



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**TRANSFORMACIÓN DE LA BANCA DE
DESARROLLO EN UN ENTORNO DE
POLÍTICAS DE MERCADO, 1994-2004**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTAN:

**ERIKA CASTILLO HERNÁNDEZ
ELIZABETH PIÑA REYES**

DIRECTOR: OSCAR LEON ISLAS

MÉXICO D.F. SEPTIEMBRE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A mis padres:

Olivia Hernández Vera y Elpidio Castillo Salas

Infinitamente agradezco a ustedes por haberme brindado su apoyo, comprensión, confianza y amor de forma incondicional, impulsándome a seguir siempre adelante.

Especialmente a ti mamá te agradezco tus palabras, tus consejos y hasta tus regaños que me han ayudaron a ser todo lo que soy.

Hoy les dedico ésta realidad tan hermosa: mi formación profesional.

A mis hermanos:

Margarita, Ana Lilia, Blanca y Elpidio

Quienes me han apoyado en todo momento, por que a pesar de ser tan diferentes ha cabido entre nosotros el respeto y el amor, gracias por ser mi familia.

A ti:

David Martínez Perea

Por tu amor, por tu paciencia por ser parte de mi vida por que siempre estás en el momento preciso.

A mis sinodales:

Los licenciados: Oscar León Islas, Manuel Díaz Mondragón, Leonardo Lomeli Vanegas, José Luis Martínez Sánchez y Javier Lara Olmos

Por sus comentarios y críticas, logrando así que éste trabajo se concluyera lo mejor posible.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por permitirme ser parte de ella, por que la experiencia de haber aprendido en sus aulas será inolvidable.

Erika Castillo Hernández.

Agradezco con cariño:

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas para mi formación académica.

A mis padres y hermano, el amor, estímulo y apoyo incondicional.

A mis amigos por contar con ellos en cada momento.

Así como también a mis compañeros de trabajo por el apoyo y comprensión.

*Al Lic. Oscar León Islas
y demás profesores por su asesoría, colaboración y tiempo dedicado para la
elaboración del presente trabajo.*

Elizabeth Piña Reyes.

TRANSFORMACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN UN ENTORNO DE POLÍTICAS DE MERCADO, 1994-2004

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO

1.1 Crisis del modelo de sustitución de importaciones	1
1.1.1 Breve reseña de la banca de desarrollo en el contexto del modelo de sustitución de importaciones	6
1.2 Reformas estructurales en México, 1982-1994	12
1.2.1 Apertura comercial	14
1.2.2 Flexibilización de la inversión extranjera	16
1.2.3 Refuncionalización del Estado	18
1.2.4 Antecedentes de la privatización bancaria	21
1.2.5 Profundización de la apertura comercial	22
1.2.6 Apertura de la cuenta de capitales	24
1.2.7 Reforma financiera	25
1.2.7.1 Represión financiera vs. liberalización financiera	26
1.2.7.2 Desarrollo del mercado de dinero	28
1.2.7.3 Reprivatización de la banca comercial, 1991-1993	29
1.2.7.4 Autonomía del Banco de México, 1994	30
1.2.7.5 Reforma a la banca de desarrollo y fideicomisos	31

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL ENTORNO DE LA REFORMA FINANCIERA, 1989-1984

2.1 Evolución de la banca de desarrollo	33
2.2 Etapa de transformación de la banca de desarrollo	36
2.3 Las reformas de la banca de desarrollo, 1988-1994	38
2.3.1 Fusiones	41
2.3.2 Cambios en los criterios de elegibilidad en la asignación de créditos	42
2.3.3 Cambios en la operatividad de la asignación de créditos	42
2.3.4 Autosuficiencia	44

2.3.5 Nuevas tasas de interés	44
2.3.6 Nuevos mecanismos para evaluar el desempeño	45
2.3.7 Las nuevas funciones	47
2.4 Evolución de las instituciones de la banca de desarrollo, 1990-1995	47
2.4.1 Nacional Financiera (Nafin)	48
2.4.2 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomex)	50
2.4.3 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	51
2.4.4 Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)	51

CAPÍTULO III. CRISIS FINANCIERA, 1994-1995

3.1 La economía mexicana, 1989-1993	54
3.2 La crisis de 1994-1995	57
3.2.1 Las causas de la crisis de 1994-1995	59
3.3 Crisis bancaria	62
3.3.1 Causas de la crisis bancaria	63
3.4 Crisis de la banca de desarrollo	67
3.5 Situación financiera de la banca de desarrollo, 1990-1995	70
3.5.1 Cartera de crédito	70
3.5.2 Cartera vencida	72
3.5.3 Fuentes de fondeo	74
3.5.4 Pasivos en moneda extranjera de la banca de desarrollo	77

CAPÍTULO IV. LA BANCA DE DESARROLLO DESPUÉS DE LA CRISIS FINANCIERA, 1995-2000

4.1 Fragilidad financiera	81
4.2 Los programas de ajuste para enfrentar la crisis	82
4.2.1 Programas de rescate bancario	83
4.3 Regulación prudencial y supervisión	86

4.4 Marco estratégico para los bancos de desarrollo, 1997-2000	88
4.4.1 Líneas estratégicas	90
4.4.2 Reorientación operativa	91
4.4.3 Reforma institucional	92
4.5 Propuestas para la banca de desarrollo como parte del proceso de redimensionamiento	93
4.5.1 Fusión de la banca de desarrollo.(SHCP)	93
4.5.2 Participación de capital privado, nacional y extranjero en la banca de desarrollo (IMEF)	95
4.5.3 Necesidad de redefinir las funciones del Estado y de la banca de fomento (BM-BID)	96
4.6 Liquidación y transformación de la banca de desarrollo, como parte del proceso de redimensionamiento	98
4.7 Situación financiera de la banca de desarrollo, 1996-2000	100
4.7.1 Cartera de crédito	100
4.7.2 Cartera vencida	102
4.7.3 Indicadores financieros	103

CAPÍTULO V. LA BANCA DE DESARROLLO EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX, 2000-2004

5.1 Políticas de financiamiento del desarrollo	106
5.2 Reforma financiera	106
5.2.1 Reforma de la banca de desarrollo	109
5.3 Creación de nuevas instituciones en el sistema bancario de fomento	113
5.3.1 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)	113
5.3.2 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	114
5.3.3 Financiera Rural (FR)	115
5.4 Fusión entre Nafin y Bancomext	117
5.5 Situación financiera de la banca de desarrollo, 2001-2004	122

5.5.1 Indicadores financieros	122
5.5.2 Penetración financiera	123
5.5.3 Cartera de crédito	126
5.5.4 Cartera de crédito por actividad económica	127
5.5.5 Utilidad	127
5.5.6 Fuentes de fondeo	129
5.5.7 Gastos de operación	130
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFIA	138

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana durante el modelo de sustitución de importaciones (1940-1970) experimentó un rápido crecimiento económico, basado en la industrialización y en el crecimiento del mercado interno.¹

Es durante este período cuando la banca de desarrollo presenta su etapa de consolidación y crecimiento, teniendo como objetivo el de coadyuvar, mediante el financiamiento de largo plazo, al desarrollo de sectores básicos de la economía (agricultura, la construcción de infraestructura de grandes proyectos industriales, la exportación, entre otros). Otro papel importante de la banca de desarrollo fue el de ser agente financiero del gobierno y de manera general tenía la capacidad de llevar adelante los objetivos de la política industrial y de desarrollo económico.

El papel de la banca de desarrollo fue muy significativo para el sistema financiero, al otorgar alrededor del 50% del financiamiento total del sistema bancario durante el periodo 1950-1965.

Sin embargo, a finales del decenio de los sesenta el modelo de regulación imperante entro en crisis.² No obstante, en los años setenta, se efectuaron un conjunto de reformas económicas tendentes a enfrentar las contradicciones del modelo, basadas en la intensificación de la intervención estatal (política expansionista) así como un mayor endeudamiento con el exterior, logrando que la economía sólo se recuperara de forma temporal (1978-1981).

La recuperación económica estuvo acompañada de un incremento en el déficit en cuenta corriente, déficit presupuestal e incremento en la deuda externa, que a principios de 1982 aunado con el derrumbe de la estrategia petrolera, provocaron la devaluación del peso en más del 100 por ciento.

¹ El PIB durante este periodo se incremento en 6.4% promedio anual.

² El modelo de sustitución de importaciones a pesar de que permitió avanzar en la producción de bienes intermedios y de algunos bienes de capital, fue incapaz de crear un verdadero sistema productivo nacional.

De tal forma que a finales de 1982, agotadas las reservas internacionales e incontenible la fuga de capitales, estalló la crisis de la deuda externa, declarándose México incapaz de cubrir el servicio de la misma.

Algunos autores, tal es el caso de Francisco Suárez Dávila, consideran que durante el decenio de los setenta y principios de los ochenta se inició la crisis de la banca de desarrollo, coincidiendo con la crisis económica nacional. Los problemas experimentados por la banca de desarrollo fueron evidentemente efecto de los cambios adversos en el entorno macroeconómico, más que una falla estructural de las instituciones mismas.

La inestabilidad financiera prevaleciente en ese período tuvo un efecto negativo sobre la banca de desarrollo, participó (viéndose afectada) en la crisis de la deuda, dado que había obtenido préstamos del exterior y canalizado esos recursos en moneda nacional, asumiendo riesgos cambiarios, provocando la devaluación un caos en la banca de desarrollo, además al presentarse el aumento de la inflación las tasas de interés de los créditos otorgados no se ajustaron ya que existían compromisos pactados. En este entorno de desequilibrios financieros en el que se encontraba la banca de desarrollo, la cartera vencida aumentó. Bajo estas circunstancias desfavorables la banca de desarrollo requirió del apoyo financiero gubernamental, lo cual agudizó el déficit fiscal.

Es así, que a mediados de los años ochenta surgió una tendencia a eliminar totalmente a los bancos de desarrollo, o de otorgarles un papel más restringido. Sus principales defensores, los bancos multilaterales de desarrollo, ya no los favorecían como lo habían hecho anteriormente.

La crisis de la deuda externa provocó una severa crisis económica y financiera, ya que la suspensión de los créditos por parte de la banca comercial extranjera y la fuga de capitales provocaron la paralización de la producción. En 1982 el PIB descendió .7 % y en 1983 descendió aun más: 4.2 por ciento.

La deuda pública externa fue nuevamente renegociada en 1984 y 1986, pero se impusieron los intereses del bloque acreedor (banca transnacional y FMI), obligando al gobierno mexicano a poner en marcha un nuevo programa de ajuste de corte neoliberal, que comprendió un conjunto de cambios estructurales, entre los que sobresalen: la apertura acelerada de la economía, la flexibilización de la política de inversión extranjera, el redimensionamiento del sector público y del sector paraestatal, y la creación de un sistema financiero que operó bajo el régimen de la banca estatizada.³

No obstante, al término del decenio de los ochenta la economía volvió a enfrentar una recaída sin que se hubiera alcanzado la recuperación duradera del crecimiento y sin que se controlaran los principales desequilibrios que se habían manifestado en 1982 (repunte de la inflación, incremento del déficit presupuestal, continuación de fuga de capitales al exterior).

Posteriormente, al inicio del decenio de los noventa las reformas económicas de corte neoliberal que ya habían sido instrumentadas desde el decenio anterior, recibieron un fuerte impulso, reforzando acciones en: continuación de una política monetaria y fiscal restrictiva, profundización de la apertura comercial, reforma del Estado y reforma financiera, estas acciones siguiendo las directrices del Consenso de Washington.

Dentro del marco de la reforma financiera, se pretendía reorientar las actividades de la banca de desarrollo. En primer lugar, se consideró necesario que los créditos de la banca de desarrollo se orientaran de manera fundamental a apoyar las actividades del sector privado, en segundo lugar se buscó que las operaciones de dichas instituciones no constituyeran una carga sobre las finanzas públicas, lo cual era consistente con la meta de reducir la incertidumbre macroeconómica, y en tercer lugar se buscó que la banca de desarrollo pasara a constituirse en banca de

³ Recordemos que a finales del gobierno de López Portillo se decretó la expropiación bancaria, pasando a manos del Estado todos los activos de los grupos financieros.

segundo piso, esta última transformación buscaba atacar de raíz el problema de la asimetría en la información crediticia.

Sin embargo, a pesar de las reformas instrumentadas a la banca de desarrollo, dentro del entorno de la reforma financiera se presenció el achicamiento de la misma, ya que en 1987, la banca de desarrollo aportaba créditos equivalentes al 34% del PIB y para 1994, su participación había bajado a 17.8 por ciento

Las inconsistencias del programa macroeconómico de estabilización que utilizó el tipo de cambio como ancla inflacionaria provocó su sobrevaluación y condujo a un continuo y creciente déficit externo en la balanza de cuenta corriente, induciendo desde 1992, un proceso de desaceleración de la economía y concluyendo a fines de 1994 con la devaluación del peso en más del 100%, originando la crisis económica de 1994-1995.

Durante el período 1990-1995, la banca de desarrollo presenció una expansión en el nivel de crédito, de representar el 12.4% del PIB en 1990, para 1995 alcanzó un nivel de 19%,⁴ no obstante se vio afectada por la crisis financiera, ya que su cartera vencida se incrementó, representando casi el 100% de su capital contable en 1995.

A fines de 1995 y hasta 1997, se pusieron en marcha diversos programas de ajuste para enfrentar la crisis así como algunos programas de rescate bancario. A lo largo de los siguientes años (1997-2000) se buscó redimensionar y reorientar a la banca de desarrollo mediante nuevas líneas estratégicas, que buscarían que más empresas (micro, pequeñas y medianas) tuvieran acceso al financiamiento, que se incrementara el volumen de inversión a la infraestructura básica, que se diera mayor impulsó al sector rural, entre otros.

⁴ A pesar de la expansión del crédito que vivió la banca de desarrollo en este periodo, no alcanzó las proporciones con respecto al PIB que había adquirido durante el decenio de los ochenta y mucho menos durante su época de oro.

En el marco de este redimensionamiento se liquidaron instituciones de fomento tal es el caso de Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y de Financiera Nacional Azucarera (FINA), que según la versión oficial ya habían cumplido con el objetivo para el cual fueron creadas y cuyas finalidades serían satisfechas mediante otros apoyos institucionales.

Así mismo, hubo varias propuestas para la banca de desarrollo, entre las mas importantes se encuentra la de fusionar las instituciones con el objetivo de incrementar la eficiencia en los bancos de fomento y que éstos trabajen efectivamente en el financiamiento del crecimiento económico.

A pesar de todo el proceso de redimensionamiento, para el año 2000, la cartera de crédito de la banca de desarrollo fue de 396 292 millones de pesos, es decir, el 7.2% del PIB.

Al inicio de la presente administración, también se ha tratado de diseñar diversas reformas estructurales con el objetivo de alcanzar las metas económicas y sociales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), entre éstas se encuentra la reforma al sistema financiero que buscaba convertirlo en el instrumento promotor del ahorro y de la inversión productiva.

Dentro de la actual reforma al sistema financiero, se encuentra la transformación y modernización a la banca de desarrollo, que pretende: precisar el objetivo de la banca de fomento; mejorar su gobierno corporativo y brindarles mayor autonomía de gestión; mejorar el proceso de rendición de cuentas, buscando que las instituciones trabajen sobre bases sanas, así mismo, se pretende que la banca de desarrollo incurra en el mercado de papel comercial, de emisión de obligaciones y que se introduzcan programas de riesgo de punta.

En este proceso de transformación, se encuentra la creación de nuevas instituciones de fomento como lo son: el Banco Nacional de Servicios Financieros

(BANSEFI)⁵ y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)⁶, creadas en el año 2001 y 2002 respectivamente.

En diciembre de 2002, se decretó la liquidación del Sistema Banrural y en su lugar se constituyó la Financiera Rural (FR), esta es una institución descentralizada y desaparece de las estadísticas de los bancos de desarrollo, ya que estos son Sociedades Nacionales de Crédito capaces de obtener fondos del mercado, mientras que ella no puede hacerlo y sólo cuenta con el capital que se aportó por 17 500 millones de pesos, la esperanza para esta institución es que no se le agote y, por el contrario, se acreciente.

Para el año 2001 el crédito de la banca de desarrollo sólo representaba 6.5% del PIB, y ésta proporción ha ido en descenso a pesar de los esfuerzos de modernizarla.

A partir de todo lo anterior, la pregunta que planteamos es: ¿la banca de desarrollo ha cumplido con su objetivo principal asignado después de las reformas instrumentadas en los noventas, que sería contribuir al crecimiento económico con apropiadas políticas industriales y de fomento a los sectores considerados como prioritarios y que desafortunadamente no son atractivos para la banca comercial?

De forma tentativa podríamos responder que la banca de desarrollo es un instrumento gubernamental indispensable para contribuir al crecimiento de la economía nacional. Sin embargo, hoy en día a pesar de las reformas que ha experimentado presenta serias deficiencias que la limitan para alcanzar dicho objetivo, creemos que el buen funcionamiento de la banca de desarrollo depende de la aplicación de una nueva gama de reformas que permitan entre otras cosas:

⁵ Entre sus principales objetivos se encuentra el de regular las actividades y operaciones de las entidades del ahorro y crédito popular.

⁶ Entre sus principales objetivos se encuentra el de promover los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

- ⊗ Mayor transparencia y equidad en la asignación de los recursos o fondos prestables, que otorguen un trato más justo a los agentes, especialmente de aquellos, que por las características de su organización tienen menos posibilidades para obtener un crédito.
- ⊗ Evaluación más rigurosa de la viabilidad económica de los proyectos seleccionados.
- ⊗ Difusión oportuna de información acerca de los criterios para la selección de sujetos de apoyo, así como características de los proyectos que han recibido financiamiento.
- ⊗ Eficiente supervisión por parte de las autoridades para asegurar la viabilidad financiera de las instituciones a largo plazo.

Nuestros objetivo general es:

- Analizar cual ha sido la experiencia de la banca de desarrollo en la canalización de fondos al sector privado posterior a la reforma financiera.

Entre nuestros objetivos particulares se encuentran:

- Estudiar de forma breve la crisis del modelo de sustitución de importaciones y el papel que jugó la banca de desarrollo en este modelo económico;
- Conocer la situación de la banca de desarrollo después de la reforma financiera;
- Comprobar si la crisis financiera 1994-1995 repercutió sobre la banca de desarrollo;
- Estudiar la situación financiera de la banca de desarrollo durante el periodo 1990-2004, y

- Observar el papel que jugará la banca de desarrollo en la presente administración, 2000-2006.

Para ello, el trabajo esta conformado por cinco capítulos, el primero de ellos se refiere al marco histórico, aquí haremos una breve descripción de la banca de desarrollo en el marco del modelo de sustitución de importaciones, posteriormente se hará mención de las reformas estructurales aplicadas en México en la administración de Miguel De La Madrid que continuó Carlos Salinas de Gortari, y el papel que tenía la banca de desarrollo en este periodo. En el segundo capítulo: Estructura de la banca de desarrollo en el entorno de la reforma financiera(1989-1994), presentaremos la evolución de la banca de desarrollo en esa época, la transformación que experimentó a raíz de las reformas y sus nuevas funciones; al final del capítulo haremos un análisis de las principales instituciones de banca de desarrollo (Nafin, Bancomext, Banobras y Banrural) para el periodo de 1990-1995. El capítulo tercero: Crisis financiera 1994-1995, se refiere a la crisis mencionada y el efecto de ésta en la banca de desarrollo, también se hará revisión de algunos indicadores financieros.

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO

1.1 Crisis del modelo de sustitución de importaciones

México al final de la década de los sesenta presencié el fin de una época. El milagro mexicano llegaba a su fin, y con ello, la estabilidad de precios y se evidenciaba la acumulación de desequilibrios en el sector externo y en la cuenta pública.

Desde 1940 y hasta 1970 el país experimentó un rápido crecimiento económico; este largo periodo se dio en el marco del modelo de sustitución de importaciones, el cual impulsó el crecimiento de la economía mexicana por más de dos décadas, colocando a la industria como eje de la acumulación de capital. La estrategia fundamental en esta época, también conocida como “desarrollo estabilizador”, pretendía articular mercados segmentados en todas las regiones del país, con grandes inversiones en infraestructura en sectores como: telecomunicaciones, energía y transporte.

Con la promoción de la industrialización, se esperaba proteger a las industrias nacientes durante el proceso de aprendizaje, esto para hacerlas más competitivas en el mediano y largo plazo. Esta etapa de desarrollo, también se caracterizó por una estrategia basada en la protección, la represión financiera y una fuerte presencia del Estado en ciertas áreas de la producción.

Sin embargo, la industrialización sustitutiva permitió avanzar en la producción de bienes intermedios y de algunos bienes de capital poco complejos, pero fue incapaz de crear un verdadero sistema productivo nacional, coherente e integrado. La restricción externa (incapacidad estructural de los países subdesarrollados para generar las divisas que reclama el desarrollo económico), reapareció bajo nuevas condiciones.

La desarticulación interindustrial e intersectorial se agravó conforme el modelo avanzaba en la producción de bienes. El déficit de la balanza comercial y el déficit presupuestal alcanzaron niveles preocupantes a finales de la década de los setenta.¹

La crisis de los países desarrollados a finales de los años sesenta, se enlazó con los desequilibrios y contradicciones del modelo sustitutivo, resumiéndose todo ello en: incremento acelerado de la inflación, lo que con un tipo de cambio fijo, acentuó la sobrevaluación del peso, incidiendo en el déficit comercial y en el déficit presupuestal.

Entre 1971 y 1976 el déficit del sector público pasó de 2% a 9.1% del PIB siendo financiado principalmente con endeudamiento externo. En 1976, México hizo frente a su primera crisis financiera grave desde 1940 y a la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años.²

No obstante, el descubrimiento de grandes reservas petroleras y con ello la posibilidad de continuar endeudándose en los mercados internacionales, llevaron a las autoridades a creer que la economía podía crecer a un ritmo incluso más acelerado que el obtenido en las dos décadas anteriores.³

La evaluación de los acontecimientos externos por parte del gobierno fue muy limitada, ya que al inicio de 1982 la baja del precio del petróleo en el mercado internacional destruyó la estrategia petrolera. La primera reacción del gobierno en turno fue recurrir a un mayor crédito externo de corto plazo, esto para mantener el tipo de cambio, frenar la fuga de capitales y cubrir el servicio de la deuda externa, sin embargo, estas medidas no funcionaron, ya que la fuga de capitales y la dolarización de los pasivos bancarios continuó hasta alcanzar niveles

¹Arturo Guillen Romo, *México hacia el siglo XXI*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 37.

²Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, p. 22.

³La administración de José López Portillo, no introdujo ajustes de fondo al modelo sustitutivo de importaciones, se caracterizó por seguir una estrategia expansionista basada en la explotación intensiva de los campos petroleros, considerando que la producción y exportación de petróleo crudo permitiría generar las divisas necesarias para impulsar la industrialización y el crecimiento sostenido del país.

desconocidos. Todo esto ocasionó que para febrero de 1982 el Banco de México se retirara del mercado de cambios, provocando una devaluación de la moneda de más del 100% en relación con el dólar.

En agosto de 1982 estalló la crisis de la deuda externa. Agotadas las reservas internacionales por la incontenible fuga de capitales, el gobierno mexicano se declaró incapaz de cubrir el servicio de la deuda externa. El gobierno de López Portillo decidió decretar la expropiación bancaria pasando a manos del Estado todos los activos de los bancos.

La crisis de la deuda externa se tradujo en crisis económica y financiera, ya que la suspensión de los créditos por parte de la banca comercial extranjera y la fuga de capitales provocaron la paralización de la economía.

Tanto México como otros países de América Latina, buscaron soluciones negociadas a la crisis de la deuda, que implicaron fundamentalmente dos aspectos: la renegociación de la deuda, a través del cambio en el perfil de vencimientos del principal y esquemas de refinanciamiento; y la aplicación de programas de ajuste, que tendieran a eliminar los desajustes del sector externo que había dado lugar a la insuficiencia de pagos.

Es a partir de que estalla la crisis de la deuda, cuando los organismos financieros internacionales se vuelven más relevantes en cuanto al diseño de la política económica, ya que los acreedores privados exigen el establecimiento de convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI) como una condición para proceder a la renegociación. De esta manera, los programas de ajuste convenidos aseguraban la aplicación de programas económicos que restablecieran la capacidad de pago de las naciones que habían padecido crisis de pago.

Por tanto la renegociación de la deuda externa implicaba la adopción de programas de ajuste diseñados por el FMI y el Banco Mundial (BM), la presencia

de estos organismos se vuelve crucial para concretar la negociación con los acreedores. A mediados de la década de los ochenta se acentúa la nueva concepción de los organismos financieros (FMI y BM) teniendo como base la idea de que los desarreglos del sector externo no están asociados exclusivamente a problemas de precios o a la política cambiaria, sino que tiene que ver con problemas estructurales de la economía.

A partir de 1988, el FMI empieza a canalizar los recursos para préstamos, principalmente a través de acuerdos para el ajuste estructural por medio del llamado “servicio estructural ampliado”.⁴

Durante la época del Plan Baker y el Plan Brady⁵ se presenció una nueva forma de participación de los organismos financieros internacionales a través de la cual se canalizó un mayor monto de recursos al mismo tiempo que se estableció una nueva modalidad de condicionar los préstamos conocida como “condicionalidad cruzada”, esto implicaba que el apoyo financiero tanto del FMI como del BM dependía del cumplimiento de los compromisos establecidos con ambas.

Las políticas tanto del FMI como del BM se dirigieron a precisar una nueva concepción del “ajuste estructural” en el cual no solo era indispensable poner orden en las finanzas públicas de una nación y ajustar la política cambiaria sino también poner en marcha reformas a la manera de organizar la actividad económica que se resumen en los procesos de apertura, liberalización, privatización y desregulación económica.

⁴De esta manera, el FMI diseña nuevas “facilidades” financieras hacia el apoyo de cambios estructurales que implican un volumen mayor de recursos prestados, al mismo tiempo que un plazo mayor tanto para los desembolsos como para los pagos.

⁵Acuerdos con los acreedores externos donde se establecían las condiciones para la renegociación de la deuda pública. Véase Arturo Guillén, *op. cit.*, p. 90.

El llamado “Consenso de Washington”⁶ que se estableció en 1989 constituyó una propuesta de política que luego se transformó en condicionamiento cuya filosofía era liberalizar las economías deudoras con un sesgo anti-estadista para dar paso a economías de mercado.

Dicho consenso se sustentó en varias medidas en las que los políticos de Washington y los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales estaban de acuerdo en que los países fuertemente endeudados de América Latina debían seguir, también conocidas como “reformas de primera generación”: disciplina fiscal pues el objetivo era reducir el déficit financiero del sector público; nuevas prioridades en el gasto público ya que se aplicó un programa de extrema austeridad que afectó los gastos de salud, de educación, el mantenimiento de las inversiones, así como los subsidios; reforma tributaria pues se consideró que era prácticamente imposible estabilizar una economía sin un sistema impositivo eficiente el cual requería una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un vigoroso sistema para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; políticas comerciales liberales se dio una desreglamentación comercial y cambios a nivel institucional como la entrada en el GATT en 1986 y posteriormente con la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC); liberalización financiera la cual se da hacia 1988 cuando el gobierno decidió desreglamentar totalmente los mercados financieros; mayor apertura a la inversión extranjera, y privatización de empresas públicas el objetivo fue aumentar la eficacia económica y reforzar las finanzas públicas, para ello se procedió al cierre de empresas no rentables así como a fusiones y a privatizaciones, las cuales debían de ser congruentes con dos objetivos: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica.

El saneamiento presupuestal fue la piedra angular de la estrategia macroeconómica de De la Madrid y Salinas, pues estaban decididos a disminuir el

⁶Véase: John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gernika, México, 1991; Héctor Guillén Romo, “El consenso de Washington en México”, *Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, núm. 207, enero-marzo 1994.

déficit público, ambos pensaron que “la magnitud del déficit fiscal determinaba los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada”.⁷ De acuerdo a los lineamientos del “Consenso de Washington”, se considera que los recortes en el gasto público son la mejor forma de reducir el déficit presupuestario en vez de incrementar los impuestos. Siguiendo esta propuesta los gobiernos aplicaron un programa de extrema austeridad que afectó los gastos de salud, de educación, el mantenimiento de las inversiones públicas, así como los subsidios.

1.1.1 Breve reseña de la banca de desarrollo en el contexto del modelo de sustitución de importaciones

Como se ha señalado, la economía mexicana en el período 1940-1970, se encontraba bajo el modelo de sustitución de importaciones donde el crecimiento económico estuvo caracterizado por una relación complementaria entre la inversión pública y la inversión privada, y con una participación en el financiamiento de la banca comercial privada y la banca de desarrollo principalmente comprometida esta última, con los proyectos económicos basados en la creación de infraestructura y grandes proyectos industriales.

El país vivió una etapa de elevadas tasas de crecimiento, reducida inflación y estabilidad cambiaria. La economía estaba basada en la industrialización y el crecimiento del mercado interno, la política económica giraba alrededor de estímulos a la iniciativa privada y una gran participación del gasto público en la economía.

Con la utilización de varios instrumentos de política económica entre ellos, el control de la cantidad de dinero (mediante el mecanismo de encaje legal) el endeudamiento externo, la inversión pública, el financiamiento industrial, entre otros, la presencia estatal pudo ser el elemento estabilizador de la economía.

⁷Arturo Guillén Romo, *op. cit.*, p. 55.

La inversión pública en estos años se dirigió principalmente a los sectores industrial y de comunicaciones y transportes, siendo el sector industrial el de mayor dinamismo, llegando a tener tasas de crecimiento de hasta 7.6% cifra superior a la de la economía en su conjunto, surgiendo así nuevas industrias y modernizándose otras, entre las actividades más importantes se encontraban: petróleo, electricidad, ferrocarriles y puentes. La inversión pública en el periodo de 1950 a 1970 destinada a fomento industrial fue de más de 35%, del total de la inversión pública; mientras que al fomento agropecuario se le dedicó menos del 15%⁸ (Ver cuadro 1).

Cuadro 1 MÉXICO: DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL 1952-1972 (millones de pesos a precios de 1994)												
AÑO	PIB (1)	INVERSIÓN PÚBLICA (2)	TASA DE CRECIMIENTO	(3) (2/1)*100	DESTINO AL FOMENTO AGROPECUARIO (4)	(5) (4/2)*100	DESTINO AL FOMENTO INDUSTRIAL (6)	(7) (6/2)*100	DESTINO ALFOMENTO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (8)	(9) (8/2)*100	DESTINO AL BENEFICIO SOCIAL (9)	(10) (9/2)*100
1952	183868881	7842564		4.3	1343756	17.1	1666545	21.3	3294833	42.0	1434615	18.3
1953	192246033	7499007	-4.4	3.9	1374980	18.3	2011275	26.8	3122961	41.6	626542	8.4
1954	206561520	9456115	26.1	4.6	1419661	15.0	3117376	33.0	3332133	35.2	883897	9.3
1955	219625753	8695439	-8.0	4.0	1197942	13.8	3445810	39.6	2790593	32.1	1178206	13.5
1956	231130999	8567754	-1.5	3.7	1304563	15.2	2710342	31.6	2897779	33.8	1604462	18.7
1957	249983090	9949024	16.1	4.0	1221531	12.3	3358768	33.8	3279218	33.0	1870303	18.8
1958	256078207	10591147	6.5	4.1	1197706	11.3	4063647	38.4	3586275	33.9	1498844	14.2
1959	266329133	10868330	2.6	4.1	1473179	13.6	3957564	36.4	4067069	37.4	1476601	13.6
1960	284593315	13583687	25.0	4.8	1094674	8.1	5080909	37.4	4039752	29.7	3056978	22.5
1961	296885536	16820678	23.8	5.7	1555248	9.2	7959496	47.3	4044617	24.0	2847774	16.9
1962	310122159	17326090	3.0	5.6	1373536	7.9	7381558	42.6	4331923	25.0	3637150	21.0
1963	333512924	21660643	25.0	6.5	2227029	10.3	7588513	35.0	4913256	22.7	6240697	28.8
1964	370236042	26014512	20.1	7.0	3534548	13.6	8126924	31.2	5286156	20.3	8298504	31.9
1965	393937697	19314591	-25.8	4.9	1663698	8.6	8553837	44.3	5045861	26.1	3571623	18.5
1966	416959782	22459825	16.3	5.4	1838875	8.2	11203062	49.9	4211852	18.8	4969463	22.1
1967	441372148	30325332	35.0	6.9	3463571	11.4	12270116	40.5	7059637	23.3	6868097	22.6
1968	482963792	32939856	8.6	6.8	3477095	10.6	12361277	37.5	7715731	23.4	8758436	26.6
1969	499475376	35986985	9.3	7.2	3958172	11.0	13106919	36.4	7980560	22.2	10062802	28.0
1970	531953163	33725898	-6.3	6.3	4527966	13.4	12814802	38.0	6700142	19.9	9144851	27.1
1971	540485207	24748550	-26.6	4.6	3580800	14.5	10233365	41.3	5034403	20.3	5563185	22.5
1972	576598295	36270854	46.6	6.3	5169759	14.3	11995555	33.1	8230031	22.7	9653073	26.6

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB, 1994=100.
Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1974.

En este periodo los bancos de desarrollo apoyaron la estrategia de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro. Por lo que se convirtieron en promotores decididos del ahorro y la inversión; del desarrollo del sistema

⁸Hay que recordar que la gran crisis del periodo de entreguerras provocó el agotamiento del modelo agrario-exportador lo que se tradujo en una baja de los precios de esos productos y de un mayor deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, desde entonces el sector agropecuario no se ha podido recuperar.

financiero; de la planta industrial; de los proyectos de inversión de gran impacto regional, y de las grandes obras de infraestructura.⁹

Este periodo coincidió también con el auge de la banca de desarrollo, ya que fue cobrando importancia a medida que el proceso productivo requería de un alto nivel de financiamiento. Entre 1955 y 1970 la banca de desarrollo participó en promedio con el 40% del financiamiento del sistema bancario (Ver cuadro 2)

Cuadro 2
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO, 1954-1957
(millones de pesos a precios de 1994)

Parte 1

Tipo de financiamiento	1954		1955		1956		1957		1958		1959	
Total del sistema bancario	30009545		29991963		31719995		34694303		37979271		45892688	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	14171739	15837806	15405492	14586471	17441030	14278965	18966431	15727872	20230972	17748298	25232252	20660436
A Empresas y particulares	13466430	15331430	14069402	13684561	15791583	13180583	17007739	14499270	20230972	17748298	21245601	20080404
Valores	1281764	2547703	1328196	1495947	1600714	1525739	1939246	1612209	4843867	2788945	2487807	2106252
Crédito	12184667	12781467	12743180	12188614	14192744	11654844	15068493	12887062	15387106	14959353	18757794	17974151
Al comercio	5156442	703048	5565397	671005	6127322	637286	5990981	1129607	6103170	1035161	7240991	1040294
A la producción	7028224	12080679	7175810	11517608	8065422	11017558	9077512	11757455	9283936	13922482	11516803	16933858
Industria	5303382	9042424	5075958	8160608	5904271	7317548	6740517	7815322	6895367	946188	8411321	11503115
Agricultura y ganadería	1620855	3038255	1989333	3357000	2073055	3698136	2232697	3942133	2284197	4455468	2994266	5430743
Minería	103988		112492		88095		104299		106083		112927	
Al gobierno federal	705309	506376	1334116	901910	1649447	1098382	1960460	1228602			3986651	580032

(Porcentajes)

Tipo de financiamiento	1954		1955		1956		1957		1958		1959	
Total del sistema bancario	100		100		100		100		100		100	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	47.2	52.8	51.4	48.6	55	45	54.7	45.3	53.3	46.7	55	45
A Empresas y particulares	47.5	51.1	46.9	45.6	49.8	41.6	49	41.8	53.3	46.7	46.3	43.8
Valores	4.5	8.5	4.4	5	5	4.8	5.6	4.6	12.8	7.3	5.4	4.6
Crédito	40.6	42.6	42.5	40.6	44.7	36.7	43.4	37.1	40.5	39.4	40.9	39.2
Al comercio	17.02	2.3	18.6	2.2	19.3	2	17.3	3.3	16.1	2.7	15.8	2.3
A la producción	23.4	40.3	23.9	38.4	25.4	34.7	26.2	33.9	24.4	36.7	25.1	36.9
Industria	17.07	30.1	16.9	27.2	18.6	23.1	19.4	22.5	18.2	2.5	18.3	25.1
Agricultura y ganadería	5.4	10.1	6.6	11.2	6.5	11.7	6.4	11.4	6	11.7	6.5	11.8
Minería	0.3		0.4		0.3		0.3		0.3		0.2	
Al gobierno federal	2.4	1.7	4.4	3	5.2	3.5	5.6	3.5			8.7	1.3

⁹Carlos Sales Gutiérrez, "Los bancos de desarrollo en la estrategia económica de México", *El Mercado de Valores*, año LVII, núm. 5, mayo de 1997, p. 7.

Cuadro 2
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO, 1962-1965
(millones de pesos a precios de 1994)

Parte 2

Tipo de financiamiento	1960		1961		1962		1963		1964		1965	
Total del sistema bancario	55611057		63650017		72454850		82871824		98255660		114032909	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	28884796	26726261	32692639	30957378	37908326	34546524	45963630	36908193	57160012	41095648	66972742	47060167
A Empresas y particulares	24121748	25255343	27131696	29869191	30907773	33227416	35911437	36234286	42650312	40195972	50511897	45121159
Valores	2633704	2041770	3133200	2388822	4072584	2774288	4493239	2994971	4696816	3237640	4163687	3611587
Crédito	21486422	23213574	24000117	27480370	26835189	30453129	31418197	33239315	37952004	36958332	46346730	41509571
Al comercio	8355200	1347665	9754761	1316852	10873030	1160622	12511172	1329008	15378044	1051860	18678123	1413552
A la producción	13131222	21865909	14245357	26163517	15962159	29292506	18907025	31910307	22575452	35907964	27668607	40096020
Industria	9667187	21865909	11272709	18933804	12413056	21368258	14993660	23038235	17974124	26747084	22627187	29440357
Agricultura y ganadería	3360243	15936830	2844530	7229713	3163296	7924249	3577979	8872071	4238772	9160880	4699504	10657143
Minería	103791	5929078	128117		384206		333819		362556		341917	
Al gobierno federal	4764670	1470917	5559322	1088187	7000554	1319107	10050626	672340	14511192	899676	16462325	1939008

(Porcentajes)

Tipo de financiamiento	1960		1961		1962		1963		1964		1965	
Total del sistema bancario	100		100		100		100		100		100	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	51.9	48	51.4	48.6	52.3	47.7	55.5	44.5	58.2	41.8	58.7	41.3
A Empresas y particulares	43.4	45.4	42.6	46.9	42.7	45.9	43.3	43.7	43.4	40.9	44.3	39.6
Valores	4.7	3.7	4.9	3.8	5.6	3.8	5.4	3.6	4.8	3.3	3.7	3.2
Crédito	38.6	41.7	37.7	43.2	37	42	37.9	40.1	38.6	37.6	40.6	36.4
Al comercio	15	2.4	15.3	2.1	15	1.6	15.1	1.6	15.7	1.1	16.4	1.2
A la producción	23.6	39.3	22.4	41.1	22	40.4	22.8	38.5	23	36.5	24.3	35.2
Industria	17.4	39.3	17.7	29.7	17.1	29.5	18.1	27.8	18.3	27.2	19.8	25.8
Agricultura y ganadería	6	28.7	4.5	11.4	4.4	10.9	4.3	10.7	4.3	9.3	4.1	9.3
Minería	0.2	10.7	0.2		0.5		0.4		0.4		0.3	
Al gobierno federal	8.6	2.6	8.7	1.7	9.7	1.8	12.1	0.8	14.8	0.9	14.4	1.7

Cuadro 2
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO, 1966-1969
(millones de pesos a precios de 1994)

Parte 3

Tipo de financiamiento	1966		1967		1968		1969		1970	
Total del sistema bancario	134409171		156469900		176981436		201418634		201587446	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	83078856	51330315	96393857	60076042	111234534	65746902	130478952	70939681	135280056	66307390
A Empresas y particulares	59806268	48069105	71038498	54733069	82619500	60541856	99224832	68723542	104027737	63619019
Valores	4327961	3693716	5957919	4043954	6073966	5363288	7424476	4847634	7390712	4352437
Crédito	55479759	44375389	65080579	50689116	76544121	55179981	92073615	63863612	96637025	59266582
Al comercio	23416272	1544249	27447903	1955730	32692602	1821201	41848414	2171051	40144269	1990873
A la producción	32063486	42831140	30604722	48733386	43851519	53358780	51046348	61691194	56493910	57275709
Industria	25394479	31019957	5573398	35799359	35699208	39870027	41823821	47204311	46469102	44362749
Agricultura y ganadería	5934619	11812634	1454556	12919625	6476636	13488754	6595132	14496447	6446087	12914115
Minería	734389				1677087		2354136		3578721	
Al gobierno federal	23271136	3261210	25353919	5342973	28615034	5205045	32347161	2229802	31252319	2688372
(Porcentajes)										
Tipo de financiamiento	1966		1967		1968		1969		1970	
Total del sistema bancario	100		100		100		100		100	
	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
Financiamiento total	61.8	38.2	61.6	38.4	62.9	37.1	65	35	67.1	32.9
A Empresas y particulares	44.5	35.8	45.4	35	46.7	34.2	49.1		51.6	31.6
Valores	3.2	2.7	3.8	2.6	3.4	3	3.7	2.4	3.7	2.2
Crédito	41.3	33	41.6	32.4	43.3	31.2	45.4	31.5	47.9	29.4
Al comercio	17.4	1.1	17.5	1.3	18.5	1	20.2	1.1	19.9	1
A la producción	23.9	31.9	24.1	31.1	24.8	30.1	25.2	30.4	28	28.4
Industria	18.9	23.1	19.6	22.9	20.2	22.5	20.8	23.3	23.1	22
Agricultura y ganadería	4.4	8.8	3.6	8.3	3.7	7.6	3.3	7.1	3.2	6.4
Minería	0.5		0.9		0.9		1.2		1.8	
Al gobierno federal	17.3	2.4	16.2	3.4	16.2	2.9	16	1.1	15.5	1.3
Valores	17.3	2.4	16.2	3.4	16.2	2.9	16	1.1	15.5	1.3

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB 1994=100.

Fuente: Elizabeth Guadalupe Concha Ramírez, *La banca de desarrollo en los años noventa: el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior*, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 2000, anexo estadístico.

En su época de oro, la banca de desarrollo captó y movilizó recursos internos de fondos bancarios por medio del encaje legal, recursos externos provenientes de organismos y mercados internacionales, siendo las primeras instituciones que emitieron bonos en esos mercados. Desarrollaron grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación, carreteras y ferrocarriles, puertos y establecieron programas sectoriales de apoyo a la pequeña y mediana industria.

Este importante financiamiento orientado a la producción y creación de infraestructura fue posible por la colocación en el mercado de valores en el mercado interno, por aportaciones del gobierno federal y principalmente por recursos obtenidos en el exterior.¹⁰

De esta forma los bancos de desarrollo desempeñaron un papel importante en la captación y distribución de los recursos provenientes del gobierno federal y de los organismos financieros internacionales. Los préstamos las coinversiones y/o los cofinanciamientos se canalizaron por más de tres décadas por medio de las instituciones bancarias de desarrollo y otros intermediarios financieros no bancarios como son los Fondos de Fomento Económico.¹¹

Sin embargo, algunos de los hechos que fueron reduciendo la posibilidad de mantener un alto crecimiento del PIB con estabilidad financiera y de precios fueron: el incremento en el déficit comercial, resultado en parte de la crisis agrícola que fue gestándose; el gran dinamismo de la contratación de financiamiento externo, que se tradujo en un alto nivel de endeudamiento concluyendo con la crisis de la deuda; aunado a esto se encontraba el deterioro de los ingresos públicos explicado entre otras cosas por los bajos precios en los bienes y servicios creados por las empresas públicas.

¹⁰En los años cincuenta y sesenta la banca de desarrollo recibió estímulo adicional por el Banco Mundial (BM) creado en 1946 y la aparición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959 con el objetivo principal de acelerar el desarrollo económico y social de América Latina.

¹¹Los Fondos de Fomento Económico surgen como los bancos de desarrollo, con el fin de dar respuesta a problemas financieros de ciertas actividades económicas del país. El gobierno federal constituyó estos fideicomisos (los cuales se componen de fideicomitente, fideicomisario y fiduciario o beneficiario) principalmente en el Banco de México y en Nacional Financiera desde 1955.

El fin de la época proteccionista (sustitución de importaciones) conllevó a un replanteamiento de los objetivos que perseguían esas instituciones públicas, así como a su modernización estructural que resultaba imprescindible dentro del marco de las reformas al sistema financiero iniciadas en los años ochenta y profundizadas durante la administración salinista; dicha transformación buscó adecuarlas a las nuevas exigencias de los mercados liberalizados y el creciente proceso de globalización mundial.

Si bien es cierto que el “Consenso de Washington” se estableció en 1989, sustentado como ya se mencionó en las “reformas de primera generación”, México desde el estallido de la “Crisis de la deuda” estuvo bajo la condicionalidad fondomonetarista para su renegociación, con esto, se aplicaron políticas de ajuste principalmente desde la administración de Miguel de la Madrid y posteriormente fueron profundizadas durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Ambos periodos caracterizados por una política basada fundamentalmente en el privilegio de los mecanismos de mercado.

1.2 Reformas estructurales en México, 1982-1994

Frente a la crisis del endeudamiento el gobierno mexicano emprendió un importante viraje económico nuestro país se vio obligado a poner en práctica el programa de ajuste impuesto por el FMI. Esto significó un cambio rotundo en la estrategia y política económica. A partir de 1983 el gobierno mexicano empleó un severo programa de ajuste de corte neoliberal, cuyo objetivo principal era controlar la inflación y reiniciar el crecimiento económico, dicho programa estuvo acompañado de reformas orientadas a sentar las bases de un nuevo modelo cimentado en la exportación, abierto a la economía mundial, desregulado, menos estatizado, basado en las fuerzas del mercado, y donde la inversión privada se convertiría en el motor del desarrollo económico, es decir que la política contraccionista y la liberalización de precios del comercio exterior pasan a

configurar las líneas generales en que se enmarca el comportamiento de la economía.

El gobierno asume en gran medida la responsabilidad de la crisis y da paso a las políticas neoliberales, confiando en que estas permitirán sanear la economía y retomar el crecimiento sobre bases firmes, disminuye su papel rector de la economía y deja operar libremente a los mecanismos de mercado para que estos den señales de la asignación de los recursos.

Las reformas económicas emprendidas en la administración de Miguel de la Madrid y principalmente en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se desarrollaron bajo las directrices del ya citado Consenso de Washington (organismos multilaterales y el capital financiero) siendo la apertura externa y la privatización dos ejes centrales de ese modelo económico.

México enfrentaba una grave crisis cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la república, la recesión económica se había generalizado y la inflación alcanzaba altos niveles. El déficit presupuestal a finales de 1982 llegaba a niveles del 20% del PIB.¹²

El sistema financiero, en manos del Estado presentaba problemas de desintermediación y los capitales continuaban fugándose al exterior. La crisis de la deuda externa impedía seguir utilizando el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales.¹³

¹²En 1982, cuando se deterioraron los términos de intercambio (caída drástica del precio internacional del petróleo), se incrementó la tasa de interés internacional y se suspendieron los créditos externos al país, se manifestó una severa crisis fiscal y de balanza de pagos, debido también a la falta de respuesta productiva y financiera interna frente a dicha situación.

¹³No hay que olvidar que desde fines de los años sesenta hasta principios de los ochenta, la economía mexicana dependía en forma creciente de la disponibilidad de recursos externos para financiar las presiones que la dinámica económica del país generaba sobre el sector externo. Dichos recursos permitían incrementar la capacidad de importación y por lo tanto de crecimiento de la economía, más allá de las posibilidades internas reales.

El proceso de renegociación de la deuda pública externa involucró una recalendarización para el pago del principal, aunque las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.¹⁴

El gobierno de De la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) que no era otra cosa que la puesta en práctica de los acuerdos establecidos con el FMI y el bloque acreedor. Fue un programa basado principalmente en una política fiscal y monetaria restrictiva.

Entre las medidas aplicadas en este periodo destacan: la reducción del gasto público, el incremento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de los precios internos, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado, la fijación de tasas de interés positivas con el fin de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio flexible que estimulara el crecimiento de las exportaciones.

El objetivo de la nueva estrategia era convertir a la exportación (principalmente manufacturas) en el eje de la recuperación económica, el “modelo exportador” era la posible salida a la crisis. Para abrir paso a la instauración del nuevo modelo económico, se emprendieron un conjunto de cambios estructurales, entre los que destacan los siguientes.

1.2.1 Apertura comercial

Durante el modelo de sustitución de importaciones México había experimentado un rápido crecimiento económico, las empresas instaladas en el país habían gozado de una amplia protección y medidas de apoyo y fomento de parte del Estado entre las que destacan: la fijación de altos aranceles, el establecimiento de

¹⁴La renegociación incluyó también, la deuda externa privada. Aunque el estado no asumió la deuda privada, estableció un organismo de apoyo, el Fideicomiso de Coberturas Cambiarias (Ficorca), mediante el cual las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios y créditos en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior. Este esquema de subsidio a la inversión privada resultó muy eficaz, pues al finalizar 1983 las empresas ya habían reestructurado el 65% de su deuda externa total.

permisos previos a la importación para un gran número de productos importados, la fijación de precios bajos de los bienes y servicios producidos por las empresas paraestatales, exenciones y apoyos fiscales, entre otros.¹⁵

Como se menciona anteriormente, de conformidad con los organismos multilaterales y el gobierno de Estados Unidos, la apertura comercial se llevó a cabo a pesar de la resistencia de aquellos sectores que se creían incapaces de reestructurar su sistema productivo enfocado al mercado externo.

Dicha apertura fue apoyada por las empresas transnacionales y por las fracciones más poderosas de los grupos económicos internos que veían en la reconversión hacia las exportaciones una salida para la reproducción de sus capitales.¹⁶

Desde 1985 México inició una importante apertura de su economía, en el marco de la nueva estrategia económica, la reforma comercial fue fundamental, siendo la eliminación de las licencias de importación y la reducción de los aranceles el eje de dicha reforma. Con la apertura comercial se pretendía convertir a la industria mexicana más competitiva, eliminando con esto el proteccionismo. Se pensaba que la competencia con los productos importados obligaría a la industria local a una mayor productividad, poniendo mayor atención en la calidad y a favorecer la introducción de bienes de capital modernos, siendo también la competencia externa un elemento fundamental para reducir el nivel de los precios domésticos.

La apertura comercial pretendía favorecer el desarrollo de las exportaciones, ya que se permitiría la compra de bienes de capital y bienes intermedios en el exterior, lo cual redundaría en un alza de competitividad de las empresas locales en los mercados externos. También la apertura externa incrementaría la

¹⁵De forma general estamos abarcando las medidas que se utilizaron durante esta política proteccionista, sin embargo, no queremos omitir que algunos autores consideran que este proteccionismo acentuó el sesgo antiexportador del modelo sustitutivo, ya que acabó favoreciendo a los segmentos del capital que menos necesitaban de ese apoyo (empresas transnacionales y los grandes grupos privados nacionales). Véase Fernando Fajnzylber, *La industrialización de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.

¹⁶Arturo Guillen Romo, *op. cit.*, p. 56.

disponibilidad de insumos importados a menores precios, lo cual fortalecería la oferta exportable y ayudaría al proceso de control inflacionario.

En julio de 1986 México se adhirió al GATT (Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio) y los aranceles comenzaron a ser reducidos. Mientras que en 1982 el total de las importaciones estaba sujetos a permisos previos, para finales de 1988 sólo el 21.2% del valor total de las importaciones estaba sujeto a licencias. Mientras que en 1982 el arancel máximo era de 100% en 1988 sólo era de 20%.¹⁷ En poco tiempo México rebasó las metas de liberalización que ese organismo le había fijado, y desde ese entonces la economía mexicana se convirtió en una de las más abiertas del mundo particularmente con Estados Unidos al ser este el principal destino y origen de las exportaciones e importaciones mexicanas.

1.2.2 Flexibilización de la inversión extranjera

Durante este periodo se emprendieron diversas acciones encaminadas a flexibilizar la política de inversión extranjera, se creía que una manera de consolidar las reformas era promover la atracción de capitales extranjeros, para los neoliberales “la inversión extranjera trae consigo nuevas tecnologías que contribuyen a una mayor productividad y a una mejor administración, además genera empleos bien remunerados y facilita un mayor acceso a las exportaciones y a los mercados”.¹⁸

Durante el periodo 1983-1985, la inversión extranjera que entró a nuestro país en promedio anual fue de 447.4 millones de dólares, muy por debajo del promedio anual de 2 138.9 millones alcanzados durante el boom petrolero de 1978-1982.¹⁹

¹⁷Héctor Guillen Romo, *La contrarrevolución neoliberal en México*, Era, México, 1997.

¹⁸*Ibid.*, p. 125.

¹⁹Arturo Guillén Romo, *op. cit.*, p. 60.

Dentro de las medidas que se tomaron en esta materia, en 1984 se publicaron nuevos lineamientos y decretos por parte de la Comisión Nacional para la inversión extranjera, además, ésta autorizó la instalación de empresas de capital mayoritario o totalmente extranjero en sectores exportadores, intensivos en capital y la apertura de filiales de empresas extranjeras.

Sin embargo, el interés gubernamental por promover la inversión extranjera continuó, teniendo gran éxito hasta 1986 cuando los flujos de inversión extranjera directa (IED) comenzaron a repuntar como resultado de diversos proyectos de reestructuración orientados a la exportación entre los que se encuentran: el inicio del programa de privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (SWAPS).

El programa de conversión de deuda extranjera en capital (SWAPS) inició desde 1984 pero cobró importancia hasta 1986 y consistió básicamente en la compra con descuento por inversionistas extranjeros de los pasivos en moneda extranjera de empresas públicas o privadas, convirtiéndose los compradores en socios de las empresas endeudadas. Ya para el periodo 1986-1988 el promedio anual de IED ascendió a 2 454.7 millones de dólares.

Las empresas, sobre todo las grandes, buscaron reorientar sus actividades hacia la exportación, este cambio fue impulsado por la subvaluación del peso, la caída de los salarios reales y sobre todo por la contracción del mercado interno.

Las empresas con participación de capital extranjero como las empresas totalmente extranjeras destacaron en la expansión de las exportaciones. Las exportaciones totales del sector privado se incrementaron de 34% en 1983 a 65% en 1987.

1.2.3 Refuncionalización del Estado

La redefinición del papel económico del Estado fue otra de las reformas emprendidas primero por Miguel De la Madrid y que continuo con Carlos Salinas de Gortari, como ya se mencionó en el punto 1.2.1, durante el modelo económico de sustitución de importaciones, la intervención económica del Estado fue uno de los pilares del crecimiento económico.

Con la crisis de los años setenta, la intervención estatal en la economía se profundizó mediante la elevación del gasto público y del endeudamiento externo. Por esa vía se lograron mantener altas tasas de crecimiento, aunque en un marco de gran inestabilidad (inflación en ascenso y crecientes desequilibrios comerciales, monetarios y financieros) culminando en la crisis de 1982 que mostró los límites de la intervención económica del Estado.

En 1982 el número de entidades paraestatales llegaba a 1155, abarcando las actividades siguientes: petróleo, petroquímica básica, minería, electricidad, telefonía, comunicaciones, ferrocarriles, transporte aéreo, química, automotores, acero, azúcar, bienes de consumo duradero, banca, comercio y diversos servicios, teniendo una participación en el PIB de 18.5 por ciento.²⁰

La crisis de la deuda externa provocó, como ya lo hemos mencionado, un enorme cambio en la estrategia económica del gobierno de mexicano. Por acuerdos realizados con el FMI y con los acreedores externos, así como la profundidad de los desequilibrios, se aplicó un severo programa de ajuste que implicó entre otras medidas, la reducción del gasto público. Dicho acuerdo pretendía avanzar en la liberalización de la economía mexicana y en una menor intervención del Estado en la economía.

²⁰*Ibid.*, p. 63.

En el marco del programa de ajuste, y habiendo aceptado el gobierno seguir cubriendo el servicio de la deuda externa bajo las condiciones establecidas por el FMI y el bloque acreedor, la reorganización del sector paraestatal resultaba prioritario, por ello el programa de desincorporación de las entidades paraestatales tenía el objetivo de mejorar la eficiencia del sector público, fortalecer las finanzas públicas y promover la productividad en la economía, liberar recursos y enfocarlos a otras actividades así como al pago del servicio de la deuda; este programa comprendía distintas opciones de desincorporación como: liquidación, fusión, transferencia y venta.

La privatización que se inició en 1983 implicó una refuncionalización de la intervención económica estatal, perdiendo importancia el Estado propietario y el uso de instrumentos fiscales, en favor de mecanismos de regulación monetaria y financieros.

Esta reestructuración del Estado comenzó en el sexenio de De la Madrid, aunque lo más importante se realizó entre 1989 y 1993. El programa se desarrolló en tres fases: entre 1983-1985, las empresas no viables sobre todo pequeñas, fueron liquidadas o fusionadas, aquí el proceso de desincorporación apenas empezaba; de 1986-1988 el acento se puso en pequeñas y medianas empresas públicas, en este período se planteó la privatización como un instrumento de política económica, que incrementaría la productividad y competitividad de la industria mexicana ante la creciente globalización y mayor competencia, y a partir de 1988 las grandes empresas fueron privatizadas. Esta privatización implicó una refuncionalización de la intervención económica estatal.

En total durante la administración de Miguel de la Madrid se efectuaron 743 desincorporaciones quedando para 1988 solo 412 entidades que conformaban el sector paraestatal. Aunque el número de desincorporaciones fue muy alto, su

impacto económico fue poco significativo, por ventas se obtuvieron recursos inferiores a 500 millones de dólares.²¹

El gobierno salinista, dio continuación al proceso de privatización del sector paraestatal de la economía. Como ya se señaló, lo anterior era parte esencial de la estrategia de modernización del país, se buscaba crear, según el discurso oficial, un Estado más fuerte y eficiente donde su objetivo primordial fuera el de concentrarse en las actividades básicas y la atención de las necesidades sociales.

El redimensionamiento del sector paraestatal durante esta administración se convirtió en un proceso de privatización generalizada, rescatando sólo los sectores estratégicos de la economía.²²

Durante la renegociación de la deuda en el marco del Plan Brady, los acreedores establecieron la continuación de las reformas iniciadas desde 1983 y con ello el proceso de privatización de la economía. Además de que la creciente dependencia de la economía respecto del capital externo para financiar el excesivo desequilibrio de la balanza comercial, obligó a acelerar el programa de privatización, con el fin de elevar la confianza de los agentes económicos y estimular el ingreso de los capitales del exterior.

Durante este sexenio el sector paraestatal se constituía sólo por 209 entidades, siendo las desincorporaciones más representativas: la venta de Teléfonos de México, los 18 bancos comerciales, las empresas siderúrgicas, las dos principales líneas aéreas comerciales y la minera Cananea.

²¹Pedro Aspe Armella, *op. cit.*, p. 182.

²²En el caso de la banca comercial se procedió a reformar la constitución, como sucedió más tarde con los ferrocarriles en la administración de Ernesto Zedillo.

1.2.4 Antecedentes de la privatización bancaria

La administración de Miguel de la Madrid buscó mejorar sus relaciones con los banqueros seriamente afectadas con la estatificación de la banca en 1982.²³ En consecuencia, una de las primeras medidas adoptadas fue regresar a los banqueros la participación accionaria de los bancos en las empresas industriales, de servicios y en el sector financiero no bancario por la vía de los Certificados de Aportación Patrimonial (Cap's).

El gobierno permitió y alentó la creación de un sistema financiero paralelo alrededor de casas de bolsa, arrendadoras, casas de factoraje, compañías de seguros, y otros intermediarios financieros.

Los bancos comerciales se dedicaron principalmente a operar como agentes financieros del sector público, mientras que los intermediarios financieros no bancarios comenzaron agresivas campañas de captación, al ofrecer rendimientos más altos aprovechando su participación destacada en el mercado de dinero y en el mercado bursátil.

Durante la administración de Miguel de la Madrid la participación de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios se invirtió. Mientras en 1980 la participación de los bancos comerciales en la captación total de recursos del sistema financiero fue del 96% para 1987 fue del 72%. En tanto que la participación de los intermediarios no bancarios se acrecentó en el periodo del 4 al 28 por ciento.²⁴

Durante este sexenio, se manejó la emisión de los títulos de deuda pública colocados por Banco de México mediante subastas semanales a través de las

²³Durante la crisis de la deuda en 1982, el gobierno de López Portillo decidió decretar la expropiación bancaria pasando a manos del Estado todos los activos de los bancos existentes, con excepción de City Bank y Banco Obrero.

²⁴Arturo Guillén Romo, *op. cit.*, p. 67.

casas de bolsa, las cuales tuvieron una gran expansión como consecuencia de la casi total paralización del crédito externo.

1.2.5 Profundización de la apertura comercial

La apertura comercial iniciada por De la Madrid fue profundizada por la administración de Carlos Salinas. En la firma del pacto de Solidaridad Económica de 1987, se acordó acelerar la apertura, con la idea –considerada desde la administración anterior- de que la competencia externa se convertiría en un factor disciplinador de los precios internos y contribuiría al abatimiento del proceso inflacionario.

Como consecuencia de la decisión de apoyarse en la apertura comercial para controlar la inflación, se redujo el número de categorías arancelarias de once que existían todavía en 1986 a cinco, estableciéndose un arancel máximo del 20%. El arancel promedio bajó de 22.6% en 1986 a 13.1% en 1989 y el arancel promedio ponderado pasó de 13.1% a 9.7%. El número de fracciones sujetas a permisos previos se redujo al mínimo. En 1993 sólo 101 fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso, lo que representaba el 5% de las importaciones.²⁵

La apertura comercial se acentuó con la firma de acuerdos de libre comercio con diferentes países: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acordado con Estados Unidos y Canadá en 1993; en el marco latinoamericano se establecieron acuerdos de libre comercio con Chile en 1991; con el Grupo de los tres (G-3) Venezuela, Colombia y México en 1994; con Costa Rica en el mismo año; con Bolivia en 1995, además del Acuerdo con la Comunidad Europea; todos ellos para formalizar y modificar las relaciones de comercio con estos países. Siendo el TLCAN el proyecto más importante en la administración salinista.

²⁵*Ibid.*, p. 96.

La integración de los tres países a través del acuerdo comercial (TLCAN) coincidían con los cambios que se estaban experimentando en un mundo que avanzaba hacia la conformación de bloques económicos, donde predominan los objetivos del capital financiero internacional y las compañías transnacionales encaminadas en la perspectiva de la globalización.²⁶ De esta forma México se integraba en las corrientes financieras y comerciales mundiales.

El gobierno salinista consideró al TLCAN como una condición necesaria para lograr un crecimiento económico sostenido. Se pensaba que el TLCAN abriría importantes opciones a la exportación al eliminar las barreras arancelarias lo que permitiría a las empresas mexicanas obtener economías de escala y una mayor especialización productiva con un impacto en los costos productivos y el empleo, teniendo acceso a mejores tecnologías y a medios de producción más modernos y por tanto más eficaces. Esto redundaría en la ampliación del mercado exterior.

Otro efecto que se esperaba de TLCAN era la ampliación de los flujos de inversión extranjera los cuales eran necesarios para financiar el progresivo déficit en la balanza comercial, permitiendo a su vez elevar los niveles de empleo.

Sin embargo, las consecuencias del Tratado de Libre Comercio han sido desiguales, mientras que las empresas transnacionales y los grupos privados mexicanos que lograron reconvertir su producción hacia el mercado externo se vieron favorecidas, las empresas y ramas que producen para el mercado interno fueron fuertemente afectadas dadas sus condiciones productivas, dicho tratado fue una integración en la que prevaleció en todo momento los intereses de Estados Unidos, dada la debilidad económica y política de México frente a dichos países reflejándose en una fuerte asimetría.

²⁶El capital financiero actúa aprovechando las ventajas que le proporciona la desregulación y liberalización financiera, mientras que las empresas transnacionales operan dentro de la lógica del mercado mundial.

1.2.6 Apertura de la cuenta de capitales

La política de promoción para atraer inversión extranjera también fue profundizada durante la administración de Carlos Salinas, se buscaba; por todos los medios; estimular el ingreso de la IED y de cartera mediante la simplificación de los procedimientos establecidos para autorizar su acceso.

Para 1989, como consecuencia de dicha liberalización la IED ya podía intervenir controlando hasta el 100% del capital en determinadas actividades económicas, siendo la única limitación el registro de operaciones ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En cuanto al mercado de valores también se promovieron cambios como parte de la apertura y liberalización financiera. Se flexibilizaron las restricciones para la participación de inversionistas extranjeros en el mercado bursátil a través de los American Depositary Receipts (ADR's) y de los Certificados de Participación Ordinarios (CPO's),²⁷ también se aprobaron reformas a la Ley del Mercado de Valores para permitir a extranjeros la compra de títulos en mercado de dinero, situación que sería relevante hacia 1994 con la colocación de Tesobonos adquiridos por extranjeros.

Gracias a la firma del TLCAN se concedió a los inversionistas extranjeros el mismo trato que a los inversionistas nacionales, se acordó la apertura gradual del sistema financiero mexicano al capital externo y en cuanto a los bancos, la participación extranjera sería mediante el esquema de filiales.

En 1993 se decretó una nueva *Ley de Inversión Extranjera* donde se aprobó que la inversión extranjera pudiera participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos

²⁷Los ADR's y los CPO's son títulos representativos de acciones de compañías mexicanas que otorgan a sus tenedores derechos pecuniarios pero no patrimoniales, los primeros son colocados en bolsas de Estados Unidos y los segundos en la Bolsa Mexicana de Valores.

de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, así como abrir y operar establecimientos.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el ingreso de capital extranjero fue impresionante, esto se logro gracias al éxito temporal alcanzado por el Pacto en la contención del proceso inflacionario así como la renegociación de la deuda externa que hicieron que regresaran los capitales fugados así como el ingreso de capitales foráneos.

El incremento de las importaciones se vio estimulado por la sobrevaluación del peso, originada por el deslizamiento cambiario lento buscando mantener el control de la inflación.

La economía mexicana se volvió altamente dependiente del ahorro externo, el déficit externo se financió con el ingreso de capitales de portafolio, sobre todo de los capitales especulativos de corto plazo, aprovechando el auge de la bolsa de valores y las altas tasas de interés. Durante el periodo 1989-1994 ingresaron a México 71 609 millones de dólares por este concepto lo que significó el 70.3% de los flujos totales de inversión extranjera.

Para finales de 1994 se conjuntaron los desequilibrios económicos -que no se habían logrado combatir por completo durante toda la administración- y aunado a los acontecimientos políticos se modificó radicalmente el comportamiento de los inversionistas externos, iniciándose así una crisis financiera. Este punto es de suma importancia ya que muestra los límites del modelo económico iniciado desde 1982 por lo que se profundizará en ello, en el capítulo tres.

1.2.7 Reforma financiera

La reforma financiera fue emprendida en la administración de Carlos Salinas de Gortari siendo pieza clave de las reformas estructurales, dicha reforma comenzó

en 1988 y estuvo orientada a promover la liberalización de las operaciones de los intermediarios financieros, a la modernización y creación de nuevos instrumentos y agentes financieros y a una apertura gradual en relación con la competencia externa. Esto, con el objetivo de promover la asignación eficiente del ahorro hacia los distintos sectores de la economía y ampliar la disponibilidad de recursos (ampliar el ahorro interno).

La reestructuración del sistema financiero formó parte de un conjunto más amplio de reformas macroeconómicas de tipo estructural, instrumentadas a principios de los ochenta como respuesta al agotamiento del modelo de crecimiento basado principalmente en la intervención del estado.

Este proceso de reestructuración o desregulación financiera ocurrió bajo las presiones de la globalización y de las grandes modificaciones en el modelo de desarrollo, impulsado por choques en los términos de intercambio y ausencia de financiamiento externo.

El programa de reforma financiera lo caracterizó una lógica de liberalización, desregulación y privatización. La reforma financiera comprendió cinco medidas complementarias entre sí, a saber:

1.2.7.1 Represión financiera vs liberalización financiera

Se argumentaba por parte de los teóricos neoliberales, que el lento crecimiento y escaso desarrollo del país era consecuencia de la insuficiencia en la generación del ahorro necesario para financiar el proceso de inversión, lo cual era resultado del incipiente desarrollo que había alcanzado el mercado financiero ante la presencia del fenómeno de "represión financiera".²⁸

²⁸Para ampliar más este tema, véase: Carolina Antezano I., "Liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales", en ALIDE, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Nafin, México, 1994. y Held Gunther, "Desarrollo del sector financiero, liberalización y complementación financiera", en ALIDE, *op. cit.*

La liberalización financiera comprendió la ejecución de diversas acciones enfocadas a modificar el esquema regulatorio anterior, el cual era considerado como un sistema de represión financiera, inflexible y sobre regulado. Dicho sistema estaba basado en la aplicación de tasas de interés fijadas por las autoridades (Banco de México y Secretaria de Hacienda y Crédito Público) alto encaje legal²⁹ y la existencia de cajones selectivos para la canalización del crédito a las distintas actividades económicas.³⁰

Se pensaba que una liberalización financiera que se tradujera en una elevación real de las tasas de interés, permitiría elevar el ahorro financiero y mejorar la asignación de la inversión, con lo cual se estimularía el crecimiento económico, se reduciría el desempleo y mejoraría la distribución del ingreso.

La eliminación de los topes a las tasas de interés, los encajes excesivos y la intervención gubernamental en la asignación del crédito, se consideraban básicos para superar la represión financiera y lograr una mayor profundización financiera.

En el año de 1988, con el fin de estimular la competencia entre los bancos, se liberalizaron las tasas de interés pasivas y activas, así como los plazos de los instrumentos; se permitió el pago de intereses en las cuentas de cheques y se autorizó a los bancos fondear recursos mediante la emisión de aceptaciones bancarias. Así mismo, se eliminó el encaje legal, el cual fue sustituido por un coeficiente de liquidez, lo que permitió que la banca dejara de ser la ventanilla del sector público para el financiamiento de su déficit y el crédito pudiera fluir hacia los empresarios privados. Posteriormente, el coeficiente de liquidez fue eliminado y sustituido por operaciones de mercado abierto.³¹

²⁹Implicaba un crédito obligatorio a favor del sector público sin costo o tasas muy bajas.

³⁰Los intermediarios tenían la obligación de mantener una determinada proporción de sus carteras de préstamo asignada a ciertos sectores, como la agricultura o las pequeñas y medianas empresas.

³¹Arturo Guillen Romo, *op. cit.*, p. 121.

1.2.7.2 Desarrollo del mercado de dinero

Es desde la segunda mitad de los ochenta, cuando las autoridades comienzan a realizar esfuerzos progresivos por desarrollar el mercado de deuda comerciable a corto plazo.

Se reconoció que un mercado de dinero líquido no sólo liberaría al gobierno de su dependencia del crédito obligatorio de la banca (comercial y de fomento) sino que le permitiría poner en práctica una política monetaria más eficaz mediante operaciones de mercado abierto (ventas y compras de instrumentos de deuda gubernamental).

Esto tuvo que ver con lo que se conoció como innovación financiera y consistió en crear nuevos instrumentos financieros permitiéndole al público que transfiriera recursos en el tiempo, financiar sus proyectos al costo más bajo posible protegiéndose contra una diversidad de riesgos; con la promesa de las autoridades de realizar un monitoreo cuidadoso de los participantes en el mercado.

Entre 1983 y 1993 se multiplicaron las opciones de ahorro y financiamiento y, con ello, la gama de operaciones que se efectuaron en los mercados de dinero y de capitales.

De los valores o instrumentos financieros con los que contaba el sector público para participar en el mercado financiero se encontraban: Certificados de la Tesorería (CETES),³² que se venden a descuento en subastas semanales con vencimiento a 28, 91, 182, y 364 días, siendo hasta la actualidad el instrumento más importante del mercado de dinero; Pagarés de la Federación denominados en dólares (Pagafes); Bonos de desarrollo (Bondes); Certificados de participación en

³²Estos instrumentos gubernamentales habían sido creados desde 1978 con rendimientos fijados por el banco central, pero es hasta 1982, cuando se permitió que los montos y rendimientos fueran fijados por el mercado, convirtiéndose en la tasa de referencia más importante del mercado.

un fideicomiso que mantenía barras de plata (Ceplatas); Instrumento indizado al índice de precios al consumidor (Ajustabonos); Pagaré de la Tesorería indizado al tipo de cambio del mercado contra el dólar (Tesobonos).

El sector bancario empezó a realizar sus operaciones financieras con una diversidad de instrumentos entre ellos: Cuentas maestras, se ofrecía el servicio de una cuenta ordinaria de cheques; sin embargo, los fondos se colocaban automáticamente en un fideicomiso, por lo que se obtenía al mismo tiempo liquidez e intereses; Preestablecidos, depósitos que podían ser retirados sólo en días específicos de la semana o del mes, pagando tasas fijas de durante el período; Certificados de depósito, emitidos con vencimiento a casi cualquier número de días entre 30 y 725 con tasas de interés mensual que se fijaban en la fecha en que se efectuaba el depósito, denominados en pesos o en dólares; Pagarés, tenían una tasa de interés que se fijaba al momento en que se realiza el depósito y se pagaba al vencimiento pudiendo ser negociado en la bolsa de valores.

1.2.7.3 Reprivatización de la banca comercial, 1991-1993

La reprivatización de los bancos comerciales nacionalizados durante la crisis de 1982, se llevó a cabo entre junio de 1991 y julio de 1993, lo cual significó que regresaron a manos privadas 18 bancos comerciales.

Se efectuaron diversos cambios en el marco regulatorio de los bancos y del mercado de valores, para adecuarlos a las nuevas condiciones de privatización y liberalización y para preparar al sistema bancario y en general al sistema financiero a su apertura al capital externo.

En 1990 se aprobó la *Ley de Instituciones de Crédito* (LIC) junto con otros ordenamientos relativos a la reprivatización bancaria donde se promovió la banca universal en términos de productos, es decir, una sola entidad financiera podía

ofrecer múltiples servicios a través de una o más subsidiarias. También se promulgó la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* (LPRAF), con la que un grupo financiero podía tener como subsidiaria a un banco, una casa de bolsa, una compañía de seguros, una almacenadora, compañía de arrendamiento y factoraje y una casa de cambio.

Durante el periodo de reprivatización de la banca se alentó la participación minoritaria de inversión extranjera; y se marcaron los requerimientos mínimos para la capitalización de los bancos (8% del capital) de conformidad con los estándares de Basilea.

Al eliminarse el encaje legal los bancos reorientaron su actividad crediticia hacia el sector privado, de 1990 a 1993 los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero crecieron exponencialmente dando lugar a un auge crediticio sin control en la calidad de los activos que después quedaría evidenciado con el incremento de la cartera vencida durante la crisis de 1994-1995.

1.2.7.4 Autonomía del Banco de México, 1994

Buscando la consolidación y la estabilización de la economía, en abril de 1994 se le otorgó la autonomía al Banco de México, con el propósito de procurar la estabilidad de precios. La autonomía del Banco de México se sustentó en que ninguna autoridad le podía dictar a la institución su política de crédito, es decir, no podía obligársele a financiar los déficit presupuestales del gobierno.

La autonomía concedida tiene como principal objetivo construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación, procurando la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La ley faculta al Banco de México para fijar, en forma exclusiva, la política monetaria. Asimismo, se administra de manera independiente y los miembros de

su Junta de Gobierno, una vez designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, son inamovibles por periodos de tiempo establecidos. Este hecho, les permite contar con un amplio margen de independencia frente a la administración pública.

De acuerdo a su actual ley: “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago”.³³

1.2.7.5 Reforma a la banca de desarrollo y fideicomisos

En la década de los años veinte, el gobierno empezó a establecer varios bancos de desarrollo y fideicomisos para financiar inversiones de largo plazo (como proyectos de infraestructura) y para canalizar el crédito a regiones y sectores específicos, en especial a la agricultura, que el sector privado no podía o no deseaba financiar. En los años setenta, gran parte de estos préstamos se canalizaron a las empresas paraestatales, cada vez más numerosas y necesitadas de liquidez, a tasas de interés inferiores a las del mercado. Con el transcurso de los años, la ineficiencia, una supervisión prudencial inadecuada, la corrupción flagrante y los efectos de la inflación ocasionaron un acentuado deterioro de carteras de la banca de desarrollo y de los fideicomisos.³⁴

A fines de los años ochenta y en el marco de la reforma financiera, se pretendía reorientar las actividades de la banca de desarrollo y de los fideicomisos y dar mayor énfasis al otorgamiento de préstamos al sector privado. La reforma intentaba complementar el crédito de la banca comercial al actuar en la mayoría de los casos como bancos de segundo piso; es decir, los bancos de desarrollo se

³³Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 23 de diciembre de 1993.

³⁴Catherine Mansell Carstens, *Las finanzas populares en México: El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, Milenio, ITAM, México, 1996, p. 21.

centrarían en redescantar préstamos otorgados por la banca comercial a clientes específicos, en consecuencia bajarían sus costos reduciendo al mínimo los riesgos asociados con la banca de primer piso y realizando sus transacciones con una transparencia relativamente mayor.

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL ENTORNO DE LA REFORMA FINANCIERA, 1989-1994

2.1 Evolución de la banca de desarrollo

Los bancos de desarrollo fueron el resultado de políticas públicas cuya idea central era la promoción de la industrialización para estimular el crecimiento y la modernización. A los bancos de desarrollo se les encargó la tarea de dotar de recursos financieros suficientes y accesibles a los industriales y otros sectores. Se esperaba que estos bancos proporcionaran financiamiento y asistencia técnica durante las fases iniciales de operación de los proyectos de inversión, provocando el inicio de un círculo virtuoso de crecimiento con efectos multiplicadores en el nivel de actividad económica y en el empleo.

Para Francisco Suárez Dávila, la banca de desarrollo en su época de “auge” pasó por tres etapas clave.³⁵

- a) La creación de los bancos de desarrollo como tales, que se inicia a finales de los años veinte, en la época de Calles, con el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), del Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas(1933). Se aprecia que la agricultura e infraestructura pública son los primeros objetivos del Estado activista. Poco tiempo después, se crea el Banco de Desarrollo Industrial (antecedente de Nacional Financiera creada en 1934) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), ambas apoyarían las estrategias mexicanas de corte keynesiano, de inversión pública y de apoyo crediticio preferencial para impulsar sectores prioritarios para la economía.

- b) La segunda fase se inicia a finales de los años cuarenta y sobre todo en los cincuenta, se desarrolló un segundo instrumento, que sería la política

³⁵Francisco Suárez Dávila, “La banca de desarrollo y los retos para el siglo XXI”, *El Mercado de Valores*, año LIV, número 8 México, agosto de 1994, p. 29.

selectiva de crédito -a través del uso del encaje bancario- el principal mecanismo de política monetaria de esa época, el cual establece que parte de los incrementos en la captación deberían asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente la agricultura, después la mediana y pequeña industria, la exportación, la vivienda y el turismo. Esta política selectiva se ve acompañada con otro invento: los fondos de fomento amparados en la figura de fideicomiso, asignando recursos a fines específicos. Estos fondos redcontaban recursos de la banca comercial, pero aplicando técnicas de crédito supervisado y asistencia técnica. Ello permitió demostrar a los bancos comerciales que los agricultores con técnicas adecuadas, son sujetos de crédito.

- c) La tercera etapa esta muy vinculada con el desarrollo de los fideicomisos de fomento, se da la expansión de los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo, que se convierten en fuentes importantes del fondeo en dólares de los bancos de fomento nacionales. El Banco Mundial se crea en 1946 y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo en 1960. Estas instituciones multilaterales financiaron con diferentes modalidades proyectos de desarrollo, usando a sus contrapartes locales como sus agentes financieros. En esta etapa promovieron la creación de bancos de desarrollo y fondos en aquellos países que todavía no contaban con este instrumento.

Estas tres etapas integraron lo que se llamaría la época de oro de la banca de desarrollo. En el periodo que va de 1940-1970, estas instituciones participaron de manera fundamental, movilizand, captando recursos del ahorro interno, obteniendo fondos bancarios a través del encaje legal, que antes solamente iban a actividades comerciales y recursos externos a través de los organismos y mercados internacionales, ya que fueron las primeras instituciones que abrieron brecha, logrando hacer emisiones iniciales de bonos a esos mercados, fueron las que desarrollaron grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación,

carreteras, ferrocarriles, puertos, etc., así como las que establecieron programas sectoriales de apoyo a la pequeña y mediana industria y la vivienda.

Haciendo un balance general de las primeras tres etapas de la banca de desarrollo se valora que los logros fueron notables. Sin embargo, a partir de los años setenta, las deficiencias en su gestión comenzaron a surgir. Entre las principales fallas manifestadas a principios del decenio de los noventa destacan las siguientes:

- Distorsiones en los marcos legales y regulatorios, lo cual aunado a la falta de transparencia administrativa, se tradujo, en elevados índices de riesgo y en inadecuado desempeño financiero, que en muchos casos requirió inyecciones de capital fresco por parte del gobierno para seguir funcionando.
- Dada la función del dinero, se puso de manifiesto que el crédito en general, no era un vehículo apropiado para entregar subsidios, por que se transformaba en una fuente de rentas posible de ser apropiada por los grupos con mayor poder, y no por los beneficiarios a los que tendrían que llegar los recursos de acuerdo a los objetivos establecidos en la Ley Orgánica de los diferentes bancos de desarrollo.³⁶

Para este período el sistema bancario de fomento en México se componía por las siguientes entidades: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras), Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y Financiera Nacional Azucarera (FINA). Teniendo como objetivos: (Ver cuadro 3).

³⁶Enrique V. Iglesias, “La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito”, *El Mercado de Valores*, año LIX, número especial, México, diciembre de 1999.

Cuadro 3	
FUNCIONES BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES BANCOS DE DESARROLLO	
Bancomext	Artículo 3.-El Banco Nacional de Comercio Exterior, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.
Banobras	Artículo 3.-El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos federales, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.
Nafin	Artículo 2.-Nacional Financiera, sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.
Banrural ¹	Artículo 3.-El Sistema Banrural, tendrá por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados.
BNCI	Artículo 3.-El banco Nacional de comercio Interior, como institución de banca de desarrollo, tenía por objetivo la promoción de la productividad y la eficiencia del comercio interior y del abasto. BNCI fue liquidado en 1998.
Fina	Artículo 4.-Financiera Nacional Azucarera, sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, estuvo dedicada al fomento de la industria azucarera, procurando la satisfacción de los sectores relacionados con dicho ramo. Fina fue liquidada en el año 2000.

¹ Banrural (después de 1998 conocido como sistema Banrural, y liquidado en 2002) estuvo conformado por: Banco Nacional de Crédito Rural, Banco de Crédito Rural del Centro, Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Banco de Crédito Rural del Centro Sur, Banco de Crédito Rural del Golfo, Banco de Crédito Rural del Istmo, Banco de Crédito Rural del Noreste, Banco de Crédito Rural del Noroeste, Banco de Crédito Rural del Norte, Banco de Crédito Rural de Occidente, Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, Banco de Crédito Rural Peninsular, todas ellas instituciones de banca de desarrollo, cada una con personalidad jurídica y patrimonio propios.
Fuente: elaboración propia con información de las Leyes Orgánicas de los diferentes bancos de desarrollo.

2.2 Etapa de transformación de la banca de desarrollo

En el capítulo anterior hablamos de la crisis de deuda con efectos inflacionarios y recesivos que vivió el país en los años ochenta, obligándolo a cambiar el modelo de desarrollo imperante y el papel que venía desempeñando el Estado en la economía, para lo cual se pusieron en práctica programas de ajuste con la finalidad de estabilizar la economía y facilitar su inserción en el ámbito mundial de una manera más dinámica.

Las reformas emprendidas en México surgen de la necesidad de adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el rápido avance del proceso de

globalización e internacionalización mundial. Se buscó -como ya lo hemos mencionado- la estabilidad macroeconómica sobre las bases de: una disciplina fiscal; liberalización del comercio y financiera con la operación de mecanismos de mercado; mayor participación privada y nuevos marcos reguladores, donde la responsabilidad de impulsar el crecimiento recayó sobre las exportaciones y la inversión privada limitándose la inversión pública aún en el campo de la infraestructura económica.

Es en este mismo decenio de los ochenta, cuando los bancos de desarrollo pasan por un proceso de transformación sumamente importante. Recordemos que hasta hace algunos años, los bancos de desarrollo tenían el propósito explícito de coadyuvar, mediante el financiamiento al desarrollo de sectores básicos de la economía, por mencionar algunos: la construcción de infraestructura, la industria de bienes de capital y la agricultura. También tenían el papel de agente financiero del gobierno, y de manera global, la capacidad de llevar adelante los objetivos de la política industrial y de desarrollo económico.

Sin embargo, su razón de existir, -en el marco de la nueva estrategia económica de mercado, cuyo objetivo era reducir la presencia estatal en la economía – fue cuestionada, no solo por la ideología que acompañaba a dicha estrategia sino también por la situación de las finanzas gubernamentales.³⁷

La inestabilidad financiera de los años ochenta (crisis económica, devaluaciones y recesión de la economía) tuvo un impacto negativo en los bancos de desarrollo, ya que estos habían obtenido préstamos del exterior y habían canalizado esos recursos en moneda nacional asumiendo los riesgos cambiarios provocando un caos financiero para estos bancos.³⁸ Por otro lado, el incremento inflacionario aumentó substancialmente los subsidios financieros, ya que algunos de los

³⁷Las finanzas gubernamentales estaban supeditadas a las obligaciones del servicio de la deuda pública externa y a los compromisos de reducción del déficit público con el FMI.

³⁸En 1982, la deuda externa pública a cargo de la banca de desarrollo ascendía a casi 16,000 millones de dólares, el 25% de la deuda total del sector. Véase Alicia Girón González, *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Cambio XXI, México, 1996, p. 52.

préstamos habían sido concedidos en tasas de interés fijas, bajo un ambiente más estable. Estas circunstancias adversas requirieron del apoyo gubernamental, lo cual agudizó el déficit fiscal.

Sumado a lo anterior, se dio el cierre del crédito privado internacional, afectando con mayor fuerza a los bancos de desarrollo, tanto por su nivel de deuda y el perfil de vencimientos como por su papel de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda externa que se vio de inmediato limitada.³⁹ Asimismo los bancos multilaterales de desarrollo también dejaron de favorecer a los bancos de desarrollo ya que su ideología había virado hacia una mayor confianza en las fuerzas del mercado.

En dicho entorno, los bancos de desarrollo se ven obligados a iniciar su transformación, buscando constituirse como instituciones financieras de desarrollo con mayor autonomía y fortaleza financiera.

2.3 Las reformas de la banca de desarrollo, 1988-1994

Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, como fueron: la internacionalización del capital, la liberalización de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios y el surgimiento de nuevos productos y servicios, así como la incorporación de tecnología muy avanzada, fueron las características mundiales que en materia financiera predominaron a fines de los ochenta obligando a México a transformar el marco jurídico institucional de la banca mexicana y con ello, lograr la modernización del sistema financiero para aceptar los retos que le ofrecía, e incluso lo arrastraba el entorno mundial.

Los cambios que experimento la banca de desarrollo durante este periodo, fueron particularmente intensos, transformaciones tanto en su estructura, operatividad y

³⁹Al desempeñar la banca de desarrollo el papel de agente financiero del gobierno federal, esto es: captar recursos del exterior, y a la vez como ejecutor de los mismos, repercutió en un elevado apalancamiento en este tipo de instrumentos.

funciones, son parte de la profunda reforma que se explica por tres razones importantes.

En primer lugar, por las deficiencias de su propio desempeño. En efecto, fue evidente que desde los años setenta se comenzaron a acumular errores en su operación que a la postre los colocaron en una situación financiera muy vulnerable, pues para mantener su operación requerían de crecientes subsidios fiscales.

En segundo lugar, los recursos destinados a las tareas del desarrollo eran cada vez más insuficientes para cumplir con los objetivos que formalmente le había fijado el Estado, adicionalmente, se comenzó a cuestionar la transparencia de los procesos seguidos para la selección de proyectos de inversión, ya que en muchas ocasiones el otorgamiento de créditos no estaba justificado desde ningún punto de vista, se cuestionó a la banca de desarrollo porque distribuía sus créditos a personas, empresas o proyectos que no eran viables ni socialmente justificables.⁴⁰

En tercer lugar, el proceso de reforma habría que colocarlo en el contexto de las políticas de ajuste y cambio estructural aplicadas desde 1983. La crisis fiscal del Estado y, en general, la crisis financiera y la inestabilidad macroeconómica obligaron a una importante reforma de estas instituciones. Esta reforma además ocurrió en el ámbito de otras, entre las que destacan: la reforma financiera, la privatización del sector público, la apertura externa, y la desregulación de los mercados.

La reforma al sistema financiero, tenía por objetivo según el discurso oficial, permitir mayor flexibilidad de operaciones en los mercados, promover la

⁴⁰En los años setenta y mediados de los ochenta, la banca de desarrollo tenía asignado un papel prioritario en el financiamiento al sector público, a las empresas paraestatales y a los grandes grupos privados, lo que en realidad suponía un mecanismo extrapresupuestario para financiar el gasto de inversión en un entorno de fuerte intervencionismo estatal en la actividad económica. En este mismo periodo la recuperación de cartera era baja y las instituciones de fomento operaban con costos altos.

asignación eficiente del ahorro hacia los distintos sectores de la economía y ampliar la disponibilidad de recursos.

Según el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), 1990-1994, a los bancos de desarrollo, se les doto de mayor autonomía de gestión y de mayor eficiencia, fusionándoles fideicomisos públicos de fomento económico cuyos fines correspondían a la banca de desarrollo.

La banca de desarrollo inicia en esta etapa de la liberalización financiera una profunda transformación, acorde con las áreas que abarca la reforma financiera emprendida.⁴¹

1. La desregulación de las tasas de interés y el retiro del mecanismo del encaje legal modificaron el mecanismo de fondeo de las instituciones de desarrollo.
2. La innovación financiera para incorporar nuevos instrumentos en la operación de todo el sector.
3. La privatización de la banca comercial, que replantea las condiciones de operación eficiente y los términos de la competencia, así como la decisión del gobierno de que la banca de desarrollo funcione únicamente como banca de segundo piso.
4. El financiamiento del déficit público mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en el mercado abierto de capitales, también concita a la banca de desarrollo a actuar en consecuencia.

Entre los objetivos que se pretendían con las reformas emprendidas a los bancos de desarrollo se encuentran: El incremento de su eficiencia; evitar traslapes en sus funciones; reducir riesgos en la asignación de apoyos crediticios; y procurar su autonomía financiera.

⁴¹Alicia Girón González, *op. cit.*, p. 54.

Las reformas instrumentadas en las instituciones bancarias de fomento durante el periodo 1988-1994 y que buscan cumplir con los objetivos mencionados son:

2.3.1 Fusiones

En materia de fusiones se tomaron medidas para que principalmente Nafin y Bancomext concentraran todas sus operaciones dirigidas al sector privado en sus operaciones de segundo piso, con este objetivo se fusionó al Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros (FOMEX) con Bancomext y a los Fondos de Apoyo Industrial con Nafin. En este último caso se incorporó al Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), que anteriormente administraba Banxico como un fideicomiso de descuento. Así las actividades de apoyo que realizaban los fondos de fomento como los recursos con los que contaban, pasaron a formar parte del programa financiero y de operación de los bancos de desarrollo respectivos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó que los fondos de fomento habían cumplido plenamente con su cometido histórico y que las nuevas circunstancias recomendaban que el fideicomiso no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional. Esta medida fue parte de las acciones que se adoptaron para reestructurar en su conjunto al sistema financiero de fomento.

Por otro lado, el Banco Nacional del Pequeño Comercio (Banpeco) presenció una gran modificación, en junio de 1992, buscó ampliar los objetivos y funciones, cambiando incluso su denominación para reflejar más su quehacer financiero, convirtiéndose en Banco Nacional de Comercio Interior (Bnci) con el propósito de ampliar los apoyos y promociones para el financiamiento a la infraestructura; la creación de redes de equipamiento; nuevos métodos de empaque y preservación de productos. Esto también, dado los retos que se derivarían del Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

2.3.2 Cambios en los criterios de elegibilidad en la asignación de créditos

Se consideró necesario que los créditos de la banca de fomento se orientaran de manera primordial al apoyo de las actividades del sector privado, coincidiendo esto también por que el sector público reduciría su importancia en el aparato productivo del país.

El propósito era definir con mayor precisión a los sujetos de crédito; hasta hace algunos años, las instituciones de banca de fomento concentraban la mayor parte del crédito otorgado al sector paraestatal, con la nueva reforma, se pretendía revisar los sectores que constituían el objeto de la banca de desarrollo, con el propósito de atender a los sujetos de crédito susceptibles de mejorar sus condiciones productivas. Esta labor permitiría, entre otras cosas, que el crédito se enfocara hacia aquellos acreditados que demostraran posibilidades reales de crecimiento y consolidación, tales como micro, pequeña y mediana industria,⁴² comerciantes y agricultores, o hacia proyectos prioritarios que contribuyen al desarrollo del país, en áreas como infraestructura o sectores de exportación, buscando evitar la descapitalización de los bancos.⁴³

2.3.3 Cambios en la operatividad de la asignación de créditos

Se buscó que la banca de desarrollo pasara a constituirse en banca de segundo piso, buscando atacar el problema de la información crediticia asimétrica.⁴⁴

⁴²Sin embargo, en febrero de 1993, el entonces candidato a la presidencia de la Concamin, Fernando Cortina Legarreta declaró en el diario *El Economista*, que “la reconversión de la industria no avanza porque la oferta de dinero por parte de Nafin y Bancomext no llega a las empresas. A pesar de los esfuerzos por sensibilizar a la banca, (agregó) ésta continúa exigiendo papeles y trámites que los micro y pequeños empresarios no pueden cumplir. El dinero además de caro tiene restricciones, garantías e información difícil de proporcionar por la falta de un respaldo administrativo para hacerlo, como el caso de estados financieros de cinco años atrás. Mientras las grandes industrias cuentan con créditos externos e internos seguros y el apoyo de sus exportaciones, las micro, pequeñas y medianas se enfrentan a una tramitología bárbara”, dijo, véase, *El Economista*, México, 16 de febrero de 1993.

⁴³En materia de descapitalización, el caso más palpable fue y ha sido el del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) que para 1989 creció al 27%, debido entre otros factores a que aumentaron fuertemente los productores con carteras vencidas, llegando a incautar propiedades de los productores que no contaban con recursos para pagar y que se había establecido por parte de los agricultores como garantías a parte de los activos con los que contaban. *El Economista*, México, 21 de octubre de 1989.

⁴⁴Los problemas de información asimétrica surgen cuando los agentes involucrados, depositantes, instituciones financieras y prestatarios, tienen insuficiente información en cuanto a la probabilidad de cumplir con la promesa de pago (una parte

Esta propuesta de cambio obedecía a que en un régimen de banca de primer piso el flujo de información que se genera entre la banca de desarrollo y el deudor -a raíz de las transacciones en que se ven envueltos- no es compartido con la banca privada. Ante ello, no existe mecanismo alguno que permita a la banca privada conocer la rentabilidad de prestarles a los clientes de la banca pública y por ende esta institución pública no coadyuva a eliminar las barreras de entrada que sus clientes enfrentan para acceder a los servicios de la banca privada. Se proponía que la banca pública de segundo piso podía constituirse en un vehículo a través del cual la banca de desarrollo pública podía subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada. De esta manera, se irían generando vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de información asimétrica que dan lugar a las posibles barreras de entrada en la asignación del crédito de la banca privada.⁴⁵

Al operar los bancos de desarrollo preferentemente como bancos de segundo piso, se pretendía mejorar el proceso de colocación de recursos, encomendando a las instituciones comerciales la intermediación en la colocación directa de sus recursos mediante mecanismos de redescuento. Se reconocían algunas ventajas a favor de esta medida entre las que destacan:

- Establecimiento del compromiso de intermediarios financieros privados de realizar operaciones prioritarias en las que no existen incentivos de participación.
- Formación y fortalecimiento de otros intermediarios financieros no bancarios como las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, las arrendadoras y empresas de factoraje. En este sentido la banca de desarrollo no entraría a competir con los intermediarios financieros, sino que les daría

tiene más información que otra). Conceptos como información asimétrica, costos de transacción, selección adversa, riesgo moral, entre otros, se pueden revisar en José Ayala Espino, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

⁴⁵Pablo Cotler, *Retos y dilemas de la banca de desarrollo en México: el caso de Nacional Financiera*, Universidad Iberoamericana, Departamento de Economía, septiembre 2001, p. 4.

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.

- Abatimiento de los costos relacionados con la operación de primer piso de los bancos de desarrollo.

De esta forma la banca de desarrollo realizaría operaciones de primer piso para conceder créditos a empresas solamente cuando se trate de grandes proyectos y nuevos programas. Es decir, para financiar proyectos de gran magnitud y largos periodos de maduración que no sean atendidos por la banca comercial.

2.3.4 Autosuficiencia

La búsqueda de autosuficiencia derivó de la necesidad de ajustarse a las limitaciones impuestas por la política de saneamiento de las finanzas públicas, que se tradujo en una importante reducción real de los recursos fiscales disponibles para la operación de las instituciones de la banca de desarrollo. Este proceso se inició en los años ochenta, de manera que si en 1983 los apoyos fiscales significaron 6% del total de los recursos de estas instituciones, en 1987 únicamente representaron el 1.8%, teniendo contemplada su eliminación total.

Se procuraba lograr mayor eficiencia en la recuperación de los créditos, para contribuir así al mejoramiento de la operación y capitalización de los bancos. Para ello, la aplicación de los criterios de rentabilidad social continuó, pero con criterios más estrictos al momento de evaluar la viabilidad económica de los proyectos.

2.3.5 Nuevas tasas de interés

Otra reforma que presencié la banca de desarrollo fue la modificación en sus tasas de interés a las que prestó, anteriormente la banca de desarrollo manejó tasas preferenciales que se establecían como un porcentaje del costo promedio de los

recursos financieros. Con las nuevas reformas, las tasas de interés cambian a tasas de operación a costo de mercado, es decir, tasas activas que deberán cubrir al menos el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados, a fin de mantener o incrementar el patrimonio de cada institución, para que paulatinamente aumentaran la derrama crediticia y se eliminaran las transferencias fiscales.

Aunado a la revisión del esquema de tasas de interés preferenciales, se revisaron las condiciones inherentes al otorgamiento del crédito, tales como plazos de vencimiento, periodos de gracia y periodicidad en los cobros de interés⁴⁶ con estas medidas se reduciría el uso de subsidios generalizados, medida que se ha planteado como uno de los ejes centrales para mejorar la salud financiera y la eficiencia operativa de los bancos de desarrollo.

Se creía que con la liberación de tasas y plazos serían los usuarios finales de los servicios bancarios los más beneficiados ya que se les ofrecería tasas determinadas por el mercado y, en caso de quienes solicitaran crédito un margen de intermediación menor. Esto por otra parte tendría implicaciones en la rentabilidad de los bancos, ante ello, los administradores buscarían hacer un gran esfuerzo para abatir costos operativos y adecuar la estructura organizativa de los bancos, en tanto que las autoridades otorgarían a estos más libertad para decidir su manejo interno.⁴⁷

2.3.6 Nuevos mecanismos para evaluar el desempeño

Con la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, las entidades de banca de desarrollo conservan su naturaleza de sociedades nacionales de crédito como parte integrante de la Administración Pública Federal, pero con mayores facultades de decisión en sus órganos de gobierno y direcciones generales. Por otra parte, se fortalecieron las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria en

⁴⁶Para 1993 en lugar de aplicar a todos los acreditados la misma tasa de interés general, se decidió brindar los subsidios en forma selectiva trasladando a los acreditados tasas “bajas” obtenidas en el exterior en divisas para fines específicos.

⁴⁷*El Economista*, México, 23 de junio de 1989.

materia de supervisión contable y operativa al otorgarle mayores facultades para sancionar conductas ilícitas en que podrían incurrir tanto funcionarios bancarios como acreditados, y se mejoraron los sistemas de vigilancia de las instituciones mediante indicadores de gestión sobre su eficiencia y su productividad.⁴⁸

Se modificaron las leyes orgánicas de las instituciones para precisar sus objetivos y sus atribuciones y estimular el desarrollo de los sectores y las actividades que les corresponde atender. Se buscó hacer congruentes los diferentes programas de las entidades de fomento con la programación financiera global y la sectorial de mediano plazo, de acuerdo con la jerarquización de prioridades de la estrategia de desarrollo.⁴⁹

A partir de 1993, las autoridades pusieron en práctica nuevos mecanismos de regulación prudencial. Publicándose en mayo de ese año las *Reglas para la Calificación de la Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. Estas nuevas disposiciones obligaban a la banca de desarrollo a calificar su cartera de acuerdo al riesgo y a constituir reservas preventivas proporcionales al riesgo detectado, a fin de reducir la posibilidad de que los bancos de desarrollo enfrentaran quebrantos importantes de cartera.

En 1994, se publicaron las *Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. En estas reglas se define que los bancos de fomento deben contar con al menos un peso en capital neto por cada diez pesos en activos ponderados por su nivel de riesgo. Se define una clasificación de activos para ponderar a cada grupo de acuerdo a sus distintos grados de riesgo y se establecen los elementos que deben

⁴⁸En agosto de 1989, Guillermo Ortiz Martínez el entonces subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señaló en *El Economista*, que la supervisión del sistema de fomento se llevaría a cabo por medio de la evaluación de su gestión bancaria, se promovería la utilización de indicadores de gestión sobre la eficiencia operativa, liquidez, solvencia y posición financiera, buscando que el sistema operativo de las instituciones de fomento fueran autofinanciables esto haría necesario una mejor administración y una clara distinción entre el subsidio y el crédito, ya que la recuperación de los créditos es indispensable para hacer posible el otorgamiento de nuevos financiamientos.

⁴⁹Nacional Financiera, *Nueva Cultura Financiera*, FCE, México, 1993, p. 36.

considerarse para computar el capital neto. Cabe destacar que a los bancos de fomento se les exige un nivel de capitalización de 10% y a los comerciales de 8% al reconocer que en la banca de desarrollo se presenta una pérdida potencial mayor que en la comercial. De esta forma las autoridades querían enviar la señal a los mercados financieros de la existencia de un compromiso con el proceso de saneamiento y reconversión de las instituciones de fomento.

Con este nuevo sistema de calificación de cartera y capitalización de la banca de fomento, se impuso por primera vez contrapesos generales a la toma de riesgo por los intermediarios públicos.

2.3.7 Las nuevas funciones

Como parte de sus reformas, la banca de desarrollo presencio un cambio en su actuación convirtiéndose en una banca de inversión (inversionista en los mercados bursátil y cambiario, promotora de la inversión extranjera y de analizar estrategias con inversionistas extranjeros). Las nuevas tareas de la banca de desarrollo comprendían:

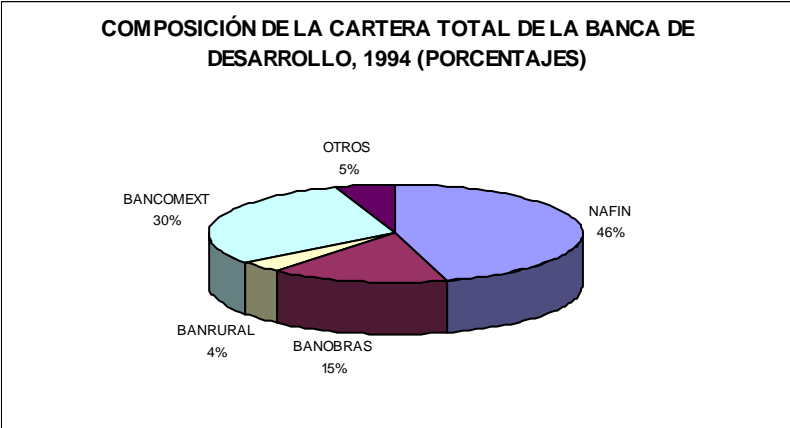
- Incrementar la eficiencia: mediante el financiamiento de proyectos rentables, reducción de subsidios, aumento de recursos propios y mejoramiento de la calidad de la cartera.
- Disminución de costos de operación: reducción de personal, fusiones y nuevas modalidades de fondeo.

2.4 Evolución de las instituciones de la banca de desarrollo, 1990-1995

En el apartado anterior se analizaron las tendencias generales de la banca de desarrollo, sin embargo, para tener una dimensión clara de las transformaciones microeconómicas que la banca de desarrollo practicó en los diversos sectores de la economía es necesario conocer las particularidades de cada institución.

En el entorno de las medidas emprendidas, con el fin de promover el ahorro interno y la inversión productiva, cada entidad de fomento realizó cambios en sus condiciones financieras y operativas.

La descripción se realiza con Nafin, Bancomext, Banobras y Banrural que en 1994 representaron el 95% de la cartera total de la banca de desarrollo de 274 mil 187 millones de pesos.



Fuente: Banco de México.

2.4.1 Nacional Financiera (Nafin)

Nacional Financiera, al igual que otras instituciones de la banca de desarrollo, presentó diversas transformaciones, para cumplir con su cometido de promover el desarrollo del sector industrial mediante el fomento y la gestión de proyectos que atiendan las necesidades de éste, el otorgamiento de apoyo al desarrollo tecnológico, capacitación, asistencia técnica e incremento de la productividad, sobre todo en la pequeña y mediana empresa. Complementariamente se realizaron esfuerzos de concertación entre los diversos estratos empresariales para lograr una mejor articulación de las cadenas de oferta y demanda productivas, impulsando la formación de uniones de crédito o uniones de compra.

Dentro de las reformas a esta institución, se encontraba el impulsar sus operaciones bajo un concepto de banca de fomento empresarial y promover intensamente la inversión extranjera, fortaleciendo los mercados de dinero y de capitales así como avanzar en la aportación accionaria temporal de las empresas con el objetivo de apoyarlas con capital de riesgo.

De esta manera, tuvo importante participación en el regreso de las instituciones mexicanas al mercado internacional de capitales. En 1990 se colocaron dos emisiones públicas de bonos a plazos de cinco años, una en el mercado alemán y otra en el euromercado. Más tarde logró incursionar en los mercados internacionales con los bonos Matador, Samurai y Yankee.

Para cumplir con el objetivo de diversificar las fuentes de fondeo y contar con recursos más competitivos, se emprendió un proceso de recomposición de la estructura de captación interna, hasta 1990 el principal instrumento de captación institucional eran las aceptaciones bancarias y para 1994 ya existían otros instrumentos como valores bursátiles y bonos bancarios entre ellos: credibures, bondis, nafides.

Para 1994 Nafin como institución de segundo piso canalizaba casi 72% de los recursos por medio de la red de intermediarios financieros (65% por medio de bancos, 35% por intermediarios financieros no bancarios).⁵⁰

Mediante los diversos programas de fomento y gracias a la participación de la red de intermediación financiera, para mayo de 1994 se benefició a más de 366,000 empresas de las cuales 98% corresponden a los estratos de las empresas micro y pequeñas.

⁵⁰Martín Werner, "La banca de desarrollo, 1988-19994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, Vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994, p. 1057.

2.4.2 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

Así como sucedió con Nafin, el Bancomext experimentó un proceso de reestructuración, que pretendió dotar a la institución de una mayor eficiencia para el desempeño de sus funciones para apoyar al sector privado principalmente a las empresas relacionadas con el sector exportador. Mientras que en 1988 el 62.1% del otorgamiento del crédito nuevo iba al sector privado en 1992, la proporción llegó a 86.8% que comparado con el que experimentó Nafin no fue tan espectacular. La actividad crediticia mostró una tendencia a diversificar los montos de financiamiento por sector. Sin perder su importancia el sector manufacturero y servicios se destinaron más recursos a otros sectores como turismo y pesca.

Bancomext adoptó una estrategia de diversificación en sus fuentes de recursos, acudiendo a mecanismos de fondeo no tradicional, destacando la emisión de eurobonos y la negociación de líneas de crédito con instituciones financieras internacionales,⁵¹ lo que le permitiría satisfacer con oportunidad la demanda de crédito, optimizar los costos de captación y además ampliar los plazos de financiamiento.

En el marco de la apertura comercial, tenía como objetivo orientar su atención a nuevos exportadores, básicamente de la pequeña y mediana empresa para apoyar su competitividad internacional. Sus programas estaban dirigidos a brindar un apoyo integral al comercio exterior acorde a las necesidades específicas de las empresas como son: capital de trabajo, equipamiento, importaciones de materias primas y necesidades de fortalecimiento financiero, siendo los apoyos financieros a corto, mediano y largo plazo.

⁵¹En 1992 Bancomext colocó valores en el extranjero con un saldo de 957 millones de pesos representando el 3% de la captación institucional, para 1994 el saldo fue de 25 475 millones de pesos representando casi el 28% de dicha captación.

2.4.3 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)

Su principal objetivo es atender a la población urbana con mayores rezagos en materia de equipamiento urbano y vivienda, sin embargo sus operaciones se reestructuraron a fin de permitir la creación de instrumentos de captación de largo plazo y la modificación en sus políticas de tasas de interés acorde al tipo de acreditado con el objetivo de reducir los subsidios tradicionales.

De acuerdo con sus objetivos de optimizar sus funciones de promoción y financiamiento de actividades prioritarias en escala estatal y municipal, en el periodo referido, Banobras incrementó más de 150% el valor real de sus créditos.⁵²

De 1988 a 1994 esta institución canalizó recursos por 21 677 millones de pesos, siendo el más alto porcentaje para comunicaciones y transportes con 34% seguido de agua potable y vivienda con 20% y 18% respectivamente. Durante el mismo periodo la captación bancaria en apoyo al programa crediticio ascendió, destacando la emisión de bonos de desarrollo, que sustituyó deuda de corto plazo por largo plazo con un beneficio directo en el costo de los recursos.

2.4.4 Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)

Al inicio del periodo de estudio Banrural era una de las instituciones de banca de desarrollo que presentaba mayores problemas financieros, recordemos que el sector agropecuario en general presentaba un gran rezago, pero además por las prácticas de crédito al campo, pues las operaciones de primer piso del banco resultan costosas principalmente en zonas donde no existe infraestructura bancaria; el uso de la condonación del crédito, además de que en general los precios de los productos agropecuarios dependen de las cotizaciones internacionales.

⁵²Martín Werner, *op. cit.*, p. 1060.

Al término del decenio de los ochenta se definió que para financiar al sector agropecuario intervendría principalmente en la producción primaria Banrural, de esta forma el banco apoyaría a productores que contaran con proyectos más riesgosos, pero con potencial productivo de largo plazo, además también intervendría Fira (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura)⁵³ para apoyar a los productores que operaran en la agricultura comercial con un alto potencial productivo.

La evolución del banco en el periodo estuvo ligada a las reformas al sistema financiero, a las modificaciones al marco jurídico del sector agropecuario y por otro lado a la apertura comercial. Se tomaron algunas medidas buscando sanear la situación financiera del banco, dentro de estas estaba la depuración de la cartera crediticia, por lo que se refiere a los créditos irrecuperables estos fueron absorbidos por el Programa Nacional de Solidaridad y parte de la cartera vencida se pasó al Fideicomiso de Rehabilitación de Carteras Vencidas (Fircaven) y al Fideicomiso Liquidador (Fideliq); además también se buscó modificar la estructura organizacional del banco.

Su objetivo continuo siendo el mismo: coadyuvar al desarrollo de las unidades productivas del sector rural, el destino de sus créditos apoya la capitalización y modernización tecnológica de dichas unidades, sin embargo, el otorgamiento de subsidios buscaron dirigirse de forma selectiva sustentados en compromisos de productividad reinversión y temporalidad, situación que busco disminuir su dependencia respecto de los fondos federales y su nivel de endeudamiento.

Entre los programas de apoyo crediticio del Banrural destacaron el de compra de insumos y bienes de capital, de comercialización de productos agropecuarios y de financiamiento y reembolso de la asistencia técnica, en la comercialización sobresalieron los programas para café, trigo, sorgo, frijol y soya.

⁵³Con el fin de apoyar al sector agropecuario se constituyeron en el Banco de México varios fideicomisos financieros que en conjunto instituyen los FIRA: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo), Fondo Especial para Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (Fega), Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (Fopesca).

Entre 1992 y 1993 se establecieron en el Banrural 25 fondos de garantía, uno con cobertura nacional y los otros con cobertura regional.

La modernización del sistema financiero buscaba promover la reforma y con esto el fortalecimiento de las instituciones de fomento. De 1988 a 1994 dichas instituciones vivieron una serie de transformaciones que en general buscaban disminuir sus riesgos crediticios e incrementar su eficiencia y sus niveles de recuperación de cartera, así como incrementar los recursos canalizados gracias a nuevos instrumentos de captación como son los bonos bancarios y los valores bursátiles⁵⁴, con el objetivo de aumentar el financiamiento al sector privado en un entorno de finanzas públicas sanas.

Sin embargo, pese a todo el proceso de transformación, la banca de desarrollo no logro su objetivo deseado, ya que el sector privado, y principalmente el sector productivo se vio fuertemente desprotegido por estas instituciones, como lo veremos en el siguiente capítulo.

⁵⁴Mientras que en 1992 los valores bursátiles representaron el 3% de las fuentes de fondeo de la banca de desarrollo, para 1994 estos mismos instrumentos representaron el 13.5%, siendo Nafin y Bancomext las de mayor participación en esta captación.

CAPÍTULO III. CRISIS FINANCIERA, 1994-1995

3.1 La economía mexicana, 1989-1993

Como se explicó en el capítulo uno, durante la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, se aplicó un programa de estabilización con una amplia reforma económica; se pensaba que la consolidación del modelo neoliberal permitiría alcanzar el control de la inflación y se crearían las condiciones para la recuperación gradual y sostenida de la economía.

Durante los primeros tres años de su administración, los resultados fueron positivos, logrando una recuperación de la economía, superando pero sólo temporalmente, el estancamiento económico que prevaleció durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Con la aplicación del programa de estabilización, basado en los Pactos Económicos, (teniendo como objetivo abatir la inflación, y hacer crecer la economía sobre bases sanas), se logró pasar de una inflación del 159% en 1987 a otra del 8% en 1993.⁵⁸

Los factores principales que determinaron el control de la inflación fueron: continuación de una política monetaria y fiscal restrictiva,⁵⁹ control ejercido sobre el tipo de cambio (estabilización del tipo de cambio a través de minideslizamientos) y la fijación de aumentos salariales en función de la inflación esperada y no de la inflación pasada.

La renegociación de la deuda externa en 1989, también reforzó el programa antiinflacionario, al modificar favorablemente las expectativas de los agentes económicos, lo que se tradujo a tasas de interés nominales a la baja, repatriación

⁵⁸Arturo Guillen Romo, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁹En cuanto a la política fiscal, se redujo el gasto corriente y de inversión; se mejoraron los sistemas de recaudación fiscal ampliando el número de contribuyentes y combatiendo la evasión y se realinearon los precios y tarifas del sector público acercándolos a sus referente internacionales.

de capitales fugados, ingresos crecientes de capital extranjero, repunte de la inversión privada, entre otras cosas.

La recuperación se sustentó en una fuerte aceleración de la inversión privada y extranjera, mientras que la inversión pública significó menos del 25% de la formación bruta de capital como resultado de la continuación de la política fiscal restrictiva (Ver cuadro 4).

Cuadro 4						
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, 1990-1995						
(millones de pesos a precios de 1994)						
Año	Total	%	Privada	%	Pública	%
1990	219,749	100	167,212	76	52,537	24
1991	242,029	100	189,344	78	52,685	22
1992	258,918	100	208,909	81	50,008	19
1993	249,416	100	198,862	80	50,555	20
1994	274,861	100	221,512	81	53,349	19
1995	219,784	100	174,623	79	45,161	21

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.
Fuente: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1995.

Así mismo, la recuperación económica en el gobierno de Salinas, estuvo acompañada por una fuerte expansión del crédito. La rápida reducción del déficit presupuestal del sector público, permitió que los bancos tanto comerciales como de fomento, dejaran de ser los acreedores principales del gobierno. Al eliminarse el encaje legal y liberalizarse el sistema financiero, los bancos reorientaron su actividad crediticia hacia el sector privado.

Los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero crecieron en forma explosiva, alentados por la baja en las tasas de interés, derivada a su vez, de la reducción de la inflación y de la renegociación de la deuda externa del sector público (Ver cuadro 5).

Cuadro 5 CREDITOS DE LA BANCA COMERCIAL AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)		
Año	Crédito al sector privado no financiero ¹	Tasa de crecimiento %
1990	250398	
1991	314797	26
1992	397140	26
1993	442432	11
1994	547502	24
1995	503279	-8

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹ No contempla el crédito otorgado al sector gobierno ni al sector financiero.

Fuente: Informes de Gobierno 1994 y 1998.

La recuperación económica salinista fue poco duradera, ya que en 1991 el repunte comenzó a perder fuerza, y a finales de 1992, la desaceleración de la economía era evidente; influyendo diversos factores, tanto nacionales como internacionales. La profunda recesión internacional de comienzos de los años noventa en Estados Unidos; el rápido aumento del déficit de la balanza comercial y en cuenta corriente⁶⁰ dada la marcada tendencia a la sobrevaluación del peso provocada por el aumento del capital externo de cartera.

El deterioro del sector externo y la incertidumbre provocada por las negociaciones del TLCAN, orillaron desde finales de 1992, a la aplicación de una política monetaria restrictiva, basada en la fijación de tasas de interés altas, dicha política estaba orientada a mantener los flujos de capital del exterior y a alcanzar la meta de una inflación menor, y así fue, los flujos de capital provenientes del exterior se acrecentaron por los rendimientos atractivos de los valores mexicanos, coincidiendo con la baja pronunciada de las tasas de interés en Estados Unidos.

⁶⁰La ampliación del déficit comercial no fue motivada por una caída de las exportaciones, las cuales crecieron a tasas satisfactorias, si no por un incremento de las importaciones, que se agravó por la apertura externa indiscriminada y por la sobrevaluación del peso.

3.2 La crisis de 1994-1995

A principios de 1994, la combinación de acontecimientos políticos adversos, la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y la preocupación de los inversionistas acerca de la viabilidad del régimen del tipo de cambio y del déficit en cuenta corriente en México, empezaron a crear presiones en los mercados cambiario y financiero. Para frenar estas presiones las autoridades elevaron las tasas de interés, colocaron un mayor número de tesobonos⁶¹ (continuación de política monetaria restrictiva), ejercieron mayor flexibilidad cambiaria e hicieron uso de las reservas internacionales. Sin embargo, estas acciones tranquilizaron al mercado financiero solamente hasta principios de noviembre de 1994, ya que a mediados de mes, nuevas presiones en el mercado y eventos políticos (levantamiento zapatista en Chiapas, asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu), propiciaron el agotamiento de las reservas internacionales (Ver cuadro 6).

Cuadro 6		
RESERVAS INTERNACIONALES, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)		
Año	Reservas	Tasa de crecimiento %
1990	49817	
1991	73665	48
1992	67860	-8
1993	81518	20
1994	32739	-60
1995	89112	172

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.
Fuente: NAFIN, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1998.

⁶¹Bonos de la Tesorería de la Federación. Títulos de crédito negociables denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional, a la orden del Banco de México y a cargo del Gobierno Federal. Estos títulos podían o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para colocarlos a descuento o bajo par. Los montos, rendimientos, plazos, condiciones de colocación y de amortización, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, eran determinadas por la SHCP, oyendo previamente la opinión del Banco de México. El decreto mediante el cual la SHCP fue autorizada a emitir Tesobonos apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1989.

En diciembre de 1994 sobrevino el desastre, al decretarse, primero, la ampliación de la banda de flotación del peso respecto al dólar, y a las 24 horas siguientes su libre flotación⁶² (Ver cuadro 7).

Cuadro 7 TIPO DE CAMBIO Cotizaciones promedio del mes (peso respecto al dólar)	
1994	
Mes	Tipo de cambio
Junio	3.36
Julio	3.40
Agosto	3.38
Septiembre	3.40
Octubre	3.42
Noviembre	3.44
Diciembre	3.93
1995	
Mes	Tipo de cambio
Enero	5.70
Febrero	5.84
Marzo	6.82
Abril	5.79
Mayo	6.18
Junio	6.31
Julio	6.09
Agosto	6.31
Septiembre	6.42
Octubre	7.17
Noviembre	7.65
Diciembre	7.64

Fuente: BANXICO, *Indicadores Económicos del Banco de México*, 1994.

Los flujos de capitales del exterior se interrumpieron abruptamente y la fuga de capitales se desató como consecuencia de la desvalorización de los activos financieros (Ver cuadro 8).

⁶²Desde este momento los inversionistas extranjeros en el mercado mexicano empezaron a vender sus tenencias de instrumentos financieros denominados en pesos, así como las de tesobonos. Además, en el contexto de este intenso ataque especulativo contra el peso, surgieron preocupaciones acerca de la capacidad de México para amortizar obligaciones de corto plazo con el extranjero que estaban por vencer.

Cuadro 8						
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-1995						
(millones de pesos a precios de 1994)						
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Inversión extranjera total	7698	20003	22211	35627	16166	43
Directa	4380	6510	6300	4694	7980	7239
De cartera	3318	13493	15911	30933	8186	-7196
Mercado accionario	3318	8656	12580	11462	4088	519
Mercado de dinero		4837	10296	7922	-2225	-10267

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

Fuente: BANXICO, *Indicadores Económicos del Banco de México*, 1993, 1995 y 1997.

Al devaluarse el peso en más del 100% respecto al dólar en el lapso de unos cuantos meses, se manifestó con fuerza el sobreendeudamiento interno y externo gestado durante la recuperación salinista.

Para Arturo Guillen Romo, la problemática de la crisis de 1994-1995 se encuentra en la reforma neoliberal de la economía. Ésta afectó negativamente a la mayor parte de la planta productiva del país y de la sociedad mexicana. La apertura comercial y financiera provocó un crecimiento incontrolable del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, haciendo a la economía mexicana altamente vulnerable de los flujos de capital provenientes del exterior. Por otra parte, la política monetaria y fiscal restrictivas aplicadas desde 1992 para moderar el desequilibrio externo y mantener los flujos externos de capital, frenaron el crecimiento de la economía y gestaron los problemas de cartera vencida.⁶³

3.2.1 Las causas de la crisis de 1994-1995

Según Rene Villareal la tesis fundamental para explicar la crisis económico-financiera de 1994 en México establece que ésta tiene dos causas:⁶⁴

1.Causa macroeconómica-coyuntural es la inconsistencia del modelo macroeconómico entre objetivos e instrumentos. La crisis de 1994 se explica como

⁶³Arturo Guillen Romo, *op. cit.*, p. 149.

⁶⁴René Villareal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, un enfoque macroindustrial y financiero, (1929-2000)*, FCE, México, 2000, p. 609-614.

consecuencia de las inconsistencias del modelo macroeconómico de estabilización aplicado durante el periodo 1988-1994, que utilizó el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, provocando su sobrevaluación y conduciendo a un creciente y continuo déficit externo en la balanza de cuenta corriente (7.4, 6.5 y 7.7% del PIB en 1992, 1993 y 1994, respectivamente) financiado con capital externo, volátil de corto plazo y deuda interna líquida nominada en dólares (Tesobonos) este mecanismo finalmente fue insostenible, pues al revertirse el flujo de capitales y tener que liquidarse los Tesobonos, se presentó el colapso del modelo y la devaluación del peso.

El desequilibrio externo fue bidimensional: un déficit en la balanza de cuenta corriente de casi 30 000 millones de dólares, acompañado inicialmente de un superávit en la balanza de capitales de corto plazo (30 000 millones de dólares de tesobonos y casi 20 000 millones de dólares de deuda externa interbancaria). Al ampliarse la banda cambiaria en diciembre de 1994 (devaluación del peso de 15% pasó de 3.5 a 4.0 pesos por dólar) los poseedores de los títulos de deuda perdieron confianza en el peso y el supuesto superávit se convirtió en déficit en la balanza de capitales.

Paradójicamente, las causas de la crisis de 1994, consisten en no haber reconocido el éxito de la política de estabilización en 1992, puesto que para este año ya se había logrado ganar la batalla contra la inflación (12%), sin embargo, no se reconoció lo que ya también era evidente, la sobrevaluación del tipo de cambio (42%) y el déficit externo (7.4% del PIB) que sin duda, fue cada vez mayor en los años subsecuentes. Dado que el crecimiento fue casi nulo en 1993 (0.7%) y moderado en 1994 (3.5%), no hubo efecto ingreso⁶⁵ que redujera el desequilibrio externo; por lo tanto, el efecto sobrevaluación es lo que explica la ampliación del desequilibrio externo y su financiamiento externo con capital volátil y de corto plazo, los cuales finalmente resultaron insostenibles y desembocaron en la devaluación y crisis de 1994.

⁶⁵Se define como el efecto de un cambio del ingreso sobre el consumo. Véase Michael Parkin, *Macroeconomía*, Addison-Wesley Iberoamericana, E.U.A., 1995.

2. La causa industrial-estructural: El nuevo modelo de crecimiento con apertura a la competencia internacional, vía exportaciones, basado en un nuevo sistema de economía de mercado, generó un proceso de industrialización trunca, por que el programa económico de transición ha sido concebido de manera incompleta o parcial (no integral) y fue ineficaz para transitar del viejo modelo (sustitución de importaciones) al nuevo.

El programa económico de transición se ha basado solamente en dos de cinco pilares: el programa macroeconómico de ajuste y estabilización y el programa de reformas de cambio estructural que, siendo necesarios para promover la transición hacia el nuevo modelo de industrialización, no fueron suficientes, pues se requiere de los otros tres programas: el microeconómico de la base productiva; el de crecimiento económico sostenido y el de desarrollo participativo y sustentable.

El primer pilar, desde una visión integral, consiste en el programa macroeconómico de ajuste y estabilización. Para crecer de una manera sana y sostenida, se requiere de estabilidad macroeconómica, la cual se logra completamente al alcanzar el crecimiento con equilibrio externo (balanza de pagos) e interno (estabilidad de precios).

El segundo pilar es el programa de cambio estructural, que está representado por las políticas de las “tres d” (desproteger, desregular y desestatizar), tendientes a reorientar el sistema económico de una economía mixta estatista a una nueva economía de libre mercado.

Si bien es cierto que estos dos programas son partes necesarias del programa de transición para pasar al nuevo modelo de industrialización y crecimiento con apertura a la competencia internacional, no son suficientes, pues se pueden considerar programas parciales en la dirección correcta, pero presentando limitaciones que pudieran ser subsanadas si se les enmarca en un programa integral y de desarrollo de largo plazo.

El suponer que una macroeconomía estable con mercados libres y abiertos, guiados por la mano invisible del mecanismo de precios internacionales y nacionales, son condiciones suficientes para transitar al nuevo modelo, es insostenible, de ahí la necesidad de avanzar con los otros tres pilares:

El programa microeconómico de modernización de la base productiva, tiene como objetivo, a través de un enfoque de economía de la oferta, proveer de elasticidad y capacidad de respuesta al aparato productivo para responder a los cambios de la demanda y de los precios relativos; el programa de crecimiento sostenido, mediante el cual se enfrentarían los problemas de la formación de capital, las bajas tasas de ahorro y su canalización a la inversión productiva; y finalmente, el programa de desarrollo participativo y sustentable, encaminado a la creación de empleos y el combate a la pobreza.

El establecimiento de los cinco programas que conforman el programa integral de transición, no es simplemente para pasar al estado mínimo, sino para reformar el sistema económico.

3.3 Crisis bancaria

Se considera que existe una crisis bancaria cuando se presenta uno o varios de los siguientes elementos: i) se incrementa la participación de la cartera vencida dentro de la cartera total, a niveles que generan problemas de solvencia bancaria; ii) se dificulta la liquidación de créditos otorgados en una etapa anterior de auge económico; iii) se reduce el valor de los activos bancarios, lo que conduce a la insolvencia de bancos; iv) se propicia una venta forzada de los activos, al volverse incompatibles sus valores de mercado con los de los pasivos, y v) gran parte de los deudores dejan de ser sujetos viables para la obtención de nuevos créditos.⁶⁶

⁶⁶CEPAL, *Crisis bancaria: causas, costos, duración, efectos y opciones de política económica*, Serie, Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero, 2000, p. 9.

Las crisis bancarias en economías como la de México pueden tener serias repercusiones para los países desarrollados, debido a la globalización y a la creciente interrelación de los mercados financieros en el contexto internacional. En el periodo de 1990 a 1995, los países en desarrollo emitieron bonos por más de 133 000 millones de dólares en los mercados financieros internacionales, y los flujos de portafolio ascendieron a 128 000 millones de dólares. Lo anterior hace evidente la importancia de las economías emergentes en la globalización financiera internacional. Además dicha importancia no es estática, sino que muestra una clara tendencia a incrementarse en el futuro.⁶⁷

3.3.1 Causas de la crisis bancaria

Para la CEPAL,⁶⁸ las causas de la crisis bancaria pueden dividirse en macroeconómicas y microeconómicas; las causas macroeconómicas más sobresalientes que afectaron directamente al sistema bancario son: la volatilidad en las tasas internacionales de interés, y el efecto que presentan sobre los flujos de capital privado. Los movimientos en las tasas de interés de los países industrializados explican la entrada y salida de capitales a países en desarrollo, las entradas de capital que no se esterilizan totalmente, pueden provocar aumentos en los depósitos bancarios, incrementando de esta manera el riesgo de su cartera, sobre todo, si la nueva captación se destina al otorgamiento de créditos. Cuando se presenta una pérdida de confianza el retiro de depósitos es implacable máxime cuando los instrumentos de deuda del país en cuestión se concentran en el corto plazo. Lo anterior se relaciona con lo que sucedió en nuestro país, cuando a inicios de 1994 se vivió una elevación de las tasas de interés por parte de Estados Unidos.

Otra de las causas macroeconómicas más importantes, es la volatilidad en el tipo de cambio, y los problemas bancarios se presentan cuando las monedas y los plazos entre los activos y los pasivos bancarios no coinciden, o cuando la

⁶⁷*Ibíd.*, p. 10.

⁶⁸*Ibíd.*, p. 10-21.

variación en el tipo de cambio causa que los prestatarios (bancos) incurran en pérdidas.

Las causas macroeconómicas pueden afectar e incluso afectaron directamente a la banca comercial y de desarrollo sin embargo, las causas microeconómicas aunque podrían ser en algunos aspectos muy similares (debilidad en la regulación y supervisión bancarias; inadecuados sistemas de contabilidad; precipitación en los esquemas de liberalización financiera; cartera vencida y márgenes de intermediación financiera; participación estatal en la propiedad de los bancos y problemas de información asimétrica). En este trabajo nos enfocaremos a las debilidades que ha presenciado el sistema bancario de fomento, y estas son:

1. Debilidades en la regulación y supervisión, la regulación bancaria implica el establecimiento de una serie de normas orientadas al fortalecimiento bancario, mientras que la supervisión tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de las normas a través del continuo monitoreo de las operaciones bancarias. En conjunto, buscan mantener la estabilidad del sistema y asegurar la eficiencia y competitividad de los mercados financieros.

Sin embargo, 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 y sistemas de seguimiento (propiciando prácticas poco sanas en el otorgamiento de créditos). Así también se presenta en los mecanismos de auditoría interna, en los que la información no es oportuna o suficiente para un buen control.⁶⁹

⁶⁹Un ejemplo se refiere a la insuficiencia de controles presupuestarios. Los bancos de desarrollo no registran como parte del déficit público subvenciones. Es decir, la partida que el gobierno canaliza a la banca de segundo piso para que “afronte contingencias” generadas por el sector privado no es contabilizada desde 1993 como pérdida o déficit obligado dentro del balance financiero. Al reducirse la transferencia de subsidios indiscriminados a través del crédito y al transferirse los riesgos a la banca comercial, se consideró que ya no era necesario. Sin embargo esto complica su supervisión.

2. Las deficientes prácticas que se llevaron a cabo en materia de concesión de crédito, llevándolas a problemas como es el incremento de cartera vencida. Tales prácticas incluyeron:

- Otorgamiento de préstamos en un nivel excesivo en relación con su capital y su valor de depósitos. Lo anterior ocasionando que se encuentren descapitalizados y que su base para absorber pérdidas resulte insuficiente ante problemas de deterioro en su cartera crediticia (Ver cuadro 9).

Cuadro 9 OTORGAMIENTO DE PRESTAMOS, CAPITAL CONTABLE Y VALOR DE DEPÓSITOS, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)			
Año	Crédito total otorgado por la banca de desarrollo	Capital Contable	Depósitos (a la vista, ahorro y plazo)
1990	142029	19260	9909
1991	125487	14462	10558
1992	136199	16125	5301
1993	156285	16721	6178
1994	257181	16564	8909
1995	260132	13397	17253

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

Fuente: elaboración propia, CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

- Alta concentración de los préstamos. Debido a la función que esta llamada a desempeñar en atención a sectores prioritarios, sus actividades están concentradas en sectores específicos de prestatarios, de tal suerte, que una crisis en determinado sector representa un riesgo latente para la calidad de su cartera y por lo tanto de su solvencia. La concentración de riesgo es especialmente peligrosa cuando la concesión de apoyos se basa en una evaluación errónea de la calidad del prestatario.⁷⁰

⁷⁰La mala evaluación de la calidad del prestatario tiene que ver mucho con los problemas de información asimétrica; la asimetría de información entre los prestamistas y los prestatarios, con respecto al rendimiento de los proyectos, mismos

- Deficiente recuperación.⁷¹ Las tasas de recuperación de los préstamos han constituido un difundido problema. Éste se relaciona directamente con préstamos vinculados⁷² y prácticas fraudulentas,⁷³ sobre todo si los préstamos se efectúan 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 recuperación crediticia pueda estar propiciada por factores que alienten la falta de cumplimiento de los deudores (riesgo moral).

3. Ocultamiento de los problemas de los bancos, ante una regulación y supervisión poco efectivas y ausencia de medidas correctivas eficientes, las prácticas de contabilidad ficticia⁷⁴ sobre los resultados de los bancos de desarrollo implican que los problemas de rendición de cuentas se incrementen.

La reestructuración injustificada de préstamos constituye una práctica de contabilidad ficticia recurrente, consecuencia de deficientes mecanismos de control y vigilancia. Cuando un préstamo se torna dudoso e incobrable como

que dan lugar al pago futuro de los créditos, elevan los riesgos y costos de las transacciones financieras y origina complicaciones de selección y monitoreo que afectan al mercado crediticio por parte de la banca de desarrollo.

⁷¹El trato 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 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 tratos 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.

⁷²Los préstamos vinculados involucran el otorgamiento de recursos basados en intereses personales que mantienen los funcionarios de los bancos en ciertos proyectos o actividades.

⁷³En 1994 se presentó un fraude en Bancomext por un millón de dólares, este fue realizado por los propios funcionarios de la institución: el fraude fue cometido cuando exfuncionarios y empresarios desviaron fondos de un fideicomiso de apoyo a las exportaciones de pequeñas y medianas empresas causando un cuantioso daño patrimonial al banco de fomento. *El Economista*, 8 de febrero de 1994. Para 1998 se llevaron 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*, 11 de febrero de 1998.

⁷⁴Las prácticas de contabilidad ficticia, se presentan ya que los principios contables para clasificar activos bancarios con problemas no son lo suficientemente objetivos, debido a que los bancos pueden refinanciar créditos con problemas y así presentar la información como adecuada.

consecuencia de la falta de amortización del prestatario, el banco podría recurrir a la reestructuración del préstamo. 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 esté. En otras palabras, cuando estos préstamos se renuevan de modo permanente, 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.

3.4 Crisis de la banca de desarrollo

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 consecuencia, 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 los préstamos externos en moneda local resulta al banco mucho 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 el riesgo, y en última instancia, el costo de las devaluaciones. Al contraer estas instituciones 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.

En este sentido en un muy corto plazo, 1989-1993, las elevadas tasas de interés; la entrada de capital extranjero al mercado financiero; las expectativas que sembró el TLCAN y la política de desregulación financiera condujeron a una expansión del

crédito. Aunque esto se explica principalmente por el constante refinanciamiento y la capitalización de los intereses devengados y no por la expansión de la inversión productiva.

Sin embargo, y como vimos en los apartados anteriores, a pesar del crecimiento acelerado del crédito, nuestro país presenció desde 1992 un proceso de desaceleración de la economía que se combinó con fenómenos de sobreendeudamiento de las empresas, así como con altos niveles de cartera vencida de los bancos tanto comerciales como de desarrollo.

El crecimiento asombroso del crédito llevó a las empresas a una situación de sobreendeudamiento, presentando a comienzos de 1994 altos niveles de apalancamiento.

Debido al estancamiento de la economía y a los altos niveles de endeudamiento, las empresas pospusieron sus planes de inversión y buscaron reestructurar sus operaciones, mediante la reducción de costos, el recorte de sus plantillas de personal y la elevación de sus niveles de eficiencia, lo cual, evidentemente, repercutió en los niveles de demanda agregada y de producción de la economía en su conjunto.⁷⁵

Un factor importante que contribuyó al crecimiento del crédito global fue la aceleración del crédito de la banca de desarrollo, que aunque creció a tasas mucho menores que la banca comercial al igual que ésta también creció a tasas más elevadas al crecimiento del PIB real salvo en 1991 y 1993 (Ver cuadro 10).

⁷⁵Arturo Guillen Romo, *op. cit.*, p.133.

Cuadro 10 TASA DE CRECIMIENTO PIB NOMINAL, CRÉDITO BANCA DE DESARROLLO Y CRÉDITO DE LA BANCA COMERCIAL, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)						
Año	PIB	Tasa de crecimiento %	Crédito banca de desarrollo	Tasa de crecimiento %	Crédito banca comercial	Tasa de crecimiento %
1990	1158160		142029		272176	
1991	1182113	2	125487	-12	335694	23
1992	1211924	3	136199	9	412428	23
1993	1362345	12	142056	4	467838	13
1994	1420159	4	257181	81	617726	32
1995	1331271	-6	260132	1	571919	-7

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB 1994=100.
Fuente: elaboración propia con datos del *Cuarto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 1998.

Dicha expansión se debió en gran medida al apoyo gubernamental del que gozó la banca de desarrollo para la obtención de fondos en el mercado, ya que la colocación de bonos del sector público en los mercados internacionales por parte de Nafin y Bancomext fue de forma ascendente en el periodo 1990-1994; aunado a lo anterior los topes a las restricciones al crecimiento global de su crédito establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fueron levantados de manera progresiva permitiendo que el crecimiento del crédito de la banca de desarrollo se acelerara durante los años 1991-1994.

El crecimiento tan rápido del crédito de la banca comercial y la banca de desarrollo tuvo sin duda un efecto macroeconómico expansionista, que contribuyó al crecimiento del déficit de la cuenta corriente, además de que provocó un grave deterioro en la cartera de préstamos en todos los bancos.

Desde la perspectiva del sector financiero, el sobreendeudamiento asociado a la liberalización financiera se tradujo en un crecimiento acelerado de la cartera vencida sobre todo al cambiar las condiciones macroeconómicas a lo largo de 1994. El deterioro de la calidad de los activos afectó tanto a la banca comercial y de desarrollo como al resto de los intermediarios financieros. El índice de cartera vencida de la banca de desarrollo o índice de morosidad (cartera vencida vs

cartera total) cambio de .92% en 1991 a 1.82% en 1992 para cerrar en 4.87% en 1995.⁷⁶

3.5 Situación financiera de la banca de desarrollo, 1990-1995

3.5.1 Cartera de crédito

El crédito de la banca de desarrollo a pesar de su expansión durante el periodo 1990-1994, como proporción del total del crédito bancario fue disminuyendo, de representar el 34% en 1990 para 1992 sólo representó el 25%, aun cuando tuvo una pequeña recuperación en 1995, donde esta proporción fue del 31%. Sin embargo, como proporción del PIB aumentó, esto se debió, al boom crediticio que vivió la banca de desarrollo desde 1992 y hasta 1994, pero además, como lo vimos en el cuadro anterior, porque la tasa de crecimiento del PIB fue menor que la tasa de crecimiento del crédito de la banca de desarrollo (Ver cuadro 11).

Cuadro 11 PROPORCIÓN DEL CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO CON RESPECTO AL PIB NOMINAL Y AL CRÉDITO BANCARIO TOTAL, 1990-1995 millones de pesos a precios de 1994					
Año	PIB (1)	Total del crédito bancario (2)	Crédito banca de desarrollo (3)	% (3/1)	% (3/2)
1990	1158160	414205	142029	12	34
1991	1182113	461181	125487	11	27
1992	1211924	548626	136199	11	25
1993	1362345	556117	156285	11	28
1994	1420159	872252	257181	18	29
1995	1331271	836441	260132	20	31

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB, 1994=100.
Fuente: elaboración propia con datos del *Informe de Gobierno, anexo estadístico*, 1992 y 1995.

Haciendo una revisión del crédito de la banca de desarrollo por sector, podemos observar que la proporción más significativa aunque decreciente fue otorgada a

⁷⁶El índice de cartera vencida calculado por los bancos minimizó el problema, ya que solamente incluía como vencida a los créditos dejados de pagar íntegramente por los clientes durante tres meses seguidos.

instituciones del sector público incluidos los gobiernos estatales y municipales, ya que durante el período de 1990-1994 representó en promedio 50% del crédito total de la banca de desarrollo, seguido del sector servicios que en 1990 fue favorecido con el 19% y para 1994 este porcentaje pasó a 41%. Por otro lado, el sector industrial y principalmente el sector primario fueron los más rezagados (Ver cuadro 12).

Cuadro 12												
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO POR SECTOR, 1990-1995												
(millones de pesos a precios de 1994)												
Año	TOTAL	%	Primario ¹	%	Industrial ²	%	Servicios ³	%	Comercio	%	Gobierno	%
1990	142029	100	13508	10	6888	5	27021	19	1229	1	81959	58
1991	125487	100	8826	7	6104	5	30001	24	2664	2	71833	57
1992	136199	100	10075	7	7619	6	42616	31	3520	3	68594	50
1993	156285	100	11171	7	10298	7	60832	39	4067	3	65076	42
1994	257181	100	11592	5	14927	6	106699	41	4101	2	115321	45
1995	260132	100	11361	4	19566	8	83591	32	3205	1	140799	54

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹Incluye agropecuario, silvícola y pesquero

²Incluye electricidad, manufactura y construcción

³Incluye transportes, comunicaciones, servicios bancarios, turismo, créditos al consumo.

Fuente: elaboración propia con datos del *Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 1992 y 1995.

Como se aprecia, a pesar del redimensionamiento que experimentó la banca de desarrollo desde finales de la década de los ochenta, fue clara la tendencia de una menor presencia en el financiamiento de las actividades productivas.

En el periodo 1990-1994 la participación porcentual de cada institución que conforma la banca de desarrollo en la canalización de la cartera de crédito total fue la siguiente: en promedio Nafin participó con 45% siguiéndole Bancomext con 27%, Banobras con el 17%, y fueron Banrural, Fina y BNCI los de menor participación con el 6%, 3% y 2 % respectivamente (Ver cuadro 13).

Cuadro 13
CARTERA DE CRÉDITO TOTAL,¹ 1990-1995
(millones de pesos a precios de 1994)
(participación por banco)

AÑO	TOTAL (1)	NAFIN (2)	% (2/1)*100	BANCOMEXT (3)	% (3/1)*100	BANOBRAS (4)	% (4/1)*100	BANRURAL (5)	% (5/1)*100	FINA (6)	% (6/1)*100	BNCI (7)	% (7/1)*100
1990	141133	64955	46	40138	28	19947	14	11164	8	3021	2		
1991	127973	59943	47	34710	27	20336	16	6662	5	3545	3	2052	1.6
1992	147154	64812	44	38376	26	26547	18	8163	6	4712	3	3313	2.3
1993	172575	74984	43	45087	26	28964	17	11408	7	6220	4	4362	2.5
1994	274186	125147	46	81504	30	41982	15	11613	4	6702	2	5250	1.9
1995	273644	124575	46	70838	26	51252	19	12213	4	7757	3	4580	1.7

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

¹ La cartera de crédito total es la suma de cartera vigente total, cartera vencida y redescuento.

Fuente: elaboración propia con datos de *CNBV Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

En el periodo 1990-1994 la cartera de crédito total (cartera vigente, cartera vencida y redescuento), presento tasas de crecimiento ascendentes, sin embargo, la calidad de los créditos se mantuvo a la baja, esto debido a que la cartera vencida tuvo tasas de crecimiento mayores a las de la cartera de crédito total (Ver cuadro 14).

Cuadro 14
**TASA DE CRECIMIENTO CARTERA TOTAL Y CARTERA VENCIDA,
1990-1995**
(millones de pesos a precios de 1994)

Año	Cartera total	Tasa de crecimiento cartera total	Cartera vencida	Tasa de crecimiento cartera vencida
1990	141134		2743	
1991	127974	-9	1177	-57
1992	147155	15	2674	127
1993	172576	17	6186	131
1994	274187	59	7856	27
1995	273644	0	13322	70

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

Fuente: elaboración propia con datos de *CNBV Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

3.5.2 Cartera vencida

La cartera vencida de la banca de desarrollo en términos reales alcanzó 13 322 millones de pesos en 1995, mientras que en 1994 esta fue de 7 856 millones de

pesos, sin embargo, es desde 1992 cuando la cartera vencida de la banca de desarrollo comienza a incrementarse de forma considerable. Por otro lado, las provisiones preventivas para riesgos crediticios sumaron 9 745 millones de pesos tan solo en 1995.⁷⁷

La cartera vencida de la banca de desarrollo se incrementó de 0.2% como proporción del PIB en 1990 a 1% en 1995; si la comparamos con los activos totales esta proporción paso de 2% a 4% en los mismos años.

El índice de morosidad (cartera vencida/cartera de crédito) se incrementó, de 2% en 1990 llegó a representar casi el 5% en 1995.

Respecto al índice de solvencia (cartera vencida/capital contable) el comportamiento fue más alarmante, pues tan sólo en 1990 representó el 14% y para 1995 casi fue del 100 por ciento.

Cuadro 15									
COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA VENCIDA, 1990-1995									
(millones de pesos a precios de 1994)									
Año	PIB (1)	Activos totales (2)	Cartera total (3)	Capital contable (4)	Cartera vencida (5)	% (5/1)*100	% (5/2)*100	% (5/3)*100	% (5/4)*100
1990	1158160	166981	141134	19260	2743	0.2	2	2	14
1991	1182113	157691	127974	14462	1177	0.1	1	1	8
1992	1211924	169961	147155	16125	2674	0.2	2	2	17
1993	1362345	209032	172576	16721	6186	0.5	3	4	37
1994	1420159	336487	274187	16564	7856	0.6	2	3	47
1995	1331271	358116	273644	13397	13322	1.0	4	5	99

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB 1994=100.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

Durante todo el periodo de 1990 a 1994 Banrural ocupó el primer lugar con índices de cartera vencida del 71%, 25%, 57%, 52% y 39% respectivamente, salvo en

⁷⁷Cifra obtenida de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1996.

1995 donde fue Nafin quien presentó el mayor índice de morosidad con un 45%⁷⁸, siguiéndole, Banrural con 24%, Bancomext con 8%, BNCI con 23% Fina con 2% y Banobras con 2% (Ver cuadro 16).

Cuadro 16														
CARTERA VENCIDA TOTAL POR BANCO DE DESARROLLO, 1990-1995														
(millones de pesos a precios de 1994)														
Año	Total (1)	%	NAFIN (2)	% (2/1)*100	BANCOMEXT (3)	% (3/1)*100	BANOBRAS (4)	% (4/1)*100	BANRURAL (5)	% (5/1)*100	FINA (6)	% (6/1)*100	BNCI (7)	% (7/1)*100
1990	2743	100	274	10	389	14	23	1	1951	71	12	0		0
1991	1177	100	312	26	230	20	53	5	302	26	142	12	109	9
1992	2674	100	292	11	228	9	61	2	1534	57	333	12	174	6
1993	6186	100	790	13	636	10	157	3	3239	52	679	11	588	10
1994	7856	100	2295	29	846	11	204	3	3061	39	511	7	722	9
1995	13322	100	5944	45	1042	8	224	2	3149	24	297	2	3079	23

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

A pesar de los esfuerzos realizados durante el periodo de reforma sobre el asunto de la reestructuración del crédito, la cartera vencida se mantuvo como una carga para el sistema bancario de fomento.

3.5.3 Fuentes de fondeo

En el pasado, el fondeo o la captación de recursos de la banca de desarrollo provino del redescuento;⁷⁹ de ingresos obtenidos por el gobierno en forma fiscal (6% de los recursos totales en 1983 y 1.8% en 1987, ingresos eliminados con la reforma); y por recursos externos (a partir de 1973 los pasivos en moneda extranjera cobraron vital importancia).⁸⁰

⁷⁸Esto podría deberse a que el sector servicios fue quien presentó el mayor nivel de cartera vencida durante la crisis y fue Nafin principalmente quien financió a este sector.

⁷⁹El redescuento es una operación consistente en que el banco central, un banco de desarrollo o un fondo de fomento adquiere cartera de crédito de un banco de primer piso (banco comercial), que a su vez descontó de un cliente, suministrándole recursos líquidos a cambio, véase Solano Ramírez Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros*, Pearson Educación, México, 2001, p. 454.

⁸⁰Concha Ramírez Elizabeth Guadalupe. *La banca de desarrollo en los años noventa: El caso del Banco Nacional de Comercio Exterior*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía/UNAM, 2000, p. 70.

La disminución de los recursos fiscales como parte de la operación de la banca de desarrollo fue consecuencia de la nueva ideología donde el Estado estaba evolucionando hacia una actitud menos intervencionista, participando más como promotor y supervisor del entorno.

Como se mencionó los recursos externos desde la década de los setenta han jugado un papel primordial en el fondeo de estos bancos, sin embargo, durante la primera mitad del decenio de los noventa el financiamiento externo como proporción de los pasivos totales fue en descenso, de representar 67% en 1990 pasaron a 48% en 1995, esto, sin dejar de ser el principal componente en la captación de recursos de dicha banca, seguido de la captación tradicional y del financiamiento interno (Ver cuadro 17).

Cuadro 17 PRINCIPALES FUENTES DE FONDEO DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)								
Año	Pasivo total (1)	%	Financiamiento externo (2)	(2/1)*100 %	Financiamiento interno (3)	(3/1)*100 %	Captación institucional (4)	(4/1)*100 %
1990	147720	100	99614	67	14819	10	16201	11
1991	143356	100	92120	64	13073	9	19249	13
1992	153835	100	87502	57	13668	9	28604	19
1993	192310	100	82863	43	12138	6	52284	27
1994	319923	100	148196	46	18612	6	89988	28
1995	344719	100	165087	48	15963	5	102366	30

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

1Comprende operaciones con organismos financieros internacionales, que durante este periodo fueron principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

2Comprende depósitos a la vista, ahorro y plazo, valores o títulos en circulación en el extranjero, bonos y aceptaciones bancarias en circulación.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

Caso contrario ocurrió con la captación institucional, ésta ascendió de forma considerable, de representar tan solo el 11% como proporción de los pasivos totales en 1990, para 1995 este porcentaje fue del 30 por ciento.

Lo anterior, sucedió gracias al incremento impresionante en cuanto a la colocación de valores o títulos en circulación en el extranjero que realizó la banca de desarrollo en este periodo, de representar el 12% de la captación institucional en

1990, pasó a representar 40% en 1995; éste renglón tenía en 1990 una mínima presencia como parte de la captación institucional, y eran principalmente los depósitos y las aceptaciones bancarias los que conformaban dicha captación con una participación del 61% y 27% respectivamente (Ver cuadro 18).

Cuadro 18											
CAPTACIÓN INSTITUCIONAL, 1990-1995											
(millones de pesos a precios de 1994)											
Año	Captación institucional	%	Depósitos (a la vista, ahorro y plazo)	%	Bonos y títulos en circulación	%	Aceptaciones bancarias en circulación	%	Valores o títulos en circulación	%	
1990	16201	100	9909	61	0	0	4400	27	1890	12	
1991	19249	100	10558	55	0	0	4234	22	4384	23	
1992	28604	100	5301	19	5983	21	12403	43	4917	17	
1993	52284	100	6178	12	10433	20	20848	40	14821	28	
1994	89988	100	8909	10	14007	16	23829	26	43241	48	
1995	102366	100	17253	17	12478	12	31486	31	41147	40	

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, Boletín estadístico de banca de desarrollo, 1992 y 1995.

En cuanto a las aceptaciones bancarias, estas permanecieron durante todo el periodo con una participación en promedio del 30%, sin embargo han jugado un papel muy importante en la captación institucional, durante 1995, la banca de desarrollo emitió aceptaciones bancarias por un valor real de 31 486 millones de pesos, a plazos de 2 a 20 años, donde la mayoría de los documentos fueron adquiridos por inversionistas extranjeros.

La colocación de valores o títulos en circulación así como de aceptaciones bancarias, formaron parte de la estrategia de innovación de la banca de desarrollo en los mercados nacionales como internacionales. Cabe mencionar que con la emisión de Aceptaciones bancarias (AB's) a 20 años, Nafin se convirtió en el primer emisor nacional de papel denominado en moneda nacional a largo plazo. A través de este instrumento la banca de desarrollo buscaba reducir el costo de captación de los recursos en moneda nacional para ofrecer tasas preferenciales a márgenes de intermediación atractivos, sin afectar la rentabilidad institucional.

3.5.4 Pasivos en moneda extranjera de la banca de desarrollo

Los pasivos de la banca desarrollo en moneda extranjera en términos reales sumaron 274 452 millones de pesos al cierre de 1995, este tipo de endeudamiento representó para ese mismo año 80% de los pasivos totales, que en conjunto tenían las instituciones de desarrollo (Ver cuadro 19).

Cuadro 19 ENDEUDAMIENTO EN MONEDA EXTRANJERA, 1990-1995 (millones de pesos a precios de 1994)			
Año	Pasivos en moneda extranjera (1)	Pasivos totales (2)	Porcentaje de los pasivos en moneda extranjera en los pasivos totales $(1/2)*100$
1990	114441	147720	77
1991	106602	143356	74
1992	102324	153835	67
1993	192574	192310	100
1994	355541	319923	111
1995	274453	344719	80

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.
Fuente: elaboración propia con datos de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1996*; CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1992 y 1995.

Como se observa, durante todo el periodo la banca de desarrollo presenta porcentajes de endeudamiento en moneda extranjera con respecto al total de pasivos mayores al 70%, pero es en 1993 y 1994 donde estos porcentajes cubren el 100%, es decir, el total de los pasivos en esos años se encontraban contratados en moneda extranjera (principalmente dólares). Esto no es otra cosa más que una grave vulnerabilidad de la banca con respecto al tipo de cambio.

De esta forma, la devaluación monetaria de 1994-1995 elevó tanto el costo de fondeo de la banca de desarrollo así como la cartera vencida como se vio anteriormente.

No cabe duda que todo el proceso de reestructuración que presencio el sistema financiero y particularmente la banca de desarrollo durante el periodo de 1988 a 1994, estuvo acompañado de grandes reformas y buenos propósitos, sin embargo, el objetivo fundamental que fue apoyar al sector productivo por constituir el principal motor de la economía, no se logró.

Por mencionar sólo algunos casos, tenemos que la crisis que vive el sector agrícola desde mediados de los años sesenta,⁸¹ situando a los campesinos al final del desarrollo no se consiguió contrarrestar. Durante 30 años (1965-1995) la agricultura nacional no se recupero del estado en el que se encontraba, por el contrario sufrió un constante declive.

Durante 1988 a 1995 Banrural estuvo operando con números rojos, acompañado de una elevada cartera vencida que para su reestructuración implico que el gobierno federal incrementara el monto adicional de recursos fiscales por 390 millones de pesos a finales de 1994, de esta manera, durante este mismo periodo los apoyos crediticios al campo otorgados por parte de la banca de desarrollo se redujeron notablemente (Ver cuadro 12).

Por otro lado, de 1988 a 1994, la reactivación del sector productivo no se obtuvo ante la falta de una verdadera política industrial, acorde con las exigencias de una economía abierta, donde las pequeñas y medianas empresas (PYMES) fueran apoyadas entre otras cosas, con créditos y estímulos que permitieran su modernización y crecimiento.

La necesidad de modernización tecnológica y la inversión en infraestructura, puntos clave para reactivación y sobrevivencia de las PYMES frente a la competitividad en la que se enfrentaban dado el efecto de la liberalización comercial, fueron ligeramente atendidos por la banca de desarrollo.

⁸¹La crisis caracterizada por: el descenso de los productos del campo en el papel de las gráficas económicas y en el Producto Interno Agrícola; el final de la autosuficiencia alimentaria y el inicio de la importación de alimentos; las migraciones a las ciudades y al extranjero, entre otros.

Si bien es cierto que durante 1992 – 1994 la banca de desarrollo presenció una fuerte aceleración del crédito, éste se concentró marcadamente en el sector gobierno; en las empresas grandes, que buscaban modernizar sus plantas productivas para enfrentar, en el marco de la apertura, la creciente competencia interna y externa; así como en el sector servicios quedando la industria mediana y pequeña prácticamente marginadas de los circuitos financieros (Ver cuadro 12).

Así, durante el periodo 1988 a 1995 la industria registró un desempeño desigual a nivel de sectores y empresas, siendo las PYMES las de mayor efecto negativo y los más beneficiados los consorcios transnacionales, las grandes empresas privadas mexicanas y las maquiladoras.

Para las PYMES, el dinero además de caro tuvo restricciones, garantías e información difícil de proporcionar como fue el caso de estados financieros de cinco años atrás, enfrentando de ésta manera una tramitología excesiva, mientras que las grandes industrias contaron con créditos externos e internos seguros y el apoyo de sus exportaciones.

Durante este periodo muchas empresas cerraron, mientras que otras se convirtieron en importadoras cambiando la fabricación por la distribución, implicando entre otras cosas, la reducción en la plantilla de trabajadores.

El boom crediticio por parte de la banca de desarrollo, llevó a las grandes empresas a una situación de sobreendeudamiento, traduciéndose en un incremento de la cartera vencida en la banca de desarrollo, sin embargo, no fue sino hasta el estallido de la crisis 1994 -1995 cuando la banca de fomento, especialmente Banrural y Nafin experimentaron verdaderos problemas de liquidez y solvencia (Ver cuadro 16).

La crisis no sólo afectó a la banca de desarrollo sino a todos los intermediarios financieros, traduciéndose en una falta de liquidez; restricción del crédito; altos intereses; retraso tecnológico y en general la paralización del aparato productivo.

Con la crisis 1994 -1995 se cortaron de manera abrupta las expectativas de un ambicioso programa gubernamental de reforma a la economía, pues para finales de 1995, la economía siguió estando desarticulada en términos sectoriales y regionales sin que se haya transformado de manera efectiva la estructura productiva del país.

CAPÍTULO IV. LA BANCA DE DESARROLLO DESPUÉS DE LA CRISIS FINANCIERA, 1995-2000

4.1 Fragilidad financiera

La fragilidad del sistema financiero es por un lado, consecuencia de la vulnerabilidad del modelo económico neoliberal⁸¹ como de un mal desempeño microeconómico de las propias instituciones financieras, que sin tener una buena salud financiera, aumentaron su exposición al riesgo desmedidamente, como consecuencia de las “nuevas facilidades” que les otorgó la liberalización financiera. Aunado a lo anterior se puede hablar de una seria deficiencia en la aplicación y vigilancia de la regulación y supervisión prudencial por parte de las autoridades competentes.

Como consecuencia inmediata de la liberalización financiera, los bancos comerciales iniciaron un proceso de sobreexpansión o auge crediticio y la elevación desmedida de las tasas activas de interés. Entre 1988 y 1994 el crédito al sector privado como porcentaje del PIB se elevó de 14 a 55 %, en tanto que la diferencia entre tasas activas y pasivas (margen financiero) se triplicó desde 1992.⁸²

En un contexto de crisis económica, el incremento de los márgenes de intermediación⁸³ dificultó a los bancos las condiciones de cobro o recuperación de los préstamos, incrementando el índice de cartera vencida que como se señaló en el capítulo anterior, para la banca de desarrollo aumentó de 1.9% en 1990 a 49% en 1995, es decir que de cada peso prestado 49 centavos se encontraban en moratoria.

⁸¹Después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, la economía comenzó a sufrir una serie de desequilibrios que afectaron tanto a la actividad productiva como a la financiera. La modificación en el tipo de cambio, así como la salida de recursos provocada por el nerviosismo de los inversionistas, causaron un efecto negativo inmediato sobre las principales variables económicas.

⁸²Oscar León Islas, *Reforma y crisis financiera en México 1990-1995*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

⁸³Hay que recordar que los márgenes de intermediación se incrementaron, ya que como parte del programa económico impuesto después de la crisis, se estableció una política monetaria rígida, con lo cual la liquidez disponible se contrae y consecuentemente, las tasas de interés repuntan de manera considerable. Las tasas pasivas de referencia (cetes a 28 días) pasaron de 14% en promedio en 1994 a 48.4% en 1995.

Esto sólo sería el comienzo de un problema más severo, el de la insolvencia o quiebra técnica de toda la banca mexicana, que sin duda tendría un efecto en cascada sobre las empresas altamente endeudadas y las familias.

El aumento de la cartera vencida obligó a la banca mexicana a aumentar los coeficientes de reservas crediticias (dado el incremento de la cartera irre recuperable) así como sus niveles de capitalización (capital neto/ activos sujetos a riesgo). Lo anterior condujo a la banca a buscar disminuir sus activos en riesgo conduciéndola a un proceso de desintermediación o restricción crediticia a fin de no incrementar más sus créditos con problemas.⁸⁴

4.2 Los programas de ajuste para enfrentar la crisis

La problemática del colapso de las reservas en dólares del Banco de México, aunado con la acumulación de la cartera de tesobonos, da cuenta como el ajuste macroeconómico que buscaba un cambio estructural y como parte de éste una nueva reforma financiera, eran inestables, pues se encontraban “prendidas de alfileres”, sostenidas principalmente por la entrada de capitales de corto plazo sumamente volátiles y especulativos.

La urgente necesidad de efectuar el pago de la cartera de tesobonos, así como de otras obligaciones en divisas de bancos y empresas, redujo la disponibilidad de recursos para atender las necesidades internas de crecimiento.

Ante los problemas de pagos, esto es, la incapacidad del país para cubrir sus compromisos con inversionistas extranjeros, se procedió a principios de 1995 a la negociación de un paquete de rescate financiero internacional por 50 000 millones de dólares, mediante un plan coordinado multilateralmente entre el FMI, la tesorería de EUA y el Banco de Pagos Internacionales, obligando a las

⁸⁴Los problemas de falta de capitalización significaron para la banca comercial abrir las puertas a las subsidiarias o filiales extranjeras, que si bien tenían limitado su acceso al mercado nacional por la protección que otorgaba el TLCAN; al cabo de poco tiempo se presentó el fenómeno de fusiones de instituciones financieras nacionales con instituciones financieras extranjeras, veáse, Oscar León Islas, *op. cit.*

autoridades a establecer un nuevo plan denominado “Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica” (AUSEE) que al cabo de dos meses fue reforzado por el “Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica” (PARAUSEE). Este programa económico llevaba implícito un fuerte elemento disciplinario en materia de política económica, buscando cumplir con metas monetarias y fiscales fuertemente restrictivas. Lo anterior con el objetivo de realizar un ajuste severo en el menor plazo posible para lograr el equilibrio en los mercados financiero y cambiario y así mismo restablecer las bases para el crecimiento.

4.2.1 Programas de rescate bancario

Uno de los efectos más severos de la crisis financiera se presentó en la disminución de la capacidad de pago de empresas y familias debido a la convergencia de varios factores, entre los que destacan: el sobreendeudamiento que mostraron estos agentes antes de la crisis; el incremento acelerado de las tasas de interés; el aumento de los pasivos en moneda extranjera por el efecto de la devaluación aunado a la abrupta caída de los ingresos producto de la inflación. De esta manera, muchos deudores se vieron imposibilitados para cumplir con sus compromisos de pago con la banca. Y como hemos venido mencionando, bajo estas circunstancias las instituciones financieras presentaron un terrible deterioro en sus carteras de crédito.

Ante esta situación, el gobierno de Ernesto Zedillo, aplicó en adición a las medidas adoptadas para corregir los desequilibrios macroeconómicos, una serie de acciones para apoyar a los deudores y a las instituciones de crédito.

Las medidas llevadas a cabo por el gobierno mexicano a partir de 1995 tuvieron, en términos generales, los siguientes objetivos: reducir el riesgo de un colapso del sistema financiero; proteger al público ahorrador y apoyar al mayor número posible de familias y empresas en el servicio de sus adeudos fomentando una cultura de

pago; mantener la integridad del sistema de pagos; apoyar las instituciones y no a sus accionistas y mejorar la competitividad del sistema financiero.⁸⁵

Entre 1995 y 1997 el gobierno federal puso en operación diferentes programas de apoyo tanto para los bancos como para los deudores, dirigidos a ampliar los plazos de los créditos, neutralizar su amortización acelerada producto de la inflación y ofrecer subsidios a base de menores tasas de interés y descuentos en los pagos.

Buscando fortalecer la solvencia y liquidez de las instituciones financieras, se llevó a cabo un amplio Programa de Rescate de los Bancos, donde destacan las siguientes acciones: en marzo de 1995 se aprobó el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), cuyo objetivo fue el de respaldar a las instituciones bancarias para que pudieran cumplir con los requisitos mínimos de capitalización y de reservas preventivas. En mayo de ese año se creó el Programa de Fortalecimiento de Capital con Compra de Cartera, en el cual el gobierno federal a través del ya existente Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), adquirió de los bancos parte de su cartera vencida a cambio de una inyección proporcional de capital por medio de la emisión de deuda subordinada. En abril surge el Programa de Reestructuración de Crédito en UDI's (Unidades de Inversión Indisadas), que buscaba mediante subsidios en tasas de interés real apoyar a la planta productiva, vivienda, estados y municipios, ya que el valor de estas unidades se encontraba asociado al crecimiento de los precios, buscando proteger el valor real de las inversiones en el tiempo. En agosto se inició el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), con el objetivo de reducir la cartera vencida de los bancos mediante la reestructuración de adeudos por parte de particulares y empresas que no hubieran cubierto puntualmente sus pagos.

⁸⁵Presidencia de la República, *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, 1997.

Sin embargo, ante la fragilidad del mercado financiero y cambiario, el avance macroeconómico se mostró poco favorable, ante esto, el gobierno junto con los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron a finales de 1995 la Alianza para la Recuperación Económica (ARE) que incluía medidas temporales de estímulo a la inversión y a la creación de empleos, así como una revisión de los salarios mínimos y de los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, con el objetivo de reforzar el programa económico.

En 1996 se pusieron en marcha programas emergentes instrumentados para el saneamiento financiero de las empresas; el primero fue el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), con el objetivo de otorgar descuentos en función del saldo de los adeudos y nuevos créditos al sector; el segundo se denominó Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME), con la finalidad de otorgar descuentos en función del saldo de los adeudos, reducir las tasas de interés a créditos revolventes y canalizar nuevos financiamientos; uno más fue el Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas.

Así mismo, se presentaron reformas a la legislación financiera para permitir mayor participación de intermediarios del exterior y personas morales mexicanas en el capital social de las controladoras de grupos financieros, la banca múltiple y casas de bolsa, con el objetivo de incentivar su capitalización. Se establecieron nuevos requerimientos mínimos de reservas para créditos buscando fortalecer la solvencia de las instituciones financieras.

Los programas antes descritos fueron diseñados para beneficiar a la banca comercial, sin embargo, la problemática de la banca de desarrollo en lo que se refiere a la cartera vencida se vio amparada por el apoyo que le brindó el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito

(Fideliq).⁸⁶ Si bien es cierto que dicho fideicomiso no fue creado para beneficio exclusivo de la banca de desarrollo ni durante el periodo de la crisis financiera, si fue el más reconocido de los mecanismos de recepción de la cartera vencida de la banca de desarrollo durante la crisis, llegando a ser considerado como el Fobaproa del gobierno.

La intervención del Fideliq dentro del programa de saneamiento financiero llevado a cabo por el gobierno federal en la banca de desarrollo no fue despreciable. El fideicomiso actuó como colchón de la banca de fomento, se le envió la cartera del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), éste ya liquidado luego de que su cartera vencida alcanzara niveles de incobrabilidad tal que lo llevaron a la quiebra técnica desde 1996; los más de 27 000 millones de pesos que hasta 1996 llegó a acumular Nacional financiera (Nafin), producto de la cartera quebrantada de uniones de crédito y otros intermediarios no bancarios; en su momento se encargó de los créditos vencidos del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y posteriormente en 1998 adquirió la cartera quebrantada del Sistema Banrural. El rescate de la banca de desarrollo terminó costando a las finanzas públicas más de 100 000 millones de pesos.⁸⁷

4.3 Regulación prudencial y supervisión

En adición a la aplicación del paquete de rescate financiero vigente de 1995 a 1997 las autoridades realizaron diversas actividades destinadas al fortalecimiento de la regulación prudencial y la supervisión del sistema financiero.

⁸⁶El Fideliq, es un fideicomiso público creado en 1996, el cual ha tenido varias modificaciones legales a su contrato, siendo la última en 1995. Actualmente, maneja los créditos que el gobierno federal destina para otorgar su apoyo financiero a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, así como la celebración de todos los actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las instituciones se rehabiliten o se liquiden. Efectúa las funciones de síndico en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos. Liquidada toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles y fideicomisos a que se refiere la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Recibe y enajena todo tipo de bienes de entidades paraestatales en proceso de desincorporación. Comercializa las mercancías de comercio exterior que pasen a ser propiedad del Fisco Federal. Y hace productivos -compra, venta o permuta- los inmuebles que conforman el activo del fideicomiso. El gobierno federal es el fideicomitente y fideicomisario y Nacional Financiera, S. N. C., es la fiduciaria. El Fideliq tiene un comité técnico conformado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México, Nacional Financiera y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁸⁷*El Financiero*, 3 de junio de 1999.

Con relación a la supervisión, en 1995 se presentó la fusión de las comisiones Bancaria y de Valores en un solo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con el objetivo de facilitar la supervisión, esta nueva institución instrumentó cambios en las metodologías de análisis y revisión.

A finales de 1996, entró en vigor un nuevo régimen de capitalización tanto para instituciones de banca múltiple como para casas de bolsa, que buscaba atender no sólo los riesgos de crédito, sino también los riesgos de mercado.

Se puso en práctica una metodología de calificación de la cartera crediticia que se basó tanto en la información disponible como en la medición de la probabilidad de no pago, buscando reflejar en forma más precisa el riesgo real que representa la cartera de crédito y en consecuencia, la cobertura de reservas que las instituciones deben mantener.

Asimismo, para prevenir que en el futuro se presenten nuevos problemas de sobreendeudamiento, se buscó que el análisis de crédito de las instituciones bancarias sea más riguroso, para impedir en lo sucesivo un alto endeudamiento de sus acreditados, a partir de la instrumentación de una nueva metodología de calificación de cartera. Paralelamente se pretendió fortalecer aún más la labor desempeñada por los burós de crédito, donde las distintas instituciones pueden obtener información de otros bancos sobre el nivel global de endeudamiento de los acreditados para evitar que este sea excesivo.⁸⁸

Adicionalmente, en 1998 se emitieron nuevos criterios de contabilidad para la mayoría de los intermediarios financieros, acordes con estándares internacionales. Esto, para reflejar de mejor manera la situación financiera de las instituciones, facilitando su comparación con otras entidades nacionales y del extranjero.

⁸⁸Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, (PRONAFIDE) 1997-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1997, p. 75.

Se renovaron y rediseñaron los boletines estadísticos de la CNBV buscando ofrecer mayor información al mercado sobre la situación financiera de los intermediarios. A partir de 1997 estos boletines se pueden consultar y explorar a través de Internet sin costo para el usuario.

En 1999 se expidió la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, con el objetivo de dar a los usuarios seguridad y confianza en sus relaciones con las instituciones financieras. Esta Ley creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), organismo público descentralizado de la administración pública federal, que tiene la responsabilidad de brindar asistencia técnica, orientación jurídica y defensoría legal a los usuarios de servicios financieros del país.

4.4 Marco estratégico para los bancos de desarrollo, 1997-2000

Con base en los postulados del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000* y el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000* se definieron los principales lineamientos para fortalecer las fuentes permanentes de financiamiento a la inversión y al desarrollo económico y social. El principal objetivo era elevar el ahorro interno para: 1) alcanzar una tasa de crecimiento económico de más del 5% anual; 2) generar más de un millón de empleos al año; 3) aumentar el nivel real de los salarios; 4) fortalecer la capacidad del Estado para las demandas sociales; 5) evitar las crisis económicas como las que han sido recurrentes en los últimos veinte años. Para lograr los objetivos señalados la estrategia del PRONAFIDE se basó en cuatro puntos: 1) promover el ahorro del sector privado; 2) consolidar el ahorro público, mediante el fortalecimiento de la recaudación y manteniendo una estricta disciplina de gasto público, dando prioridad a la inversión y a los programas sociales; 3) aprovechar el ahorro externo, contratación de deuda como complemento y no como sustituto del ahorro interno; 4) fortalecer y modernizar al sistema financiero, buscando aumentar la eficiencia de la inversión, fortalecer a la pequeña y mediana empresas, apoyar a

los productores del campo y financiar infraestructura y vivienda. Este punto, a través de una más adecuada y oportuna regulación y supervisión del sistema financiero, y mediante el impulso y la reorientación de la banca de desarrollo.

Al respecto podríamos decir que el objetivo del PND y del PRONAFIDE de elevar el ahorro interno para fortalecer el financiamiento a la inversión, no se logró. La participación del sector público en la formación bruta de capital ha venido en descenso, en 1996 representó el 21% del total y para el 2000 esta participación fue tan sólo del 17 por ciento.

El ahorro interno⁸⁹ ha permanecido en promedio de 1995 a 2000 en un 21% del PIB, sin embargo, la variación real del financiamiento bancario total al sector privado ha sido en este mismo periodo negativa.

El ahorro externo ha ido en aumento, en 1995 represento el 0.5% del PIB y para el 2000 represento el 3.3 por ciento.

Por otro lado, de 1995 a 2000 sólo se obtuvo una tasa de crecimiento económico mayor al 5% anual en los años 1997 y 2000, cuando la variación real de PIB fue de 6.9 y 6.8% respectivamente.

Como parte de la estrategia de fortalecer y modernizar el sistema financiero, el PRONAFIDE pretendió redimensionar y reorientar las actividades de la banca de desarrollo para que pudiera incrementar la captación de recursos de largo plazo como apoyo al aumento del ahorro público y privado y contribuyera a superar los obstáculos que impiden la asignación eficiente de ese ahorro a la inversión.⁹⁰

⁸⁹También llamado ahorro nacional, es aquel que se invierte en maquinaria, equipo, construcción e inventarios físicos.

⁹⁰Poder Ejecutivo Federal. *op. cit.*, p. 72.

A continuación se describen las líneas estratégicas, la reorientación operativa y la reforma institucional que el PRONAFIDE consideró para redimensionar y reorientar la banca de desarrollo durante el periodo 1997-2000.

4.4.1 Líneas estratégicas

La banca de desarrollo deberá crear las condiciones y estímulos necesarios para que:

- a) Un número mayor de empresas principalmente micro, pequeñas y medianas tengan acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas.
- b) Un mayor número de familias puedan satisfacer sus necesidades básicas de vivienda.
- c) Se incorporen un mayor número de empresas a las actividades de exportación. Y que la utilización del crédito sea el eje catalizador de: la integración de cadenas productivas eficientes principalmente con pequeñas y medianas empresas; la ampliación de la capacidad exportadora por modernización industrial; la sustitución de importaciones de la planta productiva y de canales efectivos de distribución al modernizar y desarrollar redes comerciales.
- d) Mayores volúmenes de inversión se orienten a la infraestructura básica para contribuir a la competitividad de la economía y al desarrollo regional equilibrado.
- e) Se detone más inversión privada y pública en proyectos de alto impacto económico y social en condiciones de rentabilidad y seguridad jurídica.
- f) Se dé un impulso al sector rural y a la capitalización del campo, para incrementar el bienestar de sus comunidades y contribuir al desarrollo regional equilibrado.
- g) Habitantes de las comunidades rurales que actualmente no son atendidos cuenten con mecanismos que ofrezcan servicios financieros adecuados a sus necesidades.

- h) Una mayor inversión privada se canalice a la provisión de vivienda principalmente a la población de menores ingresos; para contribuir al desarrollo de un sistema de financiamiento habitacional integrado, a partir de la consolidación de un mercado primario de vivienda, a base de un mercado secundario amplio de créditos hipotecarios.⁹¹

4.4.2 Reorientación operativa

La banca de desarrollo orientará su operación para contribuir a consolidar un sistema financiero con menores riesgos y mayor cobertura, además de adecuarse para mejorar la asignación del crédito a proyectos rentables. Para ello:

- a) Diseñará y ofrecerá instrumentos que amplíen la cobertura de financiamiento a actividades productivas, con la finalidad de propiciar el desarrollo del mercado financiero, y con esto incrementar el financiamiento privado a los diferentes sectores.
- b) Buscará profundizar la atención a los sectores objetivo a través del segundo piso con el objetivo de propiciar mayores espacios de participación de otros intermediarios financieros, compartir los riesgos asociados a las operaciones activas, multiplicar los recursos disponibles para el crédito, elevar la eficiencia de las instituciones, y potenciar el impulso de los recursos públicos en el desarrollo.
- c) Fomentará la innovación financiera mediante la oferta de productos de garantías de crédito y cobertura de riesgos de mercado para coadyuvar a la oferta de financiamiento a las actividades productivas, bajo condiciones adecuadas, con especial énfasis en el otorgamiento de crédito de largo plazo para el desarrollo de proyectos de larga maduración y gran impacto económico y social.
- d) Contribuirán a crear un mercado de capitales de largo plazo en moneda nacional y extranjera, mediante la colocación de títulos en los mercados de

⁹¹*Ibid.*, pp. 81-83.

capitales nacionales y la explotación más intensiva de la presencia que se tiene en los mercados internacionales, con la finalidad de sustituir el fondeo a corto plazo por uno de plazo más amplio, reduciendo con esto la presión del servicio de la deuda, así como del pago del principal.

- e) Apoyará la consolidación y el desarrollo de intermediarios financieros especializados y entidades no financieras que asistan al proceso de generación de información crediticia y canalización de recursos, así como de empresas que concentren y difundan información sobre el historial crediticio de los sujetos al financiamiento, especialmente los no atendidos por el sistema financiero.
- f) Fortalecerá y adecuará sus instrumentos para que se orienten a incrementar la capacidad de los potenciales sujetos de crédito para identificar, evaluar y preparar proyectos susceptibles de ser financiados.

4.4.3 Reforma institucional

La banca de desarrollo tendrá una reforma institucional para que canalice sus apoyos en forma más eficiente, para lo cual:

- a) La SHCP, promoverá cambios en la estructura y en los niveles administrativos y operativos, sin perder de vista su objetivo de promoción del desarrollo.
- b) Se presentará una reducción del tamaño de las instituciones, buscando evitar duplicidad de funciones, aceptando incluso la posibilidad de desaparecer instituciones que ya cumplieron su propósito y preparándose para enfrentar los nuevos retos que plantea el país.
- c) Se continuará con el esfuerzo de separar el subsidio del financiamiento, procurando la mayor transparencia en el costo fiscal de los instrumentos de apoyo a la banca de desarrollo, con la finalidad de garantizar la correcta asignación de los recursos públicos entre la población objetivo.⁹²

⁹²*Ibíd.*, p. 84.

4.5 Propuestas para la banca de desarrollo, como parte del proceso de redimensionamiento

4.5.1 Fusión de la banca de desarrollo (SHCP)

Dentro del proyecto para reestructurar a la banca de desarrollo a principios de 1998, el gobierno federal preveía la eventual desaparición de cuatro instituciones de fomento, fusionando el BNCI y Nafin con Bancomext y Banrural y Finasa con Banobras, manteniendo el Banjército como una intermediaria independiente debido a su situación especial, lo anterior a fin de evitar más quebrantos en este sector y reforzar los programas de financiamiento a favor de las micro, pequeña y mediana industria, así como de productores rurales de bajos ingresos.

De las siete entidades que conformaban la banca de desarrollo en ese momento, sólo quedarían dos y Banejército. A Banobras se fusionarían las entidades relacionadas con el fomento de actividades agrícolas y primarias: Banrural y Finasa, se esperaba que tras la fusión la entidad retomaría su capacidad de impulso al desarrollo de proyectos de infraestructura agrícola, hidráulica, carretera y de transporte en los que la participación de la inversión privada requiere de una garantía directa del gobierno federal.

Por otro lado, la nueva entidad resultante de la fusión del BNCI y Nafin con Bancomext, más que fondear proyectos de desarrollo, actuaría como “garantizador” de proyectos empresariales viables o socialmente necesarios.

El hecho de que los fusionantes fueran Banobras y Bancomext se debía a que en ese momento eran las entidades con mayor liquidez y solvencia en el sistema de banca de desarrollo.

Así mismo, se pretendía evitar que la banca de desarrollo siguiera compitiendo con la banca comercial en la actividad de intermediación de primer piso, ya que los

bancos privados gozan de mayor liquidez, por lo mismo consiguen recursos a más bajo costo que Nafin o Bancomext.

Lo anterior también permitiría al gobierno federal mantener a tres agentes financieros, incluyendo a Banxico en materia de colocación de la deuda interna en el mercado abierto.

Sin embargo, a mediados de 1998, y a pesar de lo que se había previsto, la SHCP, descartó cualquier posibilidad de fusión, desaparición o eliminación de las instituciones de fomento, comprometiéndose (durante la ceremonia de clausura de la 61 Convención Bancaria) a consolidar un sistema de banca de desarrollo que fomente el progreso del país, en un contexto de economía de mercado y de un sistema financiero moderno. Donde la acción de esta banca sería promover una política de financiamiento del desarrollo de tipo horizontal, mediante la cual se facilite el crédito a los proyectos viables sin importar el sector en que se encuentren.

El nuevo programa de redimensionamiento de la banca de desarrollo tenía por objetivo fundamental hacer más eficientes a las instituciones que la componen (Banobras, Bancomext, Nafin, Banrural, Fina y Banjercito)⁹³ así como reducir los costos de las mismas. Teniendo cuatro sectores prioritarios que atender: micro pequeña y mediana empresa; sector rural y agropecuario; infraestructura básica y vivienda de interés social; tal como se planteó en el Pronafide.

La filosofía, fue incrementar la eficiencia de dichos bancos, y que se tuviera una perfecta coordinación entre la actividad que hace cada institución para evitar duplicidad de funciones y que exista una política única de fomento.

Así mismo el reto principal de la banca de desarrollo era reducir la desigualdad regional y canalizar riqueza e inversión en zonas con menor desarrollo relativo.

⁹³Caso aparte fue el BNCI, el cual se encontraba en proceso de liquidación.

Como parte del nuevo redimensionamiento, la banca desarrollo tenía encomendado cubrir los huecos que no atienden las instituciones financieras comerciales, pero de ningún modo asumirá un enfoque asistencial o paternalista, ni tampoco significa que otorgará dinero de forma fácil, con esto la banca desarrollo no volvería a otorgar créditos sin el debido análisis y las garantías respectivas, para evitar más quebrantos y un colapso en el sistema.

En 1999 en conferencia de prensa, Miguel Luis Anaya Mora, el entonces director de banca de desarrollo de la SHCP, afirmó rotundamente que: “La banca de desarrollo no desaparecería, y de lo contrario, seguiría siendo el brazo financiero del Estado para impulsar sectores prioritarios”. Afirmó que: “Otro nuevo papel fundamental a considerar en este nuevo ámbito de redimensionamiento, será impulsar el criterio de que junto con el crédito, la asistencia técnica, capacitación, capital de riesgo y mecanismos de garantías deberán prevalecer”.⁹⁴

4.5.2 Participación de capital privado, nacional y extranjero en la banca de desarrollo (IMEF)

Dentro de este proceso de redimensionamiento, hubo sin duda diferentes propuestas, como es el caso del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), que contrario a otras opiniones, consideró que era necesario invertir en la modernización de la banca de desarrollo; redefinirse funcionalmente por especialidades; abrirse a la participación del capital privado y adicionalmente, emitir una serie de acciones de voto limitado para inversionistas financieros extranjeros.

El IMEF considera que la banca de desarrollo ha perdido importantes ventajas comparativas al tener esquemas de captación similares a los de un banco comercial con altos costos de captación, cree que debe hacerse un serio esfuerzo para encontrar las formas en que se pueda aprovechar el ser institución de riesgo,

⁹⁴*El Financiero*, 15 de junio de 1999.

similar al “riesgo gobierno” a fin de contar con costos muy competitivos tanto en el mercado domestico como en el internacional.⁹⁵

4.5.3 Necesidad de redefinir las funciones del Estado y de la banca de fomento (BM– BID)

En octubre de 1999, como parte de los festejos conmemorativos por el 65 aniversario de Nacional Financiera, se llevó a cabo el simposio “*La banca de desarrollo en el nuevo milenio*”, donde participaron tanto el Banco Mundial (BM) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tanto el presidente del BM, como el presidente del BID, afirmaron que en México y en América Latina, el reto de superar la pobreza va de la mano con la redefinición de las funciones del Estado e inclusive de los bancos de desarrollo. Ambos directivos coincidieron en que es urgente un sistema financiero bien organizado y supervisado, pues de lo contrario el país correría graves riesgos ante movimientos de capital globales y donde los que más sufrirían los efectos serían los pobres.

Señalaron que los bancos de desarrollo se tienen que transformar para ser puntuales en la relación del Estado con el sector privado, lo que no implica que realicen la tarea de la banca privada, sino apoyar al sector social que no tiene acceso al crédito. Los bancos de desarrollo deberán apoyar la estrategia del Estado, fomentar el establecimiento de instituciones de microfinanciamiento para promover una firme incorporación del sector informal a la economía productiva.

Se reconoció que en América Latina hay 50 millones de pequeñas y medianas empresas y de ellas sólo el 5% tienen acceso al crédito, y la permanencia de ellas es fundamental para crear empleos que incorporen crecimiento a la población marginada.

⁹⁵El Financiero, 6 de abril de 1998.

Por otro lado, durante este mismo simposio, el director de Nafin, enfatizó: La globalización esta beneficiando a 20% de la población mexicana, relacionada con empresas que tienen que ver con las exportaciones, mientras que el 80% restante que opera básicamente en el mercado interno, enfrenta serias dificultades para su desenvolvimiento o esta rezagado totalmente.

Admitió que en todo el mundo, el papel del Estado esta evolucionando a ser menos intervencionista y más facilitador de la acción de los particulares, pero también es verdad que los países líderes en el proceso global mantienen políticas de fomento que apoyan a las empresas y su producción, tanto para la exportación como para su consumo interno.

Añadió que las pequeñas empresas, principales creadoras de trabajo, tienen serios problemas para su desenvolvimiento y enfrentan en forma muy desventajosa una doble competencia: la de las grandes empresas nacionales que cuentan con tecnología, financiamiento y economías de escala, y la de las empresas extranjeras que exportan sus productos a nuestro país, favorecidas por ventajosos costos y generosas políticas de fomento de sus países de origen.

Puntualizó que los países de más reciente ingreso a la globalización tienen que contar con políticas industriales activas, con apropiadas políticas de fomento y con los mejores instrumentos para aplicarla, como son los bancos de desarrollo, reconoció que si bien las políticas de fomento tienen un costo presupuestario, estas deben de clasificarse en un rubro intermedio entre apoyo económico y desarrollo social.

Aclaró: “no se trata de volver a épocas de subsidios enormes, desproporcionados y las más de las veces injustificados, se trata de apoyos temporales, transparentes y que sean aprobados y supervisados por el poder legislativo”.⁹⁶

⁹⁶El Financiero, 26 y 27 de octubre de 1999.

4.6 Liquidación y transformación de la banca de desarrollo, como parte del proceso de redimensionamiento

Como parte de la estrategia de redimensionamiento o modernización del sistema bancario de fomento, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, se aplicó la medida de liquidar aquellas entidades que “ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas o cuyas finalidades han sido satisfechas mediante otros apoyos institucionales”, tal fue el caso del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y de Financiera Nacional Azucarera (Fina).

En 1998, se decreta la disolución y se pone en liquidación el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, y en el año 2000 se autoriza la desincorporación mediante disolución y liquidación de Financiera Nacional Azucarera (Fina), sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo.

En ambos casos, la SHCP, como coordinadora de sector, por conducto de la Dirección General de Banca de Desarrollo, emitió las bases en las que se señaló la forma y términos en que se efectuaron la disolución y liquidación de dichas instituciones. Así mismo, instruyó al Fideliq para que se desempeñara como liquidador de las instituciones de fomento; en tanto la CNBV participó en el proceso sólo como órgano supervisor.

El fideicomiso señalado, en su carácter de liquidador, tuvo como objetivo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los titulares de los Certificados de Aportación Patrimonial.

A pesar de la explicación oficial sobre la desaparición o liquidación de las instituciones de fomento, cabe señalar que dichas instituciones se encontraban inmersas en una serie de problemas que definitivamente contribuyeron a su desaparición.

El BNCI aunque sólo atendía el 5.4% del universo de locatarios y pequeños comerciantes a nivel nacional, fracasó como banca de desarrollo, sus pérdidas de 1994 a 1997 ascendieron a más de 12 000 millones de pesos representando para el gobierno una carga innecesaria en el gasto público.

Antes de finalizar 1997, se le realizó una auditoria a la institución de fomento, revelando que los estados financieros consolidados no coincidían con las reglas contables emitidas por la CNBV, aplicables a las instituciones de crédito, en especial de la banca de desarrollo, con las de los principios de contabilidad generalmente aceptados, además que el banco tenía pérdidas acumuladas en exceso a las dos terceras partes de su capital social, lo que la situaba en una de las causas de su disolución de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles.⁹⁷

Por otro lado, en 1998 acorde a los “nuevos tiempos” se consideró conveniente transformar las instituciones que asistían en el financiamiento hacia el campo y los diferentes vehículos a su alcance para poder arribar a un sistema financiero rural.

Es por ello que el Estado mexicano, buscó transformar y fortalecer a Banrural al igual que otras instancias que apoyan con recursos al campo, para adecuarse de tal forma que todas sigan el mismo camino con la finalidad de construir un nuevo sistema financiero rural moderno y eficiente.

El nuevo perfil del Sistema Banrural, pretendía rediseñar los procesos de negocios; mejorar los sistemas informáticos; hacer mejores análisis de crédito y dar un adecuado seguimiento a sus niveles de riesgo; incorporar una serie de instrumentos como el seguro agrícola, las coberturas de precios y los contratos a futuro. Esto, con el objetivo de hacer que el crédito del campo sea más seguro y entonces contemplar la posibilidad de bajar las tasas de interés.

⁹⁷El Financiero, 27 de abril de 1998.

Sin embargo, y como lo veremos más adelante, el Sistema Banrural siguió presentando una situación financiera crítica que lo llevó al cierre definitivo y fue prácticamente sustituido por Financiera Rural en 2002.

4.7 Situación financiera de la banca de desarrollo, 1996-2000

La crisis financiera de 1995 y las subsiguientes limitaciones presupuestales del gobierno federal implicaron para la banca de desarrollo no sólo su redimensionamiento, sino sobre todo un cambio de orientación en las estrategias que hasta el presente no han podido concretarse del todo.

Como parte de la reestructuración de la banca de desarrollo entre 1996 y diciembre de 2000, se cerraron 126 oficinas bancarias, el empleo se redujo 60%, siendo liquidados 7206 trabajadores; buscando dar viabilidad a la banca de segundo piso y ampliar su cobertura, con el propósito de reducir los costos operativos. Este proceso de achicamiento de la plantilla de personal se presentó en todas las instituciones de fomento.⁹⁸

4.7.1 Cartera de crédito

El dinamismo del financiamiento de la banca de desarrollo en el periodo 1996-2000, a pesar (o quizás por ello) de la iniciativa del redimensionamiento se vio reducido, esto se viene observando a partir del año 1995, fecha en que la cartera de crédito total representó 20% del PIB (Ver cuadro 11), mientras que para 1996 representó 13% y para el 2000 tan solo fue del 7% (Ver cuadro 20). Esto es, en tan sólo cinco años el crédito total otorgado por esta vía se ha compactado en 12 puntos porcentuales.

⁹⁸Cifras obtenidas de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1997-2001.

Cuadro 20 PROPORCIÓN DEL CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO CON RESPECTO AL PIB NOMINAL, 1996-2000 (millones de pesos a precios de 1994)			
Año	PIB (1)	Cartera de crédito banca de desarrollo (2)	% (2/1)*100
1996	1392192	184612	13
1997	1450567	153088	11
1998	1516221	155020	10
1999	1577285	137561	9
2000	1694031	122252	7

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB 1994=100
Fuente: elaboración propia con datos del *Cuarto Informe de Gobierno* anexo estadístico 2003, y del Banco de México.

Más grave aún resulta el comportamiento del crédito que se ha destinado directamente a financiar actividades propias del sector privado (sector primario, industria y servicios). En 1995 estos sectores captaban 44% del crédito otorgado por la banca de desarrollo (Ver cuadro 12), mientras que para el año 2000 sólo representaron 18% (Ver cuadro 21), registrándose una baja en este periodo de 26 puntos porcentuales.

Cuadro 21 CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO POR SECTOR, 1996-2000 (millones de pesos a precios de 1994)												
Año	Total	%	Primario ¹	%	Industrial ²	%	Servicios ³	%	Gobierno ⁴	%	Vivienda	%
1996	192532	100	9992	5	15825	8	7905	4	106379	55	1959	1
1997	156537	100	9123	6	12577	8	5674	4	96079	61	1708	1
1998	158533	100	4474	3	13945	9	3196	2	104732	66	1843	1
1999	137562	100	4500	3	13944	10	2458	2	96840	70	1023	1
2000	122252	100	4346	4	14639	12	2807	2	81834	67	655	1

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹ Incluye agropecuario, silvícola y pesquero

² Incluye minería, manufactura y construcción

³ Incluye comercio, transportes, comunicaciones, servicios bancarios, turismo, otros.

⁴ Incluye Estatal y municipal.

Fuente: elaboración propia con datos del *Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 1998 y 2000.

Como se puede observar, desde un punto de vista sectorial, las actividades más afectadas por una cobertura proporcionalmente menor de crédito resultan ser, en primer lugar, los servicios que de representar el 32% como parte de los créditos otorgados por la banca de desarrollo en 1995 (Ver cuadro 12), en 1996 se redujo a

4% y para el años 2000 este porcentaje fue tan sólo del 2%. En segundo lugar se encuentran las actividades del sector primario, que si bien no han sufrido una reducción considerable, si podemos decir que el crédito otorgado por la banca de desarrollo como proporción de su crédito total no ha rebasado el 6% que va de 1995 a 2000. Y finalmente, el apoyo al sector industrial se ha visto ligeramente favorecido, ya que en 1995 represento 8% del crédito otorgado por la banca de desarrollo y para el 2000 este porcentaje aumentó al 12 por ciento.

En sentido opuesto, quien eleva su participación dentro del total del crédito otorgado por la banca de fomento, es el sector público, en sus ramos de gobierno federal, empresas y organismos descentralizados, así como gobiernos estatales, los cuales de manera global pasan de un 54% en 1995 a un 67% en el año 2000.

4.7.2 Cartera vencida

La cartera de crédito vencida que se tiene registrada de las entidades de desarrollo al cierre de 2000 ascendía a 7 952 millones de pesos contra 7 146 millones de pesos en 1996 en términos reales, situación que significó un aumento de 806 millones de pesos. (Ver cuadro 22). Las provisiones preventivas para riesgos crediticios sumaron 4 554 millones de pesos para el 2000.⁹⁹

⁹⁹Cifras obtenidas de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 2001.

Cuadro 22							
COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA VENCIDA, 1996-2000							
(millones de pesos a precios de 1994)							
Año	PIB (1)	Activos totales (2)	Cartera total (3)	Capital contable (4)	Cartera vencida (5)	% (5/1)*100	% (5/2)*100
1996	1328376	266796	184612	10028	7146	0.5	2.7
1997	1456403	190842	153088	10477	8993	0.6	4.7
1998	1527572	192090	155020	10134	3471	0.2	1.8
1999	1608225	169912	137561	10170	4062	0.3	2.4
2000	1741855	154123	122252	8886	7952	0.5	5.2

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100 y con el Deflactor Implícito del PIB 1994=100

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 1997 y 2000.

El incremento de la cartera vencida de 1996 a 2000, se vio reflejado en sus indicadores financieros.

4.7.3 Indicadores financieros

El comportamiento de los indicadores financieros se presentó de la siguiente forma:

Cuadro 23				
INDICADORES FINANCIEROS DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1996-2000				
(porcentajes)				
Año	Índice de morosidad ¹	Índice de solvencia ²	Índice de cobertura ³	Índice de capitalización ⁴
1996	3.9	71.3	125	12.2
1997	5.9	85.8	103.5	16.2
1998	2.2	34.3	188.1	17.7
1999	3	39.9	123.2	23.9
2000	6.5	89.5	84.8	18.3

^{1/} Índice de morosidad = Cartera vencida / Cartera total (cartera vigente + cartera vencida).

^{2/} Índice de solvencia = Cartera vencida / Capital contable.

^{3/} Índice de cobertura = Estimaciones preventivas para riesgos crediticios / Cartera vencida.

^{4/} Índice de capitalización = Capital neto / activos ponderados sujetos a riesgo.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, del *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 2001-2004.

El índice de morosidad que representa la proporción de la cartera vencida sobre la cartera de crédito total, se incrementó de 3.9% en 1996 a 6.5% en 2000, aumentando 2.6 puntos porcentuales (Ver cuadro 23).

El índice de solvencia o índice patrimonial, que representa la proporción de la cartera vencida sobre el capital contable aumentó 18.2 puntos porcentuales de 1996 a 2000 al pasar de 71.3% a 89.5% respectivamente, representando en promedio durante todo el periodo más del 70 por ciento.

El índice de cobertura, no es otra cosa que el porcentaje de las reservas preventivas para riesgos crediticios, en casi todo el periodo cubrieron el 100% a excepción del año 2000 cuando sólo cubrió el 84.8 por ciento.

El índice de capitalización cubrió en todo el periodo el porcentaje requerido por la banca de desarrollo.

A consecuencia de la crisis, tanto la banca comercial como la banca de desarrollo sufrieron fuertes pérdidas, provocando que se hicieran a un lado en el otorgamiento de créditos. Es por ello que desde 1995 a 1997 el gobierno federal puso en operación diferentes programas de apoyo buscando fortalecer la solvencia y liquidez de las instituciones financieras. En el caso de la banca de desarrollo (específicamente Nafin y Banrural) tuvieron que ser rescatadas con recursos del erario por un total de 70 000 millones de pesos.

De 1997 a 2000 los cuatro bancos gubernamentales destinados a impulsar el desarrollo económico del país emprendieron ambiciosos procesos de reestructuración buscando dotar a sus instituciones de nuevas filosofías de operación.¹⁰⁰

Pese al gasto histórico destinado a su operación y sobrevivencia procurando modernizar y reorientar las actividades de la banca de desarrollo, esto no se ha visto reflejado en una mayor eficiencia de las instituciones ya que de 1995 a 2000 periodo donde se observó una total ausencia del crédito privado, los bancos de

¹⁰⁰Sólo Nafin, Bancomext, Banrural y Banobras se encontraban en un proceso de reestructuración ya que Bnci y Fina se hallaban en el proceso de liquidación, mientras que Banjercito funge más como organismo dedicado exclusivamente a administrar las cuentas del Ejército.

fomento no lograron cubrir éste lugar desocupado por la banca comercial, no obstante en éste mismo periodo designaron más de la mitad de su apoyo financiero a cubrir necesidades del propio gobierno (algo no desconocido desde ya hace varios años).

Para el cierre del año 2000, los bancos de fomento no cubrieron ni el 2% de las pequeñas y medianas empresas en el país. Esto es, de las 700 000 PYMES registradas en el IMSS, entre Nafin y Bancomext cubrieron con dificultad apenas 15 000 negocios.

Más aún, en el afán de no tomar demasiado riesgo, muchas de las empresas que apoyan financieramente no son precisamente de sectores marginados como es su misión, es decir, no apoyan a sectores desprotegidos sino que dan financiamiento a empresas que bien pueden ser atendidas por la banca comercial, suscitándose problemas de competencia desleal por parte de los bancos estatales.

CAPÍTULO V. LA BANCA DE DESARROLLO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX, 2000-2004

5.1 Políticas de financiamiento del desarrollo

Con base a lo que se ha programado en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006, expone la política de financiamiento del desarrollo propuesta para el mismo periodo, teniendo como principal objetivo: buscar generar los empleos requeridos en función de la propia dinámica poblacional, mediante la instrumentación de una serie de líneas estratégicas que propicien un crecimiento sostenido y sustentable. Así mismo, la política de financiamiento contempla la conducción responsable de la economía y la aplicación de medidas orientadas a reducir las desigualdades económicas entre los distintos grupos de la población y entre las regiones del país.¹⁰¹

Como se mencionó en el párrafo anterior, la política de financiamiento del desarrollo contempla una serie de estrategias para alcanzar sus objetivos, éstas se pueden dividir en cinco principales: instrumentación de la reforma estructural¹⁰² y provisión de infraestructura; esfuerzo de ahorro público; impulso al ahorro privado; utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno y fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de desarrollo.

5.2 Reforma financiera

De nueva cuenta, la reforma financiera es parte del paquete de las reformas estructurales que el presidente Vicente Fox ha promovido desde el inicio de su administración.

¹⁰¹Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2002, p. 79.

¹⁰²Entre las reformas estructurales contempladas en el PND se encuentran: reforma educativa; reforma energética; reforma al federalismo; reforma financiera; reforma fiscal; reforma presupuestaria; reforma judicial; reforma laboral; reforma al sistema de pensiones y seguridad social y reforma del sector telecomunicaciones.

El incremento del ahorro interno público y privado son parte de las estrategias del PRONAFIDE para alcanzar las metas de acumulación de capital necesarias para un mayor crecimiento económico, sin embargo, considera que este incremento del ahorro se debe canalizar de forma más eficiente a través del sistema financiero a proyectos de inversión en todos los sectores de la economía.

Lo anterior está estrechamente relacionado con la idea de que una reducción en la absorción de recursos financieros por parte del sector público incrementará el flujo del ahorro financiero disponible redundando en un incremento de la inversión productiva.

El PRONAFIDE plantea a través de la reforma financiera, una serie de medidas específicas orientadas al fortalecimiento del sistema financiero en su conjunto, para convertirlo, como ya se ha mencionado, en el instrumento promotor del ahorro y de la inversión productiva.

Entre los principales objetivos de dicha reforma destacan los siguientes:¹⁰³

- a) incrementar la proporción de ahorro interno canalizado a través del sistema financiero;
- b) promover el ahorro popular y de largo plazo;
- c) impulsar esquemas de crédito que atiendan a todos los sectores;
- d) fomentar la competencia entre intermediarios financieros;
- e) fortalecer las estructuras de gobierno corporativo de las instituciones financieras y emisoras públicas;
- f) promover el desarrollo e innovación de productos y servicios financieros;
- g) proteger los intereses de inversionistas minoritarios;
- h) llevar a estándares internacionales la supervisión y regulación del sistema financiero; para lograr instituciones financieras más sólidas y eficaces;
- i) estimular el crédito a la vivienda en el país e impulsar el desarrollo de este sector;

¹⁰³ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 99.

- j) detonar la oferta y la demanda de títulos accionarios y de títulos de deuda privada de largo plazo;
- k) Se pretende que el mercado de valores se convierta en una solución de ahorro, de inversión y financiamiento para las empresas, y
- l) Reforma de la banca de desarrollo.

Como parte de la reforma financiera promovida por el actual ejecutivo federal, se encuentra el aumentar el ahorro interno de largo plazo, para respaldar el gasto de inversión y de esta forma impulsar el crecimiento económico del país.¹⁰⁴ Así, para el año 2004 el ahorro interno contribuyó con el 94.5% del ahorro total, y fue equivalente al 19.8% del PIB.¹⁰⁵

El poner en práctica una política de subsidio habitacional que facilite el acceso a familias de ingresos bajos y moderados a nivel nacional, formó parte de la reforma financiera, y así, surgió la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), como institución de banca de desarrollo, participando en 2003 y 2004 con el 12.4% y 19% respectivamente en la cartera de crédito total de la banca de desarrollo al sector vivienda. Aunado a esto, el gobierno federal ha obtenido apoyo financiero del Banco Mundial, y del Banco Interamericano de Desarrollo, que además de buscar fortalecer el crédito a la vivienda, se pretende mejorar la infraestructura básica, el equipamiento urbano y los servicios públicos en los lugares más pobres.

Con el objetivo de ofrecer servicios de ahorro y crédito a los sectores de la población que anteriormente no tenían posibilidad de acceso a las instituciones financieras tradicionales, el gobierno federal creó al Banco Nacional de Servicios Financieros (Bansefi), surgió la Ley de Ahorro y Crédito Popular dando lugar al Sistema de Ahorro y Crédito Popular, además de ponerse en marcha el Programa

¹⁰⁴Como parte de la estrategia de incrementar el ahorro interno de largo plazo, se ha flexibilizado el régimen de inversión en las Sociedades de Inversión Especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), facilitando a todos los trabajadores el acceso al sistema de cuentas individuales e incrementar sus aportaciones voluntarias.

¹⁰⁵En la actualidad, el ahorro interno no ha alcanzado las proporciones que tuvo antes del proceso de liberalización, por mencionar, en 1987, el ahorro interno representó 22.3% del PIB.

Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), con la finalidad de contribuir al establecimiento y consolidación del sector microempresario.

Cabe destacar que de 2001 a 2004, el Congreso de la Unión ha aprobado una serie de iniciativas enfocadas al sector bancario, al bursátil, a la banca de fomento y al ahorro y crédito popular, se buscó fortalecer la capitalización de la banca y profundizar en la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones financieras mediante el fortalecimiento de la regulación prudencial, lo anterior, para conducir al sistema financiero hacia los primeros sitios en estándares internacionales, así como para generar más oportunidades y mejores condiciones crediticias a la población.¹⁰⁶

5.2.1 Reforma de la banca de desarrollo

Según datos del Banco de México, en el 2000, las empresas que utilizaron financiamiento sólo el 1.9% lo hicieron a través de la banca de desarrollo, bajo estas circunstancias, uno de los compromisos dentro de la reforma financiera propuesta por el actual ejecutivo federal se encuentra el de transformar la banca de desarrollo.

Con la finalidad de que la población amplíe su acceso a los servicios financieros y se puedan crear mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas, el gobierno federal plantea el redimensionamiento del sistema financiero de fomento, para que este promueva alternativas de financiamiento con bases sanas a proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial.

¹⁰⁶ Oscar León Islas, “Intermediación no bancaria en México: El caso de los organismos y las actividades auxiliares del crédito”, *Comercio Exterior*, Vol. 55, núm. 11, noviembre 2005, pp 954-963.

Como se mencionó en el capítulo tres, el auge en el otorgamiento de crédito por parte de la banca comercial y de fomento durante 1993-1994, redundó invariablemente en la descapitalización de las instituciones y en consecuencia en periodos prolongados de saneamiento, requiriéndose grandes cantidades de transferencias fiscales. En estos últimos decenios, con el objetivo de sanear a las instituciones, la extensión del crédito ha sido limitada –como se verá más adelante- lo que a su vez llega a tener un impacto negativo sobre la evolución de los sectores productivos del país.

Creando en el potencial de la banca de fomento como detonador del desarrollo productivo y social, el gobierno federal ha pretendido convertirla en un efectivo canal por el que fluyan los recursos para estos propósitos. Por ello, ha reformado la Ley de Instituciones de Crédito y las Leyes Orgánicas de Nafin, del Sistema Banrural, Bancomext, y Banobras, buscando:

1. Precisión del objetivo de la banca de desarrollo. Su misión será facilitar el acceso al crédito en términos razonables a aquellos agentes económicos que los demás intermediarios financieros no atienden, procurando siempre que dicha tarea no afecte el capital de las instituciones, garantizando de esta manera la sostenibilidad del esfuerzo de fomento de las instituciones de banca de desarrollo.
2. Mejoras en el gobierno corporativo. Se establecieron consejeros independientes con sus respectivas responsabilidades en todas las instituciones de fomento, así como comités normativos y de auditoría.
3. Mayor autonomía de gestión. El consejo directivo de cada institución podrá aprobar los presupuestos generales sin necesidad de que otras instancias lo autoricen, siempre y cuando se mantengan dentro de los límites de gasto programado, de esta forma, se limita la intervención de la SHCP a ámbitos prudenciales y de control macroeconómico en la operación de las instituciones.

4. Proceso de rendición de cuentas. A cambio de tener mayor flexibilidad en su operación, se les establece a las instituciones la obligación de enviar reportes trimestrales sobre las metas planeadas, el ejercicio del gasto y el cumplimiento de sus programas al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión.
5. Fortalecimiento de la solvencia. Se pretende que los riesgos de la banca de desarrollo se compartan cada vez más con las instituciones de crédito privadas. De esta manera, la cartera de la banca será sana y disminuirán los costos de operación.
6. Mayor coordinación programática. Tendrán las instituciones la obligación de establecer su programa operativo en concordancia con el PND, el PRONAFIDE y los programas sectoriales que sean relevantes para cada institución.
7. Intermediación financiera.¹⁰⁷ Se buscará que el proceso de intermediación financiera de la banca de desarrollo esté enmarcado en el programa económico del gobierno federal y de la SHCP, de tal manera que las funciones que desempeñe sean sanas, y que el monto de esa intermediación sea congruente con los objetivos económicos de la nación. Con esta reforma, la SHCP será el eje que autorice los límites y formas de endeudamiento de la banca de desarrollo, así como los recursos máximos para atender sus necesidades de gasto corriente y de inversión física. Ello permitirá controlar el efecto inflacionario de las operaciones de la banca de desarrollo.
8. Los bancos de desarrollo estarán obligados a crear reservas precautorias, adicionalmente tendrán la obligación de aportar recursos a un fideicomiso, los cuales funcionaran como una reserva para evitar el uso de los recursos fiscales cuando el gobierno federal tenga que asumir la garantía que les otorgue.

¹⁰⁷La intermediación financiera se define como el endeudamiento neto en que incurre la banca de desarrollo para financiar al sector privado y cubrir su déficit de operación.

9. El Programa Nacional de microcréditos. Este programa facilitará el acceso inicial al crédito y al microcrédito a las familias más pobres,¹⁰⁸ aportando capital de riesgo y la provisión de capacitación en la conformación de empresas. Una vez que éstas micro empresas vayan madurando y consolidándose podrán pasar a formar parte de la cartera de clientes de la banca de desarrollo.
10. Se pretende que los bancos de desarrollo incursionen en el mercado de papel comercial, de emisión de obligaciones y que se introduzcan programas de riesgo de punta.

Con este nuevo esquema operativo de la banca de desarrollo, se pretende: 1) que las micro, pequeñas y medianas empresas financien sus proyectos productivos en condiciones favorables para que puedan crecer, 2) que los pequeños y medianos empresarios tengan más y mejores opciones de financiamiento que les permitan competir con éxito en el mercado nacional y considerar el mercado mundial como una oportunidad de crecimiento, 3) que el florecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas redunde en más inversión y, por ende, en mayor crecimiento económico, y 4) se busca apoyar a sectores estratégicos como son: la construcción de infraestructura, proyectos agropecuarios y el financiamiento a la vivienda.

Sin tratar de minimizar los esfuerzos gubernamentales, es importante insistir en que las políticas puestas en práctica para tratar de convertir a la banca de desarrollo en promotora del financiamiento del sector privado, y en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas, no han tenido los resultados deseables.

Como se verá en los apartados 5.5.2 y 5.5.3, el crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector privado representó en promedio de 2001 a 2004 el 2.4% del PIB, mientras que de 1990 a 1995 representó el 7%. Por su parte, la proporción de

¹⁰⁸En la mayoría de los casos se trata de personas que no son sujetas de crédito para la banca por falta de garantías, nivel de riesgo, costo, alejamiento geográfico o falta de historial crediticio.

la cartera de crédito destinado al sector objetivo sólo ha representado en promedio de 2001 a 2004 el 8.2 por ciento.

5.3 Creación de nuevas instituciones en el sistema bancario de fomento

La modernización de la banca de desarrollo es una estrategia fundamental de la política económica del presidente Vicente Fox, así como un elemento primordial para alcanzar las metas económicas y sociales contenidas en el PND.

En los años recientes, el gobierno federal ha realizado profundos cambios en la estructura del sistema de la banca de desarrollo, con la finalidad de responder a los requerimientos de los sectores en materia de atención y financiamiento. Así algunas instituciones dejaron de operar, y se crearon otras para sustituir actividades y mejorarlas, como son los casos del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Financiera Rural (FR).

5.3.1 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

El gobierno federal estableció el ahorro popular como base de la reforma financiera, que incluía entre otras cosas una profunda reestructuración de la banca de desarrollo.

Como parte de este rediseño, surge en el año 2001 la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*, que busca, entre otras cosas, fortalecer la figura de las cajas de ahorro y que el proceso de intermediación con ellas se ofrezca de manera más sana.¹⁰⁹

¹⁰⁹El Sistema de Ahorro y Crédito Popular estará integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares que sean dictaminadas favorablemente por una Federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de esta Ley; por las Federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de operación, en *Ley de Ahorro y Crédito Popular, artículo 2º*.

Adicionalmente, con el surgimiento de esta Ley, el ejecutivo transforma al Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) organismo descentralizado del gobierno federal, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Bansefi).

Esta nueva institución tiene por objetivo:

- Proveer servicios de ahorro y crédito a los sectores de la población que no tienen acceso a las instituciones financieras tradicionales.
- Ofrecer servicios de asesoría, capacitación y asistencia técnica a las entidades que conforman el sistema de ahorro y crédito popular.
- Regular las actividades y fortalecimiento de las operaciones en las entidades de ahorro y crédito popular, al brindarles capacitación, asistencia técnica, modernización y equipamiento tecnológico para lograr seguridad y eficiencia en sus actividades.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular junto con la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, fueron creadas para:

- Fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular.
- Incrementar el acceso de los sectores de menores ingresos y las pequeñas empresas al sector financiero formal.
- Establecer las condiciones para fomentar el desarrollo de un sistema de ahorro y crédito popular.

5.3.2 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

Como parte de los objetivos de la reforma financiera se encuentra el de fortalecer el Programa Sectorial de Vivienda teniendo como meta principal la oferta y adquisición de vivienda. En este contexto, en el año 2002 surge la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C., institución de banca de desarrollo (SHF) creada por el

gobierno federal con el propósito de unificar y hacer más eficientes los esfuerzos en materia de financiamiento a la vivienda, funciones que anteriormente desempeñaba el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), fideicomiso especializado del Banco de México.

La SHF se constituyó como fiduciario en sustitución del FOVI. Entre sus principales objetivos se encuentran los siguientes:

- Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de hipotecas.
- Otorgar financiamiento y garantías a intermediarios financieros (principalmente Sofoles) para la construcción y adquisición de vivienda.
- Promover los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.¹¹⁰

5.3.3 Financiera Rural (FR)

En diciembre de 2002 se decretó la disolución y liquidación del Sistema Banrural, y en su lugar se constituyó la Financiera Rural (FR).

José Antonio Meade, director general de Financiera Rural, manifestó en entrevista que mediante un diagnóstico a fondo realizado a Banrural, se ratificó que la institución ya no era viable, sobre todo, por una serie de vicios históricos que incluían un grave deterioro de su cartera crediticia, altos costos de operación y pasivos laborales de grandes proporciones.¹¹¹

Con la convicción de que resultaría inútil todo intento de reforma o saneamiento, se plantea la necesidad de liquidar y crear una nueva herramienta crediticia para el campo nacional.

¹¹⁰*Ley Orgánica Sociedad Hipotecaria Federal, artículo 2°.*

¹¹¹*Vértigo*, 3 de enero de 2003.

Meade reconoce que al llegar a la dirección del entonces Banrural, se da cuenta de que hay una multiplicidad de funciones que no son parte de la misión propia del organismo, que además carece de sucursales suficientes para llegar a la población a la cual debe destinar el financiamiento, lo cual encarece su costo de operación. Aunado a lo anterior, un problema verdaderamente grave que presenciaba Banrural, tenía que ver con los pasivos laborales, el banco tenía pensionados que heredó de las tres instituciones que le dieron origen representando un costo muy alto.¹¹²

Plantea que la Financiera Rural será una institución bancaria descentralizada, pasa de ser una institución que pedía prestado al público para intermediar y por tanto estaba sujeta a normas bancarias que hacían pesada su labor, a una institución que mediará con su propio patrimonio.

El primer objetivo de la nueva institución, dice Meade, es que, en la medida de lo posible, los productores no sufran por la transición y la presencia que tenía Banrural, y que los créditos que daba se preserven.

Se buscará ser una institución más transparente, que pueda y deba rendir cuentas con cada vez más frecuencia. No habrá manera de que las pérdidas en que se incurra puedan fondearse en el mercado y que la institución siga operando, si el patrimonio sufre menoscabo se tendrá que explicar al Congreso y será su decisión dedicar o no más recursos a esta actividad. Por tanto, la financiera estará sujeta a una disciplina mucho mayor.

Se iniciara con un capital de 10 mil millones de pesos, que si bien no es la panacea respecto a las necesidades del campo, sí es importante con relación a la presencia que tenía Banrural, este banco colocaba en promedio, sobre todo durante 1997-2001 entre 9 y 10 mil millones de pesos anuales. Y la Financiera

¹¹²Durante la misma entrevista, Meade explica que: de cada cuatro pesos de esfuerzo fiscal para enfrentar el desbalance, sólo un peso tenía que ver con la cartera, el resto tenía que ver fundamentalmente con la necesidad de hacer frente a los compromisos laborales.

tiene presupuesto para colocar créditos por más o menos 15 mil 600 millones de pesos al año.

De estas cifras, la Financiera tiene unos nueve mil 600 en patrimonio líquido y aproximadamente seis mil los adquirirá de la cartera buena de Banrural, a la que dará revolvencia. Se podrá colocar cerca del doble de lo que colocaba Banrural y se espera que sea de manera mucho más oportuna y ágil.

La Financiera Rural contará con 99 agencias promotoras del crédito por que en el diagnóstico se apreció que lo más urgente en el campo es la colocación del financiamiento de manera ágil. Las agencias sólo van a colocar el crédito y a recuperarlo. Se apoyará en la infraestructura de sucursales bancarias que ya existen y por ello, se ha firmado convenios con Banorte, Banamex, Bancomer, entre otros bancos comerciales.

Así, un productor podrá pedir que se le deposite el crédito en determinada cuenta y a él se le solicitara pagar bajo el mismo mecanismo, con lo cual el costo de operación de la Financiera será muy reducido, concluyó.

5.4 Fusión entre Nafin y Bancomext

Durante el 2003 y principalmente en el 2004 el presidente Vicente Fox anunció que como parte del proceso de “reinvención total” de la banca de desarrollo, se buscaría fusionar Nafin con Bancomext para lograr mayor eficiencia de la banca de desarrollo y así ésta trabaje efectivamente en el crecimiento económico.¹¹³

De acuerdo con el discurso presidencial, la duplicidad de funciones y el exceso de burocracia han restado rentabilidad y eficiencia a la banca de desarrollo.

¹¹³Esta idea en realidad es un propósito pospuesto, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y en la administración de Ernesto Zedillo donde se realizaron análisis y estudios, pero nunca se tomo la decisión.

Nafin y Bancomext son las dos instituciones de fomento que tienen una mayor duplicidad de funciones entre los siete bancos gubernamentales, y el hecho de que brindan atención a los mismos sectores económicos como son: el agroindustrial; manufacturero; transportes; servicios y gobierno, provocan confusión entre los usuarios de la banca.

Según las autoridades, las confusiones surgen, ya que Nafin y Bancomext son promotores de pequeñas y medianas empresas (Pymes), apoyan al sector público y privado, desarrollan cadenas productivas, otorgan garantías, ofrecen capacitación y asistencia técnica y son agentes financieros del gobierno.

Así, si una Pyme quiere crédito para aumentar su producción recurre a Nafin, pero si también desea promocionar sus productos en el extranjero, entonces tienen que acudir con Bancomext. Por lo tanto, una de las ventajas que se evalúa para la fusión es que las Pymes serían más beneficiadas por una sola institución que las ayudara a crecer y también a exportar.¹¹⁴

Argumentos oficiales señalan que para que no haya duplicidad de funciones y eso no se traduzca en un mayor costo operativo, la tendencia mundial es que sólo operen pocos bancos de fomento en cada país. Por ejemplo: en Brasil hay dos bancos de desarrollo, mientras que en Corea o Estados Unidos hay tres y en Japón existen cuatro.¹¹⁵

En lo que se refiere al exceso de burocracia, hay que recordar que Nafin y Bancomext para el 2003 concentraron el 27% de toda la planta laboral de la banca de fomento. De los 9 mil 594 empleados en las instituciones de desarrollo, mil 114 laboran en Nafin y mil 489 en Bancomext.¹¹⁶

¹¹⁴*El Economista*, 30 de junio de 2003.

¹¹⁵*El Norte*, 3 de octubre de 2003.

¹¹⁶En CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 2003.

Fuentes hacendarias revelaron que en el 2003 la relación entre empleados de la banca de desarrollo y sus clientes en México es de uno a 52, mientras que en países como Italia existe un funcionario por cada mil usuarios, y en Japón hay un empleado por cada 581 clientes.¹¹⁷

Por lo antes expuesto, las autoridades sugieren que la fusión de Nafin y Bancomext sería un paso adelante en la modernización y consolidación de la banca de desarrollo.

A pesar de todos los discursos oficiales, habría que preguntarse, realmente qué se gana con esta fusión. Para que este postulado pudiera considerarse hasta cierto punto bueno, la fusión debe de resolver, por lo menos, tres asuntos fundamentales.¹¹⁸

Primero. Aún con la integración de ambas instituciones realmente no se vería un incremento en la eficiencia y oportunidad en la operación del nuevo banco si la fusión no resuelve el principal problema de Bancomext: tener que financiar las oficinas de promoción de negocios en el mundo, ya que este monto ha salido de los recursos de operación del propio banco y por lo tanto resulta ser un lastre muy pesado en su operación.

La fusión debe de considerar que se tienen que crear una oficina de promoción del comercio exterior y el turismo en la cual se destine una partida presupuestal y se pidan resultados con base en ello.

Segundo. En caso de realizarse la integración de estos bancos se tiene que encontrar una solución definitiva sobre el problema de sus pensiones ya que tienen no sólo que fondear a pensionados y jubilados sino encontrar los caminos para que el problema no siga aumentando.

¹¹⁷*El Norte, op. cit.*

¹¹⁸*El Economista*, 16 de agosto de 2004.

Tercero. La Secretaría de Economía, es la encargada de promover el desarrollo de la economía, y, por lo tanto, lo lógico sería pensar en que los bancos que tienen como misión el crecimiento de la economía dependieran precisamente de la secretaria de estado encargada de ese fin.

La fusión tendría entonces que sacar a la banca de desarrollo de la Secretaría de Hacienda, para ponerla en el lugar que le corresponde.

Desde luego, en el tema de la fusión y en general en el tema de la banca de desarrollo, participan dos corrientes, aquellos que por razones ideológicas consideran que debe desaparecer, y aquellos que opinan que debe de fortalecerse y asumir un papel determinante.

Para algunos autores, como es el caso de Francisco Suárez Dávila,¹¹⁹ la propuesta de fusionar o desaparecer a Nafin o Bancomext es errónea, ya que considera que México requiere de las dos instituciones, aunque reconoce que ambas requieren poner en marcha ciertas reformas (redefinición de algunas funciones y el fortalecimiento de las que ya tienen), y con ello, lograr su eficiencia, de lo contrario las seguiremos viendo como al resto del país, en situación de parálisis.

La idea de fusionar sería en la práctica una operación muy costosa, además de ser inoportuna en la medida en que el gobierno esta a punto de terminar su gestión y un proceso de fusión es un desgaste que tardaría entre dos y tres años.

Suárez Dávila, considera que “racionalizar” no consiste en destruir instituciones que funcionan y son necesarias, por el contrario, la banca de desarrollo tiene un importante papel que cumplir frente a las grandes deficiencias del crédito, que no llega a amplios sectores del país, ya que la banca comercial solamente está

¹¹⁹Francisco Suárez Dávila, “Contra el subdesarrollo de la banca de desarrollo”, en *Crisis y alternativas de la banca de desarrollo en México*, Memoria del primer foro de reflexión de los trabajadores del Bancomext, Sinudet-Bancomext, México, 5 de mayo de 2004, pp. 101-103.

atendiendo al gobierno, al crédito al consumo y a las hipotecas. El fenómeno mismo de la extranjerización de la banca requiere que haya bancos mexicanos como instrumentos de apoyo a la economía, en que las decisiones se tomen en México.

Así mismo piensa que es fundamental la asignación de recursos fiscales a la banca de desarrollo para el apoyo de objetivos específicos, bien etiquetados y focalizados.

En el otro lado de la moneda, se podría encontrar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en un estudio sobre México, detectó que el sistema bancario se desempeña pobremente en términos de algunos indicadores.¹²⁰

La OCDE, aseguró que para mejorar la eficiencia en el sector financiero es necesario eliminar el crédito directo otorgado por la banca de desarrollo al sector privado no bancario, así como racionalizar la operación de todos los intermediarios financieros propiedad del estado, incluyendo los fideicomisos.

Y fue tajante, “debe eliminarse la participación del sector público en el sistema financiero. No se justifica la existencia de instituciones financieras públicas”.

Para la OCDE, la razón por la que se debe eliminar la participación del sector público como intermediario financiero es porque “un fuerte aumento en la intermediación financiera del sector público podría aumentar las distorsiones en la economía y llevaría a presiones en las finanzas públicas en el largo plazo”.

¹²⁰ *El economista*, 5 de marzo de 2002.

5.5 Situación financiera de la banca de desarrollo, 2001-2004

5.5.1 Indicadores financieros

Durante la administración del presidente Vicente Fox, la banca de desarrollo ha mejorado considerablemente sus indicadores financieros (Ver cuadro 24).

Cuadro 24 INDICADORES FINANCIEROS DE LA BANCA DE DESARROLLO, 2001-2004 (porcentajes)				
Año	Índice de morosidad ^{1/}	Índice de solvencia ^{2/}	Índice de cobertura ^{3/}	Índice de capitalización ^{4/}
2001	3.5	58.8	109.1	13.5
2002	3.4	41.7	132.5	19.3
2003	2.1	47.1	156.1	15.7
2004	1.5	26.9	228.9	14.3

^{1/} Índice de morosidad = Cartera vencida / Cartera total (cartera vigente + cartera vencida).

^{2/} Índice de solvencia = Cartera vencida / Capital contable.

^{3/} Índice de cobertura = Estimaciones preventivas para riesgos crediticios / Cartera vencida.

^{4/} Índice de capitalización = Capital neto / activos ponderados sujetos a riesgo.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo, 2001 y 2004*.

Al cierre del 2004, el índice de morosidad de la banca de desarrollo (porcentaje de la cartera vencida sobre la cartera total) fue de 1.5% menor al 3.5% que representó en el 2001.

Este comportamiento podría deberse a diversas razones, por un lado, el Sistema Banrural que durante muchos años participó con casi el 50% de la cartera vencida del total de la banca de desarrollo, para el 2004 ya se encontraba totalmente liquidada y desincorporada del gobierno federal.

Otra razón es que la SHF no ha registrado créditos vencidos desde el inicio de su operación en el año 2002. Así mismo, la banca de desarrollo mantiene baja morosidad gracias a que sus colocaciones de cartera se ubican principalmente en el sector público.

El índice patrimonial o índice de solvencia, medido como la proporción de cartera vencida sobre capital contable, se fortaleció al ubicarse en 26.9% en el 2004, lo que ha significado 31.9 puntos porcentuales por debajo de lo observado en el 2001 cuando este fue del 58.8%. Lo anterior se debió a la disminución en la cartera vencida en todo el sistema de la banca de desarrollo.

La cobertura crediticia o provisiones de reservas preventivas para enfrentar riesgos creditos con respecto a la cartera vencida, se fue ampliando durante todo el periodo al ubicarse en 228.9% en el 2004, es decir, rebasó en 119.8 puntos porcentuales el nivel registrado en el 2001 cuando fue del 109.1%. Este índice también se vio favorecido por la reducción en la cartera vencida.

El índice de capitalización de la banca de desarrollo que representa el capital neto en los activos sujetos a riesgo, se ha ido incrementando. En el 2004 se ubicó en 14.3%, superior al registrado en el 2001 cuando este fue del 13.5%. Como podemos observar la banca de desarrollo durante todo el periodo ha cumplido con el índice de capitalización mínimo requerido para operar que es del 8 por ciento.

Sin embargo, como veremos más adelante, a pesar de que la banca de desarrollo ha mejorado notablemente sus niveles de capitalización, el gran pendiente que aún tiene, es el de asumir el riesgo de participar con mayor fuerza en el desarrollo económico del país canalizando más créditos.

5.5.2 Penetración financiera

En una investigación realizada por el Banco Mundial (BM) en el 2001, México ocupó el lugar 106 en financiamiento a empresas, entre 138 países, esto fue publicado en su reporte de indicadores de desarrollo en el 2003. De esta forma, entre 1990-2001 México descendió 26 posiciones en el listado referido.¹²¹

¹²¹*El Norte*, 16 de abril de 2003.

En el 2001, el sector privado en México, -empresas industriales, sector primario, personas físicas, hogares, intermediarios financieros, entre otros- recibió el equivalente al 11.5% del PIB como crédito total, frente al 17.5% que obtuvo en 1990 cuando el país ocupó el lugar 80 en el mundo. El BM consideró para su análisis el crédito otorgado por la banca comercial, la banca de desarrollo y demás intermediarios financieros que intervienen en el proceso de financiamiento de las actividades del sector privado.

La caída de 26 posiciones en la clasificación mundial que observó México obedece sobre todo a la menor presencia de la banca comercial, cuyo financiamiento al sector privado aún no alcanza el nivel que tenía antes de la crisis bancaria de 1995 (Ver cuadro 25).

Cuadro 25	
PROPORCIÓN DEL CREDITO DE LA BANCA COMERCIAL AL SECTOR PRIVADO CON RESPECTO AL PIB, VARIOS AÑOS	
Año	Promedio (%)
1990-1995	32
1996-2000	22
2001	12.1
2002	11.4
2003	10.2

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *La economía mexicana en cifras* y CNBV, *Boletín estadístico de banca comercial*, varios años.

Por su parte el crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector privado también ha ido disminuyendo, ya que de 1990-1995 representó 7% del PIB, para 1996-2000 descendió a 4% y al cierre del 2004 tan sólo se ubica en 2.5% (Ver cuadro 26).

Cuadro 26	
PROPORCIÓN DEL CREDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR PRIVADO CON RESPECTO AL PIB, VARIOS AÑOS	
Año	Promedio (%)
1990-1995	7
1996-2000	4
2001	2.3
2002	2.7
2003	2.4
2004	2.5

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *La economía mexicana en cifras* y CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, varios años.

La penetración bancaria de la banca de desarrollo es igual a la relación de la cartera de crédito de la banca de desarrollo / PIB. Como se puede observar en el siguiente cuadro, los porcentajes se duplican en todos los años si lo comparamos con el cuadro anterior, esto se debe a que en los créditos totales no solo se considera la cartera del sector privado, sino también la cartera del sector público y ésta es mucho mayor a la del sector privado.

Cuadro 27	
PROPORCIÓN DEL CREDITO TOTAL DE LA BANCA DE DESARROLLO CON RESPECTO AL PIB, VARIOS AÑOS	
Año	Promedio (%)
1990-1995	14
1996-2000	10
2001	6.5
2002	8.2
2003	6.5
2004	5.6

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *La economía mexicana en cifras* y CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, varios años.

El crédito total otorgado por la banca de desarrollo se incrementó de forma considerable desde 1990 hasta antes de la crisis de 1995 (capítulo 3). Tan solo en 1994 representó 19% del PIB (Ver cuadro 11). Sin embargo, a partir de entonces el retroceso de los flujos es notorio y ha registrado una menor participación en el PIB.

El rezago que hoy presenta la banca comercial y la menor participación de la banca de desarrollo han ocasionado que en México el financiamiento no tenga la importancia que tiene en los países más desarrollados.¹²²

5.5.3 Cartera de crédito

La cartera de crédito de la banca de desarrollo totalizó 117 420 millones de pesos en términos reales en 2004, aumentando tan sólo un 1% en relación al 2001 cuando esta fue de 116 332 millones de pesos.

Cuadro 28 CARTERA DE CREDITO TOTAL DE LA BANCA DE DESARROLLO, 2001-2004 (saldos al final de cada período) (millones de pesos a precios de 1994)								
Año	Cartera de crédito total	%	Créditos a entidades gubernamentales	%	Créditos otorgados como agente financiero	%	Créditos otorgados al sector objetivo	%
2001	116332	100	39064	34	47401	41	9361	8
2002	150137	100	58061	39	50113	33	13724	9
2003	129301	100	35962	28	48713	38	10052	8
2004	117420	100	31915	27	40001	34	8353	7

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo 2001-2004*.

La distribución de la cartera durante el periodo 2001-2004 tuvo una tendencia similar a los periodos anteriores (Ver cuadro 28). Alrededor del 40% correspondió a créditos otorgados por cada organismo en su actividad como agente financiero, es decir, como aval de crédito obtenido en otras instituciones.

En promedio durante 2001-2004, el 32% del saldo de la cartera correspondió a créditos a entidades gubernamentales, es decir, dependencias, organismos y empresas del sector público, en tanto que el sector objetivo, sólo obtuvo en promedio el 8% de la cartera, destinando el resto a otras actividades.

¹²²Según el Banco Mundial, en el 2001 Japón ocupó el primer lugar como el país con mayor crédito a su sector privado, ya que el financiamiento representó 186% de su PIB, el segundo lugar lo ocupó Estados Unidos con créditos al sector privado que representaron el 145% de su PNB.

5.5.4 Cartera de crédito por actividad económica

La distribución del crédito otorgado por la banca de desarrollo a las actividades económicas se presentó de la siguiente forma (Ver cuadro 29).

Cuadro 29 CREDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO POR SECTOR, 2001-2004 (millones de pesos a precios de 1994)												
Año	Cartera de crédito total	%	Sector primario ¹	%	Sector industria ²	%	Sector servicios ³	%	Sector público ⁴	%	Vivienda	%
2001	119591	100	4550	4	4155	3	1593	1	73664	62	1090	1
2002	126311	100	4565	4	4742	4	1794	1	70364	56	1049	1
2003	125660	100	4201	3	10361	8	2106	2	74450	59	15603	12
2004	112718	100	242	0.2	4045	4	2469	2	59435	53	20561	18

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹ incluye agropecuario, sívicola, ganadería y pesca

² Industria manufacturera y minería.

³ Incluye transporte, comunicaciones y turismo.

⁴Incluye gobierno federal, estatal y municipal.

⁵Para el año 2003 y 2004 sólo se utilizaron las cifras de la Sociedad Hipotecaria Federal.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo 2001-2004*.

El sector primario se vio beneficiado en promedio hasta el 2003 con 3% del crédito total, ya que para el 2004 tan sólo se beneficio con 0.2%. Lo anterior debido a la liquidación del Sistema Banrural y por consiguiente su desaparición en las estadísticas de la banca de desarrollo, mientras que el sector industrial, se favoreció en promedio entre 2001-2004 con 4.7% de la cartera de crédito total.

El sector público obtuvo durante todo el periodo más de la mitad del crédito que otorgó la banca de desarrollo (57.5%), desplazando con ello, los requerimientos del sector productivo del país, es decir, el crédito que debería estar colocado entre las empresas productivas donde más se necesita para impulsar el desarrollo económico, lo están absorbiendo las entidades gubernamentales.

5.5.5 Utilidad

Como se señaló al inicio del apartado 5.5.2, los indicadores financieros (índices de morosidad, solvencia, cobertura y capitalización) en general de todo el sistema de

la banca de desarrollo han presentado una mejoría considerable, sin embargo, si analizamos el resultado neto que se encuentra dentro de sus estados de resultados, podemos observar que presentan números rojos (Ver cuadro 30).

A nivel de todo el sistema, en los dos primeros años del periodo 2001-2004 se presenciaron pérdidas por 798 millones de pesos y 2819 millones de pesos respectivamente (Ver cuadro 30).

Cuadro 30 UTILIDAD NETA POR BANCO DE DESARROLLO, 2001-2004 (millones de pesos a precios de 1994)							
Año	TOTAL	NAFIN	BANCOMEXT	BANOBRAS	BANRURAL	BANSEFI	HIPOTECARIA FEDERAL
2001	-798	6	-176	-318	-332	0	0
2002	-2819	21	-290	-397	-2277	-37	106
2003	107	42	-123	114	n.a	41	145
2004	343	65	-80	150	n.a	-14	197

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹Los datos para el año 2004 se encuentran al tercer trimestre del año.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*, 2002 y 2004.

De acuerdo con las estadísticas financieras de la CNBV durante el periodo 2001-2004, con excepción de Nafin y la Sociedad Hipotecaria el resto de las instituciones (Bancomext, Bansefi y Banrural) han registrado pérdidas durante todo el periodo, al grado de que Bancomext, que hasta hace algunos años se había mantenido fuera del presupuesto tuvo que solicitar apoyo, así para el cierre del 2004, el gobierno federal ha canalizado a Bancomext recursos fiscales por un total de mil 500 millones de pesos, para permitirle a la institución mantener su operación, pues tiene el menor índice de capitalización (9.4) de los bancos de desarrollo.¹²³

Para los años 2003 y 2004 la banca de desarrollo se empezó a recuperar obteniendo una utilidad neta por 107 y 343 millones de pesos respectivamente.

¹²³*El Financiero*, 2 de junio de 2005.

5.5.6 Fuentes de fondeo

Los pasivos totales de la banca de desarrollo están conformados principalmente por la captación tradicional (depósitos de exigibilidad inmediata, depósitos a plazo, bonos bancarios y valores o títulos en circulación en el extranjero), así como por préstamos interbancarios y de otros organismos como son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Japan Bank International Cooperation (ver cuadro 31).

Cuadro 31 PRINCIPALES FUENTES DE FONDEO DE LA BANCA DE DESARROLLO, 2001-2004 (millones de pesos a precios de 1994)								
Año	Pasivos totales	%	Captación tradicional ¹	%	Préstamos interbancarios y de otros organismos ²	%	Operaciones con valores y derivados ³	%
2001	156586	100	74692	48	77652	50	190	0.1
2002	200466	100	97938	49	88523	44	166	0.1
2003	168478	100	82372	49	82634	49	723	0.4
2004	143851	100	75987	53	61823	43	185	0.1

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100

¹Comprende depósitos de exigibilidad inmediata, depósitos a plazo, bonos bancarios, valores o títulos en circulación en el extranjero.

²Comprende préstamos de exigibilidad inmediata, de corto y largo plazo y préstamos por operaciones como agente financiero.

³Comprende saldos acreedores en operaciones de reporte, préstamos con colateral y operaciones con instrumentos derivados.

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV, *Boletín estadístico banca de desarrollo*, 2002 y 2004.

Durante el periodo 2001-2004, la captación tradicional representó en promedio 50% de los pasivos totales, mientras que los préstamos interbancarios y de otros organismos participaron con 46 por ciento.

Las operaciones con instrumentos financieros derivados tienen una participación mínima en los pasivos totales de la banca de desarrollo y es principalmente Nafin y en menor proporción Bancomext quienes realizan esta actividad.

Para el 2004, los pasivos totales de la banca de desarrollo en términos reales sumaron 137 403 millones de pesos, significando una contracción del 13.6% en relación al 2003 cuando sumaron 159 089 millones de pesos. Esta reducción se

debe tanto a la disminución de la captación tradicional como a la disminución de los préstamos interbancarios y de otros organismos.

5.5.7 Gastos de operación

A pesar del cierre de oficinas y la reducción de empleo que ha presenciado la banca de desarrollo desde 1995 como parte del proceso de reestructuración,¹²⁴ actualmente la mayoría de las instituciones no han generado ingresos suficientes mediante sus actividades sustantivas que cubran sus gastos de operación.

Según un estudio de la Secretaría de Hacienda, en el 2004 los gastos de administración o costos de operación superaron en 14.9% al margen financiero, que resulta de la diferencia neta entre los ingresos y gastos por intereses en estas instituciones.¹²⁵

Para la CNBV en las instituciones financieras el concepto de “costo de operación” corresponde al rubro de gasto de administración y promoción (GAP) del estado de resultados.

El exceso de personal, así como una carga por jubilados y pensionados es un problema serio que hoy en día aun vive la banca de desarrollo.

En el año 2002, Banobras tuvo un déficit por obligaciones laborales al retiro, las cuales sumaron 555 millones de pesos, un crecimiento de 102% con respecto al 2001.¹²⁶

El faltante para el pago de pensiones en la banca de desarrollo se ha venido agravando en los últimos años. En el 2004 el déficit creció 145%, para totalizar 585 millones 178 mil pesos contra 238 millones 410 mil pesos en el 2003.¹²⁷

¹²⁴La reducción de personal de 1995 a 2004 ha sido del 31%, ya que en 1995 el personal sumaba 18 514 y para 2004 solo fue de 5 677.

¹²⁵*El Norte*, 3 de junio de 2005.

¹²⁶*El Norte*, 12 de mayo de 2003.

Las tres instituciones que a la fecha reportan mayor problema son: Nafin, Bancomext y Bansefi. En Nafin se detecta el mayor faltante para obligaciones laborales al retiro, con un aumento de 150%. En la institución, la cifra asciende a 583 millones de pesos en 2004 contra 233 millones de pesos del año previo, siguiéndole Bancomext con 137 millones de pesos en 2004, contra 114 millones de pesos en 2003, que significa un crecimiento del 20%, mientras que en Bansefi se observó una reducción en el faltante por obligaciones laborales en el mismo año de 60 por ciento. ¹²⁸

¹²⁷*El Financiero*, 4 de abril de 2005.

¹²⁸*Ibíd.*

CONCLUSIONES

De 1940 a 1970 se presenció en México la época más importante de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, siendo también la época de mayor crecimiento económico sostenido, con tasas anuales de 6 por ciento en promedio.

El auge de la banca de desarrollo coincidió con este mismo periodo contribuyendo de manera fundamental al proceso de industrialización, colocando la mayor parte de su crédito total en la industria mediante programas sectoriales de apoyo a la pequeña y mediana industria (PYMES), así mismo, desarrolló grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación, carreteras, ferrocarriles y puertos. Cabe reconocer que sin el aporte de la banca de desarrollo habría fracasado el papel de la banca privada para impulsar la industrialización.

De esta manera, el concepto de la banca de fomento se vinculó estrechamente al papel asignado al Estado promotor, el cual jugó un importante papel en la industrialización, generando un círculo virtuoso de crecimiento y expansión del aparato productivo.

Sin embargo, cuando el proceso de industrialización autosostenido llega a su fin a finales de los años setenta, el gobierno federal, las empresas paraestatales y la propia banca de desarrollo, adoptaron sin precaución una política de endeudamiento externo que terminó provocando el estallido de la “crisis de la deuda” en 1982, y con esto, la virtual bancarrota de las empresas paraestatales y un incremento en el déficit presupuestal que en ese mismo año llegó a niveles del 20% del PIB.

La banca de desarrollo no fue la excepción, pues también se encontró con grandes problemas financieros, la enorme deuda en moneda extranjera que había contraído desde finales de los años setenta se había vuelto muy costosa después

de las devaluaciones. No obstante, a diferencia de muchas empresas estatales, la banca de desarrollo logró eludir la crisis mediante rescates fiscales y medidas de reestructuración.

El resultado de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, aunado al estallido de la crisis de la deuda, permitió el impulso del modelo neoliberal a partir de 1983,¹ acompañado de programas de ajuste y reformas estructurales (apertura comercial y de la cuenta de capitales, refuncionalización del Estado y reforma financiera) dando un cambio completo a la estrategia de desarrollo.

Como se señaló en este trabajo, la banca de desarrollo estuvo situada en un punto de encuentro de varias reformas, entre las que destacan: la reforma financiera, la reforma al sector público y la apertura externa. Cada una de estas tuvo un efecto directo e indirecto sobre los bancos de desarrollo, cambiando apreciablemente su papel, estructura y formas de funcionamiento, implicando incluso su desmantelamiento.

El objetivo de la reforma financiera era incrementar la generación del ahorro interno y así recuperar el crecimiento estable y sostenido, así mismo, buscaba construir un sistema financiero amplio, diversificado y moderno, capaz de apoyar y promover la productividad y la competitividad de la economía nacional mediante una mayor canalización de recursos y una intermediación más eficiente del ahorro.

Como parte de la reforma financiera, la banca de desarrollo a partir de los años noventa enfrentó un difícil proceso de desregulación dejando de enfocarse en actividades de banca de fomento de primer piso y convertirse en banca de segundo piso, bajo éste nuevo esquema, las instituciones que conforman la banca de desarrollo han venido canalizando sus créditos principalmente a través de bancos comerciales y otros intermediarios financieros.

¹Desde el estallido de la crisis de la deuda en 1982, la economía mexicana se vio presionada por el gobierno estadounidense –años después bajo el llamado “Consenso de Washington”- el FMI y el BM con sus convenios de corto plazo y sus programas de ajuste estructural se convirtieron en los líderes promotores de este modelo.

Bajo las directrices del nuevo modelo, se pensaba que el mercado abierto ajustaría automáticamente las necesidades de los intermediarios. Se suponía que el sistema bancario en su conjunto asumiría con más eficacia la canalización de recursos financieros para el fomento económico.

Si bien es cierto que los créditos de la banca comercial y la banca de desarrollo dirigidos al sector privado crecieron en forma explosiva desde 1990 y hasta antes de la crisis de 1995, desde entonces el retroceso de los flujos por parte del sistema bancario al sector privado es notorio.

En los últimos años los bancos comerciales han canalizado pocos recursos al sector privado y, de hecho, el financiamiento ha venido descendiendo en términos reales, por ejemplo, de 1996 a 2004 el saldo del financiamiento de la banca múltiple al sector privado presenció una fuerte reducción del 49 por ciento.

La justificación por parte de la banca comercial ante esta situación, se centra en:

- a) la atención a las pequeñas y medianas empresas representan costos unitarios mayores que los correspondientes a las empresas grandes, debido a que los montos de crédito son relativamente bajos; ello se traduce en que la banca privada no considera a las empresas de menor tamaño como sujetos de crédito;
- b) contradictoriamente existen algunos sectores considerados de alto riesgo por sus montos a los que la banca comercial tampoco atiende;
- c) muestra poco o nulo interés a financiar proyectos de larga maduración -tal es el caso del sector agrícola- ya que su complejidad y la mayor incertidumbre propia de un proyecto de esta naturaleza, entraña más riesgos. lo mismo sucede con proyectos en sectores de alto potencial, pero con poca penetración en el mercado o bien proyectos nuevos.

En síntesis podemos decir que por uno u otro motivo la banca comercial no ha atendido a los sectores productivos, dando lugar a grandes huecos en el mercado

de crédito, especialmente en lo que se refiere a la atención de empresas pequeñas y medianas, y proyectos de inversión de largo plazo.

Ante este negro panorama, es indiscutible que las únicas instituciones que pudieron y debieron cubrir el hueco crediticio son las que integran la banca de desarrollo, pero desafortunadamente durante este mismo periodo (1996-2004) parte de la banca de desarrollo también dejó de operar en el largo plazo, a pesar de ser el ámbito de acción en el cual se justifica su existencia. De hecho de 1996 al 2004 el crédito en términos reales dirigido al sector productivo sin considerar el sector vivienda se contrajo en 42 por ciento.

CARTERA DE CRÉDITO TOTAL DESTINADA AL SECTOR PRODUCTIVO, 1990 - 2004 (millones de pesos a precios de 1994)												
Año	Cartera total al sector productivo	%	Primario ¹	%	Industrial ²	%	Servicios ³		Vivienda	%	Gobierno	%
1990	142029	100	13508	10	6888	5	27021	19	n.a		81959	58
1991	125487	100	8826	7	6104	5	30001	24	n.a		71833	57
1992	136199	100	10075	7	7619	6	42616	31	n.a		68594	50
1993	156285	100	11171	7	10298	7	60832	39	n.a		65076	42
1994	257181	100	11592	5	14927	6	106699	41	n.a		115321	45
1995	260132	100	11361	4	19566	8	83591	32	n.a		140799	54
1996	192532	100	9992	5	15825	8	7905	4	1959	1	106379	55
1997	156537	100	9123	6	12577	8	5674	4	1708	1	96079	61
1998	158533	100	4474	3	13945	9	3196	2	1843	1	104732	66
1999	137562	100	4500	3	13944	10	2458	2	1023	1	96840	70
2000	122252	100	4346	4	14639	12	2807	2	655	1	81834	67
2001	119591	100	4550	4	4155	3	1593	1	1090	1	73664	62
2002	126311	100	4565	4	4742	4	1794	1	1049	1	70364	56
2003	125660	100	4201	3	10361	8	2106	2	15603	12	74450	59
2004	112718	100	242	0.2	4045	4	2469	2	20561	18	59435	53

Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994=100.

¹Incluye agropecuario, silvícola y pesquero.

²Incluye electricidad, manufactura y construcción.

³Incluye transportes, comunicaciones, servicios bancarios, turismo, créditos al consumo.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de cuadros anteriores.

El crédito al sector primario ha ido disminuyendo paulatinamente desde la década pasada (ver cuadro resumen), en 1990 representó 10% de la cartera al total de la banca de desarrollo y sólo 0.2% en el años 2004. el desplome del sector se observó desde 1995 cuando registró apenas el 4% de la cartera. Por su parte el crédito destinado a los servicios tuvo un ciclo bien definido, pues su participación

se fue incrementando constantemente hasta 1994, pasando de 19 a 41 %. Sin embargo, desde 1995, esta dinámica se revirtió, disminuyendo su participación llegando a 2% en el año 2004.

El crédito al sector industrial, que también contempla el crédito a la exportación representó alrededor del 5% de la cartera del crédito total de la banca de desarrollo en 1990, sin embargo para el 2004 éste sólo fue del 4%. Cabe reconocer que en 1999 y 2000 los porcentajes fueron más significativos siendo del 10 y 12% respectivamente.

El crédito al sector vivienda realmente fue insignificante dentro de la cartera de crédito total durante 1990 a 2002, y no es sino hasta 2003 y 2004 que este sector ha sido apoyado con un porcentaje significativo.

Estos resultados concluyen que el largo proceso de reestructuración en la banca de desarrollo iniciado desde principios de la década de los noventa y retomado en los años subsecuentes no han sido capaces de poner a la banca de desarrollo al servicio del sector productivo, ni de explicar por qué sigue siendo tan importante el sector público dentro de los créditos que concede la banca de desarrollo.

De esta manera, el sector productivo en su conjunto, (agropecuario, industria, comercio exterior, vivienda) se ha visto fuertemente desprotegido del sector bancario y en particular de la banca de desarrollo.

No obstante, en los últimos cuatro años se han instrumentado avances en la banca de desarrollo, tal es el caso de la creación del sistema de crédito popular y el nacimiento del Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI), la fundación del la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) con la que se fortaleció el sistema público del financiamiento a la vivienda. Así mismo, desde 2001 se hicieron importantes reformas legales para fortalecer la autonomía de gestión y

establecer una moderna estructura de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre dichas instituciones.

Sin embargo, creemos que bajo condiciones impredecibles en el ámbito internacional, aunado a un constante estancamiento económico en presencia de políticas de ajuste económico, la presencia de un sistema bancario de fomento resulta indispensable, pues se constituye en un agente estratégico para la estabilización de las expectativas económicas y en generador de financiamiento y certidumbre, en el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

Es urgente que la banca de desarrollo regrese a la inversión de infraestructura; recupere las funciones de realizar programas sectoriales; participe nuevamente en la inversión de capital de riesgo, pero ahora con un control y una supervisión cuidadosa que garantice los resultados que se esperan.

La banca de desarrollo aun está llamada a cumplir con un papel central en la política industrial; en el desarrollo tecnológico, en la asistencia técnica y en la relocalización de las empresas. Solo la banca de desarrollo puede instrumentar una política de crédito dirigido a la reindustrialización a tasas preferenciales; atacar el rezago agrícola; apoyar una nueva política agropecuaria; estimular el desarrollo regional; redoblar la construcción de viviendas de interés social; fomentar las exportaciones y retomar el concepto de sustitución de importaciones y de desarrollo del mercado interno, aun dentro de la estrategia de libre mercado, ya no se puede confiar la promoción industrial a la banca comercial, cuando de antemano sabemos que ésta parece no estar capacitada o dispuesta a hacerlo.

BIBLIOGRAFIA

- Guillén Romo Arturo, *México hacia el siglo XXI*, Plaza y Valdés, México, 2000.
- Nacional Financiera, *Nueva Cultura Financiera*, FCE, México, 1993.
- León Islas Oscar, *Reforma y crisis financiera en México 1990-1995*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1997.
- Werner Martín, "La banca de desarrollo, 1988-19994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, Vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994.
- Williamson John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gernika, México, 1991.
- Villarreal René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, un enfoque macroindustrial y financiero, (1929-2000)*, FCE, México, 2000.
- V. Iglesias Enrique, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", *El Mercado de Valores*, año LIX, número especial, México, diciembre de 1999.
- Suárez Dávila Francisco, "La banca de desarrollo y los retos para el siglo XXI", *El Mercado de Valores*, año LIV, número 8 México, agosto de 1994.
- Suárez Dávila Francisco, "Contra el subdesarrollo de la banca de desarrollo", en *Crisis y alternativas de la banca de desarrollo en México*, Memoria del primer foro de reflexión de los trabajadores del Bancomext, Sinudet-Bancomext, México, 5 de mayo de 2004.
- Sales Gutiérrez Carlos, "Los bancos de desarrollo en la estrategia económica de México", *El Mercado de Valores*, año LVII, núm. 5, mayo de 1997.
- Presidencia de la República, *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, 1997.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, (PRONAFIDE) 1997-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1997.
- Parkin Michael, *Macroeconomía*, Addison- Wesley Iberoamericana, E.U.A., 1995.
- Mansell Carstens Catherine *Las finanzas populares en México: El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, Milenio, ITAM, México, 1996.
- León Islas Oscar, "Intermediación no bancaria en México: El caso de los organismos y las actividades auxiliares del crédito", *Comercio Exterior*, Vol. 55, número. 11, noviembre 2005.
- Held Gunther, "Desarrollo del sector financiero, liberalización y complementación financiera", en ALIDE, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Nafin, México, 1994.

Guillen Romo, Héctor *La contrarrevolución neoliberal en México*, Era, México, 1997.

Guillén Romo Héctor, “El consenso de Washington en México”, *Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, núm. 207, enero-marzo 1994.

Girón González Alicia, *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Cambio XXI, México, 1996.

Fajnzylber Fernando, *La industrialización de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.

Cotler Pablo, *Retos y dilemas de la banca de desarrollo en México: el caso de Nacional Financiera*, Universidad Iberoamericana, Departamento de Economía, septiembre 2001.

Concha Ramírez Elizabeth Guadalupe. *La banca de desarrollo en los años noventa: El caso del Banco Nacional de Comercio Exterior*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 2000.

CNBV, *Boletín estadístico de banca de desarrollo*.

CEPAL, *Crisis bancaria: causas, costos, duración, efectos y opciones de política económica*, Serie Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero, 2000.

Ayala Espino José, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

Aspe Armella Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.

Antezano I. Carolina, “Liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales”, en ALIDE, *Liberalización financiera y banca de desarrollo*, Nafin, México, 1994.

LEYES

Ley Orgánica de Nacional Financiera

Ley Orgánica de Banco Nacional de Comercio Exterior

Ley Orgánica de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Ley Orgánica del Sistema Banrural

Ley Orgánica El Banco Nacional de Comercio Interior

Ley Orgánica de Financiera Nacional Azucarera

Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 23 de diciembre de 1993.

Ley de Ahorro y Crédito Popular.

DIARIOS

El Norte.
El Financiero
El Economista
El Reforma.