



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

---

---

PANORAMA ACTUAL DE LA BANCA DE DESARROLLO  
EN MÉXICO

TESINA QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
ESPECIALISTA EN DERECHO EMPRESARIAL

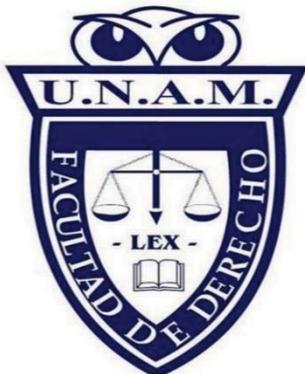
PRESENTA:

MIGUEL ÁNGEL MENDOZA GONZÁLEZ

ASESOR:

DR. ALFONSO JESÚS CASADOS BORDE

CIUDAD DE MÉXICO 2016





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.

## Índice

Introducción	4
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Planteamiento teórico metodológico</b>	
Marco teórico jurídico	
1.1 Conceptualizaciones del Derecho	7
1.2 Realismo jurídico	8
1.3 Realismo jurídico norteamericano	10
1.4 Realismo jurídico nórdico	11
1.5 Sistema Financiero Mexicano	13
1.6 Definición de banca de desarrollo	16
Marco teórico económico	
1.7 Teorías sobre la función de la banca en la economía	18
1.8 Visión ortodoxa	19
1.9 Postulados de la teoría neoclásica	20
1.10 Postulados de los nuevos keynesianos	20
1.11 Visión heterodoxa	22
1.12 Keynes y el papel de los bancos	22
1.13 El circuito monetario	23

## Capítulo 2

### Estructura de la banca de desarrollo en México

2.1	Antecedentes de la banca de desarrollo en México	25
2.2	Marco jurídico de la banca de desarrollo	29
2.3	Estructura de la banca de desarrollo	32
2.4	Objetivos de la banca de desarrollo	35

## Capítulo 3

### Reforma financiera 2014

3.1	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	39
3.2	Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2013-2018	40
3.3	Reforma financiera 2014	42
3.4	Modificaciones en la banca de desarrollo	45
3.5	Redefinición del mandato de la banca de desarrollo	46
3.6	Eliminación de restricciones innecesarias de la banca de desarrollo	50
3.7	Permitirse allegarse de los elementos indispensables, principalmente de recursos humanos	51
3.8	Panorama actual de la banca de desarrollo en México	54

	Conclusiones	58
--	--------------	----

	Bibliografía	63
--	--------------	----

## Introducción

El financiamiento de los sectores productivos es un tema de política económica clave para impulsar el desarrollo económico de un país, especialmente de aquellos en vías de desarrollo como México, para lo cual es importante contar con un sistema financiero sólido, capaz de responder a los problemas de financiamiento.

A su vez, dentro de este sistema, es necesario la existencia de mercados e instituciones capaces de otorgar acceso al financiamiento de corto y largo plazo, mediante la optimización de los recursos financieros. Para lograr este objetivo, también es necesario la existencia de un marco jurídico que permita regular y supervisar los mercados e instituciones financieras. Y en este sentido, el Estado puede desempeñar un papel preponderante.

El Estado, a través de la banca de desarrollo, tiene la capacidad de intervenir en el financiamiento del desarrollo económico, de ahí la importancia del papel que desempeña este tipo de instituciones. La fortaleza de la banca de desarrollo proviene principalmente del respaldo que le proporciona el Estado, permitiéndole canalizar el crédito en actividades productivas y estratégicas necesarias para el desarrollo del país.

Sin embargo, la función central que ésta desempeña ha variado con el tiempo, respondiendo al pensamiento económico de los diseñadores de políticas públicas del gobierno en turno y, de manera general, al modelo económico dominante. Al menos, esto es lo que se puede apreciar al realizar un recuento histórico de la banca de desarrollo en México.

Como egresado de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, he pretendido analizar el papel que desempeña la banca de desarrollo no exclusivamente desde la perspectiva jurídica

sino también económica. Esto, como resultado de un enfoque multidisciplinario que proporciona dicha carrera, además de responder a una petición directa de mi asesor de tesis, quien consideró conveniente darle un toque económico a un tema jurídico, dados mis antecedentes académicos.

El objetivo que pretendo alcanzar no es un análisis exhaustivo ni económico ni jurídico de la banca de desarrollo en México. Más bien, persigo un objetivo más modesto: ver un panorama general de lo que es la banca de desarrollo para la Economía, la manera en que el Derecho la ha acogido, y cómo ha sido utilizada en la práctica en nuestro país para, finalmente, poder contextualizar en dónde se encuentra actualmente tras la pasada Reforma Financiera del año 2014.

Para conocer el panorama actual que tiene la banca de desarrollo en México, en el primer capítulo se discute, como parte del marco teórico jurídico, las diferentes conceptualizaciones que hay sobre el Derecho, a fin de apoyarme en la más adecuada para nuestro objeto de estudio: la del realismo jurídico.

También se analiza la posición que tiene este tipo de institución dentro del Sistema Financiero Mexicano, aportándose algunas definiciones de la banca desarrollo desde la perspectiva académica, institucional y normativa. Las definiciones de tipo académico acogidas en este trabajo son de naturaleza tanto económica como jurídica. Como parte del marco teórico económico, se revisan las principales corrientes teóricas sobre el papel que desempeñan los bancos en la economía.

En el siguiente capítulo, denominado *Estructura de la banca de desarrollo en México*, se hace un breve recuento histórico de la banca de desarrollo en nuestro país, desde sus orígenes históricos hasta el gobierno en turno. Más adelante, se expone el marco jurídico que la regula, su estructura actual y los objetivos que persigue.

Finalmente, en el capítulo *Reforma financiera 2014*, se realiza un análisis de la banca de desarrollo considerando el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, así como la Reforma financiera del año 2014 de manera general, y los cambios que generó en la banca de desarrollo de manera particular, para finalmente poder evaluar cuál es la condición actual de esta institución en el México de hoy.

Cualquier error u omisión en el contenido de este trabajo, especialmente de naturaleza jurídica, espero sea comprendida por el hecho de no tener la formación de un licenciado en Derecho. Agradezco profundamente a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la oportunidad de cursar la Especialidad en Derecho Empresarial. Sin lugar a dudas, ha sido una valiosa contribución en mi formación académica y profesional.

## CAPÍTULO 1

### Planteamiento teórico metodológico

*Es bueno que la gente no conozca el sistema bancario y monetario,  
si no habría una revolución mañana por la mañana.*

**Henry Ford**

#### Marco teórico jurídico

##### 1.1 Conceptualizaciones del Derecho

Para comenzar con la conceptualización del Derecho, podemos decir que “los estudios sobre el Derecho acusan dos situaciones: los que hacen los abogados, que procuran un pormenorizado y dogmático conocimiento de las normas, en el afán por afinar los embates que la norma propina a la realidad; y aquellos estudios empíricos que, desde las ciencias sociales, suponen una simple determinación de la realidad social sobre las normas”.<sup>1</sup>

Frente a esa dualidad, teoría o praxis, resultan diferentes concepciones sobre la forma de entender el Derecho y sobre cuáles deben ser los principios que deben regirlo en su conjunto; los del derecho privado, que se pretenden vinculados a la realidad social y a la economía, o los del derecho público, ordenados en una pretendida evolución de la sociedad hacia mayores niveles de justicia social.<sup>2</sup>

Así por ejemplo, el iusnaturalismo se ocupa del derecho justo o natural, y lo que le interesa son los valores; el iusformalismo se identifica con el derecho vigente o formal, y lo que le preocupa son las normas; el iusrealismo se enfoca al derecho

---

<sup>1</sup> Alfaro Patrón David, “El ethos económico como factor de legitimación del ordenamiento jurídico colombiano”, *Justicia Juris*, Vol. 6 Núm. 11, Colombia, abril-septiembre, 2009, p. 120.

<sup>2</sup> Teubner Gunther y Bourdieu Pierre, *La fuerza del derecho*, Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2000, p. 63.

eficaz o real, y lo que lo fundamenta son los hechos.<sup>3</sup> Con esta diversidad de concepciones, es innegable que cada una de estas perspectivas tiene aciertos y errores al considerar distintos aspectos sobre lo que es el Derecho.

Ante este panorama, resulta imposible dar un concepto unívoco del Derecho, por la sencilla razón de que se trata de definirlo desde diversos puntos de vista, mismos que parten de presupuestos teóricos, metodológicos e incluso ideológicos muy diferentes. También resultaría pretencioso intentar analizar el Derecho en toda su complejidad en cada una de estas concepciones. Al menos, ese no es el objetivo en este trabajo. No obstante, de las posturas arriba mencionadas, podemos tomar la que nos sea de mayor utilidad para nuestro objeto de estudio: la del realismo jurídico.

## 1.2 Realismo jurídico

El realismo jurídico surgió a principios del siglo pasado e “implicó desde sus orígenes, una manifestación de la revuelta en contra del formalismo y el positivismo jurídico. Buscaba de manera precisa y pragmática conocer lo que era el Derecho, despojarlo de sus connotaciones trascendentalistas o metafísicas”.<sup>4</sup>

El realismo, como su propia definición sugiere, “está animado por un afán de anclar el estudio del fenómeno jurídico en realidades tangibles, empíricamente constatables y, en este sentido, su atención se centrará en el análisis de hechos sociales antes que en el estudio de los elementos de carácter normativo que hasta

---

<sup>3</sup> Flores Mendoza Imer Benjamín, “La concepción del derecho en las corrientes de la filosofía jurídica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art6.htm>

<sup>4</sup> Cárdenas Gracia Jaime, *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 52.

entonces habían sido considerados los componentes esenciales del concepto de derecho”.<sup>5</sup>

Para el realismo, el Derecho no consiste exclusivamente en normas. El Derecho no se identifica con un deber ser sino con un ser; este ser puede identificarse con la norma pero también con el hecho. De este modo, podemos distinguir entre el Derecho como norma estatal y el Derecho como hecho social; el Derecho no se puede reducir al Estado sino que debe incluir a la sociedad.<sup>6</sup>

Además, reduce a la ciencia del Derecho a una ciencia social empírica, pero acepta que es una ciencia normativa no por estar compuesta de normas vigentes sino porque los hechos sociales se refieren forzosamente a esas normas; es decir, todas las proposiciones normativas acerca del Derecho se refieren en última instancia a los fenómenos sociales que le dan sustento.

Asimismo, para esta corriente, la ciencia del Derecho forma parte de una rama más amplia del conocimiento que la comprende, la de las Ciencias Sociales, sin sostener que se le pueda confundir con ella, porque el Derecho no hace referencia a los meros hechos sociales, ya que siempre deben tomar en cuenta su carácter normativo.

Sin embargo, aun con estos planteamientos, no es posible considerar el realismo jurídico como una corriente unitaria. La principal división se da entre los realistas estadounidenses y los escandinavos, cada uno de los cuales tiene posiciones distintivas.

---

<sup>5</sup> Timm Hidalgo Ana Karina, “Antiformalismo jurídico, aproximaciones básicas”, *Revista del Centro de Investigación de Ética Aplicada*. <http://www.ispsn.org/sites/default/files/magazine/articles/N1%20art6.pdf>

<sup>6</sup> Flores Mendoza Imer Benjamín, *op. cit.*

### 1.3 Realismo jurídico norteamericano

El realismo jurídico norteamericano se caracteriza, en general, por referirse a casos puntuales o situaciones problemáticas concretas; y por poner en juego la existencia de diversas clases de realidad que no encajan en el estudio de una fórmula única que las abarque. Dentro de esta corriente, destacan dos modalidades principales: la jurisprudencia sociológica y el realismo estricto.

La jurisprudencia sociológica sostiene que el Derecho es un instrumento de mejoramiento social y que toda la Ciencia Jurídica es una obra de ingeniería social, por lo que no se ocupa tanto de derechos como de los intereses que se comprometen para la realización de los fines de la sociedad. En esa perspectiva, la labor del jurista debe efectuarse indagando sobre esos intereses sociales actuales, porque serán los determinantes de las normas jurídicas, ya que el Derecho es la expresión de voluntad de las personas que luchan por defender sus intereses y eliminar la injusticia.

Por su parte, el realismo jurídico estricto adopta una posición radical al rechazar enfáticamente todo formalismo. Sostiene que las normas nunca pueden resolver todos los problemas y la incertidumbre jurídica es una prueba de ello. Le otorga un papel central al juez, a su personalidad y a la ponderación de la prueba, por lo que concluye señalando que el Derecho es el comportamiento de los jueces y su método es especialmente de naturaleza psicológica. Se despreocupa de las normas y enfoca el proceso judicial como un espacio donde el juez siente y vive el derecho.

La faceta más característica del realismo norteamericano consiste en que sus representantes tratan de minimizar el elemento normativo y prescriptivo del Derecho y maximizan el elemento empírico y descriptivo del mismo. Así, el Derecho se convierte en un conjunto de hechos, en lugar de normas. Lo que les preocupa a los realistas se reduce a saber lo que los jueces hacen en realidad al resolver las

disputas que se presentan ante ellos. Finalmente, las reglas y precedentes sobre los que se fundan decisiones de los tribunales son la expresión de los valores morales y de las políticas públicas existentes en una sociedad determinada.

#### **1.4 Realismo jurídico nórdico**

La corriente escandinava o realismo nórdico tiene, a su vez, dos manifestaciones: la sueca y la danesa.

La corriente sueca considera que el Derecho es un hecho más, un fenómeno psíquico colectivo vinculado a toda la cadena de hechos humanos, sin elementos valorativos, semejante a una pura ciencia natural de los hechos sociales (psicológicos y sociológicos).

Mientras que la corriente danesa, sostiene que el Derecho consiste en parte en fenómenos jurídicos y en parte en normas jurídicas, correlacionados entre sí. El Derecho es conjunto abstracto de ideas normativas que sirven para interpretar los fenómenos del derecho en acción y que está dirigido a los jueces. Explica que la Sociología jurídica y la Ciencia del Derecho son partes de una misma realidad, resaltando el carácter normativo de esta última.

A diferencia del realismo norteamericano, el realismo escandinavo tiene un acercamiento metodológico mucho más especulativo hacia los problemas jurídicos, y le presta menos atención a las peculiaridades de las decisiones judiciales. No obstante, comparten lo esencial, al adoptar una actitud empirista hacia la vida humana y, por ende, hacia el Derecho.

Grosso modo, el realismo jurídico puede entenderse desde las siguientes características<sup>7</sup>:

- Un papel destacado del juez.
- Una concepción dinámica del derecho que se orienta hacia fines sociales.
- La separación entre el ser y el deber ser del derecho.
- El acento en la indeterminación del lenguaje normativo.
- El escepticismo frente a las normas.
- Las decisiones judiciales son los hechos para construir el derecho.
- El derecho son las predicciones que podemos hacer sobre lo que harán los jueces.
- El objeto de estudio del derecho son las decisiones judiciales.
- Las decisiones judiciales son la regla de reconocimiento para conocer qué normas integran el derecho.
- La validez de las normas depende de su efectividad.
- No se elabora una teoría de la argumentación.
- La interpretación es una valoración del juez, es un acto de construcción, de voluntad, no de conocimiento.
- El respeto a la ley no es absoluto. El juez interpreta la norma a la luz de su conciencia jurídico-material.
- Los elementos contextuales inciden en la decisión judicial.

Independientemente de las diferencias que existen entre el realismo jurídico norteamericano y el realismo sociológico escandinavo, es posible decir que el objeto de estos juristas era la ruptura con el enfoque excesivamente formalista de la dogmática jurídica dominante y la creación de una ciencia jurídica estrictamente empírica que se encargara de estudiar el derecho vivo, tal como se genera y aplica en la sociedad.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cárdenas Gracia Jaime, *op. cit.*, p. 55-56.

<sup>8</sup> García Luna Omar, "El estudio del Derecho desde las diferentes disciplinas jurídicas", *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, México, abril, 2011. <http://www.eumed.net/rev/cccss/12/ogl.htm>

En este mismo sentido, Gunter Teubner señala “que el derecho construye una imagen de los otros sistemas sociales y de esta manera orienta sus operaciones regulatorias prohibiendo la desviación del sistema... Y a la inversa, la economía, como sistema, reconstruye una imagen del derecho, y somete las normas jurídicas al cálculo económico”.<sup>9</sup>

Finalmente, es conveniente mencionar las principales críticas hechas al realismo jurídico. Se le acusa por la reducción que hace del Derecho como objeto de estudio científico como un fenómeno social, y por hacer de la ciencia del Derecho una subrama de las Ciencias Sociales. Asimismo, aunque reconoce la existencia de un dualismo entre hecho y norma, le da prioridad al hecho; es decir, a la conducta del hombre sobre la norma que la regula formalmente.

### **1.5 Sistema Financiero Mexicano**

Para poder entender lo que es la banca de desarrollo, primero tenemos que situarnos en el universo jurídico que la contiene, es decir, necesitamos partir del Derecho Financiero. El Dr. Jesús de la Fuente define el Derecho Financiero de la siguiente manera:

En un sentido amplio, el Derecho Financiero lo definimos como el conjunto de las legislaciones de instituciones de crédito y bursátiles que regulan la creación, organización, funcionamiento y operaciones de las entidades bancarias y de valores, así como los términos en que intervienen las autoridades financieras y la protección del interés del público. También pueden incluirse dentro del citado concepto, las legislaciones de seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, del ahorro y crédito popular y Ley para regular las Agrupaciones Financieras que forman

---

<sup>9</sup> Teubner Gunther y Bourdieu Pierre, *op. cit.*, p. 35-36.

parte del derecho financiero.<sup>10</sup>

El Derecho Financiero es autónomo por considerarse independiente en su situación legislativa, sustancial, científica y didáctica.<sup>11</sup>

Las fuentes primarias del Derecho Financiero son:

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Mercado de Valores
- Ley del Banco de México
- Ley de Fondos de Inversión
- Ley Federal de Instituciones de Seguros y Fianzas
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
- Ley para regular las Agrupaciones Financieras

Mientras las normas que lo integran son:

- Derecho Bancario
- Derecho Bursátil
- Derecho de Seguros
- Derecho de Fianzas
- Derecho de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
- Derecho de Ahorro y Crédito Popular
- Derecho de Agrupaciones Financieras

En la Ley de Instituciones de Crédito se mencionan las instituciones que integran el Sistema Bancario Mexicano:

El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las

---

<sup>10</sup> Jesús de la Fuente Rodríguez, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular*, México, Grupos Financiero, Tomo I Ed. Porrúa, 2000, p. 4.

<sup>11</sup> Jesús de la Fuente Rodríguez, *op. cit.*, p. 33.

instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.<sup>12</sup>

En la misma ley, encontramos la intermediación bancaria:

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.<sup>13</sup>

Como podemos ver, dentro del Sistema Financiero Mexicano existen dos opciones de apoyo en materia bancaria. Una es la banca comercial, también conocida como privada o de “primer piso”, que es a la que se acude para realizar operaciones cotidianas. Por otra parte, para obtener algunos tipos de financiamiento se puede acudir a la banca de desarrollo también conocida como banca de “segundo piso”.

Las instituciones de banca múltiple son sociedades anónimas de capital fijo, autorizadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB), para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>14</sup> La banca múltiple realiza las funciones de intermediaria entre el público ahorrador y los usuarios del crédito, a través de sus departamentos de ahorro, de depósito, financiero, hipotecario, fiduciario y de capitalización.

---

<sup>12</sup> Artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>13</sup> Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>14</sup> Artículo 8º de la Ley de Instituciones de Crédito.

## 1.6 Definición de Banca de Desarrollo

El concepto de banca de desarrollo no es unitario, puesto que diferentes disciplinas han aportado sus propias definiciones. En este trabajo, retomamos algunas definiciones de naturaleza económica y jurídica.

Partamos por definir la banca de desarrollo desde el ámbito económico, donde encontramos diversas opiniones y criterios al respecto. Por ejemplo, para Mathieu Arés<sup>15</sup> los bancos de desarrollo “se distinguen por su carácter público y es el Estado quien, a través de leyes y reglamentos, define su campo de actividad y decide sobre la distribución sectorial de los créditos”.

Por su parte, Murinde considera que “la banca de desarrollo debe proveer capital de largo plazo para proyectos de desarrollo con impacto económico y social, que puedan mejorar las capacidades gerenciales y administrativas de los países donde operen y busquen desarrollar capacidades tecnológicas y emprendedoras”.<sup>16</sup> En tanto para Huidobro, “la banca de desarrollo son aquellas instituciones cuya propiedad es mayoritaria o totalmente del gobierno”.<sup>17</sup>

Desde el ámbito jurídico, consideraremos las siguientes definiciones. Para Jesús De la Fuente, las instituciones de banca de desarrollo “son Sociedades Nacionales de Crédito con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas por el Gobierno Federal, para apoyar financieramente actividades productivas para el desarrollo económico del país, a través de operaciones de banca múltiple”.<sup>18</sup> Para

---

<sup>15</sup> Mathieu Arés, “El estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, Núm. 2, México, El Colegio de México, abril-junio, 2007.

<sup>16</sup> Murinde, *Development Banking and Finance*, Avebury, Ashgate Publishing Company, USA, 1996.

<sup>17</sup> Marco Alberto Huidobro Ortega, “Diferencias entre la banca comercial y la banca de desarrollo mexicanas en el financiamiento bancario a empresas”, *Gestión Política*, Vol. XXI, Núm. 2, México, CIDE, 2012.

<sup>18</sup> Jesús De la Fuente Rodríguez, *op. cit.*, p. 346.

Jorge Barrera Graf, “la banca de desarrollo es la que se regula por las leyes orgánicas respecto a cada sociedad o institución”.<sup>19</sup>

Como definición institucional, tomaremos la de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En su página de internet se proporciona la siguiente definición:

Las instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales forman parte del Sistema Bancario Mexicano y atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas. Tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación.<sup>20</sup>

Finalmente, una definición de carácter normativo la encontramos en la Ley de Instituciones de Crédito:

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.<sup>21</sup>

Frente a esta diversidad de definiciones, podemos señalar que una de las principales características que tiene la banca de desarrollo “es que su patrimonio está compuesto principalmente por financiamiento público, por ello, sus actividades

---

<sup>19</sup> Jorge Barrera Graf, *Nueva legislación bancaria*, Editorial Porrúa, México, 1985.

<sup>20</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valore, *Sectores supervisados*, México, 2015.

<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Paginas/default.aspx>

<sup>21</sup> Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

están ligadas a la acción de los gobiernos; los bancos de desarrollo son instrumentos de política pública”.<sup>22</sup>

En conclusión, podemos decir que la banca de desarrollo es una institución dirigida por el Estado, creada para promover y fomentar el desarrollo económico, al otorgar crédito a sectores que se consideran elementales en el desarrollo económico de un país y que por determinadas circunstancias o factores no tienen acceso al crédito otorgado por la banca privada.

## **Marco teórico económico**

### **1.7 Teorías sobre la función de la banca en la economía**

Dentro de la teoría económica moderna emergen diferentes visiones en torno al papel de los intermediarios financieros, particularmente los bancos, y sobre la función que el dinero cumple en la economía. Sobresalen dos enfoques sustentados con diferentes planteamiento teóricos.

Por un lado, la escuela neoclásica y los nuevos keynesianos conciben a la banca como un intermediario financiero más. Y por otro lado, la visión heterodoxa del financiamiento sostiene la importancia de la banca en el sistema como generadora de crédito, fundamental para el desarrollo económico.

El primero está basada en el mercado de capitales, con la presencia de dinero bancario de corto plazo, el cual no es fundamental para el desarrollo ni la estabilidad de la estructura económica. Esta forma de organización consiste en un sistema de banca comercial especializado que emite financiamiento de corto plazo y un

---

<sup>22</sup> Arzate Beltrán Héctor Jair, *La banca de fomento en el desarrollo productivo mexicano. El caso del programa 'Cadenas productivas' de Nacional Financiera S.N.C*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 2014, p. 13.

mercado de capitales desarrollado que se encarga de fondar la inversión para un horizonte de largo plazo.

El segundo está basado en un mercado de créditos, donde la banca es la institución más importante del sistema financiero, acompañada de mercados capitales poco desarrollado o inexistente. Bajo esta estructura financiera, el sistema bancario proporciona préstamos de corto y largo plazos a las actividades económicas y el gobierno tiene una fuerte intervención en el aparato productivo.

### **1.8 Visión ortodoxa**

Para los economistas ortodoxos el dinero es neutral y exógeno, es decir, que cambios en la cantidad de dinero no influyen en el volumen del producto (Marshall), de manera que las fuerzas no monetarias son las únicas variables que pueden modificar el producto (Friedman). En este contexto, el ahorro determina la inversión y el ingreso. Los economistas de esta corriente señalan que el financiamiento se realiza mediante la intermediación financiera a través de mecanismos de mercado, otorgándosele al mercado de valores un espacio privilegiado. Los bancos tienen una presencia relativamente menor en estructuras financieras basadas en el mercado de capitales.<sup>23</sup>

En la visión ortodoxa, el proceso de financiamiento a la inversión implica una jerarquía económica, en donde el papel más importante lo desempeñan los ahorradores, quienes a través de sus preferencias ofrecen recursos para llevar a cabo la inversión, por consiguiente, se dice que el ahorro determina el nivel de crédito en la economía y por ende la inversión. En este sentido, los intermediarios

---

<sup>23</sup> Miranda Mario Rojas, "La Banca de Desarrollo en México. ¿Instrumento para el desarrollo?", *Economía Informa*, Núm. 361, México, noviembre-diciembre, 2009, p. 69.

financieros se encargan de movilizar estos recursos entre oferentes y demandantes, mientras que la función principal de la banca es la de intermediación financiera.<sup>24</sup>

### 1.9 Postulados de la teoría neoclásica

La escuela neoclásica<sup>25</sup> asume un modelo de equilibrio resultado de una economía competitiva con mercados perfectos que conducen al pleno empleo de los factores productivos. Para que funcionen estos mercados deben cumplirse ciertas condiciones como la existencia de información perfecta, muchos productores y consumidores, no hay barreras externas para el funcionamiento de los mercados, debe existir plena libertad de entrada y salida de los oferentes y demandantes en el mercado y los productos deben ser homogéneos.<sup>26</sup>

### 1.10 Postulados de los nuevos keynesianos

La hipótesis central de esta corriente sostiene que la intermediación financiera no es suficiente, debido a las fallas que impiden el equilibrio en el mercado de capitales y de crédito, en un modelo neoclásico. Éstas, se refieren a las fallas de disponibilidad y distribución de la información entre prestatarios, prestamistas e instituciones financieras, debido a la existencia de información asimétrica en los mercados y en el proceso de intermediación financiera, la cual genera problemas de selección adversa y riesgo moral, factores que entorpecen la asignación eficiente de recursos.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Eva Davinia Loaeza Albino, *El nuevo papel de la banca de desarrollo mexicana en la estructura financiera actual, 1997-2011*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 2013, p. 33.

<sup>25</sup> Esta escuela se fundamenta en el pensamiento de la teoría clásica de Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill.

<sup>26</sup> Chablé-Sangeado, "Las teorías de la información y el funcionamiento del mercado de crédito", *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, México, 2006, p. 133.

<sup>27</sup> Eva Davinia Loaeza Albino, *op. cit.*, p. 18.

Bajo esta corriente, las instituciones financieras son vistas como simples intermediarios entre ahorradores e inversionistas, que se enfocan a evaluar la solvencia crediticia de los prestatarios para prestar a los agentes que tengan proyectos menos riesgosos y sean capaces de pagar los créditos, y también en determinar una tasa de interés de los préstamos que maximice sus ganancias.

El concepto de información asimétrica se refiere a que existen diferencias entre la información que poseen los bancos y los prestatarios, por ejemplo, los que piden préstamos normalmente no proporcionan toda la información sobre sus condiciones y sobre el proyecto, es decir, ocultarán toda aquella información que pueda disminuir las probabilidades de recibir el préstamo. Así, los bancos serán incapaces de determinar correctamente cuales son los proyectos con mayor o menor riesgo. Por lo anterior, se dice que la banca se enfoca a evaluar la solvencia crediticia de sus clientes que se define como la capacidad de pago de los prestamistas y que, en el largo plazo está asociada con el retorno de inversión del proyecto. Por lo que, a través de evaluar la solvencia crediticia los bancos pueden definir la asignación de créditos.<sup>28</sup>

Por otro lado, los bancos también se enfrentan al riesgo moral que se presenta después de haber otorgado el préstamo. Es decir, una vez asignado el crédito, los prestamistas corren el riesgo de que sus acreditados se comporten de forma distinta a la pactada en los contratos, o bien que utilicen los recursos prestados para otras actividades, como el consumo improductivo (en gasto corriente), pago de otras deudas o inversiones diferentes a las señaladas inicialmente, por ejemplo ilícitas o riesgosas. Ante este riesgo, las expectativas de recuperación de cartera para los bancos serán más bajas, por lo que puede decidir no prestar, racionando su oferta de créditos.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>29</sup> Chablé-Sangeado, *op. cit.*, p. 133.

### 1.11 Visión heterodoxa

Para los economistas heterodoxos el dinero no es neutral, y es endógeno, consecuentemente incide sobre las variables reales de la economía (Keynes). Asimismo, consideran que la oferta de dinero está relacionada con la creación de deudas (Minsky). Las deudas (dinero crédito) son demandadas por los prestatarios a los bancos para poder realizar inversiones. Al interior de este enfoque monetario existen dos vertientes de análisis cuyo eje se encuentra en los créditos bancarios. Por un lado Keynes señala que hay un financiamiento de corto y largo plazos, donde la banca asume la función principal en la generación de créditos y es completada por el mercado de valores; por el otro, la Teoría del circuito monetario, que sostiene que las deudas están indisolublemente ligadas a la producción y, en un mismo circuito monetario (período de producción) se crean y se destruyen las deudas, siendo la condición más importante la solvencia del prestatario (Rochon).<sup>30</sup>

### 1.12 Keynes y el papel de los bancos

Para Keynes, los bancos juegan una posición clave en la economía, al proveer liquidez y generar créditos para realizar el financiamiento de la inversión. En tanto que el mercado de capitales tiene un rol importante en el proceso de fondeo, ya que permite la reestructuración de pasivos, es decir, permite a los inversionistas y a los bancos alargar los plazos de las deudas, disminuyendo los problemas de liquidez que enfrentan los bancos. De forma que es la preferencia por la liquidez de los bancos y de los inversionistas lo que determina el volumen y plazos del financiamiento de la inversión.<sup>31</sup>

Debido a las características del dinero, que no requiere factores productivos, Keynes destaca la capacidad de los bancos para crear dinero, desempeñando, por tanto, un papel clave hacia un mayor nivel de actividad económica, ya que no solo

---

<sup>30</sup> Miranda Mario Rojas, *op. cit.*, p. 69.

<sup>31</sup> Eva Davinia Loaeza Albino, *op. cit.*, p. 30.

se limitan a la intermediación financiera, sino que tienen la capacidad de crear dinero porque pueden emitir deudas monetarias contra sí mismos, avalados por el banco central.

### 1.13 El circuito monetario

Siguiendo con la visión heterodoxa, los *circuitistas* sostienen que el dinero es estructuralmente endógeno, ya que los bancos pueden crear deudas cuando éstos otorgan créditos a los agentes, quienes deben gastarlos en adquirir recursos reales y son cancelados cuando el crédito pendiente es reembolsado en forma de depósitos. Por tanto, el origen de dinero según la Teoría del Circuito Monetario, son las deudas que se derivan de la imposición de una institución social, como es el Estado. Este enfoque mantiene los supuestos básicos de la teoría keynesiana. Sin embargo, la diferencia en esta corriente, radica en el papel pasivo del mercado de capitales, ya que son los bancos quienes a través de emisiones de deuda contra sí mismos, pueden crear dinero, generando una cancelación de deudas mediante la ampliación de la demanda efectiva.<sup>32</sup>

Para los *ciurcuistas*, el factor principal que los bancos consideran al decidir otorgar un préstamo o no, es la solvencia del deudor. Bajo este enfoque, la solvencia depende de: 1) la rentabilidad del proyecto, 2) la capacidad empresarial y 3) de la honorabilidad de los que piden prestado. Además de que a la solvencia le acompañan los colaterales o garantías, que son una especie de seguro que los prestatarios ofrecen en caso de incumplimiento de pagos. Por lo anterior, la emisión de créditos no depende de la disponibilidad crediticia, sino de la capacidad de pago de los prestatarios, es decir, de la solvencia. En sí, la cantidad de dinero creada por la banca se determina por la demanda de créditos que los prestatarios deseen y puedan gastar, la demanda de créditos crea su propia oferta.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

En resumen, la visión heterodoxa del financiamiento, encabezada por Keynes, cuestiona los argumentos neoclásicos, pues propone una idea del financiamiento diferente y enfatiza el comportamiento de los intermediarios bancarios en el sistema económico. Su argumento central, es la importancia que se le da a la banca, ya que tiene la capacidad de crear dinero mediante créditos y, por consiguiente, afecta al producto y el crecimiento económico, bajo el supuesto de la no neutralidad del dinero.<sup>34</sup>

Podemos concluir, y en interés de nuestro objeto de estudio, que la banca de desarrollo debe intervenir en el mercado de crédito, ya que ésta puede atacar las fallas del mercado y resolver uno de los problemas principales, como es la selección adversa y el racionamiento del crédito. Finalmente, los beneficios sociales pueden diferir de los privados, debido a que los proyectos con tasas de retorno más altas, no necesariamente corresponden a los de mayor beneficio social. Por ello es necesaria la intervención del Estado y el papel activo de la banca de desarrollo para apoyar proyectos socialmente rentables.

---

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 34.

## CAPÍTULO 2

### Estructura de la banca de desarrollo en México

*Los bancos solo le prestan a quienes demuestran que no lo necesitan.*

**Benjamín Franklin**

#### 2.1 Antecedentes de la Banca de Desarrollo en México

Desde su creación en los países desarrollados, “la banca de inversión permitió los grandes proyectos de esas naciones, el despegue de sectores estratégicos y ventajas sobre las relaciones de intercambio comercial con otros países, gracias a la colocación de recursos de inversión”.<sup>35</sup>

En el caso de México, el primer antecedente de la banca de desarrollo se remonta a 1830 con la creación del Banco del Avío destinado al fomento industrial, ideado por Lucas Alamán, quien era entonces ministro de Relaciones Exteriores. Alamán estaba completamente convencido de la necesidad de construir una industria nacional como vía necesaria para consolidar la independencia y alcanzar el progreso nacional.

Alamán apostaba por el desarrollo económico a través del impulso de la industria manufacturera. Las operaciones del Banco de Avío ofrecerían préstamos a compañías o particulares a un interés razonable, y se encargaría, además, de la compra y distribución de maquinaria para especializar varias ramas de la producción industrial, especialmente la de los textiles.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Carlos Marichal, “Prólogo”, Rouger Marcelo (Compilador), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*, FCE, Buenos Aires, Argentina, 2011.

<sup>36</sup> Juan Alfonso Cano Tovar, “El Banco de Avío de Lucas Alamán: antecedente de la banca de desarrollo en México”, *Revista Bien Común*, Núm. 163, México, 2008.

[http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/J\\_cano.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/J_cano.pdf), p. 96.

Lamentablemente, el banco solo operó hasta 1842. Su fracaso se explica por diversas razones, entre las que destacan la falta de experiencia de sus directores y la situación precaria de la Hacienda Pública, la cual se vio impedida a poner a disposición todo el capital comprometido, dada la necesidad de destinar todas las rentas de la nación a la conservación de su integridad territorial frente al expansionismo estadounidense, mismo que desembocaría unos años más tarde en la guerra con México de 1847.

A principios del siglo XX, los gobiernos postrevolucionarios implementaron políticas para la reconstrucción del país y lograr la transformación económica mediante la participación directa del Estado. En sus inicios, la banca de fomento en México fue creada como instrumento para impulsar el desarrollo económico y conformar un sistema financiero.

Hacia la década de los años cuarenta se deja de hablar de una banca de fomento para pasar a una banca de desarrollo. Este nuevo sistema de banca pública tenía el objetivo de acrecentar y mejorar sectores importantes de la economía nacional, mediante la creación de nuevas instituciones, que atenderían muy diversos sectores de la economía.

A partir de entonces y hasta principios de la década de los ochenta, el Estado mexicano, gracias al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, fue uno de los principales responsables, si no es que el único, del crecimiento económico, de la creación de empleos y, en general, de la transformación del país en una sociedad industrial. Su acción no se limitaba a la simple regulación macroeconómica y al mantenimiento de la infraestructura; el estado intervencionista tomará parte en la expansión de la capacidad industrial, ya sea de manera directa o en asociación con socios nacionales y, en menor medida, extranjeros. Varios

autores, al tener muy presente ese hecho, calificarán al Estado mexicano como banquero y empresarial o como banquero revolucionario.<sup>37</sup>

El funcionamiento de la banca privada, por su naturaleza, atendió únicamente actividades tradicionales de los sectores agrícola, industrial y de servicios, altamente generadores de empleo, pero sin mayor riesgo. Por el contrario, “la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento proveían los recursos a proyectos que suponían grandes montos a financiar, altos riesgos de reembolso, un plazo de maduración largo, etc., lo que implicaba que no fueran atendidos por las canales privados en ese momento nacionales”.<sup>38</sup>

El Banco de México fue el principal capitalizador y fiador de última instancia de la banca de desarrollo, acompañada de políticas como el encaje legal, los cajones de crédito y el control de las tasas de interés. Estos mecanismos tuvieron como objetivo regular el monto, el precio y la dirección del financiamiento hacia sectores económicos considerados prioritarios y con mayor arrastre hacia otros sectores.<sup>39</sup>

En el modelo sustitutivo de importaciones, la banca estatal fue una institución particular de economías en desarrollo, específicamente en México, donde exitosamente movilizó recursos financieros para avanzar en la industrialización del país. En un entorno de regulación de la actividad económica, la banca de desarrollo fue el brazo financiero del gobierno que dirigió recursos hacia los sectores productivos estratégicos, generando altas tasas de crecimiento del producto y altos niveles de empleo.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Mathieu Arés, *op. cit.*, p. 201.

<sup>38</sup> Miranda Mario Rojas, *op. cit.*, p. 71.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 70.

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 68.

Sin embargo, con la crisis de la deuda externa en 1982 comienza el cambio de paradigma económico, configurándose el modelo neoliberal, auspiciado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La economía mexicana se fue abriendo progresivamente al mercado mundial, y con ello la función de la banca de desarrollo se transformó. Se le relegó de sus funciones generadoras del desarrollo para convertirla en acompañante de la banca comercial, anulando sus funciones de promoción y fomento de las actividades productivas.

También se redujo su tamaño drásticamente, en cuanto al número de instituciones, desapareciendo bancos de fomento, y se modificó su forma de operación. Operando inicialmente como una banca de primer piso, la mayor parte de su financiamiento se otorgó mediante el segundo piso.<sup>41</sup>

El nuevo modelo económico se fundamentaba en las libres fuerzas del mercado, el repliegue del Estado en la economía y políticas de desregulación, disciplina fiscal, control de la inflación y de apertura comercial y financiera de la economía. Se favorecieron las políticas de consolidación de los monopolios y oligopolios privados que hegemonizaron la acumulación de capital.<sup>42</sup>

La corriente teórica neoliberal, que predomina desde entonces en nuestro país, considera que la participación del Estado debe encaminar la estructura económica a tomar decisiones a través de sus propias necesidades gracias a la información generada en los mercados, considerando que la intervención activa del sector

---

<sup>41</sup> La banca de desarrollo en nuestro país se considera actualmente como banca de segundo piso porque canalizan recursos financieros a los sectores estratégicos definidos en sus leyes orgánicas, a través de otras instituciones financieras que actúan como intermediarios. Estos últimos reciben fondeo por parte de la banca de desarrollo y tienen la relación contractual directa con los acreditados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca de desarrollo*. <http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Preguntas-Frecuentes/Paginas/Banca-de-Desarrollo.aspx>

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 72-73.

público en la economía acota las libertades de la producción, distorsiona la información, genera impulsos inflacionarios y, en general, que desestabiliza la economía en el largo plazo.

## 2.2 Marco jurídico de la banca de desarrollo

Las instituciones de banca de desarrollo son empresas de participación estatal mayoritaria integrantes de la Administración Pública Paraestatal (Art. 46, fracción I, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>43</sup>), con personalidad jurídica y patrimonio propios, duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional. Están regidas por sus respectivas leyes orgánicas y por la Ley de Instituciones de Crédito. Les aplica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen (Art. 4º. Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>44</sup>), y se encuentran sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 48 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>45</sup>).

Respecto a su marco normativo, las instituciones de banca de desarrollo, como entidades de la Administración Pública Federal, se registrarán, en primer lugar, por su respectivas leyes orgánicas, mismas que expide el Congreso de la Unión, y en su defecto, por lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley de Instituciones de Crédito:

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 46, fracción I: Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

<sup>44</sup> Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 4º: El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

<sup>45</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 48: A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

Artículo 6o.- En lo no previsto por la presente Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles, y
- III. La legislación civil federal.
- IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta Ley, y
- V. El Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.

Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo.<sup>46</sup>

Leyes orgánicas, banca de desarrollo:

- Ley orgánica de Nacional Financiera
- Ley orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- Ley orgánica de Banco Nacional del Comercio Exterior
- Ley orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
- Ley orgánica de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
- Ley orgánica de Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- Ley orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, (antes “Ley Orgánica de la Financiera Rural”).

Las fuentes supletorias son:

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Banco de México
- Legislación mercantil

---

<sup>46</sup> Artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- Usos y prácticas bancarias y mercantiles
- Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México).
- Código Fiscal de la Federación; éste último para las notificaciones.

La banca de desarrollo concentra sus recursos en otorgar créditos a mediano y largo plazo, para ello opera con diversos instrumentos<sup>47</sup> como son:

- Créditos directos
- Garante de crédito
- Líneas de crédito
- Redescuento de documentos
- Créditos en dólares
- Créditos a la exportación
- Líneas revolventes
- Agentes en sindicatos de créditos
- Cofinanciamientos

Las fuentes de financiamiento de la banca de desarrollo son básicamente:

- Fiscal
- Líneas de crédito con instituciones financieras extranjeras
- Cofinanciamientos
- Emisión de bonos de garantía o de desarrollo

La banca de desarrollo en México tiene la figura jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito<sup>48</sup> (S. N. C.), actúa bajo la dirección del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, la supervisión de sus

---

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 501.

<sup>48</sup> Esto significa que son empresas del ramo bancario que cumplen con actividades relacionadas a las estrategias económicas y de desarrollo del sector público, así pues, los servicios bancarios que ofrecen tienen un objetivo alineado a los del ejecutivo federal, por los que estos se diferencian a los servicios de la banca comercial tanto en ejecución como en contenido.

actividades la realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, operando con la garantía del Gobierno Federal. Su creación es por decreto presidencial, y es requisito esencial para su constitución que el Congreso de la Unión autorice su existencia.

### 2.3 Estructura de la banca de desarrollo

Las instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo en México representan un amplio espectro en cuanto a los sectores que atienden: pequeñas y medianas empresas, agrícola, obra pública, comercio exterior, vivienda, promoción del ahorro y crédito al sector militar.

Las Sociedades Nacionales de Crédito que actualmente integran la banca de desarrollo en nuestro país son:

- Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

Surge en 1934. En 1989 se transforma en banca de segundo piso. Tiene por objeto canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial, de manera especial a las pequeñas y medianas industrias mejor conocidas como PYMES. Otorga microcréditos, créditos y garantías, así como financiamiento a través de la emisión de títulos de crédito bursátiles en la Bolsa Mexicana de Valores.

En su programa institucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* DOF del 28/04/2014, se establece que para la atención de toda la pirámide empresarial, desde micro negocios hasta empresas grandes, Nacional Financiera utilizará distintos canales de atención (segundo piso) e *inclusive* el primer piso, de acuerdo a las características de cada segmento de mercado.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Programa Institucional de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, apartado 3.1, publicado el en *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de abril de 2014. La cursiva es mía.

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)

Se crea en 1933 con el nombre de Banco nacional Hipotecario Urbano y de obras Públicas, S.A. En 1986 pasa a ser Sociedad Nacional de Crédito con el nombre BANOBRAS. Opera como banco de primer piso. Tiene por objeto financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos y propiciar el fortalecimiento financiero e institucional de entidades federativas y municipios.

- Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)

Se creó en 1937 y se transforma en Sociedad nacional de Crédito en 1985. Opera como banco de segundo piso. Tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, especialmente de pequeñas y medianas empresas, así como participar en la promoción de dicha actividad.

- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)

Surge en 2001. Opera como banco de segundo piso. Tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda.

- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)

Este organismo fue creado en 1949. Opera como banco de segundo piso. Tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector de Ahorro y Crédito Popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros

y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector.

- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO)

Con el fin de dar acceso al personal de las fuerzas armadas a los servicios bancarios, se creó esta institución en 1946. Su principal función es proporcionar servicios bancarios y apoyos financieros con tasas preferenciales a dicho personal. Opera como banco de primer piso.

- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).

Se creó a partir de la Reforma Financiera de 2014 al transformar la Financiera Rural. Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, enfocado a promover el desarrollo del medio rural en poblaciones menores a 50, 000 habitantes, a través de financiamiento en primer y segundo piso mediante diferentes instrumentos financieros.<sup>50</sup>

Como se puede observar, en la actualidad la banca de desarrollo en México es mayoritariamente de segundo piso, puesto que cinco de las siete instituciones (las seis S. N. C. y la nueva FND), operan principalmente a través de otros intermediarios financieros.

NAFIN y BANCOMEXT, quienes dedican su atención al sector empresarial, específicamente a las PYMES, son instituciones de segundo piso. También

---

<sup>50</sup> Instrumentos como Créditos de Habilitación o Avío, Refaccionario, Simple, en Cuenta Corriente, entre otros.

BANSEFI y SHF son instituciones de segundo piso. La primera, se encarga de promover el ahorro entre sectores de bajos recursos y la segunda se encarga de impulsar al sector de la vivienda. Por su parte, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, que se encarga de atender al sector rural, opera desde el primer y segundo piso.

## 2.4 Objetivos de la banca de desarrollo

Desde la perspectiva normativa, el propósito de la banca de desarrollo está establecido en la Ley de Instituciones de Crédito:

El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios. Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.<sup>51</sup>

Su objetivo fundamental se establece en la misma Ley:

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de

---

<sup>51</sup> Artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito.

las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas.<sup>52</sup>

De manera institucional, la banca de desarrollo persigue los siguientes objetivos:

- Centrar la atención en la población objetivo: PYMES, pequeños y medianos productores rurales, vivienda para la población de bajos recursos, proyectos de infraestructura y municipios.
- Complementar a los intermediarios financieros privados con fondeo y garantías para generar más y mejores vehículos de canalización del crédito.
- Fomentar una mayor coordinación entre los bancos de desarrollo y otras dependencias públicas cuyos programas apoyan al financiamiento.
- Impulsar el crédito de largo plazo para apoyar la competitividad y capitalización de las unidades productivas.<sup>53</sup>

Revisemos ahora los objetivos que persigue de manera más amplia. La actividad de los bancos públicos tiene dos vertientes. En primer lugar, se encuentran aquellos bancos que pueden ejercer actividades de desarrollo social para grupos específicos o de programación de financiamiento similar al de los bancos privados con diferenciación en tasas o requisitos para ser sujeto a crédito y así expandir la inclusión financiera.

En segundo lugar, se encuentra la banca de desarrollo y fomento productivo, la cual es un instrumento de política pública que tiene como fin incidir directamente en el

---

<sup>52</sup> Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>53</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca de desarrollo*.

[http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca\\_desarrollo/index.html](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html)

desenvolvimiento de los sectores de producción que ejercen externalidades positivas para el resto de la economía.<sup>54</sup>

Respecto de esta segunda vertiente, “los objetivos de la banca de desarrollo son impulsar el crecimiento y desarrollo productivo del país, el fomento al ahorro y otros instrumentos financieros para el correcto funcionamiento de las empresas y mejorar la capacidad de consumo e inversión en grupos sociales de escasos recursos. La principal aceptación de la banca de desarrollo es el reconocimiento de fallas de mercado en los diferentes circuitos de crédito, ya que la banca comercial no puede o no está dispuesta a cubrir.”<sup>55</sup>

Además, la banca de desarrollo modifica su programación respecto a los sucesos coyunturales de la economía. Bajo este parámetro, la actividad de la banca de desarrollo cumple en:

- Compensar imperfecciones del mercado
- Apoyar proyectos socialmente rentables
- Enfatizar el cumplimiento del mandato de la banca del gobierno<sup>56</sup>

Por otra parte, la banca de desarrollo se distingue de la banca privada en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, por el carácter de su propiedad, es decir, ya sea que su capital sea propiedad pública o privada.
- En segundo lugar, los bancos de desarrollo no tienen como objetivo principal la maximización de ganancias, a diferencia de la banca privada.

---

<sup>54</sup> Héctor Jair Arzate Beltrán, *La banca de fomento en el desarrollo productivo mexicano. El caso del programa ‘Cadenas productivas’ de Nacional Financiera S.N.C*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 2014, p. 15-16.

<sup>55</sup> Alberto Huidobro Ortega, *op. cit.*, p. 516.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 518.

<sup>56</sup> *Ibid.*

- En tercer lugar, la banca de desarrollo debe procurar el financiamiento de largo plazo, apoyando a sectores estratégicos que estimulen el crecimiento y desarrollo económico, a diferencia de la banca privada que en función de la maximización de sus beneficios decide qué tipo de financiamiento otorgar, por ejemplo, de corto plazo como crédito al consumo.

Respecto del tercer punto, la banca de desarrollo tiene como objetivo generar el desarrollo de las empresas sin maximizar su remuneración por sus servicios crediticios, independientemente de la potencialidad de los recursos generados por las empresas.

Por el contrario, “la virtual inexistencia de bancos de desarrollo privados no resulta sorprendente si se considera que las labores de fomento o de desarrollo por lo general no resultan atractivas para los bancos privados porque pueden generar externalidades positivas, cuyos beneficios, por definición, no podrían ser capturados por el propio banco privado.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

## CAPÍTULO 3

### Reforma financiera 2014

*La mejor área para la inversión extranjera es el sector bancario de México, que está bien capitalizado, con niveles de ganancia únicos en el mundo.*

**Jorge Arce, director de Deutsche Bank México.**

#### 3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, destaca la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un “México Próspero”. Para ello, la administración en turno buscará:

- Mantener la estabilidad macroeconómica.
- Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
- Desarrollar los sectores estratégicos.
- Acelerar el crecimiento económico.
- Impulsar a las pequeñas y medianas empresas.

Específicamente en el área financiera, se habla de la necesidad de llevar a cabo políticas públicas eficaces tendientes a facilitar el acceso al financiamiento para la creación y la expansión de empresas productivas, considerando que el financiamiento al sector privado en México como porcentaje del Producto Interno Bruto asciende a tan sólo 26.2%, un nivel inferior al observado en otros países latinoamericanos comparables.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 75.

Respecto de la banca de desarrollo, el PND establece que su objetivo debe ser:

La ampliación del crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura, además de las pequeñas y medianas empresas. Así, la Banca de Desarrollo debe contribuir de manera eficaz y eficiente con la actividad productiva del país, con la creación de valor y crecimiento del campo, para que a su vez permita y respalde el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas. Para tal efecto, se requiere: I) redefinir con claridad su mandato en el marco jurídico; y II) permitirle allegarse los elementos indispensables para el cumplimiento de su mandato, a fin de gestionar sus recursos de manera eficaz en beneficio del país. En todo caso, el esfuerzo debe estar dirigido a las empresas productivas que no consiguen financiamiento de la banca privada, de forma que puedan alcanzar una mayor escala de operación y adoptar tecnologías nuevas y más eficientes.<sup>59</sup>

Finalmente, para robustecer el papel de la banca de desarrollo como una palanca de crecimiento, el PND plantea que ésta deberá completar mercados, potenciar los recursos del Gobierno de la República y utilizarlos como inductores de la participación del sector privado de forma eficiente. En este sentido, también buscará promover la participación de dicho sector en planos estratégicos de la economía, como la infraestructura, el campo y las pequeñas y medianas empresas. Además, se impulsará que la banca de desarrollo cuente con mayor flexibilidad regulatoria y financiera para cumplir con un mandato de fomentar la expansión del crédito.<sup>60</sup>

### **3.2 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018**

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, la administración en turno habla de la necesidad de transformar el ahorro del

---

<sup>59</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, p. 65.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 85.

país en proyectos productivos, de democratizar el acceso al financiamiento, y de utilizar la banca de desarrollo como instrumento para detonar el crecimiento de las empresas nacionales.

El PRONAFIDE busca fortalecer a la banca de desarrollo para ampliar el crédito y transformarla en una palanca real del crecimiento económico. Para lograrlo, se propone una banca de desarrollo que sea un instrumento de innovación y fomento económico, que trabaje con intermediarios del sector privado y que impulse mercados donde no los hay.<sup>61</sup>

Se reconoce que la banca de desarrollo juega un papel fundamental en el sistema financiero al apoyar a proyectos productivos que tienen dificultades para acceder a fuentes de financiamiento convencionales. Por tanto, el gobierno federal pondrá especial énfasis en ampliar la cobertura y el crédito que otorga este tipo de institución.

En aras de implementar las políticas relacionadas del Plan Nacional de Desarrollo de “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento”, el PRONAFIDE establece como objetivo:

Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado.<sup>62</sup>

En conclusión, el PRONAFIDE establece el objetivo de fortalecer a la banca de desarrollo para ampliar el crédito, a efecto de fomentar y financiar la innovación, la

---

<sup>61</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, p. 5.

<sup>62</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, *op. cit.*, p. 16.

creación de patentes, así como adoptar en sus programas y en sus productos la perspectiva de género, es decir, fomentar la igualdad entre los hombres y las mujeres. Asimismo, se pondrá especial énfasis en el impulso de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, la creación de valor y crecimiento del campo, para contribuir de manera eficaz y eficiente con la actividad productiva del país, que a su vez permita y respalde el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas, promoviendo una mayor inclusión financiera.<sup>63</sup>

### 3.3 Reforma financiera 2014

El 8 de mayo de 2013 el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma financiera sustentada en los puntos 62 y 63 del “Pacto por México”<sup>64</sup>. Respecto a la banca de desarrollo se establece que:

Compromiso 62. Se fortalecerá la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, así como la innovación y la creación de patentes.<sup>65</sup>

La iniciativa de reforma financiera se dividió medularmente en cuatro ejes:

1. Incrementar la competencia.
2. Fomentar el crédito vía la Banca de Desarrollo redefiniendo su mandato.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>64</sup> En el año 2012, el gobierno electo alcanzó rápidamente un acuerdo histórico con partidos políticos de ideologías divergentes para establecer un ambicioso y consensuado paquete de reformas: el “Pacto por México”, con el que se buscó volver a colocar al país en la senda de la prosperidad. Se realizaron trabajos legislativos para proponer medidas estructurales importantes que permitieran mejoras en materia de competencia, educación, energía, sector financiero, empleo, infraestructura, telecomunicaciones y sistema tributario, entre muchos otros ámbitos, cuya instrumentación ya dio inicio.

<sup>65</sup> Pacto por México. Documento en línea: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, p. 15.

3. Fomentar el crédito vía instituciones financieras privadas mejorando el régimen de garantías y estableciendo incentivos.
4. Mantener un sistema financiero sólido y prudente.

Finalmente, la reforma financiera se dividió en 13 temas:

1. Fortalecimiento de CONDUSEF.
2. Corresponsales de Ahorro y Crédito Popular.
3. Uniones de Crédito.
4. Banca de Desarrollo.
5. Otorgamiento y Ejecución de Garantías.
6. Concursos Mercantiles.
7. Almacenes y SOFOMES.
8. Liquidación Bancaria.
9. Fondos de Inversión.
10. Mercado de Valores.
11. Sanciones e inversión extranjera.
12. Agrupaciones Financieras.
13. Crédito Garantizado.<sup>66</sup>

Después de una serie de discusiones, el Congreso de México aprobó la reforma financiera el 27 de noviembre de 2013, y el Presidente Enrique Peña Nieto la

---

<sup>66</sup> López Jones Carlos, "Pros y contras de la Reforma Financiera. ¿Servirá de algo?", *Tendencias Económicas y Financieras*, México. Documento en línea:  
[http://www.expo-finanzas-gdl.com/admin\\_finanzas/vistas/archivos/upload/tendencias.pdf](http://www.expo-finanzas-gdl.com/admin_finanzas/vistas/archivos/upload/tendencias.pdf)

promulgó el 10 de enero de 2014. Los cambios modificaron un total de 34 leyes financieras y bancarias<sup>67</sup> a través de 513 artículos y 48 transitorios.<sup>68</sup>

Las legislaciones modificadas son:

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.

---

<sup>67</sup> Las Leyes que la iniciativa reformó son: 1. La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 2. La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, 3. La Ley de Instituciones de Crédito, 4. La Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, 5. La Ley de Ahorro y Crédito Popular, 6. La Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, 7. La Ley de Uniones de Crédito, 8. La Ley Orgánica de Nacional Financiera, 9. La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, 10. La Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 11. La Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, 12. La Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, 13. La Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, 14. La Ley Orgánica de la Financiera Rural, 15. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 16. El Código de Comercio, 17. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18. La Ley de Concursos Mercantiles, 19. La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, 20. La Ley de Protección al Ahorro Bancario, 21. La Ley del Mercado de Valores, 22. La Ley de Sociedades de Inversión, 23. La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 24. La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, 25. La Ley del Banco de México, 26. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 27. La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, 28. La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 29. La Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, 30. La Ley de Inversión Extranjera, 31. El Código Federal de Procedimientos Penales, 32. La Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, 33. La Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo propone se emita la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

<sup>68</sup> ITAM-SHCP, “Reforma Financiera”, *Seminario de Perspectivas Económicas ITAM*, México, enero, 2014, p. 18.

- Ley Orgánica de la Financiera Rural.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.<sup>69</sup>

### 3.4 Modificaciones en la banca de desarrollo

Respecto de la banca de desarrollo, “el principal objetivo de esta reforma es flexibilizar el marco normativo que rige a la Banca de Desarrollo, a fin de contribuir al desarrollo del sistema financiero y fortalecer a las propias instituciones”.<sup>70</sup> En otras palabras, se busca promover que en México se preste más y más barato con un sistema financiero sólido y estable.

Las modificaciones hechas a la banca de desarrollo se dividen medularmente en tres aspectos, los cuales son:

1. Redefinición de su mandato para maximizar el acceso a los servicios financieros especialmente en las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.
2. Eliminación de restricciones innecesarias para facilitar su operación.
3. Dotar de mayor flexibilidad para gestionar sus recursos de manera más eficaz, principalmente sus recursos humanos.

Y de manera específica, los cambios hechos son:

- Elimina el mandato de “preservar y mantener su capital” e incorporar como mandato fundamental el facilitar el acceso a crédito.

---

<sup>69</sup> PwC México, *Análisis de la Reforma Financiera*, PwC, México, 2013. Documento en línea: <https://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/2013-11-boletin-reforma-financiera.pdf>, p. 8.

<sup>70</sup> PwC México, *op. cit.*, p. 5.

- Podrán formular programas a sectores objetivos que impliquen incurrir en riesgos medibles y predecibles.
- Facultad para ofrecer prestaciones laborales conforme al mercado financiero y no a servidores públicos.
- Eliminar ciertas restricciones que estaban diseñadas para banca múltiple (por ejemplo, capitalización con recursos propios y mantener acciones de instituciones financieras).
- Limitar la supervisión de la Secretaría de la Función Pública.
- Flexibilizar el mandato de estimar la viabilidad de pago de crédito para sectores que no tienen accesos a financiamiento.<sup>71</sup>

### 3.5 Redefinición del mandato de la banca de desarrollo

Antes de la Reforma Financiera de 2014, el mandato de la banca de desarrollo establecía que en el desenvolvimiento de sus funciones debía preservar y mantener su capital<sup>72</sup>, lo que inhibió el otorgamiento del crédito al confundir una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato para buscar una gestión prudente de los recursos públicos encomendados, con el objeto mismo de la banca de desarrollo.

La Reforma Financiera redefine el mandato de la banca de desarrollo para fomentar el crédito. Al respecto, “se propone que las instituciones tengan como mandato

---

<sup>71</sup> Ricardo Delfín, *Desafíos de la Reforma Financiera en la estrategia de la gestión de riesgo y su impacto en la cobranza*, KPMG, México, octubre, 2013, p. 29. Documento en línea: [http://www.convecob.com/2013/Pr0t3g1d0/descargas/5-ricardo\\_delfin\\_convecob\\_2013.pdf](http://www.convecob.com/2013/Pr0t3g1d0/descargas/5-ricardo_delfin_convecob_2013.pdf)

<sup>72</sup> A partir de la crisis de 1995, la Banca de Desarrollo se enfocó en mantener y preservar su capital, cumpliendo parcialmente con su mandato de ley. Ello se hizo evidente al disminuir los índices de su cartera vencida de 11.7 por ciento a 5.1 por ciento, dejando subutilizada su capacidad operativa al crecer en el saldo de Crédito Directo e Impulsado al sector privado únicamente de 4.3 por ciento a 5.2 por ciento del PIB, quedando en segundo término su objetivo primordial: apoyar a los sectores productivos que carecen de acceso al crédito. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, p. 69.

fundamental facilitar el acceso al crédito y a los servicios financieros, determinando tasas, plazos y riesgos de las operaciones y tipos de negocio”.<sup>73</sup>

Así, el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que:

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas.<sup>74</sup>

De esta manera, se reformó la ley para ampliar las opciones del financiamiento que otorga la banca de desarrollo para facilitar la extensión de crédito a empresas en las cuales eventualmente se requiera tomar el control en eventos desafortunados como cobro de una garantía, a fin de salvaguardar el pago del crédito.<sup>75</sup> Además, se reintroduce la actividad de la asistencia técnica y captación, con lo cual se busca la sustentabilidad de la institución y el despliegue de funciones de banca social.

La nueva ley da un mayor alcance a la banca de desarrollo para que otorgue financiamiento, especialmente a las PYMES y personas físicas a las que la banca comercial se rehúsa a financiar. Para este propósito, ahora la banca de desarrollo puede trabajar con déficit, siempre que el mismo sea autorizado por la Secretaría

---

<sup>73</sup> PwC México, *op. cit.*, p. 6.

<sup>74</sup> Ley de Instituciones de Crédito. Párrafo reformado el 10 de enero de 2014.

<sup>75</sup> PwC México, *op. cit.*, p. 7.

de Hacienda y Crédito Público en los programas y presupuestos de los bancos de desarrollo.<sup>76</sup>Dicho déficit incluye los límites de endeudamiento neto externo e interno y los límites de intermediación financiera.<sup>77</sup>

Artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito:

Las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos. Las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las metodologías, lineamientos y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y los límites para el resultado de intermediación financiera, concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Esta información se deberá presentar en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.<sup>78</sup>

Las principales modificaciones de la Ley de Instituciones de Crédito para desplegar una flexibilidad regulatoria y financiera se encuentran en el artículo 65, que permite ajustar el análisis cualitativo y cuantitativo de la solvencia de los acreedores:

A fin de mantener la operación de la planta productiva, las instituciones de banca de desarrollo podrán otorgar financiamiento para el cumplimiento de obligaciones asumidas y, en aquellos casos que se requiera atención

---

<sup>76</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., *La Reforma Financiera y los riesgos del crédito*, IMCO, México, marzo, 2013, p. 19-20.

<sup>77</sup> PwC México, *op. cit.*, p. 7.

<sup>78</sup> Ley de Instituciones de Crédito. Párrafo reformado el 10 de enero de 2014.

inmediata podrán otorgar créditos considerando integralmente sólo la viabilidad del crédito con lo adecuado y suficiente de las garantías, en ambos casos, previa autorización del Consejo Directivo de la institución.<sup>79</sup>

En este contexto, aparece un cambio importante que indicaría que la banca de desarrollo no requiere garantías de los prestatarios para otorgar créditos, en tanto, los activos existentes (financiados por los créditos de la banca desarrollo) pueden asumir la función de avales.<sup>80</sup>

Como se puede apreciar, se privilegia como objetivo el fortalecer la banca de desarrollo para ampliar el crédito con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Ahora, “la Banca de Desarrollo buscará impulsar el crecimiento económico mediante un mayor otorgamiento de crédito, mientras que en el pasado su mandato era otorgar crédito pero manteniendo elevados niveles de capitalización”.<sup>81</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce la importancia de que las instituciones garanticen su sustentabilidad mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos. De esta forma, se permitirá a los funcionarios y Consejos Directivos de la banca de desarrollo la formulación de programas de atención a sus sectores objetivo que impliquen incurrir en riesgos medibles y previsibles, así como en proyectos con mayor periodo de maduración, sin afectar la sustentabilidad en el mediano plazo.

---

<sup>79</sup> Artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>80</sup> Noemí Levy, “Reforma financiera y banca de desarrollo: créditos o ilusiones”, *Economía Informa*, Núm. 382, México, septiembre-octubre, 2013, p. 13.

<sup>81</sup> Standard & Poor’s Rating Services, *Reforma financiera de México presenta resultados mixtos*, México, enero, 2014, p. 2.

También se faculta a los Consejos Directivos para determinar tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio, entre otros, lo que permitirá ajustar sus planes estratégicos para hacer el uso más eficiente de los recursos y apoyar a los sectores que en términos de dichas políticas requieran financiamiento.

Finalmente, se espera que con la ampliación del acceso al financiamiento y a los servicios financieros se crearán las condiciones para una mayor actividad económica y, por lo tanto, un crecimiento de la economía, generando de esta manera un círculo virtuoso de inversión y crecimiento. De acuerdo al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, la meta a alcanzar con la reforma financiera es que el financiamiento interno al sector privado alcance el 40.0% del PIB en el año 2018.<sup>82</sup>

### **3.6 Eliminación de restricciones innecesarias de la banca de desarrollo**

Se propone modificar el esquema de vigilancia de las instituciones de banca de desarrollo, a efectos de que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control sólo tengan competencia para realizar el control y vigilancia de las instituciones de banca de desarrollo y la Financiera Rural, en las siguientes materias:

- Presupuesto y responsabilidad hacendaria.
- Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles.

---

<sup>82</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, *op. cit.*, p. 16.

- Responsabilidades administrativas de servidores públicos, siempre que ello no sea competencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Transparencia y acceso a la información pública.<sup>83</sup>

Este sistema de control y vigilancia en asuntos bancarios evitará la duplicidad de funciones y cargas administrativas innecesarias. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revisarán la parte bancaria en el ámbito de su competencia y la Secretaría de la Función Pública a través de sus órganos internos tendrán competencia para realizar el control, evaluación y vigilancia de las disposiciones administrativas que le sean aplicables a las instituciones de banca de desarrollo.<sup>84</sup>

### **3.7 Permitirse allegarse de los elementos indispensables, principalmente de recursos humanos.**

En cuanto al tema organizacional de su planta laboral, la reforma propone incentivar al personal en su trabajo y permanencia a través de otorgar bonos y mejores salarios con lo cual se pretende motivar a los empleados conforme a su desempeño. La medida anterior, sumada a la propuesta de acotar las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y a la de brindarle asistencia y defensa legal a los funcionarios, busca volver más eficiente la actuación de los empleados de la banca del gobierno.

Se considera necesario que las instituciones de banca de desarrollo otorguen remuneraciones que tengan como finalidad reconocer el esfuerzo laboral y la contribución al logro de los objetivos de la institución en que se labore, estableciéndose para ello un manual de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones específico para los trabajadores de confianza, ya que éstos

---

<sup>83</sup> PwC México, *op. cit.*, p. 7.

<sup>84</sup> *Ibid.*

desempeñan trabajos técnicos calificados y con especialización en sus diversas funciones que alineados a los objetivos de la institución, permitirán entregar mejores resultados a la sociedad. Así, las instituciones de banca de desarrollo tendrán trabajadores profesionales de alto nivel cuyo incentivo sean las diversas prestaciones a fin de entregar resultados de alto nivel, permaneciendo en la propia institución.<sup>85</sup>

La reforma fortalece a los comités de recursos humanos para que puedan proponer estructuras y remuneraciones adecuadas y que tomen en cuenta la situación del mercado laboral en el sistema financiero mexicano conforme a los criterios que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá y contará con voto de calidad. Además, esta misma Secretaría seguirá estableciendo los criterios en materia de estructura ocupacional, movimientos salariales, percepciones extraordinarias y prestaciones, los cuales deberán ser observados por los comités.

Los comités opinarán y propondrán en términos de las condiciones generales de trabajo, los tabuladores de sueldos y prestaciones, política salarial y el otorgamiento de percepciones extraordinarias por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en cada una de las instituciones de la banca de desarrollo.

Adicionalmente, como una medida de transparencia se establece la obligación para las instituciones de banca de desarrollo de incluir sus tabuladores aprobados en sus respectivos proyectos de presupuesto e informar sobre los montos destinados al

---

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 6.

pago de remuneraciones, jubilaciones, pensiones y demás prestaciones al rendir la Cuenta Pública.

Esto permitirá que los bancos de desarrollo cuenten con mayor autonomía para organizar sus estructuras internas mientras que la participación de las dependencias del gobierno se dará en el contexto de su participación en los órganos de gobierno, logrando así que sus decisiones estén orientadas siempre a procurar el mejor funcionamiento del banco.

Por otra parte, se pretende que las instituciones de banca de desarrollo se encuentren facultadas para prestar los servicios de asistencia y defensa legal a los integrantes de sus Consejos Directivos, comités establecidos por el mismo o previstos por disposición normativa, así como a los servidores públicos que laboren o hubieren laborado en las propias instituciones; con respecto a los actos que dichas personas realicen en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas por ley y de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La participación actual que tiene la Secretaría de la Función Pública en los comités de crédito de las instituciones y la posibilidad de aplicar sanciones a los funcionarios, ha afectado negativamente la eficiencia de éstos. Así, a fin de que la banca estatal preste más y asuma riesgos actuando conforme al nuevo mandato de desarrollo, se busca liberar a los funcionarios del miedo que les significa las posibles sanciones injustificadas por parte de dicha secretaria.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., *op. cit.*, p. 20.

### 3.8 Panorama actual de la banca de desarrollo en México

El cambio estructural que sufrió la economía mexicana como resultado del proceso de reformas económicas iniciado en los años ochenta, al igual que el sistema financiero con los procesos de desregulación financiera y liberalización comercial, acentuados en los años noventa, han generado diversos problemas en la economía, uno de ellos es una fuerte restricción del crédito hacia las actividades productivas y los sectores estratégicos.

Esta escasez de crédito es resultado de “la política económica y financiera que han mantenido los gobiernos mexicanos en las últimas tres décadas, los cuales se ha centrado en incrementar el ahorro interno y externo, mediante la desregulación y apertura del sistema financiero, donde los intermediarios financieros bancarios y no bancarios juegan un papel neutral al movilizar los recursos entre los agentes.”<sup>87</sup>

Durante este proceso, la banca de desarrollo ha perdido relevancia en el otorgamiento de crédito, ya que sus objetivos fueron modificados a lo largo de esas tres décadas. En sus orígenes, la banca de desarrollo había sido creada para impulsar el desarrollo económico del país a través de diversos esquemas financieros, entre los que destacan el crédito, la inversión en capital de riesgo y el otorgamiento de garantías, con tasas preferenciales. En complemento a su actividad central de financiamiento, la mayoría de las Sociedades Nacionales de Crédito actuaban como agentes financieros del Gobierno Federal.

Sin embargo, ahora el papel de la banca de desarrollo es ser complementaria a las actividades de la banca comercial, enfocando su atención a la PYMES y sectores de bajos ingresos, modernizando su estructura operativa. Otro cambio importante que sufrieron, fue el cambio de administración para transformarlas en instituciones

---

<sup>87</sup> Eva Davinia Loeza Albino, *op. cit.*, p. 9.

más rentables y estables, por lo que desde finales de los años noventa existe una diversificación de las fuentes de captación de la banca de desarrollo, lo cual obedece a los criterios de sustentabilidad económica y financiera que deben seguir estas instituciones. En otras palabras, la banca pública también procura la estabilidad del sistema al operar bajo niveles de intermediación rentables, similares a los de la banca privada.

Actualmente, los principales instrumentos de financiamiento de los bancos de desarrollo son las garantías de cartera de crédito y garantías a emisiones bursátiles, relegando a un segundo plano el financiamiento mediante créditos. Cabe mencionar que la primera actividad la realiza mediante el fondeo de la actividad de intermediarios financieros, es decir, se proporcionan recursos a la entidad financiera sin efectuar el análisis correspondiente para la concesión del crédito final, recayendo dicha tarea en la entidad financiera que otorga el crédito. En tanto que las garantías financieras o emisiones bursátiles tienen como objetivo estimular la participación de otros intermediarios financieros, al absorber o mitigar los riesgos del crédito.<sup>88</sup>

Como se puede apreciar, “el actual papel de la banca de desarrollo responde a una estrategia radicalmente distinta a la prevaleciente en el momento de su creación hace más de seis décadas; pues frente a la drástica reducción de la presencia estatal en la economía resulta congruente medirla y evaluarla con parámetros de eficiencia que justifican posiciones ideológicas muy cuestionables.”<sup>89</sup>

A partir de ese viraje económico, se debate sobre la conveniencia de reformar a la banca de desarrollo mediante su reestructuración, fusión, compactación o

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>89</sup> Irma Manrique Campos, “Banca de Desarrollo: ¿entre ineficiencia y dispendio?”, *Economía Informa*, Núm. 337, México, noviembre-diciembre, 2005, p. 72.

liquidación, arguyendo un funcionamiento ineficiente y oneroso para el país. Algo que resulta interesante, pues al comparar la solvencia que tiene la banca de desarrollo con la banca privada, se puede observar que la forma de operar de la primera se ha homologado con la segunda, en cuanto a criterios de rentabilidad, capitalización y estabilidad.

Además de la ineficiencia, se argumenta que no hay razón para tener bancos públicos especializados en la atención de sectores específicos de la actividad económica, ya que no logran establecer economías de escala, tampoco cuentan con diversificación de cartera; ni con una adecuada administración de riesgos; no han conseguido reducir los costos de transacción, ni desplegar una adecuada coordinación y supervisión de la política de fomento (Huidobro, 2000).<sup>90</sup>

Sin embargo, todos estos juicios sobre la banca de desarrollo son deliberadamente parciales y sesgados, y ocultan la lamentable realidad del sistema bancario mexicano:

Según la crítica a la banca de desarrollo especializada, el enfoque convencional establece que el crédito y los subsidios de los países no desarrollados como México a la agricultura y la vivienda de interés social, constituyen un dispendio en particular “porque se realiza mediante ventanillas públicas de atención que significan una gran masa burocrática que al final termina consumiendo una parte quizá sustancial de los montos asignados de subsidio en la cobertura de sus propios gastos corrientes” y coadyuva a la segmentación de los mercados y a la existencia de instituciones públicas redundantes que implican elevados costos al erario público, lo que en verdad, a fin de cuentas, es posible que lo sea, dadas las cantidades mínimas

---

<sup>90</sup> Irma Manrique Campos, *op. cit.*, p. 71.

prestadas a estos dos sectores, lo cual constituye un elemento adicional a la parcialidad y generalización de estos juicios, ya que significa no solamente pasar por alto las condiciones de subdesarrollo en que el país se encuentra, sino también el considerar la crítica de ineficiencia y dispendio de sólo una parte del sistema bancario: el de la banca de desarrollo, sin tomar en cuenta la marcada ineficiencia de la banca privada, en su mayoría perteneciente al capital extranjero y cuyo funcionamiento no muestra asomo de economías “de escala y de alcance”. Todo ello en un entorno de políticas públicas ajenas a los intereses nacionales e inclinados al beneficio transnacional, donde los argumentos técnicos, como las estimaciones de funciones de costos para descalificar la existencia de bancos públicos especializados en la atención de sectores productivos prioritarios, tienen prevalencia.<sup>91</sup>

La banca de desarrollo representa hoy, como en otras etapas de la evolución económica de México, una alternativa de financiamiento rentable si se aboca al desarrollo económico y social, por la vía de la movilización de recursos financieros y la creación de capacidad técnica. Para desarrollar a plenitud a la banca de desarrollo, al menos de aquella que sirva a los intereses del país, se requerirá apuntalarla con un nuevo marco normativo.

---

<sup>91</sup>*Ibid.*, p. 74-75.

## Conclusiones

Las políticas de libre mercado que han actuado de forma predominantemente sobre el Sistema Financiero Mexicano durante las últimas tres décadas han propiciado un racionamiento del crédito de la banca, tanto pública como privada, hacia los sectores productivos del país, 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 a proyectos de inversión de largo plazo. Por el contrario, el principal destino del crédito de la banca comercial es al consumo vía tarjetas de crédito, donde obtiene altas tasas de ganancia. En suma, la banca comercial responde fundamentalmente a la lógica de la ganancia y a los dictados de sus matrices en el extranjero.

Ante este panorama, es innegable que las únicas instituciones que pueden cubrir la escasez de crédito son las que integran la banca de desarrollo. Dirigidas por el Estado, estas instituciones tienen el objetivo de promover y fomentar el desarrollo económico mediante el financiamiento de sectores que se consideran elementales en el desarrollo de un país.

Sin embargo, como resultado del proceso de reformas económicas impulsadas en los años ochenta y noventa, se ha edificado un sistema financiero bajo la visión ortodoxa del financiamiento, haciendo que la función de la banca de desarrollo sea el de garantizar las deudas de los sectores que apoya. Otra característica importante es la homologación de sus niveles de rentabilidad y solvencia con los de la banca privada.

Pero el cambio más relevante ha sido su operación como banca de segundo piso, lo cual ha resultado en una tendencia decreciente del financiamiento otorgado por este tipo de institución, así como por la pérdida de decisión de estos bancos sobre

la selección y otorgamiento de créditos, especialmente de aquellos destinados a los sectores productivos. De esta manera, es posible afirmar que la banca de desarrollo ha dejado de cumplir con su papel de ser un instrumento de política de financiamiento al desarrollo de México.

Esta realidad contrasta con el discurso gubernamental sobre la banca desarrollo, ya sea en los discursos de los funcionarios públicos o en la lectura de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Nacionales de Financiamiento al Desarrollo. En ellos, se continúa reafirmando la función primigenia de la banca pública. Se dice que la banca de desarrollo ha sido promotora del ahorro y la inversión del desarrollo del sistema financiero, del crecimiento de la planta industrial y de proyectos de gran impacto regional, así como de las grandes obras de infraestructura, de las empresas y de sectores clave para el desarrollo nacional.

No obstante, al revisar la literatura académica sobre comportamiento de la banca de desarrollo en México durante las últimas tres décadas, incluyendo la de la administración en turno, se puede afirmar que el este tipo de discurso no deja ser de buenas intenciones acerca del funcionamiento de dichas instituciones, un discurso bastante alejado de la realidad.

Ciertamente, es posible afirmar que la Reforma Financiera de 2014 contiene algunos cambios favorables en la operación y funcionamiento de la banca de desarrollo, como por ejemplo:

- Clarificación de Mandatos. Se privilegia como objetivo el ampliar el crédito con énfasis en áreas prioritarias, mediante una canalización eficiente, prudente y transparente de los recursos, cuidando la sustentabilidad a mediano plazo de las instituciones.

- Flexibilización de la operación de las instituciones y eliminación de restricciones innecesarias. Podrán tomarse como garantías acciones emitidas por instituciones financieras o adquirir ciertos títulos o valores emitidos por ellas. Podrán realizarse inversiones en capital de riesgo cuando se trate de empresas que realicen actividades relacionadas con su objeto.
- Análisis crediticio. Podrán realizarse operaciones considerando la viabilidad del crédito contra las garantías, en situaciones extraordinarias.
- Remuneraciones y Recursos Humanos. Los Consejos Directivos podrán aprobar directamente la estructura orgánica, política salarial, tabuladores de sueldos y prestaciones, sin requerir autorizaciones adicionales de otras dependencias públicas.

Pero el contenido y alcance integral de la reforma financiera conserva una línea de continuidad con el modelo económico de los últimos treinta años, mismo que se justifica por la estabilidad económica que ha generado en el país, independientemente del bajo crecimiento económico alcanzado. Con esta perspectiva, debemos preguntarnos si el esquema de banco de segundo piso que ha tenido la banca de desarrollo conviene a las necesidades económicas del país.

También resulta prudente hacer las siguientes observaciones sobre las modificaciones que la reforma financiera produjo en la banca de desarrollo:

- La simple oferta de más créditos no garantiza su demanda, especialmente si las perspectivas económicas futuras son malas, como sucede actualmente.
- Si bien es positivo incrementar el crédito a unidades empresariales a las que la banca privada se niega a prestar, es preocupante que esto se busque hacerlo a través de impulsar el crédito en un segmento de empresas que pueden no estar preparadas para recibirlo y utilizarlo productivamente.

- Lo anterior, podría afectar negativamente a las finanzas tanto de las empresas como a las finanzas públicas.
- Tampoco existe la infraestructura adecuada para apoyar a las empresas a crear proyectos viables y solventes.
- Aun cuando se han realizado cambios para mejorar la calidad de los recursos humanos de las instituciones de banca de desarrollo, de manera inmediata podría no disponerse del personal especializado para llevar a cabo los objetivos propuestos de la reforma financiera.
- La participación que se plantea para la banca de desarrollo sigue siendo complementaria de la banca comercial, bajo la lógica de que la actividad del gobierno se convertirá en gestor de estos últimos.
- Finalmente, se plantea que la reforma incrementará la competencia en la banca privada, con lo cual no sólo se tendrá una mayor oferta de crédito sino que éste será más barato. Pero, ¿se puede generar competencia en un mercado dominado por un muy reducido grupo de empresas, en su mayoría extranjeras?

En el panorama actual, caracterizado por un crecimiento económico bajo, resulta indispensable revalorar el papel de la banca de desarrollo, la cual continúa siendo un poderoso instrumento para enfrentar la baja en la actividad económica. Si las instituciones bancarias privadas no proporcionan los suficientes recursos a proyectos productivos de gran impacto social por no considerarlos lo suficiente lucrativos para ellas, es indispensable que la banca de desarrollo cumpla con esa labor. Esto implica revalorar el papel de la banca de desarrollo, replanteando los objetivos que persigue, los cuales deben estar encaminados a financiar proyectos más riesgosos económicamente, pero de mayor impacto social.

Podemos concluir que resulta apremiante que México cuente nuevamente con una banca pública fuerte, que ésta regrese a ser banca de primer piso, que logre arbitrar el desempeño financiero de las instituciones privadas, y que logre financiar

ampliamente la actividad económica para retomar el camino del crecimiento económico, conservando desde luego, estándares saludables de capitalización al mismo tiempo que incrementa su oferta de crédito. En suma, una banca de desarrollo al servicio de los intereses de México. Por lo anterior, es importante analizar el modelo de financiamiento que queremos para nuestro país, a fin de construir nuevos puentes entre el sector productivo y el financiero que impulsen nuevamente el crecimiento económico.

## Bibliografía

- Aguirre José Manuel, “La Banca de Desarrollo eficaz y rentable”, *Punto de Inflexión*, México, noviembre, 2005.
- Alfaro Patrón David, “El ethos económico como factor de legitimación del ordenamiento jurídico colombiano”, *Justicia Juris*, Vol. 6 Núm. 11, Colombia, abril-septiembre, 2009.
- Arés Mathieu, “El estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, Núm. 2, abril-junio, 2007.
- Aviles Rodríguez Gloria Inel, *La Banca de Desarrollo en México durante el gobierno de la alternancia 2000-2009*, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 2011.
- Ayala Rojas Dora Esther, “Análisis económico del derecho, ciencia del derecho y justicia”, *Revista de Derecho Privado*, Año III, Núm. 1, Argentina, 2015.
- Bix Brian H., *Diccionario de Teoría Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.
- Calsamiglia Albert, *Notas sobre realismo jurídico*. Documento en línea.  
<http://www.raco.cat/index.php/CuadernosDerecho/article/viewFile/172574/243661>
- Cano Tovar Juan Alfonso, “El Banco de Avío de Lucas Alamán: antecedente de la banca de desarrollo en México”, *Revista Bien Común*, Núm. 163, México, 2008.  
[http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/J\\_cano.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/J_cano.pdf)
- Cárdenas Gracia Jaime, *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

Chablé-Sangeado, “Las teorías de la información y el funcionamiento del mercado de crédito”, *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2006.

Colegio de Notarios del Distrito Federal, *Sociedad nacional de crédito y/o institución de banca de desarrollo siglas: S.N.C.*, México, 2012.  
<http://www.colegiodenotarios.org.mx/documentos/sociedades/s12.pdf>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Sectores supervisados*, México, 2015.  
<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Paginas/default.aspx>

Correa Eugenia, “La Banca de Desarrollo, una Alternativa de Crecimiento para la Economía Mexicana”, en *La Banca de Desarrollo hacia el Inicio del Siglo XXI*, Alicia Girón (Coord.), Ed. Cambio XXI, México, 1996.

De la Fuente Rodríguez Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular*, Grupos Financiero, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2000.

Delfín Ricardo, *Desafíos de la Reforma Financiera en la estrategia de la gestión de riesgo y su impacto en la cobranza*, KPMG, México, 2013.  
[http://www.convecob.com/2013/Pr0t3g1d0/descargas/5-ricardo\\_delfin\\_convecob\\_2013.pdf](http://www.convecob.com/2013/Pr0t3g1d0/descargas/5-ricardo_delfin_convecob_2013.pdf)

Deloitte, *Análisis de la Reforma Financiera en México*, México, 2013.  
[http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/financial-services/mx\(es-mx\)Reforma\\_financiera2013.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/financial-services/mx(es-mx)Reforma_financiera2013.pdf)

Flores Mendoza Imer Benjamín, “La concepción del derecho en las corrientes de la filosofía jurídica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art6.htm>

García Luna Omar, “El estudio del Derecho desde las diferentes disciplinas jurídicas”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga, España, 2011. <http://www.eumed.net/rev/cccss/12/ogl.htm>

Huidobro Ortega Alberto, *¿Cómo evaluar el desempeño de la banca de desarrollo que financia a las Pymes en México?*, México, 2007. Documento en línea. <http://direccionestrategica.itam.mx/wp-content/uploads/2010/06/EL-SISTEMA-DE-85EVALUACI%C3%93N-DE-DESEMPE%C3%91O-Y-EL-FINANCIAMIENTO-DE-LA-BANCA-DE-DESARROLLO-A-LAS-PYMES-EN-M%C3%89XICO.doc>

Huidobro Ortega Marco Alberto, “Diferencias entre la banca comercial y la banca de desarrollo mexicanas en el financiamiento bancario a empresas”, *Gestión Política*, Vol. XXI, Núm. 2, CIDE, México, 2012.

Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., *La Reforma Financiera y los riesgos del crédito*, IMCO, México, 2013.

ITAM-SHCP, *Reforma Financiera*, Seminario de Perspectivas Económicas ITAM, México, 2014.

Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Textos Universitarios, UNAM, México, 1969.

KPMG, *Desafíos de la Reforma Financiera en la estrategia de la gestión de riesgo y su impacto en la cobranza*, KPMG, México, 2013.

Levy Noemí, “Reforma financiera y banca de desarrollo: créditos o ilusiones”, *Economía Informa*, Núm. 382, septiembre-octubre, México, 2013.

Loeza Albino Eva Davinia, *El nuevo papel de la banca de desarrollo mexicana en la estructura financiera actual 1997-2011*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 2013.

López Jones Carlos, “Pros y contras de la Reforma Financiera. ¿Servirá de algo?”, en *Tendencias Económicas y Financieras*, México.

[http://www.expo-finanzas-gdl.com/admin\\_finanzas/vistas/archivos/upload/tendencias.pdf](http://www.expo-finanzas-gdl.com/admin_finanzas/vistas/archivos/upload/tendencias.pdf)

Manrique Campos Irma, “Banca de Desarrollo: ¿entre ineficiencia y dispendio?”, *Economía Informa*, Núm. 337, México, noviembre-diciembre, 2005.

Marichal Carlos, *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*, Ed. FCE, Argentina, 2011.

Murinde, *Development Banking and Finance*, Avebury, Ashgate Publishing Company, 1996.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE México*, México, 2015.

<http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

*Pacto por México*. <http://pactopormexico.org/>

*Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*. <http://pnd.gob.mx/>

*Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*.

[http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/transparencia/pronafide\\_2013\\_2018.pdf](http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/transparencia/pronafide_2013_2018.pdf)

Prudencio Vázquez Jaime Alberto, *Reflexiones torno a la Reforma Financiera*, México. [http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/PRUDENCIO\\_B4.pdf](http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/PRUDENCIO_B4.pdf)

PwC México, *Análisis de la Reforma Financiera*, México, 2013.

<https://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/2013-11-boletin-reforma-financiera.pdf>

Rojas Miranda Mario, “La Banca de Desarrollo en México. ¿Instrumento para el desarrollo?”, *Economía Informa*, Núm. 361, México, 2009.

Sales, Carlos, “La banca de desarrollo en México y sus perspectivas en la economía globalizada del nuevo milenio”, *El Mercado de Valores*, Año LIX, México, 2009.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca de Desarrollo*.

[http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca\\_desarrollo/index.html](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Rol de la banca de desarrollo en México*, México, 2010.

[http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca\\_desarrollo/pdf/presentacion\\_rafael\\_gamboa.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/pdf/presentacion_rafael_gamboa.pdf)

Standard & Poor’s Rating Services, *Reforma financiera de México presenta resultados mixtos*, México, 2014.

[http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D14.01.13\\_mxfinanciareform.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244485825142&blobheadervalue3=UTF-8](http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D14.01.13_mxfinanciareform.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244485825142&blobheadervalue3=UTF-8)

Teubner Gunther, “El Derecho como sujeto epistémico: Hacia una epistemología constructivista del Derecho”, en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Departamento de Filosofía del Derecho Universidad de Alicante, España, 1989.

Teubner Gunther y Bourdieu Pierre, *La fuerza del derecho*, Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2000.

Timm Hidalgo Ana Karina, “Antiformalismo jurídico, aproximaciones básicas”, *Revista del Centro de Investigación de Ética Aplicada*, Brasil.

<http://www.ispsn.org/sites/default/files/magazine/articles/N1%20art6.pdf>

Von Mises, *La teoría del dinero y del crédito*, Ed. Aguilar, España, 1936.

## Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Programa Institucional de Nacional Financiera, DOF: 28/04/2014.