



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**BANCA DE DESARROLLO:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE NAFIN Y
BANCOMEXT**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

ERIK HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. JUAN CARLOS MORENO-BRID**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, OCTUBRE, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Dedico este trabajo a mis padres y hermanos, los pilares de mi vida, gracias por su apoyo incondicional en cada uno de mis proyectos y decisiones, sin ustedes este camino no sería fácil.

A mis tíos y primos que siempre me alientan a seguir adelante.

A la UNAM y la Facultad de Economía por permitirme ser parte de esta gran comunidad, sobre todo tener el privilegio de conocer a los mejores académicos e investigadores del país, en especial a mi asesor el Dr. Juan Carlos Moreno-Brid, el cual me brindo su confianza y amistad, esta tesis no hubiera fluido sin sus buenos consejos y acertadas opiniones.

Asimismo agradezco a mis sinodales: Dr. José Luis Clavellina Miller, Dr. Carlo Panico, Mtro. Víctor Manuel Colina Rubio y al Mtro. Víctor Manuel Ortiz Niño, por sus valiosos comentarios, mismos que fueron parte esencial para la conclusión de esta tesis.

A mis amigos por brindarme su apoyo y gran compañía.

ÍNDICE GENERAL

Índice de gráficas, cuadros, diagramas y esquemas.

Justificación	1
Preguntas de investigación	5
Hipótesis	6
Objetivo General y Particulares	6
Introducción	7

Capítulo 1. La Banca de Desarrollo como estrategia para el crecimiento y desarrollo económico

9

1.1 Estructura del Sistema Financiero Mexicano.....	10
1.2 Definición de la Banca de Desarrollo.....	14
1.3 Distintas concepciones teóricas de la intervención gubernamental con la Banca de Desarrollo.....	16
1.3.1 Enfoque Neoclásico.....	16
1.3.2 Enfoque Neo institucional.....	20
1.3.3 Enfoque Activismo Pro mercado.....	25
1.3.4 Enfoque Estado Empresario.....	26
1.4 Importancia de la Banca de Desarrollo.....	32
1.5 La diferencia en el financiamiento de la Banca de Desarrollo y Banca Comercial en México.....	55

Capítulo 2. Antecedentes históricos de la vieja banca a la nueva. Hechos estilizados de Bancomext y Nafin.....

72

2.1 El Rol de la Banca de Desarrollo en el Comercio Exterior: BANCOMEXT.....	72
2.1.1 El surgimiento del Banco Nacional de Comercio Exterior posterior a la Gran Depresión y durante el Cardenismo (1929- 1939).....	77
2.1.2 Apoyo de Bancomext durante el proceso de industrialización y desarrollo estabilizador (1940 – 1970).....	82
2.1.4 Crisis de la deuda en la década perdida (1982-1990).....	88
2.1.5 Crecimiento insostenible (1991-1999) y Saneamiento (2000 – Actual)...	95

2.2 El Rol de la Banca de Desarrollo en el Sector Empresarial: NAFIN.....	115
2.2.1 El surgimiento de Nacional Financiera posterior a la Gran Depresión y durante el Cardenismo (1929- 1939).....	116
2.2.2 Apoyo de NAFIN durante el proceso de industrialización y desarrollo estabilizador (1940 – 1970).....	118
2.2.4 NAFIN en la crisis de la deuda y en la década perdida (1982-1990)...	125
2.2.5 NAFIN en el crecimiento insostenible (1991-1999) y saneamiento (2000 – Actual) de la cartera.....	127

Capítulo 3. Análisis comparativo del desempeño de los dos bancos de desarrollo más importantes para apoyar a empresas en México (NAFIN y BANCOMEXT) 1994-2018..... 133

3.1 Regulación financiera y gestión del riesgo en la Banca de Desarrollo.....	133
3.2 Financiamiento orientado a la misión para la innovación por medio de Nafin y Bancomext.....	141
3.2.1 Programa de Cadenas Productivas.....	142
3.2.2 Programa de Garantías de Crédito.....	143
3.2.3 Factoraje y Cartas de Crédito para el Comercio Internacional.....	148
3.2.3 Programas Sectoriales y Prioritarios.....	150
3.3 Cambios a la Banca de Desarrollo mediante la Reforma Financiera 2014.....	153

Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones..... 163

Bibliografía.....	169
--------------------------	------------

Índice de gráficas.

Gráfica 1. Comparativo internacional del financiamiento al sector privado % PIB, 1994-2017.....	33
Gráfica 2. Crédito directo e impulsado por la banca de desarrollo para el sector privado no financiero en México (Miles de millones de pesos) 2009-2015.....	35
Gráfica 3. Comparativo internacional del diferencial de tasas de interés en préstamos entre empresas grandes y Pymes, 2017.....	38
Gráfico 4. Ahorro y Financiamiento interno para los sectores público y privado como % del PIB, 2000-2017.....	39
Gráfica 5. Comparativo internacional del porcentaje promedio de empresas que cuentan con un préstamo bancario o línea de crédito, 2005-2017.....	42
Gráfica 6. Financiamiento total al sector privado no financiero como % del PIB, 1994-2017.....	45
Gráfica 7. Financiamiento otorgado por BD en los sectores económicos como % del PIB, 1994- 2016.....	47
Gráfica 8. Crecimientos Reales Anuales del Financiamiento al Sector Privado de la Banca de Desarrollo y del PIB en México (porcentaje), 1995-2017.....	49
Gráfica 9. Crecimiento de la Inversión Pública y Privada en México % PIB, 1995-2018.....	52
Gráfica 10. Comparativo internacional del porcentaje promedio de la inversión financiada por los bancos, 2005-2017.....	53
Gráfica 11. Crédito Interno al Sector Privado en México como % del PIB, 1960-2016.....	58
Gráfica 12. Fuente de Financiamiento de las Empresas en México, 1998-2009 Promedio Anual, Porcentaje de Respuesta del Total de Empresas Encuestadas (Metodología Anterior).....	61
Gráfica 13. Destino del Crédito Bancario de las Empresas en México, 1998-2009 Promedio Anual, Porcentaje de Respuesta del Total de Empresas Encuestadas (Metodología Anterior).....	62
Gráfica 14. Fuente de Financiamiento de las Empresas en México, 2009-2017 Promedio Anual, Porcentaje de Empresas Encuestadas (Metodología Actual)....	63

Gráfica 15. Destino del Crédito Bancario de las Empresas en México, 2009-2017 Promedio Anual, Por ciento de Empresas Encuestadas (Metodología Actual).....	64
Gráfica 16. Concentración Bancaria de la cartera de los bancos comerciales en porcentaje %, 2019.....	65
Gráfica 17. Tasa de crecimiento trimestral del financiamiento al sector privado no financiero de la Banca Comercial, 2000-2018.....	67
Gráfica 18. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1943-1964, en porcentajes.....	86
Gráfica 19. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1965-1976, en porcentajes.....	87
Gráfica 20. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1977-1988, en porcentajes.....	91
Gráfica 21. Financiamiento de Bancomext a las actividades económicas y sector público, 1997-2006. (Porcentaje promedio).....	98
Gráfica 22. Crédito otorgado por Nafin y Bancomext al sector objetivo, 1988-2006.....	99
Gráfica 23. Contribuciones al crecimiento del PIB real de componentes de la demanda y oferta, 1960-2015, sub-periodos seleccionados. (Porcentaje).....	100
Gráfica 24. Crédito Directo e Impulsado* por Bancomext para el Sector Privado No Financiero, 2009-2016 (miles de millones de pesos).....	103
Gráfica 25. Financiamiento de Bancomext como % del crédito total de la BD, 2011-2017.....	104
Gráfica 26. Tamaño de empresas apoyadas por Bancomext (% del crédito destino a las empresas).....	105
Gráfica 27. Tasa de interés Real (%) de Bancomext por Tamaño de Empresas.....	107
Gráfica 28. Participación Promedio de Bancomext por Sector Económico, 2016-2018.....	109
Gráfica 29. Crecimientos Reales Anuales del Financiamiento de Bancomext, la Banca Comercial y del PIB en México (porcentaje), 2013-2017.....	111
Gráfica 30. Estructura del financiamiento concedido por NAFIN en %.....	120

Gráfica 31. Financiamiento total de Nafin a la industria como % del PIB,1940-1970.....	122
Gráfica 32. Fuentes de fondos de Nafin en Porcentaje,1952-1959.....	123
Gráfica 33. Participación de Nafin, 1940-1970. En porcentaje total de la cartera.....	124
Gráfica 34. Crédito Directo e Impulsado* por Nafin para el Sector Privado No Financiero, 2009-2015,(miles de millones de pesos).....	128
Gráfica 35. Financiamiento de Nafin como % del crédito total de la BD, 2011-2018.....	129
Gráfica 36. Tasa de interés real (%) de Nafin por Tamaño de Empresas.....	130
Gráfica 37. Participación promedio de Nafin por Sector Económico, 2016-2018.....	131
Gráfica 38. Índices de Capitalización (ICAP) Promedio Anual de la Banca Comercial y Banca de Desarrollo en México (%), 2007-2017.....	136
Gráfica 39. Morosidad (IMOR) Promedio Anual de la Banca Comercial y Banca de Desarrollo en México (%), 2007-2017.....	137
Gráfica 40. ICAP de Bancomext y Nafin, 2007-2018.....	138
Gráfica 41. Participación del Programa Cadenas Productivas de Nafin en el financiamiento por las empresas del sector privado: 2006-2016.....	143
Gráficas 42. Crédito directo e impulsado por Nafin (2000-2017).....	146
Gráficas 43. Bancomext (2008-2017) al Sector Privado. (Porcentaje).....	147
Gráfica 44. Financiamiento por los Programas Sectoriales de Nafin y Programas Prioritarios de Bancomext, % del total en su cartera total, 2009-2017.....	152

Cuadros, diagramas y esquemas.

Esquema 1. Estructura del Sistema Financiero Mexicano.....	12
Cuadro 1. Instituciones que forman parte del Sistema Financiero Mexicano.....	13
Cuadro 2. Demanda agregada de México como % del PIB a precios constantes, 2008-2015.....	51
Cuadro 3. Fuentes de crecimiento industrial, 1929-1939 (Porcentaje).....	80

Cuadro 4. Préstamos otorgados a Bancomext por bancos extranjeros,1937. En dólares y en porcentaje.....	82
Cuadro 5. Indicadores Financieros de Bancomext, 2010-2016.....	108
Cuadro 6. Financiamiento de Bancomext a sectores estratégicos al Saldo de Cartera primer piso del Sector privado y porcentaje con respecto al total, 2010-2016, en millones de pesos.....	110
Cuadro 7. Programas de financiamiento de Bancomext dirigidas a actividades de fomento, 2013-2016, en millones de pesos.....	148
Cuadro 8. Marco Normativo de la Política de Financiamiento de Nafin y Bancomext.....	155
Diagrama 1. Unidades económicas en México por tamaño de empresa y porcentaje del total, 2018.....	41
Diagrama 2. Instituciones de la Banca de Desarrollo y Fomento en México por Sector Económico.....	59

Justificación

La existencia de los bancos de desarrollo o bancos de fomento, por medio de la intervención del Estado, ha sido fundamental para apoyar a empresas o proyectos estratégicos que un país necesita, dado que activan el dinamismo de la economía e impulsan la senda al desarrollo económico.

El papel que juega tanto Nafin como Bancomext dan oportunidades para mejorar la inclusión financiera y aportar al incremento de la formación bruta de capital de las empresas. De tal forma, que para poder garantizar un adecuado esquema de créditos es necesario identificar y robustecer los sectores prioritarios y estratégicos, ya que actualmente la ausencia de una política industrial ha dejado de lado el desarrollo regional y sectorial, aunado ello, la importancia de evaluar y dar seguimiento a la calidad de gestión de los apoyos, los instrumentos, funciones y políticas institucionales que se implementan.

En este sentido, se debe considerar que las diversas limitaciones que puede tener el mercado financiero tiende a aumentar la incertidumbre y cambiar el conjunto de las elecciones de los agentes económicos, por consiguiente determinar los costos de transacción y de producción que terminan repercutiendo sobre la canalización del ahorro para el financiamiento en proyectos productivos, asimismo, las limitaciones pueden ser un mal para la economía debido a que la rentabilidad y factibilidad para llevar a cabo el mercado son desiguales y presentan una amplia brecha importante entre los agentes económicos.

Por lo tanto, el concepto de la intervención institucional debe evolucionar de manera constante para adaptarse a las necesidades que se vayan presentando, y de ser así, proporcionar cambios hacia una mejor estructura de incentivos en la economía (North, 1993).

Dentro de la banca comercial se presentan situaciones de fallas de mercado, entre ellas destacan, en primer lugar, la alta concentración del mercado crediticio que no logra una sana competencia de los activos financieros.

En segundo lugar se encuentra, el aumento de los costos de transacción, el cual lleva a un proceso de una limitada información y que, en consecuencia el prestamista puede verse con ventaja para cambiar los precios de los créditos, en este caso los bancos privados no solo buscarán una mayor rentabilidad sino también para poder asegurar que los incentivos permanezcan en el largo plazo, tienden a invertir en proyectos de menor riesgo con mayores niveles de financiamiento, principalmente para grandes empresas.

Dado las causas de las fallas de mercado en el mercado de crédito, existen métodos más comunes que inducen a un manejo ineficiente del sistema financiero, que en su caso es la selección adversa y riesgo moral, los cuales podrían provocar problemas de racionamiento de crédito.

En la última década se ha observado que la participación del gobierno en el crédito en términos reales como % del PIB se ha ido disminuyendo, de tal forma que los créditos directos han perdido su importancia dado que se buscan nuevas alternativas para la diversificación del riesgo, manejado de manera prudente y a corto plazo, una de ellas es el sistema de segundo piso, el cual ha ganado relevancia en los últimos años debido a que Nafin y Bancomext, para poder canalizar un mayor crédito utilizan la infraestructura de la banca comercial, es decir, dejan de canalizar crédito de forma directa para que otros intermediarios puedan colocar créditos con riesgo compartido.

Cabe destacar que sistema de segundo piso de Nafin y Bancomext pueden ayudar a disminuir el riesgo, ya que existen componentes que alivianan las fluctuaciones del mercado de crédito y pueden ser una alternativa para mejorar las expectativas de inversión.

Sin embargo, en la actualidad este método aún presenta dificultad para canalizar el crédito, debido a que al momento de utilizar la infraestructura de la banca comercial puede caer en comportamientos muy prudentes llegando a afectar el propósito de Nafin y Bancomext, ya que al actuar como intermediario buscará la mayor rentabilidad en el corto plazo provocando un racionamiento del crédito y que no se den prioridad a proyectos estratégicos de largo plazo.

Por lo anterior, se debe promover el sistema de primer piso, donde Nafin y Bancomext otorguen apoyos directos con una mayor autonomía de gestión, sin olvidar una buena metodología de evaluación y un seguimiento sobre la estructura del control de riesgos. Aunado a ello el desafío de disminuir los intereses políticos y/o de corrupción, en el cual se evite la desviación de recursos.

Históricamente ha quedado claro la importancia que tiene la intervención del sector público en la economía, principalmente con bancos de fomento, que proporcionen el financiamiento para mejorar la infraestructura, promover el ahorro, asistencia técnica, capacitación y apoyar a las Pymes, a fin de que pudieran aminorar las dificultades de la canalización del crédito, asumiendo el gobierno como un promotor de empresas, ser un agente indispensable para acumulación de capital y como protagonista directo en la creación de nuevas cadenas de producción.

En razón de lo anterior, es importante crear en conjunto un pilar más para dar coherencia a los objetivos que tienen Nafin y Bancomext, tal es la creación de una política industrial que defina claramente los objetivos de largo plazo y tomando en cuenta los sectores prioritarios que hacen falta para impulsar el desarrollo y crecimiento económico.

A pesar de que, el PRONAFIDE 2013-2018, se señaló que con las reformas estructurales se estimaba un crecimiento del PIB a 5.2 % para 2017 y 5.3% para 2018, debido a su proyección de una mayor disponibilidad de recursos a través del

ahorro interno, en el cual se podría implicar una mayor productividad, inversión y empleo, hemos podido observar que hasta ahora este escenario se encuentra demasiado lejos de las expectativas.

Con el nuevo cambio de gobierno de Andrés López Obrador (2018-2024), se ha sostenido que habrá nuevas formas para que la distribución del ingreso sea más equitativa a fin de cerrar las brechas de desigualdad. En materia de crecimiento económico se buscará impulsar los viejos retos del sector financiero, de los cuales destacan por tres vertientes: impulsar la inclusión financiera; robustecer y profundizar las capacidades del sector financiero en su conjunto y eliminar barreras normativas que pudieran obstaculizar la entrada al sector financiero (Herrera, 2019).

Aunado a lo anterior, se ha analizado dentro del gobierno federal que para aumentar el crédito con bajas tasas de interés y garantizar el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), se fusionen Nafin y Bancomext en una sola institución. Si bien, los objetivos de los dos bancos se tendrían que articularse con los programas de inversión pública y privada, la fusión puede desarticular los mandatos especializados, conllevando a una mala asignación de los créditos.

Dado que Nafin se enfoca a las industrias y empresas, por otra, Bancomext a sectores con potencial para el comercio exterior, la fusión tendería a problemas en la claridad de su mandato, pérdida de gestión y la combinación de riesgos que generaría más restricciones para otorgar créditos de largo plazo.

El financiamiento de Nafin y Bancomext en conjunto con la banca privada deben complementarse y no competir, ya que los dos primeros buscan remover obstáculos que la última no puede atender, con ello se estaría diversificando los servicios financieros haciendo que la inclusión financiera mejore las condiciones de inversión de las empresas y con mejores tasas de interés.

En este contexto es importante hacer un análisis comparativo de Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) con el propósito de conocer sus limitaciones y que funciones realiza cada una, dado que como bancos de desarrollo están enfocados a impulsar el crecimiento y desarrollo de la economía, no obstante tienen razones de ser distintas, como en la gestión de sus recursos y la aplicación de sus instrumentos, con ello podremos conocer las áreas de oportunidad para fortalecer una política industrial, impulsar la innovación y desarrollo tecnológico.

Tomando en consideración que no hay modelos únicos, pero sí soluciones alternativas, que pueden lograr el encadenamiento de los sectores clave para llegar a una senda de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo.

Asimismo, es fundamental tomar experiencias e identificar retos que puedan fortalecer una participación más activa del gobierno federal y garantizar mejores incentivos dentro de la economía mexicana.

Preguntas de investigación

1. ¿Cómo fortalecer el crédito de Nafin y Bancomext para el financiamiento de largo plazo en sectores estratégicos, con el fin de impulsar el crecimiento y desarrollo económico?
2. Ante la falta de más coordinación del sector público y privado para mejorar la política de financiamiento al desarrollo industrial, ¿Será necesario una reestructuración dentro de Nafin y Bancomext?
3. ¿Cuál sería el desempeño de Nafin y Bancomext de seguir con la misma estrategia de financiamiento para las Pymes?

Hipótesis

Se busca determinar si Nafin y Bancomext, como bancos de desarrollo, no deberían tener límites en sus funciones, objetivos y gestión de sus instrumentos con el propósito de otorgar créditos de largo plazo, asistencia técnica y capacitación empresarial, todo ello con el objetivo de mejorar las áreas de oportunidad de las empresas atendidas hacia el desarrollo industrial, y a su vez incrementar la inclusión financiera de las mismas.

Objetivo General

- Analizar el funcionamiento de Nafin y Bancomext, como bancos de desarrollo en México, en el cual se determinen que factores limitan sus objetivos, funciones y la gestión de sus instrumentos a largo plazo para atender a las Pymes.

Objetivos Particulares

- Analizar el impacto de la banca de desarrollo en la economía mexicana.
- Analizar las principales diferencias entre la banca de desarrollo y banca comercial para el impulso de los sectores clave de la economía.
- Analizar el comportamiento del crédito empresarial en México.
- Estudiar el comportamiento de la cartera, funciones, objetivos e instrumentos de crédito de Nafin y Bancomext.
- Conocer las críticas de Nafin y Bancomext, con base en su operación, organización, enfoque, organización e instrumentos.
- Proponer algunas recomendaciones y sugerencias para el fortalecimiento de Nafin y Bancomext.

Introducción

En la presente investigación al hacer un análisis comparativo de Nafin y Bancomext, se efectúa una correlación de sus programas e instrumentos de financiamiento por medio de sus objetivos, funciones y gestiones, con el fin de mostrar las áreas de oportunidad para impulsar la inversión, capacidad productiva, competitividad, encadenamiento de las empresas hacia la innovación y al fomento industrial, las cuales son claves para acelerar el crecimiento y desarrollo económico del país.

Al término del trabajo, habremos analizado el efecto que se genera por la combinación de créditos con la banca comercial, la evolución del financiamiento a los diferentes sectores de la economía mexicana y por último qué obstáculos se han enfrentado para la aplicación de los instrumentos de política pública como Nafin y Bancomext.

Asimismo, dentro del análisis de esta investigación se muestran la recopilación de algunos datos e información comparativa a nivel internacional con el fin de mostrar la situación del crédito de las instituciones con similitud a Nafin y Bancomext. Se advierte que estos datos nos pueden ayudar para próximos proyectos de investigación en una comparación entre países.

Cabe señalar que dentro del trabajo se encontraron límites para adquirir datos más actualizados e información estadística, que de alguna forma se pudiera conocer la duplicidad de algunos instrumentos de los bancos de desarrollo y los programas del sector público.

Esta tesis de investigación se estructura de cuatro capítulos, el primer capítulo se definirá la estrategia de la banca de desarrollo como un instrumento del Estado y su importancia dentro del sistema financiero mexicano, asimismo, se expone las diferentes concepciones teóricas de la intervención gubernamental con fin de

conocer el rol y evolución de este tipo instituciones para impulsar el financiamiento de largo plazo.

En el segundo capítulo, se mostrarán antecedentes de Nafin y Bancomext, con el fin de conocer el origen de estas instituciones, como han funcionado para dar impulso al desarrollo industrial y como se han ido adaptando a los cambios de política económica y analizar las comparaciones, para después determinar que influyó dentro de sus objetivos y funciones.

En el tercer capítulo se hará un análisis del desempeño de estos dos bancos, en él se delimitan las problemáticas más relevantes en el funcionamiento y se hacen referencias a las consecuencias que presentan para el desarrollo de las empresas, dentro de ello se incorpora la regulación financiera prudencial, el cual limita el crédito de largo plazo, también se expone los tipos de financiamientos orientado con la misión de innovar y al final de dicho capítulo se hace un análisis de los cambios de Nafin y Bancomext derivados de la Reforma Financiera de 2014.

En el cuarto capítulo se presentan los principales hallazgos y las propuestas para el fortalecimiento de Nafin y Bancomext para que impulsen las áreas de oportunidad, y en el mismo sentido se procure la coordinación de una política industrial con los créditos de largo plazo con el propósito de incentivar el crecimiento y desarrollo económico del país.

Capítulo 1. La Banca de Desarrollo como estrategia para el crecimiento y desarrollo económico.

Introducción.

La importancia de la banca de desarrollo en diferentes países ha sido fundamental para poder promover el desarrollo económico, dado que a través de nuevas políticas públicas que entran en coordinación con el sector privado, han actuando en áreas prioritarias que incrementan el encadenamiento en ellas, impactando en la productividad, infraestructura y la creación de empleos.

Para conocer este tipo de instituciones bancarias en el presente capítulo se define su estrategia y cómo estas pueden impulsar el crecimiento y desarrollo económico en México, dado que es un intermediario institucional del Estado para aliviar las fallas de mercado.

En contexto, dichas estrategias se centran en el financiamiento de largo plazo, administrar los riesgos y crear alternativas de inversión para los sectores de la economía, principalmente para industrias nuevas en innovación y desarrollo tecnológico.

En el primer apartado se presenta una breve descripción de cómo se conforma el sistema financiero mexicano y cuál es su papel en la economía para después acotarnos a las instituciones bancarias, banca de desarrollo y banca comercial. En el segundo apartado se da una definición sintetizada de lo que es la banca de desarrollo o de fomento.

Para el tercer apartado se dan a conocer las diferentes concepciones teóricas y asimismo se incluye el análisis para tomar como base la teoría del Estado Empresario.

En el cuarto apartado se argumenta la importancia de la banca de desarrollo para México, en él se muestran las principales variables del comportamiento del crédito y como se ha canalizado, así también su influencia en la inversión pública y privada, que en conjunto pueden dar una mayor capacidad productiva e impulso del desarrollo.

Por último, se presentan las diferencias de la banca comercial y la desarrollo a fin de conocer su papel en la economía mexicana.

1.1 Estructura del Sistema Financiero Mexicano.

Para poder conocer la banca de desarrollo es importante saber cómo se integra dentro de la estructura del Sistema Financiero Mexicano (SFM) para así poder identificar con que instituciones se vincula y su importancia para impulsar la inclusión financiera.

La organización de un sistema financiero es importante para cualquier economía, dado que cada uno de sus componentes resaltan la fortaleza del funcionamiento y desarrollo de un país. Al tener una diversidad de instrumentos financieros existen elementos de garantizar una buena penetración bancaria, ya que estos pueden canalizar el ahorro a nuevos financiamientos.

Dentro de la estructura del SFM se destaca dos funciones principales para lograr la canalización del crédito a distintos sectores, en primera, hay instituciones que su papel es procurar el financiamiento de segmentos no atendidos, en segunda, la intervención de intermediarios para facilitar operaciones de las instituciones de manera estable y eficiente, asimismo, asegurar la sana competencia, supervisión y regulación del sistema (CEEY, 2017).

Los bancos son los intermediarios financieros más conocidos puesto que ofrecen directamente sus servicios al público y forman parte del soporte del

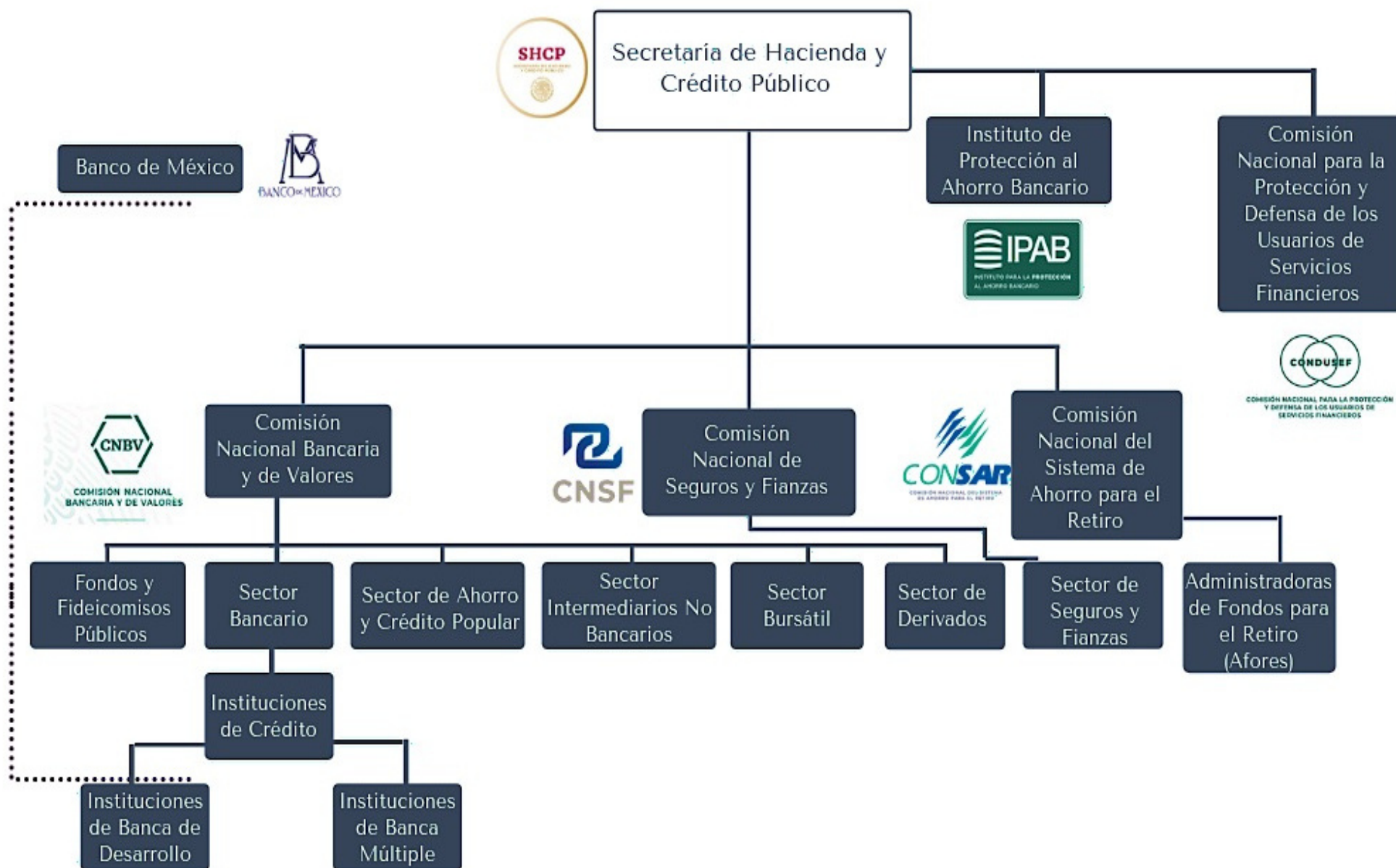
sistema de pagos, sus dos funciones principales, en primera, es servir como intermediarios para captar el ahorro, para después transformarlos en préstamos.

En segunda, procurar la liquidez de los ahorros, aún cuando estos sean canalizados en créditos de largo plazo, de modo que garanticen menores riesgos.

Dentro de su funcionamiento se administran los riesgos a través de diferentes instrumentos financieros, la cual ayuda a distintos proyectos y que las tasas de interés sean las que más adapten al mercado, sin dejar de lado las diferentes instituciones y organismos que complementan la arquitectura financiera con el propósito de para elevar la penetración bancaria, que en conjunto ayudan a mejorar el desarrollo y crecimiento económico (Banxico, 2019).

En México, el sistema financiero se caracteriza por tener Fondos y Fideicomisos Públicos, Sector Bancario, Sector de Ahorro y Crédito Popular, Sector de Intermediarios No Bancarios, Sector Bursátil, Sector de Derivados, Sector de Seguros y Fianzas, y Administradoras de Fondos para el Retiro, todas ellas reguladas y supervisadas por siete instituciones, tal como se muestra en el Esquema 1.

Esquema 1. Estructura del Sistema Financiero Mexicano



Fuente: Elaboración propia con base en el Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, SHCP.

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que para asegurar la solidez de los sistemas financieros es fundamental tener instituciones bien reglamentadas y supervisadas, con el objetivo de reducir los costos de transacción y ampliar las oportunidades de financiamiento, por lo cual son cruciales para la estabilidad económica y financiera.

Tal como se observa, en el Cuadro 1, las instituciones que tienen una mayor participación es la banca múltiple, dado que en el sistema financiero representa el 46.6% y por parte del PIB es el 40.5%, por otro lado, se observa que la banca de desarrollo tiene una baja participación de los activos con 11.2% y 9.8% respectivamente en el sistema financiero y en el PIB.

Cuadro 1. Instituciones que forman parte del Sistema Financiero Mexicano

Instituciones	Número de entidades	<u>Participación de los activos totales</u>	
		Por ciento en el sistema financiero	Por ciento en el PIB
Instituciones de banca múltiple	52	46.6	40.5
Siefores (afores)	68	16.3	14.2
Fondos de inversión	646	11.8	10.3
Instituciones de fomento y banca de desarrollo	10	11.2	9.8
Seguros y fianzas	113	7	6.2
Casas de bolsa	35	3.3	2.9
Sofomes reguladas	34	2.3	2
Sofomes no reguladas	1644	1.7	1.5
Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socap)	157	0.7	0.6
Sociedades financieras populares (Sofipos)	39	0.2	0.1
Uniones de crédito	84	0.3	0.3
Otras instituciones	2216	0.6	0.5
Total	5098		

Las cifras corresponden a diciembre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y CNBV.

A pesar de que la banca múltiple tiende a tener mayor peso en los activos totales, su participación aún sigue siendo insuficiente para hacer llegar los créditos

a sectores vulnerables, toda vez que se presenta el problema de la concentración de cartera el cual que podría limitar la asignación de los créditos, por el riesgo que presenta para financiar proyectos en empresas más pequeñas, lo cual hace un acceso limitado y con créditos con alto costo.

Dicho lo anterior, la participación de la banca de desarrollo puede ser un gran impulso para alivianar los problemas de financiamiento e inclusión financiera, es por ello que nos enfocaremos analizar el problema y retos de este tipo de instituciones de crédito, principalmente de Nafin y Bancomext, que han limitado su papel dentro del SFM.

1.2 Definición de la Banca de Desarrollo.

Los bancos de desarrollo se caracterizan por ser instituciones de propiedad mayormente público, dirigidas por el Estado (Huidobro, 2012), que actúan para canalizar créditos a sectores vulnerables así como también a sectores prioritarios que canalizan financiamientos de largo plazo, la cual intensifica las políticas financieras, ayudan a formalizar empresas, aumenta la inclusión financiera y desarrolla nuevos instrumentos para enfrentar y mitigar el riesgo, a fin de incrementar el desarrollo económico.

De lo anterior, el rol de la banca de desarrollo tiene que ser un facilitador del crédito para la innovación y desarrollo en áreas estratégicas, en razón de que la situación de dependencia de productos de alto valor añadido pueda cambiar hacia un mercado competitivo y diversificado para la exportación directa e indirecta; asimismo, se impulse la industria, infraestructura, energía sustentable y la innovación tecnológica, consistentes en: biotecnología, nanotecnología, tecnologías de la información, inteligencia artificial y robótica, dado que las mismas pueden ampliar las oportunidades al encadenamiento de los sectores clave, con el propósito de cambiar la trayectoria hacia a una nueva agenda de desarrollo.

Por lo antes expuesto, los bancos de desarrollo se pueden diferenciar de los bancos comerciales por el hecho de que, los primeros, persiguen el beneficio del desarrollo y crecimiento económico del país, por su parte los segundos, sobreponen intereses propios con los nacionales, dado que son de administración privada y que buscan rentabilidad a través de los créditos, por tal razón, se sostiene que la participación activa del Estado a través de la banca de desarrollo pueda aliviar las fallas de mercado, de modo que se vean más orientados a socializar los costos ligado a la industrialización (Arès, 2007).

Cabe destacar que su mandato ha ido evolucionando a través de los años debido a que han respondido a las necesidades de los gobiernos en cada sexenio; no obstante, en la mayoría de las ocasiones se quedan limitadas por mecanismos políticos.

Por lo regular tienden a responder en situaciones difíciles en la economía o a choques adversos, en otras veces responden con base en políticas financieras e industriales, que de igual forma ayudan a organizar el mercado y promoviendo empresas potenciales para abrir nuevos mercados o la creación de los mismos.

En suma, no hay un mandato único sino que los bancos como Nafin y Bancomext tienden a ser de manera dinámica, con el objetivo de no solo de disminuir las fallas de mercado sino de emprender nuevas formas de crearlos y así aumentar el crecimiento y desarrollo económico de un país.

1.3 Distintas concepciones teóricas de la intervención gubernamental con la Banca de Desarrollo.

En este apartado se mencionarán conceptos teóricos haciendo énfasis de cómo el Estado ha intervenido en el sistema financiero y ha manejado a la banca de desarrollo como un instrumento de política económica.

1.3.1 Enfoque Neoclásico.

Dentro de este enfoque se enfatiza que la intervención del gobierno en el sector financiero no es necesaria, debido a que las fuerzas del mercado son las que se encargan de ajustar las relaciones de los agentes económicos. Dentro de la interacción los bancos y depositantes actúan conforme a sus intereses, donde el mecanismo de oferta y demanda se compensa eficientemente.

Se respalda que la liberalización financiera mejora la profundización del crédito, ya que se aumentan los volúmenes de ahorro, mejora la asignación de recursos y disminuye los costos de intermediación en un ambiente de competencia perfecta, de tal manera que no es necesaria la intervención del Estado. Asimismo, dentro del sistema financiero los agentes económicos tienen buenas condiciones para recibir y otorgar información de los instrumentos crediticios, por lo tanto, no existe escasez de financiamiento en el mercado (Studart, 2005).

Asimismo, esta visión resalta que los esfuerzos de los gobiernos para propiciar un buen sistema financiero, tales como reformas para crear instituciones e infraestructuras, han sido insuficientes ya que el acceso al financiamiento no parece aumentar, señalando incluso que existen deficiencias en la intervención debido a una mala asignación del crédito por consideraciones políticas más que económicas que afectan severamente la contratación financiera (De la Torre, Gozzi y Shmukler, 2007).

No obstante, el enfoque tiende a ignorar de imperfecciones de mercado y las fallas que causan una mala distribución del crédito, dado que la mayoría de los bancos comerciales no siempre otorgarán créditos a proyectos riesgosos y puedan generar beneficios sociales a largo plazo, sino más bien buscan rentabilidad en el corto plazo (Huidobro, 2013).

Dentro de la teoría de los neoclásicos admitían que la liberalización pudiese estar limitada por la falta de mercados y que esto provocaría una mala gestión de los ahorros a nuevas inversiones, produciendo una oferta de créditos inferiores limitada y, por consiguiente, menores niveles de acumulación de capital. Este comportamiento tiende estancar la penetración financiera, y en lo conducente tener mercados incompletos de crédito, aunado a un mal manejo de políticas para canalizar el crédito, como es la selección adversa y el riesgo moral.

A pesar de haber encontrado deficiencias dentro de la liberalización financiera, la intervención del Estado en el sistema financiero no se respalda ya que podía tener mayores afectaciones dentro de un mercado incierto que limite aún más el crédito (Studart, 2005).

Chang (2015) menciona que la formulación de dos teorías pudo desligar el enfoque de la teoría neoclásica con la defensa del libre mercado, una de ellas fue el enfoque de fallas de mercado desarrollado por Arthur Pigou (1920), él argumentaba que en ocasiones los precios del mercado no reflejaban en realidad los costos de los beneficios sociales, tales como las externalidades negativas que afectan a un conjunto de individuos indirectamente.

En este caso, se estaría respaldando la intervención gubernamental para contrarrestar tales fallas, de modo que el gobierno pueda reducir los costos de transacción y puedan ayudar a mejorar los beneficios sociales, aunado a la extensión de externalidades positivas, de las cuales resaltan en nuevas áreas de

investigación y desarrollo ya que estas pueden generar proyectos innovadores y crean nuevo valor agregado.

De acuerdo con Chang (2015) las capacidades productivas dependen de los actores institucionales, como el gobierno, universidades, instituciones de investigación, que entren en coordinación aportando nuevas ideas para mejorar la productividad.

Sin embargo, el gasto del gobierno y el crédito de la banca de desarrollo que se canaliza de manera ineficiente debido a que “la diferencia no está en los instrumentos sino en la forma como se utilizan y se utilizan de acuerdo a los intereses de la coalición dominante” (Rivera, 2014, pág. 242).

Incluso el rol del Estado sea hasta contradictorio, puesto que promueve mercados concentrados al dar más apoyos a empresas con intereses políticos y corrupción, siendo privilegiados con concesiones monopólicas, causando una gran división de los beneficios, desviando así los precios y el aumento de costos de transacción.

Por otro lado, la existencia de fallas de mercado hacen que el Estado pueda intervenir para poder corregirlos, tales imperfecciones del mercado son las que alteran de manera profunda las igualdades en las oportunidades de nuevos proyectos, de tal manera que los bancos de desarrollo también puedan reaccionar para corregir o enderezar estas fallas, tal lo indica Mazzucato y Penna (2015) que son poderosas herramientas para complementar las políticas del Estado.

Dentro de los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, esta que dentro de los mercados se quedan los precios, todos se comportan por medio de la competencia y que el mercado llega al equilibrio, bajo el criterio del Óptimo de Pareto, pero de cualquier modo existen imperfecciones.

Según Stiglitz (2000) los mercados pueden presentar asimetrías de la información, esto hace que los agentes no tengan suficiente conocimiento de algún producto y que el otro agente tenga ventaja relevante para usarla en contra, lo cual hace que se tomen decisiones equivocadas, esto se da frecuentemente en los mercados financieros.

También otros problemas que se menciona es que puede surgir la falta de competencia: refiriéndose a un mercado meramente concentrado en monopolios; externalidades negativas; la acción de un agente afecta a un tercero, como el cambio climático; bienes públicos: los cuales no se puede excluir y no hay mercado; y mercados inexistentes.

La justificación de la razón de ser de Nafin y Bancomext es para intervenir en las fallas de mercado reduciendo las externalidades negativas como la concentración de crédito en grandes empresas, disminuyendo las barreras de entrada al financiamiento y al mismo tiempo contribuyendo a impulsar sectores sustentables, esto podría ser un nuevo factor hacia el desarrollo y crecimiento económico.

Desde otro punto de vista, cuando los proyectos necesitan inversión, ya sea de corto o largo plazo, en la mayoría de los casos se está implicado un cierto riesgo que procurará evitar un banco privado, quien evalúa la solvencia de los pagos y el cual a través de las tasas de interés seleccionará proyectos que generen rentabilidad.

Sin embargo, debido a que la mayoría de las veces la información es incompleta para determinar si es factible prestar, se suele incrementar la tasa de interés para disminuir riesgos, otras veces sirve para discriminar proyectos que no podrían ser rentables, pero que podrían aceptarlos en dado caso que los demás estén dispuestos a pagar los costos del crédito, lo cual esta situación acaba

atrayendo empresas más riesgosas causando problemas de selección adversa y riesgo moral.

El comportamiento de los bancos ante la prevaleciente información asimétrica llevaría a la situación del racionamiento del crédito, con el propósito de poder hacer más rentables los préstamos, lo que al final limitaría los créditos con altas tasas de interés y por ende el flujo de inversiones en proyectos que podrían ser necesarios en una región o sector (Stiglitz y Weiss, 1981).

1.3.2 Enfoque Neoinstitucional

Entre los métodos más comunes que inducen a un manejo ineficiente del sistema financiero es la selección adversa y riesgo moral, lo cual podría provocar problemas de racionamiento de crédito.

Dentro de la visión de las instituciones, se menciona que si perduran las limitaciones al financiamiento y concentración del crédito en algunos cuantos agentes los efectos inmediatos dentro de una economía es que se puedan alterar los flujos de información, los costos de transacción y la ejecución de los contratos.

Por lo tanto, se puede esperar que las instituciones tengan un impacto significativo en el desarrollo financiero y el acceso al financiamiento externo, esto al generarse que el marco de las instituciones sea a través de reglas claras y objetivas, en donde se permita resolver los problemas de agencia y reducir costos y que incluya una mayor información en los contratos, de tal forma que fomente un ambiente de competencia y el acceso a mercados (De la Torre, Gozzi y Shmukler, 2007).

Cabe señalar que las diversas limitaciones del mercado provocarían alterar el orden y aumentar la incertidumbre, por lo cual pueden cambiar el conjunto de las

elecciones de los agentes económicos y por consiguiente determinar los costos de transacción y de producción.

Asimismo, las limitaciones pueden ser un mal para la economía, debido a que la rentabilidad y factibilidad para llevar a cabo el mercado son desiguales y presentan una amplia brecha importante entre los agentes económicos.

Por lo tanto, la intervención institucional debe evolucionar de manera constante para adaptarse a las necesidades que se vayan presentando, donde estas pueden proporcionar cambios hacia una mejor estructura de incentivos en la economía (North, 1993).

En cambio “Las instituciones estatales, históricamente son instrumentos fundamentales para la designación e implementación industrial (política industrial), infraestructura, agricultura, políticas urbanas en muchos países” (Burlamaqui, Sobreira y Vianna, 2015, pág. 15), ya que estas deben responder a las políticas nacionales de desarrollo de un país, tratando de promover el crecimiento y desarrollo económico.

De la Torre, Gozzi y Shmukler, (2012) mencionan que la visión del desarrollo financiero está estrechamente relacionado con el desarrollo institucional implica que, como cualquier proceso de evolución institucional, el desarrollo financiero se caracteriza por depender de la eficacia de otras instituciones.

La "dependencia del camino", tal como lo indica North (1990), donde se puede reflejar los arreglos institucionales y toman un papel primordial para intentar reforzar un manejo eficiente del sistema financiero, debido a los grandes costos de establecimiento de las nuevas instituciones, la posterior reducción de la incertidumbre y los efectos indirectos y externalidades asociados.

Adicionalmente cabe mencionar que, según Levy, Micco y Panizza (2004), los argumentos generales para la intervención del Estado en el sector bancario se pueden derivar en cuatro grupos:

(I) mantener la seguridad y solidez del sistema bancario: este se relaciona con el hecho de que los bancos privados pueden ser susceptibles a corridas bancarias y fallas en su funcionamiento para otorgar liquidez, de tal manera que generen externalidades negativas, por lo cual el Estado interviene a través de bancos públicos para ofrecer liquidez de respaldo y garanticen el apalancamiento en actividades de inversión que pudieran ser más riesgosas.

(II) mitigar las fallas del mercado debido a la presencia de información costosa y asimétrica: este segundo grupo nos indica que cuando el sistema financiero, por lo general los bancos privados, manejan una gran cantidad de información y pueden tomar ventaja para desviar las oportunidades de inversión

Se tiende a aumentar los costos para acceder al crédito, esto conduce a un escenario del racionamiento del crédito, es decir, una situación en la cual los proyectos buenos no están financiados (o no se financian) debido a la falta de información verificable.

La banca de desarrollo puede mitigar tales efectos al ofrecer toda la información de sus instrumentos y alternativas de financiamiento en áreas estratégicas por lo regular tienden a ser vulnerables ante los costos de información y acceso al crédito.

(III) financiar proyectos socialmente valiosos (pero financieramente no rentables): este grupo muy relacionado con el anterior ya que indica que los bancos privados tienen incentivos para prestar a proyectos más rentables y que sean en el corto plazo o por lo regular son proyectos que producen externalidades

positivas para la sociedad, en esta línea, la participación directa del gobierno estaría justificada para compensar las imperfecciones del mercado.

Por último, (IV) promover el desarrollo financiero y dar acceso a servicios bancarios competitivos a los residentes de áreas aisladas: dado que la información tiende a manejarse de manera pública pero que sin duda puede ser a veces muy costosa y los bancos privados pueden incluir estos costos en los créditos haciendo que el acceso sea aún más limitado, principalmente cuando son en áreas de difícil acceso y con menor información del sistema financiero.

Esto crearía un mercado concentrado de créditos en áreas más rentables para los bancos privados, el hecho de que se presenta una asimetría de la información y falta de competencia en servicios bancarios puede propiciar el estancamiento del desarrollo financiero, ante este hecho, la intervención del Estado es fundamental para atacar tales fallas y promover un sano desarrollo financiero, es decir, procurar la asignación eficiente de recursos entre ahorradores y demandantes de crédito.

Un sistema financiero sano requiere, entre otros, de intermediarios eficaces y solventes, de mercados eficientes y completos, y de un marco legal que establezca claramente los derechos y obligaciones de las partes involucradas (Banxico, 2018).

Se tendrá que apalancar el financiamiento con la combinación de bancos comerciales, regionales y multilaterales de desarrollo, tal como lo indica Burlamaqui (2015) que durante dicho proceso el gobierno sea el promotor del cambio estructural, y de igual modo debe realizar la profundización sectores y áreas de la economía, siendo clave para socializar el crédito, en lugar de mercados libres que solo concentran el mercado en monopolios y oligopolios.

Además, para fortalecer la estrategia es fundamental que la banca de desarrollo pueda contribuir con los otros bancos, que trabajen en conjunto para incrementar

la inclusión financiera a través de compra y venta de bonos, seguros que proporcionen financiación de largo plazo.

La intervención de los mercados en conjunto con intervención del Estado, como señala Rivera (2014) fortalece las instituciones para poder llevar a cabo negociaciones con el sector privado y así poder captar inversiones extranjeras, esto genera industrias bajo criterios de libre mercado y competencia, a medida que se da una transferencia tecnológica se puede realizar una capitalización de los beneficios, a lo que contrariamente sucede en México porque no logra tener una cohesión institucional.

La existencia de una mala coordinación del Estado y empresas hace que no se pueda establecer una política industrial integral, lo cual imposibilita el encadenamiento de los sectores o áreas, tal como se observan diferencias en la zona norte y sur del país, en donde la primera se establecen industrias multinacionales, principalmente la automotriz e inversión en el campo debido a su cercanía geográfica y comercial con Estados Unidos, en la segunda con un campo olvidado y falta de infraestructura.

En las mismas circunstancias el neoinstitucionalismo se impone una dinámica dentro del desarrollo económico mediante reglas de juego, garantizando acuerdos institucionales de largo plazo, y crear a través de estos incentivos que involucren a todos los agentes económicos, de manera que incentive la creación de nuevas redes de producción con inversión, ahorro, innovación, acciones colectivas y políticas públicas (Ayala, 1998).

1.3.3 Enfoque del Activismo Pro mercado

Esta visión marca una manera alternativa de responder a las deficiencias del enfoque de la intervención del Estado y del enfoque neoclásico.

En efecto, la aplicación de nuevas reformas a partir de 1980 hizo que el crecimiento económico fuese muy desigual acompañado de crisis financieras, pobreza y estancamiento de la productividad, razón para que se tomarán acciones en una nueva gobernanza, tratando de corregir la agenda de la globalización, con elementos de estrategias de inversión en el corto plazo e instituciones de medio y largo plazo para la resistencia de volatilidades y choques adversos.

Dada las condiciones anteriores, dentro de las estrategias no supone que las fallas de mercado son de forma general, sino de manera específica, ya que en algunas áreas se difiere de la capacidad de administración, sistema de incentivos, sistema fiscal, calidad del sector financiero y la forma de implementar economía política, porque en caso de manejarse así no se estaría identificando los problemas de la asignación de recursos y fijación de precios del crédito (Rodrik, 2002).

En el caso del problema en la oferta de crédito no es necesario la intervención del Estado por mucho tiempo solo hasta que se procure el desarrollo de mercados financieros profundos y eficientes, sin llegar al grado de desplazarlos o competir.

La intervención solo estará justificada cuando el objetivo será atacar fallas de mercado muy específicas como es los problemas del acceso y no tratar de dirigir el uso de los servicios bancarios, de tal forma que solo debería desempeñarse en completar el desarrollo de los intermediarios financieros mediante instrumentos de financiamiento de manera que puedan disminuir el riesgo (un ejemplo actual sería la banca de segundo piso).

De las mismas deben solo limitarse a proporcionar un capital inicial para lograr insertar nuevos proyectos bien identificados o especializados y posteriormente que estos proyectos logren adaptarse a otros mecanismos de financiamiento, de manera que se eviten distorsiones por parte de la intervención gubernamental a través de captura política.

De la Torre, Gozzi y Shmukler (2007) indican que esta visión es más cercana desde el punto de vista de los neoclásicos, ya que como se mencionó con este enfoque la intervención del Estado solo debe procurar el mejoramiento y completar el mercado. Por lo tanto, el enfoque del activismo pro mercado enfatiza que la mano visible del Estado promueva el acceso en el corto plazo, mientras que los mercados aún no están plenamente desarrollados.

Sin embargo, esta visión parece estar muy alejada de los procesos y objetivos de desarrollo a largo plazo, ya que no incluye los arreglos institucionales y costos que derivan para procurar el funcionamiento del mercado financiero a favor de un desarrollo y crecimiento económico.

También dentro de este enfoque deja de lado que la formulación de políticas públicas, principalmente para garantizar el bienestar económico, se lleva por medio de la intervención del Estado en la economía, como parte necesaria para que exista equilibrio en el mercado.

1.3.4 Enfoque Estado Empresario

El Estado es uno de los agentes de proveedor de fondos, ya sea de manera directa por la de transferencias o de manera indirecta al garantizar sus préstamos, e incluso creando diferentes mecanismos que persuaden a los agentes económicos para confiarle una parte de sus capitales (Arès, 2007a).

Es importante que la autonomía administrativa en cumplimiento de su mandato de la banca de desarrollo determina que tanto será la participación del Estado, por lo que este enfoque enfatiza que si se da una limitante a la autonomía de gestión se puede reducir dicha participación.

Sin embargo, de acuerdo con Arès (2007b) indica que una mínima coherencia administrativa de la acción institucional puede ser una condición necesaria, más no suficiente, para llegar a una plena autonomía de las instituciones y la cambiar la capacidad de influencia sobre las políticas gubernamentales.

El enfoque del Estado emprendedor tiende a ser un gran reto en México, puesto que este hace referencia a la socialización del crédito como uno de los elementos para que se dé el cambio estructural, también establece que con la combinación de bancos comerciales y bancos de inversión como vehículos financieros con préstamos de corto y largo plazo permitiendo el desarrollo de las industrias, donde finalmente el Estado pueda coordinar y dirigir la nueva industria al sector privado.

Burlamaqui (2015) indica que la estrecha semejanza entre la idea de Keynes de socialización de la inversión y la discusión sobre el socialismo de Schumpeter, donde este marco de referencia hace hincapié a expandir la inversión en diversos proyectos estratégicos y donde se promueva la “destrucción creativa”.

Un ejemplo de ello es China como la materialización de los conceptos y percibir lo que un buen ajuste proporciona, China con su plan industrial “Made in China 2025” para aumentar su participación de 3 a 15 por ciento de su economía:

1. Ahorro de energía y protección del medio ambiente.
2. Tecnología de la información de próxima generación.
3. Biotecnología.
4. Fabricación de alta gama.
5. Nueva energía.

6. Nuevos materiales.
7. Vehículos de energía limpia.

Más aún para lograr un Estado activo en la economía mexicana con participación del mercado, en el cual repercute en la nueva agenda de desarrollo, será necesario nuevas formas de diseñar políticas, como lo indican Moreno-Brid y Ros (2010):

“En forma creativa corrijan fallas de mercado en los mercados de factores, enfrenten los problemas de coordinación entre productores, así como las externalidades de información en actividades nuevas, todo lo cual genera tasas de inversión inferiores a las socialmente óptimas en actividades que son decisivas para una transición exitosa hacia un nuevo modelo de especialización y desarrollo” (pág. 325).

Mientras que no se establezcan los vínculos necesarios para realizar el financiamiento de largo plazo en sectores estratégicos y claves, para dar un cambio significativo en la política industrial serán muy rezagadas, dado que el financiamiento a la inversión a empresas ha sido baja por parte de la banca de desarrollo, en conjunto de una débil inclusión financiera.

La importancia de una coordinación Estado-mercado podría dar oportunidad a un cambio estructural institucional, en donde se pueda socializar el financiamiento por medio de planes de desarrollo durante el largo plazo y utilizando instrumentos de política económica, como lo es la banca de desarrollo, definiendo estrategias con el sector privado (Ocampo, 2015).

El rol de la banca desarrollo se ha destacado por ser participe en fortalecer proyectos y promover nuevos, ya sea en las industrias, comercio, tecnología e innovación, energía, etc., donde pueden hacer un cambio profundo al mercado interno y haciéndole un gran competidor en el mercado externo, en ello se debe de

aprovechar la integración económica y comercial, tal como lo ha hecho los países asiáticos.

Moreno-Brid (2016) señala que un sector manufacturero competitivo, en las economías emergentes, es capaz de suministrar exportaciones netas y generar empleo, por lo cual es condición fundamental para un desarrollo sostenido y sustentable, se ha enfatizado en los últimos años la importancia del Estado en mejores políticas públicas que procuren una buena financiación del desarrollo con bancos de desarrollo, suficiente para que el cambio estructural se realice.

Por lo tanto, Mazzucato y Penna (2015) se destaca 4 principales funciones de los bancos de desarrollo: 1) rol anti-cíclico, 2) desarrollo de capital, 3) el apoyo a nuevas empresas, 4) el papel orientado a la misión.

La primera función del rol anti-cíclico surge cuando en tiempos de crisis el financiamiento es limitado, así que los bancos de desarrollo pueden suministrar financiación anticíclica, esto podría estimular a corto plazo la economía y que la trayectoria no se desvíe tanto con en fallas de coordinación entre bancos y empresas, a su vez se asume que este rol es neutral al riesgo y es capaz de absorber el riesgo.

La segunda función del desarrollo de capital se caracteriza por ser promotora de inversión para el desarrollo cuando la economía no se encuentra en crisis, pero que existen ciertas limitaciones para financiar proyectos en donde el mercado no se asigna tan fácilmente, de hecho, es cuando se puede dar mejores oportunidades para la industria ya que estas pueden ser una externalidad positiva.

Se permite la entrada de nuevos mercados, principalmente en áreas de innovación y desarrollo, así el mercado puede ser mucho más competitivo y diversificado tanto en el interior como exterior, además de no depender de bienes importados, crea a su vez cadenas de valor eficientes, de este modo la banca de

desarrollo a través de políticas públicas puede ayudar a implementar mejores condiciones de mercado con nuevas estrategias, infraestructura y otras obras públicas.

La tercera función el rol para apoyar a nuevas empresas o proyectos, este que va ligada con la anterior hace referencia a apoyar proyectos como las pymes, donde la banca de desarrollo tiene una gran tarea de dar mejores créditos con nuevos instrumentos que incrementen la inclusión financiera, su justificación para intervenir en las fallas de mercado se basa en reducir los mercados incompletos, la falta de información y la selección adversa.

Por lo tanto, “numerosos proyectos muy buenos terminan bloqueados por falta de financiación, mientras que otras propuestas de inversión no tan buenas, más arriesgadas y con mayor probabilidad de terminar en incumplimiento, reciben financiamiento y comienzan a ejecutarse” (Moreno-Brid, Pérez y Valdez, 2017, pág.9).

Por último, la cuarta función el papel orientado a la misión, esta se basa en la realización de nuevos proyectos que beneficien a toda la sociedad, que promueva nuevas políticas con industrias sustentables que protejan el ecosistema y no comprometer a la generación futura, este papel tiende a que la industria revolucione generando nuevas alternativas a la industria verde con innovación y desarrollo con menores costos ambientales y sociales.

La justificación para intervenir en las fallas de mercado es reducir las externalidades negativas como el cambio climático, contaminación, deforestación, ya que este tipo de fallas limitan al mercado debido a que cada vez más se limitan los recursos naturales y esto podría ser un nuevo factor de estancamiento hacia el desarrollo y crecimiento (Mazzucato y Penna, 2015).

En consecuencia, después de analizar las diversas concepciones teóricas acerca de cómo debe actuar el Estado en el financiamiento para el desarrollo por medio de la banca de fomento nos permite hallar como pueden comportarse hoy en día estos bancos, el hecho de que tengan objetivos similares no siempre determina que tengan el mismo comportamiento dado que las características en su mandato, funciones y gestión de sus instrumentos se comportan de acuerdo a las políticas económicas que maneje el Estado.

Ante ello vemos que en los últimos años el comportamiento ha sido una intervención muy limitada, ya que, si el principal papel de la banca de desarrollo es proporcionar financiamiento a largo plazo, se inclina a objetivos de corto plazo y selectivo con los apoyos, tal como se le atribuye al enfoque activismo pro mercado.

El enfoque del Neo institucional ha puesto como eje principal la intervención de las instituciones para el desarrollo económico, no obstante, la falta de visión de largo plazo, la ausencia de coordinación entre la banca de desarrollo y la nacional y la ausencia de una evaluación del impacto de los instrumentos o programas indican aún problemas de las instituciones, dado que no se termina definiendo los objetivos (Cipolletta y Matos, 2018).

Se recalca que el Estado debe tener una intervención más amplia con respecto al financiamiento por medio de los bancos del Estado o de desarrollo, tal como se caracteriza con el enfoque Estado empresario, con el cual consideramos un marco más convincente para abordar la siguiente investigación.

Dado que constantemente el sector privado busca la manera de ser más productivo y competitivo, arriesgándose en nuevos sectores, se tendría que buscar la innovación de productos de financiamiento que faciliten la inclusión de las empresas en el financiamiento y donde se promuevan la inversión de mercados potenciales.

La parte en que el Estado pueda formular proyectos que pueden adicionar mayor agregado en las cadenas productivas es ampliar la coordinación con otras instituciones financieras, donde pueden diversificar riesgos, promover una buena estructura de los créditos a largo plazo y llenar los huecos que muchas veces deja la banca comercial.

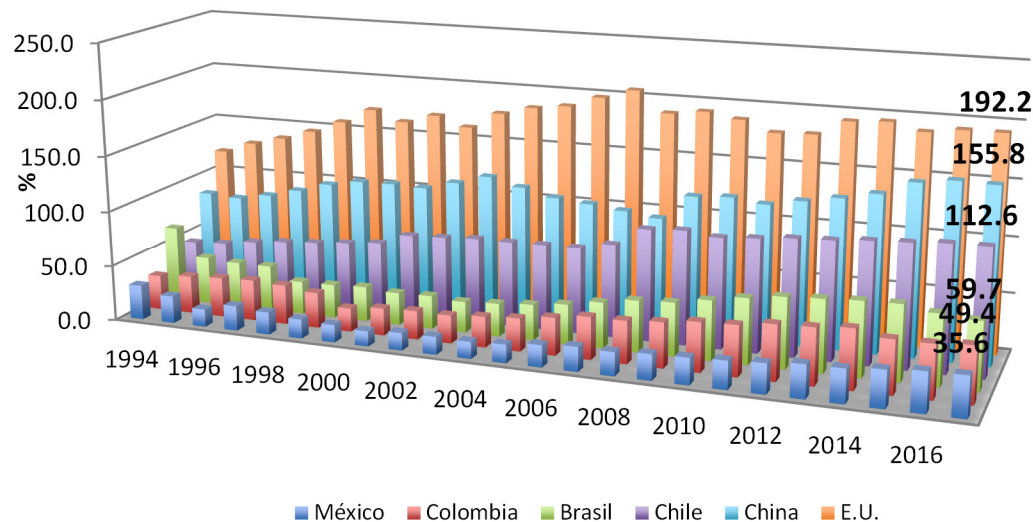
Por otra parte, impulsar proyectos socialmente rentables que disminuyan las externalidades negativas y den aporte financiero a industrias verdes que son más sustentables, donde puedan cambiar la forma de producir.

1.4 Importancia de la Banca de Desarrollo.

Considerando el caso de México, durante los últimos años, el papel de la banca de desarrollo se ha destacado por su participación al incrementar el financiamiento interno al sector privado desde 2013, según el reporte de logros del PRONAFIDE 2017, se han otorgado 1,264 millones de pesos, alcanzando así un saldo de 1,744 millones de pesos, lo que representa una proporción de 7.7% del PIB, de manera que relativamente se pudo cumplir con la meta estimada de 7.9% del PIB, la cual debió permanecer así hasta el 2018.

Sin embargo, si medimos el crédito al sector privado a nivel internacional México ha mantenido desde hace mucho tiempo niveles muy bajos de penetración crediticia, tal como se muestra en la Gráfica 1, alrededor de 35% como proporción del PIB, en comparación con países similares a la economía mexicana como: Colombia es de 47.1%, Brasil de 62.2% y Chile de 112.1%, y en comparación con economías más fuertes como China que mantiene niveles por arriba de 156% como proporción del PIB y Estados Unidos con el 192.2%.

**Gráfica 1. Comparativo internacional del financiamiento al sector privado
% PIB, 1994-2017.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, crédito al sector privado.

Esto nos demuestra que a pesar de los esfuerzos para adecuar el Sistema Financiero Mexicano con nuevas regulaciones y operaciones a partir del modelo de los años ochentas, con una banca concentrada en su mayoría por capital privado y la disminución de la intervención del gobierno, ha dejado a un lado el financiamiento para el desarrollo, y que promueve las utilidades en los bancos privados con intereses propios.

Es claro que, por solo el hecho de incrementar el crédito al sector privado sin un plan integral de política industrial y una escasa participación del gobierno para financiar proyectos, no será suficiente poder impactar el desarrollo de las empresas o en sectores estratégicos, de tal manera que puede existir una mayor inversión en infraestructura, innovación y tecnología, pero sobre todo un cambio estructural en la economía mexicana.

Tal como indica Moreno-Brid (2016), que para elevar la productividad y formar encadenamientos se requiere una mayor inversión en conjunto con políticas

públicas formulando una nueva política industrial para impulsar un mayor valor agregado.

Actualmente, la mayoría de los créditos de garantía y créditos de segundo piso son de corto plazo y están dirigidos más a las Pymes y no a sectores prioritarios de largo plazo¹, por lo que será necesario verificar como se han canalizado estos recursos y como han impactado a la economía, esto también podrían darnos señales si el impacto es real, es decir, si estos recursos canalizados han podido mejorar las condiciones de su productividad, competitividad, innovación y desarrollo tecnológico.

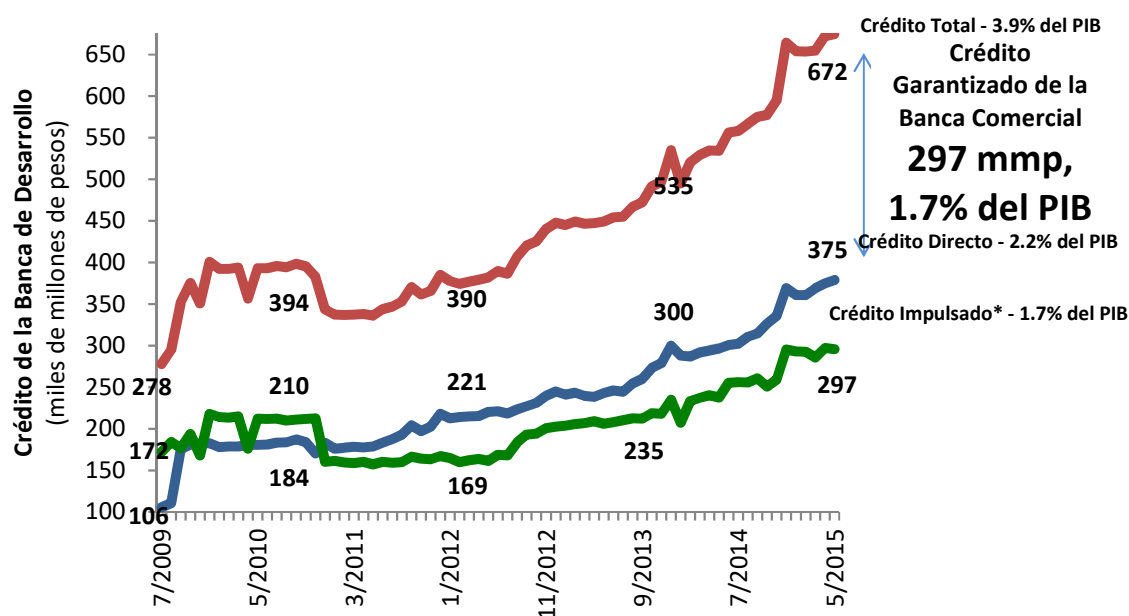
De acuerdo con Ríos (2017) en la construcción de un nuevo patrón de desarrollo, la economía mexicana se debe de consolidar con ajustes productivos, de política comercial e industrial, que puedan promover nuevas bases de crecimiento de largo plazo para los próximos años, ya que de no poder completarse los cambios se puede correr el riesgo de revertir los avances de las reformas estructurales en los que el Estado ha apostado para el crecimiento y el desarrollo del país.

Referente al crédito que otorga la banca de desarrollo al sector privado no financiero vemos que representa menos del 4% como proporción del PIB, tal como se observa en la Gráfica 2, así mismo, el crédito directo es del 2.2% y el crédito impulsado es de 1.7%, mediante este tiempo el crédito directo e impulsado a mostrado una tendencia positiva, no obstante la gestión y operación de Nafin y Bancomext distan mucho de impulsar sectores que generen nuevos encadenamientos.

¹ Levy (2010) indica que las nuevas condiciones del mercado financiero, como la desregulación y la globalización financiera, modificaron el financiamiento creando instrumentos financieros sobre la base de activos subyacentes causando variaciones cíclicas en los precios aunado a más riesgos crediticios al sector privado, por consiguiente en los países en vías de desarrollo provocó la reducción de fideicomisos de desarrollo público, las políticas de canalización crediticia y la reducción de la importancia de la banca de desarrollo.

Se ha procurado un saneamiento en las instituciones y evitando el riesgo en nuevos proyectos comportándose prudencialmente, a manera que se han utilizado de forma alternativa otros canales para ofrecer crédito, como la banca de segundo piso, pero que muchas veces se caracterizan por ser discrecionales y sin objetivo definido, por cual limita la utilización de uno instrumentos de política económica mas importantes para impulsar el desarrollo y crecimiento.

Gráfica 2. Crédito Directo e Impulsado por la Banca de Desarrollo para el Sector Privado No Financiero en México (Miles de Millones de Pesos) 2009-2015.



_/1 El dato de Financiera Rural está a abril de 2015.

* El Crédito Impulsado es el que otorga la banca comercial al sector privado debido a la presencia de garantías de la banca de desarrollo.

Crédito Directo = Banca de Primer Piso + Banca de Segundo Piso

Crédito Total = Crédito Directo + Crédito Impulsado

Nota: El análisis incluye Banobras, Bancomext, Nafin, Bansefi, Financiera Rural, y SHF.

Fuente: Andrade, Domínguez, Huerta y Lugo, "Análisis de la reforma financiera", Reformas estructurales: Avances y desafíos, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 7, primera edición, pág. 41, 2016.

Es por esta razón que es importante tomar la experiencia de otros bancos de desarrollo, como es el caso del Banco Nacional Desarrollo Económico y Social (BNDES)² el cual su penetración de financiamiento es alrededor del 25% del PIB, considerando los retos y desafíos en la que se encuentran actualmente, esto podrá ayudar a dar señales en lo que ha estado fallando Nafin y Bancomext, y así poder dar nuevas alternativas para la mejoría de estas instituciones.

Tal como lo indican Burlamaqui, Sobreira y Vianna (2015) que las instituciones financieras de desarrollo deben estar en constante evolución en la agenda política, adaptándose a los cambios y nuevas necesidades en políticas prioritarias, en donde se enfrentan desafíos económicos y ambientales, tales como la infraestructura en nuevas tecnologías de la información, proyectos sustentables, nuevas energías, etc. (pág. 14).

Según con Mercedes Cuéllar (2014), Presidenta de Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA) , la banca en Latinoamérica tiene el gran reto de hacer avance y el incremento de la inclusión financiera, la innovación de medios de pago electrónicos para disminuir el uso del dinero en efectivo, una mayor competitividad, menores riesgos operacionales y de seguridad informática, importantes para aumentar el bienestar económico de esta región.

Sin embargo, esto no ha podido ser suficiente ya que aun se presentan diversas dificultades, generando una brecha mayor con respecto a economías más desarrolladas.

² BNDES es el principal Agente de Desarrollo en Brasil, desempeña un papel clave en el fomento de la expansión de la industria y la infraestructura del país, con líneas de financiamientos de largo plazo y costos financieros menores al mercado. A lo largo de su historia, su actuación ha evolucionado de acuerdo a los desafíos socioeconómicos brasileños, llegando a cubrir el apoyo a la exportación, a la innovación tecnológica, al desarrollo socioambiental sostenible y a la modernización de la gestión pública (BNDES, 2019).

En este contexto, se afirma que para esto se logre se necesita que la banca sea competitiva con un número mayor de instituciones financieras, favoreciendo la eficiencia, reduciendo los costos y promoviendo el acceso a diversos productos financieros, dándose a la par una buena administración de los riesgos del mercado, de crédito y de liquidez, la gestión de los riesgos operaciones y de la seguridad informática (El Economista, diciembre 10, 2014).

No obstante, la banca comercial en México ha limitado la inclusión financiera dado por las elevadas tasas de interés que cobran en préstamos bancarios, dentro del cual se puede desviar la formulación proyectos potenciales en empresas que deseen invertir.

En su lugar, puede atraer empresas más riesgosas debido a la preferencia de aumentar sus rendimientos por medio de aumentar la tasa de interés e inhibir riesgos ante futuras pérdidas, llegando a problemas de selección adversa y riesgo moral.

Ante la falta de información e incertidumbre el banco privado en un cierto tiempo puede reducir sus ganancias esperadas, ya que si el prestatario no puede pagar el préstamo o los intereses se generaría costos de transacción.

En esta situación, la vía de acción preferida para el banco privado dado el objetivo de maximizar los beneficios lleva al racionamiento del crédito; es decir, en el mercado prevaleciente tasa de interés la demanda de préstamos del sector privado excede su oferta por parte del sistema bancario (Moreno-Brid, Pérez-Caldentey y Valdez, 2017).

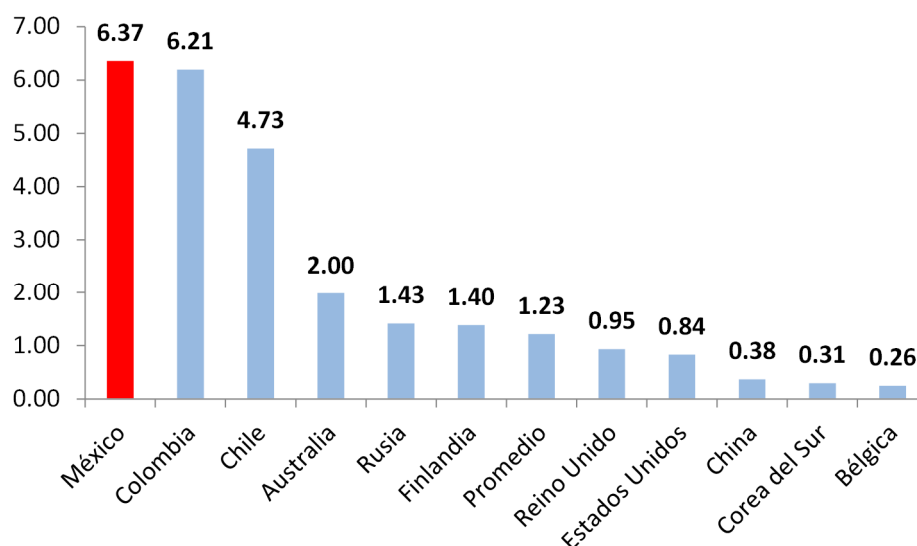
En un estudio de la OCDE (2019) indica que cuando existe brecha entre los préstamos que se otorga a las grandes empresas y a las Pymes, las condiciones de éstas últimas es más alta para adquirir préstamos, es decir, surge la

desigualdad de préstamos derivado a un crédito más restringido por perfiles más riesgosos.

Tal como se muestra en el gráfico 3, en un comparativo internacional en países de la OCDE las tasas de interés en préstamos entre empresas grandes y Pymes en México tienden a una brecha más amplia lo cual indica condiciones de préstamo más altas, en el caso contrario una menor brecha indica mejores condiciones para empresas pequeñas y grandes para obtener crédito e igualdad de oportunidades, como es el caso de los países asiáticos y europeos.

Por otra parte, cuando las empresas no tienen colateral suficiente para respaldar los créditos de la banca privada provoca que la mayoría de las empresas recurran a los préstamos informales, dado que éstos por lo regular no piden colateral para cubrir el riesgo, sin embargo, terminan siendo más caros, se caracterizan por tener altas tasas de interés y que deben ser cubiertos en un plazo muy corto.

Gráfica 3. Comparativo internacional del diferencial de tasas de interés en préstamos entre empresas grandes y Pymes, 2017.

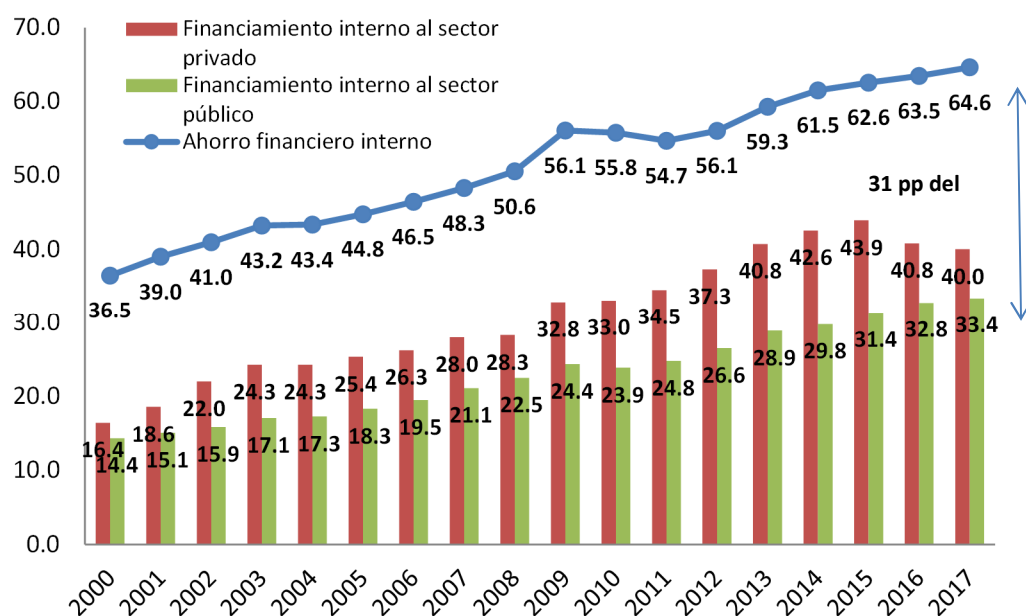


Fuente: Cifras de la OCDE, Financing SMEs and Entrepreneurs, 2019.

La mayoría al no tener uso limitado de instrumentos financieros las empresas recurren a la combinación de préstamos para poder sostener sus pasivos.

En muchas ocasiones se suele pensar que la falta de financiamiento se debe al un bajo nivel de ahorro lo cual no habría brecha para otorgar créditos, sin embargo, en el caso del ahorro en México esa condición no se cumple, dado que se ha presentado desde hace varios años una brecha entre el ahorro y el financiamiento aproximada del 33.4% como proporción del PIB, lo cual podría existir una gran oportunidad para financiar diversos proyectos productivos, tal como se muestra en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Ahorro y Financiamiento interno para los sectores público y privado como % del PIB, 2000-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y CNBV.

La banca de desarrollo juega un papel importante para hacer frente a los cambios estructurales en donde se lleva a cabo procesos de destrucción creativa y la de adaptarse a nuevas formas de organización, haciendo que este tipo de instituciones financieras publicas puedan ser un promotor del desarrollo económico.

Esto genera nuevos instrumentos para incrementar la inclusión financiera y pueden intervenir en mercados complejos en donde las instituciones financieras privadas difícilmente apoyan a proyectos que son de alto riesgo durante el largo plazo, puesto que estarían expuestos a un gran riesgo de liquidez durante el corto plazo.

A pesar de que se tenga diversos activos corrientes durante el proyecto, esto en sí, podría conocerse como descalce de vencimiento o descalce financiero, en el cual se restringen aún más los préstamos de capital de riesgo de largo plazo, por ende, las instituciones financieras privadas no se atreverán a invertir durante el largo plazo a menos que sea una empresa grande que le haga tener confianza para asegurar su rentabilidad.

En cambio “Las instituciones estatales, históricamente son instrumentos fundamentales para la designación e implementación industrial (política industrial), infraestructura, agricultura, políticas urbanas en muchos países” (Burlamaqui, Sobreira y Vianna, 2015, pág. 15), ya que estas deben responder a las políticas nacionales de desarrollo de un país, tratando de promover el crecimiento y desarrollo económico.

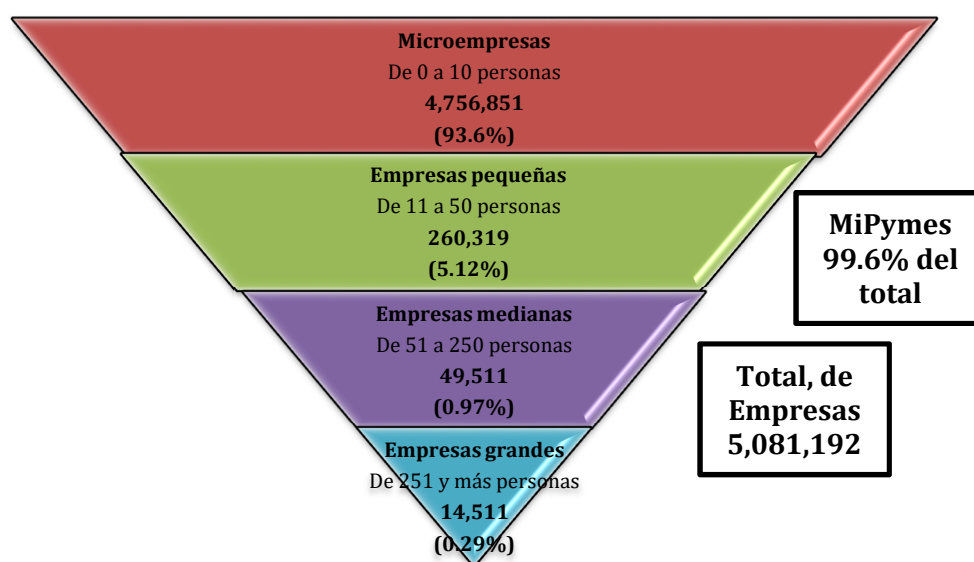
A su vez se tendrá que apalancar el financiamiento con la combinación de bancos comerciales, regionales y multilaterales de desarrollo, tal como lo indica Burlamaqui (2015) que durante dicho proceso el gobierno sea el promotor del cambio estructural, y de igual modo debe realizar la profundización sectores y áreas de la economía, siendo clave para socializar el crédito, en lugar de mercados libres que solo concentran el mercado en monopolios y oligopolios.

Además, para fortalecer la estrategia es fundamental que la banca de desarrollo pueda contribuir con los otros bancos, que trabajen en conjunto para incrementar la inclusión financiera a través de compra y venta de bonos, seguros que proporcionen financiación de largo plazo.

Conforme a lo anterior, en México existe un universo de empresas que necesitan ser financiadas para poder incursionar en el mercado o poder crecer, de las cuales muchas de ellas se caracterizan como MiPymes, llegan a representar el 99.6% del total de las empresas, y es donde se genera la mayor parte de empleo en el país, tal como se observa en el siguiente diagrama.

Cabe destacar que muchas de ellas terminan fracasando ante la falta de financiamiento o asistencia técnica, la carencia de apoyos termina en deteriorar la cadena productiva, y queda rezagada ante el poco valor agregado sin tener oportunidad de competir con empresas grandes o con empresas internacionales.

Diagrama 1. Unidades económicas en México por tamaño de empresa y porcentaje del total, 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), INEGI, 2019.

Nota: Microempresas, empresas pequeña y mediana empresa (MiPymes).

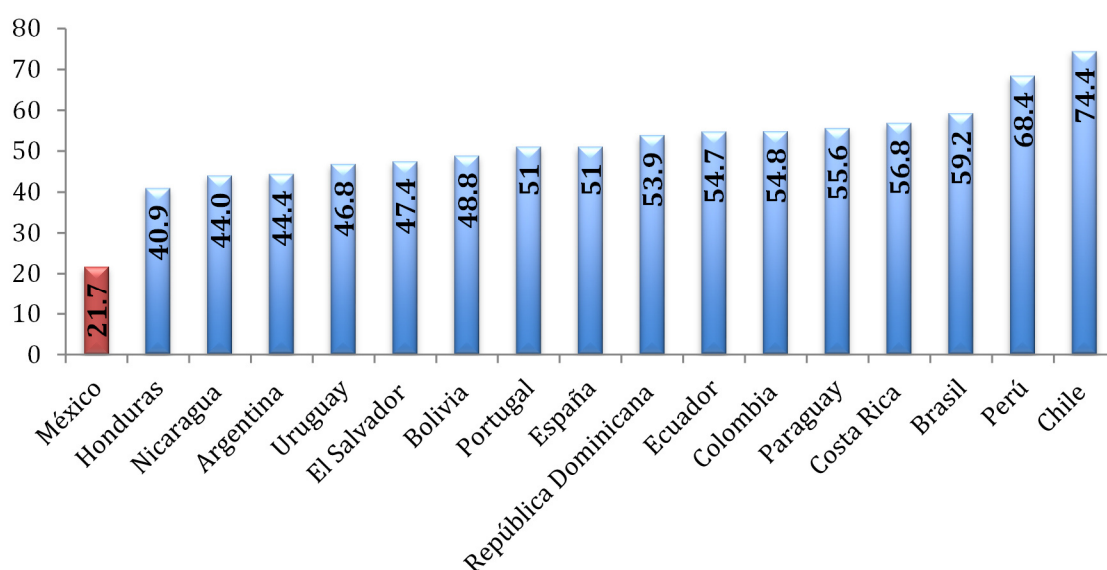
No debemos olvidar que muchas de las empresas son muy homogéneas, es decir, existen múltiples negocios temporales de familias que pasan una mala situación económica y que solo requieren compensar la falta de ingresos en el

corto plazo, las cuales no permanecen el mercado por largo tiempo, aunque por otro lado existe otra gran cantidad de empresas de proyectos potenciales por parte de estudiantes, emprendedores o de industrias creativas que son de largo plazo.

Es por esta razón que la banca de desarrollo, se esfuerce por identificar el universo de empresas a fin de mejorar los apoyos ya sea de financiamiento, asistencia técnica, coordinación con otros intermediarios o sea un puente para abrir caminos a las empresas.

En comparación con países de América Latina, el Caribe, y algunos de Europa, México mantiene una inclusión financiera muy baja, ya que se caracteriza por ser de los que menos presta a las empresas, dado que en los últimos años el promedio de empresas que pudo adquirir una línea de crédito fue de 21.7%, lo cual provoca una limitante para empresas que necesitan gestionar su capital y diversificar sus fuentes de financiamiento.

Gráfica 5. Comparativo internacional del porcentaje promedio de empresas que cuentan con un préstamo bancario o línea de crédito, 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, Encuestas Empresariales, 2018.

Por otro lado, Burlamaqui (2015) indica que el avance que ha tenido China es gracias a la penetración del sistema financiero, principalmente su banca de desarrollo en los últimos años, es debido a su aporte en 7 industrias indispensables que aumentan la participación en la economía, dado que se tiene una política industrial integral haciendo que se generen industrias altamente competitivas y productivas, el cual provoca la activación de motores endógenos.

Por ende, se ha dado un crecimiento y desarrollo favorable en la economía China siendo ya una de las primeras potencias a nivel mundial, y destacando en dicha activación es la integración comercial que tiene con diversos países.

De manera que para seguir manteniendo una industria fuerte es importante seguir innovando frecuentemente, con la ayuda de grandes inversiones que son financiadas principalmente por la banca de desarrollo, no obstante, debemos tomar en cuenta que la intervención estatal en China difiere mucho con la mexicana, puesto que en el país asiático se tomó en cuenta la intervención de los mercados en conjunto con intervención del gobierno.

Se ha observado que el gasto del gobierno y el crédito de la banca de desarrollo que se canaliza de manera ineficiente debido a que “la diferencia no está en los instrumentos sino en la forma como se utilizan y se utilizan de acuerdo a los intereses de la coalición dominante” (Rivera, 2014, pág. 242).

Incluso el rol del sector público sea hasta contradictorio, puesto que promueve mercados concentrados al dar más apoyos a empresas con intereses políticos y corrupción, siendo privilegiados con concesiones monopólicas, causando una gran división de los beneficios, desviando así los precios, teniendo fallas de mercado y de Estado.

Para Rivera (2014)

“En este sentido, México se encuentra atrapado actualmente en donde se origina la incapacidad de las elites de pactar entre los avances institucionales, que son potencialmente benéficos para ellas, esa negociación podría estabilizar la relación interna entre los miembros de la coalición y posteriormente proyectar esos avances (la legalidad, las relaciones impersonales, el arbitraje por terceros), a toda la sociedad” (pág. 245-246).

Llegando a este punto, la participación del gobierno es importante para la formulación de políticas públicas de financiamiento con la finalidad de que se logre el objetivo de incrementar el financiamiento en el desarrollo, que actué como soldador en las cadenas productivas y genere el arrastre de nuevas empresas e industrias de mayor valor agregado, así mismo tenga un marco legal que le permita tener seguridad y confianza para que los proyectos se puedan llevar a cabo.

Sin embargo, en el caso de México parece ser solo una simple visión muy lejana, ya que el financiamiento en los últimos años se ha visto bastante limitado, donde se tiene como prioridad la disciplina fiscal, con menores déficits presupuestarios, induciendo a que reduzca el gasto y la inversión.

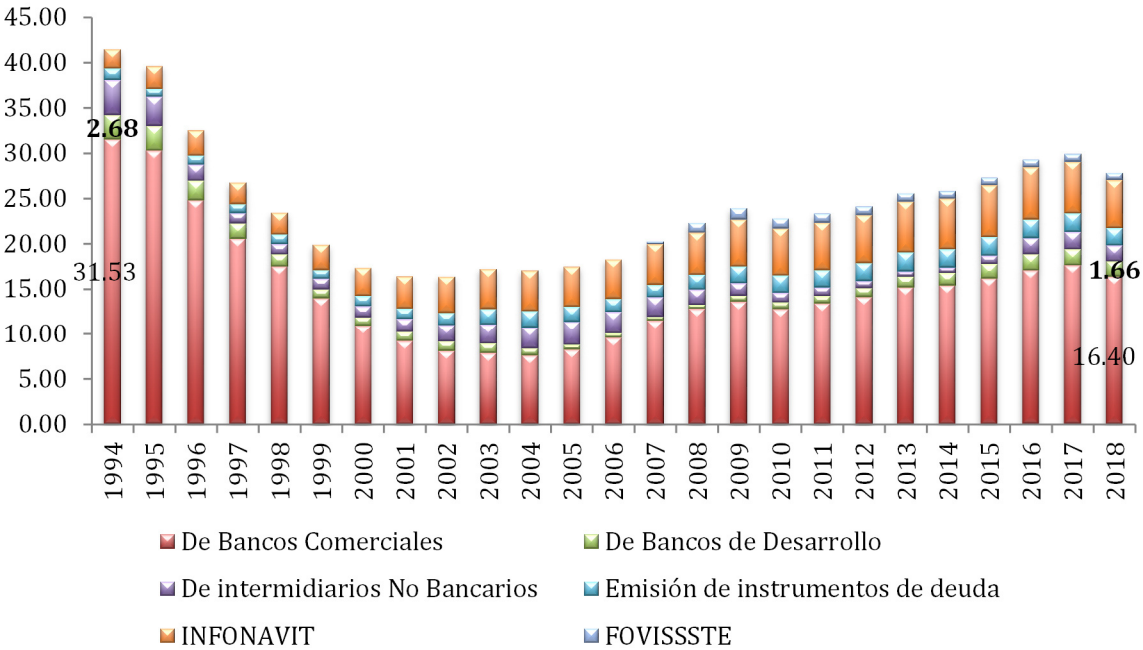
Tal como indica Moreno-Brid (2016), una política de desarrollo productivo actual solo se busca fortalecer ventajas competitivas ya existente en el país; y no crear nuevas. Esto nos da señales a que se rechaza toda intervención política pública que pueda cambiar o modificar el funcionamiento del mercado en la canalización de elementos de producción, ya que se justifica solo en la medida en se eliminen las barreras del mercado.

En el caso de la banca de desarrollo en México vemos que su participación en el financiamiento al sector privado no financiero es muy escasa en comparación otros intermediarios financieros, su contribución en promedio ha sido del 2%,

donde el mayor participante es la banca comercial llegando a representar en promedio 24%.

No obstante, se ha reflejado una importante caída en el financiamiento total, donde después de la crisis de 1994 se intensificó el saneamiento del sistema financiero, causado por los malos procesos de gestión y operación, hasta la etapa de modernización desde el año 2000, con nuevos procesos de operación, en el que se analizará más adelante.

Gráfica 6. Financiamiento total al sector privado no financiero como % del PIB, 1994-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI.

Asimismo la implementación de una política contracíclica en México, y la adopción de la banca de desarrollo como herramienta para que el financiamiento se haga posible, es obstaculizada, puesto que de nada sirve saber que se tiene que ir en determinada política si se tiene aun el concepto de la disciplina fiscal, el cual es prioridad para mantener las finanzas públicas sanas.

De la misma forma impide que los gobiernos puedan actuar para proveer las necesidades de la sociedad, principalmente inversión, lo cual resulta paradójico manteniendo estabilidad a través de la reducción del gasto presupuestal ante el problema de una carga tributaria baja, esto nos indica que el sistema pueda actuar de manera pro cíclica (Cedillo, 2006).

Por otra parte, podemos observar que si bien la participación en general de la banca de desarrollo al sector privado no financiero es incipiente, también refleja un comportamiento similar dentro de los sectores económicos, principalmente para el sector industrial en donde el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo tiene un menor dinamismo, llenado a representar entre 1 a 1.4% como proporción del PIB, a diferencia del sector público que llegó a representar el 9.5% como proporción del PIB, su pico más alto en el primer trimestre de 1995.

Sin embargo, dentro de la misma podemos observar que dentro del periodo después de la crisis del 94, el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo a todos los sectores económicos a mostrado tendencias a la baja, causado por la reestructuración del sistema financiero.

Cabe destacar que desde la implementación de la desregulación bancaria la banca de desarrollo no ha logrado recuperar los mismos niveles de penetración financiera, dado que el marco actual del financiamiento a puesta a disminuir los riesgos y asegurar el retorno de los créditos, dentro de este marco ha buscado mecanismos para administrar los riesgos pero limitando apoyos de largo plazo para evitar descalces financieros,

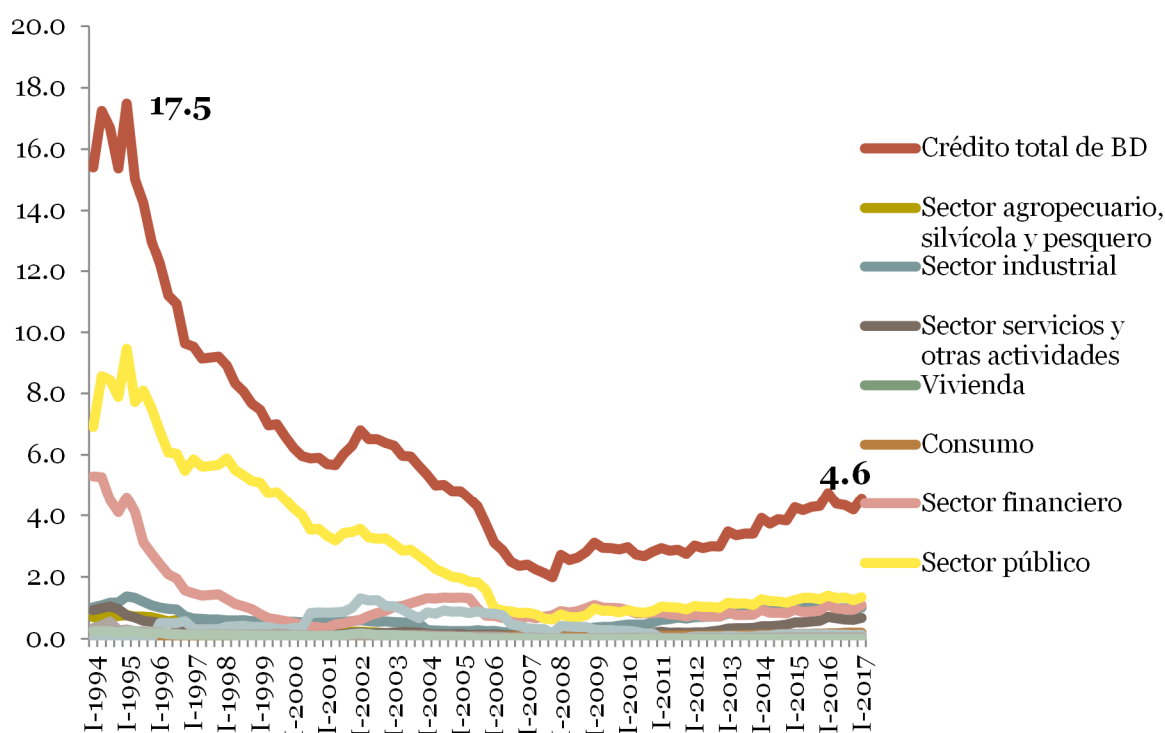
Asimismo, con el fin de sanear el balance de los bancos de desarrollo, se usaron mecanismos ineficientes o discrecionales y por cuestiones políticas terminaron por opacar el propósito del financiamiento.

En razón de lo anterior, la canalización de préstamos al sector público resultó en primera instancia viable para la canalizarlos a programas vinculados por el

gobierno federal, pero con una limitada autonomía en la operación, resultando al final un daño drástico para la sustentabilidad de los bancos.

Actualmente vemos que las brechas entre el sector público, el sector industrial y otros sectores se han ido cerrando, pero sin que ello signifique un mejoramiento de los apoyos para la capacidad productiva del país.

Gráfica 7. Financiamiento otorgado por BD en los sectores económicos como % del PIB, 1994- 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México.

Simultáneamente el CEEY (2017) destaca que además existe un efecto de desplazamiento del financiamiento al sector público, tal como se muestra en el gráfico anterior, lo cual llega a repercutir el financiamiento a otros sectores y a que este no sea bien focalizado en proyectos que pudieran fortalecer las cadenas de valor.

Por lo tanto, los factores que genera el papel del gobierno en los activos de bancos comerciales y bancos de desarrollo desplazando al financiamiento al

sector privado, por cuestiones de una mayor confianza de los bancos a que las entidades gubernamentales puedan solventar dicha deuda, aumentando el riesgo moral.

Además, el endeudamiento de los estados y municipios se ha incrementado, lo cual podría crear un Crowding-Out³ en los mercados de crédito locales; a saber, el endeudamiento gubernamental desplaza al privado. La existencia de deuda pública no registrada a nivel subnacional (estatal y municipal) agrava el problema, terminando contaminado el ambiente en los mercados de crédito y generando mayores riesgos en las economías locales.

Derivado de los problemas con el otorgamiento de crédito en la década de los noventa, dado por los manejos de corrupción y cuestiones políticas no ayudo a disminuir las barreras de entrada de las empresas, lo cual termino por demeritar la banca de primer piso, esto condujo que a principios del siglo XXI se reorientara su estructura a una banca de segundo piso, con el propósito de que fuera más transparente, autosuficiente y no dependiera de recursos públicos.

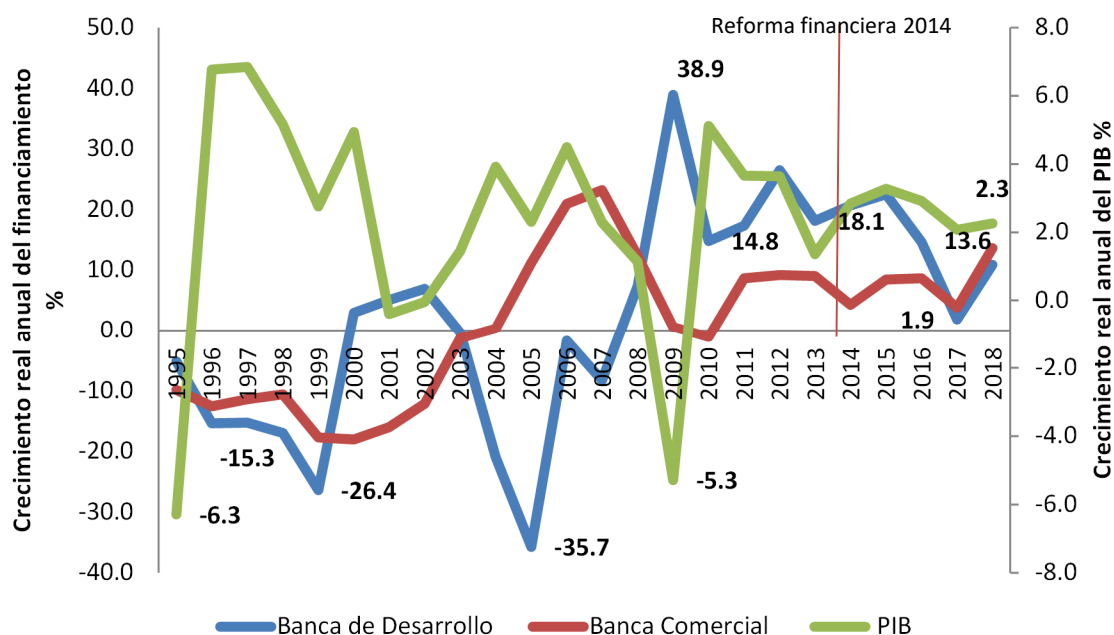
Durante el proceso de estabilización y modernización para poder apegarse a los lineamientos y normativas para homologándose a la banca comercial, la intervención del gobierno en el sistema financiero ha venido disminuyendo.

Pese a que la disciplina fiscal que se ha venido dando, ésta se encuentra con problemas puesto que el gasto se canaliza de manera ineficiente y la política fiscal solo se ha caracterizado por ser recaudatoria y no promotora a la inversión, la banca de desarrollo a tratado de cumplir su papel con un comportamiento contracíclico, como se observa en la Gráfica 8, en épocas de choques económicos

³ Uno de los de efectos que produce el aumento de inversión pública es sobre las tasas de interés, donde tienden a aumentar, reduciendo la inversión y consumo privado. No obstante, dicho desplazamiento es sólo parcial dado que la demanda agregada aumenta a pesar del desincentivo que constituye el aumento de la tasa de interés sobre el gasto privado (Larraín B. y D. Sachs, 2002).

y financieros donde el financiamiento de la banca comercial es escaso, como se presentó en la crisis del 2008-2009.

Gráfica 8. Crecimientos reales anuales del financiamiento al sector privado no financiero de la banca de desarrollo, banca comercial y del PIB en México, 1995-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco Mundial.

Dentro de la misma gráfica, en los últimos años observamos que el comportamiento ha llevado una tendencia procíclica, toda vez que una regulación más prudente, derivado de la crisis del 2008, ha conllevado a ser un impedimento en apoyar la productividad y complementar el financiamiento.

Las limitantes del crédito para la inversión en proyectos productivos ha sido un obstáculo para la economía mexicana, de manera que se ha visto reflejado en el crecimiento del PIB de alrededor de 2.4% promedio en los últimos 25 años.

Para ello, en el 2014 se promulga la Reforma Financiera con el propósito de poder impulsar el crédito a bajo costo mediante la banca de desarrollo y banca

comercial. Tales medidas emprendidas reflejaron un leve crecimiento para 2015 en el crédito, no obstante, durante los años posteriores el comportamiento reflejó menores crecimientos, misma que se observó en el PIB.

Derivado de lo anterior, se puede destacar que tales esfuerzos con la Reforma Financiera de 2014 se siguen actuando con un comportamiento procíclico, toda vez que el papel contracíclico de la banca de desarrollo sigue siendo muy limitado, debido a que no se hace una estructuración para financiar proyectos de empresas que necesitan financiamiento y con un plan de largo plazo, lo cual se apostó por el crédito más prudente a sectores con menor riesgo y/o grandes empresas.

Los hechos mencionados entran en concordancia con un menor gasto del gobierno para canalizar recursos a fortalecer la formación bruta de capital, que incluso en un estudio realizado por Moreno-Brid y Pérez (2017) señalan que la política contracíclica tendió a una política fiscal expansiva del gasto corriente, con disminuciones considerables de la formación bruta de capital fijo del sector público.

Desde la misma línea indicaron que los recursos son insuficientes para solventar las necesidades de inversión para modernizar y ampliar la rezagada infraestructura, sumando a esto las presiones que surgen del ámbito social, pobreza, desigualdad y vulnerabilidad.

Dicho lo anterior, se ha observado que en los últimos años la economía mexicana presenta un semi-estancamiento como lo indica Ros (2016) afirmando que:

“Está asociado a una tasa de formación bruta de capital fijo baja y decreciente, resultado de un relativamente bajo coeficiente de inversión privada y una reducida, y declinante en años recientes, tasa de inversión pública (...). Como lo muestra el siguiente cuadro, la tasa de inversión privada apenas en 2014 recuperó su nivel de 2008 como porcentaje del PIB mientras que la inversión pública en 2015 había caído a 3.8% del PIB, dos puntos porcentuales por debajo de su valor en 2008-2009” (pág.13).

Cuadro 2. Demanda agregada de México como % del PIB a precios constantes, 2008-2015.

<i>Demanda agregada y PIB</i>								
% del PIB a precios constantes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB	100	100	100	100	100	100	100	100
Consumo privado	66.9	65.7	66.0	66.5	67.1	67.6	67.3	67.8
Consumo público	10.9	11.7	11.3	11.1	11.1	11.0	11.1	11.0
Inversión privada	17.5	16.1	15.6	16.8	17.6	17.1	17.5	18.1
Inversión pública	5.6	5.9	5.6	5.2	4.5	4.4	4.1	3.8
Exportaciones	27.9	25.8	29.6	30.8	31.3	31.7	33.1	35.2
Importaciones	30.2	26.1	29.9	31.1	31.5	31.9	33.0	33.9

Las participaciones en el PIB se calculan a partir de los valores a precios constantes de 2008.
Fuente: INEGI. Oferta y utilización trimestral.

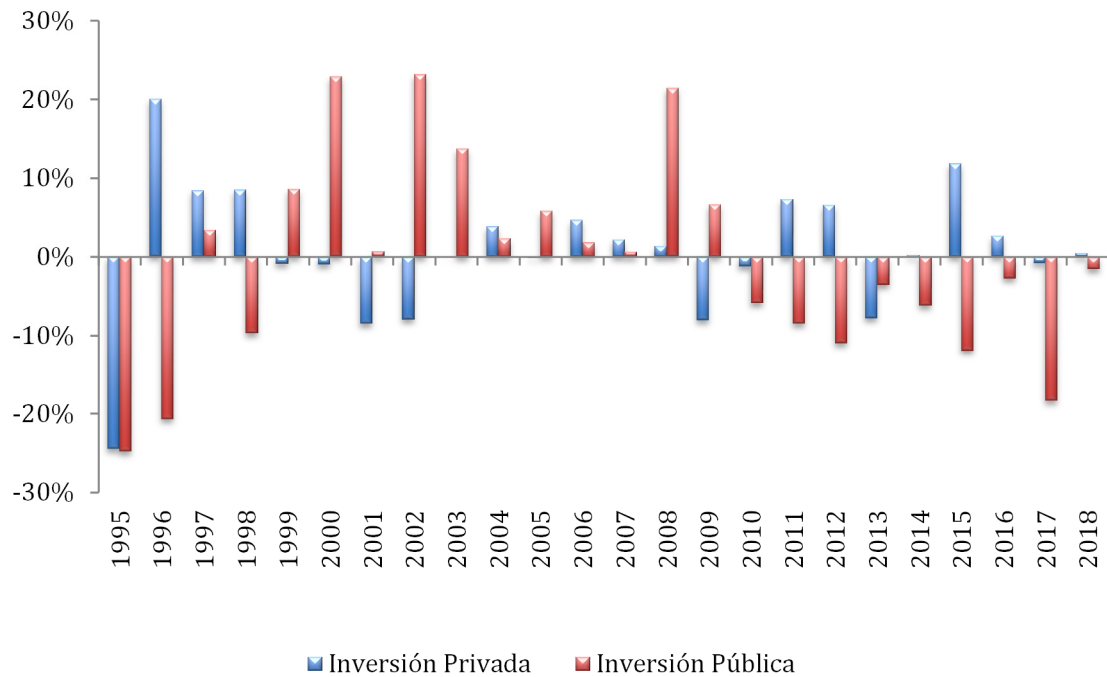
Fuente: Tomado de Ros Bosch, Jaime, (mayo-abril 2016), “La Economía Mexicana desde la Crisis de 2008-2009 y las Lecciones de 2015”, Economía Mexicana, Anuario UNAM, 1, pág.14.

En contraste, vemos que en los últimos años el comportamiento de la inversión pública ha ido con menor crecimiento con tasas incluso negativas desde el 2010, y por consiguiente el efecto repercute a que la inversión privada tenga una contracción sin incentivos suficientes para compensar la falta de infraestructura.

Lo cual podemos descartar que la inversión pública genere un desplazamiento tipo Crowding Out, observándose en lugar de ello que se necesita la complementariedad de ambas inversiones pública y privada con el propósito de incidir en el crecimiento de la economía.

Tal como vemos en la siguiente gráfica, desde 2010 el crecimiento de la inversión pública a tenido niveles negativos, llegando a su peor nivel en 2017 con un déficit del 18% por proporción del PIB, mientras que la inversión privada mantiene un comportamiento similar.

Gráfica 9. Crecimiento de la Inversión Pública y Privada en México %PIB, 1995-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Banco de Información Económica.

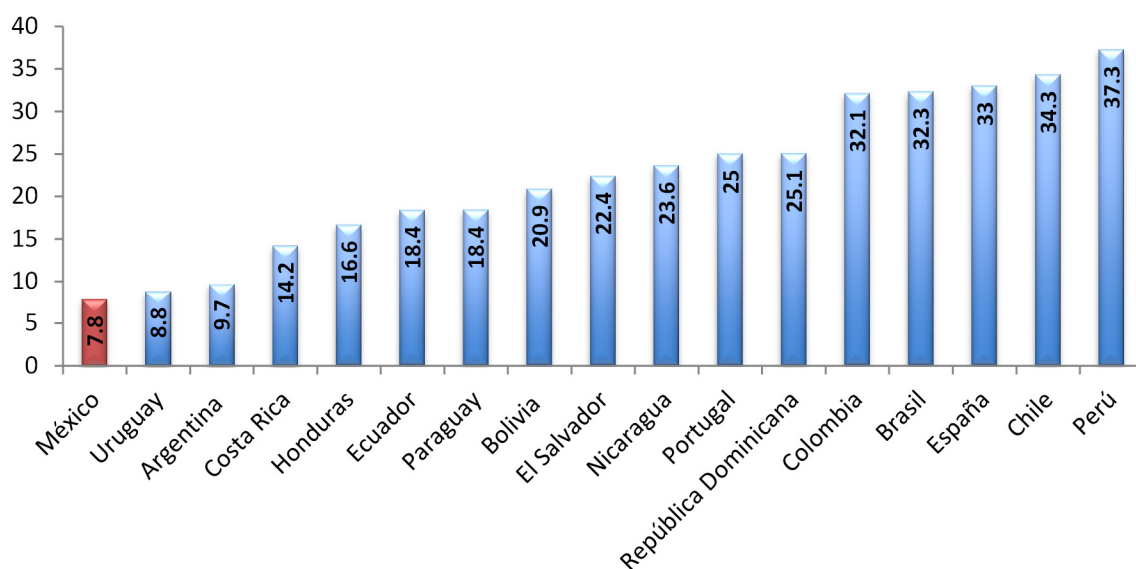
Foncerrada (2017) indica que la política fiscal debe buscar la manera de poder financiar la inversión pública de manera que contribuya a una mayor tasa de crecimiento económico, a lo cual menciona “la verdad es dramático lo que ha sucedido, se reduce desde 2010, y con una caída de 20% a mayo de este año, es brutal” (El Universal, junio 11, 2017).

En vista de una baja inversión, problemas presupuestarios y un concepto de disciplina fiscal, el rol de la banca de desarrollo en función de los 4 elementos ya mencionados, tiende a ser limitado desde hace mucho tiempo y da indicios a que esta tendencia seguirá en estancamiento.

Los esfuerzos actuales para incrementar el crédito no será suficiente y mientras no se tenga un consenso hacia un cambio estructural de largo plazo con políticas adecuadas que procuren el financiamiento en el desarrollo, corregir las fallas del mercado y del Estado, el panorama hacia una nueva agenda de desarrollo es muy difícil, pero no imposible.

En términos de comparación internacional, México se encuentra en niveles muy bajos de inversión financiada por los bancos, en su mayoría los demás países de América Latina representan mejores niveles de inversión, y es donde la banca de desarrollo podría satisfacer huecos que la banca tradicional se niega a tomar.

Gráfica 10. Comparativo internacional del porcentaje promedio de la inversión financiada por los bancos, 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, Encuestas Empresariales, 2018.

La banca de desarrollo y la formación sector público y sector privado deben seguir insistiendo en un proyecto de desarrollo y a la formación de áreas y sectores estratégicas, con fondos a largo plazo para crear nuevas oportunidades de inversión, con eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás (Studart, 2005).

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE, 2009) recalca el compromiso y el rol que juega la banca de desarrollo en su función anti-cíclica de largo plazo, ya que otorga los recursos necesarios para la incorporación de nuevas industrias, gracias a los instrumentos y acciones de otorgamiento de créditos preferenciales a conjuntos específicos, garantías para las emisiones de títulos, fondos de infraestructura y renegociación de deuda.

Conclusión.

Podemos decir que el papel estratégico que juega la banca de desarrollo debe ser fundamental para el financiamiento a una nueva agenda de crecimiento y desarrollo económico, donde apoye a nuevos proyectos de mayor valor agregado, cadenas productivas, en áreas o sectores que puedan ser estratégicos, bajo un contexto de nuevas alternativas y adaptación para las oportunidades del cambio tecnológico e innovación

Tales como la biotecnología, nanotecnología, tecnologías de la información, inteligencia artificial, robótica, sustentabilidad de nuevas energías, acordes a la competencia y libre comercio, sin dejar de lado un plan industrial que sea integral, en el cual forme nuevos eslabonamientos de las estructuras productivas, permitiendo así mismo la integración de regiones excluidas u olvidadas para el incremento de la productividad, infraestructura y la creación de nuevos empleos.

Además tiene que existir un acuerdo entre el sector público y sector privado para que se dan las bases al crecimiento de largo plazo, logrando una capitalización de beneficios, dando prioridad a políticas contra-cíclicas que permitan incentivar la inversión, sin embargo se tendrá que reformular la estructura del gasto y que la política fiscal cambie de concepto “basada en el déficit que pueda estimular el crecimiento, y la expansión económica subsiguiente podría propiciar medidas de consolidación fiscal y la reducción del déficit inicial” (Moreno-Brid, Pérez y Villarreal, pág. 60, 2017).

Sumando a lo anterior, la banca de desarrollo debe fortalecer su inclusión financiera con nuevos instrumentos de captación y prestador de recursos, facilitando la transferencia de los mismos con un comportamiento más dinámico, pero que tendrá que tener nuevas herramientas para la identificación de los mejores proyectos, de igual forma evitar que existan fallos en la estructura como la corrupción e intereses políticos.

1.5 La diferencia en el financiamiento de la Banca de Desarrollo y Banca Comercial en México.

Las características que diferencian a la banca de desarrollo con la banca comercial es que su función no es crear instrumentos para más dinero en el corto plazo y de captar depósitos como normalmente lo hace la banca privada, sino de crear instrumentos para facilitar el financiamiento a proyectos innovadores de largo plazo que aporten al crecimiento económico, a tasas más flexibles, y dar asistencia técnica con capacitación en los términos legales.

“Llevar adelante proyectos de desarrollo en los que el rol empresario sea asumido por el Estado, en ausencia de actores privados dispuestos a hacerlo” (Marichal, 2011, pág. 39).

La importancia de los intermediarios financieros es captar recursos para luego canalizarlos en forma de préstamos, otorgando ya sea a personas físicas o morales, en proyectos más rentables para generar un mayor crecimiento económico, también parte de su función es de que pueden diversificar los riesgos entre los recursos que se capta y se presta, de tal forma de no arriesgar el capital o los activos (Clavellina, 2013).

En estas instancias, de dificultad económica, es importante el papel que juega la banca de desarrollo en la economía mexicana, puesto que brinda el apoyo de

financiamiento e inversión a las actividades productivas que tiene dificultades para financiarse y en donde la banca comercial no pueda cubrir, dando como un gran impulso a un desarrollo integral en nuestro país (CEFP, 2008).

Como indica la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 30 en donde destaca que las instituciones de banca de desarrollo tienen el objeto de facilitar el acceso al crédito y a los servicios financieros, así como proporcionar asistencia técnica y capacitación con el fin de impulsar el desarrollo económico.

Para Rey Romay (1996):

Ese carácter, esa misión particular de fomento, no se la dio el mero hecho de que las instituciones y fondos funcionaran con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, ya propios o intermediarios con su aval, sino el de operar por decisión gubernamental en actividades y con sectores empresariales explícitamente definidos, de mayor riesgo relativo que aquellos en los que se involucra la banca comercial, y ofrecer, además, tasas de interés menores y plazos amortización mayores que los que ofrecían los bancos privados, con sus propios recursos e indiscriminadamente, a actividades deprimidas que el interés nacional iba aconsejado conservar e impulsar, o bien para realizar, innovadoramente dentro de la estructura productiva del país, grandes proyectos que normalmente requieren de largos periodos de construcción y de maduración rentable (pág.16).

Debemos destacar que los primeros años de la banca de desarrollo en México, dio a la tarea primordial de impulsar al campo, infraestructura y al comercio exterior, ante un contexto de crisis mundial con una caída del valor comercial internacional de aproximadamente del 60% y una gran pérdida del valor de las manufacturas, también una considerable disminución de las importaciones por la falta de divisas para adquirir productos manufacturados (Marichal, 2011).

Durante la época de industrialización del país en los años 60's y 70's el apoyo de la banca de desarrollo se intensificó debido a que no existía un financiamiento de largo plazo, solo se daba a corto plazo con la banca comercial ellos preferían

no arriesgar su capital ante algún incumplimiento de pago o que la empresa innovadora no rindiera en el mercado (Marichal, 2011).

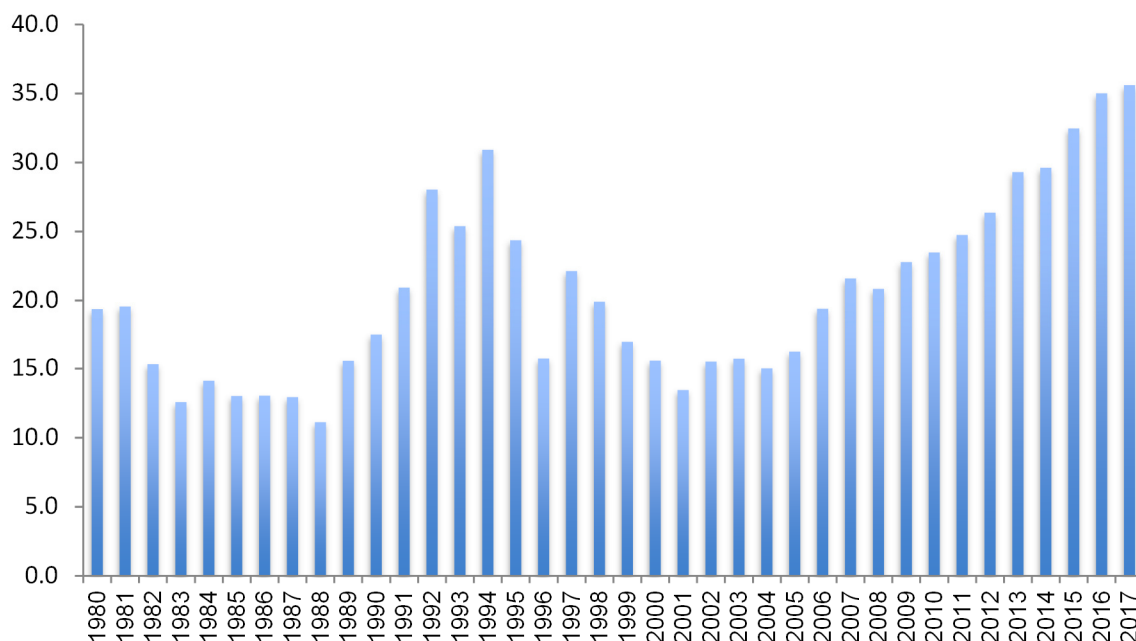
La banca de desarrollo hizo que la inversión fuera un factor muy importante para cumplir el compromiso de impulsar los sectores estratégicos, estos proporcionaron un alto crecimiento del PIB de aproximadamente del 7%, en donde se destaca que la institución más importante fue NAFINSA, “su participación accionaria representaba entre 25 y 100% del capital y sumaban un total de 82 000 millones de pesos de 1981” (Romay, 1996, pág. 18).

Sin embargo, el mal manejo del gasto en los 70's desembocó en un endeudamiento mayor hasta la crisis de la deuda en los años 80's, causando complicaciones en las actividades que recibieron financiamiento puesto que el déficit público limitaba canalizar más préstamos.

La necesidad de sanar las finanzas públicas en esos años implicó en límites presupuestarios por la austeridad pactada, llevando a que reducir el papel promotor del Estado como inversionista en la industria, también se cerraron empresas que dependían de crédito año con año, ya sea para seguir adquiriendo capital de trabajo o para seguir invirtiendo en máquinas y equipo más modernas (Romay, 1996).

Hasta mitad de los 80's se pudo reactivar el financiamiento al sector privado, y luego con la liberalización de la banca mexicana se capitalizó en su mayoría con recursos privados manteniendo un ritmo constante tal como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 11. Crédito Interno al Sector Privado en México como % del PIB, 1980-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Actualmente con la necesidad de poder canalizar el financiamiento a los principales objetivos de la banca de desarrollo existe un esquema de banca de segundo piso, haciendo a la vez disminuir los riesgos, que se complementa con la banca comercial, este se destaca en primera por la identificación y canalización de crédito de la banca comercial como agentes de primer piso y luego bancos de desarrollo efectúan el préstamo a proyectos potenciales.

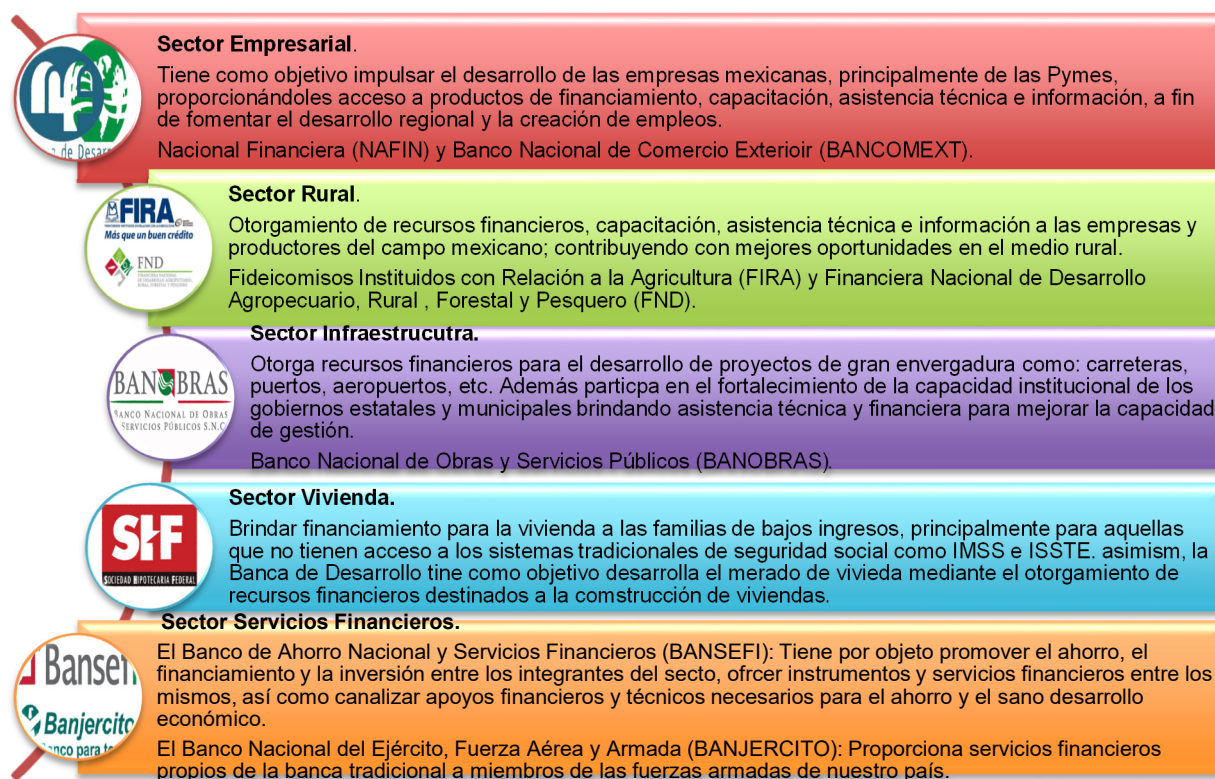
Este esquema “si bien permite una mejor administración de los riesgos financieros, dificulta el proceso de focalización del financiamiento, el cual es un componente importante en las actividades de fomento” (Titelman, 2003, pág.19).

Según la SHCP señala los siguientes objetivos de Nafin y Bancomext:

- 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.

Las instituciones de banca de desarrollo y Fomento que actualmente cuenta nuestro país se resumen en el siguiente:

Diagrama 2. Instituciones de la Banca de Desarrollo y de Fomento en México por Sector Económico.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Banca de desarrollo.

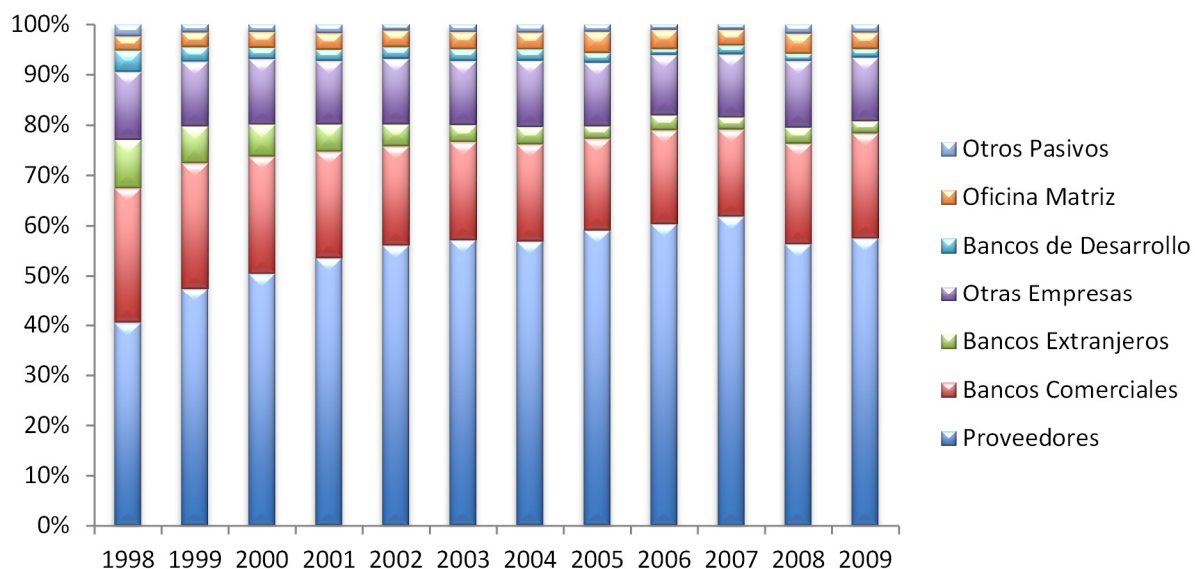
Los préstamos que otorga la banca mexicana han sido poco significativos para poder crecer, ya sea porqué las tasas de interés sean muy altas o no tengan las garantías para obtener el crédito, lo cual limita el desarrollo de las empresas, al no poder tener alguna garantía hace que se encarezca el préstamo en el largo plazo.

Otro factor puede ser que el préstamo no alcance a cubrir las necesidades de los proyectos, es decir, que solo una parte alcance para financiar los acervos de capital o solo una parte de ampliación de la empresa, por lo tanto empresarios trataran de conseguir por otros medios la otra parte para completar el financiamiento.

Lo cual podemos constatar que la banca mexicana no es la principal fuente de financiamiento, de acuerdo con el CEEY (2018) el número limitado de intermediarios financieros que puede ofrecer mayores créditos y a largo plazo, principalmente para Pymes, condena a que muchas empresas recurran a la informalidad y una vida más corta en el mercado.

Según con los reportes del Banco de México las fuentes de financiamiento utilizadas por las empresas en México, con la metodología anterior, en promedio son: 54.7% por proveedores, 20.8% por medio de la banca comercial, 12.8% por otras empresas, 2.2% de la banca de desarrollo, 4.4% de la banca domiciliada en el extranjero, 3.3% por una oficina matriz y 1.5% por otros pasivos (Banco de México, 2018).

Gráfica 12. Fuente de Financiamiento de las Empresas en México, 1998-2009
Promedio Anual, Porcentaje de Respuesta del Total de Empresas
Encuestadas (Metodología Anterior).



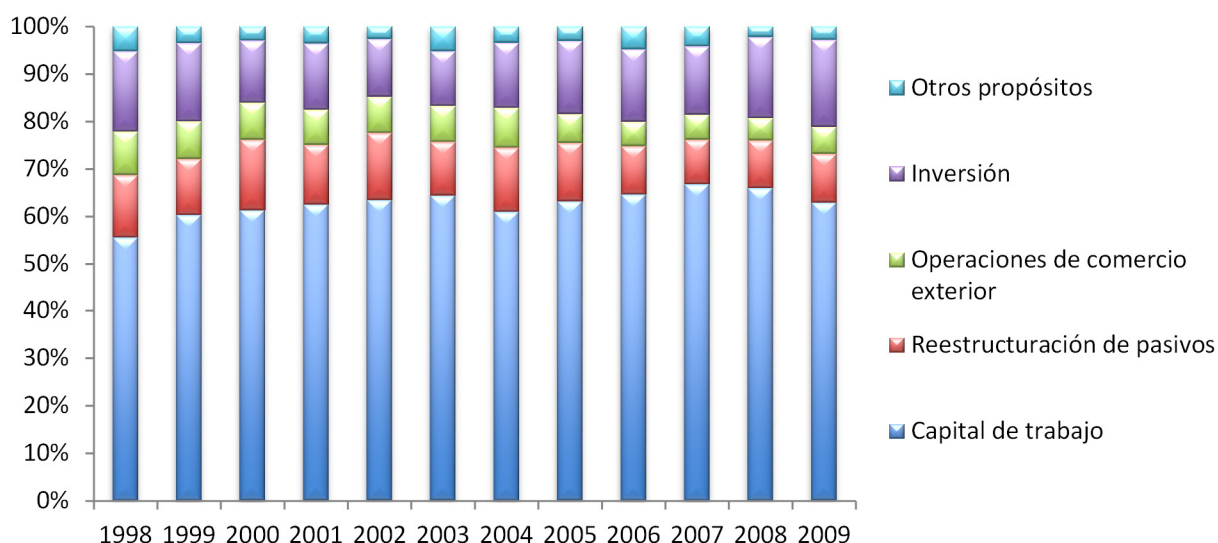
Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio, presentación anterior, Banco de México.

En lo que respecta el destino del crédito por las diversas fuentes de financiamiento, con la metodología anterior, en promedio las empresas canalizan en: 62.6% en capital de trabajo, 11.9% en reestructuración de pasivos, 6.8% para operaciones de comercio exterior, 14.8% en inversión y 3.6% para otros propósitos, esto nos indica que las empresas al dirigir la mayor parte del crédito al capital de trabajo pueden corregir desajustes transitorios para poder seguir operando con normalidad en el corto plazo.

No obstante, el hecho de que exista un bajo porcentaje para dirigirlo a inversión no puede permitir mayores posibilidades productivas o adaptarse mejor a las cadenas productivas. Cabe resaltar que la formulación de innovaciones en una

empresa puede resolver estructuralmente barreras de entrada y tener mayor competitividad.

Gráfica 13. Destino del Crédito Bancario de las Empresas en México, 1998-2009 Promedio Anual, Porcentaje de Respuesta del Total de Empresas Encuestadas (Metodología Anterior).



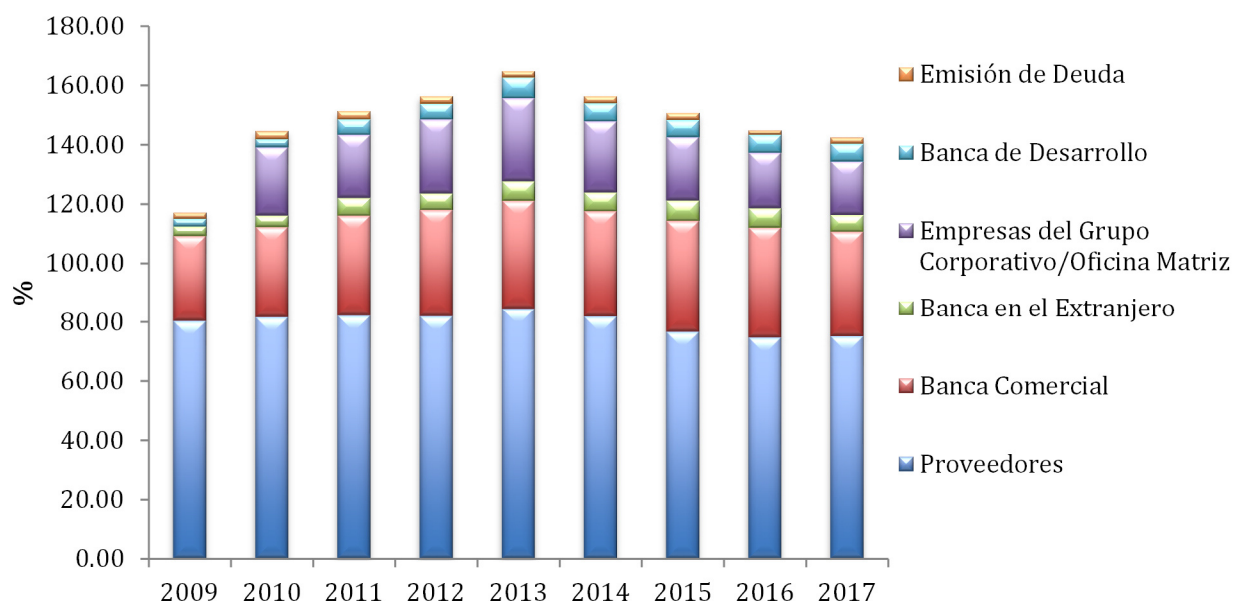
Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio, presentación anterior, Banco de México.

Siguiendo con el análisis, según con los reportes del Banco de México, con la metodología actual, indican el porcentaje promedio de empresas que obtuvieron algún tipo de financiamiento mediante intermediarios fue de: 79.6% por parte de proveedores, 34.6% de la banca comercial, 5.5% de la banca en el extranjero, 22% de empresas del mismo grupo o matriz, 5.2% de la banca de desarrollo y 2.2% mediante emisión de deuda (Banco de México, 2018).

Lo cual podemos constatar un comportamiento similar de las fuentes de financiamiento desde 1998 a la actualidad donde predominan principalmente los proveedores dejando de lado la intervención de mejores sistemas financieros o

una estructura financiera sólida que permita el acceso de empresas a mejores oportunidades de desarrollo.

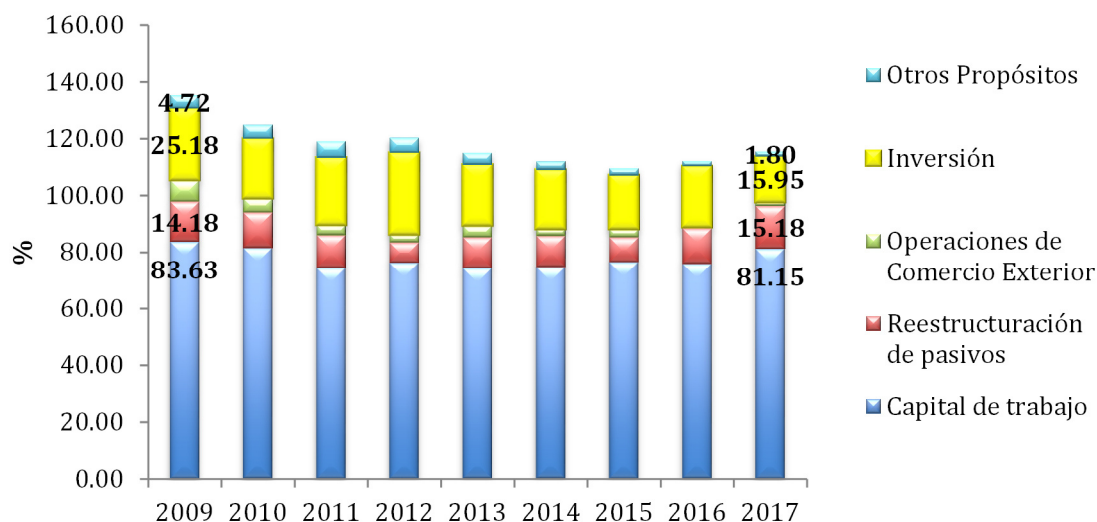
Gráfica 14. Fuente de Financiamiento de las Empresas en México, 2009-2017
Promedio Anual, Porcentaje de Empresas Encuestadas (Metodología Actual).



Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio, presentación anterior, Banco de México.

Por su parte el destino del crédito de las empresas, con la metodología actual, se dirige en promedio: 77.6% para capital de trabajo, 11.6% en reestructuración de pasivos, 3.2% para operaciones de comercio exterior, 21.6% en inversión y 3.7% con otros propósitos, nuevamente llegamos a la misma situación de un mayor destino para capital de trabajo y un bajo porcentaje en la utilización del financiamiento de nuevos proyectos de inversión, da por hecho la precariedad de empresas que pueden incorporarse a nuevas cadenas productivas.

Gráfica 15. Destino del Crédito Bancario de las Empresas en México, 2009-2017 Promedio Anual, Por ciento de Empresas Encuestadas (Metodología Actual).

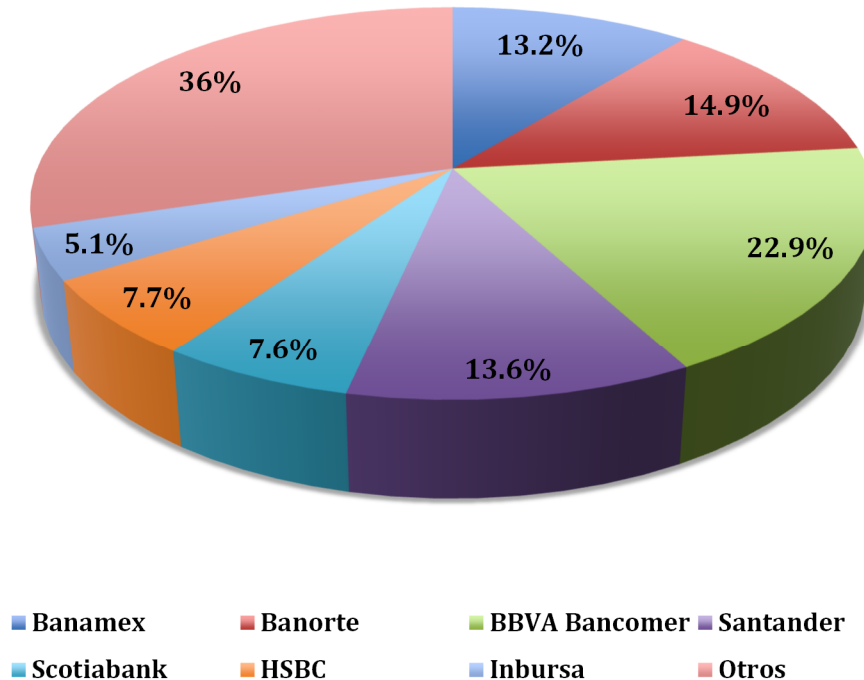


Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio, presentación anterior, Banco de México.

Otro hecho que podemos destacar que la mayoría de las empresas desconocen cómo llevar a cabo el manejo del financiamiento, puesto que en la práctica suele usarse más para seguirse manteniendo en el mercado, que para un mejor desarrollo productivo (Huidobro, 2004).

En contraste, con la banca de desarrollo, la banca comercial según Clavellina (2013) se concentra en pocas instituciones bancarias, en lo que se refiere a la fijación de tasas de interés y comisiones. Con cifras de 2019, la concentración de la cartera de crédito se incrementó a 84.9% en los 7 bancos más grandes.

Gráfica 16. Concentración Bancaria de la cartera de los bancos comerciales en porcentaje %, cuarto trimestre de 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

La función de la banca comercial en México tiene un papel muy importante para el desarrollo económico, puesto que es una de las principales fuentes de financiamiento para al sector privado y público, según la Asociación de Bancos de México (ABM) destaca tres funciones primordiales:

1- Administrar el ahorro: este factor busca la mayor rentabilidad de los clientes, pero sin lugar a dudas el de los bancos como primera instancia, a través de manejar bien el ahorro de las personas o empresas y así poder crear instrumentos de crédito, para ello existen regulaciones y supervisiones de cómo manejar el dinero eficazmente apegándose a ley.

También existen seguros que pueden proteger los fondos de pequeños ahorradores con un límite de cobertura a 300 mil UDIS. Sin embargo, la

Asociación de Bancos de México (2014) indica que hay múltiples factores de rendimientos, necesidades y mayor competencia para el surgimiento de nuevos instrumentos que poco a poco han desplazado a la banca como principal administrador de ahorro, en el cual se ha incrementado el uso de financiamiento por medio de proveedores.

2-. Crédito: este va de la mano con la función anterior debido a que los ahorros se convierten en nuevos créditos, estos son canalizados a través de varios instrumentos, en el informe trimestral octubre-diciembre del Banco de México (2019) indica que el crédito otorgado por la banca comercial registro un incremento en su tasa de crecimiento real anual promedio, ubicándose en 6.1% en el último trimestre de 2018, cifra inferior al 7.6% observado en el trimestre previo.

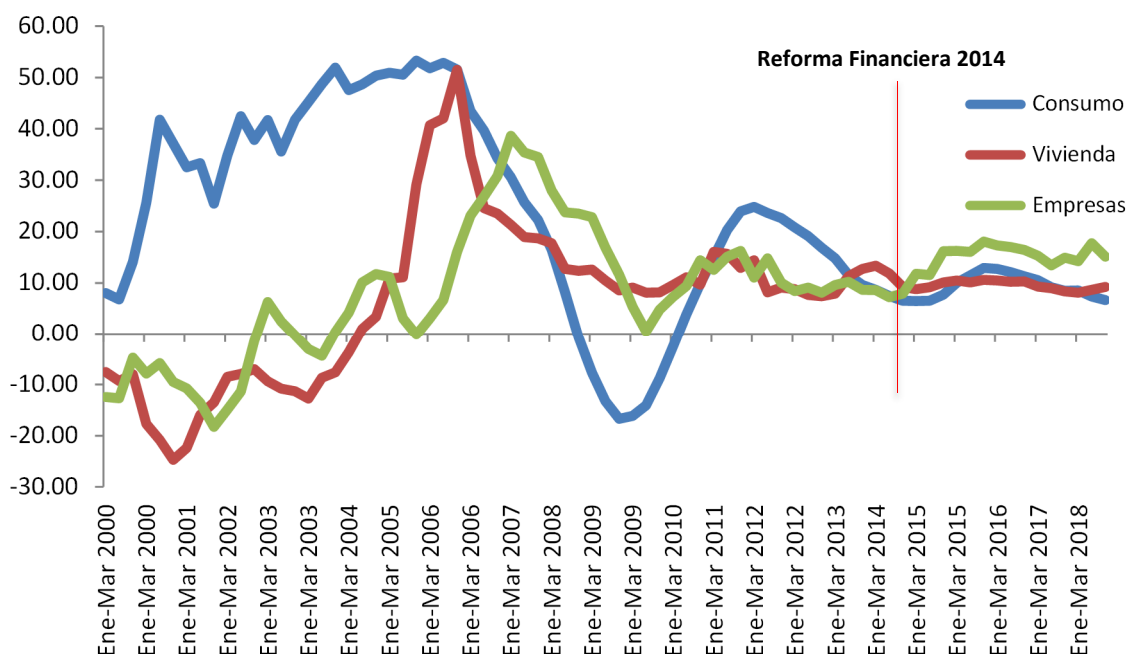
A lo referente al crédito al consumo se refleja un crecimiento en su tasa trimestral desde el 2000, el cual ha tenido más dinamismo seguido por el crédito a vivienda y por último el crédito a empresas, no obstante, después de la crisis de 2009 los niveles de crecimiento del financiamiento al sector privado no financiero por parte de la banca comercial no se han recuperado, dichos niveles se han mantenido en un rango de promedio de 10%.

Dado el bajo financiamiento al sector privado no financiero, el Gobierno Federal impulsó la Reforma Financiera 2014 con el fin de otorgar más crédito a un menor precio, dentro un marco de mayor competencia y comportamiento prudente, en efecto de ello mostró un mejoramiento en el financiamiento a las empresas, de la cual fue impulsado mediante el uso de garantías, respaldadas por la banca de desarrollo, en el escenario de segundo piso.

Sin embargo, podemos mencionar que si bien se mejoraron los canales de financiamiento aún se presentan dificultades para otorgar crédito, los cuales terminan siendo insuficientes para lograr una mayor penetración financiera, toda vez que el sistema financiero mexicano sigue presentada concentración bancaria y

limites institucionales por su comportamiento prudencial, de tal forma que terminan siendo barreras para la creación de otras industrias de alto riesgo.

Gráfica 17. Tasa de crecimiento trimestral del financiamiento al sector privado no financiero de la Banca Comercial, 2000-2018.



Fuente: Banco de México, Financiamiento e información financiero de intermediarios financieros, 2019.

3-. Administración de sistema de pagos: este último factor se refiere a los medios que utiliza la Banca para poder dar un mejor servicio, en el cual permite el flujo de los recursos financieros con la diversificación en cuenta de cheques, tarjetas de débito y crédito, transferencias vía internet, ampliación de cajeros automáticos, estos instrumentos hacen que los medios de pago se administren más rápido, con menores costos y más seguros.

La Asociación de Bancos de México (2014) indica que los avances de las telecomunicaciones, tecnología y acuerdos entre las instituciones crean condiciones necesarias para una estructura del sistema de pagos mucho más eficiente.

Es importante que el crédito se impulse de manera conjunta de la banca de desarrollo y la banca comercial, sin que ello signifique la competencia de ambas, ya que si bien cada una tienen funciones diferentes su propósito es canalizar el ahorro para financiar proyectos.

Tal como Moreno-Brid, Pérez-Caldentey, Sandoval, et al (2016, pág. 221) señalan que “la inversión incide no sólo a través de la demanda sino también, y de manera crucial, sobre los acervos de capital fijo- plantas productivas, infraestructura, maquinaria y equipo- y por ende sobre la capacidad de crecimiento potencial de largo plazo”.

Por esta razón es importante el financiamiento de la banca de desarrollo, banca comercial y a su vez la inversión privada como componentes principales para exista un incremento del desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, en el cual debe existir un financiamiento a la par en los sectores claves, considerando que al crecer un sector pueda ayudar al otro, y del mismo modo crear infraestructura adecuada que permitan ser más competitivos.

Clavellina (citando a FitzGerald, 2013, pág. 15) también señala que para lograr un crecimiento económico a largo plazo depende de la capacidad de aumentar las tasas de acumulación de capital, de la utilización de activos de manera eficiente, logrando a través de una intermediación financiera que movilice el ahorro familiar y externo a la inversión empresarial, asegurando que los fondos se canalicen de forma productiva y se pueda administrar el riesgo, otorgando liquidez a las empresas.

En la actualidad podemos encontrar deficiencias y debilidades que hacen que se disminuya la inclusión financiera en sectores que pudiesen ser estratégicos para la economía. Los criterios para otorgar créditos en su mayoría están ligados a las ineficiencias de las políticas públicas, es decir, que por situaciones de corrupción se desvíe la gran cantidad de los recursos de la banca de desarrollo, lo

que imposibilita la creación de nuevas empresas, y por otro lado la insolvencia de otorgar el apoyo por el gran déficit fiscal (López y Rougier, 2011).

También podemos encontrar fallas en el mercado, debido a que existe problemas de asimetría en la información, se caracteriza por la falta de información de los demandantes y los oferentes del crédito, lo cual no llega hacer una buena coordinación en el sistema financiero y que el funcionamiento tenga debilidad para la inclusión financiera (Titelman, 2003).

Los apoyos con criterios políticos marcan la debilidad del mandato y un marco institucional de la banca de desarrollo, lo cual hace que la administración de recursos no se opere adecuadamente generando más riesgos, y en conjunto con tasas de recuperación del crédito muy por debajo de la banca comercial, por lo tanto, es necesario que se tenga transparencia presupuestaria, seguimiento y evaluación tal como se hace en programas presupuestarios con base en resultados.

El otorgamiento de créditos a bajas tasa de interés es una de las críticas a la banca de desarrollo, puesto que crea un proceso inflacionario; causando que se desvíen los recursos a otros proyectos que no sean rentables a largo plazo y que pongan en riesgo el crédito (López y Rougier, 2011).

También puede que los recursos que se canalizan queden a la dependencia a los criterios de política económica, como la estabilidad de precios, lo cual hace que la estrategia de la política industrial cambia de rumbo, afectando proyectos que ya se tenían planeados durante el largo plazo. “De esta manera, la política industrial y las instituciones oficiales de fomento más bien responden a presiones u oportunidades coyunturales, lo que se traduce en acciones dispersas y en una gran multiplicidad de líneas de responsabilidad institucional” (López, 2011, p. 320).

El fortalecimiento de la banca comercial se ha caracterizado por otorgar créditos en el corto plazo pero con altas tasas de interés que generan un mejor retorno de capital, en un mercado muy concentrado, hace que la banca de desarrollo no tenga importancia en acciones de financiamiento por la falta de servicios financieros, esto se ha dado en parte por la falta de solvencia en un contexto de déficit fiscal como se menciono anteriormente, “sus estados financieros y carencia de ahorro interno y flujos de capitales externos”(Girón, 1996, p.90).

Por esta razón, se recalca que la banca de desarrollo adolece en tener ciertas limitaciones en sus acciones institucionales, que afectan la administración de los recursos en el mercado financiero, entonces lo que vuelve primordial mejorar la calidad en su gestión de los recursos para permitir viabilidad financiera, que generen mayores utilidades en el largo plazo y captar recursos adicionales.

Por último, se ha identificado que la garantía estatal para captar recursos en la banca de desarrollo puede ayudar a mejorar la clasificación del riesgo, no obstante, se puede distorsionar la información para identificar la estructura de riesgos, ya que puede existir el cruzamiento de evaluación con el riesgo soberano del gobierno (Titelman, 2003).

Conclusión.

De este modo la existencia de la banca de desarrollo ha sido fundamental para apoyar a empresas o proyectos estratégicos que el país necesita para llegar a la senda del desarrollo económico, y sin lugar a dudas el dinamismo de la economía mexicana. El papel que juega también da oportunidades para mejorar la inclusión financiera y esto podría aportar al incremento de la formación bruta de capital de las empresas, es por ello que la importancia en la calidad de gestión para poder identificar los sectores estratégicos de la cadena productiva.

Se debe destacar que el sistema de segundo piso puede ayudar disminuir el riesgo, sin embargo dificulta canalizar el crédito ya que la banca comercial busca la mayor rentabilidad en el corto plazo provocando que no se de prioridad a proyectos que pudiesen ser de mayor utilidad en las cadenas de producción en el largo plazo, por lo tanto se debe promover el sistema de primer piso donde la banca de desarrollo otorgué apoyos directos con una mayor autonomía de gestión, sin olvidar una buena metodología de evaluación y una estructura de riesgos.

Tomando en cuenta el desafío de disminuir los intereses políticos o de corrupción, en el cual se evite la desviación de recursos.

Históricamente ha quedado claro la importancia que tiene la intervención del Estado en la economía, proporcionando el financiamiento a las Pymes, que pudieran enfrentar dificultades para conseguir crédito, para una mejor y mayor infraestructura, asumiendo al Estado como promotor de empresas y que este puede ser un agente indispensable para acumulación de capital, como protagonista directo en la creación de nuevas cadenas de producción.

De igual forma es importante la creación de una política industrial que defina claramente los objetivos de largo plazo, tomando en cuenta los sectores prioritarios en donde hace falta impulsar su participación, para el desarrollo y crecimiento económico.

El financiamiento de la banca de desarrollo y comercial deben complementarse para poder facilitar el financiamiento, diversificando los servicios financieros haciendo que la inclusión financiera mejore las condiciones de inversión de las empresas, con mejores tasas de interés y que el crédito pueda cubrir las necesidades de inversión.

Capítulo 2. Antecedentes históricos. La vieja banca a la nueva. Hechos estilizados de Bancomext y Nafin.

Introducción.

En el presente capítulo se presentará la evolución de Bancomext y Nafin, en él se da a conocer su historia y las diversas etapas a las que se han enfrentado en función de su comportamiento de su cartera crediticia, aunado a políticas del gobierno federal que terminaron modificando sus objetivos y funciones, derivado de nuevas teorías económicas a la liberalización de los mercados financieros, apertura comercial y disminución del Estado en la economía.

2.1 El Rol de la Banca de Desarrollo en el Comercio Exterior: BANCOMEXT.

El comercio internacional ha sido parte importante en la mayoría de los países, puesto que pueden comerciar diversos productos y servicios, dado que complementan los mercados e impulsan a otros sectores de la economía interna y externa, abriendo más caminos y posibilitando el fortalecimiento de otros sectores o en la creación de nuevos mercados, también cabe destacar que ayuda impulsar la capacidad productiva y la competitividad de las empresas exportadoras, de tal manera que se logre el encadenamiento y así impulsar el crecimiento económico.

Actualmente la productividad queda limitada ante el bajo financiamiento y la infraestructura insuficiente o que no va acorde a los del mercado exterior y que sea adecuada para poder competir, da por hecho que esta condición debe ser primordial para que las diversas empresas puedan invertir en innovación tecnológica, ampliación, maquinaria y equipo, más proveedores y capital humano.

Tal forma que proporcionen un mayor valor agregado de los productos, se incremente la comercialización y exista una capacidad de respuesta del mercado, considerando que se tenga la capacidad de asegurarse ante futuros riesgos, es por ello que el financiamiento de largo plazo a industrias potenciales puede

favorecer el mercado, llevando a la economía mexicana en un contexto de equidad y eficiencia, de tal forma que reduzca la desigualdad de los sectores productivos.

La banca de desarrollo juega un papel importante para apoyar aquellas industrias o mercados potenciales donde les es difícil adquirir un crédito o que simplemente la banca privada no ve rentable para el corto plazo, esta necesidad de financiamiento se va incrementado cuando las industrias se determinan como gran complemento en el mercado interno y que busca nuevos horizontes para expandirse hacia el exterior.

Además, la banca de desarrollo no solo apoya con créditos sino también con asistencia y capacitación técnica para que puedan mejorar y manejar eficientemente los recursos, de tal manera que la estructura productiva se más dinámica fortaleciendo nuevos vínculos en la economía.

Por otra parte, no debemos olvidar que la banca de desarrollo deberá de ir acompañada de una política industrial bien estructurada y que sea integral para que se den los apalancamientos necesarios de los sectores potenciales a la exportación, es decir, se debe ir acompañado de mejores políticas públicas que incrementen la educación, empleo, infraestructura, productividad, competitividad y bienestar social, de tal manera que se adapten a los nuevos mercados.

Otro hecho a considerar es la búsqueda de mejores condiciones de comercio, dado que la complejidad y expectativas de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá no han sido positivas, así que se debe buscar nuevos acuerdos con otras regiones y que el volumen de exportación no se vea afectada.

En este sentido, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) puede ser un instrumento importante de política económica que ayude estimular el sector

exportador, ayudando a que más empresas se incorporen y se diversifique el mercado e incorporando cadenas productivas al comercio internacional, dando financiamiento de largo plazo con menores tasas de interés, garantías y asistencia técnica.

La contribución del sector exportador en la economía ha sido un factor determinante en la dinámica de las escalas de producción, puesto que se van incluyendo nuevas formas de comercialización a largo plazo, a su vez la innovación en tecnología y nuevos conocimientos que se genera de manera exponencial. En este sentido, las ideas ortodoxas sostienen que el puro crecimiento hacia fuera y orientado a las exportaciones genera la sostenibilidad del crecimiento económico durante en el largo plazo.

Como bien afirma Molina y Zárate (2009) que la industrialización orientada a la exportación esta con base a 3 factores: ventajas comparativas en costos; necesidad de la industrialización, que debe ir orientada al sector manufacturero exportador y separación de mecanismos de mercado, en conjunto con el papel del Estado.

Balassa (1965, 1982) y Kruger(1990) (Citado en Molina y Zárate, 2009) indican que la expansión de las exportaciones generan un efecto multiplicativo a la economía, siendo convincente sobre el resto de los sectores productivos, es evidente que las relaciones insumo-producto y cambios para obtener mayores ingresos puede mejorar la balanza comercial, además contribuye a un crecimiento sostenido, externalidades positivas en el empleo y mejor distribución de los recursos.

Cabe destacar que el incremento de la inversión en cadenas productivas para la exportación hace reducir la dependencia de insumos importados y los mercados internos llegan a ser crecientemente diversificados y la economía se vuelve más dinámica en el exterior.

Es por ello que la intervención del Estado a través de la banca de desarrollo es importante para poder impulsar el sector exportador que difícilmente puede sobresalir debido a un alto riesgo o que no es rentable en el corto plazo, lo importante es también considerar políticas públicas que distribuyen eficazmente los recursos.

De acuerdo con Bardhan (2012) las fallas del mercado de crédito, como lo es la selección adversa, riesgo moral, información asimétrica, no ayuda a canalizar el crédito eficazmente, de manera que los pobres no pueden invertir en educación, no pueden invertir en proyectos productivos y que la acumulación de capital sea muy baja, destaca que un mejor diseño de los programas puede ayudar a mejorar la producción, redes de comercialización y tener la capacidad de responder a los futuros riesgos.

El financiamiento se pueden introducir nuevos instrumentos para obtener recursos, haciéndose más flexibles y pueden incluir empresas exportadoras e importadoras, y que además reducen el riesgo ante la incertidumbre o del mismo comercio internacional; con esto los países pueden superar obstáculos mejorando su potencial comercial y su integración en otras regiones (Pérez-Caldentey, Vera, Díaz y Verá, 2014).

Hay proyectos y sectores que necesitan inversión para poder incrementar las cadenas productivas del país, sin embargo, ante el bajo financiamiento no se ha hecho posible que nuevas industrias y empresas puedan introducirse efectivamente en el mercado, dicho esto los créditos parecen ser una forma viable para que tales proyectos puedan seguir e impactar positivamente a la economía mexicana.

La mayoría de los que solicita diversos productos financieros deben de demostrar un grado de solvencia aceptable por los bancos comerciales, con tal de disminuir los riesgos, a fin de ser acreedores de una línea de crédito.

Para disminuir las desigualdades en industrias y sectores es primordial que el Estado sea un participante activo para emprender estos nuevos proyectos, de tal manera que se potencialice el crecimiento y desarrollo de las regiones, dado que el Estado puede actuar a través del instrumento de política económica, que en su caso es en la banca de desarrollo.

La banca de fomento brinda apoyos financieros y nuevos mecanismos que garantizan la promoción de nuevos sectores e industrias que son estratégicos para el desarrollo de un país o canalizar financiamientos para aquellos proyectos que tienen dificultad para obtener algún crédito.

Uno de los sectores que tiene una gran dinámica y potencial para seguir creciendo es el sector exportador, dado que es una fuente de generador de divisas, empleo, competitividad, inversión extranjera, etc. Por lo cual la banca de desarrollo juega un rol muy importante para impulsar este sector tan dinámico y que es un motor de crecimiento económico. Del Carmen (2010) destaca tres funciones principales:

1) Ser el brazo financiero de la política económico, de tal manera que ayuda a canalizar financiamiento a proyectos estratégicos para el comercio exterior, 2) complementar la banca comercial, a través de incrementar nuevas alternativas en productos financieros, garantías y disminuir riesgos, 3) promover el desarrollo del sistema financiero.

En el sector exportador, el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) ha sido una de las instituciones principales de fomento para el ahorro, inversión, desarrollo del sistema financiero, del crecimiento industrial y de proyectos clave para el desarrollo nacional, así como de grandes obras de infraestructura, también se caracteriza por ser un instrumento para el financiamiento a sectores de elevada importancia social que cuenten con acceso limitado al financiamiento, como las Pymes, productores rurales de bajos ingresos.

Finalmente, lo último que persigue la institución es procurar la eficiencia y la competitividad del comercio exterior, al apoyar la pre exportación, exportación, importación y diversificación de productos de la cadena productiva.

2.1.1 El surgimiento del Banco Nacional de Comercio Exterior posterior a la Gran Depresión y durante el Cardenismo (1929- 1939).

La idea de crear un banco con el fin de apoyar al sector exportador se tomó en cuenta la experiencia de los otros bancos de comercio, principalmente de Europa, y por consiguiente se adaptará a las nuevas condiciones del mercado y las necesidades del país (Bancomext-Colmex, 1987).

En ese sentido, ante la falta de financiamiento para crear nuevas posibilidades de producción de cualquier sector, se hace presente la intervención del Estado por medio de la banca de desarrollo para disminuir los obstáculos de crecimiento y desarrollo económico, por medio de otorgar y facilitar el financiamiento de largo plazo.

La banca de desarrollo en México se hace presente después de la Gran Depresión, como su principal papel de ser el instrumento de política económica y de proveer servicios financieros a sectores prioritarios para un crecimiento integral en el país.

Cárdenas (2015) indica que a partir de esta etapa México fue deteriorado en el comercio exterior, ya que sus niveles de exportación e importación cayeron más de la mitad, no obstante, debemos señalar que las exportaciones no estaban plenamente diversificadas, ya que se dependía principalmente de compañías petroleras y mineras.

Así mismo se redujo el ingreso del exterior generando un gran déficit comercial y un impacto negativo de las finanzas públicas.

Ya con el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se procuró la recuperación de la economía por medio de la intervención del Estado, lo cual implicó la idea de apoyar a grupos vulnerables del campo y clase obrera, pero sin afectar al sector privado.

En primera instancia con la reforma agraria se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banco de desarrollo enfocado al sector rural) en 1935, y con el compromiso de impulsar la industrialización se creó Nacional Financiera (1934) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937) enfocado para el fomento a las exportaciones, estas instituciones se instauraron como principales instrumentos de política económica.

Su razón de ser implicó que la participación del Estado fuese una pieza clave para incrementar la inversión pública en beneficio de economías escala, las cuales generaron la construcción de presas, plantas de energía eléctrica y otras obras de infraestructura (Cárdenas, 2015).

Bancomext como parte de una política pública, orientada bajo una mayor intervención del Estado en el desarrollo económico, destacó por promover, desarrollar y organizar el comercio exterior, debido a que las exportaciones en ese entonces propiciaban 13.1% del PIB, lo cual equivalía a un monto de 892.4 millones de pesos, distribuidos en el sector minero con un 45%, agrícola con el 20%, petróleo con el 8% y el manufacturero con el 5% (González, 2017).

El hecho de que se incrementara la inversión pública también hizo atractiva la inversión extranjera por ende se lograba que se diera una gran inversión conjunta de lo público y privado permitiendo el avance de la industrialización en el país.

Dado que el propósito de esta etapa era el impulso a la industrialización, el papel de Bancomext fue primordial para apoyar las exportaciones en economías escala, aprovechando el cambio en los precios relativos debido a la devaluación

del tipo de cambio, este hecho fue enlazado por la demanda de productos nacionales hacia el exterior, principalmente a Estados Unidos, aumentando la competitividad y mejorando la balanza de pagos (Cárdenas, 2015).

Phillips (1987) indica que con Bancomext se buscó subsanar el problema de las exportaciones, de ahí que se presentó una carta el 6 de mayo de 1937 por parte del Director General del Banco de México, Luis Montes de Oca, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, argumentando la instalación de Bancomext en el país con el objetivo fundamental de fomentar las exportaciones para la nivelación de la balanza de pagos, con una mayor participación en materias primas y el asesoramiento a la producción del campo, de tal manera que se completara la cadena de comercialización en el mercado exterior.

En septiembre de 1937, se dio a conocer las operaciones que llevaría a cabo el banco con base en las disposiciones de la Ley de Sociedades Mercantiles y la Ley de Instituciones de Crédito (Bancomext-Colmex, 1987). En dicho reglamento se enmarcaron dichos puntos:

- Los préstamos directos y las aperturas de crédito a comerciantes, industriales y personas de arraigo sólo se concederían para las operaciones de comercio exterior.
- El objeto primordial del banco es el financiamiento de las importaciones que fueran de gran necesidad para el desarrollo de las exportaciones, dándole a un cierto límite con tal de enfocar el crédito a las exportaciones.
- Se limitaba las operaciones que no se vinculaba con el comercio exterior.

La fundación del banco se dio con capital privado y capital del sector público con características mixtas, de las cuales era la promoción de actividades de interés nacional y de índole público, pero que se administraría con las disposiciones jurídicas aplicadas como una institución de crédito privado.

En los primeros años de operación se procuró el apoyo indirecto a la producción para mejores precios, con el mero propósito de dar impulso a la agricultura, debido a que este sector se consideraba como un gran generador de divisas, dado que la industria era poco participativa para el crecimiento y no generaba ingresos significativos.

Por lo que para mejorar la balanza comercial era indispensable que se encontraran lo mejores medios para obtener ingresos suficientes y empezar la senda de la industrialización, estos recursos se encontraban de manera inmediata en bienes de consumo con un 60.5% de participación para el crecimiento industrial, principalmente los no duraderos, entre los que destacan productos agrícolas.

Cuadro 3. Fuentes de crecimiento industrial, 1929-1939 (Porcentaje)

	Demanda interna	Demanda externa	Sustitución de importaciones	Participación en el crecimiento industrial
Total	56.4	4.3	36.9	100
Bienes de consumo	51.5	5.7	44.7	60.5
No duraderos	54.9	5.6	40.5	57.3
Duraderos	-88.4	9.6	216.3	3.2
Bienes intermedios	55.5	0.2	48.5	24.1
Bienes de capital	36.1	0	-256.1	15.1

Fuente: Cárdenas Enrique, El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982), en Industrialización y Estado en América Latina, pág. 247, 2015.

Adicionalmente para poder apoyar a este sector se enfrentó a que la producción no está organizada, de modo que impedía que los recursos no se distribuyeran adecuadamente, de tal forma que el banco participo proactivamente en organizar la producción de algunos bienes agrícolas y que se ajustaran a las condiciones y necesidades de los productores, en este caso se crearon uniones de productores (Bancomext-Colmex, 1987).

Para ello, la producción del sector primario se apoyó por medio de créditos indirectos mediante avales de Bancomext que expedía a favor de otros bancos

regionales, con el propósito de disminuir los riesgos que implica tal sector, así mismo se abrieron líneas de crédito con diferentes estados del país en caso de que el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Ejidal no pudieran satisfacer el crédito demandado por el campo (Phillips, 1987).

A finales de los treinta, el consejo de administración del banco reconoció que para poder complementar la etapa de pre-exportación era necesario apoyar la distribución de las ganancias para los productores, dado que los intermediarios de la comercialización a la exportación compraban los productos agrícolas a precios inferiores del mercado, lo cual propicio que el banco fungiera como organizador de la unión de productores.

Esto procedió a que se controlara la demanda y que los precios no cayeran, principalmente a las exportaciones de hule de guayule, henequén, naranja, hilo de engavillar, plátano, algodón, cera de candelilla, garbanzo, raíz de zacatón, café, tomate y piña.

Este mecanismo buscó que el producto se cotizara más en el mercado. A su vez el gobierno federal contribuyó a dar protección por medio de las exenciones fiscales a fin de que Bancomext pudiera organizar la exportación de las uniones de productores (Bancomext, 1987).

Sin embargo, el capital inicial que tenía el banco era insuficiente, dado que no llegaba a los seis millones y medio de pesos, para procurar que se atendieran las necesidades de financiamiento y promoción en materia de comercio exterior, por lo cual para no caer en un descalce financiero el banco procuro ser precavido al momento de colocar crédito y obligándose a seleccionar inversiones seguras y de corto plazo.

Por otro lado, también recurrió a la emisión de bonos de caja que ayudaban a financiar inversiones de largo plazo y adquirir insumos de bienes intermedio y de

capital. Además, en un principio se pudo adquirir capital extranjero a través de bancos del exterior, principalmente por el Hibernia National Bank, Nueva Orleans, y Chemical Bank and Trust Co., Nueva York (Bancomext- Colegio de México, 1987).

Cuadro 4. Préstamos otorgados a Bancomext por bancos extranjeros, 1937.
En dólares y en porcentaje

Bankers Trust Co.	Nueva York	\$ 293,671.67	19.19%
Bank of America	San Francisco	\$ 487.63	0.03%
Chemical Bank and Trust Co.	Nueva York	\$ 2,811.22	0.18%
City National Bank and Trust Co.	Chicago	\$ 363.14	0.02%
First National Bank	Kansas	\$ 158.94	0.01%
Forth Worth National Bank	Forth Worth	\$ 65.25	0.00%
Frost National Bank	San Antonio	\$ 502.87	0.03%
Hibernia National Bank	Nueva Orleans	\$ 230,766.45	15.08%
Security First National Bank	Los Ángeles	\$ 457.08	0.03%
State National Bank	El Paso	\$ 651.22	0.04%
United States National Bank	Galveston	\$ 109.74	0.01%
Whitney National Bank	Nueva Orleans	\$ 76.60	0.01%
Chemical Bank and Trust Co.		\$ 1,000,000.00	65.35%
Hibernia National Bank			
Total		\$ 1,530,121.81	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Nacional de Comercio Exterior, en Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México, pág. 94, 1987.

Por otra parte, los inicios de Bancomext se vieron por adversidades en sus funciones puesto que la falta de experiencia no permitía conocer con certeza una estrategia de acción que se garantizara el crédito a largo plazo, y que a su vez implicaba una débil identificación de sectores que procuraran una buena conexión en otros sectores de tal manera que mejoraran la balanza comercial.

2.1.2 Apoyo de Bancomext durante el proceso de industrialización y desarrollo estabilizador (1940 – 1970).

En la época de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones aumentaron su demanda hacia Estados Unidos por lo que se propició un gran ingreso fiscal, de tal manera que ayudo a la expansión del gasto público para apoyar las actividades de

pequeños productores de exportación e importación, permitiendo desde entonces la protección de sus propios intereses, y contribuyendo a crear nuevas empresas comercializadoras que abastecían el mercado nacional.

Sin embargo, la mayoría de las empresas creadas a partir de este periodo se por dio por ayudas fiscales y el financiamiento con deuda externa, dando preferencia dentro de los sectores prioritarios como el sector eléctrico, siderúrgico, petroquímico de fertilizantes y automotriz (Cárdenas, 2015).

Durante este periodo el crecimiento del PIB a 5.2% fue impulsado principalmente por el sector secundario, puesto que su dinamismo de este sostuvo un crecimiento del 7% (Phillips, 1987). Es de ahí que los esfuerzos para impulsar la industrialización por medio del sector manufacturero a expensas de los recursos por la agricultura, dado que la exportación de materias primas se consideró como una ventaja para nuestro país.

A partir de 1945, se establecen las bases para la nueva política de desarrollo que pretendía seguir con la industrialización a través de sustituir importaciones. Sin embargo, debemos mencionar que no se dejaba de lado la importación de bienes intermedios y de capital, ya que estos añadían un valor considerable en los productos nacionales, generando constantes déficits de la balanza comercial.

En esta etapa se destaca la protección de precios, la creación y el manejo del sistema de operaciones de intercambio compensado; la organización de la producción avícola, caprina, cafetalera, platanera, algodонера y cítrica, así como el establecimiento de la Impulsora y Exportadora Nacional (Impexnal) y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) que surgieron como respuesta a la necesidad de promover y apoyar la comercialización de productos mexicanos en el exterior.

Así con el objeto de incrementar exportaciones y racionalizar importaciones, estas instituciones fungieron como brazos adicionales para canalizar el crédito, en ellas se encargó la seguridad a los productores a través de la regulación de precios para que fueran adecuados y estables (Revista de Comercio Exterior, 1986).

Dentro la cadena de pre-exportación se presentaba el problema del transporte y el almacenamiento, esto obligó al banco a crear créditos comerciales y descuento de letras para procurar el buen desenvolvimiento del comercio exterior.

También para la protección de precios se incluyó Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (Nadyrsa), la cual Bancomext la utilizó para que elaborara mejores planes de regulación y distribución de los productos agrícolas.

En el periodo del desarrollo estabilizador se pudo dinamizar las exportaciones manufactureras como: hilados y textiles, derivados del petróleo, láminas de hierro y acero, tubería, mieles cristalizables, calzado, papel y cartón (González, 2017).

A partir de 1970, el modelo del desarrollo estabilizador se fue rezagando, pero a pesar de la dificultad se siguió apoyando a empresas paraestatales como a Petróleos Mexicanos (PEMEX) debido al descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo, lo cual se buscaba financiar los proyectos derivados de este recurso y se pudiera fortalecer la industria pesada, esta estrategia propuesta por el gobierno de López Portillo tuvo altas expectativas.

La dependencia que se tuvo con el petróleo no ayudó a fortalecer otros sectores, provocando la reducción de la actividad económica, dado que se dio preferencia a empresas del Estado en vez de apoyar a empresas pequeñas y medianas, las cuales no podían insertarse en el comercio internacional debido al bajo financiamiento por un lado, y por otro no se tenía la capacitación adecuada

para adaptarse a los nuevos cambios de la apertura comercial, dando un deterioro más agudo de la economía mexicana.

También a principios de 1970, Bancomext sufre la desarticulación para financiar proyectos que eran potenciales a la exportación debido al rezago y la dificultad para seguir con la industrialización los objetivos del banco fueron llevados a otra institución llamada: Instituto mexicano de comercio exterior (IMCE).

Con el IMCE se procuraba realizar una nueva política de comercio orientada a la promoción y coordinación del sector público y privado mediante créditos que se otorgaban principalmente a productos agropecuarios tradicionales (Suárez, 2017), esto dejó atrás el objetivo principal de fomentar la industria exportadora.

Por lo tanto, no procuro mayor diversificación, causando un deterioro la actividad productiva para finales de 1970 debido a que no se tenían las bases para poder incrementar el aporte de las exportaciones al mercado exterior, el hecho de que no se contempló algún plan a largo plazo que garantiza mejores oportunidades de desarrollo ha obstaculizado la dinámica del mercado, tanto interna como externa durante los años posteriores.

En los 60's, dado el crecimiento de la economía mexicana y las mayores complicaciones del mercado internacional se originó la creación de diversos organismos para la protección del aparato industrial, problemas de la dependencia de las importaciones, déficit en cuenta corriente, creación de Fondo Mexicano de Promoción de Exportaciones (FOMEX).

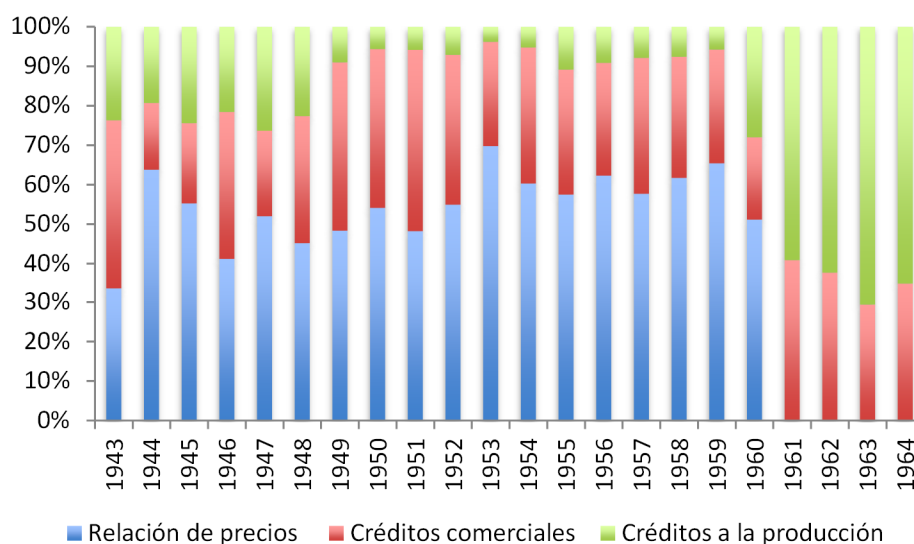
El FOMEX sirvió para la apoyo financiero y garantías a las exportaciones de productos manufacturados, con estos esfuerzos fueron muy limitados a otras industrias, dado que la protección de empresas manufactureras no favoreció a las fuentes de crecimiento del país (Revista de Comercio Exterior, 1986).

Tal como lo destaca Moreno-Brid, Sandoval y Valverde (2016) que durante la expansión de la exportación manufacturera en los años de 1960-1987, no se respondiera eficazmente al crecimiento del PIB real, dando como paradoja las razones de un lento crecimiento en la economía mexicana, los autores argumentan que dada la volatilidad aguda de la acumulación de capital fijo y de la inversión se fue perdiendo la dinámica competitiva.

Dada la baja aportación para nuevos avances en innovación tecnológica, maquinaria, equipo, capacitación de la fuerza laboral e infraestructura estancaron la productividad, cayendo en una serie de fluctuaciones cíclicas de los dos componentes, asimismo dándose el deterioro de los términos de intercambio y por ende la pérdida de crecimiento.

Como tal podemos observar en la siguiente gráfica que la protección de precios por parte de Bancomext fue una tarea primordial, por lo cual el porcentaje promedio fue de 55% con respecto su financiamiento total de 1943 hasta 1960, con tal de impulsar la exportación.

Gráfica 18. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1943-1964, en porcentajes.



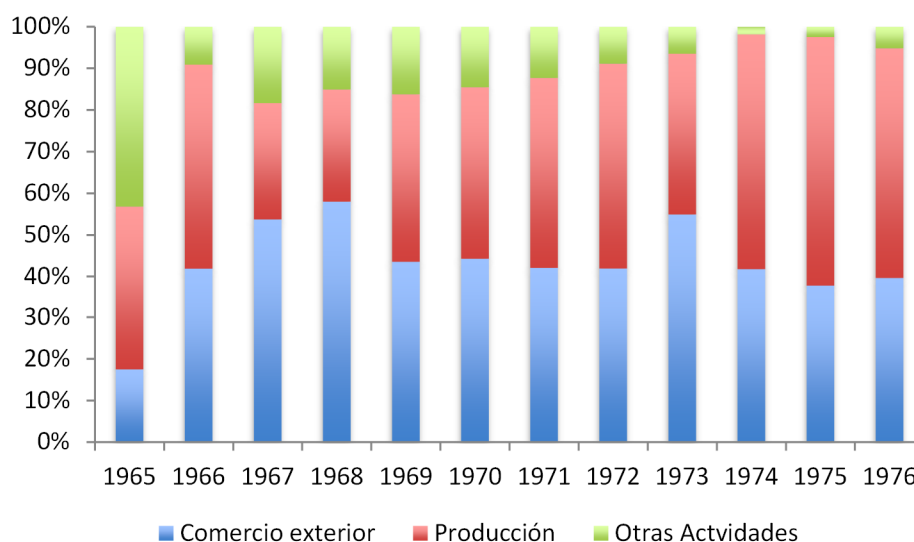
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Nacional de Comercio Exterior, en medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México, 1987.

A finales de los años cincuenta se empezó a utilizar los créditos a la producción, siendo como uno de los principales componentes para otorgar financiamiento por parte de Bancomext, representando casi el 40% del total de cartera del banco, dentro de ello se utilizaba principalmente para los créditos otorgados a los programas de los bancos nacionales de crédito agrícola, de crédito ejidal y de fomento cooperativo a fin de apoyar las actividades agropecuarias.

Lo cual se quedaba en segundo término los créditos que aparecen como de sustitución de importaciones, donde incluyen primordialmente los recursos que se otorgaron a las zonas fronterizas para que produjeran los artículos que necesitaban, disminuyendo sus erogaciones de divisas por importaciones.

Por su parte, los créditos a la exportación se utilizaron en su mayoría para la importación, dado que se necesitaba maquinaria y equipo de nueva tecnología, lo cual explica el rezago por atender sectores con de mayor dinamismo como son las industrias nuevas, perdiendo así competitividad (véase siguiente gráfica).

Gráfica 19. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1965-1976, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Nacional de Comercio Exterior, en Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México, 1987.

2.1.4 Crisis de la deuda y en la década pérdida (1982-1990).

Con el fin de cambiar la estructura de la economía mexicana, debido a que en la etapa anterior el modelo de sustitución de importaciones fue ineficiente para incorporar nuevas industrias y cadenas productivas, da avance a la nueva estrategia de crecimiento y desarrollo caracterizado por la apertura comercial, en ella se establece que el comercio exterior es la clave para poder integrar la planta productiva del país, en un entorno de eficiencia y competitividad.

En este contexto, con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el objetivo era mejorar la canalización de los recursos financieros de manera eficiente.

A partir de 1980, también se empezó a distinguir la reducción de la participación del Estado para dar paso a la apertura comercial, que se caracterizaba no solo en el ámbito comercial sino también en la liberalización de la cuenta de capitales, con propósito de contratar más deuda y poder financiar diversos proyectos, de los cuales no logró un mejor crecimiento económico.

Bajo este esquema Bancomext fue participe para lograr captar y distribuir fondos extranjeros, esto en parte pudo permitir una nueva fuente de recursos que siguieron acorde a un comportamiento del financiamiento de manera contracíclica, debido a las dificultades de deuda soberana que se tenía en ese periodo, este mandato le permitió a Bancomext utilizar nuevos instrumentos financieros dirigidos para la nueva dinámica, con un aumento de los flujos de comercio e inversión (González, 2017).

Dicho lo anterior se da un nuevo concepto a Bancomext, el cual da prioridad ampliar y diversificar la oferta de productos, para dejar de lado la dependencia del petróleo y vulnerabilidad con exterior, y apoyar las exportaciones de nuevas industrias, al mismo tiempo disminuir la desigualdad del crédito. En tal proceso se

dieron cambios en la política comercial, cambiaria, fiscal, financiera y promocional. (Phillips, 1987).

La actividad del banco se dio en plena crisis de la deuda externa, que se detonó en 1982. El banco, por su actividad, que generaba divisas, fue de las pocas instituciones que pudo contratar líneas de crédito externo para apoyar a la planta productiva. Se defendió que no solo pudiera operar en el segundo piso, para no competir con la banca privada, sino también continuar actuando en el primer piso.

Para volver a fortalecer los objetivos iniciales del banco se integró el Fondo de las Exportaciones de Productos Manufacturados el primero de agosto de 1983, la integración consistió en apoyos con garantías y seguros al comercio exterior, además esta integración, entrando en contexto con manejar adecuadamente los recursos, se evitó la duplicación de funciones.

Asimismo, se le transfirió la llamada línea del 1.6%, que operaba el banco de México para financiar productos primarios de exportación. Posteriormente, en 1986 se liquidó el IMCE, con lo cual el banco pudo asumir nuevamente a plenitud las funciones de promoción. Se había demostrado que, para ser eficaces, las funciones de promoción deberían estar asociadas al financiamiento.

Los nuevos instrumentos enfocados a que el mercado interior se adapte a las condiciones del exterior y que este sea competitivo, con mejores oportunidades de comercialización en relación con los exportadores y los fabricantes extranjeros. Se deja de proteger el mercado nacional (Bancomext-Colmex, 1987).

Con la participación de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para ampliar las oportunidades de acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales y diversificar las relaciones comerciales.

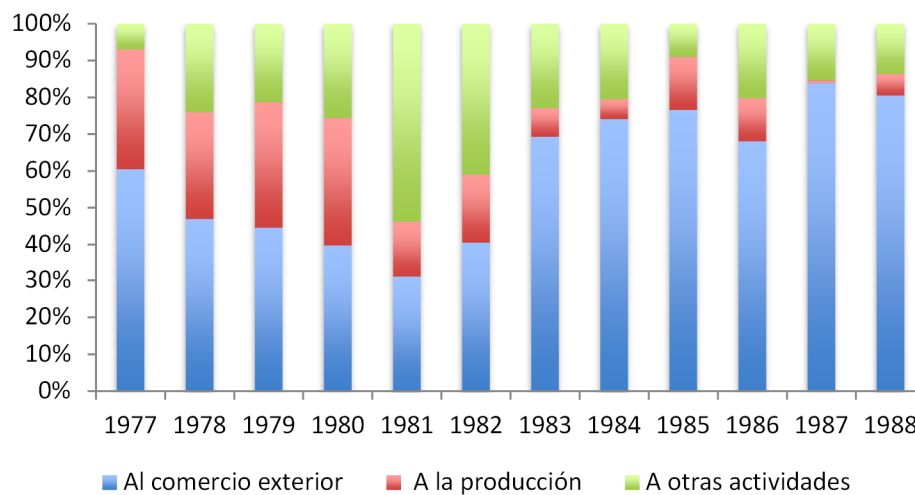
En el ámbito fiscal las acciones se orientan a generar un ambiente de libre comercio para los exportadores, facilitando el acceso a esquemas de importaciones, devolución de impuestos y exenciones de gravámenes para importar, de tal forma de ampliar la base proveedores nacionales y extranjeros.

Dicho lo anterior, el banco amplió sus funciones para adaptarse al nuevo modelo, en el cual, se realizaron tareas muy importantes de sustentación jurídica e institucional. En 1986, Bancomext fue constituido como Sociedad Nacional de Crédito y Banco de Desarrollo en la ley orgánica, integrándose plenamente con el PND, de la cual permita hacer la coordinación de los apoyos financieros y de garantía para empresas del sector público y privado en el comercio exterior, siguiendo con el esquema de primer piso.

Cabe destacar que con la nueva ley se dio un gran avance a dicha institución, dado que se reconocieron otras funciones que estaba implícitas y no permitía un objetivo claro, además se incluía apoyar a proyectos que implicaban un mayor riesgo y de largo plazo (Revista de Comercio Exterior, 1987).

Dicho lo anterior, podemos constatar que el financiamiento para el comercio exterior fue creciendo, donde principalmente fue focalizado a la exportación, mientras que el financiamiento a otras actividades como el financiamiento al sector público fue disminuyendo.

Gráfica 20. Créditos y financiamiento otorgados por Bancomext, 1977-1988, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Nacional de Comercio Exterior, en Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México, 1987.

El argumento de volverla Sociedad Nacional de Crédito era para que se apegara a las estrategias del país, donde se redefine su naturaleza y objetivos, dado que anteriormente apoyaba principalmente al sector agrícola y manufacturero, ahora da prioridad al apoyo en empresas privadas, como las Pymes, para diversificar el mercado y dejar la dependencia en un solo sector, esto abre la brecha a que más cadenas productivas puedan ser apoyadas, puesto estas presentan un limitado acceso al crédito por ser proyectos de largo plazo y de mayor riesgo.

Otros de los motivos de la ley orgánica es la nueva estructura con una operación de sus funciones más eficiente y accesible a la institución, de tal modo que se eviten los obstáculos de las condiciones económicas del país y asimismo prevenir de la afectación social financiera del banco. (Revista de Comercio Exterior, 1986).

En tanto, el artículo 6 contenía una lista de objetivos y operaciones exhaustivas, que permitían al banco cumplir su vocación, en el cual comprendía (Revista de Comercio Exterior, 1987):

- La pre-exportación, exportación e importación,
- Sustitución de importaciones,
- Otorgar apoyos financieros,
- Garantías de crédito,
- Participar en el capital social de empresas de comercio exterior y consorcios de exportación,
- Apoyos financieros a los exportadores indirectos a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables;
- propiciar acciones conjuntas de financiamiento con otras instituciones de crédito;
- Ser agente financiero del Gobierno federal en la negociación y contratación de créditos del exterior;
- Proporcionar información y asistencia técnica a los productores, comerciantes y exportadores;
- Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior y participar en la promoción de la oferta exportable.

Objetivos en los artículos 2, 3 y 6 de la ley orgánica de dicha institución (Ley orgánica de Bancomext, 1986):

Artículo 2do.- La Sociedad, en su carácter de banca de desarrollo, prestará el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial de los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo y de Fomento Industrial y de Comercio Exterior, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en la presente Ley.

Artículo 3o.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

Artículo 6o.- Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios; en el ejercicio de su objeto estará facultado para:

- I. Otorgar apoyos financieros;
- II. Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior;
- III. Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional;
- IV. Cuando sea del interés de promover las exportaciones mexicanas, podrá participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y empresas que otorguen seguro de crédito al comercio exterior, en términos del artículo 31 de esta Ley. Asimismo, podrá participar en el capital social de sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas;
- V. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación;
- VI. Otorgar financiamiento a los exportadores indirectos y en general al aparato productivo exportador, a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables, así como coadyuvar en el fomento del comercio exterior del país y realizar todos los actos y gestiones que permitan atraer inversión extranjera al país;
- VII. Cuando sea de interés promover las exportaciones mexicanas, podrá otorgar apoyos financieros a las empresas comercializadoras de exportación, consorcios y entidades análogas de comercio exterior;
- VIII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado;
- VIII Bis. - Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia para las personas, empresas y organizaciones productivas y de comercialización, en pueblos y comunidades indígenas, en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado;
- IX. Podrá ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, ya sea que estos sean otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales;
- X. Participar en la negociación y, en su caso, en los convenios financieros de Intercambio Compensado o de créditos recíprocos, que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XI. Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento, y someterlos a la consideración de las autoridades competentes;

- XII. Fungir como órgano de consulta de las autoridades competentes, en materia de comercio exterior y su financiamiento;
- XIII. Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistemas de venta, apoyo a la comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores;
- XIV. Opinar, a solicitud que le formulen directamente las autoridades competentes, sobre tratados y convenios que el país proyecte celebrar con otras naciones, en materia de comercio exterior y su financiamiento;
- XV. Participar en la promoción de la oferta exportable;
- XVI. Cuando se lo solicite podrá actuar como conciliador y arbitro en las controversias en que intervienen importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana.

A partir de este mandato Bancomext intentó participar activamente en la captación de divisas extranjeras, de tal manera que se aseguraba más recursos para el financiamiento y estas fueran dirigidos para empresas exportadoras en manufacturas, en suma se elaboraron nuevos instrumentos para complementar el sistema financiero, como el Programa de Fomento Integral de Exportación (PROFIEEX), la carta de crédito doméstico, el Programa de Financiamiento de Inversiones Fijas (FIFE), con recursos del Banco Mundial y seguro de crédito (Suárez, 2017).

Sin embargo, se destaca que con el nuevo enfoque del mercado la participación de la banca de desarrollo en general dejó ser significativa en el financiamiento, del cual se deriva de la idea que no era necesaria la intervención estatal y menos por medio de los bancos de desarrollo, puesto que los nuevos bancos privados iban a canalizar mejor los créditos a tasas de mercado, esto da por hecho que se deja de lado el instrumento de la banca de desarrollo como un ente de planeación y programación de los créditos para proyectos productivos que generarían mayor inclusión en las áreas estratégicas de tal manera que Bancomext redujo su participación para fomentar la exportación.

2.1.5 Crecimiento insostenible (1991-1999) y Saneamiento (2000 –2019).

Las reformas de primera generación fueron gran parte del cambio de la banca de desarrollo, de los puntos destacados era una reducción del gasto público, lo que implica menores recursos presupuestales para financiar empresas estratégicas, una liberalización de tasas de interés que propiciaba flexibilidad de los activos y pasivos, y por último financiamiento vía inversión extranjera y privatización de los bancos comerciales (Concha, 2009).

Otro hecho que argumentaba una menor intervención estatal en la economía por medio de los bancos de desarrollo, como ya mencionamos anteriormente, era que se financiaban empresas paraestatales y a grandes empresas catalogadas como primordiales.

Se gestionaba de forma ineficiente debido a los intereses políticos, implicando mayores costos operativos y una baja recuperación de la cartera, esto causaba al sector público un aumento del déficit primario y financiero, por lo tanto, se justificaba que un mejor control presupuestario podría reducir los riesgos crediticios y así poder incrementar la eficiencia de los mismos (Werner, 1994).

De igual forma se tenía certeza que con la nueva reforma se lograría el impulso de las exportaciones, aprovechando el flujo de divisas extranjeras para la nuevas inversiones, sobre todo con la implementación de empresas trasnacionales, principalmente de Estados Unidos, de las cuales se les concedió ayudas fiscales y el aprovechamiento de mano de obra que fuera calificada pero a bajo costo, de este modo se veía como una oportunidad para garantizar una mejor integración económica y profundiza las reformas económicas implementadas a partir de la negociación de la deuda (Puchet, Moreno-Brid y Ruiz, 2011).

En vista de un mayor control por parte del mercado en la economía y con un grado de participación de bancos comerciales, se consolidó la autonomía a los

bancos para la determinación de tasas de interés y al mismo la intermediación financiera, dando nuevas formas de captación y otorgamiento de créditos, de tal forma que la banca de desarrollo transitó en una institución de segundo piso esta nueva modalidad permitía que los bancos comerciales intervinieran en la gestión de los créditos, evaluando conforme a los criterios del mercado, en que además se redujera los riesgos.

No obstante, Ibarra (2004) señala que era de esperarse un deterioro de la calidad de carteras de crédito, puesto que las fallas para gestionar el riesgo de crédito multiplicaron los casos de insolvencia, esto podría explicarse por las diferentes tasas interés que se generan en el mercado tanto interno como externo para facilitar el flujo de divisas, es decir, dado que para incrementar la entrada de capitales al país y tener mayores rendimientos.

De modo similar a mejorar la balanza de pagos a través de su cuenta financiera, la tasa del interés tiende a incrementar en el mercado dándose un efecto adverso en los créditos al incrementar su costo y por consiguiente la dificultad para impulsar sectores productivos a la exportación que pudieran dar los cambios necesarios hacia el crecimiento económico.

Levy (2013) menciona que el cambio estructural de 1994 dejó de lado la inversión productiva hacia el sector exportador para que mejorara el crecimiento, lo cual no se pudo mantener niveles de superávit en la cuenta corriente, a pesar de que se generaba mayores exportaciones en manufacturas se presentaba un déficit en tal sector.

Dentro del mismo contexto la participación de la formación bruta de capital fijo no lograba compensar el crecimiento de las exportaciones, esto en parte agravaba el valor agregado y la competitividad frente a manufacturas de alta tecnología, la dinámica que presentaban las exportaciones indicaban un panorama muy limitado para poder insertarse adecuadamente al mercado internacional,

Sin olvidar que las empresas pequeñas y medianas no pudieron mejorar las oportunidades para insertarse en áreas productivas y estratégicas, ya que no se tuvo la capacidad suficiente para responder en etapas de mayor crecimiento.

De acuerdo con De Rezende (2017) destaca que a pesar de que en el mercado crediticio privado se prefiere la estabilidad bancaria y otra rentabilidad en el corto plazo, esto limita que los créditos sean asignados en activos de capital de largo plazo y productivos, de tal manera que en el escenario actual de tipos de interés tan volátiles se limita la financiación de largo plazo, derivado de las fallas de mercado.

Como lo es la información asimétrica, problemas de planeación, de la cual no puede establecer una dinámica productiva, con problemas de incentivos, se es adverso a mayores riesgos macroeconómicos y la falta de un marco legal adecuado, debido a instituciones débiles que no terminan de cumplir sus principales funciones, causando la dependencia de financiamiento a corto plazo.

Por otro lado, De Rezende (2017) menciona que en los últimos años diferentes países desarrollados y en desarrollo han bajado sus niveles de inversión en infraestructura, lo cual genera que está sea insuficiente o inadecuada para que se pueda generar externalidades positivas en la economía.

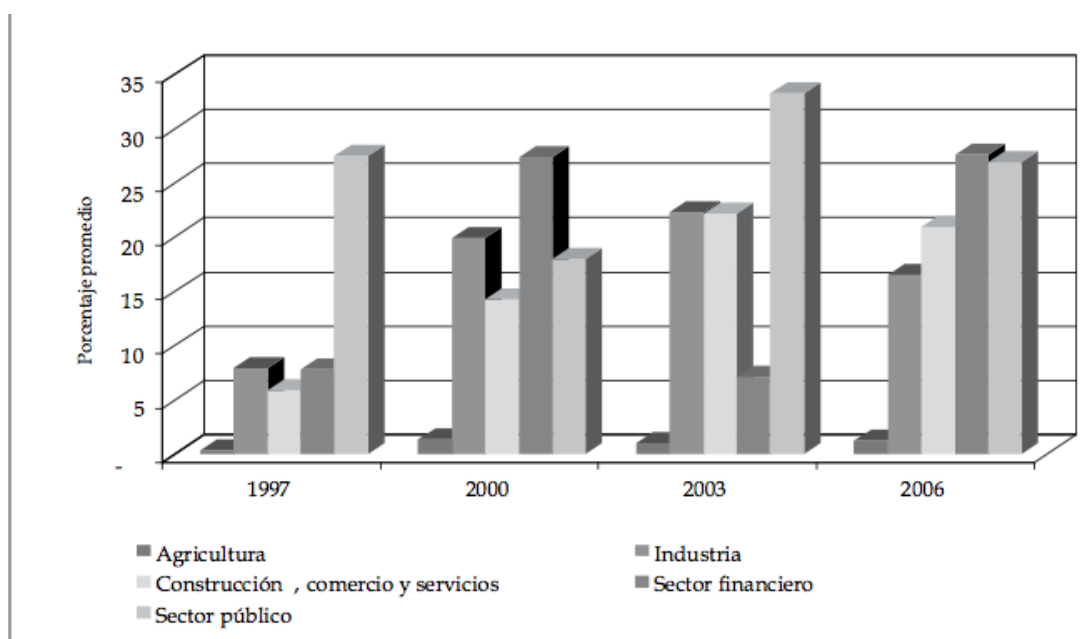
De tal manera que se llegan ampliar aún más las brechas de la formación bruta de capital y que algunas economías quedan rezagadas por el poco valor añadido que imprimen en las actividades productivas de diversos sectores, por consiguiente se pierde competitividad dentro y fuera de los mercados.

Es de esta forma que el esquema de segundo piso ha quedado inmersa a la política de liberación financiera, en conjunto de factores que dificultan la distribución de los créditos como lo son las altas tasas de interés y altos márgenes

de intermediación donde diversos sectores recurren a otra fuente de financiamiento, principalmente con proveedores.

Como observamos en la siguiente gráfica, Bancomext concentró su cartera de crédito en la industria manufacturera como papel, alimentos, bebidas, tabaco, textiles y productos metálicos, maquinaria y equipo que en promedio desde los años 1997-2006 se destinó 16.3%, otra gran parte de concentro en el sector financiero con 20% y en el sector público 26%, dando señales que no impulsaban el sector industrial.

Gráfica 21. Financiamiento de Bancomext a las actividades económicas y sector público, 1997-2006. (Porcentaje promedio)

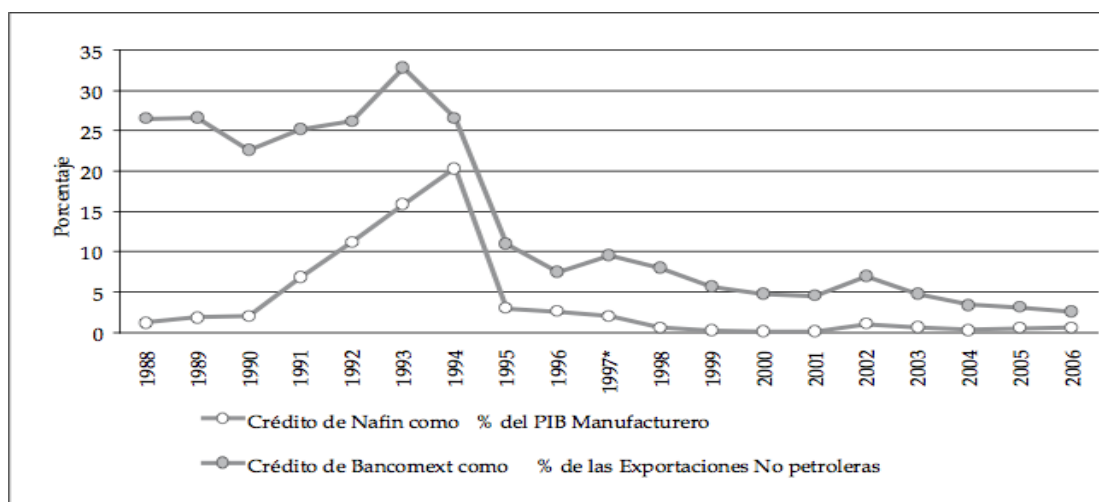


Fuente: Concha, Elizabeth, "Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext, Economía informa, Facultad de economía, UNAM, Núm. 356, enero-febrero, 2009, p. 70.

En la siguiente gráfica, constatamos que a partir de la implementación de segundo piso de la banca de desarrollo se fue disminuyendo el crédito otorgado al sector objetivo tanto de Nafin como de Bancomext, en el caso de la primera institución el coeficiente del crédito que otorgó al sector manufacturero fue de 20.5% en 1994, y de la segunda institución el coeficiente que otorgó a las

exportaciones fue de 33% en el mismo año, posteriormente se fue reduciendo drásticamente hasta llegar a 0.6% y 2.5% respectivamente en 2006.

Gráfica 22. Crédito otorgado por Nafin y Bancomext al sector objetivo, 1988-2006.

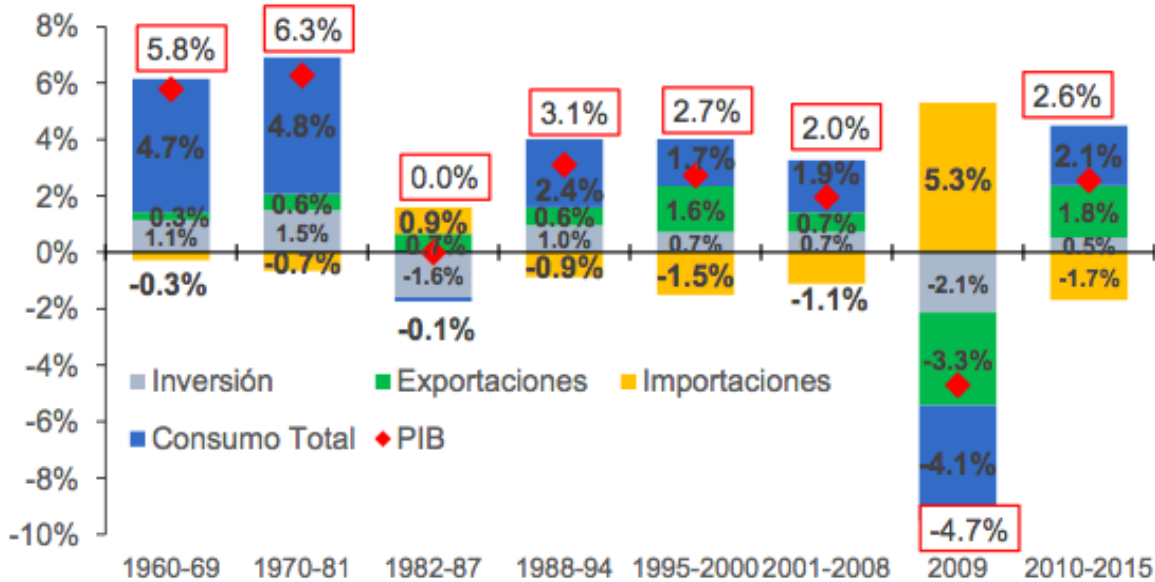


Fuente: Concha, Elizabeth, "Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext, Economía informa, Facultad de economía, UNAM, Núm. 356, enero-febrero, 2009, p. 71.

En el mismo sentido, Puchet, Moreno-Brid y Ruiz (2016) destacan que la inversión de los años 1988-1994 tuvo mayor aportación al PIB que las exportaciones, sin embargo, después de 1994 la inversión fue decayendo en su aportación al PIB, mientras que las exportaciones permitieron una contribución al crecimiento del 1.6%.

Por su parte las importaciones de bienes intermedios tuvieron un papel importante para que las exportaciones siguieran creciendo, esto nos indica que la falta de inversión incrementa la dependencia de bienes externos, recalcando nuevamente el bajo valor agregado de las exportaciones haciendo coincidir un aporte negativo al crecimiento del PIB en años posteriores.

Gráfica 23. Contribuciones al crecimiento del PIB real de componentes de la demanda y oferta, 1960-2015, sub-periodos seleccionados. (Porcentaje)



Fuente: “Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015”, Serie de Estudios y Perspectivas, CEPAL, México, Núm. 170, mayo, 2016, p.19.

Manrique (2009) menciona que las tasas de interés fijadas por el mercado dejaron en desventaja competitiva a Bancomext por el hecho de que otros bancos de dedicados a impulsar el comercio dan mejores mecanismos preferenciales de financiamiento y fondos por medio de mejores tasas de interés, entre los que destacan Eximbank, Export Guarantee Development Corporation, El Coface y otros esquemas análogos en Europa y Asia.

Durante la primera década de los 2000 se pensó en reducir más la participación de la banca de desarrollo puesto que no se tenía un claro objetivo de hacia dónde tendría que enfocarse, dado por el proceso de estabilización y modernización para poder apegarse a los lineamientos y normativas para homologándose a la banca comercial.

Con esta reducción se planteó en fusionar Bancomext y Nafin, como enfatiza Suárez (2017) que la fusión se intentó por la trastienda y la ilegalidad, este suceso solo dio camino a remover funciones en áreas jurídicas y de operación cubriéndola

en el programa Pro México, donde su función principal es promover la atracción de inversión extranjera directa y las exportaciones de productos y servicios, así como la internalización de empresas mexicanas para contribuir al desarrollo económico y social del país, y al fortalecimiento de la imagen de México como socio estratégico para hacer negocios.

A los efectos de este se debilita Bancomext donde se desvincula uno de los pilares en el fomento e internalización de empresas exportadoras potenciales para poder exportar e importar.

Actualmente la misión de Bancomext es:

“Fomentar el financiamiento al comercio exterior y la generación de divisas en el país, la ampliación de capacidad productiva de las empresas exportadoras y en su caso la internacionalización de las mismas, mediante la atención de calidad a los clientes con programas de financiamiento, garantías y otros servicios financieros especializados” (Bancomext, 2017).

De igual forma se han establecido 5 objetivos (Bancomext, 2017):

1. Aumentar las exportaciones y generar divisas.
2. Incrementar la productividad y modernización de las empresas.
3. Promover a las empresas en su inclusión al financiamiento internacional.
4. Aumentar la proporción de valor agregado nacional mediante la incorporación de Pymes al financiamiento.
5. Complementar el financiamiento a través de la inversión extranjera.

Gurría (2017) propone que Bancomext se involucre cada vez más en los procesos de formación de empresas para exportación, donde se desarrolle el encadenamiento e integración a nuevas cadenas globales de valor, dado que los cambios de las escalas productivas son cada vez más aceleradas y que se tiende a fragmentar en nichos más especializados donde se enfocan a mejorar las capacidades de distribución, producción, investigación y desarrollo, además

recalca que el avance de estos elementos ha permitido un mayor flujo comercial de bienes intermedios.

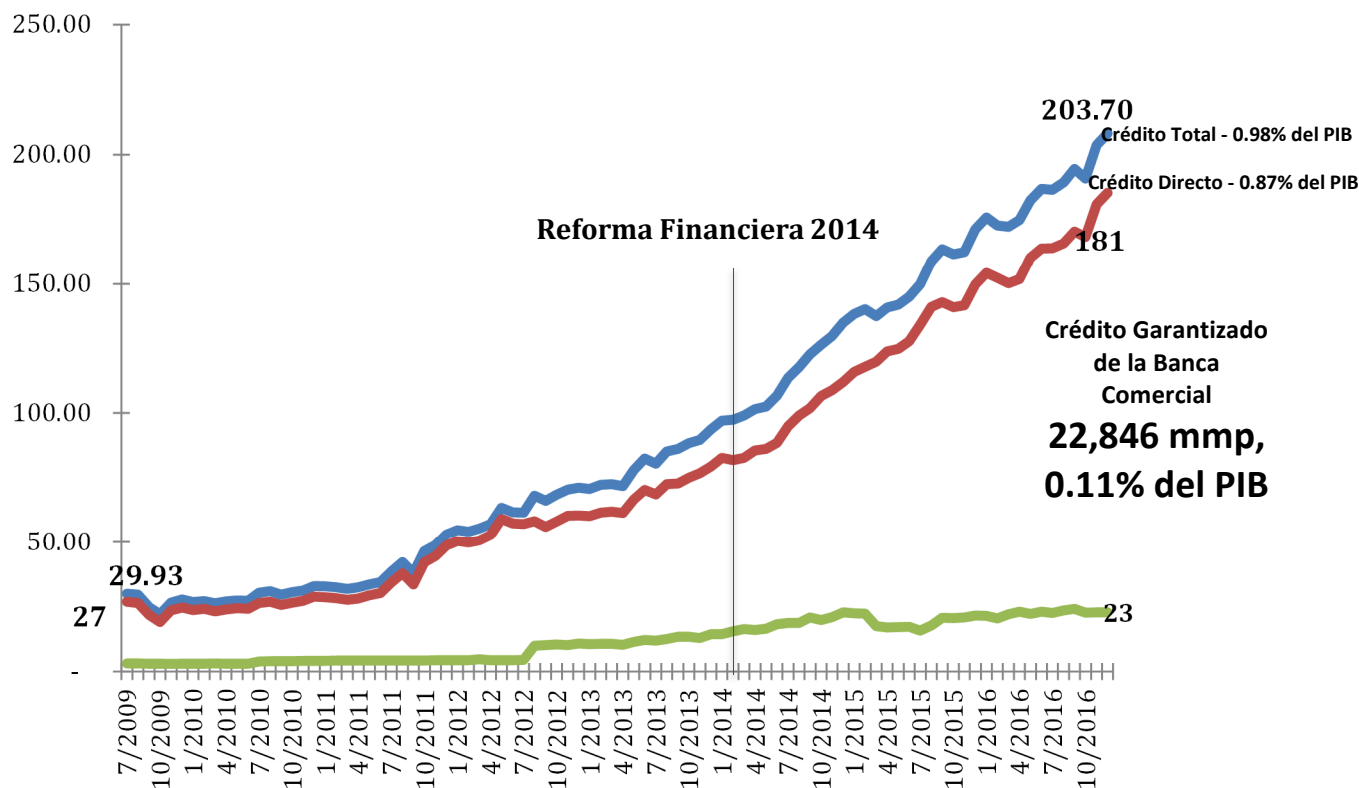
Otro punto a desarrollar por parte de Bancomext es instrumentar la era digital como parte de sus políticas ya que permite un insertar un gran valor a la dinámica exportadora, donde es evidente que el intercambio de información a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones nos ayudan a conocer y analizar nuevas oportunidades para comerciar, promover, exportar e importar.

En realidad se ha visto que las empresas pequeñas y medianas siguen presentando dificultades para insertarse eficazmente a nuevas cadenas globales de valor por la falta de mejores mecanismos de financiamiento, ya que al no tener una situación patrimonial estable que garantice el pago de crédito, se asume un mayor riesgo, estas se encuentran en gran desventaja con respecto a las grandes empresas, puesto que se le impone mayores condiciones con tasas y plazos que no favorecen la obtención de algún crédito, lo cual puede propiciar el estancamiento de diferentes fases del proceso productivo y al mismo tiempo reducir su capacidad para exportar (Pérez-Caldentey, Vera, Díaz y Verá, 2014).

De manera particular, Bancomext siendo una de las principales instituciones que apoya al comercio ha tenido limitaciones para diversificar su cartera de productos, dado que el sistema financiero mexicano adolece de no contar con más intermediarios financieros que apoyen el comercio, lo cual se recurre a la banca de primer piso, siendo el componente pilar de la institución.

El papel que ha destacado en el crédito directo en los últimos años ha permitido canalizarlo hacia actividades empresariales, además se ha reflejado cada vez la utilización de garantías de crédito, la cual a representado el 0.11% del PIB.

Gráfica 24. Crédito Directo e Impulsado* por Bancomext para el Sector Privado No Financiero, 2009-2016.
(miles de millones de pesos)

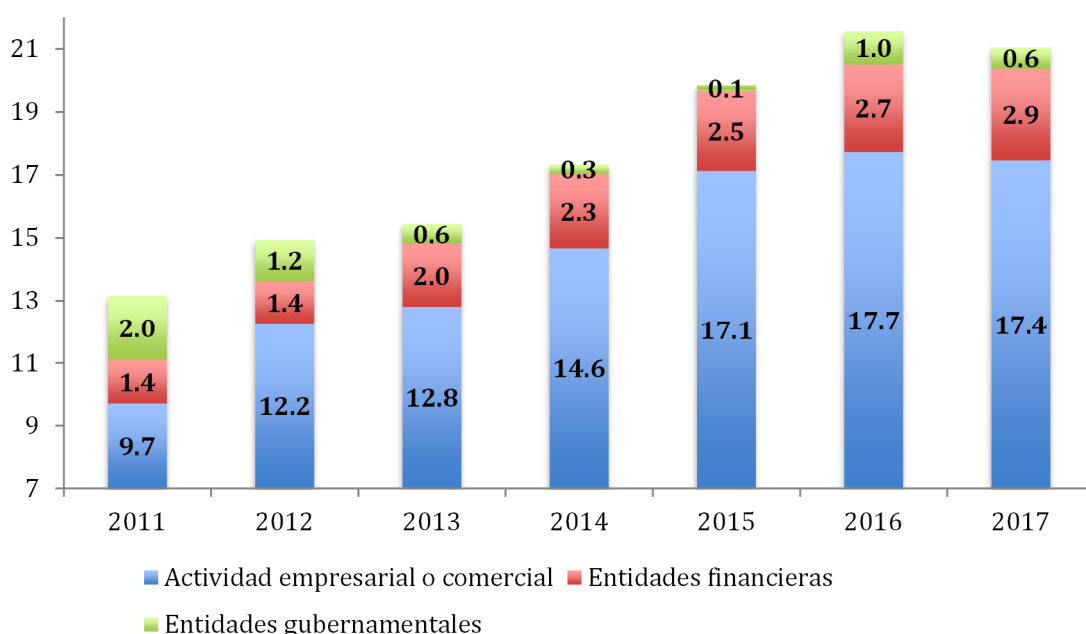


* El Crédito Impulsado es el que otorga la banca comercial al sector privado debido a la presencia de garantías de la banca de desarrollo.
Crédito Directo = Banca de Primer Piso + Banca de Segundo Piso
Crédito Total = Crédito Directo + Crédito Impulsado
Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV e INEGI.

También continuando el apoyo a las Pymes, tratando que se incorporen a las cadenas globales de valor, y proyectos de energía renovable. El director de empresas estatales de la secretaría de energía, Víctor Luque, constató que el sector energético se establece como uno de los principales objetivos de financiamiento de la banca de desarrollo, debido al financiamiento por parte de los 3 bancos más importantes del país Nafin, Bancomext y Banobras (El Economista, 23 de febrero, 2017).

En los últimos años Bancomext se ha caracterizado por ser un banco activo en actividades empresariales o comerciales, aunado a una disminución del crédito otorgado a entidades gubernamentales cual indica que su postura ha sido en financiar sectores que pueden atraer inversiones del exterior, en efecto su representación como % del crédito total que otorga la banca de desarrollo esta en 14.9% promedio, lo cual destaca su participación en proyectos para la exportación y empresas que necesitan productos de importación.

Gráfica 25. Financiamiento de Bancomext como % del crédito total de la BD, 2011-2017.

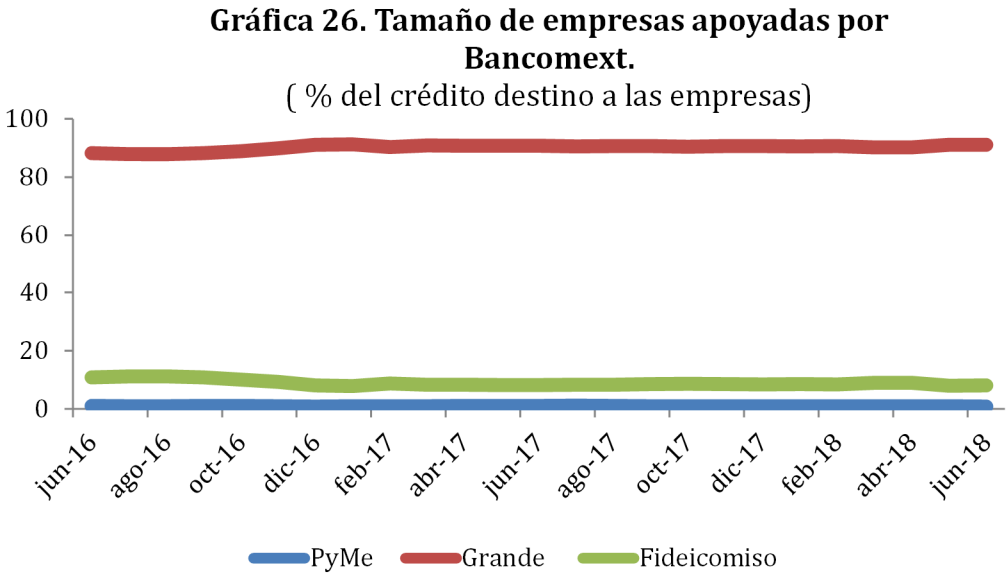


Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

Pero si lo comparamos por tamaño de empresas que apoya el banco, la mayoría del valor de los créditos se destinan a empresas grandes y la participación del crédito en Pymes es insignificante, este hecho podría atribuirse en parte por las grandes cantidades de financiamiento que necesita las empresas de gran tamaño, pero que en la mayoría de los casos el costo relativo de los créditos es menor en empresas más grandes, en cambio para empresas de menor tamaño suben el costo por el riesgo implicado en el comercio exterior en moneda

extranjera, y por otra se deba a que las empresas de menor tamaño recurren en mayor medida a financiamiento de sus proveedores.

Esto podría indicarnos que el banco no se enfoca en Pymes, para evitar riesgos, dado que su comportamiento prudencial es similar a la de los bancos comerciales.



Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

La forma en que las empresas se desenvuelven en el comercio exterior implica costos fijos y variables específicos, lo cual en la mayoría de los casos es necesaria la asistencia técnica de instituciones especializadas para fomentar el comercio exterior, ya que una vez incorporados al desarrollo de canales de comercialización, la adaptación de los productos y envases a los gustos externos y la necesidad de familiarizarse con trámites burocráticos nuevos.

Por su parte, se debe considerarse que esta función se deba recuperarse para impulsar nuevas cadenas que arrastren hacia atrás y delante de la cadena productiva.

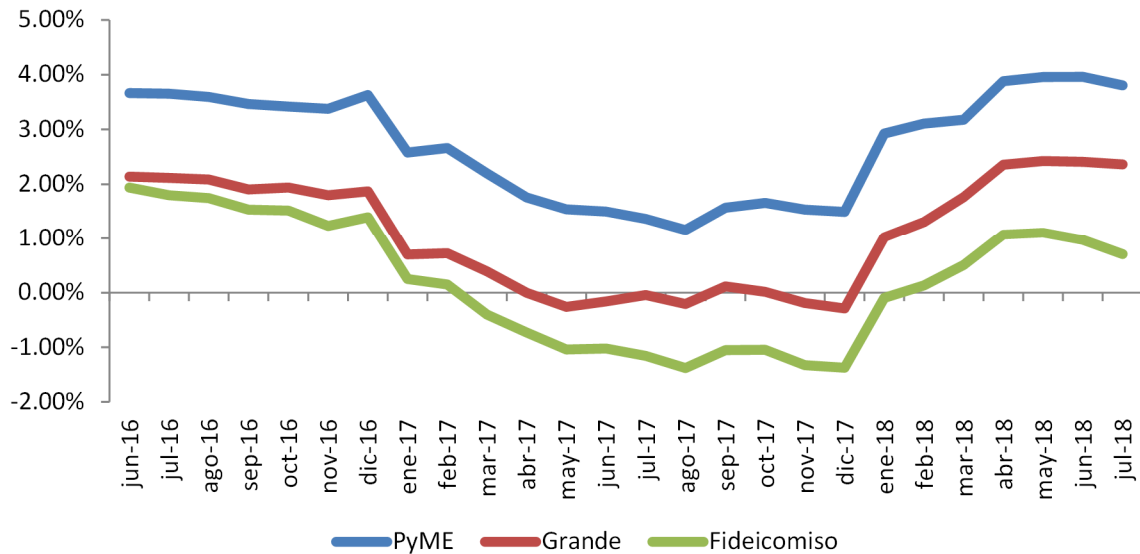
En la actualidad, las Pymes dependen más del crédito comercial y de las fuentes informales y menos del capital accionario y del endeudamiento formal que las empresas grandes. Lo cual implica que el otorgamiento de crédito de manera prudencial puede incentivar a las empresas a buscar otras fuentes o sistemas informales que aceleran el estancamiento en industrias potenciales.

La disponibilidad de financiación externa está relacionada positivamente con el número de empresas incipientes (indicador importante del grado de iniciativa empresarial), el dinamismo y la innovación, y permite a las empresas explotar las oportunidades de crecimiento e inversión y lograr un mayor tamaño en situación de equilibrio.

De otra manera, la disponibilidad de financiamiento esta relacionada con las tasas de interés que ofrecen los bancos, lo cual de ahí dependería la decisión de las empresas en aumentar su inversión.

En el caso de Bancomext se observa que sus tasas de interés en términos reales para las Pymes son más altas en comparación con empresas grandes y fidecomisos (véase gráfica 27), de forma que el objetivo de poder ofrecer crédito barato a este tipo de empresas es muy difícil, ya que dentro de las tasas se incluyen los riesgos y costos relacionados, de tal forma que no logra subsanar la falta de financiamiento.

Gráfica 27. Tasa de interés Real (%) de Bancomext por Tamaño de Empresas



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México y CNBV.

Aunque todos los bancos como comerciales y desarrollo se apegan al marco regulatorio de Basilea III para mejorar la calidad de capital y reducir los riesgos con tal de evitar problemas financieros en el futuro con crisis bancaria, no garantiza que se incremente el financiamiento a largo plazo y mucho menos a proyectos que involucren un riesgo, esto condiciona que la oferta crediticia de los bancos de desarrollo sea insuficiente para apoyar a sectores objetivo.

Sobreira (2015) indica que sería un juego en contra de los nuevos instrumentos en riesgo, porque aumentaría el requerimiento de capital al ser de largo plazo, los bancos de desarrollo estarán limitados a dar financiamiento a nuevos mercados que invierten en innovación y desarrollo, principalmente pequeña y mediana empresa, y a las nuevas propuestas de una nueva agenda.

Para Levy (2013):

“Las políticas crediticias son insuficientes para detonar el crecimiento económico y el gobierno debe encabezar el gasto en sectores clave de la economía que, por un lado, demandan fuerza de trabajo y, por otro,

reduzcan las importaciones. De esta manera se amplía el mercado interno, en un contexto de mayor oferta, sin generar presiones sobre el tipo de cambio ni sobre los precios, generando un círculo virtuoso que activaría la producción del sector privado” (p.15).

La cartera crediticia de Bancomext ha crecido de forma importante en los últimos años la cual se ha compuesto para el apoyo de cerca de 5 mil empresas, principalmente Pymes, en que además el banco presenta una cartera sana acompañada de índices bajos de morosidad,(véase en el cuadro comparativo 5), y de menor riesgo, ocupando un rol importante en el financiamiento de mediano y largo plazo del sector turismo, automotriz y equipamiento de naves industriales.

Cuadro 5. Indicadores Financieros de Bancomext
Comparativo de Indicadores Financieros 2010-2016

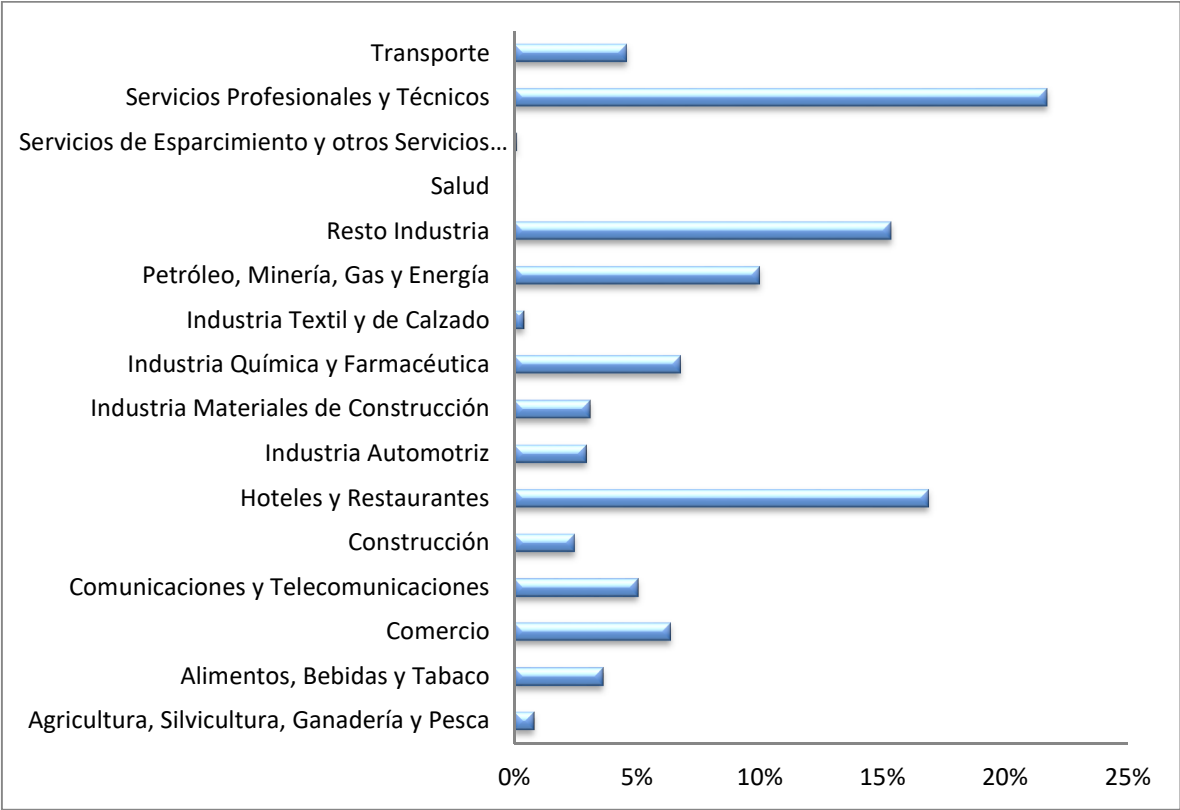
INDICADORES		BANCOMEXT	
		PROMEDIO 2010-2015	Diciembre 2016
1	Índice de Capitalización (ICAP)	13.6%	19.2%
2	Crecimiento de la Cartera Empresarial	34.1%	19.0%
3	Índice de Morosidad <i>(Cartera Vencida Empresarial/Cartera Empresarial)</i>	1.4%	1.3%
4	Índice de Cobertura <i>(Reservas/Cartera Vencida Empresarial)</i>	282.1%	187.0%
5	Concentración de la Cartera <i>(Índice de GINI)</i>	67.0%	65.0%
6	Rentabilidad de Capital (ROE)	6.8%	3.1%
7	Margen de Utilidad Neta <i>(Utilidad Neta/Ingresos Totales)</i>	10.0%	6.2%
8	Crecimiento del Margen Financiero	9.0%	22.1%
9	Margen Financiero/Cartera Total	3.0%	2.5%
10	Índice de Eficiencia <i>(Gasto Operativo/Ingresos Totales)</i>	17.1%	11.0%

Fuente: Informe anual 2016, Bancomext, p. 30, 2016.

Por otro lado, González (2017) indica que Bancomext está en condiciones aptas para operar y encaminada a cumplir los retos de su mandato, dado que su adaptación al cambio comercial se hace de forma vigente a las condiciones de la economía del país, es por ello que actualmente es indispensable proporcionar financiamiento en actividades estratégicas que generen divisas como es el caso del turismo, industria maquiladora, industria automotriz, transporte y logística y el sector en telecomunicaciones.

En los últimos años se observado que Bancomext se a enfocado al sector de servicios profesionales y técnicos, derivado de un impulso de los servicios especializados de diversas empresas, y que indica la importancia de apoyar su competitividad e innovación, lo cual podría ser un sector importante en el comercio exterior.

Gráfica 28. Participación Promedio de Bancomext por Sector Económico, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de CNBV.

En el Cuadro 6 observamos que el financiamiento de Bancomext a sectores estratégicos por medio de la cartera de primer piso se comporta de forma ascendente en todos los sectores que de tal manera son importantes eslabones para incrementar la productividad, dado que estos sectores representan un alto grado de creación de empleos pero que presentan problemas por ser ineficientes, de esta manera Bancomext prevé refuerzos para promover una mayor

formalización, incremento de tecnología y mejores capacidades de gestión (Bancomext, 2017).

Cuadro 6. Financiamiento de Bancomext a sectores estratégicos al Saldo de Cartera primer piso del Sector privado y porcentaje con respecto al total, 2010- 2016, en millones de pesos.

Financiamiento a sectores estratégicos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Turismo	6,100	10,042	10,589	12,213	17,660	26,068	33,442
Desarrollo de infraestructura industrial	1,669	6,419	7,765	12,483	18,064	22,696	25,335
Industria automotriz	12,044	15,226	10,327	9,574	12,508	8,614	9,382
Energía y Energía renovable	*	575	2,090	3,332	9,992.60	18,817	26,047
Transporte, logística y aeroespacial	1,503	1,992	2,841	*	5,166.60	8,492	9,728
Telecomunicaciones	*	*	*	*	*	5,742	6,610
Otros sectores y servicios	*	*	*	*	37,387.40	36,406	51,320
Cartas de crédito a empresas	*	*	*	*	7,589	8,006	5,713
TOTAL	39,686	53,929	60,742	79,107	108,367.6	134,841	167,577
Porcentaje con respecto al total							
Turismo	15%	19%	17%	15%	16%	19%	20%
Desarrollo de infraestructura industrial	4%	12%	13%	16%	17%	17%	15%
Industria automotriz	30%	28%	17%	12%	12%	6%	6%
Energía y Energía renovable	*	1%	3%	4%	9%	14%	16%
Transporte, logística y aeroespacial	4%	4%	5%	*	5%	6%	6%
Telecomunicaciones	*	*	*	*	*	4%	4%
Otros sectores y servicios	*	*	*	*	35%	27%	31%
Cartas de crédito a empresas	*	*	*	*	7%	6%	3%

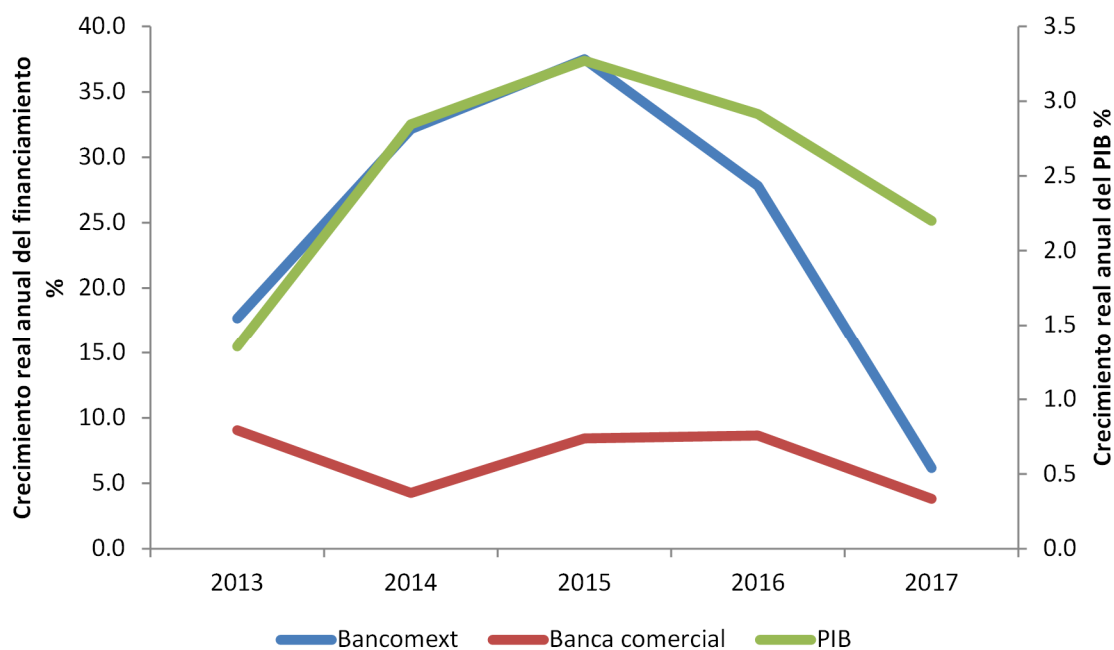
Nota: *Algunos sectores se dejaron de apoyar para dar prioridad a otros y considerados como estratégicos.

Fuente: Elaboración propia con base a los informes anuales de Bancomext 2010-2016.

Se caracterizan de algunos altibajos, en primera la industria automotriz se observa que en el 2010 representó un 30% de la cartera de primer piso que posteriormente fue disminuyendo hasta llegar a representar un 6%, en contraste el sector energético ha presentado una mayor proporción pasando de 1% al 16%. También podemos destacar que la aportación de financiamiento al turismo y al desarrollo de infraestructura industrial van en aumento.

Se ha observado que en los últimos años el crédito en términos nominales ha ido creciendo, por el contrario, vemos en parte que su comportamiento en términos de crecimiento real anual ha ido disminuyendo en los últimos años, como se muestra en la siguiente gráfica, si bien cabe destacar que presenta mejores niveles que la banca comercial, el papel contra-cíclico del Bancomext se ha ido rezagando, lo cual resalta un comportamiento pro-cíclico conforme al PIB.

Gráfica 29. Crecimientos Reales Anuales del Financiamiento de Bancomext, la Banca Comercial y del PIB en México (porcentaje). 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV, INEGI y Banco de México, 2018.

En este sentido vemos que a pesar de la puesta en marcha de la Reforma Financiera en 2014, los niveles de financiamiento de Bancomext no han sido suficientes, dado que en la actualidad la capacidad industrial del comercio se ha encontrado estancada por ciertas limitaciones de financiamiento, tales como la concentración de crédito en un solo sector o el comportamiento similar a los bancos comerciales, no ha dado la oportunidad a la entrada de nuevos mercados en innovación y desarrollo, causando la pérdida de competitividad y diversificación del mercado.

El acceso a la financiación del comercio tiende a ser más complicado en los países en desarrollo, en donde parte del problema se explica por el hecho de que los bancos locales carecen de la capacidad, los conocimientos especializados, el entorno reglamentario, las redes internacionales y las divisas necesarios para financiar las actividades de importación y exportación.

Asimismo, es posible que los comerciantes no conozcan los productos que se les ofrecen, o no sepan cómo utilizarlos eficientemente. Debido a su menor base de capital y su menor capacidad para gestionar el riesgo crediticio asociado al comercio internacional, los bancos de algunos países en desarrollo pueden mostrar una mayor aversión al riesgo. (Informe sobre el comercio mundial, OMC, igualdad de condiciones para el comercio de las Pymes, 2016).

Conclusión

Desde sus inicios Bancomext (1937) se ha caracterizado por ser una institución que apoya y promueve la exportación a través de canalizar créditos a empresas, ya que al tener como mandato incrementar el desarrollo industrial y la capacidad exportadora a tratado de mejorar los instrumentos financieros y programas.

No obstante, las fallas dentro la institución se hicieron evidentes por la falta de claridad de los recursos, preferencia política y la concentración del crédito en

empresas paraestatales dejando de lado las empresas que necesitaban recursos para poder diversificarse y pudieran adaptarse al comercio internacional, olvidando su papel principal para apoyar el desarrollo, lo cual termina de incrementar los costos de operación por encima de los beneficios.

El hecho de no tener un plan de desarrollo a largo plazo ha condicionado a que la gran parte de los sectores estratégicos no se puedan adaptar a las cadenas productivas quedando rezagadas, de ahí que no puedan ser capaces de responder a los nuevos cambios dejando un lento crecimiento en la economía mexicana, los cuales son vulnerables a la volatilidad aguda de la acumulación de capital fijo y de la inversión que condiciona a un estancamiento de las exportaciones, asimismo propiciando la dependencia de insumos importados.

Podemos decir que el comercio exterior representa la interacción de bienes y servicios necesarios para que todas las economías puedan generar ingresos y ampliar las capacidades en nuevas áreas que pudieran ser estratégicas, de tal manera que contribuyan a un mejor y mayor dinamismo de la economía, impulsando la productividad y competitividad de empresas potenciales a exportar, incrementando su valor agregado y los términos de intercambio con los demás países, dado que son condiciones previas para el crecimiento y el desarrollo económico.

Sin embargo, se ha observado que el sector financiero en México presenta diversas fallas del mercado de crédito, como lo es la selección adversa, riesgo moral, información asimétrica y concentración de crédito en grandes empresas que no ayudan a canalizar el crédito eficazmente.

La banca de desarrollo juega un papel importante para apoyar aquellas industrias o mercados potenciales donde les es difícil adquirir un crédito o que simplemente la banca privada no ve rentable para el corto plazo, esta necesidad de financiamiento se va incrementado cuando las industrias se determinan como

gran complemento en el mercado interno y que busca nuevos horizontes para expandirse hacia el exterior.

Por lo tanto, para disminuir las desigualdades en industrias y sectores es primordial que el Estado sea un participante activo para emprender estos nuevos proyectos, de tal manera que se potencialice el crecimiento y desarrollo de las regiones, dado que el Estado puede actuar a través del instrumento de política económica, que en su caso es en la banca de desarrollo.

Los cambios al modelo neoliberal de los años ochenta cambiaron el panorama y orientación de Bancomext ya que al privatizar las empresas paraestatales se empezó a dar preferencia a las Pymes, sin embargo, en la transición se dio un deterioro de su cartera crediticia, debido a que al mal manejo de las finanzas públicas implicaba un déficit primario y financiero se argumentaba un mayor control presupuestal para reducir los riesgos e incrementar la estabilidad, dado que ahora el mercado es un ente eficaz para gestionar los recursos.

El surgimiento de la banca de segundo piso dio un freno considerable a la banca de desarrollo, se limitó que las tasas de interés fueran subsidiadas y que sólo los intermediarios financieros tendrían una mayor capacidad para determinar las tasas de interés para que los proyectos fueran más rentables a corto plazo.

Por lo tanto, se limitó el financiamiento y la inversión a largo plazo llegando a ampliar aún más las brechas de la formación bruta de capital quedando rezagados varios sectores de la economía por el poco valor añadido que imprimen en comparación de los insumos importados.

De esta manera la falta de claridad y objetivos definidos de Bancomext se acotan a diversos planes de gestión de cada sexenio a pesar de que se ha ido incrementando la cartera crediticia con menores riesgos, sin que ello garantice un

plan de largo plazo a sectores estratégicos, lo cual da por hecho la urgencia de establecer una mejor política comercial, industrial y financiera.

Se propone que el financiamiento a largo plazo de Bancomext cambie de estrategia por medio de una mayor participación y gestión de la cartera de primer piso y que se auxilie a través de los intermediarios financieros, apostando a proyectos de mayor riesgo, y que tienen dificultad de introducirse al sector exportador.

Constatamos que el financiamiento por parte de la banca de desarrollo es un buen instrumento de política económica que alivie las carencias de recursos crediticios y mejore los incentivos de las empresas, principalmente Pymes, que sin duda generarían externalidades positivas, en igualdad de oportunidades, empleo, educación y salud, si se invierte en una mejor infraestructura que vaya acorde con los nuevos requerimientos de desarrollo.

ALIDE (2017) indica que en una era de cambios tecnológicos es primordial que los bancos de desarrollo y los gobiernos se enfoquen en proyectos de largo plazo como: inclusión financiera y banca digital, infraestructura económica y social, innovación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y cambio climático.

2.2 El Rol de la Banca de Desarrollo en el Sector Empresarial: NAFIN.

Con el inicio de restaurar la economía, debido a la gran depresión en los treinta, se definieron múltiples acciones de política económica para impulsar el crecimiento del país. Las consecuencias de la crisis influyeron a que el Estado fuese el interventor para manejar la economía, se apostó por la industrialización del país a través de políticas contra-cíclicas, con programas de inversión, creación de instituciones estatales que vieran por la generación de nuevas industrias. Ante ello fue de suma importancia el desarrollo de instrumentos financieros, por medio

de nuevas instituciones de crédito, para impulsar mercados internos y ordenar el sistema financiero.

2.2.1 El surgimiento de Nacional Financiera posterior a la Gran Depresión y durante el Cardenismo (1929- 1939).

La creación de Nacional Financiera, como banca de desarrollo, en 1934 fue un instrumento de política económica indispensable para el impulso de la economía mexicana. Ya que por esos años se necesitaban llevar adelante diversos proyectos de inversión para el proceso de industrialización, impulsado por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940).

El establecimiento de Nacional Financiera dio paso a organizar y planear los fondos a empresas o actividades con limitado acceso al crédito privado, que en ese entonces era escaso, y financiar la inversión pública. En conjunto con el Banco de México se apoyó el desarrollo de un mejor sistema financiero y canalizar adecuadamente el crédito, de manera especial se dio apoyo a proyectos del campo e infraestructura urbana (Cárdenas, 2015).

En el mandato de Nacional financiera (Nafin) se dotó para poder dar liquidez por medio de diferentes mecanismos, naturalmente los bancos de desarrollo gestionaban el ahorro hacia actividades prioritarias y estratégicas para generar desarrollo económico, al mismo tiempo que aumentarán y diversificarán la oferta crediticia a largo plazo (Huidobro, 2013). Dentro de los objetivos también estaba la necesidad de administrar bonos públicos y promover el mercado accionario, de los cuales las funciones eran amplias sin que estas tuvieran un plan establecido (López, 2011).

En lo que se refiere a su administración de Nafin, para dar consenso a una nuevas formas de apoyar a las empresas se consolidó una sociedad de capital mixto, con el cual se pudiera establecer lazos fuertes entre la institución pública y

el sector privado, haciendo que se diera una mayor comunicación y dar prioridad a proyectos de interés nacional, y sobre ello un ambiente de confianza con diversos empresarios aminorando la resistencia a las intervenciones del banco en diferentes sectores económicos.

Sin embargo, el banco adoptaría una administración con las disposiciones jurídicas aplicadas como una institución de crédito privado, dado por diversos intereses de la elección de inversiones y objetivos de rentabilidad, tal como se hizo después con la creación de Bancomext. Para ello, en la ley constitutiva de 1934 se estableció que su capital inicial deberá ser en partes iguales por el gobierno federal y el sector privado, dicha ley dictó que el banco tuviera a su mando consejeros nombrados por el gobierno y otros por inversionistas privados (Huidobro, 2013).

Fue de suma importancia para Nafin la coordinación del sector privado y sector público, con una economía mixta, el cual fue logrando lazos para reunir capacidades de ambos sectores con tal de impulsar la industrialización, en el que además de promover una mejor cadena productiva, se dio también la tarea de impulsar el mercado de capitales.

Dada las necesidades de mejorar el sistema financiero ante un panorama de una saliente crisis y la segunda guerra mundial, la alternativa que más se adaptaba fue el aporte de la banca de fomento con fin de poder dar liquidez a las empresas que recién comenzaban y canalizar las nuevas inversiones.

Como indica López (2011) que en los países de menor desarrollo relativo y sin acumulación previa de capital por parte de los empresarios ligados a la industria, donde los mercados accionarios no estaban plenamente desarrollados y que bancos privados en condiciones de ofrecer créditos a largo plazo, el financiamiento industrial intentó resolverse a partir de mercados de créditos con alta participación estatal.

Durante sus primeros años a Nafin se le otorgaron varias funciones en el cual podría verse limitada por la poca precisión del mandato y poca organización del mercado, que, si bien pudo abarcar varios sectores ante la falta de financiamiento y la falta de inversión para convertirse en una fuente de crédito, sin embargo, la información era muy limitada para saber a que tipo de empresas eran prioritarias o sectores.

Ante las modificaciones de su ley orgánica Nafin pudo establecer sus funciones en apoyo a las pymes en ciertas zonas geográficas, sectores y ramas productivas con tal de procurar el desarrollo industrial en México. Entre los instrumentos más utilizados fueron los fondos de garantía y fomento para las micro, pequeñas y medianas empresas, con la iniciativa de empoderar al sector empresarial, pudiese invertir en la ampliación de las cadenas de producción, en conjunto de herramientas de capacitación y asistencia técnica.

Dentro las modificaciones también se incluyeron la ampliación del mercado de valores para poder captar recursos e inversiones del exterior y con ese mecanismo garantizar el flujo de inversiones a empresas o proyectos de largo plazo (Nafin, 1995).

2.2.2 Apoyo de NAFIN durante el proceso de industrialización y desarrollo estabilizador (1940 – 1970).

Dadas las condiciones para que Nafin pudiera llevar a cabo su mandato y poner en marcha la industrialización del país, la nueva ley orgánica terminó de establecer los puntos donde se le atribuía la regulación y supervisión de la créditos a largo plazo en el mercado de valores, promover e impulsar inversiones de capital para la organización de la cadena productiva, operando mediante créditos directos, proveer garantías, operar como agente de entidades gubernamentales y canalizar el ahorro para la inversión (Moreno-Brid, Pérez-Caldentey y Valdez, 2017).

Durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952) se observó una mayor orientación de los créditos a la rama industrial, con la intención de ampliar y modernizar sectores que se vincularán.

Por otra parte, el panorama internacional se tornaba con dificultad ante las tensiones geopolíticas y ante un desarrollo industrial aun con dificultades para crecer, por cual la participación estatal en proyectos de infraestructura, mediante el crédito directo, fondos para la industria y participación accionaria, fue clave para que las empresas pudieran fortalecer sus capacidades productivas.

Para Ortiz Mena (2000), los beneficios económicos directos que provocó la Segunda Guerra Mundial permitieron que México iniciara una nueva etapa en su desarrollo, caracterizado por la participación estatal en la industria, principalmente en sectores de hierro y acero, electricidad, azúcar, celulosa y papel, fertilizantes, textiles, cobre, cemento, ferrocarriles y carreteras.

Mientras que, en el área de infraestructuras llevadas a cabo, a partir de 1940, obras importantes para la irrigación, el desarrollo de caminos y puentes, de las cuales eran esenciales para que pudiera llegar inversión donde existían grandes huecos profundos, que requirieron muchos recursos de largo plazo.

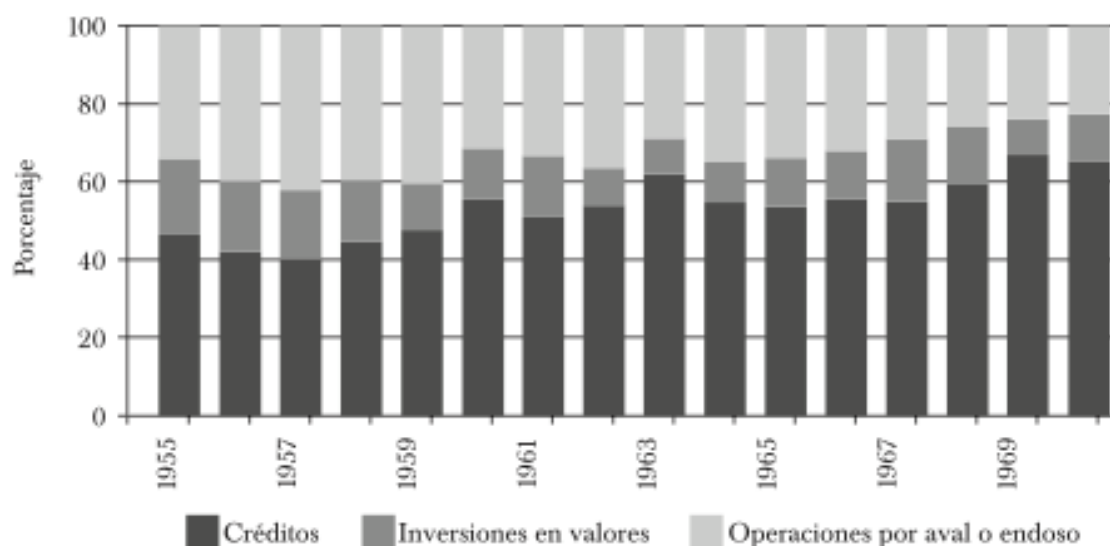
Otros de los canales que trajo financiamiento al país para los próximos proyectos fue mediante el sector externo, que a través de coordinación con el Exibank y el Banco Mundial, que de acuerdo con Huidobro (2013), fue un flujo importante de inversión pública, caracterizando al Estado como promotor del desarrollo económico, asimilando mayores riesgos, dado que sin ninguna intervención del gobierno la asignación de créditos no se hubieran rentabilizado, y que en parte pudo atraer inversión privada con diversos estímulos fiscales, quedando sustentando en la política financiera y económica hasta 1960.

También el impulso de Nafin para desarrollar el mercado de valores y tener un sistema financiero consolidado se introdujo con diversos instrumentos de captación y creación del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores y del Fondo México, como primer esfuerzo para atraer capitales de riesgo en el extranjero.

Esto ayudo diversificar las fuentes de recursos para diversos proyectos, el papel de agente financiero del gobierno pudo dar respaldo a la creación de nuevas líneas de crédito dentro del mercado internacional (Nafin, 2018).

Los programas de financiamiento de Nafin se canalizaron en mayor proporción con créditos directos e inversiones en valores, tal como constatamos en el gráfico 30, donde su labor se inclinaba hacia el sector industrial que progresivamente iba en forma ascendente.

Gráfica 30. Estructura del financiamiento concedido por NAFIN en %.



Fuente: López Pablo J., “Nacional financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones en México”, pág. 135, 2012.

Con la gran participación de Nafin en el desarrollo industrial y sistema financiero, dio paso a su actuación política dentro de la institución, ya que la

formación de grupos empresariales influía poco a poco en la canalización de los créditos. Tal influencia política en los programas mermo el papel de fomento en proyectos que apenas iniciaban sin algún plan de financiamiento, a lo que fue duramente criticado por la actuación en condiciones preferenciales (Huidobro, 2013).

A partir de allí la protección a la industria que ya contaba con la garantía de Nafin, no obstante, implicó años más tarde a que la industria solo usará el crédito para la importación de bienes de capital y no para invertir en innovación tecnológica, dejándolas en dificultades para competir contra la industria extranjera.

La intervención de Nafin también evitó el cierre de algunas empresas que presentaban algunas dificultades financieras, aunado a que eran consideradas como fuente de empleo y otra parte importante que aportaba al crecimiento del país.

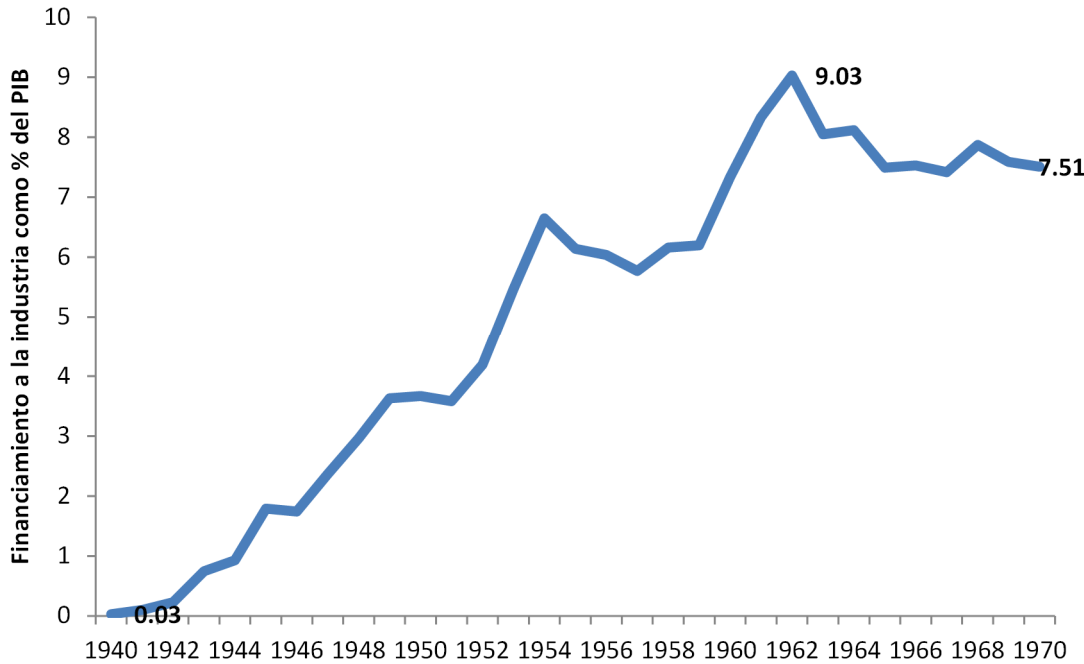
Dentro de su ley orgánica de 1947 tuvo la facultad de ampliar el capital para canalizar mayores recursos, provenientes del exterior, enfocados a la industria tal cual era el propósito de sus objetivos principales. La mayor parte de sus programas de financiamiento se enfocaron en dotar empresas que vincularan con la industria a fin de que existieran nuevas cadenas productivas.

Los procesos de la industria que fueron apoyados en su mayoría por la banca de fomento se focalizaron en proyectos estratégicos a nivel de siderurgia y metalurgia, como la industria química y la producción de bienes de consumo durables, pero que al mismo tiempo se coordinaban proyectos del gobierno a fin de garantizar la infraestructura necesaria.

Tal esfuerzo se vio reflejado en el financiamiento total de Nafin a la industria que desde 1940 fue incrementándose hasta llegar a su punto más alto en 1962 de alrededor de 9% como proporción del PIB, tal como se muestra en la siguiente

gráfica, posteriormente se reflejó un descenso en la participación de financiamiento en la industria llegando en 1970 aproximadamente en 7.3% como proporción. Dicha participación incluía los flujos provenientes del exterior, que si bien fueron canalizados a la industria llevaban el riesgo cambiario respaldados por Nafin.

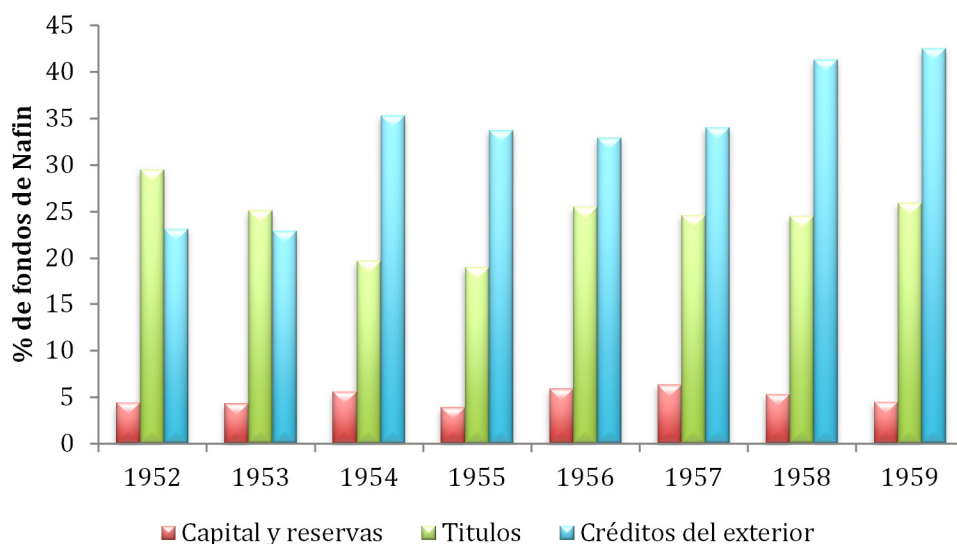
Gráfica 31. Financiamiento total de Nafin a la industria como % del PIB, 1940-1970



Fuente: Elaboración propia con base en Nacional, Economía, 1974.

La creación de diversas empresas estatales, especialmente aquellas que producían bienes intermedios: acero, petróleo y gas, electricidad, fertilizantes, así como las de transporte y comunicaciones. El grueso del financiamiento de dichas empresas provino de las utilidades y de la reinversión de éstas, pero fueron cobrando alguna importancia de los créditos bancarios y préstamos extranjero, casi todos gestionados por Nacional Financiera (Marichal, Colegio de México). Así como podemos observar en la gráfica 32, las fuentes de fondos eran principalmente de crédito del exterior pasando del 23% hasta 42% en menos de una década.

Gráfica 32. Fuentes de fondos de Nafin en Porcentaje, 1952-1959.



Fuente: Elaboración propia con base en López J. Pablo, Nacional Financiera Durante la Industrialización Vía Sustitución de Importaciones en México, UBA, 2011.

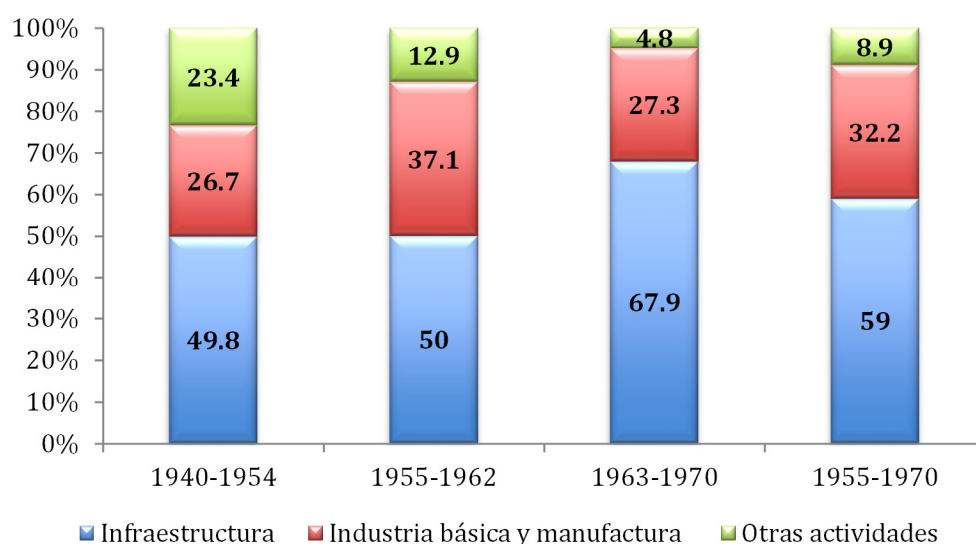
A finales de los 60's y durante los 70's se empezaron a presentar situaciones adversas en la economía mexicana, derivado en el rezago de las finanzas públicas y el incremento de la deuda, pero esto no impidió a que se siguieran apoyando empresas paraestatales a costa de reducir el apoyo a empresas pequeñas y medianas llegando al deterioro de la competitividad con el exterior, tal como ya se comentó con la situación de Bancomext en el apartado anterior.

Cabe destacar el desarrollo del sector industrial gracias a los avances en el sistema financiero, principalmente los bancos de fomento los que ayudaron a que se consolidará el mercado, logrando así crecimientos importantes en el PIB.

Durante dicho proceso se gestionaron los riesgos de los créditos para proyectos necesarios en las industrias, no obstante, se dejó de lado una política que permitiera avanzar y hacer un cambio profundo al modelo de sustitución de importaciones, que según López (2011), no contribuyó a superar las deficiencias estructurales que poco después iba a enfrentar las deficiencias en la industria mexicana.

La participación de Nafin, como se observa en la siguiente gráfica, durante estos años favoreció la infraestructura, donde los rubros de energía eléctrica y transporte fueron los más beneficiados por las operaciones del banco, donde en el periodo 1963-1970 representó aproximadamente el 70% de la participación del crédito de la institución. También podemos observar la falta de financiamiento en industrias básicas que formaban parte de las empresas medianas y pequeñas.

Gráfica 33. Participación de Nafin, 1940-1970. En porcentaje total de la cartera.



Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1978.

“El éxito de Nafin en esta época se explica por la conjugación de factores que favorecen una fuerte autonomía institucional, como fue el medio, la legitimidad, los recursos financieros y la experiencia técnica. El banco se sitúa en lo alto de la estructura política mexicana, casi en igualdad con el Banco de México directamente debajo de la Secretaría de Hacienda, con la cual establece vínculos privilegiados y comparte el objetivo de secundar, mas no de reemplazar, al sector privado en el proceso de industrialización” (Huidobro, 2013).

2.2.4 NAFIN en la crisis de la deuda y en la década perdida (1982-1990).

Durante casi toda la década de los años ochenta, la economía mexicana vivió un proceso de crisis de la que no podía ser ajena a los bancos de desarrollo, principalmente de Nafin y Bancomext. Dicha etapa consistió en reducir los estragos de que se vivía el país, en la cual actuaba de manera cautelosa para que pudiera mitigar los choques adversos, de la misma forma empezó a deshacerse de activos en empresas para utilizarlos en sanear las finanzas de algunas empresas estratégicas para la economía nacional.

La devaluación de la moneda, los altos pagos de intereses y principal de la deuda externa, el desequilibrio de la balanza comercial, la elevada inflación, la drástica contracción de financiamiento externo privado entre otros aspectos, causaron graves problemas a empresas públicas y privadas, orillando a varias empresas al cierre o a la venta de sus activos (Nafin, 2018).

En consecuencia, se reformó la ley orgánica de Nafin en 1986 cambiándola a una Sociedad Nacional de Crédito, dentro de ella se reestructuran los activos hacia la privatización, reduciendo la participación en diversas empresas de la industria, por lo cual se plasman nuevos objetivos de acuerdo con los artículos 1, 2 y del 5 al 11 en dicha ley:

- Financiamiento a MiPymes.
- Modernización de programas más especializados y enfocados en atacar fallas de mercado, en consecuencia, se evitan los subsidios en tasas.
- Promoción en el desarrollo integral del mercado de valores.
- Ampliar la cartera de crédito con acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito. Inicio de la banca de segundo piso.
- Impulsar sociedades de inversión, con el fin de diversificar y administrar el capital de riesgo, actuando de forma prudencial.

- Ser agente financiero del Gobierno Federal.

Las reformas emprendidas a partir de la instrumentación de las políticas neoliberales en México limitaron la razón de ser de Nafin, sobre todo al ajustarse a nuevas disposiciones del mercado en sus políticas y diseñar nuevos esquemas e instrumentos, con el fin de apoyar de manera efectiva a las nuevas necesidades marcadas en su nueva ley, impulsando la industria nacional y, en forma particular, desarrollar y fomentar la integración de la pymes para adaptarlas a las grandes cadenas productivas.

Otro aspecto que repercutió la función del banco fue limitar institucionalmente los objetivos que no se enfocan en impulsar regiones o sectores prioritarios, toda vez que en su ley orgánica se modificaron sus funciones, para apoyar primordialmente a las pymes y dejando de lado el objetivo de impulsar la industria y la infraestructura del país.

También se modificó la operación de sus instrumentos, recortando la banca de primer piso, dado que se tuvieron problemas en la asignación del crédito, para dar paso a la banca de segundo piso, con el impulso de otros intermediarios financieros a proporcionar más crédito, no obstante, este mecanismo aún adolece en su operación, debido a que se siguen mostrando problemas para asignar el crédito, información asimétrica, comportamiento prudencial al riesgo y concentración del crédito.

2.2.5 NAFIN en el crecimiento insostenible (1991-1999) y saneamiento (2000 – Actual) de la cartera.

Posteriormente de la crisis de los ochenta da inicio a un nuevo consenso en el sistema económico, que impugnan por la liberalización de los mercados internacionales, sobretudo una disminución y participación del Estado en la economía, reducir el déficit público y establecer nuevas políticas económicas a favor del mercado.

Durante la década de 1990 la canalización del crédito se dio de manera poco eficaz, puesto que la privatización bancaria por parte de extranjeros en el país tuvo la tendencia a elevar su rentabilidad y ver la dirección de los bancos como operaciones de negocio, con intereses en crear créditos sin un fin específico para el desarrollo del país.

La prioridad de los bancos por concentrarse en administrar el balance y del plan de negocios resultante, se derivó en un crecimiento desordenado y excesivo de los activos en riesgo, para proyectos que no eran rentables pero que en corto plazo tenían la solventacia para cubrir solo los intereses, implicando una mayor deuda. Foncerrada (2003) indica que el hecho de que la desregulación se llevó de forma discrecional con un mal diseño, faltas y omisiones llevó a una concepción apoyada excesivamente en el balance llamada la “trampa del balance”.

La estrategia de negocios y una serie de decisiones que explican el camino que siguió la mayor parte de la banca privatizada, exacerbo las complicaciones en el crédito y que al final resultó que, en crisis, antes de la devaluación de 1994.

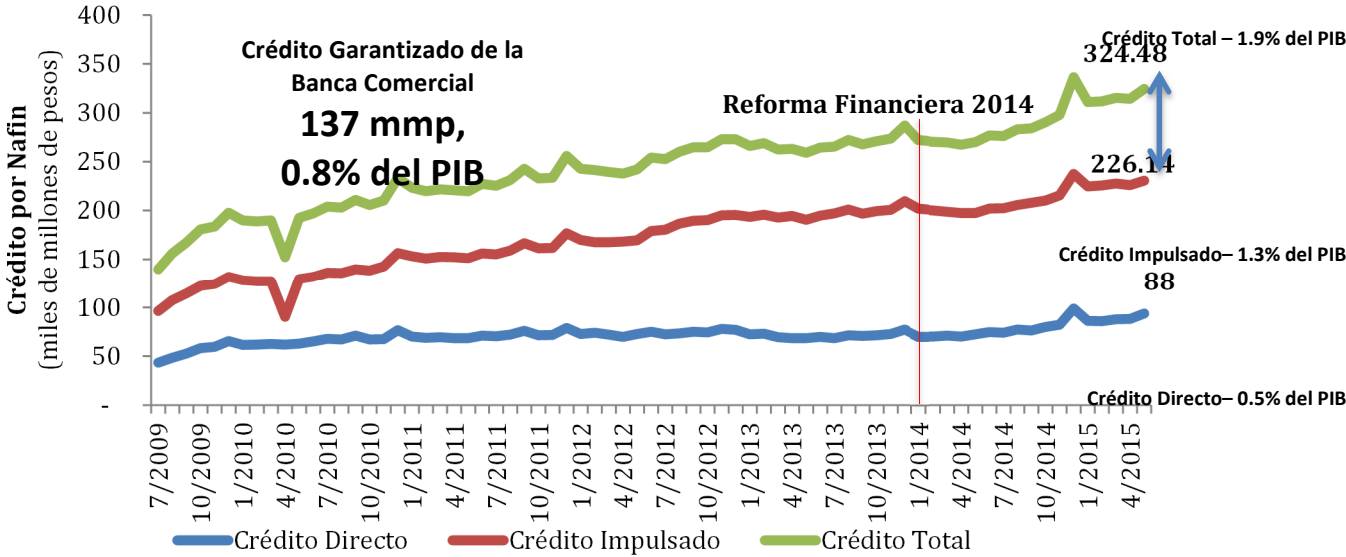
Por otra parte, el comportamiento del crédito directo e impulsado por Nafin ha ido de forma ascendente, no obstante, la brecha entre el crédito directo y el crédito impulsado se ha hecho más grande, dado por el uso intensivo que le da Nafin a su

programa de garantías y dejando de lado el crédito directo. Tal como se constata en la gráfica 34.

En efecto esto ha hecho que se reduzca el riesgo y se busque otra manera de canalizar financiamiento de la banca comercial a las Pymes por medio de Nafin, pero esto en parte perdería impulso de sus funciones al no poder canalizar financiamiento de largo plazo a proyectos de mayor riesgo.

Por lo cual, aún hay brecha para dar crédito de forma directa, a través de estrategias sectoriales o regionales y que operen de manera más transparente, en ese mismo sentido la reforma promulgada debió dar mayores incentivos a los intermediarios financieros para impulsar proyectos de desarrollo regional.

Gráfica 34. Crédito Directo e Impulsado* por Nafin para el Sector Privado No Financiero, 2009-2015
(miles de millones de pesos)



* El Crédito Impulsado es el que otorga la banca comercial al sector privado debido a la presencia de garantías de la banca de desarrollo.

Crédito Directo = Banca de Primer Piso + Banca de Segundo Piso

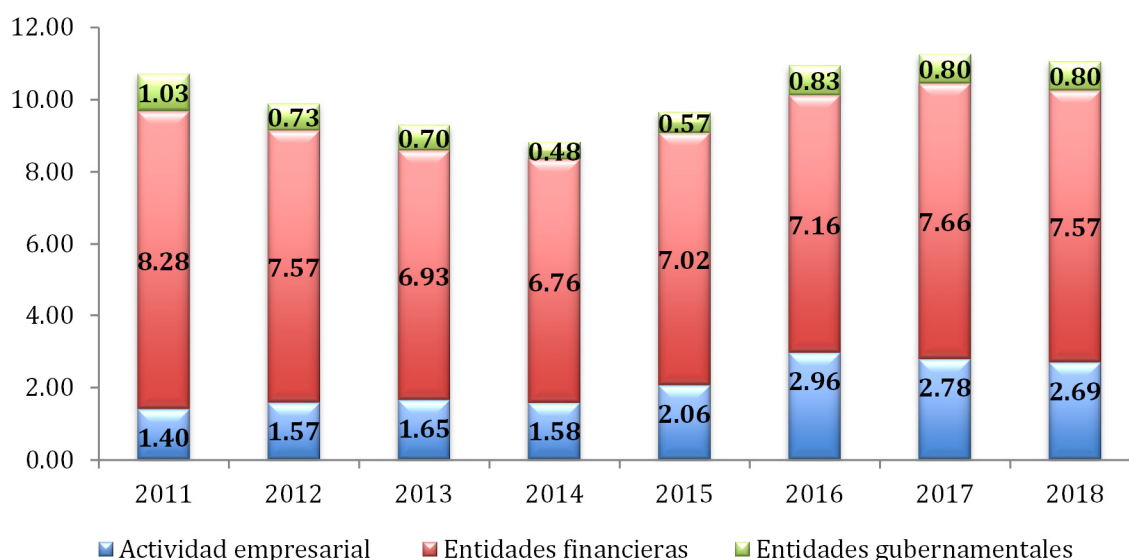
Crédito Total = Crédito Directo + Crédito Impulsado

Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV e INEGI.

En este contexto, se debe considerar que si se requiere aumentar un mayor número de proyectos, que impacten de manera positiva a las cadenas productivas, es necesario productos financieros que promuevan el capital de riesgo para largo plazo, lo cual implica dar un cambio al marco institucional para comportarse y evaluarse distinto a un banco comercial.

En lo que respecta la distribución del financiamiento de Nafin, véase en la gráfica 35, su comportamiento dentro de su cartera de crédito se concentra en las entidades financieras y presenta niveles bajos para actividades empresariales, constatando que sus operaciones se dirigen a garantizar crédito de segundo piso, dado como resultado la baja participación del esquema de primer piso en actividades empresariales.

Gráfica 35. Financiamiento de Nafin como % del crédito total de la BD, 2011-2018.

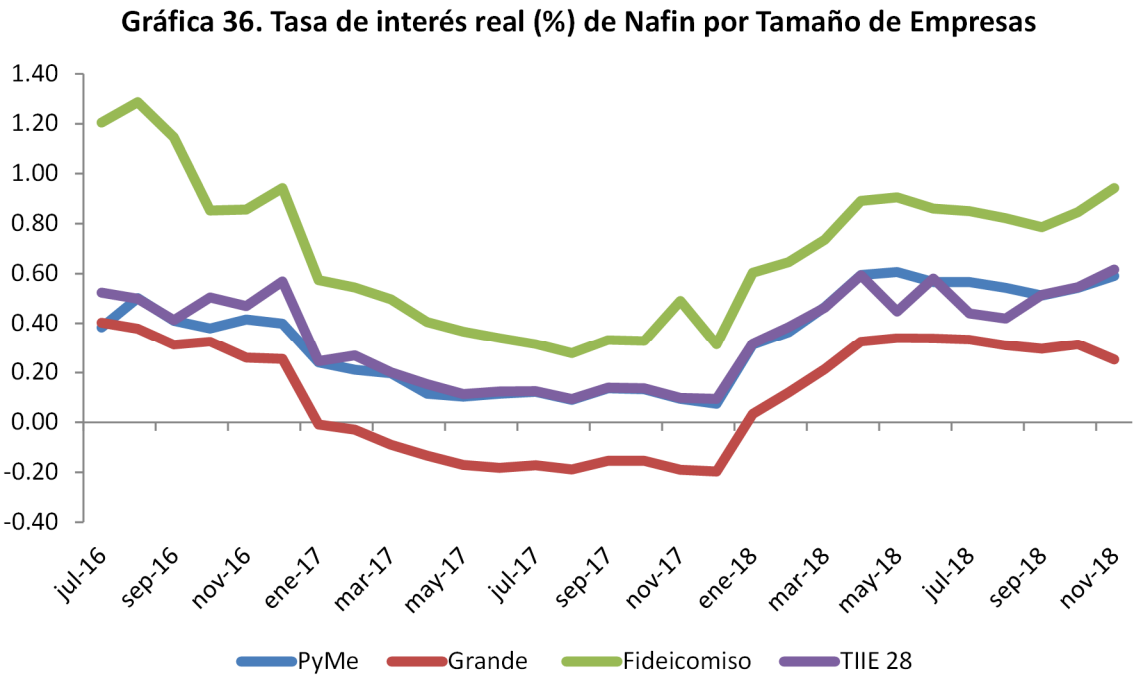


Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

Por otra parte, si bien Nafin como banca de fomento, es procurar mejorar las condiciones de crédito a las empresas de menor tamaño a tasas bajas de interés, este objetivo no se ha conseguido, toda vez que en los años recientes las tasas de

interés real de Nafin muestran que las Pymes tienden a pagar más que las empresas grandes. Tal como se observa en la gráfica 36.

Las condiciones de financiamiento entre las empresas indican que entre más de mayor tamaño sean tienden disminuir los costos del crédito, es decir, una empresa al tener una estructura más fortalecida en el mercado representa menores niveles de riesgo, aunado a un esquema de mayor formalidad, lo cual da mejor certidumbre sobre el retorno de los créditos. En cambio, para las empresas pequeñas al carecer de cierta formalidad el costo del crédito se encarece debido al riesgo y plazo que éstas implican.

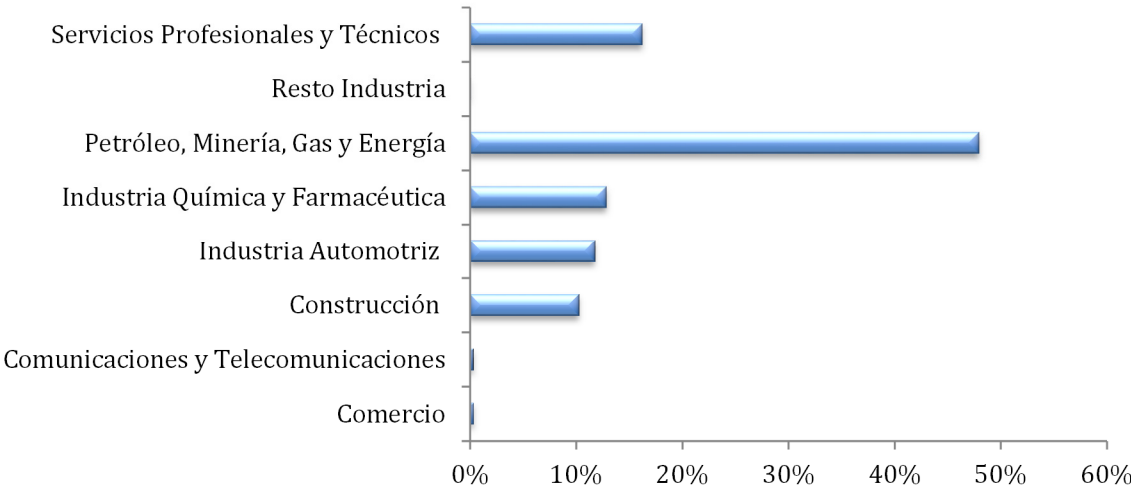


Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de información de la CNBV, Banco de México e INEGI.

En tanto, en la grafica siguiente se señala que la participación de Nafin después de servicios profesionales, los principales rubros de mayor proporción se destinan a las actividades de petróleo, minería y gas, tales industrias relacionadas a la mejora de la infraestructura energética.

Cabe destacar que el banco se ha esforzado por participar en el mercado con créditos estructurados con tal de otorgar financiamiento a proyectos específicos, por medio de la banca de inversión, con tal realizar proyectos verdes o sustentables, de forma que pueda contribuir con la reducción de emisiones contaminantes (Nafin, 2018).

Gráfica 37. Participación promedio de Nafin por Sector Económico, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información, CNBV.

Conclusiones

La intervención del Estado en el sistema financiero por medio de Nafin fue fundamental por su aporte en la necesidad de industrializar el país en actividades prioritarias y estratégicas, donde poco a poco la institución fue ganando prestigio a la par del banco central, gracias a factores que favorecieron la autonomía institucional.

El surgimiento de la banca de fomento en favor de mejorar el desarrollo económico, resolver fallas de mercado, coordinación con el sector privado y sobre todo canalizar financiamiento a sectores o regiones donde no llega, este ha sido

un instrumento de política económica muy importante el cual impulsa infraestructura y organiza nuevas industrias, tal es el caso de Nafin en México.

Sin embargo, con la entrada del nuevo modelo económico, en consecuencia, del Consenso de Washington, se fue rezagando sus funciones al quitarle los pilares de promoción industrial e infraestructura, en un contexto de baja intervención del Estado en la economía.

Este hecho provoco que en los últimos 25 años Nafin cambiara aspectos de su mandato y operación, donde se procurara la estabilidad financiera del banco, erosionando la asignación masiva de capital en el largo plazo para proyectos a gran escala, dado que el objetivo actual es resolver los problemas de acceso al crédito y mejorar las condiciones de las Pymes, mediante el esquema de segundo piso.

No obstante este mecanismos aún adolece en su operación, debido a que se siguen mostrando problemas para asignar el crédito con los programas de garantía, donde los modos de operación con la banca comercial son discrecionales y de corto plazo, el cual sigue causando información asimétrica y en consecuencia un racionamiento de crédito.

Asimismo, la cartera de primer piso de Nafin ha ido disminuyendo en los últimos años por límites institucionales, toda vez que la forma de evaluarse como un banco comercial, aunado a un rezago de su papel contracíclico para fomentar actividades empresariales de largo plazo.

En parte se ha buscado diversificar sus productos financieros para disminuir el riesgo sin que ello pudiera significar un cambio en la concentración de crédito a empresas de mayor tamaño, lo cual ha dejado de lado el objetivo de apoyar a empresas con difícil acceso al crédito e intervenir en proyectos de infraestructura.

Capítulo 3. Análisis comparativo del desempeño de los dos bancos de desarrollo más importantes para apoyar a empresas en México (NAFIN y BANCOMEXT) 1994- 2018.

En este capítulo se hará un análisis del desempeño de estos dos bancos, en el se delimitan las problemáticas más relevantes en el funcionamiento y se hacen referencias a las consecuencias que presentan para el desarrollo de las empresas.

Dentro del primer apartado se expondrá como la regulación financiera tiende a limitar el financiamiento de largo plazo y que el crédito actúe de forma prudencial, en el segundo apartado se expone como Nafin y Bancomext han orientado sus instrumentos orientado con la misión de innovar y al final de dicho capítulo se hace un análisis de los cambios en la banca de desarrollo derivados de la Reforma Financiera de 2014.

3.1 Regulación financiera y gestión del riesgo de la banca de desarrollo en México.

Las barreras que limitan el crecimiento de las empresas, que son las que regularmente restringen la capacidad de generar más empleos, es el acceso restringido de capital, el poco acceso a infraestructura, el alto costo de la energía, la insuficiente inversión extranjera directa, la falta de más inversión pública para investigación y desarrollo que permita generar innovaciones, constituyen sensibles contrapesos para la formación de cadenas productivas.

Por otra parte, existen otras limitaciones institucionales que pueden restringir el financiamiento a proyectos que están en proceso de crecimiento, catalogado como capital en riesgo, y que con el tiempo arrastrar dificultades para cumplir el propósito de un banco de desarrollo, como lo es la regulación bancaria con base en los acuerdos de Basilea III, el cual ha mantenido en regulación a bancos

públicos y privados para no caer en riesgos financieros, sus medidas según con el Comité de supervisión bancaria (2017) persiguen:

- Mejorar la capacidad del sector bancario para afrontar perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas de cualquier tipo.
- Mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno en los bancos.
- Reforzar la transparencia y la divulgación de información de los bancos.

Las reformas se dirigen a:

- La regulación de los bancos a títulos individual (dimensión micro prudencial), para aumentar la capacidad de reacción de cada institución en periodos de tensión.
- Los riesgos sistémicos (dimensión macro prudencial) que puedan acumularse en el sector bancario en su conjunto, así como la amplificación pro-cíclica de dichos riesgos a lo largo del tiempo.

Específicamente lo que trata el acuerdo es mejorar la calidad de capital y reducir los riesgos de los bancos para evitar que el mercado financiero pueda causar crisis bancarias y afecte a la economía, principalmente mantener la liquidez de los activos financieros, mediante mayores requisitos de capital, con el argumento de tener solvencia en tiempos malos, tal como indica el representante titular, oficina para las Américas, del Banco de Pagos Internacionales, Heinrich (2011) “un elemento esencial para luchar contra el riesgo sistémico es la acumulación de “colchones” de capital en los buenos momentos con el fin de disponer de ellos en los momentos de tensión” (pág. 7).

La adhesión de la banca de desarrollo a la regulación de Basilea se dio en un ambiente de dar seguridad al sistema financiero a nivel mundial en los ochentas, también dentro del contexto donde los países se liberalizaban sus capitales y adentrándose cada vez más al modelo neoliberal, dando por hecho que este tipo de control a los bancos inhibía el riesgo en el mercado crediticio, dando paso a

pedir requerimientos mínimos de capital, una mayor transparencia y supervisión de cómo se colocaba el capital dado por los bancos.

Esta promulgación abrió el camino a que los riesgos del financiamiento solo funcionaran en un corto plazo y que se los instrumentos se manejaran de forma prudencial, esto claramente fue un recorte en el financiero de proyectos que necesitaban créditos con dichas características.

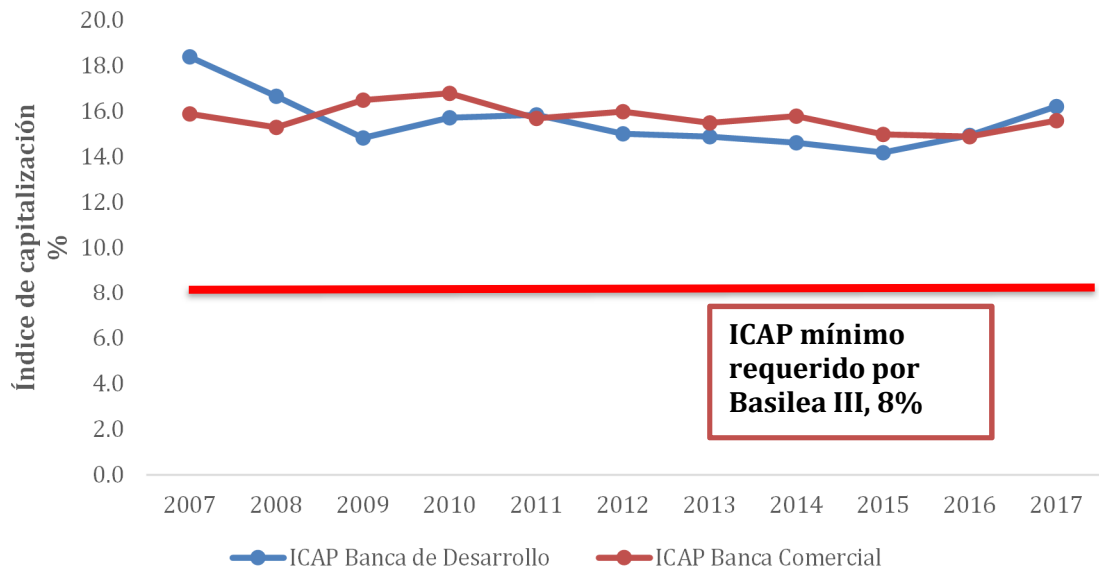
El acuerdo también se exige que los bancos mantengan un capital integrado o anti-cíclico de 2.5% del capital original, el cual se implementara como amortiguador en caso de generarse un choque del mercado financiero. Es aquí donde se discute si la banca de desarrollo tiene que ser regulado con base a este acuerdo, en primera Barros de Castro (2017) enfatiza que los bancos de desarrollo no deben ser regulados, debido a que estos no reciben depósitos en efectivo, entonces no constituyen factores de riesgo sistémico, sino que más bien pueden ser una solución para este tipo de fallos, y por lo cual solo sería suficiente con la supervisión.

En segunda Sobreira (2015) indica que sería un juego en contra de los nuevos instrumentos en riesgo, porque aumentaría el requerimiento de capital al ser de largo plazo, los bancos de desarrollo estarán limitados a dar financiamiento a nuevos mercados que invierten en innovación y desarrollo, principalmente pequeña y mediana empresa, y a las nuevas propuestas de una nueva agenda.

De este modo las políticas de desarrollo serian afectadas a tales disposiciones, Moreno-Brid, Pérez y Valdez (2017) señalan que el acuerdo de Basilea III dificultara la intervención y el mandato de la banca de desarrollo en sectores como la infraestructura y los bienes de equipo pesado, al mismo tiempo se limitara para financiar la innovación y actividades que promueven la transformación estructural.

En la gráfica 38, nos muestra que tanto la banca de desarrollo como la banca comercial han tenido índices de capitalización superiores al mínimo regulatorio de 8%, lo cual demuestran la sustentabilidad de su cartera de crédito, lo cual podría existir un amplio margen para la promoción de actividades antes mencionadas.

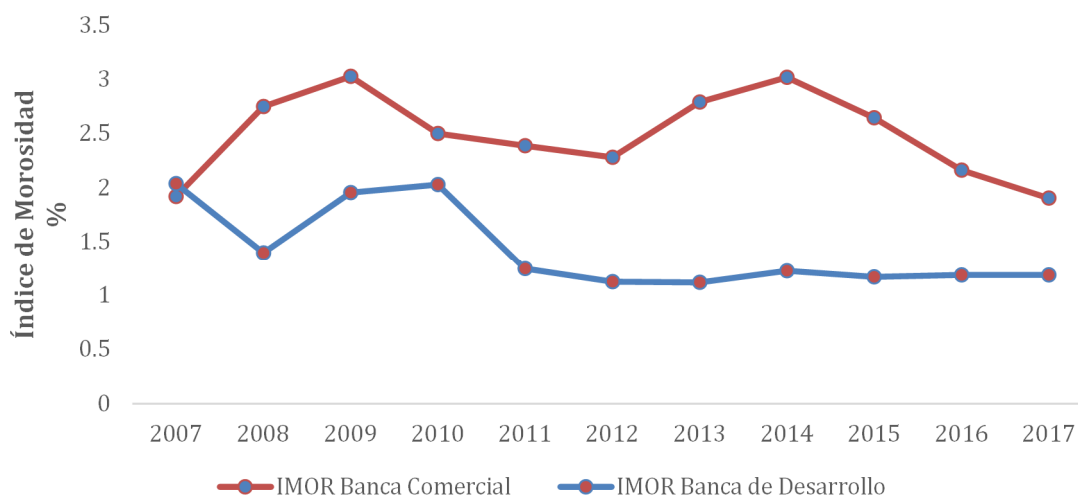
Gráfica 38. Índices de Capitalización (ICAP) Promedio Anual de la Banca Comercial y Banca de Desarrollo en México (%), 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del portafolio de información de la CNBV.

De igual como se observa en la gráfica 39, los índices de morosidad de la cartera son inferiores a 4%, a lo que se refleja la solidez del sistema bancario en los últimos años en México, en caso particular la banca de desarrollo muestra niveles por debajo a la banca comercial, en ese sentido los esfuerzos por cuidar la cartera han sido importantes puesto que también refleja una buena administración de los riesgos.

Gráfica 39. Índices de Morosidad (IMOR) Promedio Anual de la Banca Comercial y Banca de Desarrollo en México (%), 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del portafolio de información de la CNBV.

Tal como observamos en las gráficas anteriores, se observa que hay brecha para que los bancos de desarrollo puedan proporcionar financiamientos a largo plazo y que son sumamente riesgosos, toda vez que, si se flexibiliza para reducir los índices de capital mínimos requeridos para la banca desarrollo (Barros de Castro, 2017) fundamentalmente para Nafin y Bancomext, aunado a reducir el comportamiento prudente similar a los bancos privados, puede impulsar a sectores más riesgosos.

La aseveración de reducir la brecha entre el capital mínimo que pide Basilea III y la que actualmente manejan ambos bancos de desarrollo, es que se manejen evaluaciones con base a sus resultados y objetivos de financiar el desarrollo, y no como un banco privado que se enfocan en regular su capital dado que la mayoría de sus proyectos son bajo la incertidumbre causando crisis profundas al sistema financiero.

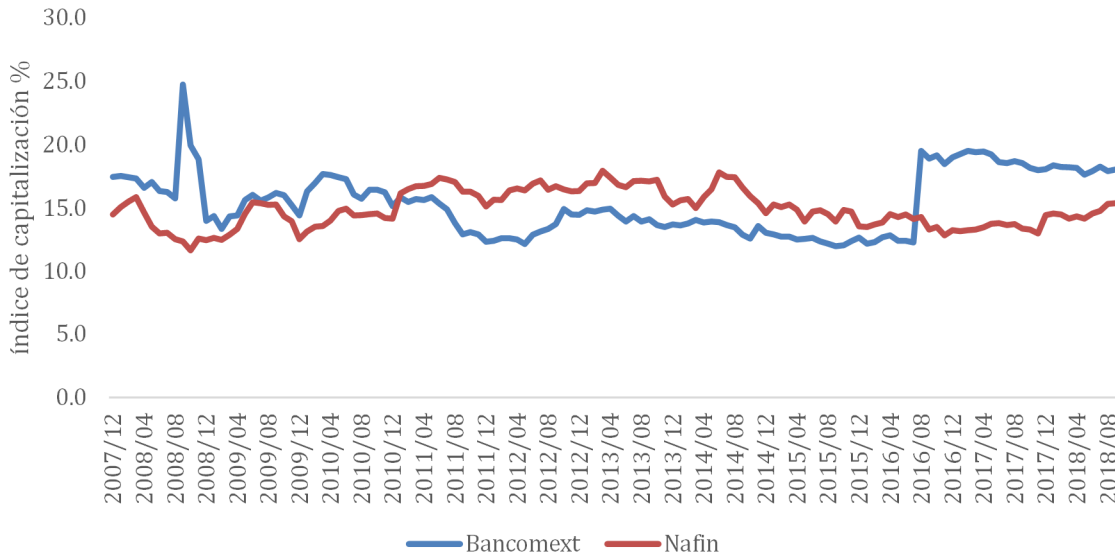
Si bien es cierto que los bancos de desarrollo podrían implicarse en un mayor riesgo que los privados, no obstante, no generarían incertidumbre y un riesgo

sistémico, debido a que se establecen a planes integrales de largo plazo dentro agenda pública con el propósito de fomentar el desarrollo económico.

En ese sentido, existen proyectos que tardan en incorporarse adecuadamente a las cadenas productivas y que pueden ser susceptibles al no tener un financiamiento de largo plazo, el uso de un capital más paciente puede ser gestionado por un banco estatal donde tiene más flexibilidad que un banco comercial, no obstante, las practicas que regula el acuerdo de Basilea III limita el uso de instrumentos para proyectos de alto riesgo y a largo plazo.

Dentro del marco de que el Estado que impulse las industrias, será conveniente que Nafin y Bancomext utilicen adecuadamente la brecha de los índices de capitalización, las cuales se encuentran en niveles adecuados y superiores al capital mínimo establecidos por Basilea III (véase gráfica 40), pero que no por el hecho que en la Reforma Financiera de 2014 les haya otorgado una mayor flexibilidad no garantizará un mejor impacto en el crecimiento si se sigue dejando de lado la planificación de una política industrial que identifique adecuadamente el universo de empresas.

Gráfica 40. ICAP de Bancomext y Nafin, 2007-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del Portafolio de Información de la CNBV.

La manera que pueden garantizar la estabilidad ante eventos de fragilidad financiera es por medio de un cambio distinto en sus evaluaciones de riesgo orientado a medir su impacto en proyectos necesarios, dado que cuando actúan de manera anti-cíclica, el riesgo puede ser asumida por lo bancos de desarrollo para luego la inversión privada los rentabilice una vez pasando el escenario de choques adversos.

Es importante mencionar que la administración de riesgos puede ayudar como amortiguador ante eventos donde la banca comercial esta limitada o actué de manera prudente y pro-cíclica, de tal forma que la demanda efectiva pueda darse sin perturbaciones, contener diversos riesgos del exterior, ya sea por tipo de cambio o tasas interés. Asimismo, asegurar los créditos de largo plazo el cual aminore la incertidumbre (Barros de Castro, 2017).

En ese mismo sentido es necesario que el gobierno tenga una mayor presencia por medio de la banca de desarrollo dotándola de recursos, ya que, si bien es sostenible actualmente para realizar sus operaciones y funciones, los propósitos para formular mejores instrumentos financieros son limitados al no contar con un mayor respaldo.

En efecto de que se necesitan más ingresos, es fundamental en primera una política hacendaria que recaude para promover la inversión con tendencia de largo plazo mediante este tipo de instituciones.

En los últimos años se ha observado que los niveles de capitalización se han mantenido en un promedio de 15%, de manera particular el caso de Bancomext al ser un banco que tiende a financiar en dólares implica un mayor riesgo y por lo cual ha procurado mantener mayores niveles de su capital al emitir obligaciones subordinadas, a partir de 2016, que forma parte del capital complementario, de esta manera se dio un salto en su índice llegando a un promedio de 18% (Bancomext, 2017).

El problema de la evaluación a la banca de desarrollo como si fuese un banco privado limita el crédito tanto de Nafin como de Bancomext, ya que la regulación en sus funciones y operaciones como un banco privado impide tomar riesgos para empresas potenciales hacia la industria y comercio exterior, de las cuales necesariamente muchas de ellas buscan créditos a largo plazo.

Es por ello que se siguiere métodos distintos para evaluar los riesgos basados en el desempeño de sus objetivos, dado que un comportamiento similar a la banca privada que generen utilidad no es competente para Nafin y Bancomext, ya que distrae de su razón de ser, se debe considerar que son funciones distintas con impactos diferentes en el desarrollo de las cadenas productivas o proyectos de gran envergadura y sobre todo en el crecimiento económico.

En ese sentido, es importante medir la inclusión financiera a través del desempeño de los instrumentos financieros que ofrece la banca de desarrollo y verificar las aportaciones a las empresas para su articulación en el cadena productiva, principalmente en Mipymes, la cual deben adaptarse a las necesidades de cada sector. Asimismo, ampliar el debido control y seguimiento del financiamiento para apagarse a una política industrial.

Un ejemplo de lo anterior, cuando se utilizan metodologías distintas para medir la salud financiera de las empresas, tal como lo hace la BNDES al ampliar sus estudios en como esta organizada la empresa, el capital humano, la especialidad de la empresa en el mercado, los servicios que otorga, la capacidad de innovación y el desarrollo que genera en la región (Pérez y Titelman, 2018).

Al ampliar los instrumentos de ambos bancos no significa una competencia o un desplazamiento de Crowding Out, al contrario esto podría dar a una la compensación y fortalecimiento del sistema financiero mexicano, sobre todo con el aumento de la infraestructura financiera, es decir, donde se diversifiquen productos financieros, se mejoren las tasas de interés, menor concentración

bancaria y una mejor inclusión financiera en regiones o sectores con bajos niveles de penetración bancaria, considerando que los instrumentos se adapten a las necesidades de cada proyecto y problemas de los demandantes del crédito.

3.2 Financiamiento orientado a la misión para la innovación por medio de Nafin y Bancomext.

La razón de ser de un banco de desarrollo es un instrumento de política económica que sirve para apuntalar y fomentar las políticas públicas, magnifica la aplicación de los fondos o programas públicos.

Una banca de desarrollo que este orientado a la misión para la innovación es aquel que logra incorporar nuevas políticas con industrias sustentables que protejan el ecosistema y no comprometer a la generación futura, este papel tiende a que la industria revolucione, generando nuevas alternativas a la industria verde con innovación y desarrollo con menores costos ambientales y sociales, ya sea con nuevas energías verdes (Mazzucato y Penna, 2015).

El enfoque del Estado empresario enfatiza que los mecanismos de garantía y crédito deben ir más allá con la relación con los bancos pequeños, educación financiera, principalmente con las universidades, organismos empresariales y políticas públicas, sin caer en duplicidades con otros programas de Bancomext con el mismo NAFIN.

Dado que los bancos en México son en su mayoría de capital privado buscarán intereses en proyectos que más le proporcionen una mayor rentabilidad, de la cual podría decirse que de forma desinteresada no ve por el crecimiento y desarrollo del país, en cambio la banca de desarrollo, al ser de un banco público, ve por los intereses de la nación. Apalancado a una política industrial.

3.2.1 Programa de Cadenas Productivas.

A principios del año 2000 este programa fue impulsado por Nafin con el propósito de vincular grandes empresas con sus proveedores en el cual pudieran tener una mayor coordinación, asesoría técnica, liquidez de pagos y factoraje.

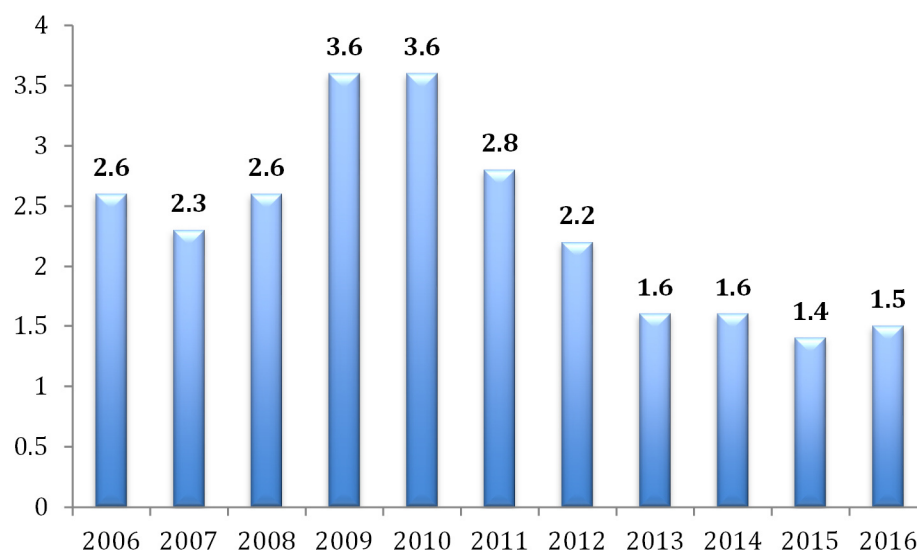
Así con el programa reduce la información asimétrica, los costos de transacción y aumenta la confianza entre las empresas, dentro del marco de competencia.

Las empresas incorporadas al programa se consolidaban en un esquema multistitucional que busca ampliar las posibilidades de financiamiento con la ayuda del factoraje electrónico, articulando Pymes proveedoras y bancos, estos últimos aprovechan el sistema para después incorporarlos a sus carteras de crédito (Lecuona, 2017).

A partir del 2007, se estableció la ampliación del programa para que las dependencias y entidades gubernamentales debían incorporarse, y dar de alta en el mismo la totalidad de las cuentas por pagar a sus proveedores por adquisiciones de bienes y servicios, arrendamientos y obra pública, con el propósito del cobro anticipado, y a su vez dar mayor certidumbre, transparencia y eficiencia en los pagos.

Sin embargo, con la disminución de su participación con las empresas en los últimos años que desde 2011 se muestra una tendencia a la baja, se ha dado prioridad a las cadenas de proveedores del sector público, en sus distintos niveles, federal, estatal y municipal, en vez de profundizar su financiamiento en las cadenas privadas, tal como se observa en la gráfica 41.

Gráfica 41. Participación del Programa Cadenas Productivas de Nafin en el financiamiento por las empresas del sector privado: 2006-2016.



Fuente: Lecuona, Instrumentos para inclusión financiera: el caso de México, CEPAL, 2017.

Moreno-Brid, Pérez y Valdez (2017) destacan que una razón detrás de la disminución de la participación del programa es que un importante número grandes empresas privadas, con una frecuencia muy alta de operaciones diarias, han abandonado el programa, dado por el crecimiento de otros esquemas similares de factoraje electrónico con otros intermediarios financieros que podrían ser más efectivos o innovadores.

3.2.2 Programa de Garantías de Crédito.

El antecedente de la banca de desarrollo para mitigar la falta de crédito en diversos sectores se caracterizó por su intervención en su mayoría por créditos directos subsidiados que ayudaron a organizar la cadena productiva y elevar la penetración financiera en el país.

Sin embargo, en la mayoría de los casos no era positiva la forma en que se otorgaban los apoyos, debido que en la mayoría de los casos se canalizaban a un

selecto grupo de empresarios, que implicaba la concentración del crédito, o a empresas inviables de las cuales ya no se recuperaba la cartera, esto fue afectando el crédito directo de la banca de desarrollo a través de los años.

A principios del 2000, con el fin de llevar a la banca de desarrollo a la estabilización y modernización, se empezó a utilizar las garantías de crédito como medio de disminuir los riesgos de crédito y la información asimétrica con el segmento de las empresas, lo cual se impulsó por medio de la infraestructura de los intermediarios bancarios y no bancarios, apoyado del canal de segundo piso⁴.

La garantía de crédito por parte de la banca de desarrollo se ha establecido para mitigar la baja penetración financiera en sectores que encuentran dificultades para obtener financiamiento.

El mecanismo funciona como un respaldo para el riesgo ante un incumplimiento de pago por parte de las empresas, al momento de facilitar el acceso y mejorar las condiciones de financiamiento, este sistema su vez administra los riesgos del portafolio de los intermediarios financieros, procurando la estabilidad.

De acuerdo con Huidobro (2004, pág. 250-251) el programa se caracteriza de la siguiente manera:

- *Incrementan la rentabilidad del capital de los intermediarios financieros privados, al reducir los requerimientos de capitalización y reservas respecto de los créditos no garantizados;*
- *Mejoran sus estados de resultados, al elevar sus ingresos por peso prestado;*

⁴ En los últimos años, se ha buscado incrementar la coordinación con los Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB's) que tengan la capacidad de atender a su población objetivo, y que por ende sean vehículos propicios para hacerles llegar financiamiento. Entre éstos están, SOFOLES y SOFOMES, Uniones de Crédito, Cajas y Cooperativas, Empresas de Factoraje, Arrendadoras, entre otros (SHCP, 2010).

- *Liberan recursos susceptibles de ser destinados a incrementar el volumen de negocios los intermediarios financieros privados;*
- *Contribuyen a mejorar las expectativas de recuperación de los créditos. (aumenta la confianza y disminuye la incertidumbre).*
- *Disminuye la información asimétrica dado que puede determinarse y vigilarse a través del costo de operación del propio programa y la constitución de reservas necesarias para hacer frente a los posibles quebrantos que se registren a cargo de la institución garante.*

En este programa, principalmente con Nafin, existen dos clases de garantías:

- *Las Pari Passu:* estas se colocan con un precio fijado por el banco, luego los demás intermediarios pueden adquirir la garantía, en ella se dividen los riesgos en proporciones iguales.
- *Primeras pérdidas:* esta clase se ha impulsado como producto innovador, dado que, a diferencia de la anterior, la banca de desarrollo no fija el precio de la garantía, sino que se ofrece un fondo de cobertura para subastarla, en función de las tasas de interés que ofrecen los intermediarios a las empresas. Estas pueden cubrir hasta un 10% de incumplimiento.

El IBD (2016) destaca que en el debate actual se discute si la banca de desarrollo a través de los programas de garantía, bien focalizados, y soportes de desarrollo temporales y catalíticos, se debería ampliar la oferta crediticia incluso en los buenos tiempos, esto con el fin de desempeñar un papel contra-cíclico durante las mala rachas.

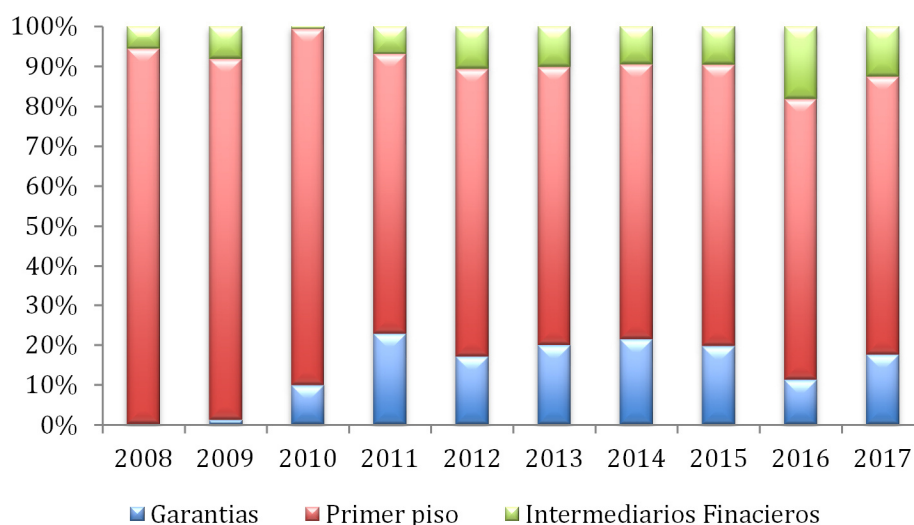
A pesar de los esfuerzos de la banca de desarrollo para fortalecer nuevos productos y con tal de dar más crédito, la mayoría de los intermediarios no informa a las empresas que sus créditos pueden ser garantizados, la explicación de este acontecimiento es que los bancos evitan, que, ante el crédito garantizado, los clientes se confíen e incumplan con los pagos y caigan en un riesgo moral.

Otra explicación sería que dejaría un margen de rentabilidad menor para los bancos, por lo tanto, les convendría dar a tasas más altas, que en efecto ante la prevaleciente información asimétrica llevaría a la situación del racionamiento del crédito.

No obstante, en la actualidad, la literatura reciente (Huidobro, 2004; CEEY, 2017) han indicado que los programas de garantía parecen estar diseñados de manera más o menos discrecional, causando la selección adversa, dado a que actúan prudencialmente y que este instrumento se encuentra muy limitado para colocar créditos, circunstancia que quizás explique porque presenta una modesta participación para impulsar el crédito entre proyectos de mayor riesgo, lo cual resulta contradictorio para su función.

Los esfuerzos de Bancomext por diversificar sus productos se han destacado por seguir otorgando crédito de primer piso y que se incorporen cada vez más créditos de garantía, al como se muestra en la gráfica 42.

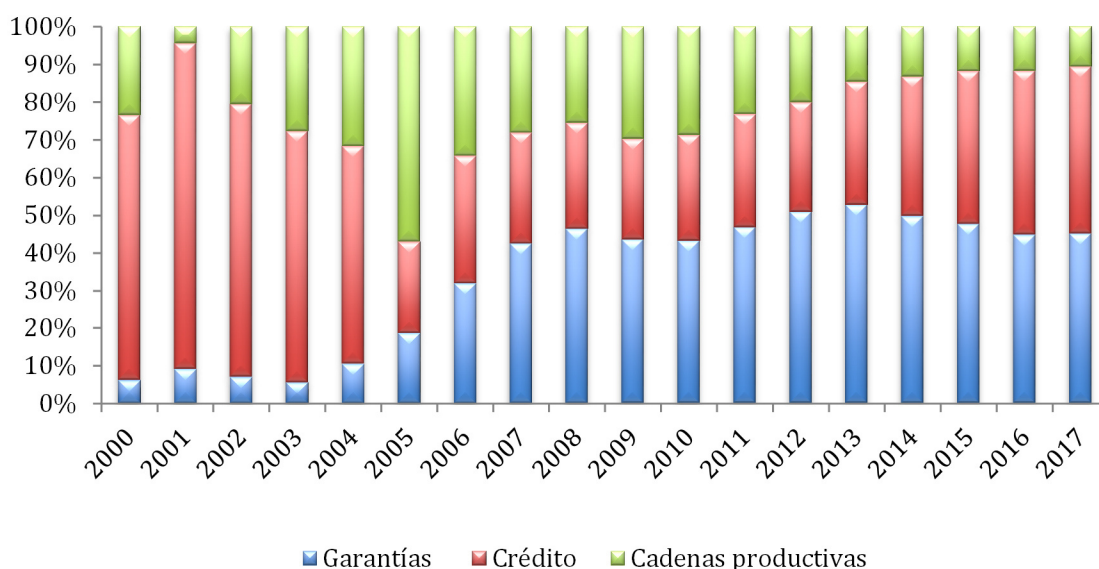
Gráfica 42. Crédito directo e impulsado por Bancomext (2008-2017) al Sector Privado.



Fuente: Elaboración propia, informes anuales de Bancomext.

Por su parte Nafin ha apostado más en la utilización de programas de garantía para apalancar los créditos a las empresas, así como se observa que desde el año 2004 ha incrementado los niveles de este tipo de instrumento y que su vez logra otorgar créditos de segundo piso de manera proporcionada, como se muestra en la gráfica 43.

Gráfica 43. Crédito directo e impulsado por Nafin (2000-2017) al Sector Privado.



Fuente: Elaboración propia, informes anuales de Nafin.

Bancomext por medio de sus programas de financiamiento se ha procurado diversificar las vías para otorgarlo, ya sea por medio de fondeo a través de otros intermediarios financieros, el impulso de garantías de crédito que sirven para aminorar el riesgo o las cartas de crédito usadas para que las empresas obtengan liquidez, sin embargo, en los últimos años se ha desacelerado el crecimiento de la cartera, tal como se observa en el cuadro 7.

Cuadro 7. Programas de financiamiento de Bancomext dirigidas a actividades de fomento, 2013-2016, en millones de pesos.

Programas de financiamiento	2013	2014	2015	2016	2017
Fondeo a través de Intermediarios financieros	10,083	13,672	18,208	25,261	31,354
Programa de garantías	3,902	9,276	14,447	15,820	18,065
Factoraje	3,870	1,693	2,667	4,010	4,622
Internacional	-	1,233	1,567	2,071	2,262
Proveedores	-	460	1,100	1,939	2,360
Cartas de crédito con bancos extranjeros y nacionales	4,123	7,435	8,947	13,154	14,256
TOTAL	21,978	32,076	44,269	58,245	68,297
Crecimiento anual %	-	31.48	27.54	24.00	14.72

Fuente: Elaboración propia, informes anuales de Bancomext.

3.2.3 Factoraje y Cartas de Crédito para el Comercio Internacional.

En el comercio internacional las empresas se involucran con elementos que pueden determinar la vida de la misma, dentro de la cadena de producción y la comercialización de los productos, la empresa dependerá de los ingresos por las ventas y lo invierte en su producción, de tal forma que si las transacciones por medio de facturas por cobrar se ven retrasadas por la circunstancia de los contratos carea en riesgo de salir del mercado internacional, por lo que a menudo requieren alguna forma de seguro de crédito externo.

Principalmente las MiPymes, dada su alta participación en la economía del país, pueden generar niveles mayores de empleo, no obstante, con apertura comercial tienen mayores riesgos de salir del mercado, ante la sensibilidad por turbulencias económicas o por problemas de gestión y de la competencia del sector económico, y, por lo tanto, puede influir en niveles bajos de empleo.

Una manera en que la banca de desarrollo, principalmente Bancomext, puede mitigar el riesgo, reducir los costos de transacción y mejorar la información asimétrica es por su intervención de instrumentos financieros, en su banca de segundo piso, de factoraje internacional y cartas de crédito, aunado a que su participación en el comercio internacional puede ser un puente más para las empresas que inician, ya que actúa como una oficina de representación, con asesoría técnica.

El factoraje internacional ayuda a las empresas exportadoras a tener liquidez de sus facturas o cuentas por cobrar, que pueden ser anticipadas, de manera electrónica, este instrumento contiene las siguientes características (Bancomext, 2018):

- Puede financiar hasta el 90% del valor de la factura de los productos ya comercializados con el cliente en el extranjero. Esto significa que se obtiene liquidez en el corto plazo y así poder seguir la producción.
- Cobertura con el riesgo de no pagar del comprador.
- Administración de cuentas por cobrar.
- Gestión de cobranza en el extranjero a través de contrapartes financiera ubicadas en el país del comprador.

De igual importancia, las cartas de crédito reducen el riesgo tanto en transacciones de exportaciones e importaciones, en el cual la banca de desarrollo, como corresponsal en el exterior, garantiza a las empresas los pagos recibidos por bancos en otros países, toda vez que se cumplan los requerimientos en el contrato.

Este tipo de instrumentos permite ampliar el mercado de las empresas, donde se puede diversificar la proveeduría, y que además las empresas del extranjero puedan adquirir otros productos de la cadena productiva, siempre y cuando las empresas estén ancladas hacia atrás y adelante.

3.2.3 Programas Sectoriales y Prioritarios.

Los programas sectoriales de Nafin, con base a los objetivos y metas del Programa Nacional de Desarrollo, tienen como finalidad brindar apoyo a las MiPymes de sectores productivos específicos que han visto limitado su acceso al financiamiento a través de esquemas tradicionales; la participación de Nafin en este tipo de programas busca el objetivo de impulsar su crecimiento y competitividad (Nafin, 2018).

Mientras que los programas prioritarios de Bancomext son proporcionados principalmente por la banca de primer piso, con enfoque sectorial, su propósito es otorgar financiamiento a empresas exportadoras y que son captadoras de divisas, e implícitamente pudieran atraer inversión extranjera en diversos proyectos vinculados a nuevas cadenas de valor. En efecto, la canalización de crédito de primer piso a nueva infraestructura e innovadora puede aumentar la diversificación de las exportaciones y sobre todo incrementar el valor agregado.

Cabe destacar que la operación de este programa es de forma especializada con el sector y con financiamiento de mediano y largo plazo.

En 2018, los sectores prioritarios que son considerados por Bancomext (Informe anual, 2018) son:

- Automotriz
- Eléctrico-Electrónico
- Energía y Energía Renovable
- Maquila
- Transporte y logística
- Turismo
- Aeroespacial
- Minero-Metalúrgico

- Telecomunicaciones
- Industrias Creativas

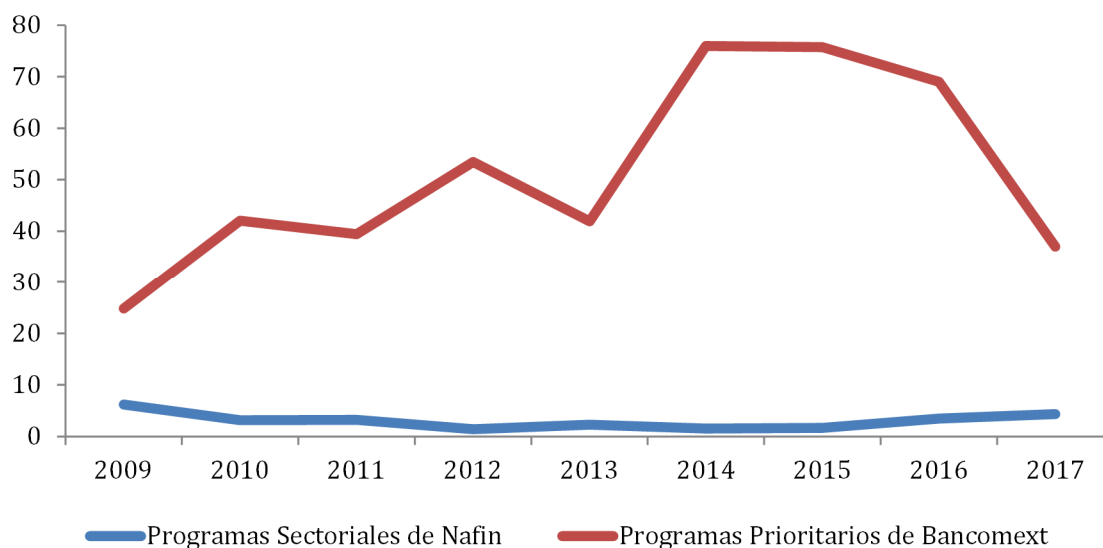
Por consiguiente, el objetivo de canalizar mayor crédito e incrementar la inclusión financiera en áreas con difícil acceso al crédito, el Gobierno Federal impulso una serie de programas y planes que vincularan el sistema financiero con los objetivos del país. Donde la mayoría de los programas quedan determinados en el marco del PND ⁵ y el PRONAFIDE, siempre y cuando se tome en consideración los ejes principales a impulsar a través de la política económica.

También, cabe señalar que dentro de la planeación de los programas es importante definir el problema o distinguir los factores a mitigar que estarían frenando el desarrollo y crecimiento, aunque una mala coherencia de los modos de operación y gestión de los recursos puede implicar límites institucionales y desviar el cumplimiento de los programas.

A pesar de que los programas estratégicos de Nafin y prioritarios de Bancomext suelen vincularse con los planes y objetivos de desarrollo del país, la gestión y la operación de estos difiere, puesto que Nafin los canaliza mediante esquemas de segundo piso con intermediarios financieros y suelen tener una mínima participación como proporción del total de su financiamiento, alrededor de 3% a 4%, tal como se observa en la gráfica 44.

⁵ Ley de Planeación, artículo 2.

Gráfica 44. Financiamiento por los Programas Sectoriales de Nafin y Programas Prioritarios de Bancomext, % del total en su cartera total, 2009-2017.



Fuente: Elaboración propia, informes anuales de Nafin y Bancomext.

Cabe destacar que los programas estratégicos son en su mayoría planeados por el Gobierno Federal, lo cual va generando una mayor articulación entre el sector público y privado, no obstante el hecho de que Nafin solo se encarga de administrarlos adecuadamente y dar respuesta a la política pública, no es garantía que los programas tengan un objetivo de largo plazo, puesto que dependen de los programas de otras entidades.

Lo anterior, determina la limitada autonomía por parte de Nafin sobre sus programas sectoriales y que además mucho de los recursos son insuficientes para impulsar los proyectos más riesgosos, lo cual mitiga el objetivo de impulsar la industria del país.

Por su parte, Bancomext a través de su programa canaliza en promedio el 50% parte de su financiamiento total, tal como se observa en el gráfico; donde además

los opera y gestiona en su esquema de primer piso, lo cual le da la total autonomía para impulsar financiamiento a dichas industrias.

Dado que es el único banco en México especializado en financiar la exportación, es importante que se vinculen los programas a aumentar la capacidad productiva en materia de innovación y tecnología, debido a que en los últimos años las empresas en el mercado internacional han evolucionado por medio de la revolución tecnológica 4.0, con una mayor fluidez de datos y robótica.

Es por ello que, para una mayor competencia de las empresas, el banco siga participando no solo sectorial sino también regional en financiamiento de largo plazo con el propósito de acelerar el paso a nuevas industrias y puedan responder asimismo a la política comercial.

3.3 Cambios a la Banca de Desarrollo mediante la Reforma Financiera 2014.

Después de la crisis de 1994 el sistema financiero mexicano tuvo que realizar una serie de reformas para poder reactivar la economía mexicana, dentro del marco del PRONAFIDE, entre los cambios que se llevaron a cabo fue la reestructuración del financiamiento, donde principalmente la banca de desarrollo se le obligo a preservar y mantener su capital, a fin de sanar las finanzas de las instituciones de fomento, garantizando la sustentabilidad de su operación, limitando el crédito directo de largo plazo, promover el crédito de segundo piso de corto plazo de manera prudente y redefiniendo su objetivo hacia MiPymes.

En este sentido, desde el año 2000 los bancos de desarrollo han tendido que adecuarse al marco regulatorio y la liberalización de los mercados, sin embargo, los problemas se han intensificado dado que persisten los problemas de la falta de financiamiento, concentración bancaria y la ineficiencia de los servicios financieros para los sectores más rezagados.

Hace algunos años el gobierno federal impulsó la Reforma Financiera 2014⁶, promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto, en el cual tuvo como objetivo canalizar más crédito a bajo costo. Asimismo, se estimó que con la reforma se aportaría en promedio 0.4% al PIB y con conjunto con las demás se llegaría a un crecimiento potencial del 5.3%, a efecto de que habría más productividad, inversión y mayor empleo, que en consecuencia aumentaría la competencia y la flexibilidad de los intermediarios financieros para canalizar crédito.

Dentro de la reforma se proyectaron algunos ejes de los cuales destacan:

- Incrementar la competencia en el sector financiero. Dado por el alto grado de concentración de activos, principalmente por los bancos comerciales, lo cual limita el acceso, cobertura y la expansión de su oferta.
- Fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo. El comportamiento prudencial no permite incrementar el crédito, por lo cual se otorga mayor flexibilidad para atacar las fallas de mercado y mejorar los niveles de inclusión financiera.
- Ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas. Se busca mejorar los esquemas de garantías, concursos mercantiles, resolución de controversias, evaluaciones, mayores facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, incrementar la participación de las Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión Bursátil y aplicación de la información crediticia.
- Mantener un sistema financiero sólido y prudente.
- Hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia.

En el marco de su diseño de la política de financiamiento al sector industrial, empresarial y comercial, la intervención del sector público tiene el compromiso de

⁶ Reforma financiera 2014, Resumen Ejecutivo:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66457/6_Financiera.pdf

impulsar un mejor desarrollo y crecimiento económico, mediante un sistema financiero que garantice el acceso al crédito y servicios financieros.

Las instituciones de banca de desarrollo como Nafin y Bancomext forman parte de los compromisos como instrumentos de política económica donde se establecen objetivos y facultades enfocados a impulsar proyectos integrales que propicien el empleo, la productividad, la competitividad y de comercio exterior. En el cuadro 8 se compara el marco normativo de cada banco, el cual destaca diferencias para enfocar su política de financiamiento.

Cuadro 8. Marco Normativo de la Política de Financiamiento de Nafin y Bancomext.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de las Instituciones de Crédito	Reforma financiera
Artículo 25 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste se integral y sustentable, así como velar por la estabilidad del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico.	Art. 1, 2, 3 y 4 Objeto de regular el servicio de banca y crédito, organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones, sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público. Art. 30 Las instituciones de la banca de desarrollo tienen como por objeto facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionales asistencia técnica y capacitación con el fin de impulsar el desarrollo económico, y procurar su sustentabilidad.	Se estableció el compromiso de definir el mandato de las entidades del Sistema Financiero de Fomento, a efecto de facilitar la atención de las necesidades de sectores estratégicos; puntualizar la obligación de crear programas de inclusión financiera para las MYPIMES, los pequeños productores del campo y las comunidades indígenas.

Ley Orgánica de Nafin	Ley Orgánica de Bancomext
Art. 2 Promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Art. 5 Con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector	Art. 3 Financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad. Art. 6 Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución

industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el en ejercicio de su objeto canalizará apoyos y recursos y estará facultada para: • Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país o propicien el mejor aprovechamiento de los recursos. • Establecer programas de financiamiento con el fin de crear empleos y permitan la incorporación de tecnologías para una mayor capacidad productiva, así como el acceso equitativo de las mismas. • Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales. • Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad. • Ser agente financiero del Gobierno Federal. • Gestionar, obtener concesiones y autorizaciones para prestación de servicios públicos vinculados para el aprovechamiento de recursos naturales. • Realizar estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos prioritarios. • Fomentar el aprovechamiento y la reconversión industrial. • Promover el desarrollo integral de mercado de valores. • Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito.	de importancia de bienes y servicios; en el ejercicio de su objeto estará facultado para: • Otorgar apoyos financieros. • Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior. • Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes distribuidores y exportadores para el mercado internacional. • Cuando sea de interés el promover las exportaciones, participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y empresas que otorguen crédito al comercio exterior. • Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación. • Otorgar financiamiento a los exportadores indirectos y en general al aparato productivo exportador a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables, así como coadyuvar en el fomento del comercio exterior del país y realizar todos los actos y gestiones que permitan atraer inversión extranjera. • Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento. • Fungir como órgano de consulta en materia de comercio exterior y su financiamiento. • Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistema de venta, apoyo a la comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportables,
--	--

Dentro del marco institucional y organizacional de cada una de las instituciones ser observan diferencias dentro de sus competencias, que en efecto deberían

coordinarse a un plan industrial y enfocarse en sus nichos de especialidad (Nafin con fomentar la industria y Bancomext de financiar el comercio), dado por sus características a tienden a segmentos distintos y utilizan instrumentos que implican riesgos diferenciados.

Ahora considerando los cambios dentro de la política de financiamiento, principalmente en Nafin y Bancomext, con la Reforma Financiera de 2014 se enfocaron en (IBD, 2016):

Constitución

- Los Consejos Directivos podrían aprobar la estructura orgánica, la política salarial, los tabuladores de sueldos de prestaciones y el otorgamiento de percepciones extraordinarias.

No obstante, al otorgar autonomía y libertad de gestión con la presencia de consejeros independientes, podrían debilitar las funciones de la banca de desarrollo por posibles conflictos de interés de parte de los miembros, debido que suelen representar también a grandes empresas (Huidobro, 2004)

Operación

- Se le otorgaron facultades y autonomía para crear nuevos esquemas de financiamiento, de los cuales se pueden determinar tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio.
- Le permite adquirir valores de otras instituciones de crédito o recibirlas como garantía, así como ampliar las inversiones en otras sociedades. Como ejemplos tenemos la participación de Nafin y Bancomext en fondos de capital de riesgo de largo plazo con bancos de inversión privada, tales como la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital o Fondos de Fondos⁷, de las cuales son accionistas en proyectos de energía sustentable y de infraestructura y fortalecer la competitividad de las Pymes en México.

⁷ <http://www.fondodefondos.com.mx/es>

Bancomext, a manera de tener otros canales para otorgar crédito, es accionista de CESCE México⁸ donde puede ofrecer seguros de créditos a la exportación.

- Se eliminó la obligación de contar con un fideicomiso con recursos captados por las mismas instituciones, como medio de financiamiento.

Regulación

- Se elimina la obligatoriedad de preservar y mantener su capital, de forma que pueda otorgar mayor financiamiento a sectores productivos. Esto fue con el fin de disminuir restricciones al otorgar crédito, asuma mayores riesgos y solucione fallas de mercado presentes en la oferta crediticia de México.

No obstante, la flexibilidad que se otorgó es ausente de planes o políticas industriales y sin objetivos claros limitando de igual manera el financiamiento de largo plazo. Tal como ya se analizó en el primer apartado de este capítulo.

Supervisión

- Se limitó el control y vigilancia de la Secretaría de la Función Pública a temas administrativos y se dejó la vigilancia de la operación bancaria a la CNBV, a fin de evitar duplicidades.

Dado que la banca de desarrollo es un instrumento que influye en proyectos de alto riesgo, es indispensable que exista una mejora en el sistema de evaluación de los créditos, principalmente de segundo piso, de manera que refleje la eficiencia en las operaciones para el impacto en la industria y apalancar los objetivos de desarrollo y crecimiento económico enmarcados en cada institución, coadyuve la generación de nuevos proyectos financiados a largo plazo.

⁸ <http://cescemex.mx/>

Otro hecho que persiste aun con la entrada de nuevos intermediarios es la concentración bancaria, lo que no permite márgenes de intermediación elevados, por lo cual, a fin de mitigar el problema, la banca de desarrollo debe saber manejar y aplicar la flexibilidad que se le otorgó con el nuevo marco regulatorio, y que está se traduzca en resolver aquellas fallas de mercado que imposibilitan que la oferta de financiamiento se expanda hacia sectores estratégicos (IBD, 2018).

En suma, es importante de desarrollar estrategias de salida de las empresas para que no dependan en su totalidad con los bancos de desarrollo, y así poder diversificar las formas de financiamientos con otros intermediarios (CEEY, 2018).

Conclusiones

La forma en que el Estado debe actuar ante adversidades económicas, como el estancamiento del crecimiento y desarrollo, sería mediante la toma de riesgos en proyectos productivos de largo plazo, en donde después el sector privado pueda rentabilizar, y un papel clave para ello es la utilización del financiamiento de la banca de desarrollo, dado que es un importante instrumento de política económica.

Nafin y Bancomext han hecho esfuerzos importantes para tratar de promover un mejor ambiente de desarrollo y crecimiento económico, a través de nuevas formas de financiamiento a las empresas; un ejemplo de ello son los programas de cadenas productivas, programa de garantías, cartas de crédito, factoraje comercial y programas sectoriales o regionales.

Sin embargo, los límites institucionales han desviado la razón de ser de estas dos instituciones, ya que la regulación en sus funciones y operaciones como un banco comercial impide tomar riesgos para otros proyectos; la falta de una política industrial integral donde se definan los objetivos; y la influencia política, con

conflicto de interés, han mermado su papel contracíclico para asignar capital público a industrias nuevas.

En el análisis de la reforma financiera de 2014, se observan cambios en los sistemas de operación y flexibilidad para ofertar mayor crédito, no obstante el hecho de que la regulación siga promoviendo la prudencia en los financiamientos, terminan siendo insuficientes, sin que hubiera un cambio estructural para ampliar su funciones, toda vez que se continua con un rezago en el capital de riesgo de largo plazo para proyectos productivos, aunado a un incremento de créditos garantizados de corto plazo que no terminan impulsado los sectores prioritarios.

En consecuencia, a los 5 años que se promulgo la reforma, el financiamiento interno al sector privado no financiero que otorga la banca desarrollo paso de 1.3% a 1.6% del PIB, derivado de un crecimiento del financiamiento de Nafin y Bancomext, pese a ese moderado crecimiento en los últimos dos años se ha ido desacelerando el nivel de crédito de canalizan los dos bancos.

Por otro lado, es importante la continua coordinación de banca de inversión privada y la banca de desarrollo para seguir impulsando las Pymes, procurando ampliar a otros sectores y regiones del país, mediante esquemas de vehículo de inversión para capital semilla (proyectos en fase de creación) y capital emprendedor (proyectos que busquen un mayor potencial de crecimiento).

Al mismo tiempo, es importante supervisar los posibles conflictos de interés dentro de los consejos independientes que formar parte de las decisiones de las acciones de los bancos de desarrollo, ya que podrían acarrear costos y riesgos operativos.

En cuanto a las metas que se implementan para incrementar el crédito no serán suficientes si no se establecen planes para formalizar a las empresas y están

puedan tener competencia en el mercado, con ayuda de asistencia técnica especializada.

El reto que debe enfrentar y solucionar el nuevo gobierno es no limitar las funciones de ambos bancos, sino fortalecer los sistemas para otorgar créditos de primer piso, ya que es primordial porque incrementa la relación del banco con las necesidades de los clientes, disminuyen asimetrías de la información, y seguir complementado el crédito con el segundo piso, a manera que se pueda incluir nuevos intermediarios financieros y disminuir la concentración del crédito.

En la medida que se logró consolidar mejores acuerdos para la formulación de una política industrial y se puedan focalizar eficientemente los apoyos a empresas potenciales que adolecen la falta de financiamiento y reducir la brecha con grandes empresas, será importante que además de atacar las fallas del mercado puede incorporar instrumentos que puedan ampliar las oportunidades de inclusión financiera para tomar préstamos y mejorar su capacidad productiva, principalmente en Pymes.

Dentro de una estrategia integral se podría formular en proyectos que no solo benefician a un sector específico, sino que la intervención cambie a proactiva dentro de regiones de mayor desigualdad, con altos niveles de pobreza y desempleo, de manera que se puedan cerrar las brechas de desigualdad de las empresas en el país.

Es oportuno decir que si el gobierno permite destinar gasto público a la banca de desarrollo para inversiones de largo plazo en proyectos sustentables o verdes, innovación tecnológica, modernización de infraestructura, diversificación de exportación e importación, las inversiones privadas podrían venir por si solas, es decir, al disipar los riesgos en los mercados, más allá de solo corregir las fallas de mercado, las inversiones podrían prosperar ante un ambiente de mayor certidumbre y dar una disminución de los costos de transacción.

Para ello, que se formulen políticas públicas orientadas a robustecer el desarrollo y crecimiento, tener como principales acciones el incremento de la inversión para infraestructura y la creación de empleos, así como especificar las áreas de atención prioritaria, la gestión y la operación de los recursos, sin olvidar los indicadores de seguimiento para la mejora de las metas.

Conclusiones y Recomendaciones.

Nafin y Bancomext han hecho esfuerzos importantes para tratar de promover un mejor ambiente de desarrollo y crecimiento económico, a través de nuevas formas de financiamiento a las empresas; un ejemplo de ello son los programas de cadenas productivas, programa de garantías, cartas de crédito, factoraje comercial y programas sectoriales o regionales.

Sin embargo, los límites institucionales han desviado su razón de ser, ya que la regulación en sus funciones y operaciones como un banco comercial impide tomar riesgos para otros proyectos; la falta de una política industrial integral donde se definan los objetivos; y la influencia política, con conflicto de interés, han mermado su papel contracíclico para asignar capital público a industrias nuevas.

Dentro de los resultados que observamos en los dos bancos de desarrollo operan de manera distinta, considerando que sus funciones y objetivos se focalizan en sectores diferentes (apoyo empresarial e infraestructura por parte de Nafin; apoyar a empresas para el comercio exterior por parte de Bancomext).

Desde los inicios de Nafin, la intervención del gobierno en el sistema financiero fue fundamental, ya que se vio en la necesidad de industrializar el país en actividades prioritarias y estratégicas, donde poco a poco la institución fue ganando prestigio a la par del banco central, gracias a factores que favorecieron la autonomía institucional.

Sin embargo, con la entrada del nuevo modelo económico, en consecuencia, del Consenso de Washington, se fue rezagando sus funciones al quitarle los pilares de promoción industrial e infraestructura, en un contexto de baja intervención del Estado en la economía.

Este hecho provocó que en los últimos 25 años Nafin cambiara aspectos de su mandato y operación, donde se procurara la estabilidad financiera del banco, erosionando la asignación masiva de capital en el largo plazo para proyectos a gran escala, dado que el objetivo actual es resolver los problemas de acceso al crédito y mejorar las condiciones de las Pymes, mediante instrumentos en el esquema de segundo piso.

Uno de ellos es su uso intensivo del programa de garantías, esté ha sido uno de los pilares para apoyar a empresas, no obstante, al usar la infraestructura de la banca comercial se adolece aún de asimetría de información, debido a que se siguen mostrando problemas para asignar el crédito, donde los modos de operación con la banca comercial son discrecionales y de corto plazo, en consecuencia, existe el racionamiento de crédito aunado a problemas de selección adversa y riesgo moral.

Aunado a lo anterior, la cartera de primer piso de Nafin ha ido disminuyendo en los últimos años por límites institucionales, toda vez que la forma de evaluarse como un banco comercial, ha rezagado su papel contracíclico para fomentar actividades empresariales de largo plazo; no obstante, se ha buscado diversificar sus productos financieros para disminuir el riesgo sin que ello pudiera significar un cambio en la concentración de crédito a empresas de mayor tamaño, lo cual ha dejado de lado el objetivo de apoyar a empresas con difícil acceso al crédito e intervenir en proyectos de infraestructura.

Por su parte Bancomext ha intensificado el uso de la cartera de primer piso, teniendo mayor autonomía sobre los programas de sectores prioritarios, de manera que se ha ido incrementado el otorgamiento de crédito con menores riesgos, pero esté también tiene límites, toda vez que no hay suficientes intermediarios financieros que apoyen al comercio exterior y puedan los disminuir riesgos.

Asimismo, podemos decir que la falta de claridad y objetivos de Bancomext se acotan a diversos planes de gestión de cada sexenio, sin que ello garantice un plan de largo plazo a sectores estratégicos de mayor riesgo, lo cual da por hecho la urgencia de establecer una mejor política comercial, industrial y financiera.

En el análisis de la reforma financiera de 2014, se observan cambios en los sistemas de operación y flexibilidad para ofertar mayor crédito, no obstante el hecho de que la regulación siga promoviendo la prudencia en los financiamientos, terminan siendo insuficientes, sin que hubiera un cambio estructural para ampliar su funciones, toda vez que se continua con un rezago en el capital de riesgo de largo plazo para proyectos productivos, aunado a un incremento de créditos garantizados de corto plazo que no terminan impulsando los sectores prioritarios.

En consecuencia, a los 5 años que se promulgó la reforma, el financiamiento interno al sector privado no financiero que otorga la banca desarrollo paso de 1.3% a 1.6% del PIB, pese a ese moderado crecimiento en los últimos dos años se ha ido desacelerando el nivel de crédito de canalizan los dos bancos.

Por otro lado, es importante la continua coordinación de banca de inversión privada y la banca de desarrollo para seguir impulsando las Pymes, procurando ampliar a otros sectores y regiones del país, mediante esquemas de vehículo de inversión para capital semilla (proyectos en fase de creación) y capital emprendedor (proyectos que busquen un mayor potencial de crecimiento).

Al mismo tiempo, es importante supervisar los posibles conflictos de interés dentro de los consejos independientes que formar parte de las decisiones de las acciones de los bancos de desarrollo, ya que podrían acarrear costos y riesgos operativos.

En cuanto a las metas que se implementan para incrementar el crédito no serán suficientes si no se establecen planes para formalizar a las empresas y están

puedan tener competencia en el mercado, con ayuda de asistencia técnica especializada.

El reto que debe enfrentar y solucionar el nuevo gobierno es no limitar las funciones de ambos bancos, sino fortalecer los sistemas para otorgar créditos de primer piso, ya que es primordial porque incrementa la relación del banco con las necesidades de los clientes, disminuyen asimetrías de la información, y seguir complementado el crédito con el segundo piso, a manera que se pueda incluir nuevos intermediarios financieros y disminuir la concentración del crédito.

En la medida que se logró consolidar mejores acuerdos para la formulación de una política industrial y se puedan focalizar eficientemente los apoyos a empresas potenciales que adolecen la falta de financiamiento y reducir la brecha con grandes empresas, será importante que además de atacar las fallas del mercado puede incorporar instrumentos que puedan ampliar las oportunidades de inclusión financiera para tomar préstamos y mejorar su capacidad productiva, principalmente en Pymes.

Cabe destacar que con la entrada de la “4ª Transformación” (2018-2024) se puede abrir paso a nuevas políticas para el desarrollo, dentro de una estrategia integral para fortalecer el mercado con proyectos que no solo benefician a un sector específico, sino que la intervención cambie a proactiva para apoyar regiones de mayor desigualdad, con altos niveles de pobreza y desempleo, de manera que se puedan cerrar las brechas de desigualdad de las empresas en el país.

No obstante, hasta el momento los anuncios del actual mandatario dejan mucho en el camino, debido a que no ha propuesto en su gobierno políticas de financiamiento que pudieran entrar en coherencia con una política industrial, de la cual tampoco lo hay, en cambio, se ven intenciones de una posible fusión de Nafin

y Bancomext, donde se viene arrastrando desde el 2009 con el nombramiento de un solo director, para ambos bancos.

Pero que actualmente el argumento central es tener una banca de desarrollo grande, fusionando Nafin y Bancomext, que cumpla todas las funciones al mismo tiempo, con el propósito de tener ahorros presupuestales en épocas de austeridad dentro del gobierno.

A partir del tema de la fusión se han desarticulado las funciones de cada banco, puesto que son instituciones con mandatos diferentes, una para el desarrollo industrial de las empresas y la otra especializada en el comercio exterior, y sobre todo un límite institucional que terminan por mancharse de manera política, sin ver por la mejora en proyectos productivos.

Por tal motivo, se debe pensar en cómo se pueden hacer más eficientes y poder coordinar los créditos adecuadamente sin caer en la duplicidad de apoyos, una manera de hacerlo es integrar los fondos como el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y Pymes a Nafin; asimismo integrar reintegrar Pro-México a Bancomext para ampliar el mandato de promoción comercial.

En este conjunto, la banca comercial debe acompañar las políticas de desarrollo tanto regional como sectorial, dentro los lineamientos de la política de financiamiento (Suárez, 2019).

En aras de fortalecer la política de financiamiento ante el nuevo cambio de gobierno, será importante que dentro de su fortalecimiento se le otorgue la capacidad de emitir y administrar bonos de desarrollo que pueden ser colocados en Bancos y Afores, y a su vez contratar crédito externo, con el fin de obtener más recursos y sean utilizados para capital de riesgo de largo plazo (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2019).

Finalmente, es oportuno decir que si bien no es una condición pero si una alternativa, que el gobierno federal permita destinar gasto público, establecido en la agenda de desarrollo, para que Nafin y Bancomext puedan articular inversiones de largo plazo en proyectos sustentables o verdes, innovación tecnológica, modernización de infraestructura, diversificación de exportación e importación, la cual al generar certidumbre las inversiones privadas podrían venir por sí solas, es decir, al disipar los riesgos en los mercados, más allá de sólo corregir las fallas de mercado, las inversiones podrían prosperar ante un ambiente de mayor certidumbre y dar una disminución de los costos de transacción.

Para ello, que se formulen políticas públicas orientadas a robustecer el desarrollo y crecimiento, tener como principales acciones el incremento de la inversión para infraestructura y la creación de empleos, así como especificar las áreas de atención prioritaria, la vinculación con universidades o centros de investigación, la gestión y la operación de los recursos, sin olvidar los indicadores de seguimiento para la mejora de las metas con base a sus resultados y objetivos de financiar el desarrollo.

Como resultado del presente trabajo se pudo constatar que Nafin y Bancomext, tienen límites institucionales lo cual rezaga sus funciones, objetivos y gestión de sus instrumentos para otorgar créditos de largo plazo, a pesar de ello tiene áreas de oportunidad para impulsar el crecimiento y desarrollo económico.

Con base en datos cuantitativos se observó que otros países similares a México han fortalecido el financiamiento con bancos estatales en sectores estratégicos con el propósito de impulsar su economía, lo cual se sigue como estudio de investigación a futuro una comparación internacional de Nafin y Bancomext con otros bancos, por ejemplo con BNDES (Brasil) y CORFO (Chile) a manera de tomar nuevas experiencias y alternativas para el otorgamiento de crédito.

Bibliografía.

- ALIDE, “El papel contracíclico de la banca de desarrollo frente a la crisis económica internacional”, 39a. reunión ordinaria de la asamblea general de ALIDE, 19 y 20 de mayo, 2009.
- Arés Mathieu y Mostajo Félix, El Estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994), Foro Internacional, Vol.47, No.2, Colegio de México, 2007.
- Acemoglu Daron, Theory, General Equilibrium, and Political Economy in Development Economics, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 24, No.3, pp. 17-32, American Economic Association, 2010.
- Acenoglu Daron, Robinson James, ¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Editorial Deusto, 2013.
- ALIDE, “Rol y desafíos futuros de las instituciones financieras de desarrollo”, documento técnico, octubre, 2017.
- Andrade, Domínguez, Huerta y Lugo, “Análisis de la reforma financiera”, Reformas estructurales: Avances y desafíos, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 7, primera edición, 2016.
- Ayala, José, El desarrollo económico de México. Un enfoque desde la perspectiva del cambio de sus instituciones, Academia Mexicana de Economía Política, Disertación 35, 28 de octubre de 1998.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, en Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México, 1987.
- Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, Basel III, 2017.
- Bardhan (2012) “Efficiency, Equity and Poverty Alleviation: Policy Issues in Less Developed Countries” The Economic Journal, Vol. 106, No. 438 (Sep., 1996), pp. 1344-1356.
- Barros de Castro, “Financial regulation and risk management in development Banks”, 2017

- Burlamaqui Leonardo, Finance, Development and the Entrepreneurial State: Schumpeter, Keynes, Minsky and China”, The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History, 2015.
- Burlamaqui, Sobreira y Vianna, Introduction, “The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History”, MINDS, BNDES, CAIXA, 2015.
- Chang Ha-Joon, Economía para el 99% de la población, Editorial Penguin Random House Grupo Editorial, mayo, 2015.
- Cárdenas Enrique, El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982), en Industrialización y Estado en América Latina, 2015.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Diagnóstico de la banca de desarrollo en México, diciembre, 2008.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias, El sistema financiero mexicano, Diagnóstico y recomendaciones, 2017.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.
- Clavellina Miller J.L., Crédito bancario y crecimiento económico en México, Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, núm. 378 enero-febrero, 2013.
- Concha, Elizabeth, “Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext, Economía informa, Facultad de economía, UNAM, Núm. 356, enero-febrero, 2009.
- Cuellar, Mercedes, El Economista, diciembre 10, 2014, <http://eleconomista.com.mx/fondos/2014/12/10/desafios-banca-latinoamerica>.
- De Rezende, Felipe, “Financial Sustainability and Infrastructure Finance: the role of developing Banks”, The Future of National Development Banks, BNDES, CAF, IPD, 20 April, 2017.
- De la Torre, Augusto, Gozzi, Juan Carlos, Schmukler, Innovate Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for The Visible Hand?, Policy Research Working Paper No. 4326, Banco Mundial, 2007.

- Foncerrada Pascal, La trampa del balance: Una lección a futuro de la crisis bancaria mexicana 1994-1995, en La banca en América Latina, lecciones del pasado, Compilador Del Ángel, CIDE, 2003.
- Huidobro, Marco Alberto, Contribución de la banca de desarrollo mexicana al financiamiento bancario al sector empresarial privado, Universidad Anáhuac México Norte, 2013.
- García, Karol, "Proyectos energéticos cobran fuerza en la banca de desarrollo", El Economista, 23 de febrero, 2017.
- Girón Alicia y Correa Eugenia (Coordinadoras), La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI, México, Instituto de Investigaciones Económicas-Facultad de Economía, UNAM, Editorial Cambio XXI, 1996.
- González, Francisco, "Bancomext: ochenta años de travesía transformadora", Revista de Comercio Exterior, Bancomext, Núm. 11, México, 2017.
- Gurría, Ángel, "Pensar Bancomext: memorias y propuestas para mejorar una gran institución", Revista de Comercio Exterior, Bancomext, Núm. 11, México, 2017.
- Heinrich Gregor, "Basilea III y la relevancia para la banca de desarrollo en América Latina", Asamblea General de ALIDE "Hacia una Mayor Competitividad e Integración de América Latina y el Caribe: la contribución de la banca de desarrollo", Asunción, Paraguay, 19-20 de mayo de 2011.
- Herrera, "Programa de Impulso al Sector Financiero, motor para un crecimiento más dinámico , incluyente y equitativo", Gaceta económica, SHCP, 2019.
- Kregel Jan, "Public financial institutions after the crisis: a new financial deal in the making?", The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History, 2015.
- Levy, Noemí, "Reforma financiera y banca de desarrollo: créditos o ilusiones", Economía Informa, Núm. 382, septiembre- octubre, 2013.
- Levy Eduardo, Micco Alejandro y Panniza Ugo, Should Government be in the Banking Business? The Role of the State-Owned and Development.

Paper Prepared for the Seminar Government and Banks: Responsibilities and Limits, Lima, Perú, 2004.

- Lecuona, Ramón, Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México, Casos exitosos de instrumentos de financiamiento para las pymes de la banca de desarrollo, CEPAL, 2017.
- Manrique, Irma, “Banca de desarrollo en México: ¿nuevas instituciones?” en María Guadalupe Mántey, Noemí Levy, Políticas macroeconómicas para países en desarrollo, UNAM, FES Acatlán, Conocer para decidir, Cámara de diputados LX legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Marcelo Rougier (Compilador), La banca de desarrollo en América Latina: Luces y sombras en la industrialización de la región, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011.
- Mazzucato Mariana, Penna Caetano, “State Investment Banks and mission-oriented finance for innovation”, The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History, 2015.
- Molina y Zárate, *La industrialización orientada a la exportación ¿una estrategia de desarrollo para México?*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009.
- Moreno-Brid J.C., Pérez-Caldentey E., Sandoval J.K. y Valverde I., Inversión, Cambio estructural y Crecimiento, Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM, núm. 1, 2016.
- Moreno-Brid Juan Carlos, Ros Bosch Jaime, “Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana: una perspectiva histórica”, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Moreno-Brid Juan Carlos; Pérez Caldentey Esteban; Valdez Laura, “Changing challenges in the modernization of Nacional Financiera: Mexico’s Key development bank”, May 21, 2017.
- Moreno-Brid Juan, “Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana”, Revista Latinoamericana de Economía, Problemas del Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Vol. 47, núm. 185, abril- junio, 2016.

- Moreno-Brid, Pérez B. y Villarreal P., “¡Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México”, Revista Economía UNAM, Facultad de Economía, UNAM, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto, 2017.
- Moreno-Brid, Pérez-Caldentey y Valdez, “Changing challenges in the modernization of Nacional Financiera: Mexico’s Key development bank”, May 21, 2017.
- Moreno-Brid, Sandoval y Valverde, “Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015”, Serie de Estudios y Perspectivas, CEPAL, México, Núm. 170, mayo, 2016.
- Morfín Maciel, Antonio, Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México), Financiamiento del desarrollo, CEPAL, núm. 208, 2009.
- North Douglass, Institutions, The Journal of Economic Perspective, 1991.
- North Douglass, Institutions, institutional change and economic, Political Economy of Institutions and Decisions, 1990.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, “Hacia una nueva política económica y social 2019-2014”, UNAM, febrero, 2019.
- Ocampo José, Entrevista exclusiva concedida a la revista Economía y Desarrollo, núm. 153, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba, 2015.
- OCDE, Financing SMEs and Entrepreneurs, 2019.
- Pérez-Caldentey, Vera, Díaz y Verá, “El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, Serie Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Núm. 251, 2014.
- Pérez y Titelman, “La banca de desarrollo y la innovación para inclusión financiera”, La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo, Libros de la CEPAL, No. 153, CEPAL, 2018.
- Puchet, Moreno-Brid y Ruiz, “La integración regional de México: condiciones y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, Revista Economía UNAM, Vol. 8, Núm. 23, 2011.

- Ramírez Eduardo, “Por una política fiscal contra cíclica”, Revista Latinoamericana de Economía, problemas del desarrollo, vol.37, núm. 147, octubre-diciembre, 2006.
- Reporte Nacional de Inclusión Financiera 2016.
- Revista de Comercio Exterior, 1987.
- Revista de Comercio Exterior, Julio-septiembre, 2017.
- Ríos Carmona Ana, “Análisis estructural estático de los sectores clave dentro de la economía mexicana en el periodo 1970-2012. Una comparación de metodologías”, Tesis de licenciatura en Economía, 2017.
- Rivera, Miguel Ángel, “Trayectorias históricas de desarrollo: Teoría, análisis y aplicación a casos nacionales”, Facultad de Economía, UNAM, 2014.
- Rodrik, Dani, After Neoliberalism, What?, Paper presented at The Alternatives to Neoliberalism Conference, New rules for global finance coalition, Washington, D.C., 2002.
- Ros Bosch, Jaime, (mayo-abril 2016), “La economía mexicana desde la crisis de 2008-2009 y las lecciones de 2015”, Economía Mexicana, Anuario UNAM, 1.
- Sobreira Rogério, “Basel III: A Curse for Brazilian Public Banks?”, The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History, 2015.
- Sobreira Rogério, “Basel III: A Curse for Brazilian Public Banks?”, The present and the Future of Development Financial Institutions: Theory and History, 2015.
- Stiglitz Joseph, “La economía del sector público”, Editorial Antoni Bosch, España, 2000.
- Stiglitz Joseph y Andrew Weiss, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, The American Economic Review, June, 1981.
- Stiglitz Joseph, The Role of the State in Financial Markets, Research Report No. 14334, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994.

- Studart Rogério, “El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo”, CEPAL, revista CEPAL núm. 85, abril, 2005.
- Suárez, Francisco, “Bancomext: creación, auge, supervivencia y ¿renacimiento?”, Revista de Comercio Exterior, Bancomext, Núm. 11, México, 2017.
- Suárez, Francisco, “El sistema mexicano de financiamiento del desarrollo: retroceso y retos”, Economía-UNAM, Vol. 16, Núm., 46, enero-abril, 2019.
- Titelman David, La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Financiamiento del desarrollo, CEPAL, núm. 137, 2003.
- Werner, Martín, “La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas”, Revista de Comercio Exterior, Bancomext, Vol.44, Núm. 12, México, 1994.
- Páginas consultadas:
- Asociación de Bancos de México.
<https://www.abm.org.mx/la-banca-en-mexico/>
- Banco Mundial.
- Banco de México, Informe Trimestral 2016 y Anual, 2015.
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B2E95603A-807F-5308-402E-1D0CD179C999%7D.pdf>
- <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B4EEBE3F2-2164-95EC-D455-15F4868E246B%7D.pdf>
- Comisión Nacional de Bolsa de Valores, banca de desarrollo.
<http://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Contenidos.aspx?ID=37&Titulo=Banca%20de%20Desarrollo>
- El Universal, 11/07/2017:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/07/11/inversion-publica-debe-incidir-en-el-pib-alertan>
- Encuesta Trimestral de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio, Banco de México, 2017.

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF471>

- Fondo Monetario Internacional.
- Informe trimestral del Banco de México, Enero- Marzo, 2017.
- Informes anuales de Bancomext, 1984-1989, 2008-2016.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018.
- http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25606/ProNaFiDe_2013-2018_20131216.pdf
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- Productos y servicios, Bancomext, 2017.
<http://www.bancomext.com/productos-y-servicios/credito>
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera.
- Ley de Instituciones de Crédito.