técnico y legal de las mercancías para determinar la correcta clasificación arancelaria de los productos. Este servicio se brinda tanto para la exportación como para la importación en el país de destino.

---

<sup>59</sup> Estos términos son conocidos en comercio exterior como "Incoterms".

- Estudios sobre regulaciones sanitarias y fitosanitarias por sector, producto y país de destino. Bancomext ofrece el servicio de estudios especializados sobre regulaciones sanitarias y/o fitosanitarias de los países importadores.<sup>60</sup>
- Estudios sobre normas técnicas a la importación de mercancías, por sector, producto y país de destino. Gran número de productos primarios y manufacturas exportables, deben cumplir con normas técnicas establecidas en los países importadores por autoridades oficiales o entidades privadas. El banco proporciona al exportador mexicano el servicio de estudios especializados sobre las principales normas técnicas y de comercialización aplicables a la importación de mercancías por producto y mercado en el país de destino, como por ejemplo, normas de calidad, regulaciones de etiquetado y marcas, toxicidad, resistencia, entre otras.
- Asesoría sobre mercados. A través de este servicio el exportador mexicano puede obtener información de las características de los mercados en el exterior que ofrecen mayores oportunidades para sus productos y características de los mismos, tales como canales de distribución, prácticas comerciales, prácticas reglamentarias, etc.<sup>61</sup>
- Asesoría sobre estrategia sectorial. Ofrece al empresario un análisis de la perspectiva global de su sector de competencia, enfocado en los ámbitos de competitividad internacional, factores internacionales que inciden en la exportación, y posibilidades de incrementar exportaciones y/o recibir inversión extranjera.
- Preferencias ALADI y fracciones arancelarias NALADI/NALADISA. Esta asesoría brinda información sobre las preferencias negociadas dentro de acuerdos comerciales internacionales y de la Preferencia Arancelaria Regional. Asimismo, ofrece la determinación de la clasificación de NALADI/NALADISA para exportar productos mexicanos a los países miembros de la ALADI.
- Formulación del precio de exportación. Permite al empresario conocer la metodología para cotizar sus productos de exportación internacionalmente, y actualizar estas cotizaciones.

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos se elaboran estudios sobre las regulaciones establecidas por el Departamento de Agricultura (USDA) y por la Food and Drug Administration (FDA).

<sup>61</sup> Para septiembre de 1999, este servicio se encontraba aún en proceso de instrumentación

- Asistencia técnica. Permite mejorar los procesos productivos de las empresas exportadoras es indispensable para la permanencia y el incremento de la calidad y competitividad de los productos mexicanos en el extranjero.

Los programas que cuentan con el servicio de asesorías anteriormente descrito, se resumen en el siguiente cuadro:

*Programas de Bancomext que ofrecen servicios de asesoría*

Programa	Servicio de asesoría que ofrece
México Exporta	Informa y asesora sobre oportunidades de negocios, los mercados de mayor potencial, las preferencias comerciales obtenidas por México, y los servicios financieros y promocionales que ofrece el banco. Asimismo, proporciona asesoría individual sobre cómo y a dónde exportar.
Programa de Asistencia Técnica en Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PAT)	<p>Facilita los requerimientos de asistencia técnica de las empresas pequeñas y medianas exportadoras directas e indirectas, encauzando recursos técnicos a fin de incrementar la calidad y competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales.</p> <p>PAT se ocupa de aspectos relacionados con la contratación de especialistas y/o centros e institutos de investigación aplicada públicos o privados, nacionales o extranjeros que otorguen asistencia técnica al sector empresarial, con el propósito de mejorar sus procesos productivos, así como para cumplir con normas o estándares internacionales. Como servicio adicional, PAT localiza expertos que puedan resolver la problemática de la empresa en materia de asistencia.</p> <p>Los sujetos de apoyo son empresas pequeñas o medianas y exportadoras finales, proveedoras de un exportador final o potencialmente exportadoras. Deben contar con tres años de experiencia en el ramo, no encontrarse en estado de quiebra, disolución técnica o suspensión de pagos. Dirige principalmente a los sectores automotriz y autopartes, eléctrico y electrónico, alimentos, textil y confección, químico y farmacéutico, bienes de capital, cuero y calzado, muebles y artículos de decoración, materiales de construcción, manufacturas, industria de plástico, y artesanías.</p> <p>Los aspectos que no apoya el PAT son: Inversiones físicas, elaboración de folletos o catálogos promocionales, adquisición de patentes, estudios de mercado, estudios de prefactibilidad.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior, página web [www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)

*Servicios financieros*

Los servicios financieros que Bancomext ofrece son de dos tipos: los dirigidos al apoyo de las empresas al momento de exportar (financiamiento a la exportación) y aquellos derivados de las necesidades de financiamiento de las empresas exportadoras con independencia de la fase de comercialización en que se encuentren (financiamiento complementario). Los servicios de financiamiento a la exportación se describen a continuación:

- **Crédito a la pre-exportación.** Bancomext ofrece crédito a las empresas mexicanas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero relativos a la producción bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, para que cuenten con los recursos necesarios para financiar las etapas que constituyen el ciclo productivo: acopio y mantenimiento de materias primas; producción, acopio y existencias de bienes terminados; importación de insumos; pago de sueldos de la mano de obra directa, y la prestación de servicios. El financiamiento que el Banco proporciona puede representar hasta el 70% del valor de las facturas, pedidos y/o contratos, o hasta el 100% del costo de producción, dependiendo de las necesidades del cliente. Bancomext canaliza créditos en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos de hasta 180 días para los sectores de manufacturas y servicios y de hasta 360 días para los sectores agropecuario y pesquero.
- **Crédito a las ventas de exportación.** Bancomext presta recursos financieros a las empresas mexicanas para que éstas, a su vez, otorguen crédito a sus compradores y, de esta forma, puedan ofrecer a sus clientes productos y servicios en condiciones competitivas. Este tipo de crédito se otorga a empresas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero que produzcan o comercialicen bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, o que tengan potencial de exportación. Dependiendo de las necesidades del cliente, Bancomext puede financiar hasta el 90% del valor de las facturas, pedidos y/o contratos, en el caso de ventas a corto plazo, y de hasta el 85% del valor de la factura o hasta 100% del contenido nacional de producción, el que sea menor, en el caso de ventas a largo plazo. Bancomext ofrece créditos en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos de hasta 180 días o más si se trata de bienes intermedios o de capital que requieran financiamiento a mediano o largo plazo.
- **Proyectos de inversión.** El banco financia proyectos de nueva creación, ampliación o modernización de empresas ya establecidas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero que

produzcan bienes y/o servicios no petroleros y que directa o indirectamente generen divisas. Bancomext financia hasta el 50% de monto total de la inversión para proyectos de nueva creación y hasta 85% del valor del proyecto, en el caso de proyectos completos, de ampliación y/o modernización de empresas en marcha. Los créditos se otorgan en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos que se determinan en función de los flujos de ingreso del proyecto.

- Crédito para unidades de equipo. Bancomext otorga recursos financieros a empresas mexicanas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero, relativos a la producción de bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, para la compra de maquinaria o equipo, preferentemente de importación. El Banco financia hasta 85% del valor de la maquinaria o el equipo en dólares estadounidenses, en moneda nacional, o en la moneda del país de origen de la maquinaria o del equipo, de acuerdo con los requerimientos del cliente, en plazos de hasta cinco años.
- Cartas de crédito. Bancomext emite cartas de crédito de importación y domésticas. Las primeras permiten a los compradores agilizar sus pagos a proveedores. Las segundas se emiten para cubrir transacciones comerciales efectuadas en territorio nacional. Ambas se ofrecen tanto a acreditados de Bancomext, con cargo a su línea, como a no acreditados, mediante pago anticipado. Bancomext actúa como banco emisor en el caso de cartas de crédito de importación o domésticas, o como banco notificador o confirmador en el de cartas de crédito de exportación. Las cartas de crédito de importación pueden ser financiadas a tasas preferenciales y a plazos hasta de cinco años, tratándose de unidades de equipo y, en el caso de proyectos de inversión, hasta diez años. Las cartas de crédito de exportación también son objeto de financiamiento a través de las líneas de crédito comprador otorgadas por Bancomext a diversas instituciones bancarias domiciliadas en el extranjero, para apoyar la adquisición de bienes y servicios mexicanos en el extranjero.
- Líneas de crédito comprador. Consisten en apoyos financieros dirigidos a importadores de bienes y/o servicios con un contenido mexicano mínimo de 30%, a través de una entidad financiera en el país del importador, acreditada por Bancomext, de modo que puedan adquirir servicios, bienes de consumo inmediato, bienes de consumo duradero y bienes de capital de origen mexicano (excepto petróleo) y financiar proyectos de inversión, a plazo, con financiamientos otorgados por instituciones financieras en su país, mientras el exportador recibe el pago de su venta al contado.

- **Garantías.** Bancomext proporciona servicios que protegen al exportador mexicano de los riesgos inherentes a su actividad durante las etapas de producción y comercialización de los productos en otros mercados (por ejemplo, de la falta de pago por parte de sus clientes extranjeros derivada de cancelaciones de pedidos por causas comerciales, políticas o catastróficas). Asimismo, ofrece respaldo al participar en licitaciones internacionales o establecer contratos, garantizando al importador que el empresario mexicano responderá a las obligaciones adquiridas. Las garantías ofrecidas son las siguientes:
  - **Garantía de pre - embarque.** Mediante esta garantía las empresas mexicanas exportadoras quedan protegidas de la pérdida neta de los bienes de exportación a la que pueden enfrentarse durante la etapa de producción como consecuencia de riesgos políticos, catastróficos o comerciales ocurridos en el país del importador que impidan la colocación de sus productos en cualquier otro mercado. Esta garantía es particularmente útil para los exportadores que fabrican bienes a la medida.
  - **Garantía de post - embarque global.** Cubre al exportador mexicano contra la falta de pago por parte del importador, una vez que los bienes fueron recibidos por este último. Asimismo, protege a intermediarios financieros de incumplimiento de pago de créditos otorgados a exportadores nacionales originado por riesgos políticos, catastróficos o comerciales. De esta forma, tanto los exportadores mexicanos como las instituciones financieras pueden reducir los riesgos inherentes a las actividades de comercio exterior.
  - **Garantía de post - embarque específica.** A diferencia de la garantía de post - embarque global, cubre la pérdida neta que sufre el exportador mexicano por la falta de pago del importador por una sola operación con un cliente único y ampara generalmente operaciones de mediano y largo plazo. Esta garantía es particularmente útil para aquellos exportadores que realizan una operación comercial con importadores que radican en países con mayores niveles de riesgo.
  - **Garantía amplia de crédito.** Cubre a la banca comercial contra la falta de pago de los créditos que haya otorgado a empresas mexicanas para financiar las etapas de producción y ventas (capital de trabajo).
  - **Garantía Contractual.** Protege de la materialización de riesgos a intermediarios financieros que otorguen garantías a empresas mexicanas para su participación en licitaciones internacionales. Asimismo, Bancomext garantiza al importador el pago de obligaciones contraídas por el exportador mexicano, mediante instrumentos como stand by, bid bonds, performance bonds, advanced payment bonds, entre otros.

Entre los servicios financieros complementarios a la actividad exportadora se encuentran:

- Servicio de banca de inversión. Consiste en el diseño y estructuración de esquemas para el desarrollo de proyectos, utilizando ingeniería financiera, productos derivados, emisiones de instrumentos de deuda, bursatilización de activos, sindicación de créditos, fusiones y adquisiciones, lo que permite la incorporación de empresas mexicanas en actividades de comercio exterior y el fortalecimiento de las que ya participan en estas. Asimismo, se instrumentan esquemas financieros que permiten a las empresas desarrollar proyectos de infraestructura en México.
- Capital de riesgo. Bancomext apoya a las empresas mexicanas mediante la participación en su capital social, con el fin de fortalecer su estructura financiera, fomentar la incorporación de inversionistas nacionales o extranjeros y desarrollar proyectos de expansión. La participación accionaria de Bancomext es temporal y minoritaria, hasta por un máximo de 25% del capital social de la empresa.
- Compraventa de dólares spot y a futuro. Bancomext ofrece el servicio de compraventa de divisas spot, con el fin de facilitar a las empresas la conversión de la moneda requerida derivada de financiamientos recibidos, y la emisión y pago de cartas de crédito. Los valores se cotizan el mismo día, 24 y 48 horas, para transacciones superiores a los 5 mil dólares. Asimismo, el Banco proporciona el servicio de compraventa de dólares a futuro, conocida también como forward o contrato adelantado, que consiste en el establecimiento de un contrato para intercambiar (comprar o vender) dólares contra pesos, a plazos entre 28 y 365 días y a un tipo de cambio establecido en la fecha de concertación de la operación de compraventa. Este tipo de instrumento es muy flexible en lo que respecta a plazos y montos a contratar y no considera el pago de prima o comisión, sino que el flujo de las divisas, pesos y dólares, ocurre en la fecha del vencimiento de la operación, de acuerdo con los términos pactados en el contrato que para tal efecto se establezca.

*Programas de Bancomext que ofrecen servicios financieros*

Programa	Servicio de asesoría que ofrece
Programa de Asistencia Técnica en Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PAT)	<p>Encauza recursos económicos que permitan mejorar los procesos productivos de las empresas pequeñas y medianas, a fin de incrementar la calidad y competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales. Específicamente, el banco comparte los gastos inherentes a la contratación de servicios de asistencia técnica entre Bancomext y el sector empresarial. La participación de Bancomext es del 50% del costo total de la asistencia técnica.</p> <p>Los sujetos de apoyo son empresas pequeñas o medianas; exportadoras finales, proveedoras de un exportador final o potencialmente exportadoras; deben contar con tres años de</p>

	<p>experiencia en el ramo, no encontrarse en estado de quiebra, disolución técnica o suspensión de pagos. Se dirige principalmente a los sectores automotriz y autopartes, eléctrico y electrónico, alimentos, textil y confección, químico y farmacéutico, bienes de capital, cuero y calzado, muebles y artículos de decoración, materiales de construcción, manufacturas, industria de plástico, artesanías.</p> <p>Los aspectos que no apoya el PAT son: Inversiones físicas, elaboración de folletos o catálogos promocionales, adquisición de patentes, estudios de mercado, estudios de prefactibilidad.</p>
Programa de Financiamiento Turístico	Programa basado en un esquema de financiamiento hipotecario estructurado por Bancomext en coordinación con un banco hipotecario de Estados Unidos, que beneficia a los desarrolladores de inmuebles turísticos mexicanos, en virtud de que se promueve la venta de estos inmuebles entre compradores estadounidenses y canadienses.

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999 y de la página web del Banco Nacional de Comercio Exterior, [www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)

### *Servicios de tesorería*

Dentro de ésta vertiente Bancomext ofrece a la comunidad exportadora, a los importadores, a las instituciones financieras y gubernamentales y a las personas físicas el servicio de administración de excedentes de efectivo, así como apoyo en operaciones cambiarias y de derivados.

- Administración de excedentes en efectivo. Bancomext administra excedentes de efectivo proporcionando los rendimientos más atractivos de los mercados financieros, mediante operaciones de compraventa de títulos y valores en el mercado de dinero doméstico ofreciendo alternativas de inversión en cartera de títulos bancarios y valores gubernamentales, adicionalmente, proporciona asesoría en portafolios de inversión de acuerdo al perfil de cada cliente. Este servicio está dirigido a la comunidad exportadora, a los importadores, y a entidades financieras y gubernamentales.
- Mesa de dinero internacional. Bancomext ofrece este servicio a las empresas que necesitan ampliar o diversificar sus inversiones, mediante la compraventa de papel en dólares en directo o reporto, con instrumentos de deuda gubernamental y/o financiera pagaderos en México o en el extranjero (de acuerdo a la regulación vigente) a corto, mediano y largo plazo, así como a través de depósitos bancarios en dólares.
- Compra - venta de divisas. A través de este servicio Bancomext facilita a sus clientes la conversión de divisas que se cotizan en los principales centros

financieros internacionales, permitiéndoles cumplir oportunamente con sus necesidades de pago de pasivos, recepción de recursos por financiamientos, emisión o liquidación de cartas de crédito, etc.

- **Compra – venta de dólares a futuro.** Este servicio, también denominado forward o contrato adelantado, permite a las empresas, tanto del sector exportador como del importador, cubrir sus operaciones del riesgo derivado de la fluctuación en la paridad del peso mexicano contra el dólar estadounidense. Esto se lleva a cabo mediante un contrato para intercambiar (comprar o vender) dólares contra pesos en una fecha futura a un tipo de cambio establecido en la fecha de concertación. Bancomext ofrece estas operaciones a plazos de entre 28 y 365 días para montos superiores a USD 25,000. Este instrumento no considera el pago de prima o comisión alguna sino que el flujo de las divisas, pesos y dólares, se efectúa en la fecha de vencimiento de la operación, de acuerdo a los términos pactados en el contrato formalizado.
- **Servicios fiduciarios.** Los servicios fiduciarios que Bancomext proporciona permiten a las empresas o instituciones contar con mecanismos legales mediante los cuales pueden realizar la estructuración de operaciones financieras, inmobiliarias, de infraestructura y de garantía, entre otras. Bancomext, en carácter de fiduciario, ofrece los servicios siguientes:
  - **Fideicomisos de administración.** Bancomext gestiona las actividades que se acuerden con empresas o instituciones para lograr un fin específico, por ejemplo, la bursatilización de cartera.
  - **Fideicomisos de inversión.** Aprovechando su experiencia en el manejo de operaciones financieras, Bancomext pone a disposición de las empresas o instituciones el servicio fiduciario para la inversión de sus recursos financieros, de acuerdo con las condiciones que para dicho efecto se especifiquen, como puede ser la creación de un fondo para la promoción de inversión extranjera.
  - **Fideicomisos de garantía.** Bancomext apoya a las empresas o instituciones para asegurar el cumplimiento de una obligación propia o de un tercero. Este tipo de fideicomiso es útil para garantizar el pago de créditos recibidos de entidades financieras.
  - **Comisiones mercantiles.** Con este servicio, Bancomext desempeña los servicios o la gestión de negocios comerciales que el cliente requiera, actuando en nombre propio, o bien, por cuenta y orden de dicho cliente.
  - **Avalúos.** Bancomext ofrece el servicio de avalúos de bienes inmuebles, maquinaria y equipo, entre otros, lo cual contribuye a que las empresas cuenten con las garantías requeridas para la obtención de financiamientos para sus operaciones internacionales.

## **Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural)**

El Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural), surge de la fusión del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario, en 1975. Tiene como propósito financiar la productividad y las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados; así como la promoción del desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y productividad de las empresas del sector rural.

Banrural dirige su atención a los productores con un grado superior de organización y a los ubicados en zonas geográficas con poca atención de la banca comercial. También apoya a los productores de bajos ingresos con garantías que les faciliten el acceso al crédito de la banca múltiple. Los sectores a los que atiende el sistema Banrural son: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura, minería, y pequeña y mediana empresa en el medio rural.

El sistema Banrural está integrado por un banco central, el Nacional de Crédito Rural que es el banco corporativo del sistema, con funciones de normatividad, supervisión y control sobre doce bancos regionales filiales.

### ***Estrategia financiera***

Para alcanzar una posición fiscal más independiente y sana, el banco ha desarrollado una estrategia para consolidar las recuperaciones directas como la fuente principal de sus ingresos y ha modernizado la prestación de sus servicios bancarios. El otorgamiento de subsidios se efectúa selectivamente y sustentado en compromisos de productividad, reinversión y temporalidad.

En éste sentido, el apoyo crediticio del banco se otorga en condiciones diferenciadas, tomando en cuenta el nivel de ingreso y el potencial productivo de los clientes rurales del sector social y privado. Los productores de bajos ingresos con potencial productivo continuarán teniendo prioridad en el otorgamiento de los créditos y recibirán un apoyo estratégico, vía tasas de interés preferenciales ligadas al costo del dinero. Complementariamente, Banrural seguirá operando con productores de mayores ingresos a tasas de mercado. Se pretende que la mezcla de tasas de interés aplicables a productores de altos y bajos ingresos, contribuya a equilibrar su situación financiera.

## ***Servicios y programas***

### ***Servicios financieros***

Los servicios financieros que Banrural ofrece a sus acreditados se agrupan en servicios de ahorro e inversión, servicios bancarios, fideicomisos y líneas de financiamiento al sector rural. Estos, a su vez comprenden los siguientes instrumentos:

- **Servicios de ahorro e inversión.** Incluyen instrumentos de cuentas de cheques (Cuenta Activa, Cuenta Optima y Agro Cuenta), cuentas de ahorro (Creci Cuenta Escolar y Gana Cuenta), e inversiones (Certificados de depósito, pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento y depósitos retirables en días preestablecidos).
- **Servicios bancarios.** Estos servicios comprenden remesas, cobranzas órdenes de pago, cheques de caja, giros bancarios y cartas de crédito.
- **Fideicomisos.** Banrural ofrece este servicio bajo tres modalidades: fideicomisos de inversión, fideicomisos de administración, y fideicomisos de garantía.
- **Avalúos.** Banrural ofrece el servicio de avalúos sobre bienes muebles e inmuebles industriales y agropecuarios.
- **Financiamiento.** El banco ofrece líneas de financiamiento para llevar a cabo proyectos en los siguientes ámbitos: agricultura, ganadería, acuacultura, pesca, forestal, comercial, agroindustria, acopio, distribución, comercialización, ventas, industria extractiva y de transformación, servicios de transporte, actividades turísticas, capitalización, reposición y mantenimiento

Entre los programas de apoyo crediticio que ha instrumentado el banco destacan el de adquisición de insumos y bienes de capital, el de comercialización de productos agropecuarios y el de financiamiento y reembolso de la asistencia técnica.

### ***Servicios de tesorería***

Banrural ofrece los servicios de pago de nóminas, pago de proveedores, recepción de impuestos y derechos federales y recepción de pago de servicios.

## 2. Reforma del sistema bancario de desarrollo

### Etapas en el desenvolvimiento histórico de los bancos de desarrollo: del auge a la reestructuración

En México, la banca de desarrollo surge en 1926, con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola. El origen de los bancos de fomento guarda una relación directa con los objetivos de desarrollo económico establecidos en los programas y proyectos de planeación nacional elaborados por el gobierno federal. Esta idea se ilustra en los cuadros que a continuación se presentan. En el primero de ellos se presenta una periodización de las características que el sistema financiero de fomento presentaba en función de la política económica y social adoptada en el país, hasta nuestros días. En el segundo se sintetizan los objetivos que éste orden de gobierno consideraba prioritarios en el momento de creación de cada organismo, mismos que entonces les fueron asignados.

#### *Etapas de los bancos de desarrollo en función de la política económica y social (1920-1999)*

Etapa	Características
Primera: 1920-1940	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Banco Nacional Hipotecario marca el inicio en México de la existencia de bancos de fomento públicos.</li> <li>• Estos tendrían un papel muy importante en apoyo a la estrategia de reconstrucción económica del país instrumentada después de la revolución de principios de siglo.</li> <li>• Mas tarde, el Banco de Desarrollo Industrial, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior apoyarían la inversión pública a través de la canalización de crédito para sectores prioritarios.</li> </ul>
Segunda: 1940 - 1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como parte de la estrategia de crecimiento hacia adentro los bancos de desarrollo actuaron promoviendo la planta industrial, proyectos de inversión de impacto regional y obras de infraestructura.</li> <li>• Surge el instrumento de política selectiva del crédito (encaje bancario marginal).</li> <li>• El sector experimenta una etapa de auge de fondos de fomento y fideicomisos.</li> </ul>
Tercera: 1960 - 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de bancos multilaterales internacionales y regionales de desarrollo que se convierten en fuente importante de financiamiento para la banca de desarrollo mexicana.</li> </ul>
Cuarta: 1980 - 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración de la banca de desarrollo en el marco de una política económica encaminada a la inserción de la economía mexicana en los mercados mundiales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con información de J. Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1999. C. Sales Gutiérrez, "Los bancos de desarrollo en la estrategia económica de México", en *El Mercado de Valores*, año LVII, n. 5, México, mayo de 1997, pp. 7 y 8. F. Suárez Dávila, "La banca de desarrollo y el desarrollo de la banca: los retos para el siglo XXI", en *La Banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, UNAM, IIE, México, 1996, pp. 128 y 129.

*Objetivos iniciales de los bancos de desarrollo nacionales*

Año	Banco	Objetivos
1933	Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas	Otorgar crédito inmobiliario y financiero para la realización de obras públicas de interés social, obras de equipamiento en los ámbitos federal, estatal y municipal y el fomento a la industria de la transformación.
1934	Nacional Financiera	De ser una entidad administradora y liquidadora de bienes rústicos y de créditos inmobiliarios, se transformó en banca de fomento industrial, con dos propósitos fundamentales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintegrar al sector privado los bienes inmuebles que el Estado se adjudicó durante los años de la Revolución y aquellos que no pueden formar parte de los bancos de depósito indefinidamente.</li> <li>• Estimular la organización y ampliación de empresas, así como las operaciones bursátiles de toda índole para fomentar el mercado nacional de valores.</li> </ul>
1935	Almacenes Nacionales de Depósito	Facilitar a pequeños agricultores y ejidatarios el acceso al crédito en mejores condiciones, mediante certificados de depósito sobre las cosechas almacenadas en éstas entidades.
1926 y 1936	Banco Nacional de Crédito Agrícola Banco Nacional de Crédito Ejidal	Apoyo a los ejidatarios y comuneros. Ambos crean un esquema de financiamiento rural.
1937	Banco Nacional de Comercio Exterior	Ampliar, diversificar y fomentar las exportaciones de los productos agropecuarios y manufactureros no petroleros en el corto plazo, de modo que se generen divisas frescas para el desarrollo del país.
1937	Banco Nacional de Fomento Industrial, que en 1941 es sustituido por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y que varias décadas después se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario.	Otorgar financiamiento a productores organizados sin acceso a recursos de la banca privada.
1937	Unión Nacional de Productores de Azúcar	Ampliar la coordinación y fomentar el crecimiento de la producción y el consumo de azúcar.
1943	Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal	Otorgar financiamiento a locatarios de mercados públicos para la adquisición directa de bienes de consumo.
1947	Banco Nacional Cinematográfico	
1947	Banco Nacional del Ejército y la Armada	
1950	Patronato del Ahorro Nacional	

1953	Banco Nacional del Transporte	
1953	Financiera Nacional Azucarera	
1965	Banco Nacional Agropecuario	
1966	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Financiar obras y servicios de interés social relacionados con proyectos de infraestructura urbana, comunicaciones y transporte, funciones que se reforzarían en 1981 con la fusión del Banco Nacional Urbano.
1975	Banco Nacional de Crédito Rural	Surge de la fusión entre el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario, para apoyar la producción primaria, agropecuaria y forestal, así como actividades complementarias de almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización de los productores acreditados.

Fuente: Elaboración propia, con información de J. Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México 1999. Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año XLVII, n. 10, octubre de 1987. Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, vol. 45, n.1, enero de 1995.

Durante la primer etapa, de 1920 a 1940 se crea la mayor parte de los bancos de desarrollo. Con el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, puede observarse que la agricultura e infraestructura son los primeros objetivos del Estado. Poco más tarde se crean el Banco de Desarrollo Industrial, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, mismos que tendrían un papel muy importante en apoyo a las políticas de fomento a la inversión pública y de apoyo crediticio preferencial para sectores prioritarios de la economía.

En las décadas de 1940 y 1950 comienza la aplicación del instrumento de política selectiva de crédito, de modo que parte de los incrementos en la captación debía asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente a la agricultura, y posteriormente a la pequeña y mediana industrias, la exportación, la vivienda y al turismo. También se crean los fondos de fomento que consisten en la agrupación de recursos financieros con participación del gobierno federal, gobiernos estatales y personas morales y físicas, para dedicarlos al apoyo de fines específicos, generalmente considerados prioritarios, mediante el redescuento de créditos que realizaban con otras entidades bancarias.

En la década de 1960, los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo se convierten en fuente importante de fondeo de dólares de los bancos de fomento nacionales.<sup>62</sup> En la misma década, dentro del marco de la política de endeudamiento externo, la banca de desarrollo desempeña el papel de agente del gobierno federal para captar recursos del exterior y canalizarlos.

En suma, a partir de 1926 y hasta principios de la década de 1970, los bancos de desarrollo en México, participan activamente de la captación y movilización de recursos de ahorro interno, obteniendo fondos bancarios por medio del encaje legal, que con anterioridad solo se canalizaban a actividades comerciales, así como de recursos externos provenientes de organismos y mercados internacionales, estableciendo programas de apoyo a sectores prioritarios.

De manera contraria, el desempeño de la banca de desarrollo en las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaría por el deterioro de su salud financiera, constituyéndose en una de las fuentes principales del profundo proceso de cambio institucional que experimentaría a partir de entonces.

### **Factores determinantes de la reforma de la banca de desarrollo**

La banca de desarrollo ha experimentado diversos cambios en su estructura, operatividad y funciones a lo largo de su historia, no obstante, en los últimos años es objeto de un proceso de reforma particularmente profundo. Entre los factores que contribuyeron a este proceso destacan por lo menos tres. En primer lugar, la adversa situación económica que vivió el país durante las crisis en 1982 y en 1994 provocaría una aguda descapitalización de los bancos de fomento, en particular, durante los episodios de devaluación del peso frente al dólar estadounidense. Cuando en estos años los bancos de fomento contrajeron deuda en dólares y, en algunos casos, canalizaron créditos en moneda nacional, lo hicieron asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de los periodos de estabilidad del tipo de cambio del peso frente al dólar. Ante este hecho, las devaluaciones trajeron como consecuencia serios quebrantos. Paralelamente, la aceleración de la inflación provocaría por una parte, que las tasas activas de la banca de desarrollo se deterioraron, y por la otra, la falta de pago oportuno de los usuarios del crédito de fomento de los sectores privado y social, ocasionando cuantiosos trastornos de liquidez en el sistema.

---

<sup>62</sup> Los dos organismos internacionales más importantes en éste ámbito fueron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Ante estas vicisitudes, la disminución de recursos captados vía crédito externo no se hizo esperar. Ello, aunado con las dificultades descritas, resultó en limitaciones graves de recursos para los bancos de fomento, determinando en consecuencia la necesidad de apoyarse más ampliamente en recursos provenientes de fuentes alternativas al mercado interno y en el uso más selectivo del crédito de fomento y del subsidio financiero.<sup>63</sup> En efecto, se requirió revisar los criterios de recuperación de cartera crediticia, los esquemas de tasas de interés activas, los niveles de capitalización, y los costos de operación de los bancos.<sup>64</sup>

En segundo lugar, a partir de la década de 1970, las deficiencias en la gestión de los propios bancos de desarrollo se hicieron evidentes, colocando al sistema en una frágil situación financiera. En efecto, la falta de transparencia administrativa se tradujo en elevados índices de riesgo y en inadecuado desempeño financiero de los bancos, que en muchos casos requirió de capital fresco proveído por los gobiernos para su funcionamiento. Asimismo, el crédito de fomento fue susceptible de transformarse en fuente de rentas económicas para agentes y grupos distintos a los grupos beneficiarios a los que tendrían que canalizarse los recursos de acuerdo con lo establecido en las leyes orgánicas de los bancos.<sup>65</sup>

En tercer lugar, puede afirmarse que la reforma del sistema financiero, la reforma del sector público, la nueva definición de las relaciones comerciales con el exterior y la desregulación de la actividad económica, influyeron en la reforma que emprendería el sistema bancario de desarrollo.

---

<sup>63</sup> Para dotar de recursos al sistema, en 1985 se estableció mayor coordinación en la distribución el ahorro captado por los intermediarios financieros, al propiciar que la banca de desarrollo utilizara recursos provenientes del régimen de inversión obligatoria de la banca múltiple. De este modo se buscó compensar la baja participación de la banca de desarrollo en la obtención directa de recursos al público. Adicionalmente otra forma de fondeo para la banca de desarrollo fue propuesta: la colocación de valores en el mercado de capitales, en la cual, los propios bancos serían los encargados de emitirlos y redimirlos. Un ejemplo de estos son los Bonos de Desarrollo (Bondes)

<sup>64</sup> Entre las medidas de racionalización de costos de operación de los bancos de desarrollo destacan: la liquidación de fideicomisos; la integración de organismos y fondos de fomento económico – como por ejemplo el Fomex al Bancomext y de los fideicomisos industriales a Nafin –; y, la reducción del personal, sucursales y subsidios.

<sup>65</sup> Véase E. Iglesias, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", en *El Mercado de Valores*, año 59, n. 12, México, diciembre de 1999.

*Implicaciones de las políticas de ajuste y cambio estructural emprendidas en México a partir de 1983 para el sistema bancario de fomento*

Reforma financiera	Ajuste de las tasas de interés pasivas y activas, eliminando la discriminación de tasas en función de la actividad económica o del prestatario; dismantelamiento de los requisitos de asignación de crédito por actividad económica (crédito dirigido); promoción de marcos y normas regulatorias prudentes y de una estructura de supervisión efectiva, que permitieran consolidar instituciones financieras rentables y solventes; introducción de nuevos instrumentos de financiamiento, así como el establecimiento y/o diversificación de los intermediarios financieros no bancarios; transformación de bancos de fomento de primer piso a bancos de segundo piso.
Reforma del sector público	Disminución de los aportes transferidos a los bancos de desarrollo que ha traído consigo la necesidad de encontrar nuevas fuentes y modalidades de captación de recursos de mediano y largo plazos, tales como los fondos ofrecidos por inversionistas institucionales, la movilización de fondos a través de títulos en los mercados de capitales internos e internacionales, entre otros.
Apertura comercial	Fortalecimiento de los bancos de desarrollo en el área de financiamiento y la promoción de las exportaciones, especialmente en las actividades en las que se cuenta con ventajas comparativas potenciales y perspectivas favorables para competir; apoyo al desarrollo tecnológico mediante la asociación de la banca de desarrollo con el sector productivo y privado y con bancos comerciales y otras entidades financieras a fin de expandir la escala de las inversiones, a la vez que dispensar parcialmente los riesgos de exploración; se acentúa su función de intermediación financiera entre los mercados de capital internacionales y distintos sectores económicos internos.

Fuente: Elaboración propia con información de E. Iglesias, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", en *El Mercado de Valores*, año 59, n. 12, México, diciembre de 1999.

## Reformas emprendidas

Como consecuencia de los factores anteriormente señalados, los gobiernos han tomado dos decisiones fundamentales para los bancos de desarrollo en los últimos años. Por un lado, se mantendría en funcionamiento el sistema nacional de banca de fomento, en tanto representa un importante instrumento estatal de desarrollo, sobre todo de cara a los desajustes que implica la reestructuración económica actual. Por otra parte, el sistema se reformaría para poder atenuar las fallas de su desempeño y cumplir más eficazmente sus funciones bajo el nuevo contexto económico y financiero del país. En particular, las reformas emprendidas tienen por objetivos: incrementar la eficiencia del sistema, evitar traslapes en las funciones de los bancos, reducir los riesgos que implica la asignación de apoyos crediticios; y procurar su autosuficiencia financiera. Entre los ámbitos que serían objeto de reforma se encuentran los siguientes:

- Cambios en los criterios de elegibilidad en la asignación de créditos. Hasta hace pocos años, los bancos de fomento concentraban la mayor parte del crédito otorgado en el sector paraestatal, actualmente se revisan los sectores que constituyen el objetivo de la banca de desarrollo, de modo que orienten sus recursos hacia aquellos que presentan problemas de crédito (agrícola, micro, pequeña y mediana empresa, exportador y vivienda de interés social, básicamente) cuyos acreditados demuestren posibilidades reales de crecimiento y consolidación, o hacia proyectos prioritarios que contribuyan al desarrollo del país en áreas como la infraestructura o la exportación.
- Cambios en la operatividad de la asignación de créditos. En el plano operativo, las acciones emprendidas han propiciado que los bancos de desarrollo operen preferentemente como bancos de segundo piso, delegando a intermediarios financieros privados la colocación directa de sus recursos mediante mecanismos de redescuento.<sup>66</sup> Entre los argumentos de las autoridades a favor de esta medida se encuentran los siguientes: la promoción de otros intermediarios financieros como las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo y las arrendadoras;<sup>67</sup> la complementariedad de las actividades de los bancos de desarrollo con las del resto de intermediarios financieros;<sup>68</sup> el establecimiento del compromiso de intermediarios financieros privados de realizar operaciones prioritarias en las que no existen incentivos de participación; la disminución de los riesgos de la banca de desarrollo, al reducir los asociados con la banca de primer piso;<sup>69</sup> la reducción de los costos de intermediación de los bancos de desarrollo, resultado del aprovechamiento de la infraestructura y del personal que utilizan de los intermediarios financieros privados para su operación en segundo

---

<sup>66</sup> Entre las formas con las que se cumple al pie de la letra con la operación en segundo piso, pero que equivalen de hecho, a quedarse en el primero, por excluir a la banca comercial, se encuentran los préstamos directos de Nafin y Bancomext. En el caso de Banrural, su actuación en el primer piso tiene justificación en tanto que la banca comercial no logra atender a los productores agropecuarios que demandan créditos muy pequeños. Respecto a las excepciones en que la banca de desarrollo puede operar con cierta justificación en un primer piso, hay que citar a Banrural y a Banobras.

<sup>67</sup> En este sentido, la banca de desarrollo no entra a competir con los intermediarios financieros, sino que les da un servicio más, apartándoles un nicho de mercado que de otra manera no tendrían y al que pueden explotar sin necesidad de expandir su red de captación de recursos.

<sup>68</sup> En la práctica ya se opera con instituciones de factoraje y de arrendamiento financiero y se impulsan las uniones de crédito. También se ha decidido trabajar a través del mercado bursátil, las casas de bolsa, las sociedades de inversión, etc.

<sup>69</sup> El trato directo de los bancos de desarrollo con los acreditados significó una y otra vez, grandes riesgos de pérdida patrimonial para estas instituciones y para todo el sector público. Dependiendo de los arreglos institucionales que se adopten, los costos por la falta de recuperación de cartera pueden ser incluso mayores que los de carácter puramente administrativos. M. Maydón Garza, *Banca de desarrollo. Experiencias de ingeniería financiera*, Nafin, México, 1994, p. 15.

piso; el logro de un balance en las decisiones técnicas, bien intencionadas o, por el contrario políticamente sesgadas, que puedan tomar los funcionarios de la banca de desarrollo, derivando en un mejor sistema de decisiones de los riesgos de conceder un crédito.<sup>70</sup>

- Rentabilidad de los proyectos. Se pretende lograr mayor eficiencia en la recuperación de los créditos, a fin de contribuir al mejoramiento de la operación y capitalización de los bancos. A tal efecto, la aplicación de los criterios de rentabilidad social debe continuar pero con criterios más estrictos al evaluar la viabilidad económica de los proyectos.
- Tasas de interés. Se pretende reducir la dispersión de las tasas de interés preferenciales y terminar de restaurar la práctica de fijarlas como proporción del costo promedio de los recursos financieros para el gobierno federal. El criterio central en este caso es que las tasas activas deberán cubrir el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados, a fin de mantener e incrementar el patrimonio de cada banco, para que paulatinamente aumente la derrama crediticia y se eliminen las transferencias fiscales. Asimismo, se revisaron las condiciones inherentes al otorgamiento del crédito, tales como plazos de vencimiento, periodos de gracia y periodicidad en los cobros de intereses.<sup>71</sup>
- Subsidios. Se ha planteado la reducción del uso generalizado de subsidios como uno de los ejes centrales de las medidas para mejorar la salud financiera y la eficiencia operativa de los bancos de desarrollo.
- Cambios en las fuentes de financiamiento. Con el objetivo de hacer compatible el fondeo de los bancos con los servicios que otorgan se ha procurado el mejoramiento de su cartera crediticia, la eliminación de operaciones de menudeo de captación de recursos, la captación de recursos de mayoreo o en "bloque", y la ampliación de fuentes de fondeo internas.
- Cambios en los controles presupuestarios de las fuentes de captación. Con el objetivo de incrementar la eficiencia en la asignación de los subsidios implícitos en el financiamiento otorgado por los bancos, en 1992, fueron redefinidos los conceptos de déficit y patrimonio relacionados con los recursos que el gobierno federal capta del mercado abierto para dedicarlo al crédito preferencial, creándose el sistema de derivación de fondos del exterior. En dicho sistema, los

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Por ejemplo, a partir de 1993 en lugar de aplicar a todos los acreditados la misma tasa de interés general, ligada al costo para el gobierno de los fondos en pesos, se decidió brindar los subsidios implícitos en forma selectiva y se buscó trasladar a los acreditados tasas "bajas" obtenidas en el exterior en divisas para un fin específico. Ibidem, p. 47.

préstamos externos en divisas se canalizaban por el Banco de México, pero a cuenta de la Tesorería de la Federación a la banca de desarrollo, ya transformados en pesos, y a la tasa de los Certificados de la Tesorería (CETES), cuando se destinan a créditos en moneda nacional para los usuarios finales. Lo que se buscaba era que sólo el subsidio correspondiente a los diferenciales de tasas expresamente registrados tuviera que entrar como una partida en el presupuesto público, sin tener que contabilizar el total del endeudamiento neto de la banca de desarrollo. Con distintas adaptaciones, éste concepto de medición se adoptó en 1993 al quedar establecida una nueva definición del rubro de "intermediación financiera" en el presupuesto nacional. Este sistema tiene la ventaja de permitir un control transparente de los subsidios. Si los programas crediticios no permiten obtener intereses suficientes para cubrir al Banco de México la tasa CETES, entonces se tiene que identificar el subsidio necesario para llenar la diferencia con recursos fiscales, asignados en el presupuesto de cada banco de desarrollo (o a cargo de su patrimonio).<sup>72</sup>

- Cambios en los incentivos para la toma de riesgos. Un sistema de calificación de cartera y capitalización de la banca de fomento se puso en vigor en 1993, imponiendo por primera vez contrapesos generales a la toma de riesgos por los intermediarios públicos. En una primera etapa, se calificó la cartera y se exigieron coeficientes de capitalización mayores a los aplicados a la banca comercial, al reconocer que en la banca de desarrollo se presenta una pérdida potencial mayor que en la banca comercial.<sup>73</sup> Los ponderadores de los factores determinantes de cada categoría también se revisaron.<sup>74</sup> En una segunda etapa, los riesgos del crédito de primer piso y la siniestralidad esperada en distintos tipos de garantías dedicados al sector social, se diferenciaron de los dedicados a otros sectores.
- Liquidaciones y fusiones. Como parte de la estrategia de modernización del sistema bancario de fomento se tomó la medida de liquidar aquellas entidades que ya cumplieron con el objeto para el cual fueron creadas. Tal es el caso del Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C. (BNCI) que en el primer

---

<sup>72</sup> M. Maydón G., *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>73</sup> Se tomó en cuenta que podrían aceptarse como con cero incertidumbre sobre su recuperación los préstamos otorgados sin garantía desde el segundo piso de la banca de desarrollo, siempre y cuando los créditos preferenciales se concedieran a bancos comerciales privados sólidos y con alto grado de diversificación de contingencias financieras, sin carteras especializadas o concentradas en una rama de la actividad, localidad o largos plazos. Por otra parte, el sistema calificador estableció que las garantías a la banca comercial constituían un riesgo igual al de prestar en el primer piso, sin distinguir la probabilidad de tener que liquidarlas o no.

<sup>74</sup> Por ejemplo, la experiencia de pago con el deudor recibió mayor ponderación.

trimestre de 1998 fue liquidado.<sup>75</sup> En materia de fusiones, en el último decenio se tomaron medidas para que Nafin y Bancomext concentraran todas sus operaciones dirigidas al sector privado en sus segundos pisos. Con este objeto, se fusionó a FOMEX con Bancomext, y a los fondos de apoyo industrial con Nafin. De esta manera, a principios de los años noventa se podían considerar a estos como bancos de operación parcial en el segundo piso.

- Nuevos mecanismos para evaluar el desempeño. En 1993, se publican las "Reglas para la Calificación de Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo". En 1994 se publican las "Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo".<sup>76</sup> Estos mecanismos de regulación prudencial obligan a los bancos a calificar su cartera de acuerdo a niveles de riesgo existentes y a constituir reservas preventivas proporcionales al riesgo detectado, reduciendo la posibilidad de que enfrenten quebrantos importantes de cartera.<sup>77</sup>

### **Las nuevas funciones**

Actualmente los bancos desarrollo tienen un campo de actuación en lo que llamamos banca de inversión (inversionista en los mercados bursátil y cambiario, promotor de la inversión extranjera y de alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros). Las nuevas tareas para la banca de desarrollo son las siguientes:

- El incremento de su eficiencia mediante el financiamiento de proyectos rentables, reducción de subsidios, aumento de recursos propios y mejoramiento de la calidad de la cartera crediticia.
- Disminución de los costos de operación: reducción del personal, fusiones y nuevas modalidades de fondeo.
- Reducción de su presencia en el mercado: cierres y fusiones.
- Participación de bancos en nuevos productos: intermediarios financieros no bancarios, uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, y arrendadoras.

---

<sup>75</sup> Cabe aclarar que la liquidación de este banco parece obedecer más a la quiebra del banco, Cf. "No hay responsables del quebranto en BNCI: Nicolín", en *El Financiero*, miércoles 29 de abril de 1998, p. 7. "BNCI, carga innecesaria", en *El Financiero*, lunes 27 de abril de 1998.

<sup>76</sup> En estas reglas se define una clasificación de activos para ponderar sus distintos niveles de riesgo y se establecen los elementos que deben considerarse para computar el capital neto. A los bancos de fomento se les exige un nivel de capitalización del 10%, mientras que a los bancos comerciales se les requiere el 8%.

<sup>77</sup> En agosto de 1994 las reservas constituidas dentro del sistema bancario de desarrollo representaron el 100% de su cartera vencida. M. López E., art. cit., p. 13.

## **Persistencia de debilidades en el sistema**

Aún cuando no se pueda exigir a la banca de desarrollo resolver las fallas que se presentan en los sectores que atiende, su desempeño frecuentemente ha dejado mucho que desear, no obstante las reformas anteriormente enumeradas. Su nivel de pérdidas creciente, el escaso dinamismo en la concesión de apoyos, el deterioro de la calidad de su cartera y la disminución de su presencia en el sistema de intermediación financiera en México, son solo algunos indicadores que dan razón de esta situación.

En efecto, cuatro de las seis entidades de fomento, presentaron pérdidas acumuladas por 2 312 000 pesos en 1998. Como grupo consolidado, el deterioro de las operaciones significó un 87.6% más que lo que se había reportado a la misma fecha en un año anterior. Del total de pérdidas registradas, el 46.3% corresponden a Banrural; 30.8% a Banobras; 20.1% a Bancomext; y el restante 2.8% a Financiera Nacional Azucarera.

El mayor deterioro se dio en Banobras, cuyas pérdidas se multiplicaron por seis veces – fundamentalmente por los castigos a la cartera de crédito -, en tanto que en el caso de Fina se pasó de 26 millones a un resultado negativo de 225 millones de pesos, en función de sus menores ingresos por intereses y mayores requerimientos de provisiones preventivas.

Por su parte, Banjército reportó utilidades de 123 millones de pesos al tercer trimestre de 1997, lo cual significa 59.5% más que un año antes, mientras que Nafin presentó una ganancia de apenas 35 millones, que significa una disminución de 4.5 veces en relación con la obtenida en septiembre de 1997.

La cartera total de crédito vigente de la banca de fomento, ascendió a 408 282 000 de pesos al cierre de septiembre de 1998, sin considerar las operaciones de crédito interbancario, lo que implicó un crecimiento nominal del 19.2% respecto al cierre de 1997 y de un escaso 0.6 en términos reales.

Esta falta de dinamismo en el financiamiento de la banca de desarrollo se viene observando a partir del año 1995 fecha en que la cartera total pasa de representar el 18.96% del PIB al 10.55% en 1998, esto es, en tres años el crédito total otorgado por esta vía se ha compactado en casi 56%. Más grave resulta el comportamiento del crédito que se ha dedicado a financiar actividades propias del sector privado, ya que la baja registrada resulta ser del 63%.

En efecto, el crédito canalizado por la banca de desarrollo de primer piso al sector agropecuario, industrial, servicios, vivienda y al consumo significaba en 1998 el 2.06% del PIB, mientras que en 1995 equivalía a 3.26%.

Pero no solo eso, si al financiamiento que se canalizaba directamente por las entidades de fomento se agrega el que otorga por medio de la banca comercial, en el ejercicio de los distintos programas que se tienen conjuntamente en operación, se observa que no sólo su caída es más acentuada, sino que también su participación registra mayor deterioro, al pasar del 43.7 al 36.9% del total del crédito otorgado entre diciembre de 1995 y septiembre de 1998.

Desde un punto de vista sectorial, las actividades más afectadas por una menor cobertura de crédito resultan ser, en primer lugar, los servicios que caen en casi un 78% en estos tres últimos años<sup>78</sup>, seguidos por las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras que registran una disminución de 31.3% y finalmente el sector industrial que en conjunto sufre una reducción de 16.7% durante ese mismo lapso de tiempo.<sup>79</sup>

Por otra parte, entre los problemas de difícil solución en el corto plazo para la banca de desarrollo, se encuentra el de cartera vencida, debido a que hasta septiembre de 1997, alcanzaba los 16 197 507 de pesos, más 3 863 466 denominados en moneda extranjera; dicha cartera ascendía aproximadamente a los 49 000 millones de pesos.<sup>80</sup> Los problemas de liquidez derivados de este problema, obligaron al Gobierno Federal a apoyarlas financieramente con recursos de entre 80 y 100 mil millones de pesos, según estimaciones de la Secretaría de Hacienda.<sup>81</sup>

A raíz de lo anterior, el sistema se ha visto obligado a disminuir sus créditos y a constituir reservas para mantener niveles adecuados de solvencia. No obstante, las mejoras financieras no se consiguieron, aún cuando las entidades de fomento para reducir sus costos de operación, cerraron sucursales y realizaron recortes de personal. Las primeras se redujeron de 596 en 1994 a 406 en el año 2000 y el

---

<sup>78</sup> La disminución del nivel de créditos otorgados en este rubro se atribuye, en lo fundamental, al ajuste que implicó la desaparición del Banco Nacional de Comercio Interior.

<sup>79</sup> Cifras proporcionadas por L. Fabre, "Ensombrado el panorama de la banca de desarrollo", *El Financiero*, México, 16 de marzo de 1999, pp. 1-A y 3-A.

<sup>80</sup> Cifras obtenidas de J. Bautista R., *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, UNAM, IIE, México, 1999, p. 106.

<sup>81</sup> R. Román y L. González, "Banca de desarrollo, un fomento cuestionado", en *El Universal*, México, 30 de octubre de 2000, p. D-8.

personal empleado se redujo 46.6%, pasando de 20, 783 a 11,104 en el mismo periodo.<sup>82</sup>

Los resultados arriba mostrados reflejan la combinación de debilidades económicas, políticas e institucionales de la banca de desarrollo y que el intenso proceso de reforma de que ha sido objeto, por lo menos desde 1985, no ha logrado atacar pese a estar encaminado al logro de la rentabilidad y eficiencia de las actividades que lleva a cabo. Estas debilidades son expuestas a continuación.

### **Debilidades económicas**

Uno de los factores de carácter económico que explica la problemática actual por la que atraviesa la banca de desarrollo radica en su deficiente administración, la cual se ha caracterizado principalmente por controles internos deficientes, un volumen excesivo de operaciones crediticias, políticas de crédito inadecuadas y mala planificación. Estas causas han conducido a pérdidas recurrentes, erosión de capital e insolvencia de las entidades bancarias.

- Deficientes controles internos. La deficiencia de controles internos ha sido una constante en la actuación de las entidades de fomento. Esta falla se presenta en materia de decisiones de préstamos o de sistemas de seguimiento, y en mecanismos de auditoría interna o sistemas de información gerencial, en los que la información no es oportuna o suficiente para realizar un buen control.<sup>83</sup>
- Volumen excesivo de préstamos. Los bancos de desarrollo con frecuencia otorgan préstamos en un nivel excesivo en relación con su capital y su valor en depósitos, ocasionando que se encuentren descapitalizados y que su base para absorber pérdidas resulte insuficiente ante problemas de deterioro en su cartera de préstamos.
- Alta concentración de los préstamos. Debido a la función que está llamada a desempeñar la banca de desarrollo en atención a sectores prioritarios, sus actividades están concentradas en sectores específicos de prestatarios. En tal caso, la crisis de determinado sector representa un riesgo latente para la calidad de cartera que esta banca concentra y por tanto para efecto de su solvencia. La

---

<sup>82</sup> Cifras proporcionadas por CNBV, *Boletín estadístico de la banca de desarrollo*, México, septiembre de 2000.

<sup>83</sup> Un ejemplo se refiere a la insuficiencia de controles presupuestarios. Los bancos de desarrollo no registran como parte del déficit público subvenciones, garantías ni préstamos por diferenciales de interés otorgados a la banca comercial para que ésta preste a sectores prioritarios, lo que influye negativamente en los controles de tipo presupuestario que deben llevarse a cabo para evaluar su desempeño y para tener un control de los recursos que se dedican a las actividades productivas involucradas en sus programas.

concentración de riesgos es especialmente peligrosa, cuando la concesión de apoyos se basa en una evaluación errónea de la calidad del prestatario.

- Deficiente recuperación.<sup>84</sup> Las tasas de recuperación de los préstamos han constituido un difundido problema. Este se relaciona directamente con préstamos vinculados y prácticas fraudulentas, particularmente cuando el beneficiario presupone que nunca se adoptarán medidas para la recuperación de los préstamos. Adicionalmente al mantenerse obsoletas las prácticas legal y judicial sobre quiebra y ejecuciones, la recuperación de los préstamos a través de los canales legales resulta difícil y demorada. Es posible que la falta de recuperabilidad crediticia pueda estar propiciada por factores que alientan la falta de cumplimiento de los deudores. No obstante, hay que reconocer que los bancos públicos, en ocasiones, otorgaron créditos inadecuados con tasas, comisiones y plazos que aparentemente les daban alta rentabilidad, pero que ponían a sus clientes en serios aprietos de liquidez y solvencia. La privatización de los intermediarios a principios de los noventa, la apertura económica y la política de control macroeconómico sacaron a relucir a diversos clientes en esa condición.
- Mal diseño de tasas efectivas de interés y frecuencias de pagos. Los bancos de desarrollo obtienen recursos con fuentes de financiamiento cuya frecuencia de pago es mayor a la que cobran a sus acreditados, es decir, los bancos de desarrollo proporcionan descuentos a intermediarios financieros con ritmos de vencimiento menores al mensual, inclusive hasta al anual, pero al hacerlo, crean distorsiones en perjuicio de su nivel de solvencia y rentabilidad.
- El problema no se limita a tener diferenciales de tasas y subsidios reales que dependen de la periodicidad de las liquidaciones. La dificultad también estriba en que esos factores son afectados por los niveles de inflación y las tasas de interés de referencia (CPP y CETES). Al no acumular mensualmente los réditos, se crea mayor discrepancia entre las tasas simples de los créditos cobradas por los

---

<sup>84</sup> El tratamiento dado a los deudores de Banrural a finales de 1991 es un claro ejemplo de la limitada viabilidad de la cobranza de los créditos por el sistema bancario de fomento en México, obstaculizando el camino del banco hacia la meta deseable de operar práctica y creíblemente como una entidad financiera autosuficiente. La anunciada "reestructuración" de deudas hecha por Banrural en ese año, generó expectativas de una condonación generalizada de los pasivos de todos los acreditados, a pesar del cuidado que se tuvo en anunciar que se tomaría en cuenta el comportamiento de cada beneficiario del crédito y que su atención se consideraría sobre una base de caso por caso.

Los efectos de la falta de prestigio acerca del cobro de deudas del banco agrícola, no se hicieron esperar, aún cuando la reestructuración de deudas se trató en un fideicomiso ajeno a la entidad. Las presiones de los deudores para recibir tratamientos preferenciales o perdones de adeudos se presentaron repetidamente tanto por grupos de menor ingreso como por segmentos de productores con mejor posición económica que vieron la oportunidad de obtener un subsidio del gobierno a través del banco de fomento. Así, no solo se redujo la posibilidad de operar como un intermediario financiero viable, especializado en el subsector de demandantes campesinos de recursos prácticamente marginales, sino que además, la opción de concentrarse en los créditos de mayor tamaño y en sujetos con mejor capacidad de pago, también quedó limitada.

bancos de fomento y las normales del mercado (compuestas, al ser efectivamente pagaderas en forma mensual). Para los bancos desarrollo, el cobro de los intereses en plazos mayores al mensual provocó que éstos no logaran resarcir los costos acordes con los de una captación de fondos que, por su parte, exige el pago mensual de intereses. Este problema es atribuible más que a problemas de ingeniería financiera, a un largo proceso de negociación sectorial.

- Deficientes esquemas de amortización y reestructuración ante riesgos de mercado. La inflación elevada por la que atravesó el país a partir de los ochenta, puso a muchas empresas en graves dificultades de liquidez y en la imposibilidad de cumplir con sus compromisos financieros, debido a que exigió en lo inmediato (por la vía de los intereses) liquidaciones reales mayores que las que tendrían que hacer de haber sido baja.<sup>85</sup>
- Los bancos de desarrollo, generalmente no están en condiciones de aclarar la verdadera situación de las empresas en un medio inflacionario y carecen de instrumentos adecuados que corrijan el fenómeno de amortización acelerada provocado por periodos de alta inflación. Al no ofrecerse un mecanismo estable para la corrección de distorsiones impuestas por la inflación, las empresas con pasivos reestructurados quedan en el mismo camino peligroso de la amortización acelerada y corren el riesgo de tener que solicitar renegociaciones de sus créditos de manera recurrente con grandes sacrificios en las tasas de interés activas de los bancos de desarrollo.
- No obstante que nuevos esquemas de liquidación de créditos han abierto el camino para que las prórrogas de vencimientos puedan realizarse sobre bases sanas y para que las empresas no tengan que solicitarlas recurrentemente, hace falta que la banca de desarrollo aproveche mejor estas oportunidades. Los esquemas de amortización de créditos actualmente se basan en entornos de relativa estabilidad inflacionaria a pesar de las amargas experiencias del pasado. La aplicación de los esquemas de amortización acelerada continua como una necesidad, aunque pareciera menos apremiante al abatirse la inflación. El instrumento solo ha sido aplicado para postergar las amortizaciones de manera indefinida y fue dejado de lado el criterio de una aceptable rentabilidad potencial de las unidades productivas al momento de su aplicación.<sup>86</sup>
- Alto riesgo cambiario en la composición de fondos. La importancia relativa de los recursos patrimoniales entre las fuentes de financiamiento de la banca de fomento es muy baja respecto del nivel de recursos externos. Tal composición implica riesgos monetarios importantes. En efecto, cuando un banco de desarrollo obtiene como parte de sus fuentes de financiamiento, créditos en moneda extranjera y los convierte en moneda local con el fin de prestar estos recursos, asume el riesgo cambiario. Al producirse una devaluación, la amortización de sus préstamos externos en moneda local resulta al banco mucho

<sup>85</sup> Este fenómeno recibe el nombre de amortización acelerada.

<sup>86</sup> Véase M. Maydón G., *op. cit.*

más costosa. Este hecho ha sido recurrente en la historia de los bancos de desarrollo. Después de 1960, las devaluaciones (1954, 1976, 1982 y 1994) han producido un problema serio, ya que casi todas las obligaciones externas de los bancos de fomento han sido denominadas en moneda extranjera mientras sus activos lo hacen en pesos, lo cual implica que dicha banca asuma todo el riesgo, y en última instancia, el costo de las devaluaciones. Al contraer estas entidades, deuda en dólares, asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de la época de estabilidad, y canalizar créditos en pesos, son objeto de graves quebrantos.<sup>87</sup>

### **Debilidades políticas: corrupción y préstamos vinculados.**

Los bancos de desarrollo fueron creados principalmente para satisfacer las necesidades de crédito en actividades prioritarias que debían ser compensadas por las condiciones desfavorables que afrontaban. Se consideró que los bancos privados no tenían incentivos suficientes para cumplir con este objetivo, al menos en el corto plazo. Por consiguiente fue necesario crear entidades bancarias que pudieran adaptar sus políticas operativas, requisitos y procedimientos a las circunstancias de quienes acudiesen a solicitar sus préstamos y que realizaran funciones productivas en los ámbitos agrícola o industrial, cuyos proyectos se caracterizaran por su rentabilidad social.

En los primeros años de su labor, la preocupación de los bancos de desarrollo en la canalización de créditos pareció ubicarse más en la expansión cuantitativa de las operaciones, en cumplimiento de los programas de gobierno, que en la dimensión cualitativa de las mismas. Así, fueron otorgados créditos a un gran número de solicitantes, pero insuficientes a las necesidades que debían cubrir, actuando más como paliativo que como un instrumento que diera como resultado el apoyo temporal necesario para la formación, consolidación y expansión de empresas que incursionaban en actividades socialmente prioritarias, mediante una canalización de recursos programada y ajena a intereses políticos.

Adicionalmente, la ausencia de la aplicación rigurosa de medidas de fiscalización y vigilancia en los organismos bancarios de fomento ha sido causa directa de una notoria desorganización en el manejo de los fondos, destacando el caso de los préstamos vinculados.<sup>88</sup> Esta situación ha sido frecuente en el

---

<sup>87</sup> J. Bautista R., op. cit., pp. 73 y 70.

<sup>88</sup> Los préstamos vinculados involucran el otorgamiento de recursos basados en intereses personales que mantienen los funcionarios de los bancos en ciertos proyectos o actividades.

desempeño de los bancos de desarrollo en México, prácticamente desde su creación.<sup>89</sup>

En principio, esta práctica no es errónea si el banco opera en condiciones de igualdad, como si el prestatario fuera un tercero. El problema es que este tipo de operaciones con frecuencia involucra las siguientes imperfecciones:

- Las condiciones y las restricciones sobre el volumen de tales operaciones son menos estrictas de lo que es conveniente.
- La facilidad de tales operaciones conduce a una administración ineficiente en la empresa o proyecto beneficiado por esta práctica, desde que su flujo de ingresos está asegurado.
- El flujo de información entre el prestatario y el banco de desarrollo acreedor se ve afectado, desde que los intereses del proyecto respaldado están representados por funcionarios del banco, que en este caso, constituyen un serio obstáculo a una información adecuada.
- Cuando se produce el incumplimiento de alguno de estos préstamos, raramente se les clasifica como incobrables, se efectúan las reservas necesarias y se les recupera.

Estos préstamos son particularmente riesgosos cuando existen presiones políticas para que los bancos de desarrollo continúen prestando a clientes insolventes o no recuperen créditos otorgados con anterioridad. Al respecto, ya es familiar a la opinión pública nacional que funcionarios de estas entidades, cometan cuantiosos fraudes en perjuicio de la banca de desarrollo.<sup>90</sup> La entrega de créditos en muchas ocasiones fue hecha a quienes apoyaron las gestiones y actitudes del partido oficial, constituyéndose así en instrumento con fines políticos. Este factor contribuyó a aumentar las carteras vencidas de los bancos de desarrollo.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> J. Bautista R., op. cit., pp. 77-80.

<sup>90</sup> Tan solo en 1998, se llevaban a cabo 340 investigaciones legales sobre funcionarios de la banca de desarrollo, de las cuales 36 corresponden a denuncias penales en contra de funcionarios de Nacional Financiera y 280 se refieren a irregularidades administrativas en el Banco Nacional de Comercio Interior. Reforma, México, 11 de febrero de 1998.

<sup>91</sup> Véase R. Haussmann, *Las crisis bancarias en América Latina*, BID, FCE, Santiago de Chile, 1997.

## **Debilidades institucionales: ocultamiento de los problemas de los bancos**

Ante una reglamentación poco efectiva en materia de supervisión bancaria y rendición de cuentas y ante medidas correctivas ineficaces, es muy probable que los problemas financieros por los que atraviesa un banco se oculten a través de prácticas de contabilidad ficticia.

Las reestructuraciones injustificadas de préstamos constituyen una práctica de contabilidad ficticia que de forma recurrente se ha presentado en la banca de desarrollo mexicana, consecuencia de deficientes mecanismos de control y vigilancia. Cuando un préstamo se torna dudoso e incobrable como consecuencia de la falta de amortización del prestatario, el banco podría recurrir a su reestructuración. Alternativamente podría otorgarse al prestatario un nuevo préstamo para amortizar el anterior. Así, el préstamo reestructurado no figura como vencido en los libros y el nuevo préstamo no está en mora, aunque la deuda real si lo está. En otras palabras, cuando estos préstamos se renuevan permanentemente, casi nunca se les clasifica como dudosos e incobrables, sino como préstamos corrientes. Esto desvirtúa la calidad de cartera de los bancos al volverla en apariencia de bajo riesgo.

Criterios de contabilidad "cosmética" o ficticia han operado por largo tiempo en los bancos de desarrollo ocasionando que el nivel de cartera que potencialmente era incobrable se incrementa con el transcurso del tiempo. La falta de liquidez resultante después de un largo periodo de ocultamiento de los problemas de los bancos mediante un sistema de contabilidad ficticia, se torna difícil de remediar.

## **¿Hacia dónde ir?: propuesta de reforma**

Los problemas por los que atraviesa la banca de desarrollo en la actualidad requieren un nuevo diseño de los mecanismos y procesos con los cuales debe operar distintos a los del pasado pues tienen serias deficiencias y no cumplen con sus objetivos. Es pertinente reformar las políticas y estructuras de gobernación de los bancos de desarrollo.

### ***Ámbito microscópico de reforma: viabilidad financiera de los bancos de fomento***

Atendiendo al ámbito microscópico, la reforma debe estar encaminada al logro de adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria. El mantenimiento de una situación sana de los bancos de desarrollo es hoy más que nunca condición

indispensable para que puedan cumplir con su misión específica. Las medidas en este nivel de reforma, estarían encaminadas al logro de:

- Mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar adoptando criterios más estrictos en su evaluación y diligencia para la aplicación de los recursos.
- Observancia de normas claras y eficaces en los campos de la administración de préstamos e inversiones, adquisiciones, desembolsos y garantías.
- Una supervisión más efectiva en la marcha de las operaciones y del riesgo en sus distintas manifestaciones.
- La aplicación de medidas eficaces en el caso de los proyectos que plantean problemas.
- La búsqueda de un adecuado equilibrio entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente.
- La aplicación de normas y políticas financieras en materia de endeudamiento, manejo de liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos, acordes con prácticas bancarias sanas.
- La diversificación de operaciones.
- El desarrollo de nuevas formas e instrumentos de captación de recursos.
- Adecuación de la calidad de la administración y del nivel de competencia profesional en la organización.<sup>92</sup>

Los instrumentos financieros utilizados por los bancos de desarrollo para realizar su actividad de fomento no deben concebirse como indiscriminados de todo tipo de proyectos y clientes, sino que deben atender a la rentabilidad social y privada de los proyectos; a la cobertura de los costos fijos y variables tanto de los bancos de desarrollo, como de los privados que actúan junto a los primeros y; a la generación de un nivel razonable de sus utilidades. Asimismo, la asistencia a la clientela debe caracterizarse por su temporalidad, de forma tal que al cabo de un plazo determinado los prestatarios estén en condiciones de acceder al mercado, es decir, al crédito de primer piso de la banca comercial.<sup>93</sup> Debe evitarse enviar señales equivocadas a los beneficiados, de que los préstamos están destinados a ser subsidios o amortizaciones cuyos pagos son opcionales por estar garantizados por el gobierno.

Por su parte, el gobierno debe exigir eficiencia y efectividad a los bancos de fomento en el cumplimiento de su misión de contribuir a las prioridades del desarrollo y de su obligación de operar sobre bases rentables, a través de un adecuado sistema de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, debe exigirse a sí mismo no utilizar a los bancos de fomento para propósitos que no sean los que justifican su razón de ser. Para que el sistema de rendición de cuentas cumpla con

<sup>92</sup> J. Bautista R., op. cit., pp. 112 y 123.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 113.

estas condiciones, el organismo encargado de aplicarlo debe ser autónomo e independiente de las instancias que supervisa y controla.

En efecto, difícilmente podrá cumplir adecuadamente su misión un banco de desarrollo cuando se maneja como instrumento político teniendo que apoyar el financiamiento de un proyecto que no es viable o de una empresa que no es solvente; asimismo, difícilmente puede un banco de desarrollo ser eficiente y autofinanciable cuando los criterios de contratación de personal y de asignación de salarios e incentivos, se ajustan a intereses personales y no a la necesidad de lograr los objetivos para los que de manera formal, ha sido creado.<sup>94</sup>

A continuación se hacen algunas propuestas para el diseño de tres de los instrumentos que inciden significativamente en el grado de viabilidad financiera de los bancos de desarrollo, a saber, los subsidios financieros, la calificación de cartera y la reestructuración de pasivos.<sup>95</sup>

#### *Subsidios financieros*

En el caso particular de los subsidios -- específicamente los financieros (tasas de interés) -, debe lucharse para que no den oportunidades de corrupción individual o de los grupos de presión. Así, los subsidios deben ser controlados y moderados, sin pretender que sean ilimitados y generalizados a toda la población y a la diversidad de actividades existentes.

No se propone que las subvenciones de tasas de interés deban desaparecer siempre completamente. Después de todo, se trata de un precio, que no puede pretenderse que sea único para todos los proyectos, ni que esté siempre correctamente determinado al dejarse libre. Así como en ocasiones los intereses en créditos para proyectos concretos reflejan los riesgos de las inversiones o de los acreditados involucrados en las mismas, el costo del crédito destinado a ciertos grupos de población, puede igualmente requerir niveles diferentes de los determinados por las fuerzas de mercado, o de los cobrados a otros acreditados.

La respuesta sobre qué grado de corrección debe alcanzarse en los niveles de las tasas de interés dependerá no solo de cuestiones sociales, sino de los límites que impongan los recursos escasos del país y en particular de los presupuestarios. Poco ayuda a desplazar o relajar esos límites. Tampoco es útil, como ya se mencionó, la posición extrema de eliminar absolutamente los subsidios financieros.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>95</sup> La exposición referida se elaboró en gran medida con información de M. Maydón G., op. cit., capítulos 2, 8 y 9.

Lo pertinente es que los subsidios para los intereses prácticamente desaparezcan de los proyectos de las empresas grandes con financiamiento sólido o de los que resultan sobredimensionados en relación con los objetivos sociales con que se trata de justificarlos en ocasiones. Es conveniente que el concurso del mercado someta a prueba a estos proyectos sobredimensionados y que solo se realicen si obtienen su financiamiento prácticamente sin subsidios y sin garantías del gobierno. Las actividades que tienen alta viabilidad comercial pueden recibir apoyo con el otorgamiento, por una parte de la banca de desarrollo, de plazos largos, no fáciles de atender en el mercado libre más que por medio de los subsidios de tasas de interés.

A los productores favorecidos debe exigirse el pago de sus adeudos, pues en caso contrario, se estaría desvirtuando el sistema crediticio y aceptando inversiones con rentabilidad menor que la que indica el rasero de la tasa de interés de fomento, que de por sí es baja. Asimismo, el objetivo de apoyar a empresas pequeñas y a sectores prioritarios no debe confundirse con el de simplemente incrementar las entradas de efectivo de una persona o familia. Para este último fin aislado, pueden utilizarse otros instrumentos en lugar de la tasa de interés.

#### *Calificación de cartera*

Los criterios de calificación de cartera (riesgos en general) deben ser necesariamente algo diferentes a los que aplica la banca comercial. Tienen que ver no solo con las contingencias normales con las que se enfrentan estas últimas entidades, sino con la capacidad de detectar de antemano las probables presiones sociopolíticas que surgirían frente al banco público con vistas a que se condonen adeudos en alguna forma, bajando los intereses inclusive. Asimismo, tienen que ver con el cálculo de las pérdidas eventuales derivadas de tomar en cuenta sólo las decisiones de los técnicos propios de la banca de fomento (cuando se opera en el primer piso), y de no atender a la opinión del mercado, entre otros aspectos.

La adversidad por sufrir futuras presiones políticas es difícil de precisar. De aplicarse una calificación de cartera igual a la comercial, las administraciones de los bancos de fomento probablemente tenderían a aprovechar esta imprecisión para considerar el potencial de pérdida como mínimo y para presentar su cartera como de baja siniestralidad en préstamos vinculados a intereses personales, al no computar en el cálculo del riesgo las contingencias a que puede ser sometido el crédito de fomento antes señaladas. Para limitar operaciones menos deseables podría recurrirse a los siguientes mecanismos:

- Exigir a la banca de desarrollo coeficientes de capitalización en función de los fracasos esperados, con criterios más estrictos que los que se aplican a la banca comercial, teniendo en cuenta que generalmente los riesgos políticos son mayores en el "primer piso" de fomento que en el "primer piso" de la banca comercial;
- Sujetar a los límites presupuestarios los créditos y garantías por tipo de eventualidad aceptada; y
- Aumentar o disminuir el capital disponible en cada banco atendiendo a su desempeño y a las prioridades sociales de sus programas.

### *Reestructuración de pasivos de empresas con problemas de liquidez*

Los instrumentos de reestructuración de adeudos a empresas con problemas de liquidez son necesarios en la medida en que pueden presentarse problemas graves de inflación y por consiguiente de amortización acelerada de los adeudos. No obstante, estos instrumentos no deben aplicarse con la intención de postergar las amortizaciones de manera indefinida. Asimismo, es indispensable que la aplicación se sujete al criterio de contar con una aceptable rentabilidad (potencial) de las unidades productivas. Las inversiones deben tener una tasa de rendimiento positiva en términos reales que dé certeza al acreedor de poder recuperar los créditos y recibir las tasas pactadas.

Si una empresa tiene perspectivas de rentabilidad muy baja o negativa, no se le debe aplicar el sistema de pagos a valor presente, porque podría disfrazar por un tiempo su verdadera situación; una reestructuración financiera simple, debe en principio, rechazarse. Por ejemplo, se podrían dar indebidamente algunos años de gracia con financiamiento total de intereses, para encontrarse más tarde lo que debió saberse de antemano: que la empresa, de todas formas, no tendría capacidad de pago.

La extensión del plazo de liquidación de un crédito otorgado o por otorgarse no se justifica cuando se sabe por anticipado que una empresa no tiene ni tendrá capacidad de pago. No deben postergarse excesivamente los vencimientos con el argumento de que por medio de un abono pequeño el crédito puede llegar a liquidarse, si se sabe esperar suficientemente. Los costos operativos de la canalización de recursos y los de su fondeo, pueden incluso llegar a exceder el valor de los cobros ingresados por el acreedor, con lo que el préstamo puede, de hecho, llegar a ser totalmente impagable, por más que se aguarde. En algunos casos puede ser que ni siquiera se cubran los costos de cobranza.

A medida que la liquidación tiene un vencimiento más lejano, aumentan los riesgos de acreedor. Si se trata de un banco comercial, es de esperarse que entonces

exija mayores garantías del banco de desarrollo de segundo piso que lo esté apoyando. Si este último le otorga puede hacer correr riesgos excesivos al sector público y propiciar una mala asignación de recursos. Más aún, si se trata de un intermediario de fomento de primer piso, los riesgos pueden ser, todavía mayores, al propiciar la ejecución de proyectos de muy larga maduración sin una reestructuración adecuada del capital y de las garantías propias de los deudores. Hay que evitar este tipo de aventuras económicas, especialmente cuando son ideadas por grupos de presión sin otro "capital" que su influencia sobre el sistema de decisiones de la banca pública, sin experiencia empresarial exitosa y sin un propósito serio de cumplimiento.

En resumen, la recomendación no significa olvidar la misión de la banca pública, en cuanto a ofrecer condiciones de vencimiento más alargadas que las que ofrece espontáneamente el mercado interno, no obstante, no se justifica generar expectativas de que las deudas acumuladas pueden ser automáticamente condonadas.

### **Ámbito mesoscópico de la reforma**

En éste ámbito, la reforma de los bancos de desarrollo debe estar encaminada en la promoción de la coordinación entre: los propios bancos de desarrollo para el cumplimiento de los objetivos de fomento para los cuales fueron creados, evitando duplicidades y promoviendo la especialización de sus funciones; bancos de desarrollo e intermediarios financieros privados, para incentivar a estos últimos a la participación del mercado de crédito de menudeo en sectores que hasta ahora no han sido atendidos de manera importante por ellos; la coordinación entre bancos de desarrollo y niveles de gobierno, a fin de inducir a esta banca a coadyuvar al logro de metas de política industrial, comercial y agrícola nacionales.

Los tres niveles de coordinación se hacen necesarios al reconocerse que no corresponde al Estado y a sus bancos de fomento sustituir, sino promover y apoyar las acciones de los agentes que participan o se inician en la participación en el mercado, actuando como coordinadores y catalizadores de decisiones.

La misión fundamental de la banca de desarrollo no es precisamente la canalización de recursos, aún los de fomento, sino impulsar las iniciativas de los sectores privado y social que contribuyen con mayor profundidad, repercusión y eficiencia al incremento de la competitividad de la planta productiva y, en consecuencia, al desarrollo económico y social del país, asegurando por un lado, que las inversiones y acciones empresariales correspondientes reciban apoyo en materia de financiamiento, información, capacitación, soporte tecnológico, asesoría técnica, organización interempresarial y articulación productiva, en términos y condiciones

apropiados, en coordinación con medidas que incentiven a las empresas apoyadas a ser autofinanciables en el largo plazo. Su principal misión puede resumirse en cooperar para que el mercado funcione mejor y que las prioridades de desarrollo se vayan incorporando entre aquellas de atención del propio sistema económico.

#### *Coordinación entre bancos de desarrollo, diversidad y especialización*

Las autoridades han reconocido las ventajas de la especialización de los bancos de desarrollo en un determinado sector. Se han empeñado en buscar que las actividades de cada uno de ellos se limiten a áreas distintas e independientes, no obstante, hay que reconocer que es difícil erradicar las tendencias contrarias, pero muy generalizadas, que empujan injustificadamente hacia la diversificación irrestricta de cada banco de desarrollo en particular, y a los traslapes de funciones que se originan entre ellos. El efecto de esta inercia institucional se ha observado reincidentemente, en especial, en áreas de fomento como las exportaciones y la industria.<sup>96</sup>

Conviene insistir en que la calidad de la asignación de recursos depende en gran medida del conocimiento de cómo opera cada sector, sus necesidades de plazo y liquidez, sus riesgos, las presiones políticas potenciales, la capacidad empresarial con que se cuenta, etc. Tales factores pueden ser muy diversos de un sector a otro.

Al respecto, la delimitación de funciones es esencial para mantener políticas coherentes de financiamiento en una misma rama económica. La división del trabajo entre los bancos de desarrollo es vital para evitar duplicidades. Debe redoblar el esfuerzo para evitar el riesgo de contar con agentes de fomento que buscan ser "aprendices de todo" y que crean cuerpos de especialistas en campos de lo más diverso.<sup>97</sup>

#### *La banca de desarrollo como inductora de intermediarios financieros privados*

Cuando la banca de fomento actúa en el primer piso existe considerable riesgo de conflicto de intereses entre sus funciones y las que realiza la banca comercial.<sup>98</sup> Estas tensiones deben evitarse, y la banca de fomento debe cumplir con

---

<sup>96</sup> Por ejemplo, Nafin y el Bancomext cuentan con múltiples programas cuyos objetivos y servicios bien podrían caracterizarse como sustitutos entre sí.

<sup>97</sup> Véase M. Maydón G., op. cit., cap. 6.

<sup>98</sup> La tendencia a "ganarle" negocios a la banca comercial (en lugar de inducirla) se observó claramente en el periodo 1982-1988, en bancos como Nafin, Banrural, Banobras y Bancomext, tomados en conjunto con los fideicomisos administrados por ellos. Por ejemplo, en el primero, uno de sus fideicomisos —el Fogain— llegó a canalizar casi la mitad de los descuentos, no a la banca comercial sino a la propia institución fiduciaria. Esta última competía con los intermediarios a los que supuestamente debía inducir. Ello ocurrió pese a que durante el periodo referido se caminó

su responsabilidad de ser alentadora de la banca comercial y de formular estrategias para interesarla en las operaciones prioritarias en que comúnmente no participa; todo en lugar de sustituirla y olvidarse de promoverla. Lo anterior es particularmente importante para impulsar la incursión de la banca comercial en el mercado de transacciones de mínimo menudeo (activas y pasivas) que tradicionalmente ha desatendido, pero que pueden interesarle al incrementarse la competencia y consolidarse la participación de accionistas privados. Por otra parte no hay que promover necesariamente todos los negocios que no interesan a la banca privada. Su supuesto "desinterés" en los créditos puede ser más bien una advertencia de distintos riesgos: de que las actividades del sujeto de crédito en cuestión pueden ser demasiado grandes con relación a su capital; de que plantean un crecimiento desbocado que no es creíble que pueda ser bien administrado; de que están demasiado concentradas en una sola rama, en lugar de estar diversificadas. Así como debe preocupar que la banca pública trate de "ganarle" negocios que "si interesan" a la privada, debe también preocupar que se los gane con demasiada facilidad, o que admita utilizar canales y agentes menos sólidos que la sustituyan.<sup>99</sup>

No es conveniente que la banca de fomento continúe buscando formas de evitar operar con la banca comercial porque entonces no se construye el sistema de coordinación y concurrencia de intermediarios privados en el mercado de créditos que es deseable propiciar a fin de iniciar un proceso de profundización financiera. Las excepciones para que la banca de fomento se salga del segundo piso deben ser justificadas realmente como extraordinarias.<sup>100</sup> Se debe insistir en no facilitar la aceptación de excepciones artificiosas y en establecer criterios claros para no incorporar clientes que ya eran atendidos por la banca o bien que, se trate de proyectos inviables financieramente hablando, o amparados con distintas presiones políticas. Se podría requerir que los bancos de desarrollo se comprometieran por lo menos con lo siguiente:

---

hacia el objetivo de concentrar la banca de desarrollo en el "segundo piso". Aún en la actualidad, los bancos de desarrollo tienden a encontrar demasiadas excepciones "justificadas" para operar en el primer piso.

<sup>99</sup> Véase M. Maydón G., capítulo 3.

<sup>100</sup> La particularidad que presenta el Banrural, de actuar como canal distinto al del segundo piso de los Fira, tiene justificación en tanto la banca comercial no logra atender a los productores agropecuarios que demandan créditos muy pequeños, inclusive, ni con el apoyo de los Fira. Por otro lado, debe notarse que al no tener los dos pisos o tipos de ventanillas dentro de una misma entidad, los Fira, como banco consolidado de exclusivo segundo piso, no entran en conflicto de intereses con el cumplimiento de su labor de inducción de la banca comercial. No obstante, para eliminar cualquier posibilidad de conflicto de intereses del eje Fira-Banrural con la banca privada, esta debe tener la puerta abierta para recibir un incentivo (mediante comisión o margen) equivalente al costo que causa al Banrural el atender directamente a los acreditados con operaciones pequeñas en los sectores marginados. La separación de pisos entre Fovi y Fonhapo en otro sector prioritario, pero también altamente sensible a los factores políticos, la vivienda, puede tener una racionalización similar.

- No atender por la vía directa a clientes ya considerados con anterioridad por la banca privada y que sigan constituyendo buenos sujetos de crédito, ya que puede propiciarse que por transferirlos a la banca de desarrollo de primer piso, estos sean incumplidos y que se amparen con distintas presiones políticas.
- Limitarse a otorgar créditos de hasta cierto monto por individuo, aplicando este canal solo una o dos veces consecutivas, con el compromiso de pasar posteriormente a la atención de un banco comercial, tal vez con el apoyo de descuentos preferenciales.
- Transferir a los bancos comerciales los clientes ya atendidos desde hace varios años, que cuenten con solidez suficiente en sus proyectos. Si se trata de buenos clientes, estos serán atractivos a los bancos.

La banca de desarrollo no debe pretender quedarse en el primer piso con todo tipo de "buenos clientes". Ciertamente un banco de primer piso solo debe operar con buenos deudores, pero no se justifica que se dedique permanentemente a aquellos que pueden atender los intermediarios financieros privados. En último caso, los beneficiarios de la banca de fomento de primer piso deben buscarse en los segmentos de mercado que la banca comercial, por alguna deficiencia no atiende y después ser inducidos al sistema de primer piso de la banca estatal de desarrollo al primer piso comercial.

Las actividades que la banca privada apoye como resultado del papel de inducción que realice la banca de desarrollo deben ser redituables. Los bancos comerciales pueden ser canales del crédito de desarrollo pero sobre la base de un esquema operativo que no los haga asumir los costos financieros de dicho fomento. De hacerlos encargados en esa materia, los intermediarios privados no tendrían incentivos para participar en el mercado. La labor de incentivar a otras entidades bancarias, más que el otorgamiento directo del crédito, debe ser la función básica de la banca de desarrollo. En ese campo se dispone de distintos instrumentos para impulsar a los intermediarios a realizar actividades que no les son atractivas por ser altamente riesgosas o costosas, pero que deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Uno de los instrumentos con que la banca de desarrollo puede inducir a la participación del sector privado en el financiamiento de actividades prioritarias lo constituyen las garantías. Estas deben ser diseñadas de forma tal que si bien el financiamiento no debe resultar oneroso para los intermediarios privados, estos deben quedar comprometidos a cuidar la recuperación de los créditos y a correr paralelamente sus propios riesgos.

## **Ambito macroscópico de la reforma**

### *Regulación prudencial efectiva*

La reglamentación prudencial tiene por objetivo proporcionar a los funcionarios, técnicos y a los supervisores de los bancos de desarrollo, las reglas del juego para lograr una sólida actividad bancaria. Si los bancos muestran una operación acorde a las reglamentaciones, los supervisores no se verán obligados a intervenir. Si por el contrario, el funcionamiento de los bancos, se aparta de las reglas del juego, los supervisores deberán imponer medidas correctivas en beneficio del buen funcionamiento del sistema financiero de fomento y de los sectores a los que atiende. Algunos de los aspectos más importantes que deben considerarse en la reforma de las instituciones que regulan a este sistema son:

- Límites en la concentración de créditos y en la cantidad de préstamos vinculados. Ya se ha mencionado que la concentración de préstamos y los préstamos vinculados figuran entre las causas más frecuentes de las quiebras de los bancos. Una buena regulación bancaria debería limitar ambas prácticas. Los límites a la concentración de préstamos deberían referirse al volumen total de negocios de cada banco por separado y del sistema bancario de fomento en general, o bien, en el extremo, encaminarse hacia la prohibición directa de dichos préstamos, como ocurre en Colombia, por ejemplo.
- Procedimientos efectivos de recuperación de préstamos. En nuestro país, la recuperación de los préstamos es un procedimiento engorroso y demorado, tanto por los procedimientos que rigen esta acción como por la ineficiencia de los tribunales.
- Eliminación de los riesgos de distorsión y ocultamiento de información acerca del manejo de recursos. El marco legal debe incentivar el mejoramiento del comportamiento de los funcionarios bancarios, estableciendo sanciones más severas para aquellos que incurran en delitos financieros asociados al ocultamiento y distorsión de la información, así como al manejo de recursos de forma distinta a lo señalado por la política y normas que rigen a la entidad bancaria.
- Competencia de los supervisores. Los supervisores deben tener claras atribuciones para adoptar medidas correctivas cuando los funcionarios no cumplen con las reglamentaciones. Deben tener autoridad para imponer multas y sustituir del cargo a funcionarios que incurran en faltas administrativas y ser capaces de incidir en los procesos de reestructuración de los bancos.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Véase R. Haussmann, op. cit.

### *La importancia de la ejecución de las normas*

La falta de una infraestructura regulatoria, contable y de supervisión efectiva, con mecanismos creíbles para asegurar el cumplimiento ha sido un factor determinante en el mal desempeño de los bancos de desarrollo, haciéndolos blanco de innumerables críticas. Sin embargo, un buen diseño de las normas que regulen al sistema no es suficiente por sí solo. La prueba está en la ejecución. Resulta difícil ejecutar las reglamentaciones y supervisión bancarias libres de presiones políticas, en especial tratándose de la banca de fomento. Aún en los países industrializados resulta difícil que los supervisores y ejecutores de regulación en esta materia estén exentos de presiones políticas. En México, a los gobiernos les ha resultado difícil resistir la tentación de dirigir el crédito ante intereses de grupos. En consecuencia, el establecimiento de mecanismos que promuevan mayor eficiencia en el desempeño de la banca de desarrollo no constituye un problema exclusivamente de ingeniería financiera. El desafío consiste en establecer estructuras de gobernación y mecanismos de supervisión independientes de presiones políticas, con mecanismos de control creíbles, con atribuciones para emitir órdenes de cesar, capacidad para realizar inspecciones *in si tu*, entre las medidas más importantes.

### *Agencias supervisoras eficaces*

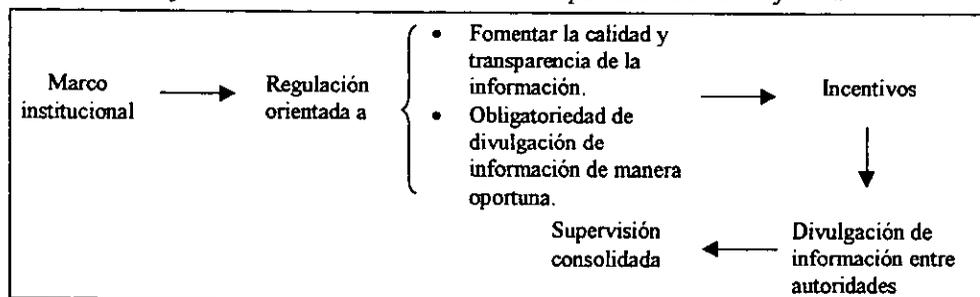
La supervisión bancaria se utiliza para asegurar el cumplimiento de las normas y la salud del sistema bancario. Por supuesto la supervisión de la calidad y el cumplimiento de las reglamentaciones es responsabilidad de cada banco a través de controles internos adecuados. Pero si los bancos son incapaces de cumplir con esta función, la supervisión es esencial para identificar y corregir problemas de insolvencia y, si fuera necesario, tomar las medidas correctivas correspondientes. Las recomendaciones dirigidas a las agencias supervisoras encargadas de monitorear el desempeño de los bancos incluyen los siguientes aspectos:

- La tarea de supervisión y regulación debe ser independiente de los bancos de desarrollo y de cualquier injerencia externa. Es recomendable que las tareas de supervisión sean realizadas por un organismo autónomo, en un nivel lo suficientemente alto de la estructura gubernamental vinculada a la planeación económica del país, que asegure una adecuada coordinación entre objetivos nacionales de desarrollo económico y social.
- Las autoridades financieras deberán tener las facultades suficientes para fiscalizar, aplicar reglas y disposiciones legales necesarias para lograr una supervisión firme. El análisis que realicen estos organismos sobre el desempeño de los bancos debe conducir al establecimiento de sistemas de alerta, que permitan efectuar las medidas correctivas pertinentes. La inspección o supervisión *in si tu* es recomendable y debe concentrarse en la calidad de la

administración. La inspección debe abarcar numerosos aspectos pero debe prestar especial atención a la cartera de préstamos, que debe examinarse a través del acceso directo a los archivos que contienen los estados financieros de los prestatarios y el registro de sus relaciones con el banco. La inspección constituye el elemento clave para descubrir prácticas inadecuadas de administración, la erosión del capital y la disminución de la rentabilidad, en particular si el marco reglamentario incluye normas adecuadas de calificación de préstamos, reservas para pérdidas provenientes de los préstamos y reconocimiento de ingresos. En la práctica, la detección temprana de problemas de calidad permite la adopción de medidas graduales y menos costosas, y sentar las bases legales para la acción judicial cuando esta sea necesaria. Los organismos de control y vigilancia deben contar con los atributos necesarios para enfrentar legalmente y sancionar el caso de los bancos insolventes.

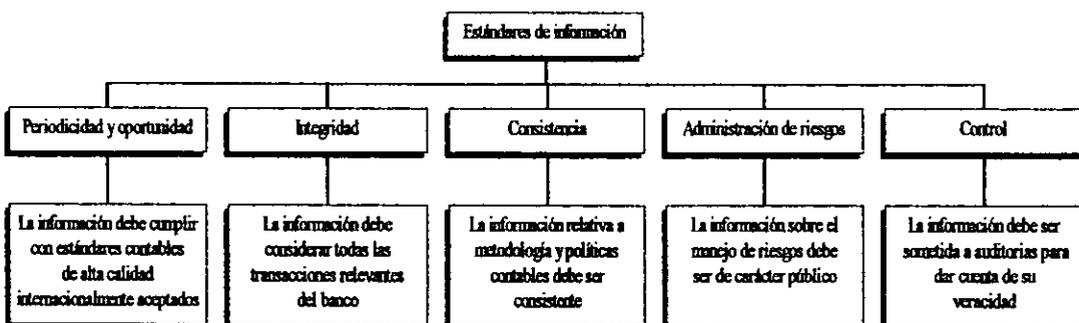
- Que se tengan los suficientes poderes y recursos para la cooperación y el intercambio de información con otras autoridades, con el objeto de apoyar una supervisión consolidada. Los principales responsables de las decisiones internas de cada banco deben asegurar que exista la divulgación de información necesaria para facilitar el monitoreo de la entidad. La responsabilidad de los supervisores hacia los primeros será informar de manera suficiente y oportuna, las observaciones, recomendaciones, los nuevos requisitos, etc. Para lograr mayor y mejor información deben existir incentivos para los encargados de su elaboración y diseminación. Estos deben ser generados por el marco institucional. Por tanto es indispensable establecer un marco regulatorio que propicie la *transparencia*, de forma tal que mejore la calidad, oportunidad y en general, los estándares de información necesarios para la toma de decisiones de los reguladores. De no existir este marco, los administradores no tendrían incentivos para generar información que conlleve a la adopción de medidas preventivas y correctivas internas y los órganos de vigilancia no podrían detectar problemas antes de que aparezcan grandes pérdidas en los bancos.<sup>103</sup>

*La información como herramienta de una supervisión bancaria efectiva*



Fuente: Elaboración propia.

<sup>103</sup> Véase R. Hausmann, op. cit.

*Estándares para la divulgación de información*

Fuente: Elaboración propia con información de G. Güemez García, "Un nuevo sistema financiero: tendencias internacionales y experiencia mexicana", en *El Mercado de Valores*, año 59, n.º 9, Nafin, México, septiembre de 1999.

*Coherencia interinstitucional*

Finalmente, se requiere como principio rector que exista una clara coherencia entre objetivos, funciones y mecanismos institucionales e instrumentales en el momento de establecer la misión, los lineamientos de funcionamiento y los mecanismos de acción propios de la banca de fomento. En suma, el compromiso de dicha banca es contribuir a la generación de una nueva cultura empresarial absolutamente independiente de los subsidios y más comprometida con la competitividad de nuestra economía, que incorpore los frutos del progreso técnico y la ventaja de la integración al conjunto de los sectores productivos, especialmente en aquellos que se encuentran insuficientemente desarrollados. Para ello, es de capital importancia que la banca de desarrollo continúe y profundice sus procesos de reestructuración y fortalecimiento institucional.

## Comentarios finales

Los bancos de desarrollo constituyen arreglos institucionales que pueden influir positivamente en el desempeño económico de un país, en razón de su papel en la identificación de inversiones económica y socialmente rentables, la movilización de capital para financiar esas actividades y la creación de incentivos para que los agentes se involucren en el intercambio asumiendo parte de los costos de transacción que se derivan de este y atenuando algunas de las fallas presentes en los mercados financieros, de factores y de productos. Asimismo, su papel es importante como instrumento de apoyo temporal para la formación, consolidación y expansión de empresas que incursionan en actividades socialmente prioritarias.

La experiencia en los países revisados respecto al papel que juega la banca de desarrollo en sus economías es diversa. En los últimos años han realizado reformas en sus sistemas financieros nacionales, en algunos casos, acompañadas de reformas en el sector público, estos procesos muestran diferente gradualidad, secuencia y avance de ejecución así como consecuencias diferenciadas para los bancos de fomento. En aquellos casos cuyas reformas tenían una orientación que propugnaba una liberalización económica amplia, los bancos experimentaron procesos de redimensionamiento, reestructuración y cambios en sus modalidades operativas, como sucedió en Argentina y Perú, países en los que se observa cierta indefinición del papel que juega la banca de desarrollo. Otra línea menos ortodoxa consideró la necesidad de reformar esta banca a fin de atender en mejores condiciones las demandas de los sectores productivos. Ejemplos de estos casos los encontramos en Brasil y Venezuela. Por otra parte, aquellos países que han conseguido alcanzar un éxito relativo en la estabilización y crecimiento de sus economías por varios años, justamente son quienes han reforzado de forma contundente las funciones y alcances de su banca de desarrollo. Al respecto, los casos de Italia y Corea, muestran que mercado y entidades de fomento son complementarios. Aún más, en el caso de Corea, la banca de desarrollo cumple un papel protagónico como instrumento de "corrección y rescate" a raíz de la crisis financiera que ocurriera en ese país en 1997.

En México, el proceso de reforma de los bancos de fomento es paralelo al del sistema financiero en su conjunto y de manera más general, al del proceso de reforma estructural. Al respecto, las autoridades han tomado dos decisiones principales. Por un lado, se mantendrá el funcionamiento del sistema, en tanto se reconoce que es un arreglo institucional indispensable para subsanar las áreas en las que el mercado falla, sobre todo de cara a los desajustes que implica el proceso de reforma estructural. Por otra parte, nuevas tareas le han sido asignadas y es objeto de cambios en su organización.

En la medida en la cual mejore la percepción de las fragilidades de los mecanismos de mercado en el ámbito financiero y la comprensión de la magnitud de los riesgos, de las graves deficiencias estructurales (infraestructura, canales de comercialización, etc.) y de las profundas desigualdades regionales que en distintos grados ocurren dentro de toda economía, la banca de desarrollo deberá ser objeto de reformas orientadas a mejorar su desempeño, más que a su liquidación, para lo cual deberá procurarse un buen diseño institucional en los ámbitos operacional, y de control y vigilancia. Concretar un objetivo de esta naturaleza aún cuando sea deseable, no es una tarea fácil, pues intervienen factores en contra, tales como: la información que de manera incompleta disponen los directivos de los bancos y los encargados de diseñar y aplicar las normas, instrumentos y programas; la información asimétricamente distribuida entre diseñadores de los planes y programas de los bancos y quienes las ejecutan; la presencia de grupos de interés que buscan obtener beneficios personales de la actividad de los bancos; los altos costos monetarios y de transacción que implica el diseño de nuevas formas de operar y fiscalizar y su consecuente aplicación. No obstante las razones anteriores, la importancia que reviste este instrumento hace que su reforma deba ser considerada a pesar de los costos que implicaría en el corto plazo.

De lograrse un buen diseño en las reformas que han de constituir la agenda de los bancos de desarrollo en los próximos años, el beneficio en términos sociales en el mediano y largo plazos, ha de superar en mucho los costos que en términos de dinero y esfuerzo trae consigo todo proceso de reforma. Las debilidades señaladas en la última parte de este trabajo, conforman un marco de referencia para proponer las líneas de acción que han de seguir los bancos de desarrollo para mejorar su desempeño, las cuales podrían incluir por lo menos:

- Reformas dirigidas al marco regulatorio y de supervisión que mejore el funcionamiento del sistema, tales como el diseño de mecanismos claros y transparentes que faciliten la rehabilitación de entidades en problemas; la adecuación del concepto de fomento a las condiciones que guarden las finanzas públicas nacionales; el mejoramiento de la gestión crediticia; y la vinculación del ahorro con la disponibilidad de fondos.
- En el ámbito del diseño de políticas es necesaria la vinculación de los bancos de desarrollo con los niveles de gobierno, y
- En la etapa de aplicación de políticas, la formación y perfeccionamiento de cuadros profesionales de funcionarios y personal de los bancos de desarrollo.

El marco regulatorio y de supervisión debe orientarse a evitar manejos inadecuados y fraudes, de modo que facilite la transparencia en la gestión. El

programa de reforma debe por tanto, considerar la aplicación de medidas de regulación prudencial, establecer condiciones de capital mínimo y mecanismos adecuados de control de la solvencia. La supervisión requiere de un organismo autónomo, libre de inferencias políticas, con el poder suficiente para multar personas e intervenir y/o liquidar bancos, además de contar con recursos suficientes para contratar, capacitar y retener personal competente. El personal de los bancos deberá tener la capacidad de resolver problemas, por lo que es necesaria una actualización frecuente. Asimismo, los incentivos de su participación deberán estar alineados con los objetivos de la institución a la que pertenezcan para lo cual deberán diseñarse sistemas de premios y castigos creíbles y de fácil aplicación, en donde la supervisión juegue un papel primordial.

En el ámbito del diseño de políticas deben evitarse traslapes en las funciones y objetivos de los bancos de desarrollo, para lo cual es menester mantener una estrecha vinculación de éstos con los niveles de gobierno, a fin de procurar la complementariedad de la política económica nacional con los planes y programas de los bancos.

Por otra parte, los bancos de desarrollo enfrentan el desafío de adecuarse a políticas de racionalización de recursos que prevalecen en el total del sector público, pues como se recordará, experimentaron la reducción de apoyos fiscales y han tenido que modificar sus fuentes de fondeo internas y externas, por lo que deberán desarrollar mecanismos que les permitan preservar su situación financiera de forma adecuada, procurando su viabilidad y permanencia.

Todo ello demandará la redefinición de su función de fomento, así como de sus instrumentos y modalidades de operación. El crédito de fomento, deberá entenderse como un mecanismo de transferencia oportuno y suficiente, orientado hacia los sectores prioritarios de la economía, no atendidos por la banca comercial, a tasas que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, a plazos de mediana y larga duración, y que estén acompañados, solo en la medida de lo necesario, de acciones complementarias de fomento. El apoyo financiero, no debe ser entendido como sinónimo de subsidios enormes, desproporcionados, e injustificados, por el contrario, debe consistir en apoyos temporales y transparentes.

Es necesario aplicar acciones decisivas a fin de eliminar los factores que han ocasionado proporciones excesivas en la cartera vencida de los bancos de desarrollo, mediante procedimientos sanos de gestión crediticia. En situaciones de insolvencia bancaria, puede buscarse la causa en el grado de solvencia de los prestatarios, en políticas de garantías de crédito y de cobranza mal diseñadas y en un ineficaz monitoreo del riesgo financiero e inadecuada supervisión de las operaciones activas. Al respecto es necesario evitar el otorgamiento de créditos en condiciones ajenas a sus políticas operativas y contrarias a sanas prácticas bancarias, que deterioren su

capacidad prestable y su situación financiera. En este sentido, el financiamiento de la banca de desarrollo no debe estar sujeto a presiones políticas que provoquen desvío de recursos a proyectos no prioritarios y poco rentables, sino a proyectos de alta rentabilidad económica y social. En resumen, debe darse prioridad al objetivo de solvencia de los bancos. Los bancos deben ser capaces de recuperar los recursos que prestan.

Así, la importancia de revisar la situación que guarda la banca de desarrollo y el diseño de mejoras institucionales para atemperar sus problemas, no radica en llegar a una conclusión acerca de la conveniencia de su existencia. El propósito del diagnóstico y el diseño de reformas debería ubicarse en cambio, en delinear las funciones y criterios que deberán guiar la actuación de los bancos de desarrollo, pues la capacidad de asignar recursos por mecanismos de mercado es limitada. En el intercambio los individuos no realizan acuerdos de manera espontánea, sino bajo ciertos incentivos que arreglos institucionales bien diseñados proveen.

## Bibliografía

### Libros

- Ayala Espino, J., *Economía del sector público mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1999.
- *Economía pública: una guía para entender al Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1997.
- *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1998.
- *Mercado, elección pública e instituciones: una visión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Bautista R., J., *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999.
- Borja Martínez, F., *El nuevo sistema financiero mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Burki y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1998.
- Calomiris, C. W y Powell, A., *Can emerging market bank regulators establish credible discipline? The case of Argentina, 1992-1999*, The World Bank, Washington, D. C., 2000.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, tomo IX, n. 27, México, marzo de 2001.
- Fadl, K., *La banca de desarrollo en el entorno de la reforma del Estado*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., México, 1996.
- Fraga G., *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1991.

- Girón A., Comp. *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1996.
- Haa-Joon Chang, *El papel del gobierno en la economía*, Ariel – Sociedad Económica, México, 1996.
- Hausmann, R. *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1997.
- Hyman Minsky, P., “Banking in a capitalist economy”, en *Stabilizing an unestable economy. A twentieth century report*, New Heaven y Londres, Yale University Press, 1986.
- Jurg Niehans, “Transaction cost”, en *The new palgrave dictionary of economics*, Macmillan, London, 1987.
- Kessler, A., “Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: la experiencia reciente en Argentina”, en Nacional Financiera, S. N. C., *Experiencia para el futuro*, Nafin, México, 1999.
- Maydón Garza, M., *Experiencias de ingeniería financiera*, Fondo de Cultura Económica, Nacional Financiera, S.N.C., México, 1994.
- Maxwell, F., *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, Centro de Estudios Latinoamericanos, México, 1990.
- Nacional Financiera, S. N. C., *El papel de la banca de desarrollo en el contexto de liberalización financiera: el caso México*, Biblioteca Nafin, México, 1994.
- Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, México, 1994.
- Olson, M., *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York, 2000.
- Quijada, J. S., *Boletín Económico*, Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Romero Bautista, J., *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999.

Rommel Acevedo, F. de P., *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Biblioteca Nafin, México, 1993.

Stiglitz, J., *Economía*, Ariel, Barcelona, España, 1994.

Verma, S. y Blanco H., G., *El sistema financiero en México: las instituciones, los instrumentos, las operaciones*, Captus Press, Ontario Canadá, 1996.

### **Leyes y Reglamentos**

*Constitución de Brasil*, artículo 192°.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 28°, 73° y 90°.

*Ley Federal de Entidades Paraestatales*, artículos 4°, 5°, 11°, 22°, 48°, y 97°.

*Ley de Deuda Pública*, artículos 1°, 5° y 6°.

*Ley de Instituciones de Crédito*, artículos 2°, 30°, 47°, 48° y 65°.

*Ley de Planeación*, artículos 42° y 43°

*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, artículo 2°.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículos 3°, 31°, 37°, 45° y 49°.

*Ley Orgánica del Banco de México*, artículos 14°, 15°, 36° y 37°.

*Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito*, artículo 8°.

*Ley Orgánica de Banco Nacional de Obras Públicas, Sociedad Nacional de Crédito*, artículo 10°.

*Ley Orgánica de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito*, artículo 9°.

*Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*, artículo 17°.

*Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, artículo 5°

**Catálogos**

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999.

-----*Oportunidades en el mercado internacional para los productos mexicanos*, Bancomext, México, 1999.

-----*Programa Nacional de Promoción Externa*, Bancomext, México, abril de 1997.

Nacional Financiera S.N.C., *Catálogo de productos y servicios*, Nafin, México, 1999.

-----*Cooperación financiera para el desarrollo del medio ambiente*, Nafin / Unión Europea, México, 1999.

-----*Esquema de financiamiento para el desarrollo de proveedores del sector público*, Nafin, México, 1999

-----*Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Nafin, México, noviembre de 1996.

-----*Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999.

-----*Programa de Operaciones de Crédito de Segundo Piso*, Nafin, México, 1998.

**Revistas**

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo / Banco Nacional de Comercio Exterior, "La banca de desarrollo en el financiamiento y promoción del comercio exterior", en *Comercio Exterior*, vol. 45, n. 5, Bancomext, México, enero de 1995.

Bresser Pereira, L. C., "La reforma del estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, n. 150, México, julio - septiembre de 1998.

Chung, Chull-Joe, "El papel del KDB en la rápida recuperación económica de Corea", en *El Mercado de Valores*, año LIX, número especial, Nafin, México, diciembre de 1999.

- Espinoza Padierna, L. E., "Recursos humanos y estrategia industrial", en Comercio Exterior, vol. 48, n. 8, Bancomext, México, agosto de 1998.
- Guemez García, G., "Un nuevo sistema financiero: tendencias internacionales y experiencia mexicana", en El Mercado de Valores, año 59, n. 9, Nafin, México, septiembre de 1999.
- Iglesias, E., "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", en El Mercado de Valores, año LIX, número especial Nafin, México, diciembre de 1999.
- K. Byong-Kyun, "La economía coreana y el papel de KOTEC", en El Mercado de Valores, año LIX, número especial, Nafin, México, diciembre de 1999.
- Levine, R., "Financial development and economic growth: views and agenda", en Journal of Economic Literature, June, 1997.
- "Marco legal y finanzas: una estrategia de reforma para estimular el crecimiento de la productividad en México", en Ejecutivos de Finanzas, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1997.
- Levine R. y Renelt, D., "A sensitivity analysis of cross country growth regressions", en American Economic Review, September, 1982.
- Levine R. y Zerbos, S., "Stocks markets, banks and economic growth", en American Economic Review, 1997.
- López Espinosa, M., "La banca de desarrollo, balance y perspectivas 1988 a 1994", en El Mercado de Valores, año LV, n. 1, Nafin, México, enero de 1995.
- Mansell Carstens, C., "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", en Comercio Exterior, vol. 45, n. 1, Bancomext, México, enero de 1995.
- Prado G., F., "La banca de desarrollo en México y sus perspectivas en la economía globalizada en el nuevo milenio", en El Mercado de Valores, año LIX, n. 12, Nafin, México, diciembre de 1999.
- Roemer, A., "El nuevo institucionalismo económico: herramienta de política pública", en El Mercado de Valores, año LIX, n. 10, Nafin, México, octubre de 1999.

Sales Gutiérrez, C., "Los bancos de desarrollo en la estrategia económica de México", en *El Mercado de Valores*, año LVII, n. 5, Nafin, México, mayo de 1997.

V. Iglesias, Enrique, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos internacionales de crédito", en *El Mercado de Valores*, año LIX, n. 11, Nafin, México, noviembre de 1999.

Werner, Martín, "La banca de desarrollo en el entorno económico actual", en *El Mercado de Valores*, año LVII, n. 8, Nafin, México, agosto de 1997.

### **Periódicos**

*El Financiero*, "No hay responsables del quebranto en BNCI: Nicolín", México, miércoles 29 de abril de 1998.

----- "BNCI, carga innecesaria", México, lunes 27 de abril de 1998.

----- "Ensombrecido el panorama de la banca de desarrollo", México, 16 de marzo de 1999.

*El Universal*, "Banca de desarrollo, un fomento cuestionado", México, 30 de octubre de 2000.

### **Fuentes electrónicas**

Nacional Financiera, S. N. C.: [www.nafin.gob.mx](http://www.nafin.gob.mx)

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.: [www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.: [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx)

Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C.: [www.banrural.gob.mx](http://www.banrural.gob.mx)

Banco Central de la República de Argentina: [www.bcra.org.ar](http://www.bcra.org.ar)

Corporación Financiera de Desarrollo, S. A.: [www.cofide.org.pe](http://www.cofide.org.pe)