

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



"EL PAPEL DE LA BANCA MEXICANA DE
DESARROLLO EN EL FOMENTO AL SECTOR
INDUSTRIAL (1988-1998)"

186952

SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA
P R E S E N T A
MARICELA ZAVALA PEREZ

ASESOR LIC. RICARDO ROBLES REYES.

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

DICIEMBRE DE 2000.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, por el cariño y apoyo que siempre me han brindado y por haberme enseñado las cosas más importantes de la vida

A mis hermanos: Ramón, Roberto, Rocío, Ricardo, Gela y Balta por el cariño que nos une

A Horacio, por su amor y comprensión y porque este trabajo es algo más de lo que hemos realizado juntos

A mi Pita y a mi Pablo con todo mi amor

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	.1
1. Evolución del Sistema Financiero Mexicano (1970-1988)	4
1.1 El sistema financiero mexicano en el periodo 1970-1988	4
1.2 Transformación de la banca privada y especializada en banca múltiple	16
1.3 Nacionalización bancaria	18
2. Modernización financiera en México (1988-1998)	26
2.1 Reformas y modernización financieras	26
2.2 Liberalización financiera	30
2.3 Reprivatización bancaria y fortalecimiento de los grupos financieros	33
2.4 Fortalecimiento y expansión de los intermediarios financieros no bancarios	36
2.5 Carteras vencidas y rescate bancario	38
2.6 Cambio de rumbo de la expansión económica en México y su repercusión en el sector industrial	47
3. Papel de las instituciones financieras de desarrollo en el contexto de la liberalización financiera	54
3.1 Orígenes y función de la banca de fomento	54
3.2 Instituciones financieras de desarrollo en el contexto de liberalización financiera	55
3.3 Situación y campos de acción de la Banca de Desarrollo en la década de los noventa	57
3.4 Función de la Banca de Desarrollo en la economía mexicana	61
3.4.1 Inicios de la Banca de Desarrollo en México	61
3.4.2 Banca de Desarrollo en México a partir de 1982	64
3.4.3 Transformación del papel de la Banca de Desarrollo en México	65

4.	La Banca Mexicana de Desarrollo en el fomento al Sector Industrial (1988-1998)	68
4.1	Lugar de la Banca de Desarrollo en el Sistema Financiero Mexicano (1988-1998)	68
4.2	Características de las principales instituciones financieras de desarrollo	71
	<ul style="list-style-type: none"> • Banrural • Bancomext • Banjército • Banobras • BNCI • Nafin • Fideicomisos de Fomento 	
4.3	Derrama crediticia de instituciones de fomento (1990-1998)	78
4.4	Apoyo de la Banca de Desarrollo al sector industrial (1988-1998)	79
	<ul style="list-style-type: none"> • Ramas de actividad económica industrial apoyadas • Regiones económicas del país apoyadas 	80 84

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo muestra un panorama de la evolución del Sistema Financiero Mexicano, a partir de su consolidación, la cual se inicia en 1941, resaltando los momentos más importantes de dicha evolución, así como los cambios más significativos que ha sufrido en las últimas décadas. Ello se presenta con el propósito de ubicar el lugar que ha ocupado la banca de desarrollo en dicho sistema, para estar en condiciones de concluir la importancia que ha tenido en el sistema financiero al impulsar el proceso de industrialización, a través del apoyo a los sectores considerados prioritarios.

En el primer capítulo se analiza la evolución del sistema financiero mexicano en el periodo 1970-1988, en el cual, como consecuencia del agotamiento del modelo de crecimiento económico, el desarrollo estabilizador, así como de la transformación radical del sistema financiero mundial, en el ámbito financiero del país, tiene lugar la transformación de la banca privada y especializada en banca múltiple, así como la nacionalización bancaria.

Dicha transformación formó parte del proceso de modernización financiera en México que inicia en la década de los años setenta, en la cual se llevan a cabo toda una serie de cambios a la legislación financiera, a fin de fortalecer la posición de los bancos y la concentración del sistema financiero.

El segundo capítulo abarca la modernización financiera en México que ocurre en el periodo 1988-1998, periodo en el cual tienen lugar importantes reformas de carácter financiero, además de las reformas estructurales como la apertura comercial, la desregulación, las reformas a la inversión extranjera, las reformas fiscales y la venta de las empresas paraestatales. Asimismo, en este periodo suceden la denominada liberalización financiera; la reprivatización bancaria; el fortalecimiento y expansión de los grupos financieros e intermediarios financieros no bancarios, y por último, el rescate bancario debido al alto índice de carteras vencidas. Será en este periodo cuando se decreta la autonomía del Banco Central.

De igual forma, en este capítulo se presenta un análisis del cambio que sucede en la expansión económica, así como la repercusión que tuvo en el sector industrial.

Con el propósito de alcanzar la modernización del sistema financiero a fin de prepararlo para la competencia extranjera, es en dicho periodo cuando, como parte del proceso de transformación, se decide restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, la llamada "banca universal"; se promueve la organización y funcionamiento de agrupaciones financieras; se elimina el coeficiente de liquidez; se autoriza la creación de nuevos bancos, y se procede a la apertura del sistema bancario hacia el exterior.

Asimismo, se señalará la forma en que las medidas financieras tomadas en este periodo permitieron una mayor vinculación del sistema financiero nacional al contexto internacional, posibilitando la obtención de recursos e impulsando la innovación financiera.

Sin embargo, en este contexto, al permitirse la gran entrada de capitales se generó la obtención de grandes ganancias especulativas en la Bolsa de Valores.

De igual forma, en este capítulo se hace referencia a la manera en que las empresas y los particulares, ante las expectativas de crecimiento y rentabilidad, se endeudaron en grandes proporciones con créditos a corto plazo sin contar con capacidad de pago suficiente, con lo cual el sistema financiero se ve severamente afectado, y el gobierno tiene que diseñar toda una serie de apoyos, con el propósito de impedir el ahondamiento de los problemas de la banca comercial, entre los cuales destacan el Fobaproa y el IPAB que permitiría convertir en deuda pública los pasivos de la banca en poder del Fobaproa.

Por último, en este capítulo se incluye un apartado que trata la transformación que sufre la expansión económica, asociada a la industrialización del país que se inicia en la década de los años treinta y culmina en la década de los años ochenta, en la cual empezó a revelarse la fragilidad de esa organización económica.

En el capítulo tres se señala el surgimiento de las instituciones financieras de desarrollo, como consecuencia del papel que asumen los gobiernos de los países menos desarrollados para impulsar el desarrollo económico, indicándose la función y características de estas instituciones.

Asimismo, se analizará la repercusión que tuvo la liberalización financiera en las instituciones financieras de desarrollo, como consecuencia de las reformas estructurales que modifican la participación del Estado en los sistemas financieros. Por ello, se observará la necesidad de que la banca de desarrollo se transforme, adecuando su función y operatividad a la nueva realidad a fin de continuar funcionando de manera eficiente.

Este capítulo concluye con un análisis de la función que le ha tocado jugar en la economía mexicana a la banca de desarrollo, destacándose los principales momentos que ha tenido a lo largo de su evolución. Al respecto, se señalará de manera particular, cómo la liberalización y apertura financieras que ocurren en el país repercuten en el funcionamiento y estructura de dichas instituciones, llevándolas a transformar su papel, reorientando el financiamiento hacia el sector privado.

Por último, en el capítulo cuatro se definirá el lugar de la banca de desarrollo en el Sistema Financiero Mexicano, señalándose las características de las principales instituciones financieras de desarrollo del país, así como, de acuerdo al financiamiento

otorgado por cada una de ellas, las instituciones más importantes en cuanto a derrama crediticia se refiere.

Se analizará el apoyo que la banca de desarrollo ha otorgado al sector industrial en el periodo 1988-1998, con el propósito de especificar las ramas de actividad económica del sector industrial, así como los estados del país que han recibido mayor apoyo financiero por parte de la banca de desarrollo, a fin de concluir las razones por las cuales el financiamiento se ha dirigido a dichos sectores y estados.

El presente trabajo cierra con una serie de conclusiones que presentan lo más destacado de la investigación, a fin de señalar el papel que ha jugado la banca de desarrollo en el contexto económico del país, principalmente como impulsora del desarrollo industrial en tanto sucedía el crecimiento económico con el modelo de sustitución de importaciones; así como, la transformación que sufrirá en su funcionamiento como consecuencia de los cambios en el sistema financiero que empiezan a darse a partir de la década de los años ochenta.

1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO (1970-1988)

1.1 El Sistema Financiero Mexicano en el periodo 1970-1988

En los últimos años, el sistema financiero mundial se ha transformado de manera radical. Ello se ha manifestado en la internacionalización del capital y la liberalización de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas.

En este apartado se analiza la función que correspondió jugar al sistema financiero mexicano a partir de 1970 y hasta el año de 1988, considerando que el mismo debe cumplir un papel de intermediario entre los poseedores de fondos prestables y sus demandantes. Es decir, el sistema financiero canaliza los flujos de ahorro de los sectores superávitarios a las necesidades de inversión de los sectores deficitarios. En otras palabras, se considera que un sistema financiero funciona de manera adecuada cuando permite que los flujos financieros se canalicen al aparato productivo y faciliten su expansión, permitiendo con ello, el crecimiento de la producción y el empleo.

Antecedentes

A partir de 1941, con la promulgación de la Ley Orgánica del Banco de México y de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se consolida el sistema financiero mexicano, quedando establecido que el sistema bancario sería el motor del sistema financiero en nuestro país, por lo que, su evolución afecta de manera significativa a la economía en su conjunto, al ser la principal fuente de financiamiento del desarrollo económico.¹

En el ámbito financiero, la banca tiene un vínculo muy estrecho con la política económica, en virtud de que serán principalmente estas instituciones las encargadas de financiar al sector productivo. Por ello, la importancia que reviste dentro del sistema financiero debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios.

En la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, bajo la característica de especialización, se definieron los tipos de instituciones financieras, así como sus respectivos campos de actividad; es decir, se clasificó a las Instituciones por el tipo de operación que podían realizar, señalando las siguientes instituciones de crédito:

- Bancos de Depósito o Comerciales, que realizarían operaciones de corto plazo.
- Bancos de Ahorro

¹ Centro de Investigación para el Desarrollo Económico. A.C. *El Sistema Financiero Mexicano. Motor de Desarrollo Económico*. Ed. Diana. México 1990, págs. 22 y 23.

- Bancos de Inversión, que realizarían operaciones de largo plazo, e incluían a:
 - Sociedades Financieras
 - Sociedades Hipotecarias
 - Sociedades de Capitalización
- Sociedades Fiduciarias
- Bancos de Desarrollo

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito serían las siguientes:

- Almacenes Generales de Depósito
- Cámaras de Compensación
- Bolsas de Valores
- Uniones de Crédito
- Compañías de Seguros

Si nos referimos a las agrupaciones Institucionales que conformaban el sistema financiero en México puede considerarse que eran:

- Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito (Instituciones y Organizaciones de Desarrollo). Las cuales fueron creadas por el Gobierno Federal con el propósito de financiar los sectores económicos prioritarios que no eran atendidos por la Banca Privada.
- Instituciones y Organizaciones Auxiliares Privadas de Crédito, que mediante concesión del Gobierno Federal se dedicaban a operaciones financieras de depósito, de ahorro, crédito hipotecario, de capitalización y operaciones fiduciarias, entre otras.

Mientras el sistema financiero mexicano funcionó con la Banca Especializada, las autoridades encargadas de dirigirlo eran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, S.A. Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNByS), se encargaba de la vigilancia y cumplimiento de las leyes por parte de las Instituciones de Crédito y de Seguros. Por su parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV), tenía a su cargo el buen funcionamiento del mercado de valores.²

Cabe señalar que en la década de los sesenta se observaron importantes tasas de crecimiento en la captación bancaria, siendo posible financiar los proyectos de inversión del sector privado, así como el déficit gubernamental. Ello se debió, en parte, a la estabilidad macroeconómica, la cual permitió el incremento en las tasas de crecimiento del ingreso real, que ante una política de tasas de interés que se orientó a

² Para un análisis más profundo sobre el funcionamiento y actividades de los agentes financieros que participaban en el sistema financiero mexicano, véase Eduardo Villegas H. y Rosa Ma. Ortega O. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. Ed. PAC, S.A. de C.V. México 1991, págs. 18-20.

pagar sobre los depósitos bancarios tasas reales de interés positivas, permitió que el público orientará parte de su ingreso hacia el ahorro bancario.

Década de los setenta

La estructura del sistema bancario nacional, establecida por la Ley Bancaria de 1941, se mantuvo casi inalterada hasta 1976, fecha en que se inició un proceso de consolidación bancaria.

En un entorno internacional de recesión con inflación, al iniciar la década de los setenta, el modelo de crecimiento en México, llamado Desarrollo Estabilizador, comenzaba a enfrentar graves problemas, observándose saldos negativos crecientes en su balanza de comercio exterior.

En 1972, la economía mexicana entra en una etapa de inestabilidad, afectando al sistema financiero. A partir de ese año, las tasas de interés reales empiezan a ser negativas, disminuyendo el saldo real de la captación, cambiando su estructura hacia depósitos de corto plazo y en moneda extranjera.

Por lo anterior, en 1973 se inicia un proceso de desintermediación financiera, lo cual significa que los fondos prestables existentes en la economía no se canalizaban a la intermediación financiera sino que se colocan en otro tipo de inversión no productiva; por lo que el estado se ve comprometido a garantizar el proceso de acumulación interna. En virtud de que se redujo la inversión privada, se incrementaron el gasto y la inversión gubernamental.

Como consecuencia de que el déficit gubernamental empezó a ser mayor, su financiamiento dependió de la banca, incrementándose el encaje legal, y, por tanto, contrayéndose el monto de recursos para el sector privado; por lo que fue necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento, recurriendo al endeudamiento externo, con el objetivo, además, de mantener el tipo de cambio, lo cual fue posible hasta el año de 1976.

Al respecto, Eugenia Correa señala que en 1976, la situación económica del país se caracterizaba por importantes déficits en cuenta corriente y del sector público; elevado monto de deuda externa y salida de capitales; fuerte devaluación del peso y posterior régimen de flotación del tipo de cambio; drástica disminución del crecimiento económico y de la inversión fija; caída de la captación y del financiamiento bancarios; elevadas tasas de inflación y desempleo.³

³ Eugenia Correa.- "Política financiera y crisis. Análisis de las condiciones previas a la nacionalización bancaria". En *Rev. Economía: Teoría y Práctica*, No. 6 UAM. Otoño 1984, pág. 77.

Como consecuencia, en 1976 las autoridades inician un proceso de consolidación del sistema financiero bancario, eliminando el carácter de especialización de los bancos. Con el propósito de lograr dicha consolidación, se establece un nuevo esquema de encaje legal, que consistió en una tasa de reserva obligatoria menor y única para los bancos que pretendieran la consolidación, manteniéndose el esquema de encajes legales diferentes para los bancos especializados.

Por lo anterior, el Gobierno de José López Portillo, se propuso modificar el funcionamiento del sistema financiero, por lo que, el 18 de marzo de 1976 se publican las reglas de la Banca Múltiple, las cuales se definieron como Instituciones con Concesión del Gobierno Federal para realizar operaciones de banca de depósito, financiera, hipotecaria, así como asesoría financiera, ello sin perjuicio de otras concesiones otorgadas.

Asimismo, en 1977 y 1978 se adoptan una serie de medidas encaminadas a reducir la tasa de encaje legal y se establece una tasa única para los pasivos en moneda nacional de la banca múltiple.

Con el propósito de modernizar la operación en los instrumentos de captación del sistema financiero, en 1977 se autoriza la emisión de nuevos instrumentos de captación: Certificados de Depósitos (plazos máximos de 12 meses), Certificados de la Tesorería de la Federación y Petrobonos. Ello con el fin de incrementar el financiamiento estatal por medio de la utilización de instrumentos en el mercado abierto, con lo cual surge el mercado de dinero en el país. No obstante, las tasas de interés reales continuaban siendo negativas y se incentivaba en mayor medida el ahorro a corto plazo, por lo que, no se lograba erradicar los problemas financieros.

A principios de 1977 se crean los depósitos retirables en días preestablecidos (sustituyen a los bonos hipotecarios y financieros, por lo que no se autorizaban nuevas emisiones de éstos).

De igual forma, se promovió la constitución de unidades bancarias más grandes y más eficientes, apoyando y facilitando la integración de la banca especializada y sus operaciones. Con este fin en 1981 se concedieron financiamientos para permitir a los bancos no constituidos en banca múltiple, fusionarse y aumentar el nivel de sus operaciones. Ello facilitó el aumento acelerado de la concentración y centralización del capital operado por la banca.

A finales de la década de los setenta el sistema bancario mexicano estaba constituido por las siguientes instituciones de crédito privadas: 33 Bancos Múltiples, 29 Bancos de Depósito, 15 sociedades financieras, 2 instituciones de crédito hipotecario y 7 instituciones de crédito de capitalización, funcionando como instituciones de banca especializada, como se presenta a continuación.⁴

⁴ Ma. Guadalupe Huerta Moreno.- "La Concentración en el Sistema Financiero Mexicano el Papel de los Grupos

SISTEMA BANCARIO MEXICANO (DÉCADA DE LOS 70)

INSTITUCIONES	NO.	PORCENTAJE
Bancos Múltiples	33	38.37
Bancos de Depósito	29	33.72
Sociedades Financieras	15	17.44
Instituciones de Crédito Hipotecario	2	2.33
Instituciones de Crédito de Capitalización	7	8.14

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria. Diciembre 1977

Un rasgo fundamental del Sistema Financiero Mexicano en la década de los años setenta, es el papel que jugó el encaje legal en el financiamiento del déficit del sector público, lo cual lo convirtió en un instrumento de política fiscal más que de regulación monetaria.⁵

Década de los ochenta

Las Instituciones Bancarias logran consolidarse como Bancos Múltiples a inicios de la década de los ochenta. En 1980 se dispone la creación de las Aceptaciones Bancarias (que exceptúa de encaje al pasivo derivado de las mismas hasta por un 20%) y del Papel Comercial (valores que permiten un financiamiento a corto plazo para las empresas que cotizan en Bolsa).

En 1981, se autoriza a las instituciones de crédito la emisión de obligaciones subordinadas (son pasivos de largo plazo que por sus características se consideran total o parcialmente aportaciones al capital). En ese año y ante la caída de los precios internacionales del petróleo, el gobierno optó por aumentar el endeudamiento externo, principalmente a corto plazo; sin embargo, en 1982 no se logró conseguir mayor crédito externo, siendo necesario devaluar la moneda.

En el año de 1982, el país enfrentaba una grave crisis de carácter estructural, por lo que el gobierno intentó resolverla transformando el modelo de desarrollo económico que caracterizó a los años anteriores, con el propósito de integrarse al orden internacional de globalización que se estaba observando. El modelo económico que se adopta, consideró una economía abierta; con este nuevo modelo, cambia el papel que juega el Estado, al pretender que el sector privado sea el que guíe el rumbo de la economía.

Financieros". en *Rev. Análisis Económico* No. 23, Vol. XI. UAM Azcapotzalco, pág. 27.

⁵ Aída Mateos y Enrique Quintana.- "El Sistema Financiero Mexicano en la Coyuntura: 1980-1983". *Rev. Economía Informa*. No. 117. Facultad de Economía de la UNAM. Junio de 1984, pág. 26.

En 1982, ante la elevada tasa de inflación observada (98.8%), así como el libre cambio de la moneda, sucedió la devaluación del peso frente al dólar, con el propósito de evitar la fuga de capitales y el que los productos extranjeros fueran más baratos. Sin embargo, la fuga de capitales continuó, así como el incremento de las tasas de interés, originándose una grave crisis de liquidez, por lo que en el mes de agosto el Banco de México se retira del mercado cambiario. Véase el siguiente Cuadro.

INFLACIÓN, TIPO DE CAMBIO, TASAS DE INTERÉS 1982

MESES	INFLACIÓN ACUMULADA %	TIPO DE CAMBIO (Pesos por dólar)*	COSTO PORCENTUAL PROMEDIO EN M.N. (TASAS ANUALES)
ENERO	5.0	24.62	32.34
FEBRERO	9.1	44.64	33.43
MARZO	13.1	45.53	33.67
ABRIL	19.2	46.36	34.39
MAYO	26.0	47.13	36.26
JUNIO	32.0	48.04	39.59
JULIO	38.8	48.92	43.23
AGOSTO	54.4	104.00	46.42
SEPTIEMBRE	62.6	70.00	47.88
OCTUBRE	71.0	70.00	45.99
NOVIEMBRE	79.7	70.00	45.51
DICIEMBRE	98.8	148.50	46.12

*De Mercado

FUENTE Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras 1986 y1990*.

Por ello, podemos considerar que el país entraba en una etapa recesiva, que caracterizó el periodo 1980-1983, en el cual el mercado de valores enfrentaba una baja continua y el mercado bancario continuó con su proceso de acumulación, fusionándose los bancos. En este periodo, nuevamente se registró un proceso de desintermediación financiera; asimismo, durante algunos años los pasivos se dolarizaron aceleradamente, lo que significó la pérdida parcial de la soberanía monetaria. Igualmente, el creciente endeudamiento externo público y privado, llevó fuera del país parte del proceso de intermediación.

En los años posteriores a 1983, continúan observándose altas tasas de inflación, deterioro de los ingresos reales, elevados requerimientos financieros del sector público y mayor competencia de los intermediarios financieros no bancarios, lo cual afectó en forma negativa la función de intermediación de la banca en el periodo de 1982-1987.

En virtud de la situación que se observaba, el 1o. de septiembre de 1982, se da a conocer el Decreto que nacionalizaba la banca privada, con excepción de Banco Obrero y Citibank, N.A. Asimismo, se optó por el control total de cambios, estableciéndose 2 tipos: el preferencial y el ordinario.

Así también, el Banco de México, S.A., mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre, se transforma a Banco de México, y se señala que será el organismo descentralizado, autorizado para realizar la importación y exportación de divisas.

Con el objeto de afirmar el servicio de banca y crédito como una actividad exclusiva del Estado, inicialmente se reformaron los artículos 25 y 28 de la Constitución, permitiéndose la participación privada en el patrimonio y administración de los bancos en una proporción de 34% (Certificados de Aportación Patrimonial, CAP, serie B).

En diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual, entre sus propósitos incluía combatir la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas. Asimismo, con este Programa se pretendía recuperar las bases de desarrollo sostenido, para lo cual, entre otros puntos, se canalizaría el crédito a las prioridades de desarrollo, además de que se reivindicaría el mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.

Las Instituciones Bancarias nacionalizadas se clasificaron de acuerdo a su cobertura geográfica, en Bancos Nacionales, Bancos Multiregionales y Bancos Regionales.⁶ Asimismo, la participación del sistema bancario en la intermediación financiera cayó de manera importante, además de que perdió su participación en la captación del ahorro a través de los instrumentos tradicionales.

En agosto de 1983 se decreta la transformación de la Banca nacionalizada y mixta a Sociedad Nacional de Crédito, liquidándose 11 Instituciones y fusionándose 20 a otras, reduciéndose de esta forma de 60 instituciones a 29 Sociedades Nacionales de Crédito. Asimismo, como organismo rector de las instituciones financieras nacionales, se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional.

⁶ Leopoldo Solís señala que los BANCOS DE COBERTURA NACIONAL se distinguen por tener sucursales en todo el territorio nacional, proporcionar financiamiento a los grandes proyectos de inversión, apoyar y fomentar las operaciones de comercio exterior, y promover la introducción de innovaciones tecnológicas.

Los BANCOS MULTIREGIONALES, si bien no tienen oficinas en todo el país, "atienden regiones en las que se concentra gran parte de la actividad económica nacional y los centros de consumo más importantes", y los BANCOS REGIONALES estaban orientadas hacia tres objetivos básicos: a) apoyar la descentralización de la actividad económica; b) atender prioritariamente las necesidades de la región donde trabajan, y c) proporcionar servicios más personales y especializados. Leopoldo Solís. *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed Siglo XXI. México 1997, págs. 75 y 76.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se vivió lo que se ha llamado la “represión financiera”,⁷ generada por la crisis de la deuda que caracterizó a esos años, en virtud de los montos tan importantes que se tenían con los acreedores, por lo que en ese periodo, se excluyó al país del mercado de recursos financieros internacionales.

Debido a la situación que enfrentaba la economía del país en esos años, se inicia una política de desregulación financiera y liberalización de tasas de interés, considerando los postulados de la Teoría Liberal. Es en el sexenio de Miguel de la Madrid cuando inician cambios significativos para la economía en su conjunto, por lo que se considera que a partir de 1984 comienza a reprivatizarse la economía. No obstante, en el periodo de 1983 a 1988, el sistema financiero mexicano conservó básicamente su estructura, la SHCP siguió siendo la autoridad máxima, ejerciendo sus funciones a través de la Subsecretaría de la Banca y regulando y supervisando la actividad financiera a través del Banco de México, la CNByS y la CNV.

En ese periodo los organismos privados dentro del Sistema Financiero Mexicano eran las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones de Seguros y las Casas de Bolsa.

Es precisamente a partir de la nacionalización de la banca y de manera específica en el periodo 1982-1988, cuando las casas de bolsa tuvieron importante crecimiento en sus operaciones, en virtud de que la política del gobierno en esos años se orientó a su fortalecimiento. Por su parte, los bancos tenían un crecimiento limitado y algunos de ellos enfrentaron fuertes problemas financieros. Los bancos sólo podían operar en el mercado de valores de manera indirecta a través de las casas de bolsa y en los primeros años del periodo de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado tenían prohibido operar con títulos del gobierno.

En lo que respecta a la parte normativa, en esa etapa se promulgó la Ley Orgánica del Banco de México; la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito correspondiente a la banca nacionalizada; la reformada Ley del Mercado de Valores y la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷ La teoría de la “Represión” Financiera formulada por Mckinnon y Shaw sostiene que existe dicha “represión” cuando las intervenciones públicas en la formación de los precios financieros, la determinación del encaje bancario, la asignación del crédito, etc., distorsionan de diversa manera la tasa de crecimiento real y el tamaño real del sistema financiero en relación a las magnitudes no financieras y el mercado de capital doméstico. Mckinnon Ronald I. (1974), *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*.- Estudios CEMLA, México, págs. 150-157. Tomado de Garrido Celso.- “La Reforma Financiera en México: Un Proceso Contradictorio”, en *Liberalización de los Mercados Financieros*, José Luis Calva (Coord. Edit.), Ed. AMUCSS, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor, México 1996, pág. 87.

Asimismo, José Luis Calva señala que la Represión Financiera comprende la regulación de tasas de interés, la asignación administrada de créditos, encajes bancarios y “excesiva” reglamentación de la operación de la banca y de los intermediarios no bancarios. José Luis Calva.- “La Liberalización Financiera y el Desastre Bancario de 1994-1996” en *Liberalización de los Mercados Financieros*, op.cit., pag. 17.

En 1984, se libera el control de cambios y se inicia la modificación de los objetivos del servicio público de banca y crédito. Asimismo, en ese año se dio a conocer el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo 1984-1988 que, entre otros aspectos, destacaba la desvinculación patrimonial y operativa entre los bancos y las casas de bolsa, ya que muchas de ellas se encontraban incorporadas a las instituciones nacionalizadas. También se expresaba el objetivo de darle prioridad al mercado de valores. De igual forma, entre sus objetivos estaban: Recuperar y fortalecer el ahorro interno; canalizar y asignar eficientemente recursos financieros y consolidar el sistema financiero nacional. Para lograrlo, en diciembre de 1984, el Presidente del país envió al Congreso diversas propuestas que modificaban las Leyes que tienen que ver con el sistema financiero mexicano, destacando los cambios siguientes:

- Se separa a las Sociedades Nacionales de Crédito en Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo.
- Se elimina a las Instituciones de Fianzas como Organizaciones Auxiliares del Crédito.
- Se prohíbe a las Organizaciones Auxiliares de Crédito, seguir políticas de grupo.
- Se permite a los bancos participar en el capital de los Almacenes Generales de Depósito o de las Arrendadora Financieras.

En 1984, el Gobierno decidió enajenar los activos vinculados a la banca que no fueran indispensables para prestar ese servicio. El número de estas empresas era de 497, de las cuales 69 operaban en el mercado financiero no bancario. Con ello, se buscó impulsar el desarrollo de los mercados de dinero y de capital.

Otro aspecto que conviene destacar es la concentración entre los distintos agentes del sistema financiero que sucedió en el periodo analizado. Ello fue consecuencia de las modificaciones al sistema financiero que se dan desde principios de la década de los años setenta, fecha en la cual se reforma la Ley de Instituciones de Crédito para dar cabida a la existencia de grupos financieros. Así, de las 284 instituciones privadas y mixtas que operaban en 1970, se pasa a 139 en 1975. Este proceso de centralización se acelera enormemente con la aparición de la banca múltiple y, a fines de 1981 operaban 54 bancos. En 1982, se incrementó nuevamente el proceso de fusiones bancarias y a mediados de este año operaban 40 instituciones bancarias. Después de la nacionalización bancaria continuaron las liquidaciones y fusiones y en 1984 existían 29 instituciones de banca múltiple.

En 1985 se llevaron a cabo cambios en las leyes financieras, definiéndose el papel del Mercado de Valores y de las casas de bolsa en el financiamiento de la deuda pública. Asimismo, la legislación permitió la participación de particulares en los consejos accionarios de los bancos, y estableció restricciones al financiamiento directo que el Banco de México podía otorgar al Gobierno Federal.

Asimismo, con el propósito de racionalizar y optimizar sus operaciones, se estableció una nueva estructura bancaria, que comprendió como ya se señaló la reducción a 29 del número de bancos. En 1985, se fusionaron otros 10 bancos y en 1988, se decretó una fusión adicional, con lo que el total de sociedades crediticias fue de 18.

Posteriormente, se definió la cobertura operativa de estos intermediarios financieros: seis bancos tuvieron presencia nacional, siete fueron multiregionales y cinco más regionales.

Durante este sexenio de Miguel de la Madrid, se observaron niveles elevados de inflación, como se observa en el siguiente cuadro, por lo que, como medida para controlarla y mejorar el rumbo económico, el 23 de diciembre de 1987, se firmó por los diferentes sectores económicos del país el Pacto de Solidaridad Económica (PESE).

INFLACIÓN ACUMULADA MENSUAL (Porcentajes)

ANOS	INFLACIÓN
1982	98.8
1983	80.8
1984	59.2
1985	63.7
1986	105.8
1987	159.2
1988	51.7

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Nacional Financiera, *La Economía Mexicana En Cifras*, 1990.

Con el propósito de solucionar los problemas financieros de algunos bancos, sobre todo los de cobertura multiregional, en 1988 se creó el Fondo Nacional de Prevención (Fonapre), a fin de garantizar la solvencia de estas instituciones. Dicho Fondo operó como un organismo de autoseguro de la banca comercial y sus recursos provenían de las cuotas de los bancos, las cuales se utilizaron para apoyar a las instituciones con problemas de cartera vencida y otros activos improductivos, otorgando créditos de carácter temporal. Posteriormente se convirtió en un mecanismo de reaseguramiento de depósitos.

En 1988 empezó a observarse la baja de la inflación y el mejoramiento de las finanzas públicas, lo cual permitió hacer más flexible la política monetaria. Por ello, a partir de ese año se realizaron modificaciones jurídicas orientadas a lograr un sistema bancario más ágil e idóneo para competir con los demás intermediarios financieros. No obstante la baja en la inflación, no era posible controlar sus niveles, por lo que el 12 de

diciembre de 1988, los sectores obrero, campesino, empresarial y gubernamental suscriben el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

Mercado de Valores

La importancia del Mercado de Valores en México no fue significativa hasta el año de 1977 cuando se impulsó la Ley del Mercado de Valores que había sido aprobada el 2 de enero de 1975, y que se modificó mediante Decreto el 21 de diciembre de 1984. Con la Ley se reglamentaba la emisión de nuevos valores y se buscaba que la intermediación bursátil fuera más profesional al favorecer el desarrollo de las Casas de Bolsa, restringiendo la operación de los Agentes de Bolsa. Además, la Ley establecía que las Casas de Bolsa podían recibir y otorgar créditos, realizar operaciones por cuenta propia y operar a través de sucursales.

Asimismo, el Mercado de Valores se impulsó con la política de los bancos de promover a través de las sociedades de inversión, la compra de títulos negociados en dicho mercado. Estos valores generalmente pertenecían a las empresas con las que el grupo financiero o el banco tenía nexos.

Esas características bajo las cuales se pretendió impulsar el Mercado de Valores, permitieron que el mercado de dinero fuera cobrando mayor importancia en relación con el mercado de capitales, lo que generó que el mercado de valores, lejos de constituir una alternativa de financiamiento directo para el sector industrial, permitía a los grupos financiero-industriales ampliar su margen de control sobre los flujos financieros.

En 1978, se tomaron, entre otras, las siguientes medidas para contribuir al sostenimiento del mercado de valores: la autorización de la revalorización de los activos de las empresas; el proceso de mexicanización de las entidades con capital extranjero por medio de la Bolsa; la exención fiscal sobre las ganancias de capital en las operaciones bursátiles.

Por medio de los Cetes y Petrobonos, principalmente, la presencia estatal en el mercado de valores, coadyuvó a incentivar el mercado bursátil, siendo estos instrumentos del sector público o de las instituciones bancarias los que dominaban en el mercado.

Ante la situación de represión financiera que se vivió en el sexenio de Miguel de la Madrid, las alternativas de financiamiento de las empresas privadas fueron a través de la colocación de papel comercial bursátil y no bursátil, lo cual explica que en el período de 1983 a 1988, casi toda la economía del país registró estancamiento, excepto el sector financiero bursátil, como lo demuestra el índice de precios de las acciones cotizadas en Bolsa que se presenta a continuación.

**ÍNDICE DE PRECIOS DE LAS
ACCIONES COTIZADAS EN BOLSA
1982-1988**

AÑOS	ÍNDICE GENERAL*
1982	676.4
1983	2,451.9
1984	4,038.4
1985	11,197.2
1986	47,101.0
1987	105,669.9
1988	211,531.8

*El índice general tiene como base el 1o de Noviembre de 1978 = 771.

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Con el propósito de que el Mercado de Valores incrementará rápidamente su operación como intermediario financiero, en 1984 las autoridades hicieron las adecuaciones normativas necesarias. Para ello, en 1985 se llevaron a cabo cambios en las leyes financieras, definiéndose el papel del Mercado de Valores y de las casas de bolsa, en el financiamiento de la deuda pública.

Asimismo, se instrumentó una política de financiamiento del gasto público y de regulación monetaria, mediante la realización de Operaciones Mercado Abierto. En dichas operaciones las casas de bolsa adquirían a precios descontados grandes cantidades de valores gubernamentales -principalmente Cetes- de alta liquidez y rentabilidad, los cuales se colocaban entre los inversionistas a su precio nominal, por lo que, las casas de bolsa tenían una ganancia, equivalente al diferencial entre el precio de compra y el precio de venta de esos valores.

Sin embargo, la mayor parte de la captación de recursos en la intermediación financiera no bancaria, no se estaba destinando al sector real sino que se canalizaba preferentemente a la especulación financiera.⁸

Los montos en circulación de valores gubernamentales eran superiores a los montos emitidos. Lo que pone de manifiesto que el mercado de dinero funcionaba predominantemente a partir de las operaciones especulativas realizadas en el mercado secundario.

Estas operaciones hacían posible que las casas de bolsa acumularan grandes cantidades de capital monetario que podían utilizarse en la realización de un mayor

⁸ Ma. Guadalupe Huerta Moreno - op.cit., pág. 33.

volumen de operaciones financieras tanto en el mercado interno como en los mercados financieros del exterior.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid ocurre la fuerte caída del Mercado de Valores en diciembre de 1987, lo cual se explica, entre otras causas, por un crecimiento en la actividad bursátil, frente a una actividad económica declinante, en la que la tasa de inversión era negativa y las expectativas de desarrollo para el país poco favorables; además esta situación se complicó con la caída de las principales bolsas del mundo.

La caída de la bolsa y su consiguiente baja del precio de las acciones permitió a las casas de bolsa acelerar la integración de sus grupos financiero-industriales al posibilitar la adquisición de importantes paquetes de acciones de las empresas más importantes del país.

En ese año, se emiten los bonos cupón "0" avalados por el Gobierno de Estados Unidos, con vencimiento a 20 años, adquiridos con descuento para cubrir la deuda.

1.2 Transformación de la Banca Privada y Especializada en Banca Múltiple

Como se señaló en el apartado anterior, la característica de especialización de la banca, se definió claramente con la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la cual estableció que el sistema bancario sería el motor del Sistema Financiero en nuestro país.

Como parte del proceso de modernización financiera en México, el cual inició antes de la nacionalización de los bancos de 1982, en la década de los setenta se dieron toda una serie de cambios en la legislación financiera, los cuales permitieron fortalecer la posición de los grandes bancos y la concentración en el sistema financiero mexicano.

En 1970, con el propósito de incrementar la eficiencia en la intermediación financiera y de que todas las instituciones bancarias se fusionaran con otros intermediarios financieros, se incluyó en la legislación bancaria el concepto de Grupos Financieros Integrados, los que se definieron como una agrupación de instituciones de crédito, entre las cuales existían nexos patrimoniales de importancia y se obligan a seguir una política financiera coordinada.

Asimismo, en la década de los setenta se estructuró la banca múltiple, que integraba diversos servicios bajo una misma entidad financiera.

Como resultado del alto grado de centralización bancaria existente desde tiempo atrás, así como una nueva forma de organización del sistema financiero que por sus características impulsó la centralización y propició el fortalecimiento de los grandes

grupos financieros, el 18 de marzo de 1976, se dio a conocer la reglamentación para el establecimiento de la Banca Múltiple, cuya creación se contempló en la Ley Bancaria de 1974.

Con esta disposición, una institución podía realizar todas las actividades de crédito, es decir, las de depósitos, hipotecarias, financieras, de ahorro y fiduciarias; esto es, podían ofrecer a su clientela servicios financieros integrados. Con ello, los bancos estaban en posibilidad de integrar actividades del mercado de dinero y del mercado de capitales, operaciones que hasta ese momento sólo eran realizadas por los agentes de bolsa. Lo anterior permitió que las instituciones bancarias, con el propósito de allegarse recursos, incrementaran su penetración en el mercado, en virtud de que podían operar todo tipo de instrumentos en diferentes plazos y mercados.

Asimismo, la banca múltiple permitió un mayor control por parte de las autoridades monetarias del país sobre las operaciones de las instituciones bancarias, pues las obligó a consolidar sus movimientos y hacer más transparentes sus flujos activos y pasivos.

Entre los motivos que se mencionaron para explicar la nueva organización bancaria, se señaló que, en virtud de que el sistema financiero mexicano, para los años setenta estaba fuertemente concentrando en unos cuantos bancos, la banca múltiple contribuiría a la desconcentración financiera, ya que promovería las fusiones entre bancos medianos y pequeños; asimismo, al consolidarse, la banca múltiple permitiría reducir los costos administrativos para beneficio del público, considerando que para esos años los costos bancarios eran muy elevados con relación a los años anteriores; de igual forma, la banca múltiple, en tanto que consolida todas las actividades, permitiría un mejor aprovechamiento de las sucursales, y por ende, contribuiría a elevar la intermediación del sistema financiero, y, por último, la banca múltiple, en tanto significa una consolidación de activos, permitiría que los bancos mexicanos se presentaran en el mercado internacional con un volumen de negocios superior al del mero banco comercial.⁹

Entre los principales objetivos que se perseguían con el proceso de cambio de la Banca Especializada a la Banca Múltiple, se señalaron¹⁰:

⁹ Ma. Elena Cardero, José Manuel Quijano y José Luis Manzo.- "Cambios Recientes en la Organización Bancaria y el Caso de México", en *La Banca Pasado y Presente (Problemas Financieros Mexicanos)*.- José Manuel Quijano (coordinador) - Ensayos del CIDE. México 1988, págs. 195 y 196. Estos autores señalan que existen otros elementos que no han sido tomados en cuenta en los enunciados de la exposición de motivos de la Ley de 1974. Dichos elementos se refieren al cambio tecnológico en la banca y a los nuevos servicios financieros que reclamaban las empresas industriales y comerciales.

¹⁰ Leopoldo Solís.- op. cit., pág. 50. Cabe señalar que este autor también menciona que antes de que se estableciera formalmente la creación de la banca múltiple en el país, ya operaban grandes grupos financieros que, por medio de diversas instituciones especializadas, realizaban todo tipo de transacciones en forma simultánea (en un sólo edificio, por ejemplo, se ofrecían los diversos servicios bancarios), pág. 54

1) Fortalecer el sistema financiero en su conjunto y evitar su quebranto, en virtud de que este fenómeno se observó en varios países industrializados en el año de 1974. Además, con la asociación de diferentes instituciones especializadas, al diversificar riesgos, se ofrece la ventaja de alejar la necesidad de solicitar apoyo del Estado ante situaciones de quebranto de las propias instituciones bancarias.

2) Promover la fusión de instituciones bancarias independientes en entidades más eficientes que aprovecharan economías de escala.

3) Propiciar la competencia de estas instituciones con los bancos extranjeros, convirtiéndolas en un instrumento útil en la posible apertura de la economía mexicana hacia el exterior.

Como medida de apoyo a la consolidación de la Banca Múltiple, en 1977 se otorgó a estas instituciones la facultad de realizar transferencias entre departamentos, y se estableció una tasa única de encaje para sus pasivos en moneda nacional, con lo cual se simplificaba la estructura del encaje legal.

La consolidación de la Banca Múltiple se da relativamente rápido, ya que para 1980 la banca múltiple manejaba más del 90% de los recursos bancarios.

Con el cambio estructural de la banca, también se buscó promover un desarrollo más equilibrado y competitivo del mercado bancario. Entre las medidas que perseguía este fin se cuenta el otorgamiento de préstamos, a bajas tasas de interés, a las instituciones resultantes de la fusión de bancos pequeños.

En resumen, podemos señalar que con la transformación de la banca especializada a la banca múltiple, el sistema bancario mexicano dispuso finalmente de una estructura moderna, con la cual los bancos adquirieron mayor flexibilidad para su desarrollo.

1.3 Nacionalización Bancaria

Para entender las causas de la Nacionalización Bancaria, es conveniente conocer el entorno macroeconómico del país, en el cual sucede. Así pues, en primer lugar, señalaremos que hacia finales de 1981, el crecimiento económico perdió impulso acentuándose la inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos. Los elevados índices de inflación, en un momento en el que el déficit de la balanza de pagos era ya muy grande, derivó en crecientes presiones sobre el peso y el mercado de cambios.¹¹

¹¹Alonso Aguilar M., Fernando Carmona, Arturo Guillén e Ignacio Hernández.- *La Nacionalización de la Banca La Crisis y los Monopolios* Ed Nuestro Tiempo, México 1983, pág. 11.

En el año de 1982, la economía nacional, y muy especialmente las finanzas del país, enfrentaban una situación difícil. Prueba de ello es el menor ritmo de crecimiento de la actividad económica, los altos índices de inflación, los elevados coeficientes de dolarización del ahorro en los primeros meses del año, la imposibilidad de complementar (en la medida deseada) el ahorro interno con recursos provenientes del exterior, además de que las tasas de interés en los mercados internacionales registraron niveles muy elevados, y los descensos sustanciales en la paridad del peso frente al dólar. Todo ello, impidió que la estructura financiera tuviese la suficiente flexibilidad, dificultó el mejoramiento de la eficiencia operativa del sistema bancario y entorpeció el control adecuado de las variables financieras. Lo anterior, se vio agravado con la caída de los precios del petróleo a partir de mayo de 1981.

Por ello, podemos decir que se conjugó una serie de elementos que afectaron el desarrollo general de la economía y aceleraron la fuga de capitales, fenómeno que había iniciado desde tiempo atrás. Los efectos del mismo se agudizaron a partir de 1982, y se manifestaron posteriormente como un problema de liquidez para hacer frente a los compromisos de la deuda externa de corto plazo.

Las presiones especulativas, que se iniciaron a principios de ese año, condujeron a la devaluación de 81.3% del tipo de cambio (al pasar de \$24.62 por 1 dólar en el mes de enero a \$44.64 por 1 dólar en el mes de febrero). Casi seis meses después, el 1o. de septiembre de 1982, la crisis indujo al Gobierno a decretar la nacionalización de la banca privada y adoptar el control generalizado de cambios.

Con la estatización o nacionalización de la banca, se expropiaron 54 instituciones, de las cuales, 29 operaban como banca múltiple y 25 como bancos especializados. En virtud de que ya estaban en poder del gobierno, no fueron afectadas dos instituciones mixtas: Banca Somex y el Banco Internacional -éste afiliado a Nacional Financiera-, y tampoco fue expropiado el Banco Obrero, ni la sucursal del City Bank.

Además de que se expropiaron los activos propiedad de la banca privada, se nacionalizó a los intermediarios financieros no bancarios y a empresas industriales, comerciales y de servicios.

La medida de nacionalización de la banca permite señalar que el Estado recobraba su capacidad para conducir el desarrollo económico, ya que, asumió la responsabilidad de modificar los circuitos de captación de crédito que los grupos financieros privados habían controlado.

Por ello, fue necesario reformar los artículos 25 y 28 de la Constitución con el propósito de establecer el servicio de banca y crédito como una actividad exclusiva del Estado. No obstante, se permitió la participación privada en el patrimonio y la administración de la banca en una proporción de 34% (Certificados de Aportación Patrimonial, CAP, serie B). También se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se aprobó una Ley Transitoria del Servicio Público de Banca y Crédito.

No obstante lo comentado, al tomar el poder Miguel de la Madrid Hurtado una de las primeras medidas fue restablecer el régimen mixto de la banca, y poner a la venta las empresas y los intermediarios financieros no bancarios, que se habían nacionalizado junto con la banca privada.

Causas de la Nacionalización

Entre las causas de la nacionalización de la banca en México, se encuentran las siguientes:

a) La banca se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y confusa, ya que la mayor parte de la legislación bancaria se había expedido hacia más de cuarenta años, además de que no tenía una regulación que la adecuara al proceso de desarrollo del país y que la hiciera congruente con la reforma administrativa que constantemente se llevaba a cabo en el sector público.

El marco legal era disperso, ya que para comprender la operación crediticia general del país, se tenían que consultar toda una serie de leyes en la materia, como son: la Ley del Banco de México, las leyes orgánicas de diversas instituciones nacionales de crédito, la Ley del Ahorro Nacional, la Ley Bancaria y otras disposiciones legales.

b) Gracias a sus privilegios, la banca contaba con un poder siempre creciente frente al gobierno y al resto de la iniciativa privada.

c) La banca no desempeñaba adecuadamente su papel de intermediación financiera en la economía.

d) La banca no operaba en forma del todo eficiente.

e) La banca, con el propósito de incrementar sus utilidades, descansaba, en alguna medida, en la especulación y otras prácticas nocivas para la economía del país.

Asimismo, al inicio de la década de los ochenta se consideraba que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, carecía de sistematización, lo que se manifestaba en los continuos ajustes de que había sido objeto y, por el poco esmero en simplificar y actuar congruentemente con las condiciones cambiantes del sector financiero.

Además de las causas señaladas, en la década de los ochenta empiezan a observarse tasas de interés preferenciales, es decir, más bajas en comparación con las del mercado, dando lugar a la llamada represión financiera, porque desfavorecen las actividades no prioritarias.

Los indicadores financieros que reflejan la situación económica de las instituciones bancarias, se vieron seriamente afectados con la crisis de 1982, de tal forma que la relación de cartera vencida a capital social de estas instituciones ascendió a 72.4% en ese año, lo cual quiere decir que, técnicamente estaban quebradas, justificando así la intervención del gobierno.¹² Asimismo, la rentabilidad (utilidades netas/capital social) de la banca se había reducido en 1982, respecto a 1980, al pasar de 30.7% a 22.1%.¹³

Justificación de la Nacionalización

El sustento de la medida de expropiación de la banca tiene que ver con las consideraciones del decreto de esta disposición. En primer lugar, se señaló que los servicios financieros son una concesión del Estado, y que éste la puede revocar por razones económicas, administrativas o sociales.

En el decreto se consideró que la evolución centralizada del sector bancario en el país, había llevado a la concentración oligopólica.

Otro de los problemas de la banca comercial era su incapacidad para hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población. Asimismo, se dieron algunas consideraciones en relación con la capacidad de la administración pública federal y los elementos y experiencias suficientes que poseía para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de banca y crédito.

Por último, en el decreto se argumentó que la expropiación tenía por objeto facilitar la salida de la crisis por la que atravesaba la nación, y asegurar el desarrollo económico con equidad y eficiencia.

Funcionamiento de la banca nacionalizada

El 30 de diciembre de 1982, la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito formalizó la regulación de la banca nacionalizada. Dicha Ley estableció que los bancos nacionalizados funcionarían como "sociedades nacionales de crédito", de carácter mixto en cuanto a la integración de su capital mediante certificados de aportación patrimonial divididos en dos series. La misma Ley preveía que también los bancos mixtos se transformaran en sociedades nacionales de crédito. Con esta disposición desapareció la figura mercantil privada concesionada.

De igual forma, como organismo rector de las instituciones financieras nacionales, se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional. A partir de la "nacionalización" se registraron importantes transformaciones. El cambio más notable en la estructura de la

¹²Leopoldo Solís.- op cit. pág. 81.

¹³Leopoldo Solís.- op. cit pág. 82.

banca comercial privada fue el aceleramiento de las fusiones en instituciones más grandes de carácter nacional, multiregional y regional.

El proceso que siguió a la nacionalización, consistió en la agrupación de pequeños bancos que, de acuerdo con sus estados financieros, no eran viables para alcanzar economías de escala, así como en la política que auspiciaba la fusión de bancos medianos para enfrentar la competencia de las grandes instituciones bancarias. Cabe señalar que entre 1982 y 1990 la infraestructura bancaria apenas si creció.

En 1982 se modificó la Ley Orgánica del Banco de México, mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre dejó de ser "sociedad anónima" y se convirtió en "organismo descentralizado de la administración pública federal". Asimismo, con estos cambios a dicha Ley, se sustituyó el régimen del encaje legal por el coeficiente de liquidez, y el depósito obligatorio se redujo a 10%.

Con el objeto de racionalizar y optimizar sus operaciones, se estableció una nueva estructura bancaria, reduciéndose el número de bancos, de 60 instituciones que existían en el momento de la nacionalización, se revocaron 11 concesiones, se fusionaron 20 bancos en 12 sociedades, y 17 más conservaron su denominación, con lo que el total disminuyó a 29. En 1985 se fusionaron otros 10 bancos, y en 1988, se decreta una última fusión, con lo que el total de sociedades crediticias fue de 18. Cabe señalar que, aunque disminuyó la cantidad de instituciones bancarias, el número de sucursales al público prácticamente se mantuvo sin cambio.

Dentro de las características de funcionamiento de la Banca en la etapa de la nacionalización, podemos señalar que no se interrumpió el proceso de internacionalización de la banca comercial. Asimismo, a partir de 1984 sus gastos en infraestructura tecnológica tendieron a incrementarse. No obstante, las inversiones en infraestructura, tecnologías y financieras son limitadas, si se considera que la banca internacional gasta 10 a 15% de su presupuesto total en bienes informáticos, mientras que la nacional destina sólo de 2.5 a 5%.¹⁴

Durante la década de los ochenta, los indicadores de captación, cartera y utilidad de la banca observaron crecimiento, lo cual fue consecuencia de la nacionalización, con lo que podemos afirmar que ello permitió mayor eficiencia y productividad de este sector, además de que trajo consigo la elevación de la rentabilidad bancaria, tanto por empleado como por sucursal, como se muestra a continuación.

¹⁴Leopoldo Solís.- op.cit. pág. 81

**INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA
RESPECTO AL PIB (PORCENTAJE)**

AÑO	TOTAL	CAPTACIÓN	
		BANCARIA	EXTRABANCARIA
1980	22.5	21.3	1.2
1981	22.6	21.4	1.2
1982	29.8	26.9	2.9
1983	28.0	25.0	3.0
1984	28.4	25.4	3.0
1985	25.0	22.1	2.9
1986	27.6	23.4	4.2
1987	29.2	22.6	6.6
1988	16.1	7.9	8.2

FUENTE: Tomado de Leopoldo Solís.- *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI, México 1997.

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD BANCARIA
(Millones de Pesos de 1982)**

CONCEPTO	1982	1990	VARIACIÓN (%)
Captación Integral por Empleado	16.38	21.96	34.1
Cartera Total por Empleado	10.62	16.31	53.6
Utilidad del Ejercicio por Empleado	0.11	0.30	172.7
Cuentas por Empleado	210.00	152.00	-27.6
Captación Integral por Sucursal	565.38	816.71	44.5
Cartera Total por Sucursal	366.38	606.63	65.6
Utilidad del Ejercicio			
Por Sucursal	3.63	11.27	210.5
Cuentas por Sucursal	7,261.00	5,616.00	-22.7

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
Tomado de Leopoldo Solís.- *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI, México 1997.

INDICADORES DE LA BANCA COMERCIAL
(Miles de Millones de Pesos de 1980)

CONCEPTO	1982	1990	VARIACIÓN (%)
ACTIVOS	3,449.5	4,459.3	29.3
PASIVOS	3,354.6	4,186	24.8
CAPITAL	94.9	273.3	188
CAPTACIÓN INTEGRAL	2,426.6	3,660.5	50.8
CARTERA TOTAL	1,572.5	2,718.9	72.9
CARTERA VIGENTE	1,503.8	2,392.1	59.1
CARTERA VENCIDA	68.7	55.2	-19.7
UTILIDAD	15.6	50.4	223.7

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Tomado de Leopoldo Solís.- *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI, México 1997.

A partir de 1987, se reactivó la intermediación bancaria, como consecuencia del abatimiento de la inflación, el aumento en el producto y en el ahorro interno, de la incorporación de nuevos servicios y de la liberación de las tasas de interés.

En los años en que la Banca funcionó bajo el régimen de nacionalización, y como respuesta a los problemas financieros de algunos bancos, sobre todo los multiregionales, se creó el Fondo Nacional de Prevención al Ahorro (Fonapre), específicamente en el año de 1988, con el propósito de garantizar la solvencia de esas instituciones. Este Fondo operó como un organismo de autoseguro de la banca comercial.

A partir de 1985 cobraron impulso la banca electrónica, las cuentas maestras, los fondos múltiples, las sociedades de inversión y un conjunto novedoso de instrumentos financieros caracterizados por su alta liquidez y sus atractivos rendimientos.

Ello fue consecuencia del objetivo de contrarrestar la desintermediación bancaria, la mayor competencia desarrollada por los intermediarios extrabancarios, los nuevos requerimientos de la economía y la necesidad de atender un mayor número de operaciones prácticamente con la misma cantidad de personal y sucursales. Las sociedades crediticias se vieron obligadas a generar una amplia gama de opciones de captación y financiamiento que permitieran desahogar, en la medida de lo posible, la congestión de las ventanillas bancarias y satisfacer, a la vez, la demanda de la clientela.

Continuando con este proceso de cambio iniciado en la década de los ochenta, a finales de 1988, México emprendió la modernización de su sector financiero, para lo cual se consideró necesario un marco regulatorio más flexible. En el caso del sector

bancario, el proceso de desreglamentación se caracterizó por dos medidas iniciales: la liberación de las tasas de interés pagadas por las aceptaciones bancarias, en octubre de 1988, y la autorización para que los bancos invirtiesen sus recursos sin más limitaciones que las fijadas mediante los coeficientes de liquidez del 10% y de capitalización correspondientes. La segunda medida implicó la liberación de la mayoría de los instrumentos tradicionales de captación bancaria.

2. MODERNIZACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO (1988-1998)

2.1 Reformas y modernización financieras

Las características del sistema financiero mexicano que anteceden a la reprivatización bancaria, tienen que ver con la represión financiera observada hacia finales de la década de los ochenta, en virtud de que el gobierno a través del encaje legal, obtenía la mayoría de los recursos captados por la banca comercial; asimismo, imponía cuotas de crédito a varios sectores prioritarios y establecía techos a las tasas de interés sobre los activos y pasivos de la banca. De igual forma, en el periodo de 1976 a 1988 muchas veces se observaron tasas reales de rendimiento negativas, como consecuencia de la inflación que en ese entonces prevaleció.¹⁵

Es por ello que, en un contexto mundial de internacionalización del capital y de liberalización de los mercados, a finales de 1988 se llevan a cabo reformas estructurales como la apertura comercial, la desregulación, las reformas a la inversión extranjera, las reformas fiscales (reforma impositiva y renegociación de la deuda externa), la venta de las empresas paraestatales, así como, una marcada reestructuración del propio sistema financiero, la cual, de acuerdo con Catherine Mansell Carstens, comprendió seis medidas complementarias: 1) liberalización financiera; 2) desarrollo del mercado de dinero; 3) reprivatización de la banca comercial e implantación de un modelo de "banca universal"; 4) medidas para incrementar la competencia en el sector financiero; 5) reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos; y 6) otorgamiento de autonomía al banco central.¹⁶

La nueva estructura económica que se estaba dando en México se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, e implicaba un sistema descentralizado y orientado por las fuerzas del mercado, por lo que es de gran importancia, para propiciar su estabilidad y desarrollo, el papel regulador y supervisor del estado.

Los propósitos que persigue la modernización del sistema financiero expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 son los siguientes:

- Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca.
- Examinar la reglamentación de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros para garantizar la eficiencia de los mercados.

¹⁵Catherine Mansell Carstens.- *Las Finanzas Populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*.- Ed. CEMLA, Milenio, S.A. de C.V., e ITAM. México 1995, pág. 17.

Al respecto, la autora también señala que como consecuencia de lo observado "la penetración financiera ('penetración financiera' es un indicador del grado en que se canalizan los ahorros a través del sistema financiero para proporcionar fondeo a la inversión. En México se mide generalmente mediante la razón M4/PIB, donde M4 es la medida más amplia de dinero y bonos) fue débil y el capital huyó al extranjero o se empleó de manera excesiva en inversiones improductivas como metales preciosos y bienes raíces. La canalización creciente de recursos financieros fuera del sistema bancario disminuyó los recursos disponibles para la inversión productiva tanto pública como privada".

¹⁶Catherine Mansell Carstens.- *Op cit*, pág. 18.

- Lograr una articulación entre las funciones del sistema bancario y las de los intermediarios financieros no bancarios, promoviendo una mayor complementariedad.
- Modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, particularmente del mercado de valores (casas de bolsa), a fin de que tengan flexibilidad de adaptación a las condiciones imperantes y lograr la consolidación del mercado de capitales que apoye los requerimientos de inversión.

En conjunto, con estas y otras medidas se impulsó la consolidación institucional de la banca, al liberarla de las restricciones que atrasaron su desarrollo.¹⁷

De manera particular, en 1989 una de las modificaciones más importantes tiene que ver con la política de financiamiento del déficit público, haciéndola descansar básicamente en las operaciones de mercado abierto. Por lo que se sustituyó el encaje legal por un coeficiente de liquidez de 30%, se desreguló el límite máximo de financiamiento, se liberaron las tasas de interés sobre instrumentos de ahorro bancarios y se amplió la gama de instrumentos de captación.

De esta manera, al ser eliminados los cajones obligatorios, se estableció que, cuando se otorgara financiamiento en condiciones preferenciales, éste debería concederse a través de los bancos y fideicomisos de fomento. Asimismo, se estableció que el crédito preferencial estaría en función de los sectores a los que se destinaría y no de las tasas de interés sensiblemente inferiores a las de mercado, ya que dichos sectores tenían graves problemas para obtener créditos provenientes de la banca comercial.

El coeficiente de liquidez obligaba a las instituciones de crédito a mantener una reserva de liquidez de por lo menos de 30% de su captación, el cual podía integrarse por valores gubernamentales y/o efectivo en caja y/o depósitos a la vista en el Banco de México.

Cabe señalar que, desde finales de 1990 se advirtió que las disposiciones relativas al coeficiente de liquidez no podían mantenerse indefinidamente, al menos en los términos en que estaban vigentes, ya que, al aumentar la captación, daban lugar a una demanda creciente de valores gubernamentales, en circunstancias en que la oferta de éstos se reducía.¹⁸

Aunado a lo anterior, la política hacia los bancos se modificó radicalmente, al concretarse la liberación de otorgar crédito al Gobierno, crear nuevos instrumentos de

¹⁷La represión financiera que vivió el país en la década de los ochenta, afectó de manera importante la función de intermediación bancaria, pues una proporción significativa del ahorro captado por la banca comercial se destinaba a financiar al sector público por medio de aumentos del encaje legal. El financiamiento bancario orientado de manera primordial hacia el sector público provocó un retraimiento relativo del crédito al sector privado, lo cual se agudizó por la acción de intermediarios financieros no bancarios que aprovecharon sus ventajas de desregulación y flexibilidad para operar

¹⁸Leopoldo Solís - op cit., pág. 192.

captación y el poder utilizar tasas competitivas de interés (la liberación de las tasas de interés pagadas por las aceptaciones bancarias, sucede en octubre de 1988), participando abiertamente en el mercado de dinero, y expandiendo sus fondos de inversión. Dichas medidas permitieron que estos intermediarios empezaran a sanearse financieramente y, al disminuir los costos de intermediación financiera, pudieran competir con las casas de bolsa.

El mejor entorno económico que empieza a observarse a partir de 1988, aunado a que la banca empezó a operar con menos restricciones y más holgura financiera, lo cual permitió mayores flujos de financiamiento a los sectores productivos de la economía, contribuyó a que el sistema bancario empezará a recuperar su función intermediadora, lo que se observó en los crecimientos reales tanto de la captación como del financiamiento del sector privado que tienen lugar a partir de 1989. (Véase el siguiente Cuadro)

INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA RESPECTO AL PIB (PORCENTAJE)

AÑO	TOTAL	CAPTACIÓN	
		BANCARIA	EXTRABANCARIA
1989	19.6	13.7	5.9
1990	31.3	20.0	11.3
1991	32.3	24.3	8.0
1992	33.1	25.4	7.7
1993	37.0	27.0	10.0
1994	38.6	29.1	9.5

FUENTE: Tomado de Leopoldo Solís.- *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI, México 1997.

Con el propósito de modernizar el sistema financiero y prepararlo para la competencia extranjera, en diciembre de 1989, se reformó la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito. Los cambios también incluyeron una mayor autonomía de gestión, así como la desregulación, la descentralización y la capitalización bancarias.

Como parte de este proceso de transformación, en mayo de 1990, se decide restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, la llamada banca "universal" y la formación de las agrupaciones financieras. Para ello, en julio de 1990, el Congreso aprobó las reformas constitucionales necesarias (artículos 28 y 123 constitucionales) y se promulgaron las nuevas leyes para las instituciones de crédito, las agrupaciones financieras y el mercado de valores. Con ello, se inició el proceso de reprivatización de la banca, al considerar esta actividad como sujeta de autorización, en la cual, sin olvidar su importancia como un servicio de interés general, al igual que

las demás actividades financieras, podrían participar los particulares, dejando de catalogarlo como un servicio público concesionable.

En la nueva Ley Bancaria destacaron los siguientes elementos:

- Definición de la intermediación para la banca comercial y de desarrollo, manteniéndose las medidas desregulatorias, además de precisarse las funciones rectoras del Estado.
- Las instituciones de banca múltiple se transformarían en sociedades anónimas, definiéndose la conformación de su capital.
- Se prevén fusiones bancarias, previo permiso oficial.
- La supervisión y vigilancia de las instituciones bancaria correspondería a la Comisión Nacional Bancaria.
- Prohibición de las "operaciones de complacencia" y de intermediación "irregular", y limitación a las inversiones de los bancos en instituciones diferentes a ellas.
- Sujeción a los lineamientos de la política monetaria.
- Prohibición a las entidades financieras extranjeras de realizar operaciones activas y pasivas con residentes fuera del país.

Por otra parte, con la Ley de Agrupaciones Financieras se promovió la organización y funcionamiento de las instituciones de esta naturaleza.

Asimismo, se modificó la Ley del Mercado de Valores, con el objeto de permitir que las casas de bolsa se integraran en las nuevas agrupaciones, complementaran sus servicios, emplearan denominaciones similares a las de los bancos, así como, limitar la participación extranjera en su constitución.

En septiembre de 1991, se elimina el coeficiente de liquidez, con el fin de profundizar la desregulación del sistema bancario, dotar de mayor transparencia a la intermediación bancaria y dar más orden al mercado de dinero.

La eliminación del coeficiente de liquidez fue posible gracias a la evolución favorable de las finanzas públicas, lo que evitó que el gobierno federal continuara recurriendo al financiamiento obligatorio de la banca múltiple, y a la amplitud del mercado de dinero; ello permitió a los bancos obtener con rapidez los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones de manera oportuna.

Como apoyo a la política de modernización financiera que se venía gestando, en 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la creación de nuevos bancos, algunos de los cuales se organizaron de manera inmediata como grupos financieros.

De igual forma, a partir de 1994, como resultado del Tratado de Libre Comercio, se procedió a la apertura del sistema bancario hacia el exterior, con lo cual muchos bancos extranjeros gestionaron su autorización para operar en México.

2.2 Liberalización financiera

La transformación de la banca especializada a banca múltiple que sucede en 1978, representó un gran avance en la liberalización de la intermediación crediticia, no obstante, será hasta finales de la década de los ochenta cuando la liberalización financiera empieza a reflejarse, en todos sus ámbitos, en nuestro país.

El bajo ahorro interno y las altas presiones sobre la balanza comercial que estaba presentando la economía, aceleraron la liberalización del sector financiero nacional con el propósito de atraer recursos externos, financiar la liberalización comercial y mantener la política cambiaria antiinflacionaria. Con ello, y con el propósito de alcanzar la eficiencia, ante la necesidad de crear condiciones de confianza para atraer capitales, las autoridades del país privilegiaron la liberalización y desregulación económicas.

Tales procesos permitieron una mayor vinculación del sistema financiero nacional al contexto internacional, lo que posibilitó la obtención de recursos; asimismo, impulsaron la innovación financiera, que introdujo nuevos valores y obligaciones en el mercado, todo lo cual amplió las formas de obtención de recursos y permitió ampliar el proceso de liberalización económica. De igual manera, la banca pudo prestar más recursos crediticios de los otorgados por la banca central. El contexto de desregulación y la innovación financiera redujeron la efectividad de la política contraccionista para restringir el crédito y combatir a la inflación. La gran entrada de capitales generó a su vez grandes ganancias especulativas en la bolsa de valores, lo que propició aún más la entrada de capitales.¹⁹

El crecimiento del PIB de 3% promedio anual con estabilidad monetaria, alcanzado por la economía mexicana en el periodo 1989-1994, se debió fundamentalmente a esta entrada de capitales, tanto a la inversión de portafolio derivada de las expectativas de rentabilidad y crecimiento que creaban las transformaciones estructurales de liberalización, desregulación y privatización impulsadas en dicho periodo como al endeudamiento externo de las empresas y los bancos.²⁰ Véase el siguiente Cuadro.

CUENTA DE CAPITAL E INVERSIÓN EXTRANJERA 1989-1994 (Millones de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CUENTA DE CAPITAL	3,176	8,297	24,507	26,419	32,482	14,584
INVERSIÓN EXTRANJERA						
DIRECTA	3,176	2,633	4,762	4,393	4,389	10,973
DE CARTERA	351	3,370	12,753	18,041	28,919	8,182

FUENTE: Tomado de Arturo Huerta G.- *Carteras Vencidas e Inestabilidad Financiera. Propuesta de Solución*. Ed. Diana, México 1997.

¹⁹Arturo Huerta G.- *Carteras Vencidas, Inestabilidad Financiera. Propuestas de Solución*. Ed. Diana. México 1997, pág. 2.

²⁰Arturo Huerta G.- op. cit., págs 1 y 2.

De manera particular, con la liberalización financiera se liberaron las tasas de interés, se eliminaron las prácticas de asignación de crédito, el encaje legal y el coeficiente de liquidez, lo que dio como resultado, entre otras medidas, la autonomía del banco de central.²¹ Esta mayor liberalización, desregulación y competencia del sistema financiero, pretendió aumentar el ahorro interno para garantizar al sector productivo recursos financieros costeables a nivel internacional y disminuir el diferencial entre la tasa de interés activa y pasiva.

La liberación de la intermediación crediticia significa que los sectores de la economía considerados prioritarios, en materia financiera, no serán atendidos mediante rígidos modelos de crédito obligatorio, los cuales venían entorpeciendo la operación de los bancos múltiples, determinaban subsidios inconvenientes de unos usuarios de crédito a otros y producían una asignación de recursos reales para la inversión menos eficiente que la obtenible por el funcionamiento del mercado.

Por su parte, el proceso de liberación de las tasas de interés consideró que el mecanismo para fijar tasas máximas, carecía de efectividad en una situación de elevadas tasas de inflación, por lo que, se hacía necesario que se manejara una tasa de interés representativa del mercado. De esta manera, y como parte de dicho proceso, en 1979 se creó el concepto de costo porcentual promedio de captación (CPP), es decir, un promedio ponderado de las tasas de depósito que pagan los bancos a su clientela. La utilización del CPP permitió que el gobierno fuera desregulando gradualmente las tasas de interés activas, de tal forma que sólo permanecieron bajo control las aplicables a ciertas actividades prioritarias, tales como la agricultura y la vivienda.²²

Asimismo, otros factores que motivaron la liberación de las tasas de interés fueron la aceleración de la inflación a partir de 1982, y el surgimiento y expansión de un mercado de dinero paralelo, por lo que, frente al auge y expansión del mercado crediticio informal, y con el fin de evitar un deterioro mayor del sistema financiero, se permitió a las instituciones emitir aceptaciones bancarias a tasas y plazos libres, con el objeto de que incrementaran su captación y compitieran sin desventajas.

Fue así que en octubre de 1988 se produjo la liberación de las tasas de interés pagadas por las aceptaciones bancarias, así como la autorización para que los bancos invirtieran sus recursos sin más limitaciones que las fijadas mediante los correspondientes coeficientes de liquidez del 30% -contra el 70% hasta entonces

²¹Al respecto, Catherine Mansell Carstens señala que con el fin de consolidar y preservar la estabilización, en abril de 1994 se otorgó autonomía al Banco de México mediante una enmienda a la Constitución, la cual establece que el propósito del banco central es procurar la estabilidad de precios. La autonomía del Banco de México se sustenta en que ninguna autoridad le puede dictar a la institución su política de crédito, es decir, no podrá obligársele a financiar los déficit presupuestales del gobierno. Catherine Mansell Carstens.- op.cit. pág. 22.

²²Cabe señalar que si las tasas de interés están controladas por consideraciones de política económica, sin tomar en cuenta el componente inflacionario, llega un momento en que se vuelven negativas, lo que provoca una grave desintermediación financiera. Leopoldo Solís - op.cit., pag. 180.

existente- y de capitalización. Estas disposiciones proporcionaron a la banca comercial ventajas importantes en términos de flexibilidad y competitividad, y propiciaron un cambio rápido y significativo en su estructura de captación.

Además, estas medidas permitieron liberar grandes cantidades de recursos para ser utilizados en el financiamiento de las unidades productivas, de acuerdo con los criterios de rentabilidad que cada banco estableciera.

A lo largo de 1989, y durante los tres primeros meses de 1990, las tasas de interés permanecieron altas; sin embargo, y como resultado de las desregulaciones tendientes a lograr una intermediación bancaria más eficiente, a partir de la última semana de marzo de 1990 las tasas de interés nacionales (pasivas y activas) mostraron una tendencia descendente, que se vio acentuada por la iniciativa presidencial de restablecer el régimen mixto en la prestación de servicio de banca y crédito (Véase el siguiente cuadro). La liberación de las tasas de interés permitió la desregulación de una parte importante de la intermediación bancaria. De esta manera el sistema bancario mexicano pudo aumentar rápidamente su cartera de crédito, reduciéndose la importancia que hasta ese entonces tenía el mercado paralelo de dinero.

COSTO PORCENTUAL PROMEDIO DE CAPTACIÓN
(Promedio de cotizaciones diarias
vigentes para cada mes en por ciento)

MESES	1989	1990
Enero	49.37	42.08
Febrero	48.70	44.87
Marzo	47.30	47.15
Abril	46.91	47.20
Mayo	49.15	42.62
Junio	51.97	35.16
Julio	51.50	33.05
Agosto	38.12	31.27
Septiembre	35.24	31.11
Octubre	37.40	31.52
Noviembre	39.51	29.56
Diciembre	40.11	29.23

*FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*
1990 y 1991.

Un requisito indispensable para la liberalización financiera fue disponer de un marco regulatorio congruente para el desarrollo del mercado de valores, en virtud de que, si ello no hubiera sucedido, el financiamiento para el sector público tendría que provenir

necesariamente de la banca; así, se desarrolló el mercado de títulos de deuda pública, al constituir una fuente de financiamiento del gobierno. Dicho mercado, desempeñó un papel relevante en la desregulación del sistema financiero, particularmente el bancario, ya que, al existir un mercado de valores gubernamentales, las necesidades de financiamiento del gobierno se satisfacen a través de las operaciones de colocación de valores gubernamentales, liberando con ello una gran cantidad de recursos que pueden ser colocados por las instituciones a las tasa y plazos que los propios bancos determinen.

Cabe señalar que, en 1993 el gobierno mexicano obtuvo la totalidad de su financiamiento en el mercado de dinero.²³

2.3 Reprivatización bancaria y fortalecimiento de grupos financieros

Reprivatización bancaria

En un contexto económico que contemplaba las reformas y modernización financieras, en agosto de 1990, se dan a conocer los lineamientos fundamentales o principios que normarían la desincorporación bancaria, y fueron:²⁴

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
5. Lograr la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Buscar la obtención de un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
8. Propiciar prácticas bancarias y financieras sanas.

El 4 de septiembre de 1990 se expidió el "Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria". A dicho Comité fue encomendado tanto el diseño del proceso como su ejecución.

²³Catherine Mansell Carstens.- op cit., pág. 19.

²⁴Leopoldo Solís.- op.cit., págs. 197 y 198.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 1990, fueron emitidas las “Bases Generales del Proceso y Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados”. Este documento establecía las etapas a que estaría sujeto el proceso de desincorporación, el cual, constó de tres etapas simultáneas: la de valuación de las instituciones; la de registro y autorización de los posibles adquirentes, y la de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en aquéllas.

Asimismo, la reprivatización de los bancos comerciales, nacionalizados durante la crisis de 1982, se llevó a cabo entre junio de 1991 y julio de 1992.

En 1992 concluyó exitosamente la venta de las instituciones bancarias comerciales iniciada en 1991. Dentro del marco legal correspondiente, en 13 meses se logró privatizar 18 sociedades bancarias. El precio promedio de los 18 bancos fue de 3.1 veces el capital contable y 14.7 veces la utilidad conocida; por ello, de manera oficial, se llegó a considerar que la venta de estas instituciones era una demostración de solvencia, solidez y rentabilidad de las instituciones.

Grupos Financieros

Con el propósito de modernizar la estructura del sistema financiero, en diciembre de 1989, dentro de un amplio conjunto de modificaciones a la legislación que regula al sector financiero, se aprobó la Ley de Agrupaciones Financieras, con lo cual se autorizaba la constitución de grupos financieros y se fijaban las modalidades y características para su formación. Con ello, se establecían bases para la apertura de la economía en algunos servicios financieros y se reconocía la existencia de nuevas formas de organización, permitiendo que las instituciones de crédito pudieran asociarse con arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito, casas de cambio y sociedades de inversión, a fin de ostentarse como grupos financieros.

Asimismo, las casas de bolsa podían constituir grupos financieros con almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, instituciones de seguros y fianzas y sociedades de inversión.

Por su parte, las organizaciones auxiliares de crédito podrían integrarse en grupos financieros no bancarios con almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de seguros y fianzas y sociedades operadoras de sociedades de inversión.

En junio de 1990, se da un cambio de relevancia en la normatividad de los agrupamientos financieros, lo cual se consignó en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ello amplió la posibilidad de agrupación a todos los

intermediarios y se otorgaba a las casas de bolsa condiciones similares a las de las sociedades nacionales de crédito.

Con base en lo anterior, los tres tipos de agrupamientos financieros que quedaron establecidos en la ley son: a) los grupos encabezados por una controladora-banco que aglutina casa de bolsa, casa de cambio, dos aseguradoras de distintos ramos, arrendadora financiera, empresa de factoraje, afianzadora, almacenadora y una operadora o más sociedades de inversión de distintos ramos; b) los encabezados por un banco: arrendadora, operadora de sociedades de inversión, una sociedad de inversión, casa de cambio y almacenadora, y c) los encabezados por una casa de bolsa: arrendadora, operadora de sociedades de inversión, una sociedad de inversión, casa de cambio y una almacenadora.²⁵

Podemos mencionar que con la Ley de Grupos Financieros, de manera conjunta con otros ordenamientos relativos a la reprivatización bancaria, se promovió la banca universal, lo cual significó que una sola entidad financiera podría ofrecer múltiples servicios a través de una o más subsidiarias.

Cabe señalar, que de los 18 bancos reprivatizados, 14 fueron adquiridos por grupos financieros o casas de bolsa.

Así pues, la integración de grupos financieros constituye la culminación del proceso de transformación del sistema financiero mexicano. Su creación y fortalecimiento obedecieron a las necesidades de reformar la relación entre el sistema financiero y el sistema productivo, impulsando el crecimiento de la actividad económica, actuando como núcleos de acumulación para enfrentar la competencia de los intermediarios por la apertura de los servicios financieros, derivada del Tratado de Libre Comercio.²⁶

²⁵ Leopoldo Solís.- op.cit., señala que: "Lo más destacado de esta disposición fue que con ella se facultó a los grupos financieros encabezados por una controladora para incorporar a todo tipo de instituciones financieras, con el límite de que sólo podían tener una institución de cada tipo, con la excepción de sociedades de inversión y aseguradoras de distinto ramo. Esta organización, en torno a una sociedad controladora, sería finalmente la forma predominante de organización que adoptaran los grupos financieros del país", pág. 204.

²⁶ Héctor R. Núñez Estrada.- "Reforma del sistema financiero mexicano en el periodo 1982-1992. De la Nacionalización Bancaria a la formación de grupos financieros". En *Rev. Análisis Económico* 1992, No. 21, Vol. X. UAM Unidad Azcapotzalco, pág. 57.

2.4 Fortalecimiento y expansión de los intermediarios financieros no bancarios

De acuerdo con Miguel Peñaloza Webb, las principales características de las instituciones financieras no bancarias son:²⁷

- Operan de manera similar a la de un banco, pero no ejercen todas las actividades que se llevan a cabo en éste (en especial la captación directa del público; también se les prohíbe la operación de cuentas de cheques).
- Tienen diversas formas de obtener fondos para sus actividades crediticias; su única limitación, en el caso de las uniones de crédito y de las asociaciones de ahorro y préstamo es que atienden sólo a sus asociados. Sin embargo, esta limitante no se aplica a las SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado, también conocidas como *non-bank banks*).²⁸
- No tienen limitaciones de sectores, especialidades o de membresía, aún cuando dan preferencia a personas físicas y morales que estén vinculadas al giro económico de las micro y pequeñas empresas.
- Además del crédito, pueden promover a sus socios una amplia gama de otros servicios financieros y no financieros.

²⁷Miguel Peñaloza Webb.- *La Conformación de una Nueva Banca. Retos y Oportunidades para la Banca en México*. Ed. Mc Graw Hill, México 1994, págs. 47 y 48.

²⁸De acuerdo con este autor.- op.cit.- Las SOFOLES son personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para captar recursos a través de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como para otorgar créditos a determinadas actividades o sectores económicos. pág. 48.

Las uniones de crédito son una organización auxiliar de crédito que se constituye como sociedad anónima de capital variable, con el propósito de apoyar a sus socios con financiamiento oportuno mediante varias alternativas ventajosas. La deben integrar por lo menos veinte socios, sean personas físicas o morales, ninguno de los cuales podrá poseer más del 10% del capital pagado. Los socios deben compartir necesidades e intereses (adquirir insumos, comercializar productos, recibir asistencia técnica y obtener financiamientos, entre otros).

De acuerdo a las actividades que desarrollan las uniones de crédito se clasifican en agropecuarias, industriales comerciales y mixtas.

Cabe señalar que, antes de la crisis de diciembre de 1994, las uniones de crédito mostraban una sólida expansión.

Otros intermediarios financieros existentes en México son: Compañías aseguradoras; servicios de arrendamiento financiero, que en 1981 fueron reconocidas formalmente como organizaciones auxiliares de crédito; las empresas de factoraje, surgidas a principios de los años ochenta controladas por los bancos, y los almacenes generales de depósito.

De las compañías de seguros, fianzas y garantías podemos señalar que las instituciones de seguros surgieron ante la necesidad de reducir los costos derivados de eventuales siniestros en una empresa, o de alcanzar, en el caso de los individuos, cierta tranquilidad económica para el futuro. Un seguro es un contrato (póliza), mediante el cual una empresa (compañía de seguros) se compromete a dar al asegurado un pago contingente en caso de accidente. Es decir, se compra el derecho de transferir el costo de reparación de los daños en caso de siniestro.

Al cierre de 1995, el sector asegurador estaba integrado por 54 compañías de seguros, 49 pertenecían al sector privado, dos al sector público y tres estaban constituidas como sociedades mutualistas. pág. 280.

El autor estima que, hasta esa fecha, existían en México 300 sociedades de ahorro y préstamo, incluyendo a aquellas que operan bajo otras designaciones como cajas de ahorro, cajas populares y cooperativas, las cuales se integran por asociación voluntaria de empresarios (de micro y pequeña empresas), que se unen para ahorrar y recibir el beneficio crediticio sin lucro. También están comprendidas dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. pág. 50.

Las Instituciones financieras no bancarias han operado en México básicamente como intermediarios entre sus socios y la banca, es decir, han sido en el mejor de los casos, clientes de los bancos.

Antecedentes al fortalecimiento de los intermediarios financieros no bancarios

Como ya se ha comentado, en 1982 el país enfrenta una grave crisis económica debida principalmente a la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos y un aparato productivo sumamente protegido e ineficiente. Además, el crecimiento económico se vio limitado por la combinación de fuertes montos de endeudamiento externo y escasez de crédito del exterior, provocando que se limitaran los recursos para la inversión productiva, lo cual se reforzó con las transferencias netas de recursos al exterior.

Como consecuencia, empiezan a observarse fuertes presiones sobre los mercados financieros, lo que, junto con una política monetaria restrictiva y la necesidad de otorgar rendimientos positivos en términos reales, provocaron altas tasas de interés de los instrumentos de deuda pública que se comerciaban en el mercado de dinero.

Lo anterior afectó la función de intermediación del sistema bancario, ya que la regulación de las tasas de interés bancarias creó una situación desventajosa para la banca comercial con respecto a otros intermediarios financieros, especialmente las casas de bolsa. Asimismo, una proporción importante del ahorro captado por la banca comercial se destinaba a financiar al sector público vía aumentos del encaje legal. Además, al contraerse el ingreso de la población, se disminuía la capacidad de ahorro, y la inestabilidad cambiaria contribuía al proceso de transferencia de ahorro privado hacia depósitos en moneda extranjera.

Fortalecimiento de los intermediarios financieros no bancarios

La situación que, como consecuencia de la crisis, empieza a observar la banca, cuyo financiamiento estaba orientado de manera primordial hacia el sector público, vía encaje legal, fue aprovechada por los intermediarios financieros no bancarios, en virtud de sus ventajas de desregulación y flexibilidad para operar; lo cual, aunado a una alta inflación y al deterioro de los ingresos reales, afectó en forma negativa la función de intermediación de la banca en el periodo de 1982-1987.

Como parte de las acciones de las autoridades financieras para flexibilizar las operaciones crediticias de los intermediarios financieros no bancarios, a través de la banca de desarrollo el gobierno dio un gran impulso a diversas instituciones de este tipo.

La proliferación y principal apoyo de estas instituciones durante 1993 y 1994 fueron sustentadas por Nafin, institución que recientemente cambió la orientación de sus funciones: de apoyo al proceso de industrialización en el país hoy se dedica a dar respaldo a la micro, pequeña y mediana empresa. Para lograr su objetivo consideró necesario impulsar y apoyar a los intermediarios idóneos, dado que la banca casi no atiende a estos segmentos.

Como muestra del fortalecimiento de los intermediarios financieros no bancarios, podemos referirnos a las Uniones de Crédito, las cuales, aunque cuentan con una larga tradición en México, pues este mecanismo data de 1932, el mayor impulso lo recibieron en los primeros años de la década de los noventa, ya que en 1988 operaban 132 uniones de crédito, número que aumentó a 378 en 1996, de manera que éste creció 186.4% o sea una tasa de crecimiento anual de 8.1%. La rápida multiplicación de este tipo de sociedades estuvo influenciada por la privatización de la banca comercial, la que se retiró del mercado de préstamos para dirigirse a sectores como el agrícola y la micro y pequeña industria, por lo que la banca de desarrollo, en especial Nacional Financiera, aumentó su apoyo a uniones de crédito.²⁹ Las empresas atendidas por Nafin a través de uniones de crédito pasaron de 523 en 1989 a 20,279 en 1993.

Sin embargo, como consecuencia de la crisis que estalla hacia finales de 1994, la existencia de estos intermediarios financieros no bancarios, será fuertemente cuestionada, en virtud del destino que dieron a los recursos. Por ello, las autoridades están estudiando políticas más conservadoras, estimando que un elevado porcentaje de las uniones no son viables, por lo que se les podría revocar su autorización.

No obstante lo anterior, y haciendo un lado la difícil situación por la que atraviesa la economía mexicana en los últimos años, además de considerar la situación que enfrenta la banca comercial, este tipo de asociación resulta ventajoso para el impulso de las micro y pequeñas empresas del sector industrial, por lo es necesario afinar los instrumentos de vigilancia y control por parte de los bancos de desarrollo que estén impulsando esta forma de intermediación financiera.

2.5 Carteras vencidas y rescate bancarios

En el periodo 1989-1994, se observó una importante reducción de la inflación alcanzada en México, sin embargo, no ocurrió un crecimiento sostenido del producto, lo cual generó la entrada de capital financiero y obligó a recurrir a un mayor endeudamiento externo, todo ello terminó por frenar la actividad económica. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro.

²⁹Leopoldo Solís.- op.cit., pág. 273.

**INFLACIÓN, PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB),
INVERSIÓN EXTRANJERA Y DEUDA EXTERNA
1989-1994**

AÑOS	INFLACIÓN ACUMULADA MENSUAL %	PIB (Millones de Pesos) 1/	INVERSIÓN EXTRANJERA (Millones de Dls.) *		DEUDA EXTERNA (Millones de Dls.) *
			DIRECTA	DE CARTERA	
1988	51.7	390,451.3	n.d.	n.d.	100,384
1989	19.7	n.d.	3,176	351	n.d.
1990	29.9	n.d.	2,633	3,370	n.d.
1991	18.8	n.d.	4,762	12,753	n.d.
1992	11.9	n.d.	4,393	18,041	n.d.
1993	8.0	1,127,584.1	4,389	28,919	n.d.
1994	7.0	1,306,301.6	10,973	8,182	136,464

* Tomado de Arturo Huera G.- *Carteras Vencidas, Inestabilidad Financiera. Propuesta de Solución*. Ed. Diana, México 1997.

1/ La fuente consultada, antes del año de 1993 presentaba la información cada 5 años.

FUENTE: Nafin, *La Economía Mexicana en Cifras, 1995*.

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993 y 1998*.

En este periodo, como consecuencia de las transformaciones sucedidas en el país, se tenían grandes expectativas de crecimiento y rentabilidad; ante esta situación las empresas e individuos comenzaron a endeudarse desmesuradamente, pero ello implicó acciones y decisiones de riesgo, debido principalmente a que eran créditos de corto plazo y no estaba concretizado el crecimiento del ingreso deseado, con lo cual la capacidad de pago creció menos que las obligaciones financieras, es decir, los deudores no generaron los excedentes necesarios para cubrir las obligaciones a las cuales se habían comprometido, colocando así en serios problemas al sistema financiero nacional.

Ante las expectativas no cumplidas, el sector bancario resultó seriamente afectado. Además, con la reprivatización de dicho sector, se recurrió al endeudamiento interno y externo, tanto para realizar la compra de dichas instituciones, como para incrementar sus reservas y su capacidad crediticia; ello colocó a los bancos en una situación de alto riesgo frente a cualquier cambio de paridad. La incapacidad de pago de las empresas e individuos, así como, la devaluación de la moneda, afectó la rentabilidad y solvencia de los bancos.

Estas acciones de riesgo asumidas por acreedores y deudores, contribuyeron a configurar la crisis bancaria, en virtud de que no se propició que los recursos se canalizaran a impulsar acciones productivas que aseguraran condiciones de rentabilidad para cubrir el pago y el reembolso de dichos créditos. Además, tampoco se instrumentó una política económica que asegurara las condiciones

macroeconómicas para concretar las expectativas de rentabilidad y crecimiento esperadas y asegurar el flujo de recursos que cubriera las obligaciones contraídas.³⁰

Antes de la reprivatización de los bancos existían créditos impagables, situación común al negocio bancario; sin embargo, el porcentaje de estos créditos -la llamada cartera vencida- respecto al total de los activos bancarios creció de manera importante al pasar de 0.99% en 1988 a 2.26% en 1991, año de privatización de las sociedades nacionales de crédito; ese coeficiente alcanzó 9.02 % en 1994, y se colocó en 18.3% en 1996. Según el criterio de la Securities Auction Capital (SAC) la proporción de cartera en mora representa 48.1 del total del crédito concedido en México, lo cual significa una quiebra técnica de los bancos comerciales.³¹ A continuación se muestra la cartera vencida de los bancos comerciales en esos años y su porcentaje respecto del total de financiamiento otorgado por la banca comercial.

CARTERA VENCIDA DE LOS BANCOS COMERCIALES 1988-1996

AÑOS	FTO. OTORGADO POR LA BCA. COMERCIAL (Millones de pesos)	CARTERA VENCIDA	
		SALDOS CORRIENTES (Millones de Pesos)	% RESPECTO DEL FTO. OTORGADO
1988	88,275	902	1.02
1989	137,093	1,761	1.28
1990	210,048	3,823	1.82
1991	318,263	7,662	2.41
1992	396,902	14,724	3.7
1993	474,139	24,357	5.13
1994	617,359	51,805	8.39
1995	780,825	96,237	12.33
1996	886,271	100,959	11.39

FUENTE: Elaborado con base en los *Indicadores Económicos* del Banco de México.

³⁰ Ante esta situación y con el propósito de evitar que la crisis fuera de mayores dimensiones el gobierno de EUA y el FMI, apoyaron al país con un paquete financiero por más de 50 billones de dólares (de los cuales se dispusieron 26,253 millones en 1995), recursos que permitieron que se liquidara la deuda de corto plazo denominada en dólares (tesobonos), lo cual evitó una suspensión de pagos. Arturo Huerta ha señalado que “tales recursos, como los que el gobierno mexicano ha seguido obteniendo en el mercado internacional de capitales, han permitido continuar con la política de liberalización económica, no obstante que ésta no genera condiciones de acumulación, de crecimiento, ni de pago de las obligaciones financieras externas”. Arturo Huerta G.- op.cit. , pág. 16.

Cabe señalar que para cubrir el riesgo de los créditos otorgados por el gobierno de EUA y el FMI, se exigió como garantía de pago, la canalización del valor de las exportaciones petroleras hacia la reserva federal de Nueva York.

³¹ Leopoldo Solís.- op.cit., págs 245 y 246

Leopoldo Solís también señala que si se intentara sintetizar el problema de las carteras vencidas, podría decirse que, en términos generales, está vinculado a cuatro factores principales:³²

- a) Las elevadas tasas de interés registradas tras la devaluación de 1994 e inducidas por la inflación y la política macroeconómica de la administración salinista.
- b) La rápida expansión entre 1988 y 1994 del crédito de la banca comercial al sector privado, el cual originó, en términos reales, un crecimiento del financiamiento al sector privado de 3,404%, mientras que la actividad económica, es decir el PIB, registró 3.1%.
- c) La inexperiencia de los neobanqueros reflejada en el elevado margen de intermediación que los bancos cargaron a los usuarios de crédito a partir de la liberación financiera de la banca comercial, en comparación con el periodo de 1980-1988.
- d) Fallas importantes en el control y supervisión por parte de las autoridades reguladoras, plasmadas en prácticas poco claras en la concesión de los créditos y cargos por mora en los pagos.

No obstante, el importante monto de la cartera vencida de la banca comercial, el cual a marzo de 1996 sumó 146 mil millones de pesos, las características y el tamaño de los adeudos que la conforman, son de gran relevancia, ya que, cerca de mil consorcios y grandes empresas concentraban 73,389 millones de pesos, es decir el 50% del total de la cartera vencida, mientras que existen alrededor de un millón y medio de deudores (microempresas, campesinos, adquirientes de vivienda o de bienes de consumo y tarjetahabientes) con el 20% de estos adeudos. Finalmente, cerca de 300 mil empresas (medianas y pequeñas, que incluyen a deudores no empresariales, de créditos hipotecarios y personales) acumulaban 44,027 millones, cifras equivalentes al 25% restante de los adeudos en mora.³³

Apoyos gubernamentales

Como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994, la cartera vencida prácticamente se duplicó. Por ello, y con la finalidad de impedir el ahondamiento de los problemas de la banca comercial, el gobierno federal canalizó recursos en apoyo a la banca, los que se distribuyen principalmente a través de fideicomisos, que serán los encargados de administrar y establecer las condiciones para el otorgamiento de dichos recursos.

³² Leopoldo Solís.- op.cit., pág. 247.

³³ El 18 de enero de 1999, el secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Alfonso Ramírez Cuellar, señaló que la cartera vencida, incluidos los créditos con tarjeta de crédito, ascendió a 375 mil millones de pesos

Los programas de saneamiento financiero que el gobierno ha puesto en práctica son: la reestructuración de adeudos en Unidades de Inversión (UDI), para denominar los créditos y ponerle un freno a la amortización acelerada a que da lugar la inflación; el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE), con el fin de atenuar el impacto de las tasas de interés sobre las familias y las empresas medianas y pequeñas, y hacerles menos oneroso el pago de sus deudas; el fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa); los esquemas de capitalización; el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), aplicable a los bancos que experimentaron una baja de su coeficiente capital/activos inferior al nivel mínimo exigido, baja originada por la devaluación y la implantación del nuevo marco regulatorio; el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores; el Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas; el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos de Vivienda, así como los acuerdos para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (Finape), y el de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.³⁴

Arturo Huerta señala que la mayor parte de los recursos destinados al sistema bancario han ido a la reestructuración de cartera, a la compra de cartera vencida y a la capitalización de la banca, así como al apoyo para que ésta cubra sus pagos en moneda extranjera, por lo que, dichos recursos no tienen impacto sobre la demanda interna y la acumulación de las empresas.³⁵

Fobaproa

Por la importancia y la polémica que este fondo ha generado, conviene explicar brevemente, el papel que ha jugado en el saneamiento financiero de la banca mexicana.

Como antecedente inmediato de este Programa, se considera al fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre), constituido por el Gobierno Federal como fideicomitente, el 20 de noviembre de 1986, designándose como fiduciario al Banco de México.

En aquel entonces se estableció que, entre las operaciones que podía realizar el Fonapre se encontraban otorgar financiamientos y adquirir obligaciones y créditos, bajo la premisa del carácter temporal de sus apoyos y la necesidad de establecer programas correctivos en las instituciones bancarias.

³⁴ Para conocer y profundizar sobre los principales programas, puede consultarse a Arturo Huerta G.- op.cit , págs. 121 y 122.

³⁵ Arturo Huerta G. - op.cit., pág. 122

El 18 de julio de 1990, en la nueva Ley de Instituciones de Crédito (artículo 122), publicada en el DOF, se cambió la denominación del Fideicomiso a Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), y con base en la experiencia obtenida durante los anteriores años de operación, se ampliaron sus facultades.

El objeto del Fobaproa es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional que las demás instituciones que participan en Fobaproa contraen con sus clientes.

El Fobaproa se alimentaba con aportaciones de los bancos (cada institución bancaria debía aportar tres pesos por cada mil de captación), fijadas por la SHCP a propuesta del Banco de México, que funcionaba como fiduciario o administrador. Los fideicomitentes eran los bancos y el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los fideicomisarios eran el Banco de México y los bancos depositantes. El comité técnico previsto en el acta constitutiva del fideicomiso incluye a representantes de la SHCP, el Banco de México y de la CNBV.

En su concepción original, el Fobaproa funcionaría así: los bancos comerciales harían aportaciones periódicas al fideicomiso. El Fobaproa otorgaría un seguro que cubre totalmente a inversionistas y ahorradores. El seguro se haría efectivo en caso de insolvencia de una institución de crédito. En todos los casos, los accionistas de los bancos responderían hasta por 100% del capital de su institución.³⁶

El Fobaproa también diseñó esquemas para resolver problemas coyunturales, de carácter general en el sistema bancario. Para este fin se pusieron en práctica programas especiales como el de Capitalización Temporal (Procapte), el de Liquidez en Dólares de los Estados Unidos, diseñado para apoyar a las instituciones financieras a solventar sus compromisos en moneda extranjera de corto plazo, y el de Capitalización Voluntaria, incentivada mediante la adquisición de cartera crediticia.

Desde que fue creado y hasta septiembre de 1994, el Fobaproa había recibido aportaciones de los bancos por 15 mil millones de pesos. Ese mes, el gobierno detectó un quebranto en los bancos Cremi y Unión, provocado por operaciones ilegales realizadas por su propietario, por lo que, el gobierno federal decreta la intervención gerencial de estos bancos, y con ello, el Fobaproa empieza a operar, utilizándose el total de los recursos aportados por los bancos para garantizar los depósitos y cubrir el quebranto de estas instituciones.³⁷

³⁶Antonio Castellanos y Roberto González.- *El Fobaproa desde sus orígenes*. La Jornada (7-Ago-1998).

³⁷Cabe señalar que antes de la crisis, el gobierno también tomó el control de Banpaís.

Al respecto, cabe destacar que, por ley, el Estado está obligado a garantizar el 100% de los depósitos del público ante un quebranto en cualquier institución del sistema financiero.

No obstante, con el rescate financiero a Cremi y Unión, el fideicomiso agotó sus fondos, en virtud de que el monto defraudado superó los recursos depositados en el Fobaproa.

Asimismo, como consecuencia de la devaluación de diciembre de 1994 y la crisis que vivió el país a partir de 1995, lo cual provocó un incremento de las tasas de interés, con lo que miles de deudores se ven imposibilitados para pagar sus créditos, provocando que todos los bancos enfrenten problemas de capitalización, a partir de este último año, el gobierno federal decide apoyar a las instituciones bancarias para garantizar el ahorro del público.³⁸

En ese momento, el instituto para canalizar el apoyo a los bancos es el Fobaproa, en virtud de su objetivo (garantizar el ahorro de los depositantes). Sin embargo, como los recursos del Fondo no alcanzaban para operar el rescate, los miembros del comité técnico del fondo emitieron pagarés (a diez años de vencimiento), por encima de los recursos del Fideicomiso.

Así, los pagarés emitidos pasaron a formar parte del activo de los bancos y sustituyeron créditos morosos cedidos al gobierno a cambio del compromiso de capitalización. Con este mecanismo, el Fobaproa se comprometió a asumir dos pesos de cartera de crédito de los bancos por cada peso que los accionistas de las instituciones reinvirtieran con fines de capitalización.³⁹

Cabe señalar que, dichos pagarés no fueron autorizados por el Congreso de la Unión. Además, de los 440 mil créditos que adquirió el Fobaproa, sólo 604 préstamos concentraban cerca de la mitad de la deuda, es decir casi 33 mil millones de dólares.⁴⁰

El monto de esos pagarés, a marzo de 1998, ascendió a 552 mil 300 millones de pesos, unos 65 mil millones de dólares, monto que el gobierno de México, mediante un paquete de iniciativas de reformas al sistema financiero, enviado al Congreso de la Unión en marzo de 1998, propuso se convirtiera en deuda pública.

³⁸Respecto a la función del Fobaproa, la CNBV señaló que el Fondo sirvió para proteger los depósitos de los ahorradores cuando los bancos perdieron su capital por la crisis económica, debido a que dejaron de cobrar los préstamos que tenían colocados.

Cuando se hizo el primer balance sobre el costo del paquete de rescate bancario, el gobierno dijo que equivalía a 6% del PIB, pero a mediados de 1998 llegó a 14%. Emilio Lomas M.- *Fraude Mayúsculo*. La Jornada (3-Ago-1998).

³⁹Al respecto, Alejandro Nadal señaló que, si los recursos necesarios para estas operaciones ya no alcanzaban, el director del fideicomiso lo debió hacer saber a los funcionarios del Banco de México y de la SHCP. Los funcionarios de la SHCP tampoco podían estampar su firma para asegurar el aval del gobierno federal pues el monto que el gobierno puede avalar depende de las autorizaciones expresas del Congreso. Alejandro Nadal. *Fobaproa- ¿Fideicomiso o Caja Chica?*. La Jornada (30-jul-1998)

⁴⁰Emilio Lomas M. *Fraude Mayúsculo*. La Jornada (3-Ago-1998).

Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)

Como respuesta a la iniciativa de Reformas al Sistema Financiero para convertir en deuda pública los pasivos de Fobaproa, el 11 de diciembre de 1998, las fracciones parlamentarias del PRI y PAN en la Cámara de Diputados acordaron enviar al pleno la iniciativa de ley para crear el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) que significaría la legitimación de la conversión en deuda pública de los pasivos de la banca en poder del Fobaproa.

El 13 de diciembre de 1998, con la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los congresistas aprobaron la creación del IPAB, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Con ello, los bancos regresan al Fobaproa, hoy IPAB, los pagarés que emitió el gobierno a cambio de los pasivos de las instituciones de crédito, créditos que estas instituciones intentarán hacer efectivos, si no lo logran, los saldos serán garantizados por instrumentos de pago que el IPAB apuntalaría con recursos públicos, en virtud de que ya recibieron el reconocimiento legislativo y, por tanto, el respaldo para su pago.⁴¹

Al respecto, Orlando Delgado señala que el nuevo instrumento que sustituye los pagarés será renegociable, lo que implica que el día de su entrega a los bancos será convertido en dinero; para que sea convertible, el papel tendrá que ser atractivo para los nuevos tenedores, lo que se conseguirá por su rendimiento, es decir, el interés que produzca y por su negociabilidad. Precisamente por esto, los bancos mejorarán la calidad de este activo, ya que al sustituir el pagaré Fobaproa no sólo dejarán de fondearlo, sino podrán utilizar el dinero para nuevas operaciones.⁴²

Con la nueva ley, se garantiza el respaldo del gobierno para que los pagarés sean liquidados al vencimiento a sus tenedores, al igual que el papel gubernamental, y, además, puedan ser negociados en los mercados secundarios de deuda, por tanto, sus tenedores estarán dispersos y serán ajenos a los bancos. Con ello, se da certidumbre jurídica a los inversionistas, nacionales y extranjeros.

⁴¹Los pasivos que asumió el IPAB, a diciembre de 1998, sumaron 678 mil millones de pesos -los cuales crecen 12 mil millones de pesos cada mes.

Sobre este punto, Ernesto O'farrill, presidente de la consultora Bursamétrica, ha señalado que de acuerdo con las proyecciones realizadas por su empresa, el IPAB no recuperará más de 20% de los pasivos asumidos, por lo que, 80% de las pérdidas deberán ser cubiertas en su mayoría con recursos fiscales autorizados por el Congreso de la Unión. La Jornada (18-Ene-1999).

⁴²Orlando Delgado. *Fobaproa e IPAB diferentes pero iguales*. La Jornada (17-Dic-1998).

Programas de Apoyo a Deudores

Por considerar que se trata de un tema de actualidad, además de la importancia que representa para el saneamiento del sistema financiero en México, en este apartado se comentará, aunque sea brevemente, el más reciente de los programas de apoyo a deudores.

El 16 de diciembre de 1998, el gobierno federal y la Asociación de Banqueros de México, anunciaron un nuevo programa de apoyo a deudores, denominado "Punto Final", el cual constituye una medida más, de las aplicadas para aliviar la carga de los créditos contratados por los usuarios de la banca antes de la crisis de finales de 1994, aunque, de acuerdo a las autoridades financieras, se considera el programa de apoyo definitivo a deudores.

Dicho programa, está conformado por tres planes: créditos hipotecarios, créditos agropecuarios y pesqueros y créditos empresariales, los cuales estarán vigentes hasta lograr el pago final de las deudas, siempre y cuando los acreditados se mantengan al corriente.⁴³

Al respecto, el presidente de la Asociación de Banqueros de México, Carlos Gómez y Gómez, manifestó que los tres programas incluyen una cartera de crédito de 340 mil millones de pesos, cantidad que representa una tercera parte de la cartera de crédito total del sistema bancario, indicando que, de esa suma, 200 mil millones de pesos corresponden a cartera hipotecaria; 70 mil millones a créditos agropecuarios y pesqueros y otro monto similar a préstamos empresariales.

Sobre las deficiencias e insuficiencias del nuevo programa, resulta ilustrativo lo señalado por David Márquez Ayala, y ellas son⁴⁴:

1. En el caso de créditos a la planta productiva (empresas y agro) el programa tiene una temporalidad de sólo dos años, lo que dificultará una solución

⁴³Al respecto, los detalles sobre el Programa fueron dados a conocer el 16 de diciembre de 1998, por el Secretario de Hacienda, José Angel Gurriá, quien señaló que el nuevo programa de la banca implicará un costo fiscal de 31 mil millones de pesos que, sumados a los programas anteriores, sumarán un total de 143 mil millones de pesos, sin afectar el presupuesto de 1999. Asimismo, indicó que el incremento del financiamiento neto nuevo de la banca será apoyado por el gobierno, con un peso por cada tres que aporten los banqueros.

De igual forma, explicó que los tres nuevos planes incluirán a 800 mil deudores agropecuarios, 212 mil pequeños y medianos empresarios, y 456 mil deudores hipotecarios.

Además, detalló que el programa para créditos agropecuarios y pesqueros incluye descuentos de hasta 60%; en el caso de los financiamientos a la pequeña y mediana empresa, se ofrecerán descuentos de hasta 45% y en el de empréstitos a la vivienda, éstos alcanzarán 50%.

Sobre este último punto, cabe señalar que las quitas de capital se harán restando los beneficios que se hubieran otorgado con anterioridad, por tanto, los descuentos se ven reducidos.

⁴⁴David Márquez Ayala.- *Pan para los banqueros. Migajas para los deudores*. La Jornada, Secc. Reporte Económico. (28-Dic-98).

definitiva en muchos casos. En especial, el campo productor de básicos, requiere, en su adversidad, tratamientos diferenciados.

2. Deja al arbitrio de los bancos la fijación de las tasas de interés, cuyos excesivos niveles son en México la principal causa de morosidad y/o impagabilidad.
3. En vez de establecer una base de cálculo transparente para los descuentos utiliza el método de quitas, las cuales se aplican sobre saldos calculados unilateralmente por los bancos. Las reestructuraciones tampoco serán sobre bases y contratos definidos, sino por negociación individual con los bancos, misma que usualmente es desventajosa para el deudor.
4. Excluye a un gran número de deudores de créditos personales y al consumo (tarjetas de crédito, para automóviles, enseres domésticos, etc.) que también fueron objeto de cobros injustos y arrastrados a la imposibilidad de pago. Organizaciones como el Barzón estiman que el Programa, al llegar a 1.5 millones de deudores, sólo beneficiará escasamente a tres de cada 10 existentes, y
5. El nuevo programa no se integra orgánicamente en el saneamiento de cartera ni con el Fobaproa / IPAB.

2.6 Cambio de rumbo de la expansión económica y su repercusión en el sector industrial

Después de la década de los treinta y hasta principios de los años ochenta, además de la consolidación de las instituciones surgidas de la Revolución Mexicana, en el país se observó un largo periodo de expansión y transformación económica, en el cual, se fue desarrollando una estructura industrial que transformó radicalmente el perfil económico de México, permitiendo un importante crecimiento del ingreso por habitante, aún y cuando ocurría también un rápido incremento de la población. No obstante, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, años en que el auge petrolero se convirtió en la crisis de la deuda, esta tendencia encontró sus límites, con lo que empezó a revelarse la fragilidad de la organización económica, y en particular industrial, del país.

Por ello, se ha considerado que el inicio de la década de los años ochenta, representó para el país el final del largo periodo de expansión económica, asociada a la industrialización de la economía, e ingresó a lo que se ha denominado la depresión de los ochenta.

Los problemas señalados son consecuencia, en parte, de la evolución que presencié el desarrollo del sector industrial, el cual mostró incapacidad para financiar, con exportaciones, las importaciones que requería su expansión, en virtud de que no se logró desarrollar el sector de bienes de capital, por lo que se observa un continuo

incremento en los pagos de servicio de la deuda contraída para financiar los déficit comerciales.

Si consideramos que las grandes empresas son las principales importadoras de bienes de capital, a ellas se atribuyen las causas del déficit comercial, además de que la integración industrial se dio entre ellas mismas, con lo que, se limitó la expansión de las unidades pequeñas, ya que, una característica básica del desarrollo industrial de México ha sido la débil vinculación entre empresas de tamaño diferente, lo que impidió que la industria mediana y pequeña se convirtiera en el eje de la sustitución de importaciones. Luego, entonces, se partió de una concepción errónea, al no considerar la complementariedad de los estratos de empresas para impulsar el desarrollo industrial.

En consecuencia, a inicios de la década de los ochenta, la reversión de las condiciones de acceso al crédito y de colocación de los excedentes de petróleo, reveló la fragilidad del esquema de desarrollo económico sustentado en la industrialización vía sustitución de importaciones, por lo que, en 1988 resulta insostenible el volumen de producción industrial alcanzado en 1981. Por ello, empieza a considerarse que, en enorme contraste con 1981, resulta impensable aumentar la producción industrial, y con ella el producto interno bruto, sin que el propio sector industrial genere las divisas que requiere e incluso contribuya al servicio de la deuda externa. En estas condiciones, resulta obvio que el aparato industrial mexicano requiere de una profunda reforma estructural si se pretende que vuelva a crecer y a encabezar la expansión económica de país.⁴⁵

Asimismo, ante la situación económica que empieza a observarse, la política industrial implementada, en el marco de una política económica contraccionista, transformó su papel como impulsora del desarrollo. Como resultado de la política oficial, se observó un periodo recesivo, impuesto como condición necesaria para propiciar los cambios estructurales en la industria, lo cual se mantuvo cuando menos hasta 1988, produciendo una severa contracción en la demanda y, por tanto, una sensible reducción del efecto promotor de dicha política.

De manera particular, el desarrollo del sector manufacturero, en el transcurso de la década de los años ochenta, se detuvo bruscamente. Después de haber experimentado tasas de crecimiento promedio anual de alrededor de 7%, en las dos décadas anteriores, el producto manufacturero se situó, al término de 1988, en un nivel de inferior al de 1981. El empleo industrial descendió 17% en 1987, respecto a 1981,

⁴⁵José I. Casar, Carlos Márquez Portilla, Susana Marvan, Gonzalo Rodríguez G. y Jaime Ros.- *La Organización Industrial en México*.- Ed. Siglo XXI. México 1990, pág. 14.

Asimismo, los autores han señalado que el proceso de sustitución de importaciones dinamizó el crecimiento económico a partir de inicios de la década de los cincuenta, y para 1970 había conformado el perfil industrial de México, ello fue llevado a cabo por distintos tipos de empresa en los distintos sectores y periodos. pág. 13.

mientras que la inversión fija bruta total en 1987 sólo alcanzó 60% de lo realizado en 1981.⁴⁶

Cabe señalar, que durante el proceso de sustitución de importaciones la producción manufacturera mexicana se cuadruplicó en veinte años (principios de los cincuenta y fines de los setenta). En el mismo lapso la parte de la demanda interna de manufacturas satisfecha con importaciones se redujo del 17% a poco más del 10% del total.⁴⁷

En México, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), en el año de 1953, se establece un mecanismo formal para impulsar el desarrollo de la industria mediana y pequeña, mediante el otorgamiento de créditos preferenciales a dichas empresas; no obstante, es a partir de la década de los setenta en que se observa un apoyo más pronunciado a este tipo de empresas.⁴⁸

Como medida para contrarrestar el efecto de la recesión en las industrias medianas y pequeñas, se crea en 1977 el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAID), el cual actuaría por medio de diversos fondos y fideicomisos de Nacional Financiera que otorgarían créditos preferenciales y financiamiento de estudios de reinversión. Los fondos y fideicomisos son: FOGAIN proporcionaría créditos de avío y refaccionarios; FOMIN aportaría temporalmente a las empresas capital de riesgo; FIDEIN fomentaría la creación y promovería el desarrollo de conjuntos, parques y naves industriales; FONEP financiaría estudios y proyectos para identificar oportunidades de inversión en nuevas industrias; INFOTEC ayudaría a la industria a incrementar su capacidad tecnológica y a crear un ambiente propicio para la innovación.

El cambio en la concepción de la política de fomento a la industria mediana y pequeña se puede palpar de manera significativa a partir de 1982, cuando se empezó a discutir respecto de un nuevo esquema de fomento a estas empresas. Podemos señalar que como consecuencia del estallamiento de la crisis en 1982, la política industrial se planteó la posibilidad de fincar el desarrollo de la industria, apoyándose mayormente en las unidades pequeñas. Ello requeriría diseñar un programa de apoyos que

⁴⁶Jorge Mattar Márquez.- "Fomento a la Industria Mediana y Pequeña en México: 1983-1988".- En *Rev. Economía Mexicana*, Num. 9-10, 1987-1988. CIDE. México 1991, pág. 33.

⁴⁷José I. Casar, Carlos Márquez Portilla, Susana Marvan, Gonzalo Rodríguez G. y Jaime Ros.- op.cit., pág. 10.

⁴⁸Al respecto, Jorge Mattar Márquez señala que "no obstante la contracción económica, observada en la década de los ochenta, las cifras disponibles revelan que, lejos de producirse su cierre masivo, el número de empresas micro, pequeñas y medianas se ha incrementado, al igual que su personal ocupado. Según información del IMSS, el número de establecimientos formales de industria micro y pequeña se incrementó entre 1982 y 1987, de 77 mil a más de 89 mil, mientras que su empleo creció a una tasa anual promedio de 3.3% en el mismo lapso". Jorge Mattar Márquez.- op.cit., pág. 39.

Asimismo, Carlos Sales Gutiérrez, Director General de Nacional Financiera, S.N.C., en 1999 señaló que las micro, pequeñas y medianas empresas representaban el 99.8% de los establecimientos del país, emplean 78% de la PEA y generan más del 60% del ingreso. Carlos Sales Gutiérrez.- "Los Bancos de Desarrollo en la Estrategia Económica de México". Ponencia presentada en mayo de 1999. Nafin, *El Mercado de Valores*. México, Mayo de 1999.

incorporan, no sólo los tradicionales instrumentos fiscales y financieros, sino también otros que propiciaran su desarrollo integral.

La política económica, a partir de ese año, considera que "las pequeñas y medianas empresas son pieza clave de los procesos de recuperación y reordenación de la economía, así como del cambio estructural", estableciéndose los lineamientos generales de la política de fomento a este segmento, clasificando a los instrumentos en financieros, fiscales, de apoyo a la demanda, al comercio exterior, a la incorporación de tecnología, a la adquisición de materias primas, a la capacitación y a las empresas del sector social. Es decir, empieza a considerarse de manera integral el desarrollo de estas empresas.

Asimismo, como parte del fomento a la industria mediana y pequeña, por primera vez en el país, se establece una definición de la micro, pequeña y mediana industria que pretende ser única para los efectos de la aplicación de la política de apoyo.

Como puede observarse, la definición propuesta reconoce el estrato de microindustria, al considerar que muestra especificidades que justifican su tratamiento individual. Los indicadores que se utilizan para determinar el tamaño de una empresa manufacturera serán, a partir de entonces, empleo y ventas, según los siguientes criterios:

Estrato	Personal Ocupado	Ventas Anuales a/ (Millones de pesos)
Micro	1-15	Hasta 1.5
Pequeña	16-100	Hasta 15.0
Mediana	101-250	Hasta 34.0
Grande	Más de 250	Más de 34.0

a/ Cifras vigentes para 1996.⁴⁹

De igual forma, con el propósito de elevar el acceso de las industrias más pequeñas a los esquemas de financiamiento, a finales de la década de los ochenta fueron creados los fondos estatales de fomento industrial. Hasta 1991, se habían constituido 31 fondos estatales y 18 municipales, mecanismo que representa, con frecuencia, la única opción de financiamiento para la microindustria, en particular.

⁴⁹Cabe señalar que con el propósito de fomentar a este tipo de empresas y de manera particular a las del sector industrial, Nacional Financiera, S.N.C., en mayo de 1999, cambió la metodología para definir el estrato considerando principalmente el sector y el número de empleados. Los nuevos criterios son los siguientes:

Estrato	Industria (*)	Comercio (*)	Servicios (*)
Micro	Hasta 30	Hasta 5	Hasta 20
Pequeña	De 31 a 100	De 6 a 20	De 21 a 50
Mediana	De 101 a 500	De 21 a 100	De 51 a 100
Grande	Más de 500	Más de 100	Más de 100

(*) Número de empleos de carácter permanente ocupados a la fecha de solicitud.

Otro instrumento financiero impulsado a finales de los años ochenta, para alcanzar tal objetivo, lo constituyó la creación de las uniones de crédito.

En resumen, la estructura industrial, a partir de 1990, es el resultado de tres décadas de crecimiento casi explosivo, pues el volumen de producción se duplica cada diez años.

Asimismo, como consecuencia de lo observado en la situación económica del país, en los años setenta y ochenta, y derivado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, fue necesario buscar una nueva estrategia de crecimiento, la cual se basó en la apertura económica y en la desregulación en todos sus ámbitos.⁵⁰

Pensamos que el mejor estímulo para el desarrollo de la industria micro y pequeña es la existencia de un marco económico en continuo dinamismo. En vista de la historia económica del país, esto supone el liderazgo de la política económica y la inversión pública como condición necesaria para lograrlo.

El problema financiero de las industrias micro y pequeñas no sólo atañe a la existencia de líneas de crédito específicas para el subsector; en muchas ocasiones el problema se expresa en la imposibilidad de que las empresas cumplan con las garantías exigidas por las instituciones de crédito.

La política de fomento debería orientarse cada vez más hacia la micro y pequeña industrias, pues la mediana por lo general, cuenta con la suficiente infraestructura y organización para poder desarrollarse sin mayores problemas.

Es necesario insistir en que los apoyos sólo tendrán éxito si ocurre el crecimiento económico. En un ambiente económico deprimido no es posible pensar en el desarrollo integral de las empresas; en tal caso, los apoyos solo servirán para atenuar los efectos de la crisis.

Considerando la dinámica de la economía mundial, fuertemente globalizada, y con el propósito de retomar el crecimiento económico, a fin de superar los graves rezagos en materia de empleo y bienestar de la población, el sector industrial ha sido considerado como el de mayores probabilidades de convertirse en el eje de la nueva estrategia; no obstante, para que ello suceda se deben resolver problemas como la coexistencia de pocas empresas que compiten a nivel mundial, desarticuladas de una gran mayoría de empresas micro, pequeñas y medianas que enfrentan problemas en materia de competitividad, por su retraso tecnológico; inadecuados sistemas de administración producción y comercialización; insuficiente acceso a fuentes formales de financiamiento y ausencia de una cultura de calidad, entre otras limitantes.

⁵⁰Cabe señalar que, a pesar de la apertura y desregulación que contempla esta nueva estrategia, se considera necesaria y se justifica la intervención del Estado, aunque con nuevas bases de complementariedad y eficiencia a la iniciativa privada.

Por ello, se ha propuesto desarrollar una infraestructura para la competitividad empresarial, así como integrar cadenas de proveedores micro, pequeños y medianos de las grandes empresas y fomentar la utilización creciente de formas de organización que les permitan obtener economías de escala y sinergías en su operación (ejemplo: subcontratación, cadenas productivas, etc.).⁵¹

En el desarrollo de esta tarea, la banca de desarrollo jugaría un importante papel creando los incentivos y mecanismos que propicien que la banca comercial financie a los sujetos no atendidos y apoye el desarrollo de agentes que coadyuven a este proceso. Asimismo, a través de la capacitación y asistencia técnica, debe apoyar a las empresas en el fortalecimiento de su capacidad financiera y administrativa, a fin de superar los obstáculos que impiden su acceso al financiamiento.

En virtud de lo anterior, y considerando el nuevo papel que le toca jugar al Estado, podemos decir que es responsabilidad del gobierno y de sus instituciones, en las cuales se destaca la presencia de la banca de desarrollo, impulsar el desarrollo de productos y programas que disminuyan la incertidumbre y reduzcan los costos de inversión; además, de crear mecanismos institucionales para apoyar a las empresas en su capacitación y proporcionar los medios para su modernización tecnológica, así como apoyarles con la infraestructura de servicios y otorgar los recursos financieros que permitan mejorar la calidad de sus productos y procesos.

De manera específica, la política industrial de los últimos años se ha centrado en la idea de integrar al aparato productivo en torno al sector que representa la mayor ventaja competitiva del país: la industria manufacturera. Por ello, la banca de desarrollo justificará su existencia en la medida en que pueda facilitar las condiciones para que el sector manufacturero logre las metas atribuidas, a saber: la generación de empleo, el incremento de la productividad y el ahorro interno. Así, la provisión de condiciones para aumentar la productividad, el empleo y el ahorro interno asociado a las manufacturas es la meta a la que tiene que dirigirse la banca de desarrollo.

Entonces, la razón de ser de la banca de desarrollo reside precisamente en atender áreas estratégicas para el desarrollo económico, es decir, asume riesgos necesarios

⁵¹En el pasado reciente se pretendió superar estos retos por la vía del financiamiento masivo a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, pero en ausencia de una política industrial encaminada al fortalecimiento de los encadenamientos productivos y la reconversión industrial de mediano y largo plazos, derivó en una mayor vulnerabilidad de las empresas que se quiso apoyar.

Por *Cadenas Productivas* se entiende las formas de relación económica entre empresas operando dentro de una economía de mercado; el término usualmente implica una relación continua con transacciones constantes. Los acuerdos contractuales que se derivan de esas relaciones se clasifican de acuerdo con el grado de control que una de las partes tiene sobre la otra u otras; así se tiene por ejemplo, control total directo total (al 100%), coinversión (control mayoritario, 50-50% o minoritario), acuerdo de cooperación industrial o los esquemas de licencias y franquicias.

Subcontratación, es un tipo de cadena productiva que involucra regularmente una transacción entre un comprador grande y un proveedor pequeño. Las Pymes (proveedores) ofreciendo sus servicios para procesar materias primas que les proporciona la empresa grande (compradora o contratista).

para apoyar sectores prioritarios, que no son impulsados por la acción natural del mercado, en un país con las características de México.⁵²

Por lo anterior, es necesario, entre otras cosas, diseñar nuevas formas de complementación entre la banca comercial y la banca de desarrollo, para que entre ambas puedan efectivamente financiar y promover todos aquellos proyectos productivos que requiere la reactivación integral de la economía y el fortalecimiento de los niveles de empleo, mercado interno, ahorro e inversión nacional.

⁵²Una de las estrategias del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide), consiste en fortalecer y modernizar al sistema financiero, lo cual permitirá aumentar la eficiencia de la inversión; esto es, tener más y mejor inversión, fortalecer a la pequeña y mediana empresa, apoyar a los productores del campo, financiar infraestructura y vivienda. Dichos objetivos se lograrán a través de la instrumentación de las siguientes medidas: una más adecuada y oportuna regulación y supervisión del sistema financiero, así como el impulso y la reorientación de la banca de desarrollo.

3. PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

3.1 Orígenes y función de la Banca de Fomento

Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) surgen como consecuencia del papel asumido por los diversos gobiernos para impulsar el desarrollo económico, especialmente en los países menos desarrollados. Estas instituciones, nacidas con frecuencia bajo el patrocinio del Banco Mundial, pueden ser tanto de titularidad pública como de propiedad privada, aunque actualmente en su mayor parte son de carácter público.

Con la creación de las Instituciones Financieras o Bancos de Desarrollo se pretendió, principalmente, impulsar la expansión económica en aquellos campos productivos donde el sector privado estaba ausente o se encontraba sensiblemente rezagado respecto al resto de la economía.

Así, las IFD, se definieron y se definen como intermediarios financieros, de régimen público o privado, que tienen como objetivo promover y financiar proyectos de desarrollo financieramente viables y, a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en que actúan, vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, utilizando como instrumento principal, la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y suministrando servicios complementarios.⁵³

Las características de las IFD o bancos de desarrollo son⁵⁴:

1. La denominación genérica de "banco de desarrollo", "banco de fomento" o "institución financiera de desarrollo", abarca una gran variedad de entidades y mecanismos, incluyendo bancos propiamente dichos, corporaciones financieras, organismos canalizadores de fondos de ayuda al desarrollo económico y social, fondos dotados o no de personalidad jurídica propias, departamentos o sectores de entidades financieras de alcance operativo más amplio, áreas especializadas de bancos centrales, etc.
2. Muchas de estas instituciones llevan a cabo simultáneamente operaciones que son típicamente de fomento y funciones similares a las que cumplen los bancos comerciales.

⁵³Rommel Acevedo F. de P. y Gerardo González.- Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo.- "Boletín del Centro de Estudios Latinoamericanos (CEMLA) (Marzo-Abril de 1995)".

⁵⁴Rommel Acevedo F. de P.- *Ensayos sobre Banca de Fomento y Financiación del Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Biblioteca Nafin I. México 1993 págs. 14 y 15.

3. El objetivo general último de las actividades de los bancos de desarrollo es la promoción y financiamiento de proyectos congruentes con las prioridades del desarrollo de la economía en que actúan y que a la vez sean financieramente viables.
4. La configuración operativa de un banco de desarrollo puede admitir la atención de un sólo sector de desarrollo (bancos especializados sectorialmente) o de diversos sectores (bancos multisectoriales).
5. Para el cumplimiento de sus objetivos, los bancos de desarrollo hacen uso de la concesión de financiamientos, fundamentalmente a mediano y largos plazos, con destino al componente de inversión de los proyectos, así como, de la prestación de servicios promocionales, de asistencia técnica u otros complementarios del crédito.
6. El financiamiento se otorga a plazos más largos que los otorgados por la banca comercial, lo cual implica en sí misma una acción de fomento.

La Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo, en su Manual de Banca de Desarrollo, señala que, en términos generales, la mayoría de las IFD suelen realizar dos actividades básicas, que son:

- La financiación de proyectos, tanto estructurales como de productividad, que fomenten el desarrollo económico.
- El asesoramiento en aspectos que afecten al desarrollo a otras organizaciones, incluyendo entre éstas a gobiernos, empresas privadas y otros intermediarios financieros de desarrollo.

3.2 Instituciones Financieras de Desarrollo en el contexto de Liberalización Financiera

Como consecuencia de las reformas estructurales que modifican la participación del Estado en los sistemas financieros nacionales, las IFD sufrieron una importante reestructuración. Durante los últimos años, los gobiernos de diversos países de Latinoamérica, principalmente, y, en especial los que emprendieron profundas reformas estructurales, han promovido, con mayor o menor intensidad, la reestructuración administrativa y operativa de las IFD; la fusión o transferencia de estos intermediarios financieros al sector privado; su incorporación en procesos de disolución

o liquidación, así como la suspensión de operaciones y el recorte de algunas funciones operativas o administrativas.⁵⁵

Como consecuencia del proceso de liberalización financiera, los bancos de desarrollo han apoyado sus actividades tradicionales (ayudar al desarrollo económico) con una orientación más comercial, considerando también la habilidad de cumplir sus objetivos en un entorno competitivo, como un factor clave para la supervivencia a largo plazo. Es decir, los cambios financieros exigen la adecuación de las funciones que les son propias a las IFD.

En el contexto de reestructuración de los sistemas financieros, se requiere la participación de los bancos de desarrollo para que, de acuerdo con sus objetivos, puedan dar a este proceso un horizonte mayor al del corto plazo, provocando efectos positivos sobre los agentes económicos y las transformaciones de las estructuras productivas. Al respecto Rommel Acevedo, ha señalado que las acciones de carácter financiero de los bancos de desarrollo están orientadas muchas veces por propósitos distintos a los que resultan del sólo funcionamiento del mercado, pero no por ello deben ser concebidas como acciones antimercado, sino extra-mercado y de carácter temporal, que contribuyan precisamente al desarrollo y fortalecimiento de los mercados.⁵⁶

Asimismo, en virtud de que en los últimos años se ha observado un proceso de transformación productiva, es necesario estudiar la manera en que las instituciones financieras apoyarán el financiamiento a este sector. Dentro de dichas instituciones se encuentran los bancos de desarrollo, los que, de manera conjunta tienen la tarea de reactivación y reestructuración productiva a través de variados instrumentos de modernización empresarial.

De esta manera, la actuación de la banca de desarrollo deberá orientarse en dos sentidos, a fin de estar acorde con los cambios económicos que en los últimos años se han observado a nivel mundial. De una parte, como instrumento estimulante del desarrollo financiero, mediante la introducción de modalidades e instrumentos que acrecienten la disponibilidad de recursos a mediano y largo plazos y promuevan la difusión de su canalización por parte de los intermediarios y el acceso fluido a ellos por las empresas. Por otro lado, le corresponde instrumentar políticas operativas conducentes a apoyar las ramas de actividad que puedan aportar una mayor contribución al crecimiento de la economía, así como, impulsar el desarrollo empresarial y tecnológico, particularmente en lo concerniente a empresas pequeñas y medianas.⁵⁷

⁵⁵Carlos Garatea Yori. "La Banca de Desarrollo Latinoamericana: Cambios, Tendencias y Perspectivas en los noventa", en Alicia Girón y Eugenia Correa (Coord.).- *La Banca de Desarrollo hacia el inicio el Siglo XXI*.- Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Economía. UNAM y Edit. Cambio XXI. México 1996 pág. 188.

⁵⁶Rommel Acevedo F. de P.- op.cit., pág. 112

⁵⁷Rommel Acevedo F de P - op.cit., pág. 37.

En virtud de que la política de financiamiento del desarrollo forma parte de las políticas económicas y financieras, es requisito que los bancos de fomento participen en el diseño de los instrumentos que permitan la aplicación correcta de dichas políticas.

3.3 Situación y campos de acción de la Banca de Desarrollo en la década de los noventa

La banca de desarrollo enfrenta la necesidad de volcar mayores esfuerzos para diseñar, implementar y llevar a la práctica políticas y mecanismos viables, orientados a un proceso continuo de generación, movilización y captación de recursos financieros internos a través de un impulso y desarrollo de los mercados domésticos de capitales.⁵⁸

En los últimos años, las IFD han enfrentado serios problemas que han afectado sus operaciones, principalmente coartando o limitando sus actividades de financiamiento del desarrollo. En términos generales, se ha señalado que, por el lado de sus operaciones pasivas, han disminuido sus fuentes tradicionales y más importantes de recursos, al enfrentar los gobiernos problemas de déficit presupuestarios y los organismos financieros internacionales limitaciones para expandir sus operaciones de préstamos.⁵⁹

Por el lado de las operaciones activas, muchas instituciones enfrentan elevados niveles de morosidad de sus carteras de préstamos, situación que ha provocado que se preocupen más por la recuperación de los recursos que por la asignación de los mismos.

Las razones que explican la actual situación de las IFD conjugan tres elementos: la situación de crisis económicas, las políticas económicas y financieras, y la propia función, organización y gestión de las IFD.⁶⁰

El primer elemento se sustenta en la situación de recesión que enfrentan varios países, la cual, combinada con procesos inflacionarios provocó una seria distorsión en las empresas prestatarias de las IFD, que introdujeron a estas últimas a programas de refinanciación y suministro de recursos de corto plazo, que han modificado la

⁵⁸Al respecto, Rommel Acevedo F. de P. ha señalado que, destacan -por un lado- los esfuerzos realizados por Nafin de México, que ha llevado a cabo una labor de incursión en los mercados de capitales, siendo la colocación de valores la fuente interna de recursos más importante. Además de continuar participando activamente en operaciones de compra-venta de diferentes títulos, Nafin ha emprendido una agresiva política de fomento en reforzar la base institucional del mercado de valores mexicano. Rommel Acevedo F. de P.- op.cit., pág. 94.

⁵⁹Rommel Acevedo, ha señalado que ha sido de permanente preocupación de parte de los países en desarrollo y, en particular, de los países de América Latina y el Caribe, la obtención de recursos financieros en montos y condiciones que les permitan dar sustento a sus planes de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, la experiencia indica que el financiamiento para programas y proyectos de desarrollo en gran medida ha sido predominantemente de origen externo. Rommel Acevedo F de P - op.cit., pág. 94.

⁶⁰Rommel Acevedo F. de P.- op.cit , pág 44

orientación de sus actividades y comprometido sus operaciones, por estar las IFD estrechamente ligadas al sector real de la economía.

Por su parte, las políticas económicas y financieras, como una forma de reducir la inflación, se han basado en programas de ajuste económico que comprimieron el consumo y la inversión, orientándose a combatir déficit fiscales de los presupuestos gubernamentales, además de controlar el crecimiento de la demanda agregada. Así, si se considera que las IFD son instrumentos de los gobiernos para la aplicación de sus políticas de desarrollo de los diversos sectores productivos, resulta evidente que los resultados de dichas políticas también tuvieron efectos sobre las IFD.

En cuanto al tercer elemento que explica la actual situación de las IFD, es que sus funciones, organización y gestión resultan inapropiadas para la nueva realidad que enfrentan, en virtud de que en muchos casos no reaccionaron o lo hicieron tardíamente a los cambios en las finanzas nacionales e internacionales. Ello se explica, en parte, por la ausencia de una política gubernamental explícita de financiamiento al desarrollo y de pautas sobre las funciones de estas instituciones, además, se debe a organizaciones rígidas e inflexibles que no corresponden a las actividades de financiación y fomento que deben realizar en las circunstancias actuales.

Por ello, es necesario adecuar la función, organización y gestión de las IFD a la nueva realidad imperante, requiriéndose de una nueva banca de desarrollo, es decir, se propone adecuar la función y operatividad de estas instituciones, a fin de permitirles una vigencia efectiva.

Así, los bancos de desarrollo deberán reorientar recursos para proyectos cuyos productos estén más próximos a los objetivos de desarrollo, así como para nuevos tipos de proyectos que contribuyan a la solución de las "distorsiones económicas y sociales" derivadas de la propia política de desarrollo.

Actualmente, los campos de acción de la banca de desarrollo, tienen que desarrollarse considerando la situación económica que caracteriza a los países en desarrollo (llámese Latinoamérica). Por ello, las políticas que pretenden contrarrestar este fenómeno se encuentran en la base misma de las medidas tendientes a promover el financiamiento de más largo plazo, ya que, la estabilidad de precios es condición necesaria para permitir una mayor disponibilidad en forma de créditos a largo plazo, y para fortalecer las operaciones que típicamente realizan los bancos de desarrollo y de inversión, los cuales podrían contribuir a reducir algunas de las deficiencias que presentan los mercados de capital en los países latinoamericanos.⁶¹

Con el propósito de alcanzar lo señalado en el párrafo anterior, la banca de desarrollo debe orientar sus funciones a apoyar las actividades que tienen que ver con el

⁶¹Rommel Acevedo F. de P.- op.cit., pp. 35.

comercio exterior, en virtud de la imperiosa necesidad de contar con un flujo de divisas que sustentan el crecimiento.

Asimismo, la banca de desarrollo deberá respaldar las actividades agropecuarias y agroindustriales, a fin de que sean revitalizadas, ante la carencia de una adecuada suficiencia alimentaria y ante los altos índices de pobreza en el sector rural. Ello deberá considerar también el procesamiento de los recursos naturales como fase previa a su colocación en los mercados externos, ya que así se consolidará un eslabonamiento intersectorial más sólido y se fomentará la exportación de bienes con mayor valor agregado.

Por otra parte, es menester apoyar el crecimiento de los sectores que se caracterizan por ser portadores típicos de desarrollo tecnológico, como por ejemplo el sector de bienes de capital o aquellas actividades intensivas en tecnología, que no lo son en capital sino en mano de obra altamente calificada.

Considerando los efectos benéficos y las limitaciones que generalmente tienen para su desarrollo, es preciso apoyar la expansión del sector de pequeñas y medianas empresas, así como, al sector servicios, por ser actividades claves para consolidar el proceso de distribución de los productos en el mercado.

En el marco de las políticas económicas nacionales, se deberá fortalecer el papel de la banca de inversión de las IFD, para lo cual, podrán considerar algunas opciones que, en términos generales, están orientadas a la identificación, preparación y promoción de proyectos y oportunidades de inversión, estimulando el financiamiento a través de la aportación de capital de riesgo.

De igual forma, los bancos de desarrollo deberán fortalecer su actividad de servicios complementarios al crédito, como son: la promoción de inversiones para el desarrollo, la asistencia técnica y la generación de información sectorial necesaria, para canalizar recursos financieros a las actividades productivas que garanticen la recuperación de la inversión.

Por último, los bancos de desarrollo deberán orientar sus esfuerzos a apoyar el proceso de integración económica y financiera regional, lo cual podrá lograrse, a través de la formación de empresas conjuntas, utilizando mecanismos como el cofinanciamiento y la coinversión.

En resumen, el papel que le corresponde a los bancos de fomento, como intermediarios financieros encargados preferentemente de la movilización de recursos para el financiamiento de proyectos de desarrollo, debe responder a las necesidades de la transformación de las estructuras productivas. En este sentido, en los últimos años se ha producido cierta diversificación en las funciones que la banca de desarrollo realiza, tendencia que es, al menos en parte, el resultado de nuevos esquemas y

políticas que han propugnado la competencia y la diversificación de operaciones de las instituciones en algunos mercados financieros.

Los bancos de desarrollo han tenido que adecuarse a las circunstancias económicas prevalecientes, además de que han tratado de adoptar una nueva fisonomía y una renovada función, abarcando campos como son la promoción de inversiones, las necesidades de preinversión, el comercio exterior, el desarrollo tecnológico, la capacitación y asesoría a pequeños empresarios y la administración de fondos para combatir la extrema pobreza, etc. Es decir, los bancos de desarrollo han emprendido nuevas actividades paralelas al financiamiento, ampliando la gama de servicios que están en capacidad de suministrar a sus clientes por sí mismas, como la diversificación hacia nuevas actividades a través de instituciones especializadas. Todo ello, con el propósito de alcanzar un alto nivel de eficiencia en sus actividades, lo cual, les permita la preservación de su solidez.

Como consecuencia de ese nuevo papel asumido por la banca de desarrollo, la Alide le ha atribuido a estas instituciones un carácter de novedad, llamándola "nueva banca de desarrollo", expresión que encierra la necesidad de cambios en las modalidades de financiamiento del instrumento -la banca de desarrollo propiamente dicha- para que ésta pueda servir adecuadamente a la función del financiamiento del desarrollo.⁶²

Ese nuevo carácter también considera que, de manera simplificada, la función de la banca de desarrollo se identificó con el otorgamiento de crédito a tasas de interés subsidiadas y frecuentemente negativas, sin embargo, en los últimos años, su función se relaciona con la posibilidad de disponer de financiamiento a plazos congruentes con el periodo de maduración de los proyectos y a tasas que, en general, sean positivas en términos reales, aunque situadas en niveles razonables, compatibles con la rentabilidad de las inversiones productivas.⁶³

De esta manera, la banca de fomento constituye una herramienta con posibilidades de adaptarse a las necesidades de desarrollo de cualquier país, al constituirse en brazo ejecutor del gobierno para apoyar el desarrollo de las actividades consideradas estratégicas.

⁶²Carlos Garatea Yori.- op.cit , pág. 198.

⁶³Así, el crédito de fomento, ahora debe entenderse como un mecanismo oportuno y suficiente orientado a los sectores prioritarios con verdadera capacidad y potencialidad de lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad, que no se encuentran adecuadamente atendidos por la banca comercial, a tasas de interés que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, que no difieran en forma excesiva de las tasas de mercado, a plazos de mediana y larga duración, acompañados cuando sea necesario de servicios complementarios al financiamiento (R. Acevedo, 1993).

3.4 Función de la Banca de Desarrollo en la economía mexicana

3.4.1. *Inicios de la Banca de Desarrollo en México*

El surgimiento de la banca de desarrollo en México forma parte de la intervención del Estado en el Sistema Económico, con base en la política económica seguida, valiéndose de diversos instrumentos para reducir los efectos de fenómenos negativos y promover ciertos sectores y grupos.

Prueba de ello, es que desde la década de los treinta y hasta, prácticamente, 1982, el desarrollo económico observado en México se debió a los niveles crecientes de inversión pública, principalmente en obras de infraestructura, para lo cual fue necesario la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, a fin de estimular y sostener dicho crecimiento.

Durante ese amplio periodo, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Ello quedó demostrado con la creación y operación de múltiples instituciones, tales como Nacional Financiera (1934); los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal (1935); el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933); el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937); el Banco del Pequeño Comercio y otros, así como diversos fondos fiduciarios (fideicomisos) de redescuento a la banca privada, como lo fueron el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (Fogain); el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin); el de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); el de Fomento al Turismo (Fonatur); los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA), y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), entre otros.⁶⁴

Con esa actividad fundadora de instituciones y de fondos fiduciarios, el Estado mexicano, además de dar perfección a la banca especializada, creó lo que se conoce como banca de fomento.

Al respecto, Benito Rey Roman, señala que esa misión de fomento, se la dio el hecho de que las instituciones y fondos funcionaran con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, ya fueran propios o intermediados con su aval. Además, del hecho 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, también, tasas de interés menores y plazos de amortización mayores que los que ofrecían los bancos privados, con sus propios recursos e indiscriminadamente, a actividades deprimidas que el interés nacional iba aconsejando conservar e impulsar, o bien para realizar, innovadoramente dentro de la

⁶⁴Benito Rey Roman.- "Nacional Financiera y su Función en el Desarrollo Industrial del país antes y después de 1981", en *La Banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*. op.cit., pág. 16.

estructura productiva del país, grandes proyectos que normalmente requieren de largos periodos de construcción y de maduración rentable.⁶⁵

Además, en 1934, año en que se crea Nafin, S.A. (Nafinsa), se le otorga a esta institución el carácter de agente financiero del gobierno federal en los mercados de dinero del exterior. Quedó establecido que a esta institución se le encomendaba el desarrollo del mercado de valores nacional, función que desempeñó casi de inmediato con la emisión de sus propios valores.

Durante el periodo de estabilización y hasta antes de la crisis de 1982, la banca de desarrollo desempeñó un papel importante en la captación y distribución de los recursos provenientes del Gobierno Federal y de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación, generando e impulsando los grandes proyectos industriales y de infraestructura en México.

Por ello diversos autores han señalado que en el país, la banca de desarrollo enfrentó una época de "auge" (1940-1970), porque en esta etapa la modernización del país fue de la mano con la banca de desarrollo. La banca de desarrollo en su época de "auge" tiene tres etapas claves⁶⁶:

a) La creación de los bancos de desarrollo, que se inicia a finales de los años veinte, con la creación del Banco de Crédito Agrícola y del Banco de Crédito Ejidal y poco después, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Poco tiempo después se crea el Banco de Desarrollo Industrial -Nafinsa- y el Bancomext.

b) Una segunda fase que se inicia a finales de los años cuarenta y sobre todo en los cincuenta, en la cual se desarrolló un segundo instrumento que es la política selectiva del crédito -a través del uso del encaje bancario marginal- el principal mecanismo de política monetaria de esa época, que establece que parte de los incrementos en la captación deberían asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente la agricultura, después la pequeña y mediana industria, la exportación, la vivienda y turismo.

Esta política selectiva se ve apoyada con la creación de los fondos de fomento que amparados en la figura del fideicomiso, asignan recursos a fines específicos.

c) En una tercera etapa se da la expansión de los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo, que se convierten en fuente importante de fondos en dólares de los bancos de fomento nacionales.

⁶⁵Benito Rey Roman.- op.cit., pág. 16.

⁶⁶Francisco Suárez Dávila. "La Banca de Desarrollo y el Desarrollo de la Banca. Los Retos para el Siglo XXI". Ponencia presentada en el Seminario *La Banca de Desarrollo Hacia el Inicio del Siglo XXI*, realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y la Facultad de Economía de la UNAM, los días 12 y 13 de mayo de 1994.

No obstante, la evolución tan favorable que se había observado en las actividades de estas Instituciones, en 1973 la banca de desarrollo en México empieza a observar como se revierte esta tendencia.

Al respecto, Francisco Suárez Dávila, señala que los problemas experimentados por la banca de desarrollo se debieron principalmente a los cambios adversos operados en el entorno macroeconómico más que a una falla estructural de las instituciones mismas. Asimismo, parte del problema se originó en el propio éxito que se había logrado en la época anterior, lo cual, ocasionó que en algunos casos se diera una proliferación del instrumento, como si el instrumento mismo fuera el que magnéticamente resolviera los problemas y no el uso que se le daba. Por último, como el crédito preferencial había sido exitoso, se segmentó muchísimo y había casos de créditos al sector pesquero y al agropecuario, en que se tenía una infinidad de tasas de interés, según el tipo de actividad de que se trataba.⁶⁷

Francisco Suárez Dávila señala que la crisis que se observa en la banca de desarrollo, se basó en cuatro factores fundamentales⁶⁸:

- a) Las devaluaciones, ya que, al contraer las instituciones su deuda en dólares y, en algunos casos, canalizar créditos en pesos se sufrieron serios quebrantos.
- b) La política de tasas de interés se había orientado a un entorno de relativa estabilidad y de moderados subsidios. Por tanto, cuando la inflación pasa de un dígito a tres dígitos y, en algunos casos las tasas de interés no se ajustan porque existían ya compromisos pactados, surge otra enorme fuente de desequilibrio.
- c) El efecto fiscal de la banca de desarrollo había sido en general modesto. Las transferencias fiscales, no alcanzaban proporciones extraordinarias y tampoco el déficit por intermediación financiera.
- d) En este entorno de desequilibrio financiero, es obvio que buenos clientes se conviertan en malos y la cartera vencida aumenta.

Así, lo que afectó el funcionamiento de la banca de desarrollo, fue principalmente el entorno macroeconómico, de devaluaciones, garantías cambiarias, tasas activas fijas, con tasas pasivas al alza, de subsidios magnificados por la inflación, de descapitalización por los efectos anteriores y de empresas públicas y privadas en deterioro.

En resumen, la existencia de la banca de desarrollo se justifica en condiciones controladas, debido a las imperfecciones del mercado, por las limitaciones de

⁶⁷Francisco Suárez Dávila.- op.cit.

⁶⁸Francisco Suárez Dávila.- op.cit.

información para conocer las condiciones crediticias, porque existen diferencias entre la rentabilidad económica y la rentabilidad social que caracteriza a estas instituciones de manera particular, porque existen sectores de alto riesgo a donde no llega la banca comercial, porque el Estado requiere de algún instrumento para influir sobre las conductas del mercado, o bien, porque requiere de algún vehículo para otorgar crédito concesional.

3.4.2. Banca de Desarrollo en México a partir de 1982

En México, la liberalización financiera se inicia de la mano con la apertura financiera, con ello, el Estado deja de participar como rector de la economía y el sector privado se convierte en motor del crecimiento económico, por lo que, se consideró necesario replantear la existencia de la banca de desarrollo, con base en el principal objetivo para el cual fue creada: apoyar el desarrollo económico mediante una política de financiamiento accesible a todos los agentes económicos que cuenten con proyectos rentables de gran alcance y coadyuven al crecimiento y al desarrollo económico del país.

A partir de 1982 se observó cómo los candados presupuestarios que la austeridad impuso, llevaron, entre otras medidas, a la cancelación del papel del Estado como promotor inversionista en la industria, además de la enajenación o cierre de sus empresas industriales que, por la alta inflación observada, requerían año con año de sumas crecientes de capital de trabajo, o bien para resarcir pérdidas por devaluación o para emprender modernizaciones y ampliaciones.

Como parte de esos cambios, en la década de los ochenta se liquidaron los fideicomisos considerados inútiles; se consolidaron algunas instituciones, como por ejemplo la integración de algunos fideicomisos a la banca de desarrollo, y se introdujeron mecanismos de racionalización, reduciendo personal, número de sucursales, se racionalizaron los subsidios, prácticamente eliminándolos, de tal suerte que las instituciones tuvieran rentabilidad económica y operativa. Además, se consideró que la banca de desarrollo podría operar, principalmente, en el segundo piso para que hubiera una adecuada complementariedad con la banca comercial.

Por ello, como parte de esas transformaciones, en esa década, el papel de la banca de desarrollo se orienta no sólo a modernizar sus operaciones mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera; la operación con tasas a costos de mercado y la eliminación de subsidios, así como del fondeo por medio del mercado, etc., sino también hacia operaciones dirigidas a fortalecer y a desarrollar a los intermediarios financieros. Esto es, sus objetivos parecen estar encaminados a elevar la eficiencia del aparato financiero como un todo, actuando como banca de segundo piso. Incluso se ha planteado que el lugar de la banca de desarrollo moderna en el sistema financiero es como institución de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo

del propio sistema financiero, es decir, fortalecer el desarrollo de la banca comercial y del mercado de valores. Así, puede explicarse por qué se destinó el 33.8% del financiamiento total otorgado por la banca de desarrollo a los intermediarios financieros en 1994, cuando en 1988 fue menor al 3%.⁶⁹

Junto con las medidas de modernización del sistema financiero, a fines de los años ochenta el gobierno mexicano decidió, por una parte, mantener en funcionamiento el sistema nacional de banca de fomento, en tanto representa un instrumento estatal indispensable para acelerar y equilibrar el proceso de desarrollo, sobre todo de cara a los desajustes que implica el proceso de reestructuración económica. De otra parte, pretendió reorganizar la banca de desarrollo, para poder cumplir más eficazmente sus funciones bajo el nuevo contexto económico y financiero del país.

3.4.3. Transformación del papel de la Banca de Desarrollo en México

A partir de 1989, se inicia de manera formal en el país la reforma financiera, con las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito y, a mediados de 1990, se restablece el régimen de banca mixta. Asimismo, las nuevas condiciones económicas y sociales del país, la nueva concepción del Estado y la necesidad de profundizar en la modernización financiera, llevaron a la creación de la banca universal y a la formación de agrupaciones financieras.

El proceso de liberalización financiera implicó reorganizar el funcionamiento y estructura de las instituciones financieras de desarrollo, como una necesidad de responder a los cambios en la estrategia económica y en el sistema financiero del país. Este proceso de reorganización abarcó prácticamente todas las facetas de la actividad de la banca de fomento: en primer lugar, comprendió una redefinición de los sectores a los que la banca debe atender; en segundo lugar, la racionalización operativa de las instituciones, y, en tercer lugar, la definición de las nuevas áreas de actividad.

Con ello se permitió que el crédito preferencial se enfocará hacia los acreditados con posibilidades reales de crecimiento y consolidación, tales como micro, pequeños y medianos industriales, comerciantes y agricultores, o hacia proyectos prioritarios que contribuyeran al desarrollo del país, en áreas como infraestructura o sectores de exportación.

Estos cambios también involucraron la reorientación del financiamiento de los bancos de desarrollo hacia el sector privado. Cabe señalar que todavía a inicios de los años ochenta, la banca de desarrollo canalizaba una elevada proporción de sus recursos al financiamiento del sector público, situación que al final de esa década fue revertida en

⁶⁹Eugenia Correa. "La Banca de Desarrollo: Una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana", en Alicia Girón y Eugenia Correa (Coord.). *La Banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*. op cit., pág. 50.

forma significativa, como se muestra en el siguiente cuadro. Asimismo, se estableció la conveniencia de que estas instituciones operaran desde el segundo piso, se impulsó la búsqueda de nuevos mecanismos de movilización de ahorro interno y se modificó el sistema de manejo del crédito otorgado a la actividad productiva.

**PORCENTAJE DE RECURSOS DE LA BANCA DE DESARROLLO
DESTINADOS AL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO
1980-1989**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I. ORGANISMOS, EMPRESAS Y PARTICULARES	78.95	64.64	53.10	54.04	55.00	51.18	45.70	37.78	39.31	36.52
II. GOBIERNO	21.05	35.36	46.90	46.21	44.98	48.82	54.30	62.22	60.69	63.48

FUENTE: Banco Nacional de México, *Indicadores Económicos*.

Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990.

En forma complementaria a su función tradicional de otorgamiento de recursos, la banca de desarrollo buscó promover la modernización empresarial, a través del impulso a la organización de los agentes económicos. Por eso empezó a promover el surgimiento de uniones de crédito o uniones de compra, sociedades de inversión de capital, arrendadoras financieras y otras instituciones similares, que contribuyeran al desarrollo de la capacidad empresarial.

Por otro lado, en los últimos años, se ha buscado adecuar y fortalecer los mecanismos de fondeo de estas instituciones, en virtud de que han perdido la exclusividad del acceso a los recursos externos, ante los bancos privados, con el propósito de que amplíen su capacidad de apoyo a los sectores económicos sin comprometer el esfuerzo de saneamiento fiscal. En particular, se propusieron nuevos instrumentos de financiamiento en el mercado de capitales para la banca de desarrollo, con la característica de que fueran las propias instituciones las responsables de emitir y remitir estos valores.

La banca de desarrollo ha desarrollado las funciones de banca de inversión, a través de las sociedades de inversión de capital de riesgo, las SINCAS, demostrando su eficacia, como instrumento que pueda intervenir en los mercados bursátil y cambiario. También juega un papel importante en la promoción de la inversión extranjera y en el establecimiento de asociaciones estratégicas con inversionistas extranjeros.

La banca de desarrollo mexicana ha empezado a incursionar en nuevas áreas de actividad, en función tanto de los cambios que ha experimentado el propio sistema de fomento, como de las nuevas realidades del sistema financiero mexicano.

No obstante que, como parte de la reforma financiera, a principios de los años ochenta se observa la transformación del papel de la banca de desarrollo, estas instituciones continuaron siendo parte importante del programa gubernamental de ajuste macroeconómico de la economía mexicana.

La banca de desarrollo nuevamente cobró importancia en el endeudamiento del sector público, alcanzando a finales de 1993 una deuda externa superior a los 25,000 millones de dólares, esto es, cerca de 30% de la deuda total del sector. Además, la banca de desarrollo y particularmente Nafin, han sido agentes importantes en el proceso de colocación de valores mexicanos en el extranjero. También participó activamente en la privatización de las empresas del estado.⁷⁰

Asimismo, a partir de 1993, la banca comercial empieza de manera más pronunciada a buscar el apoyo de la banca de desarrollo, a fin de compartir los síntomas del paro económico con descensos en sus utilidades e incluso acelerado incremento de la cartera vencida.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari se refuerza la tendencia de hacer a los bancos de desarrollo instituciones altamente rentables. Se les quita la función parafiscal de apoyar el déficit de empresas públicas. Los bancos tienen utilidades muy altas derivadas, por una parte, del enorme margen entre obtener créditos en dólares y otorgar créditos en pesos o en dólares más caros, y por la otra, al haber reducido sus gastos operativos al operar en el segundo piso. Así los bancos de desarrollo obtienen una gran solidez financiera, tal es el caso de Nafinsa, Bancomext y Banobras. Los fideicomisos que subsisten, que son principalmente los del Banco de México, el de agricultura y el de vivienda, también presentaron una posición financiera sólida.

No obstante, a partir de la década de los años noventa y dado su papel de segundo piso, la función de la banca de desarrollo radica en la complementariedad que establece con la banca múltiple, al transferir recursos a sectores que, por sus características de inversión, son poco atractivos para la banca privada pero prioritarios para el desarrollo económico.⁷¹

⁷⁰Eugenia Correa. op.cit., pág. 55.

⁷¹Al respecto, Marín Maydón Garza señala que el propósito principal de conectar las acciones de la Banca de Desarrollo con las de la Banca Comercial y sus criterios de rentabilidad, es contar con un mejor sistema de toma de decisiones sobre riesgos de crédito, el cual se fortalece con la presencia de una banca privada. Marín Maydón Garza.- *La Banca de Fomento en México. Experiencia de Ingeniería Financiera* - Nafin y FCE. México 1994, pág 29

4. LA BANCA MEXICANA DE DESARROLLO EN EL FOMENTO AL SECTOR INDUSTRIAL (1988-1998)

4.1 Lugar de la Banca de Desarrollo en el Sistema Financiero Mexicano

Los Bancos de Desarrollo en México pueden definirse como las instituciones financieras bancarias del Gobierno Federal mexicano que tienen su origen en el objetivo de apoyar financieramente actividades consideradas prioritarias para el desarrollo económico del país.

Por lo anterior, los Bancos de Desarrollo realizan una labor complementaria a la de los bancos comerciales, enfocándose principalmente al financiamiento a mediano y largo plazo a esos sectores de actividad que se juzgan prioritarios. Además del apoyo financiero que brindan, suministran asistencia técnica y capacitación.

Así, con el propósito de definir el lugar que la banca de desarrollo ocupa en el sistema financiero mexicano, podemos hablar de dos grandes grupos de intermediarios financieros en dicho sistema:

Instituciones Financieras Bancarias

- Bancos Comerciales
- Bancos de Desarrollo
- Banco de México

Instituciones Financieras no Bancarias

- Fideicomisos de Fomento Económico
- Compañías de Seguros
- Compañías de Fianzas
- Organizaciones Auxiliares de Crédito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje
- Uniones de Crédito
- Sociedades de Inversión

La clasificación anterior permite señalar que en México existen varios tipos de intermediarios financieros, de los cuales forma parte la banca de desarrollo. A continuación se presentan dichos intermediarios, clasificados de acuerdo con la actividad principal que desarrollan.

INTERMEDIARIOS FINANCIEROS MEXICANOS
Instituciones de Depósito Bancos Múltiples
Instituciones de Desarrollo Bancos Nacionales de Crédito Fondos de Fomento
Sociedades de Objeto Limitado
Instituciones Auxiliares de Crédito Uniones de Crédito Almacenes Generales de Depósito Arrendadoras Financieras Empresas de Factoraje Sociedades de Ahorro y Préstamo Casas de Cambio
Instituciones de Ahorro Contractual Compañías de Seguros Compañías de Fianzas
Intermediarios de Inversión Casas de Bolsa Sociedades de Inversión Sociedades de Inversión Especializada En Fondos para el Retiro

Cabe señalar que las Instituciones Crediticias de Desarrollo, en las cuales se incluyen los Bancos Nacionales de Crédito y los Fondos de Fomento Económico, son intermediarios financieros cuyos recursos provienen principalmente de aportaciones del Gobierno Federal, de préstamos del exterior, de emitir bonos y de aceptar depósitos. Además, estas instituciones destinan sus recursos, principalmente, a aquellas actividades o sectores considerados como estratégicos para el desarrollo económico del país, que regularmente no son atendidos por los bancos múltiples.

Los Bancos Nacionales de Crédito en la actualidad son: Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco de Comercio Interior (Bnci antes Banpeco), Banco Nacional del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Mexicana (Banjército) y Financiera Nacional Azucarera (Fina).⁷²

⁷²Las características de cada uno de estos intermediarios se señalan en el siguiente apartado de este capítulo.

La banca de desarrollo en México está regulada por los principales organismos del país que controlan y supervisan el correcto funcionamiento de las instituciones financieras bancarias.

La autoridad máxima en materia financiera en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ejerce sus funciones, en lo que al Sistema Financiero Mexicano se refiere, a través del Banco de México, y de tres comisiones: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Considerando las características de cada uno de los intermediarios financieros nacionales, a continuación se muestran todos ellos con los principales organismos reguladores del Sistema Financiero Mexicano.

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO		
BANCO DE MÉXICO		
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS	COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO
INSTITUCIONES DE CRÉDITO Banca Múltiple Banca de Desarrollo	INSTITUCIONES DE SEGUROS Y SOCIEDADES MUTUALISTAS	ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO
BOLSAS DE VALORES EMISIONES DE VALORES	INSTITUCIONES DE FIANZAS	SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO
FIDEICOMISOS DEL GOBIERNO FEDERAL		
CASAS DE CAMBIO		
ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO		
UNIONES DE CRÉDITO		
EMPRESAS DE FACTORAJE		
ARRENDADORAS FINANCIERAS		
CASAS DE BOLSA		
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO		
ESPECIALISTAS BURSÁTILES		
INSTITUCIONES PARA EL DEPÓSITO DE VALORES		

Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regula a todo el sistema bancario y financiero.

Por su parte, el Banco de México regula a todas las Instituciones de Crédito (Banca Múltiple y Banca de Desarrollo).

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores regula las Instituciones de Crédito (banca múltiple y de desarrollo), organismos auxiliares de crédito y casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, emisiones de valores, instituciones para el depósito de valores.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas regula las Instituciones de Seguros, Sociedades Mutualistas de Seguros, Instituciones de Fianzas.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro regula a las Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y en general a los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

4.2 Características de las principales instituciones financieras de desarrollo

Las principales instituciones que integran la Banca de Desarrollo en México son:

1. Nacional Financiera
2. Banco Nacional de Comercio Exterior
3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
4. Banco Nacional de Crédito Rural
5. Banco Nacional de Comercio Interior
6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
7. Financiera Nacional Azucarera

Las características de cada una de ellas se señalan a continuación:

Nacional Financiera (NAFIN)

Esta institución fue creada por el Gobierno Federal en 1934, pero será hasta 1940 que, con una nueva Ley Orgánica, se le faculta para desarrollar sus actividades como banco de fomento. Con ello, se buscaba, entre otras cosas, que la institución auxiliara a los sectores cuyas necesidades de crédito no eran cubiertas por los bancos de depósito; además, se pretendía que atendiera las necesidades de créditos a largo plazo que pudieran tener otras instituciones de crédito.

De igual manera, en 1947 se le asignó la función exclusiva de actuar como agente financiero del Gobierno en los mercados internacionales de capital. Asimismo, llevó a cabo la función exclusiva de emitir y colocar títulos de deuda a largo plazo del Gobierno Federal.

En 1986, se expidió la Ley Orgánica que actualmente la rige, estableciéndose que el objetivo básico de Nafin es apoyar la modernización productiva y financiera del país. En este sentido, sus políticas en el área de la movilización de recursos engloban tanto mecanismos de fondeo de los programas institucionales, como acciones para promover el acceso de las empresas a recursos de otros intermediarios y mercados financieros internos e internacionales.

Cabe señalar que a partir de 1990, la actuación de Nafin consiste esencialmente en las actividades de otorgar financiamiento a los sectores social y privado a través de la banca comercial; como agente financiero del Gobierno Federal; captar recursos a largo plazo; promover proyectos de desarrollo, y fomentar el mercado de valores.

Sus esquemas de fomento y apoyo institucional se dividen en dos grandes vertientes:

- i) Programa de apoyo financiero con recursos institucionales.
- ii) Apoyo a la creación de la infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresas, para cuyo efecto se impulsa la creación de nuevos instrumentos financieros, la ampliación de la red de intermediarios financieros, estimulando la organización y capacitación empresarial.⁷³

Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Fue constituido en 1937 como institución especializada en la concesión de apoyos que incidieran en el fomento a las exportaciones.

Desde su creación y hasta 1986, el banco careció de una Ley Orgánica que señalara los objetivos para los que fue constituido. En ese año fue expedida su Ley Orgánica, con la cual, el Bancomext se convirtió en un instrumento estratégico dentro de la política económica para el cumplimiento de los objetivos económicos, como fueron el de ampliar, diversificar y fomentar las exportaciones de productos agropecuarios, en el corto plazo, y no petroleros y manufacturados, en el largo plazo.

Las dos modalidades en que Bancomext promueve el comercio exterior son: la promoción global y la promoción selectiva. La primera se refiere al mantenimiento y consolidación de acciones e instrumentos de promoción de carácter permanente para satisfacer las necesidades recurrentes de información, asesoría y apoyo, así como de crédito y garantías. La segunda consiste en identificar y desarrollar la oferta exportable hacia mercados específicos.⁷⁴

⁷³Elena Sandoval Espinosa.- "El Rol de la Banca de Fomento en el Contexto de Liberalización Financiera. La Experiencia Latinoamericana. Caso de México", en *Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo*.- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, Biblioteca Nafin No. 8, pág. 220.

⁷⁴Elena Sandoval Espinosa.- op.cit , pág. 217.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

El antecedente directo de este banco es el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, constituido en 1933 como instrumento financiero dirigido a impulsar la dotación de servicios públicos urbanos, y a satisfacer las nuevas necesidades que comenzaban a surgir, como consecuencia de un proceso de urbanización que empezaba a acentuarse.

En este contexto, el banco quedó facultado para otorgar créditos en tres renglones básicos:

1. Para obras de servicios públicos.
2. Para crear y desarrollar industrias de transformación de interés nacional.
3. Para construcciones urbanas necesarias a nivel social.⁷⁵

Este Banco contó con una Ley Orgánica hasta 1942, la cual se sustituyó en 1946. Con la nueva Ley se suprimió como actividad del banco el financiamiento a la industria, ya que éste se venía otorgando a través de Nacional Financiera.

En 1966 es cuando se cambia su denominación por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en virtud de que desde 1953 había dejado de otorgar créditos hipotecarios.

En 1985 se transformó en sociedad nacional de crédito y en 1986 fue expedida la Ley Orgánica vigente, con la cual, se responsabiliza al banco de la promoción del desarrollo urbano, el incremento y la efectividad de los servicios públicos, y la posibilidad de infraestructura y equipamiento para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Como banco de segundo piso, ha intensificado sus acciones de financiamiento a través de la mezcla de recursos fiscales y crediticios en apoyo de proyectos y obras de infraestructura urbana con impacto social.

En el aspecto crediticio, Banobras tiene como prioridad atender a la población urbana con mayores rezagos en materia de equipamiento urbano y vivienda.

⁷⁵Luis Antonio Garrido Melgar.- *Evolución y Perspectivas de la Banca de Desarrollo*. Seminario de Investigación para obtener el grado de Maestro en Finanzas en la Universidad del Valle de México. México 1991, pág. 59

Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)

Banrural surgió en 1975 como resultado de la fusión de tres instituciones: el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario.

En ese mismo año, se expidió la Ley General de Crédito Rural, la cual estableció la integración de un Sistema Nacional de Crédito Rural, en sustitución de los tres que venían operando. Este nuevo sistema estaría constituido por un banco de segundo piso, que operaría con doce bancos regionales distribuidos en el país.

Así, el sistema Nacional de Crédito Rural quedó integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, doce bancos regionales y los fondos de fomento y descuento constituidos en el primero, desapareciendo los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal y Agropecuario.

Con el objeto de regular la organización y funcionamiento de las instituciones que integran el Sistema Banrural, en 1986, se expidió su Ley Orgánica, de acuerdo a la Ley Reglamentaria de Banca y Crédito, continuando vigente la Ley General de Crédito Rural en lo referente a la regulación de los sujetos de crédito, las operaciones de crédito rural y las operaciones especiales de apoyo al crédito rural.

De acuerdo con la nueva Ley, corresponde al Banco Nacional de Crédito Rural, el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, así como las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados.

En virtud de que su objetivo fundamental es coadyuvar al desarrollo de las unidades productivas del sector rural, privilegia el destino de sus créditos al apoyo de la capitalización y modernización tecnológica de dichas unidades.

Entonces, de acuerdo a lo señalado, Banrural se desempeña como el banco especializado del Gobierno Federal para promover el desarrollo rural, por lo que, el apoyo crediticio se otorga en condiciones diferenciadas, considerando el nivel de ingreso y el potencial productivo de los clientes rurales tanto del sector social como del privado.

Banco Nacional de Comercio Interior (antiguo Banco Nacional del Pequeño Comercio)

Tuvo su origen en 1943, al crearse el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal con la finalidad de apoyar financieramente a las asociaciones de comerciantes en pequeño, dotándolas de capacidad económica suficiente para que los asociados

adquirieran con oportunidad y a bajo precio los artículos de consumo necesario directamente de los productores; así como, organizar y administrar los almacenes de depósito y promover la constitución de fideicomisos que resolvieran el problema de abastecimiento de artículos de consumo necesario.

En 1985 se transformó en sociedad nacional de crédito y en 1986 en Banco Nacional de Pequeño Comercio, publicándose en ese año su actual ley orgánica, en la cual se contempla que su responsabilidad no se va a limitar a la función de intermediación financiera o a la concesión de créditos preferenciales, sino que también proporcionara asistencia técnica y capital de riesgo; propiciara la organización de empresas cuando se vinculen con la producción, comercialización y abastecimiento; asesorara y evaluara proyectos de interés social. En suma, que se constituyera en un importante medio de transformación por la vía del financiamiento, debiendo convertirse en sólido apoyo al desarrollo comercial en todo el país y no sólo en el Distrito Federal.

Por tanto, las acciones de este Banco están orientadas a atender los requerimientos crediticios, bancarios y de asistencia técnica del sector comercial, desde el acopio, almacenamiento, distribución y venta al detalle. Para tal efecto este Banco, ha diseñado diversos programas tales como:

- i) El Programa de Apoyo a locatarios de Mercados Públicos, dirigido a comerciantes que no son sujetos de crédito de la banca múltiple, para atender necesidades de capital de trabajo;
- ii) El Programa de Apoyo Crediticio a Pequeños Comerciantes Establecidos; para la adquisición de mercancías, equipamiento y remodelación de locales comerciales;
- iii) El Programa de financiamiento para el Desarrollo y Modernización Comercial, destinado a brindar financiamiento para la construcción de obras de infraestructura comercial (centros de acopio, centrales de abasto, mercado al detalle, tiendas de autoservicio y de centros comerciales).⁷⁶

Banco Nacional del Ejército, fuerza Aérea y Armada (Banjército)

Este Banco fue creado por el Gobierno Federal en 1946, teniendo por objeto apoyar las necesidades de financiamiento de los miembros del ejército mexicano, así como apoyar a las sociedades mercantiles integradas por elementos militares.

En 1978, con la renovación de la Ley Orgánica se amplía su cobertura hacia los miembros de la fuerza aérea, cambiando su denominación a la que actualmente tiene.

⁷⁶Elena Sandoval Espinosa - op cit., pág. 219.

En 1985 se llevó a cabo su transformación en sociedad nacional de crédito y en 1986 se publicó su actual ley orgánica, la cual indica que le corresponde canalizar eficientemente y equitativamente sus recursos, a efecto de promover el bienestar de los miembros del ejército, fuerza aérea y armada mexicanos.

Financiera Nacional Azucarera

Fue constituida en 1943, como institución privada, iniciando operaciones bajo el nombre de Financiera Industrial Azucarera. En el año de 1953, el Gobierno Federal adquirió participación mayoritaria en su capital social, transformándola en institución nacional de crédito y cambiando su denominación por la de Financiera Nacional Azucarera. En 1985 se realizó su transformación a sociedad nacional de crédito. Esta institución no cuenta con ley orgánica, no obstante, de acuerdo a sus estatutos sociales, su objeto consiste en integrar el órgano financiero de la industria azucarera nacional, apoyándola en sus tres áreas económicas; rural, que llevan acabo los productores de caña; industrial, que se realiza en los ingenios azucareros, y comercial, que se desarrolla a través de la empresa paraestatal Azúcar.

Fondos de Fomento Económico

Los Fondos de Fomento Económico surgen con el mismo objetivo con que se crean los bancos de desarrollo, con el propósito de apoyar financieramente, y por ende, el desarrollo de importantes actividades económicas del país, que por el tamaño de la empresa o por los riesgos que conlleva la misma actividad, no eran atendidas en sus necesidades de financiamiento por la banca comercial.

Los fideicomisos en México fueron constituidos por el Gobierno Federal, a partir de 1955, principalmente en el Banco de México y en las Instituciones Financieras de Desarrollo, para otorgar apoyo adicional a actividades económicas como la agricultura, la pequeña y mediana industria, la construcción de vivienda de interés social, el comercio interior y exterior y el turismo.

Así, podemos considerar que los Fondos de Fomento Económico son fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal en algunas instituciones nacionales de crédito (Banxico y Nafin principalmente), a fin de canalizar y estimular el crédito a través de la banca de primer piso hacia los sectores económicos que por sus características de actividad, ubicación geográfica o situación económica, son considerados prioritarios.

Los fondos obtienen sus recursos a través de las aportaciones del Gobierno Federal, y los canalizan mediante descuentos de cartera de los bancos de primer piso a tasas de

interés preferenciales, cuando los préstamos directos van a los sectores económicos estratégicos.⁷⁷

Por lo anterior, podemos señalar que los fondos de fomento se han constituido como un complemento a la labor que realiza la BD, en virtud de que representan unidades técnicas especializadas en sectores prioritarios de la economía, a través de las cuales se ha dado respuesta a los requerimientos financieros que, por el tamaño de las empresas o por el riesgo que conlleva la misma actividad, no habían sido atendidos por la banca múltiple.

En términos generales, ya que cada fondo tiene características operativas propias, las principales actividades que desempeñan son:

1. Otorgar créditos en mejores condiciones en cuanto a tasas de interés y plazos de amortización.
2. Proporcionar garantías financieras para asegurar la recuperación de los créditos que las instituciones financieras otorguen para el fomento de las actividades prioritarias.
3. Aportar en forma temporal y minoritaria capital de riesgo para la constitución y ampliación de empresas.
4. Brindar asistencia técnica para la elaboración y realización de proyectos.
5. Proporcionar financiamiento para la elaboración de estudios de factibilidad económica, técnica y financiera de los proyectos.

Entre dichos fideicomisos destacan los del Banco de México que actúa como fiduciario del Gobierno Federal.

Dichos Fideicomisos son: los Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA), a través de los cuales se atiende preferentemente a los sectores agropecuario, forestal y pesquero; el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA).

De igual manera, la Banca de Desarrollo complementa sus funciones con un conjunto de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el apoyo de sectores prioritarios, como son: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Fideicomiso de Fomento Minero, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), entre los más importantes.

⁷⁷Ernesto Ramírez Solano, señala que el fideicomiso es una figura jurídica propia de la legislación mexicana en virtud de la cual una persona o gobierno (fideicomitente) entrega a otra persona o a una institución de crédito (fiduciaria) determinados bienes o recursos financieros para que los administre o invierta de la mejor manera en beneficio de terceros (fideicomisarios). Ernesto Ramírez Solano, *Moneda, Banca y Mercados Financieros en México*, Ed. Propio Autor. Mex 1998, pág 135.

De lo descrito en este apartado podemos concluir que, actualmente, y de acuerdo al objetivo que persiguen cada una de las instituciones financieras de desarrollo, el apoyo crediticio al sector industrial del país, por parte de estas instituciones, se da principalmente por Nafin y Bancomext, por lo que, en los siguientes apartados se estudiará el financiamiento que estos Bancos han otorgado a dicho sector de 1988 a 1998.

4.3. Derrama crediticia de Instituciones de Fomento (1990-1998)

Haciendo un análisis de la derrama crediticia de las instituciones de fomento en el periodo de 1990-1998, se observa que Bancomext y Nafin han ocupado los primeros lugares.⁷⁸

En casi todos los años del periodo señalado, Bancomext es la institución de fomento que ocupa el primer lugar, alcanzando en 1990 el 39.2% del total de crédito otorgado por estas instituciones. Al respecto, cabe señalar que dicho porcentaje ha ido disminuyendo para llegar al 22.1% en 1998; sin embargo, a pesar de dicha disminución, Bancomext continúa siendo la institución en su tipo que ocupa el primer lugar en cuanto a derrama crediticia se refiere.

Por su parte, Nacional Financiera, en casi todos los años del periodo indicado, es la institución financiera de fomento que ocupó el segundo lugar en derrama crediticia. Cuando Bancomext tuvo una menor participación respecto del total de crédito otorgado, Nafin ocupó el primer lugar, como es el caso de los años 1992 (31.9%), 1994 (35.9%) y 1996 (34.9%).

FIRA es una de las instituciones de fomento que también ha ocupado un lugar importante en el total de la derrama crediticia de las instituciones de fomento, el porcentaje de su participación se ha mantenido entre el 9.4% y el 13.2% en el periodo de 1990-1998.

⁷⁸En este apartado se considera el periodo 1990-1998, en virtud de que no se cuenta con este tipo de información para los años de 1988 y 1989.

**DERRAMA CREDITICIA DE INSTITUCIONES DE FOMENTO
1990-1998
(Estructura Porcentual)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	100.0%								
BANRURAL	6.4%	4.4%	4.5%	4.2%	3.3%	3.7%	5.5%	8.6%	7.6%
FIRA	10.9%	12.1%	11.4%	9.7%	12.3%	10.0%	9.4%	13.2%	12.6%
FOPESCA	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.4%	0.4%
FINA	5.5%	5.6%	4.5%	3.6%	2.5%	3.6%	1.0%	0.8%	1.0%
NAFIN	20.8%	26.5%	31.9%	32.4%	35.9%	19.7%	34.9%	19.0%	17.7%
BANOBRAS	6.2%	5.9%	5.0%	4.1%	4.3%	13.8%	8.9%	13.4%	15.5%
FOVI	1.8%	1.6%	1.8%	1.2%	1.6%	4.7%	4.5%	7.3%	10.7%
BNCI	5.6%	5.6%	6.9%	5.9%	5.6%	2.8%	1.4%	1.1%	1.5%
FIDEC	2.0%	2.3%	1.9%	2.5%	3.9%	5.9%	4.6%	6.9%	9.6%
BANCOMEXT	39.2%	34.1%	30.3%	32.4%	29.3%	33.6%	27.8%	27.6%	22.1%
BANJERCITO	1.3%	1.8%	1.7%	3.9%	1.0%	2.0%	1.6%	1.5%	1.4%

Nota: Se incluye fondeo entre los Fondos y Bancos de Fomento.

FUENTE: Dirección General de Banca de Desarrollo, SHCP.

4.4. Apoyo de la Banca de Desarrollo al Sector Industrial (1988 - 1998)

A continuación se presenta el apoyo que a través del crédito otorgado, la Banca de Desarrollo ha dado a lo largo del periodo de análisis.

Cabe señalar, que la información estadística se presenta separada, es decir, en dos periodos (el primero de 1988 a 1994 y el segundo de 1995 a 1998), en virtud de que a partir de 1995, la fuente de información (Los Indicadores Financieros del Banco de México) se presentó bajo un nuevo esquema metodológico, con el propósito de aportar un más amplio contenido analítico, así como, homologar las estadísticas del sector financiero con las del sector real, estas últimas presentadas tanto en el Sistema de Cuentas Nacionales como en las estadísticas de producción del Banco de México.

Asimismo, con la nueva metodología, se incluyó una mayor apertura de las ramas de actividad económica, igualando el número de actividades financieras con el de las actividades económicas contenidas en la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales.⁷⁹

⁷⁹Con la metodología anterior, en las estadísticas se consideraban 26 ramas de actividad, con la nueva metodología se empezaron a considerar 80 ramas de actividad económica

Antecedentes

Desde el año de 1981, el porcentaje de crédito de la Banca de Desarrollo destinado al sector industrial empieza a disminuir de manera significativa; en dicho año representó 32% del total, para continuar disminuyendo o, cuando mucho, mantenerse año con año.

No sucedió lo mismo con el crédito de la Banca de Desarrollo recibido por el sector servicios y el sector gubernamental, este último observó un incremento de dicho crédito, año tras año, desde 1980 (26% del total); a partir de 1990 empieza a ser menor dicho porcentaje (58%), aunque continúa siendo muy representativo.

Por su parte, en 1980 el crédito de la Banca de Desarrollo recibido por el sector servicios y otras actividades representó 3% del total, pero en 1981 alcanzó el 17%, para empezar a disminuir ligeramente en los siguientes años hasta 1989, año en que alcanzó el 10% del total del crédito. A partir del año siguiente se observa un incremento constante de ese porcentaje.

Principales ramas de actividad económica del sector industrial apoyadas por la Banca de Desarrollo.

De los cuadros III y IV, se desprende que a partir de 1988 el porcentaje de crédito que la Banca de Desarrollo dedica al sector industrial, respecto del total de crédito otorgado, continúa disminuyendo. Esta tendencia se mantiene en el periodo analizado, en el cual pasa de representar el 14% en 1988 a 8% en 1997 y 9% en 1998. (Véase Cuadros III y IV)

Elo se explica por el incremento que se observa en el crédito recibido por el sector servicios y otras actividades, que pasó del 10% del total de crédito otorgado por la Banca de Desarrollo en 1988 a 42% en 1994, año en que la metodología todavía engloba el total de servicios.

A partir de 1995, la nueva metodología separa del sector servicios al sector financiero del país, el cual, en ese año recibió el 27% del total de crédito otorgado, porcentaje que sumado al 4.0% del sector servicios y otras actividades alcanzó el 31% del total.

A partir de 1996, el porcentaje de recursos de la Banca de Desarrollo destinados a crédito al sector financiero del país, empieza a disminuir, para llegar en 1998 al 17% del total de crédito otorgado por la Banca de Desarrollo.

Cabe señalar que en los años en que el sector servicios ve incrementarse el porcentaje de recursos de crédito otorgado por la Banca de Desarrollo, los recursos que, a través del crédito la misma Banca dedica al sector gubernamental van disminuyendo, pero

continúan siendo verdaderamente significativos, en 1988 representaron el 61% del total del crédito y en 1994 el 43%.

A partir de 1995, el crédito de la Banca de Desarrollo al sector gubernamental empieza a incrementarse, alcanzando el 55% del total, para llegar al 66% en 1998.

De manera interna, el crédito de la Banca de Desarrollo destinado al sector industrial, se ha dirigido en un mayor porcentaje a la industria manufacturera, porcentaje que de 1988 a 1998 ha oscilado entre el 43 y 64.19%. A continuación se presenta la distribución del crédito de la Banca de Desarrollo destinado al sector industrial para ese periodo.

CUADRO I

CRÉDITO OTORGADO A TRAVÉS DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR INDUSTRIAL (1988 - 1994) (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
SECTOR INDUSTRIAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
A. Industria Energética	33%	19%	20%	22%	21%	18%	21%
a) Petróleo	20%	19%	20%	22%	20%	17%	21%
b) Energía Eléctrica	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
B. Industria de Transformación	65%	80%	78%	73%	72%	68%	54%
a) Manufacturera	45%	45%	43%	50%	60%	59%	44%
b) Fab. de Prod. Minerales no Metálicos	0%	3%	3%	4%	3%	2%	2%
c) Siderúrgica, productos Metálicos y artefactos	16%	27%	28%	16%	7%	6%	8%
d) Fab. de Maquinaria y art. eléctricos	4%	5%	3%	3%	2%	1%	1%
C. Industria de la Construcción	2%	1%	2%	4%	8%	14%	25%

Fuente: Elaboración propia con base en los *Indicadores Económicos* del Banco de México.

A partir de 1995, año en que se presenta la nueva metodología estadística, es posible observar que la rama que recibe un mayor porcentaje del crédito de la Banca de Desarrollo destinado al sector industrial, es la de productos alimenticios, bebidas y tabaco, que en 1995 recibió el 40.91% y en 1998 el 37.91%, seguida por la de industrias metálicas básicas que en 1995 alcanzó 9.44% y en 1998 3.75%, como se observa a continuación.

CUADRO II

**CRÉDITO OTORGADO A TRAVÉS DE LA BANCA DE DESARROLLO
AL SECTOR INDUSTRIAL (1995 - 1998)
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998
SECTOR INDUSTRIAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
A. MINERÍA	4.12%	4.10%	3.26%	2.81%
B. INDUSTRIA MANUFACTURERA	55.85%	64.19%	63.38%	54.38%
Productos Alimenticios, bebidas y tabaco	40.91%	46.38%	43.40%	37.91%
Textiles, prendas de vestir e Ind. del Cuero	0.84%	1.70%	1.90%	3.88%
Ind. de la madera y productos de madera	0.12%	0.15%	0.32%	0.52%
Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	1.23%	1.05%	1.14%	0.46%
Sustancias químicas y derivados	0.49%	0.91%	1.05%	0.97%
Productos minerales no metálicos	0.58%	0.44%	0.53%	0.95%
Industrias metálicas básicas	9.44%	10.56%	10.93%	3.75%
Productos metálicos, maquinaria y equipo	1.87%	2.83%	3.73%	5.46%
Otras industrias manufactureras	0.37%	0.18%	0.39%	0.48%
C. CONSTRUCCIÓN	40.03%	31.71%	33.35%	42.81%

Fuente: Elaboración propia con base en los *Indicadores Económicos* del Banco de México.

Es importante destacar la evolución del crédito de la Banca de Desarrollo destinado a la industria de la construcción, el cual en 1988 sólo representó el 2% del crédito total que dicha banca destinó al sector industrial, mientras que en 1998 alcanzó el 42.81%. No obstante, al hacer la comparación con el total del crédito otorgado por la Banca de Desarrollo, el porcentaje a la industria de la construcción en 1998 sólo alcanzó el 4%.

Lo anterior permite señalar que en el periodo de 1988-1998, el mayor porcentaje de crédito otorgado por la Banca de Desarrollo se ha destinado a apoyar al sector gubernamental; cuando este último ha disminuido, es cuando ha sido posible incrementar el apoyo a otros sectores económicos. (Véase Cuadros III y IV)

Asimismo, el apoyo otorgado por la Banca de Desarrollo se ha destinado a aquellos sectores que podemos considerar más activos, como es el caso del apoyo brindado en los últimos años al sector servicios, el cual, se ha convertido en la actividad económica que más contribuye al Producto Interno Bruto Total (PIB), representando entre el 21.26% y el 23.64% en el periodo 1988-1998.

Además, si consideramos el total de servicios (transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, seguros e inmuebles, y servicios comunales,

sociales y personales), su participación en el PIB, en el periodo señalado, osciló entre el 47.0% y el 49.89%. (Véase cuadros V y VI)

Por lo que respecta a la industria manufacturera, su contribución al PIB osciló entre el 18.62% y el 20.98%, en el periodo de 1988 a 1998, ubicándose en el tercer lugar en cuanto a producto generado, después del comercio, restaurantes y hoteles, que aportó al PIB entre el 19.98% y el 22.28% en ese periodo.

Si consideramos el total de la industria, es decir, las actividades de minería, industria manufacturera, construcción, electricidad, gas y agua, el porcentaje de su participación en el total del PIB osciló entre el 26.39% y el 28.24%, ubicándose, en el segundo lugar de contribución al Producto.

Asimismo, además de la aportación que los servicios hacen al PIB, es la actividad económica que cuenta con el mayor porcentaje de personal ocupado remunerado. Dicho porcentaje se mantuvo entre el 35.05% y el 36.50%, del total, en el periodo de 1988 a 1998.

Cabe señalar que la actividad económica que ocupó el segundo lugar en cuanto a personal ocupado remunerado, es la del sector agropecuario, silvicultura y pesca, en la cual, el porcentaje osciló entre el 20.72% y el 26.01% en el periodo señalado. No obstante, la importancia que representa en la generación de empleo, el financiamiento recibido por la Banca de Desarrollo no ha sido significativo.

Por su parte, en la industria manufacturera, el personal ocupado remunerado representó entre el 11.21% y el 12.79% del total, en el periodo 1988-1998, porcentaje que por sí solo no es muy representativo; sin embargo, si consideramos el personal ocupado remunerado en la construcción, la minería, la industria manufacturera y la electricidad, gas y agua, este porcentaje osciló entre el 21.89% y el 25.40%, respecto del total, en el periodo de análisis, ubicándose en el tercer lugar en la generación de empleo, después de los servicios y del sector agropecuario, silvicultura y pesca. (Véase cuadros VII y VIII)

Considerando al personal ocupado remunerado dentro de la industria manufacturera por división industrial, observamos que la división que más contribuye en la generación de empleo es la de productos metálicos, maquinaria y equipo, cuyo porcentaje de participación respecto del total de la industria manufacturera osciló entre el 28.49% y el 34.96%, en el periodo 1988-1998.

Asimismo, la división de alimentos, bebidas y tabaco ha tenido una participación significativa en el total de personal ocupado remunerado en la industria manufacturera, oscilando entre el 18.20% y el 21.23% en el periodo señalado.

Por su parte, la contribución de la división de textiles, vestidos y cuero fue de entre 15.33% y 17.34%, respecto del total de personal ocupado en la industria manufacturera, en el periodo de análisis. (Véase cuadro IX)

De las tres divisiones de la industria manufacturera señaladas, dos de ellas (productos metálicos, maquinaria y equipo, y alimentos, bebidas y tabaco), son las ramas que reciben el mayor porcentaje del crédito que la Banca de Desarrollo dedica al sector industrial.

Principales regiones económicas del país apoyadas por la Banca de Desarrollo.

La derrama crediticia del sistema financiero de fomento en el periodo de 1990-1998, se dirigió principalmente a los estados de: Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco.⁸⁰ (Véase Cuadro X)

Al Distrito Federal se le otorgó entre el 18.2% y el 28.2% del total de crédito de las instituciones de fomento en el periodo señalado, siendo la entidad que recibió el mayor porcentaje.

Respecto al estado de Nuevo León, el porcentaje del crédito del sistema financiero de fomento, fluctuó entre el 5.7% y el 8.8% del total.

El estado de Jalisco también recibió un importante financiamiento por parte de las instituciones de fomento, dicho porcentaje fluctuó entre el 5.2% y el 7.7% del total, en el periodo señalado.

Los estados que menos financiamiento recibieron por parte del sistema financiero de fomento fueron: Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas. Estos estados, en todos los años del periodo comprendido entre 1990-1998, recibieron menos del 1.0% de financiamiento por parte de las instituciones de fomento. (Véase Cuadro X)

Lo que podría explicar la derrama crediticia del sistema financiero de fomento hacia uno u otro estado de la República, sería, en parte, el grado de avance en la actividad económica de cada estado, es decir, mientras la aportación que cada estado hace al PIB es mayor, también es mayor el financiamiento que recibe por parte de las instituciones de fomento. (Véase Cuadros X y XI)

⁸⁰En este apartado se considera el periodo 1990-1998, en virtud de que no se cuenta con este tipo de información para los años de 1988 y 1989.

Así, el Distrito Federal que es la entidad que genera un mayor porcentaje del PIB total (más del 20.0%), es la entidad que más crédito recibe por parte del sistema financiero de fomento.

Los estados de Jalisco y Nuevo León también hacen una importante contribución al PIB nacional, la cual, en los últimos años ha estado en alrededor del 6.0% para cada uno de estos estados, siendo también dos de los estados que reciben un importante financiamiento crediticio por parte de las instituciones de fomento.

Cabe señalar que el Estado de México es la entidad que ocupa el segundo lugar en la generación del PIB nacional, el porcentaje de producto con el que contribuye se ha mantenido por arriba del 10.0% en los últimos años, sin embargo, el porcentaje del total de crédito que recibió por parte de las instituciones de fomento, en el periodo de 1990-1998, fluctuó entre el 3.3% y 4.9%.

Respecto a los estados que reciben menos financiamiento por parte de las instituciones de fomento podemos señalar lo siguiente:

- Baja California Sur, Colima, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas son los estados que generan menos del 1.0% del PIB.
- Campeche, Hidalgo, Oaxaca y Quintana Roo, a pesar de que reciben un porcentaje muy bajo de financiamiento por parte de las instituciones de fomento, aportan más del 1.0% del PIB.

CUADRO III
 CRÉDITO RECIBIDO POR LOS PRESTATARIOS, SEGÚN SU ACTIVIDAD PRINCIPAL A TRAVÉS DE LA BANCA DE DESARROLLO (1980 - 1994)
 (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CONSOLIDADO DE SECTORES															
TOTAL (H-II)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
I. ORGANISMOS, EMPRESAS Y PARTICULARES	74%	65%	53%	54%	55%	51%	48%	38%	39%	37%	42%	43%	50%	58%	67%
1 Actividades agropecuarias, minería, silvicultura y pesca	22%	13%	9%	10%	13%	13%	11%	10%	14%	14%	12%	8%	7%	7%	5%
a) Agropecuaria	22%	12%	6%	6%	7%	6%	4%	3%	5%	8%	10%	7%	7%	7%	5%
b) Minería	1%	1%	2%	3%	4%	1%	1%	1%	7%	5%	2%	1%	0%	0%	0%
c) Otras	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
2 Industria	43%	32%	23%	28%	27%	26%	20%	17%	14%	11%	11%	9%	8%	9%	8%
A. Industria Energética	21%	16%	18%	18%	16%	13%	11%	9%	5%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
a) Petróleo	5%	4%	6%	5%	4%	4%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
b) Energía Eléctrica	16%	12%	12%	14%	12%	9%	7%	5%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
B. Industria de Transformación	19%	13%	10%	10%	11%	11%	9%	8%	9%	9%	8%	6%	6%	6%	5%
a) Manufacturera	10%	5%	8%	7%	7%	7%	6%	5%	7%	5%	5%	4%	5%	5%	4%
b) Fabricación de productos minerales no metálicos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
c) Siderúrgica, productos metálicos y armados	7%	7%	2%	2%	3%	4%	3%	2%	2%	3%	3%	1%	1%	1%	1%
d) Fabricación de maquinaria y artículos eléctricos	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
C. Industria de la construcción	4%	3%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%
3 Vivienda de Interés Social	3%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
4. Servicios y Otras Actividades	3%	17%	14%	15%	14%	13%	13%	10%	10%	10%	19%	24%	31%	39%	42%
5. Comercio	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	3%	2%
II. GOBIERNO															
1. Federal	23%	33%	45%	44%	44%	49%	54%	62%	60%	63%	56%	54%	46%	38%	38%
2. Estatal y Municipal	3%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	3%	4%	4%	3%

FUENTE: Banco de México, "Indicadores Económicos"

CUADRO IV
CRÉDITO TOTAL OTORGADO A TRAVÉS DE LA BANCA DE DESARROLLO
SEGÚN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS 1995-1998
(Estructura Porcentual)

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998
TOTAL (I A IX)	100%	100%	100%	100%
SECTOR PRIVADO DEL PAÍS (I A VI)				
EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS	17%	19%	20%	16%
I. SECTOR AGROPECUARIO,				
SILVÍCOLA Y PESQUERO	4%	5%	6%	3%
1 AGRICULTURA	4%	5%	5%	2%
2 GANADERÍA	1%	1%	1%	0%
3 SILVICULTURA	0%	0%	0%	0%
4 CAZA Y PESCA	0%	0%	0%	0%
II SECTOR INDUSTRIAL (A+B+C)	8%	9%	8%	9%
A. MINERÍA	0%	0%	0%	0%
B. INDUSTRIA MANUFACTURERA	4%	6%	5%	5%
B1 Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	3%	4%	4%	3%
B2 Textiles, Prendas de Vestir e Ind del Cuero	0%	0%	0%	0%
B3 Ind de la Madera y Productos de Madera	0%	0%	0%	0%
B4 Papel, Productos de Papel, Imprenta y Editoriales	0%	0%	0%	0%
B5 Sustancias Químicas, Derivados	0%	0%	0%	0%
B6 Productos Minerales no Metálicos	0%	0%	0%	0%
B7 Industrias Metálicas Básicas	1%	1%	1%	0%
B8 Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo	0%	0%	0%	0%
B9 Otras Industrias Manufactureras	0%	0%	0%	0%
C. CONSTRUCCIÓN	3%	3%	3%	4%
III. SECTOR SERV Y OTRAS ACT (A+B+C+D+E+F)	4%	4%	4%	2%
A. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	1%	2%	1%	1%
B. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, COMUNICACIONES	2%	2%	2%	0%
C. ALQUILER DE INMUEBLES	0%	0%	0%	0%
D. SERV. COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	1%	0%	0%	1%
E. CINEMATOGRAFIA Y OTROS SERV. ESPARCIMIENTO	0%	0%	0%	0%
F. OTROS SERVICIOS	0%	0%	0%	0%
IV. CRÉDITO A LA VIVIENDA 2/	0%	1%	1%	1%
A. INTERES SOCIAL	0%	1%	1%	1%
B. MEDIA	0%	0%	1%	1%
C. RESIDENCIAL	0%	0%	0%	0%
V. CRÉDITOS AL CONSUMO	0%	0%	1%	1%
A. TARJETAS DE CRÉDITO	0%	0%	0%	0%
B. BIENES DE CONSUMO DURADERO	0%	0%	1%	1%
VI. RENGÓN DE AJUSTE ESTADÍSTICO 3/	0%	0%	0%	0%
VII SECTOR FINANCIERO DEL PAÍS (A+B+C) 1/				
A. PRIVADO	27%	21%	16%	17%
A. Banca Múltiple	18%	17%	13%	12%
B. Uniones de Crédito	4%	1%	1%	0%
C. Empresa de Factoraje	1%	0%	0%	0%
D. Otros Servicios Financieros	2%	1%	1%	1%
B. PÚBLICO	1%	1%	1%	1%
E. Banca de Desarrollo	1%	2%	2%	1%
F. Uniones de Crédito	1%	1%	1%	1%
G. Empresa de Factoraje	0%	0%	0%	0%
H. Otros Servicios Financieros	0%	0%	0%	0%
C. FOBAPROA	0%	0%	0%	2%
VIII. SECTOR GUBERNAMENTAL, SERV DE ADMÓN PÚBLICA, DEFENSA Y SEGURIDAD SOCIAL	55%	58%	62%	66%
SECTOR EXTERNO				
IX. ENTIDADES DEL EXTERIOR				
SERV DE ORGANISMOS INTER Y EXTRATERRITORIALES (A+B)	2%	2%	2%	2%
A. FINANCIEROS	1%	1%	1%	1%
B. NO FINANCIEROS	0%	0%	0%	0%
X. CRÉDITO INTERBANCARIO	1%	2%	2%	1%
A. BANCA COMERCIAL	0%	0%	0%	0%
B. BANCA DE DESARROLLO	1%	2%	2%	1%

1/ El crédito operado entre bancos del mismo tipo (interbancario) no está considerado en las sumas

2/ La cartera de vivienda reestructurada en UDIS se clasifica en el rubro de vivienda media

3/ El renglón de ajuste estadístico corresponde a las diferencias entre la fuente de información contable y el reporte detallado de cartera de créditos

FUENTE: Banco de México "Indicadores Económicos"

CUADRO V
PRODUCTO INTERNO BRUTO ANUAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1988 - 1998
 (Estructura porcentual)

TOTAL	Agropecuaria, silvicultura y pesca		Minería	Industria Manufacturera		Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, Restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Financieros, seguros e Inmuebles	Serv. comunales, sociales y personales	Servicios bancarios imputados*
	100.00%	100.00%		100.00%	100.00%							
1988	100.00%	6.89%	1.58%	18.62%	4.51%	1.68%	21.14%	9.13%	15.32%	23.64%	-2.51%	
1989	100.00%	6.60%	1.51%	19.28%	4.41%	1.69%	21.22%	9.17%	15.22%	23.36%	-2.48%	
1990	100.00%	6.53%	1.49%	19.59%	4.58%	1.65%	21.45%	9.04%	15.12%	22.96%	-2.52%	
1991	100.00%	6.51%	1.44%	19.44%	4.61%	1.59%	21.84%	8.97%	15.19%	23.01%	-2.61%	
1992	100.00%	6.23%	1.41%	19.54%	4.74%	1.56%	22.19%	9.12%	15.33%	22.55%	-2.68%	
1993	100.00%	6.29%	1.41%	19.04%	4.79%	1.59%	21.78%	9.30%	15.86%	22.85%	-2.92%	
1994	100.00%	6.04%	1.38%	18.98%	4.98%	1.59%	22.28%	9.69%	16.01%	22.16%	-3.10%	
1995	100.00%	6.55%	1.43%	19.23%	4.06%	1.73%	20.05%	9.81%	17.01%	23.07%	-2.95%	
1996	100.00%	6.47%	1.47%	20.28%	4.24%	1.73%	19.98%	10.08%	16.27%	22.15%	-2.66%	
1997	100.00%	6.63%	1.41%	20.67%	4.34%	1.64%	21.04%	10.50%	15.18%	21.31%	-2.73%	
1998	100.00%	6.66%	1.37%	20.96%	4.29%	1.61%	20.44%	10.87%	15.28%	21.26%	-2.75%	

* Rama 72a, cifras de ajuste por servicios bancarios imputados

FUENTE: Nacional Financiera, S.N.C., "La Economía Mexicana en Cifras 1998" y Banco de México, "Indicadores Económicos"

CUADRO VI
PRODUCTO INTERNO BRUTO ANUAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1988 - 1998 1/
(Estructura porcentual)

	Agropecuaria, silvicultura y pesca	Total de Industria*	Comercio, Restaurantes y hoteles	Total de Servicios**	Servicios bancarios imputados***
TOTAL					
1988	100.00%	26.39%	21.14%	48.09%	-2.51%
1989	100.00%	26.88%	21.22%	47.77%	-2.48%
1990	100.00%	27.30%	21.45%	47.13%	-2.52%
1991	100.00%	27.08%	21.84%	47.18%	-2.61%
1992	100.00%	27.27%	22.19%	47.00%	-2.68%
1993	100.00%	26.83%	21.78%	48.01%	-2.92%
1994	100.00%	26.93%	22.28%	47.86%	-3.10%
1995	100.00%	26.45%	20.05%	49.89%	-2.95%
1996	100.00%	27.72%	19.98%	48.50%	-2.66%
1997	100.00%	28.06%	21.04%	47.00%	-2.73%
1998	100.00%	28.24%	20.44%	47.41%	-2.75%

1/ Considera el total de industria y el total de servicios.

*Incluye Minería, Industria Manufacturera, Construcción, Electricidad, Gas y Agua.

** Incluye Transporte, almacenaje y comunicaciones; Financieros, seguros e inmuebles; y Servicios Comunales, sociales y personales.

*** Rama 72a., cifras de ajuste por servicios bancarios imputados.

FUENTE: Nacional Financiera, S.N.C., "La Economía Mexicana en Cifras 1998" y Banco de México, "Indicadores Económicos".

CUADRO VII
PERSONAL OCUPADO REMUNERADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1988 - 1998
 (Estructura Porcentual)

TOTAL	Agropecuario, silvicultura y pesca		Minería	Industria Manufacturera	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, Restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Financieros, seguros e Inmuebles	Serv. comunales, sociales y personales
	100.00%	%								
1988	100.00%	26.01%	0.76%	12.61%	8.06%	0.55%	16.29%	5.27%	2.06%	28.39%
1989	100.00%	24.76%	0.70%	12.79%	8.80%	0.55%	16.76%	5.40%	2.03%	28.21%
1990	100.00%	24.00%	0.69%	12.62%	9.74%	0.55%	17.36%	5.54%	1.97%	27.54%
1991	100.00%	23.25%	0.66%	12.38%	9.98%	0.54%	17.86%	5.56%	1.98%	27.79%
1992	100.00%	22.67%	0.55%	12.44%	10.07%	0.54%	18.32%	5.48%	1.98%	27.94%
1993	100.00%	22.74%	0.48%	12.05%	10.33%	0.54%	18.29%	5.46%	1.99%	28.12%
1994	100.00%	22.43%	0.45%	11.50%	10.84%	0.52%	18.38%	5.61%	1.97%	28.30%
1995	100.00%	22.65%	0.45%	11.21%	9.67%	0.55%	18.96%	5.66%	2.01%	28.94%
1996	100.00%	22.31%	0.44%	11.63%	10.66%	0.54%	18.35%	5.74%	1.99%	28.34%
1997	100.00%	20.64%	0.43%	12.14%	11.75%	0.53%	18.35%	5.79%	2.01%	28.16%
1998	100.00%	20.72%	0.42%	12.30%	12.15%	0.53%	18.23%	5.85%	1.95%	27.84%

FUENTE: Nacional Financiera, S.N.C., "La Economía Mexicana en Cifras, 1998" e INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1997". Tomo I

CUADRO VIII
PERSONAL OCUPADO REMUNERADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1988 - 1998 1/
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

	Agropecuario, silvicultura y pesca	Total de Industria*	Comercio, Restaurantes y hoteles	Total de Servicios**
TOTAL				
1988	100.00%	26.01%	21.98%	16.29%
1989	100.00%	24.76%	22.84%	16.76%
1990	100.00%	24.00%	23.60%	17.36%
1991	100.00%	23.25%	23.56%	17.86%
1992	100.00%	22.67%	23.60%	18.32%
1993	100.00%	22.74%	23.40%	18.29%
1994	100.00%	22.43%	23.31%	18.38%
1995	100.00%	22.65%	21.89%	18.96%
1996	100.00%	22.31%	23.27%	18.35%
1997	100.00%	20.84%	24.85%	18.35%
1998	100.00%	20.72%	25.40%	18.23%

1/ Considera el total de industria y el total de Servicios.

* Incluye Minería, Industria Manufacturera, Construcción, Electricidad, Gas y Agua.

** Incluye Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Financieros, seguros e inmuebles, y Servicios comunales, sociales y personales.

FUENTE: Nacional Financiera, S.N.C., "La Economía Mexicana en Cifras, 1998" e

INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1997", Tomo I

CUADRO IX
PERSONAL OCUPADO REMUNERADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR DIVISION INDUSTRIAL, 1988 - 1998
 (Estructura Porcentual)

Año	TOTAL	Alimentos, bebidas y tabaco		Textiles y cuero		Madera y sus productos		Imprenta y editoriales		Químicos, deriv. del petróleo, caucho y plástico		Minerales no metálicos, except. derivados del petróleo		Industrias metálicas básicas		Productos metálicos, maquinaria y equipo		Otras industrias manufactureras	
1988	100.00%	20.09%	17.20%	5.58%	5.52%	12.20%	5.20%	3.41%	28.49%	2.30%									
1989	100.00%	19.89%	16.66%	5.30%	5.57%	12.01%	5.30%	3.06%	29.42%	2.78%									
1990	100.00%	19.58%	16.11%	5.02%	5.72%	12.02%	5.46%	2.70%	30.19%	3.21%									
1991	100.00%	19.81%	16.06%	4.94%	5.82%	12.15%	5.41%	2.47%	30.21%	3.13%									
1992	100.00%	19.89%	15.33%	4.89%	5.80%	11.70%	5.42%	2.08%	31.42%	3.46%									
1993	100.00%	20.52%	15.59%	4.66%	5.82%	11.60%	5.53%	1.80%	30.97%	3.51%									
1994	100.00%	20.62%	15.36%	4.68%	5.72%	11.45%	5.40%	1.73%	31.45%	3.58%									
1995	100.00%	21.23%	15.72%	4.46%	5.62%	11.37%	4.89%	1.72%	31.31%	3.68%									
1996	100.00%	20.12%	16.66%	4.46%	5.19%	11.11%	4.46%	1.70%	32.47%	3.82%									
1997	100.00%	18.75%	17.34%	4.39%	5.00%	10.77%	4.28%	1.65%	33.82%	3.99%									
1998	100.00%	18.20%	17.40%	4.36%	4.82%	10.50%	4.18%	1.60%	34.96%	3.97%									

FUENTE: Nacional Financiera, S.N.C., "La Economía Mexicana en Cifras, 1998" e INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1997" Tomo I

CUADRO X

DERRAMA CREDITICIA POR ENTIDAD FEDERATIVA DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO
1990-1998
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Aguascalientes	0.9%	1.2%	1.1%	1.3%	1.3%	1.0%	0.4%	0.4%	0.8%
Baja California	2.8%	3.2%	3.3%	3.1%	4.2%	2.2%	2.8%	3.6%	3.3%
Baja California Sur	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.2%	0.4%	0.5%	0.7%
Campeche	0.5%	0.8%	0.8%	0.6%	0.6%	0.5%	0.2%	0.4%	0.5%
Coahuila	2.1%	2.5%	2.2%	2.3%	3.3%	3.0%	2.5%	2.3%	3.1%
Colima	1.3%	0.7%	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%	0.3%	0.6%	0.6%
Chiapas	1.3%	1.7%	1.7%	1.2%	1.3%	1.2%	1.0%	1.3%	1.3%
Chihuahua	3.2%	4.8%	4.2%	4.1%	3.9%	3.2%	2.2%	2.5%	3.0%
Distrito Federal	20.5%	19.0%	24.8%	22.3%	22.9%	28.2%	18.2%	23.0%	24.0%
Durango	1.3%	1.5%	1.9%	1.8%	2.0%	1.9%	1.2%	1.6%	1.4%
Guanajuato	3.2%	4.0%	3.6%	3.7%	3.6%	2.5%	2.2%	2.3%	2.9%
Guerrero	1.0%	0.9%	2.4%	1.1%	1.0%	0.5%	0.6%	0.4%	0.5%
Hidalgo	0.4%	0.7%	0.7%	0.9%	0.9%	0.4%	0.6%	0.7%	0.6%
Jalisco	5.2%	6.9%	6.7%	6.2%	6.4%	7.2%	7.7%	5.6%	5.3%
México	4.1%	4.4%	3.9%	4.4%	4.9%	4.1%	4.8%	3.3%	3.7%
Michoacán	2.0%	2.3%	2.5%	2.5%	2.3%	2.0%	1.2%	1.7%	1.4%
Morelos	0.7%	1.3%	1.8%	1.3%	0.9%	0.4%	0.5%	0.5%	0.8%
Nayarit	0.6%	0.7%	1.2%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.7%	0.7%
Nuevo León	5.7%	6.4%	7.0%	8.2%	8.8%	7.8%	6.8%	8.1%	6.8%
Oaxaca	0.9%	0.9%	0.9%	0.7%	0.8%	0.4%	0.3%	0.6%	0.6%
Puebla	1.9%	2.4%	2.6%	2.9%	2.4%	1.4%	1.2%	1.3%	1.6%
Querétaro	0.9%	1.3%	1.2%	1.2%	1.5%	0.7%	0.5%	1.2%	1.3%
Quintana Roo	0.7%	0.9%	0.9%	0.8%	0.9%	0.3%	0.4%	0.7%	0.7%
San Luis Potosí	1.4%	2.2%	2.3%	1.9%	1.8%	1.1%	1.0%	1.1%	1.4%
Sinaloa	3.2%	4.3%	4.5%	4.9%	5.0%	3.1%	3.8%	5.3%	4.8%
Sonora	3.8%	5.1%	4.5%	4.0%	4.3%	3.3%	3.4%	6.0%	4.2%
Tabasco	1.2%	1.5%	1.2%	0.9%	0.9%	0.5%	0.3%	0.7%	0.7%
Tamaulipas	2.4%	3.2%	3.8%	3.4%	2.9%	2.0%	1.8%	1.8%	2.4%
Tlaxcala	0.3%	0.6%	0.4%	0.4%	0.6%	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%
Veracruz	4.8%	5.6%	4.7%	4.7%	4.2%	4.4%	2.7%	3.6%	3.6%
Yucatán	0.9%	1.2%	1.3%	1.6%	1.8%	0.8%	0.6%	1.1%	1.1%
Zacatecas	0.7%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	0.4%	0.3%	0.5%	0.6%
Otros	19.7%	6.5%	0.0%	5.2%	2.1%	13.8%	29.5%	16.4%	15.3%

Nota: Se incluye fondeo entre los fondos y bancos de fomento.

FUENTE: Dirección General de Banca de Desarrollo, SHCP

NAFIN "La Economía Mexicana en Cifras 1998".

CUADRO XI

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA
1988-1998
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

ENTIDAD	1988	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Aguascaliente	0.73%	0.88%	1.01%	1.08%	1.10%	1.14%	1.15%
Baja California	2.47%	2.45%	2.91%	3.18%	3.16%	3.38%	3.41%
Baja California Sur	0.47%	0.47%	0.52%	0.54%	0.54%	0.55%	0.55%
Campeche	2.23%	1.64%	1.17%	1.37%	1.29%	1.23%	1.05%
Coahuila	2.99%	2.78%	2.88%	3.32%	3.30%	3.29%	3.31%
Colima	0.53%	0.63%	0.54%	0.52%	0.53%	0.53%	0.54%
Chiapas	1.94%	1.82%	1.81%	1.78%	1.72%	1.72%	1.70%
Chihuahua	3.25%	2.93%	3.83%	4.16%	4.23%	4.24%	4.33%
Distrito Federal	21.35%	24.06%	24.00%	22.92%	22.77%	22.78%	22.76%
Durango	1.32%	1.20%	1.30%	1.30%	1.35%	1.31%	1.32%
Guanajuato	3.30%	3.48%	3.28%	3.28%	3.33%	3.24%	3.23%
Guerrero	1.88%	1.98%	1.86%	1.78%	1.68%	1.65%	1.69%
Hidalgo	1.70%	1.59%	1.46%	1.32%	1.37%	1.35%	1.39%
Jalisco	6.78%	6.58%	6.53%	6.26%	6.42%	6.32%	6.35%
México	11.40%	10.52%	10.17%	10.06%	10.38%	10.46%	10.37%
Michoacán	2.51%	2.29%	2.35%	2.35%	2.30%	2.40%	2.33%
Morelos	1.28%	1.61%	1.45%	1.35%	1.32%	1.33%	1.36%
Nayarit	0.73%	0.73%	0.65%	0.56%	0.56%	0.55%	0.56%
Nuevo León	6.33%	6.47%	6.55%	6.65%	6.61%	6.72%	6.80%
Oaxaca	1.71%	1.71%	1.67%	1.62%	1.59%	1.52%	1.49%
Puebla	3.10%	3.22%	3.25%	3.33%	3.41%	3.56%	3.73%
Querétaro	1.31%	1.41%	1.47%	1.60%	1.64%	1.70%	1.76%
Quintana Roo	0.72%	1.34%	1.27%	1.23%	1.22%	1.27%	1.32%
San Luis Potosí	1.85%	1.77%	1.81%	1.80%	1.76%	1.76%	1.72%
Sinaloa	2.24%	2.21%	2.19%	2.07%	2.10%	2.00%	1.98%
Sonora	2.75%	2.64%	2.66%	2.89%	2.78%	2.77%	2.75%
Tabasco	1.93%	1.48%	1.26%	1.29%	1.26%	1.25%	1.18%
Tamaulipas	2.74%	2.56%	2.87%	3.00%	2.98%	2.92%	2.97%
Tlaxcala	0.57%	0.56%	0.50%	0.51%	0.52%	0.53%	0.52%
Veracruz	5.68%	4.94%	4.62%	4.78%	4.69%	4.48%	4.22%
Yucatán	1.17%	1.26%	1.32%	1.24%	1.26%	1.28%	1.30%
Zacatecas	1.03%	0.81%	0.81%	0.85%	0.82%	0.79%	0.83%

NOTA: La fuente consultada, antes del año de 1993, presentaba la información cada 5 años

FUENTE: INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1983 y 1998"
NAFIN, "La Economía Mexicana en Cifras, 1995"

CONCLUSIONES

A partir de la década de los años setenta el sistema financiero mexicano empieza a observar cambios importantes, después de su consolidación iniciada en 1941 con la promulgación de la Ley Orgánica del Banco de México y la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Los cambios en la legislación financiera, al incluir en la legislación bancaria el concepto de Grupos Financieros Integrados y al apoyar la estructuración de la banca múltiple que integraba diversos servicios bajo una misma entidad financiera, permiten fortalecer la posición de los grandes bancos y la concentración del sistema financiero mexicano.

Los cambios observados en el sistema financiero obedecieron a los problemas que empezó a enfrentar el modelo de crecimiento económico en el país, el llamado Desarrollo Estabilizador, así como, al entorno de recesión económica que se observa a nivel internacional.

No obstante la política económica seguida en los años setenta, no se logró superar los problemas financieros del país, sino que contribuyó a agravarlos o bien a generar nuevos, ya que los fondos prestables por las instituciones financieras se destinaban cada vez menos hacia la inversión productiva, por lo que el Estado se ve en la necesidad de garantizar el proceso de acumulación, incrementando el gasto y la inversión gubernamental, lo cual trajo como consecuencia el crecimiento del déficit gubernamental, cuyo financiamiento dependió de la banca, a través del incremento del encaje legal, con lo cual, se reducía el monto de recursos que podrían destinarse al sector privado.

Otra de las fuentes de financiamiento del déficit gubernamental fue el endeudamiento externo que empieza a alcanzar niveles muy importantes, para desembocar en la crisis de la deuda del gobierno de Miguel de la Madrid.

Con el propósito de superar los problemas financieros, las autoridades correspondientes deciden eliminar el carácter de especialización de la banca, a fin de alcanzar su consolidación, promoviendo el funcionamiento de la banca múltiple, reduciendo la tasa de encaje legal y modernizando su operación a través de los instrumentos de captación.

A pesar de las medidas anteriores, en el año de 1982 el país enfrentaba una grave crisis de carácter estructural, por lo que el gobierno intentó resolverla transformando el modelo de desarrollo económico por otro que consideraba una economía abierta, en el cual el sector privado sería el que guiara el rumbo de la economía, iniciando además una política de desregulación financiera y liberalización de tasas de interés.

Los problemas que se observan en la década de los años ochenta son consecuencia, en parte, de la evolución del desarrollo del sector industrial, el cual no fue capaz de

financiar con exportaciones, las importaciones que requería su expansión. Asimismo, el impulso del desarrollo industrial en México, no consideró la complementariedad de los estratos de empresas, ya que dicho desarrollo se dio entre las grandes empresa, las cuales son las principales importadores de bienes de capital; además, la integración industrial se dio entre ellas mismas, lo que impidió que la industria mediana y pequeña formaran parte del modelo de sustitución de importaciones.

Por lo anterior, empieza a considerarse que el aparato industrial mexicano requiere de una profunda reforma estructural para que vuelva a crecer y a encabezar la expansión económica del país, asimismo, se consideró que el sector industrial debe ser el que genere las divisas que requiere e incluso contribuya al servicio de la deuda externa.

Para alcanzar el objetivo anterior, a partir de 1982 se empezó a discutir sobre un nuevo esquema de fomento a la pequeña y mediana empresa, considerándolas piezas clave de los procesos de recuperación y reordenación de la economía, así como del cambio estructural.

Entre las medidas propuestas para desarrollar una infraestructura para la competitividad empresarial, se consideró integrar cadenas de proveedores micro, pequeños y medianos de las grandes empresas y fomentar la utilización de formas que les permitan obtener economías de escala y sinergías en su operación. En esta tarea la banca de desarrollo jugaría un importante papel creando incentivos y mecanismos para que la banca comercial financie a los sujetos no atendidos y apoye el desarrollo de los agentes que coadyuven a este proceso, además de brindar capacitación y asistencia técnica.

Lo anterior, considerando que las instituciones financieras de desarrollo deben impulsar la expansión económica de aquellos campos productivos, donde el sector privado está ausente o se encuentra rezagado respecto al resto de la economía.

Asimismo, en el año 1982 se da a conocer el Decreto que nacionaliza la banca privada, sin embargo, dicha nacionalización no conllevó una mayor participación del sistema bancario en la intermediación financiera, la cual cayó de manera importante, además de que perdió su participación en la captación de ahorro. De igual forma, a partir de la década de los años ochenta, se empieza a dar impulso a las casas de bolsa e inicia la concentración del sistema financiero, gracias a las modificaciones legislativas que habían sucedido.

Ante la situación financiera que se vivió, las alternativas de financiamiento para las empresas privadas fueron a través de la colocación de papel comercial bursátil y no bursátil, con lo cual el Mercado de Valores cobró importancia, presentándose como el único sector que no registró estancamiento, gracias al apoyo que las autoridades le otorgaron al adecuar el marco normativo para que incrementara su participación como intermediario financiero.

Sin embargo, la mayor parte de la captación de recursos en la intermediación financiera no bancaria no se canalizó al sector real, sino a la especulación financiera, por lo que en diciembre de 1987 ocurre la caída del Mercado de Valores, apoyada además por la caída que se observa en las principales bolsas del mundo.

A pesar de la transformación financiera ocurrida a partir de la década de los años setenta, no será sino hasta finales de la década de los años ochenta cuando la liberalización financiera empieza a reflejarse claramente en el país.

En ese contexto de liberalización, a finales de 1988 se llevan a cabo reformas estructurales como la apertura comercial; la desregulación; las reformas a la inversión extranjera; las reformas fiscales; la venta de las empresas paraestatales y una marcada reestructuración del sistema financiero (liberalización financiera, desarrollo del mercado de dinero, reprivatización de la banca comercial e implantación de un modelo de "banca universal", diversas medidas para incrementar la competencia en el sector financiero, reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos y el otorgamiento de autonomía del banco central). Estas medidas tienen como objetivo impulsar la consolidación institucional de la banca, al liberarla de las restricciones que atrasaron su desarrollo.

El mejor entorno económico que empieza a observarse a partir de 1988, aunado a que la banca empezó a operar con menos restricciones y más holgura financiera, contribuyó a que el sistema bancario empezara a recuperar su función intermediadora. Asimismo, en 1990 se decide restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, la llamada banca "universal" y la formación de agrupaciones financieras. Con ello, se inició el proceso de reprivatización de la banca, al considerar esta actividad como sujeta de autorización, en la cual podrían participar los particulares. Con la integración de grupos financieros culmina el proceso de transformación del sistema financiero mexicano.

De igual forma, a través de la banca de desarrollo el gobierno dio un gran impulso a los intermediarios no bancarios, como parte de las acciones para flexibilizar sus operaciones.

Todas esas transformaciones generaron grandes expectativas de crecimiento y rentabilidad, provocando que las empresas y particulares se endeudaran principalmente con créditos a corto plazo, sin contar con los ingresos necesarios para cubrir sus obligaciones, colocando al sistema financiero en serios problemas, al ver afectada su rentabilidad y solvencia, contribuyendo a generar la crisis bancaria, a lo cual también se sumó la devaluación de la moneda, en virtud de que con la reprivatización se recurrió al endeudamiento interno y externo para adquirir los bancos y para incrementar sus reservas y su capacidad crediticia. Ello se fue reflejando en el crecimiento cada vez mayor de la cartera vencida de los bancos.

Con la finalidad de atenuar e impedir el ahondamiento de los problemas de la banca comercial, el gobierno federal canalizó recursos en apoyo a la banca, estableciendo toda una serie de programas de saneamiento financiero. No obstante el apoyo otorgado, no se han visto resultados que mejoren la situación de las empresas e individuos que obtuvieron los créditos y no estaban en condiciones de pagarlos.

Por lo que toca a la banca de desarrollo, podemos señalar que los cambios financieros observados exigieron la adecuación de sus funciones, ya que, como consecuencia del proceso de liberalización financiera, dichos bancos apoyaron sus actividades tradicionales con una orientación más comercial, considerando la habilidad de cumplir su objetivo en un entorno competitivo.

Por ello, fue necesario adecuar la función, organización y gestión de las instituciones financieras de desarrollo a la nueva realidad imperante, requiriéndose de una nueva banca de desarrollo, es decir, fue conveniente adecuar la función y operatividad de estas instituciones.

La Banca de Desarrollo en México surge principalmente en la década de los años treinta y en la década de los cuarenta, con el propósito de que esas instituciones apoyaran a los sectores considerados prioritarios para el desarrollo del país y cuyas necesidades de crédito no eran cubiertas por los bancos de depósito.

Las instituciones que en la actualidad integran el sistema financiero de desarrollo en el país, han venido funcionando desde las décadas señaladas, con excepción de Banrural que surgió en 1975 como resultado de la fusión de 3 instituciones.

El proceso de transformación económica que empieza a observarse en nuestro país a partir de la década de los años ochenta, también repercute de manera importante en el funcionamiento de la banca de desarrollo, tratando de adecuar sus actividades al nuevo entorno económico. Prueba de ello, es que fue en 1986 cuando se expiden las nuevas Leyes Orgánicas para cada uno de los bancos de desarrollo, buscando con ello ampliar su campo de acción, o bien, se pretendió establecer de manera específica los objetivos que persiguen cada una de dichas instituciones.

Así, la banca de desarrollo se transforma como consecuencia de la transformación estructural que empieza a observarse en el país, aunque su objetivo básico, a saber el apoyo a sectores considerados prioritarios se mantiene, aunque ahora dichos sectores también serán distintos a los que había venido apoyando.

Desde la década de los treinta y hasta prácticamente la década de los años ochenta, el desarrollo económico observado en México se debió a los niveles crecientes de inversión pública, principalmente en obras de infraestructura, para lo cual fue necesario la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, a fin de estimular y sostener dicho crecimiento. Ello refuerza la aseveración de que el surgimiento de la banca de desarrollo en México forma parte de la intervención del Estado en el Sistema

Económico, con base en la política económica seguida, valiéndose de diversos instrumentos para reducir los efectos de fenómenos negativos y promover ciertos sectores y grupos.

Por ello diversos autores han señalado que en el país la banca de desarrollo enfrentó una época de "auge" (1940-1970), ya que en esta etapa la modernización del país fue de la mano con la banca de desarrollo.

Con la liberalización financiera se consideró necesario replantear la existencia de la banca de desarrollo, con base en el principal objetivo para el cual fue creada: apoyar el desarrollo económico mediante una política de financiamiento accesible a todos los agentes económicos que cuenten con proyectos rentables, de gran alcance y coadyuven al crecimiento y al desarrollo económico del país.

Como parte de esos cambios, en la década de los ochenta se liquidaron los fideicomisos considerados inútiles; se consolidaron algunas instituciones, como por ejemplo la integración de algunos fideicomisos a la banca de desarrollo; se introdujeron mecanismos de racionalización, reduciendo personal y número de sucursales, se racionalizaron los subsidios, prácticamente eliminándolos, de tal suerte que las instituciones tuvieran rentabilidad económica y operativa. Además, la banca de desarrollo se orienta a modernizar sus operaciones mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera; a operar con tasas a costos de mercado, y a fortalecer y desarrollar a los intermediarios financieros. De igual forma, en esa década se consideró que la banca de desarrollo podría operar, principalmente, en el segundo piso para que hubiera una adecuada complementariedad con la banca comercial.

Con los cambios que implicó el proceso de liberalización financiera, se permitió que el crédito preferencial se enfocará hacia los acreditados con posibilidades reales de crecimiento y consolidación, tales como micro, pequeños y medianos industriales, comerciantes y agricultores, o hacia proyectos prioritarios que contribuyeran al desarrollo del país, en áreas como infraestructura o sectores de exportación.

A partir de 1993, la banca comercial empieza de manera más pronunciada a buscar el apoyo de la banca de desarrollo, a fin de compartir los síntomas del paro económico con descensos en sus utilidades e incluso acelerado incremento de la cartera vencida.

En la década de los años noventa, y dado su papel de segundo piso, la función de la banca de desarrollo radica en la complementariedad que establece con la banca múltiple, al transferir recursos a mediano y largo plazos a sectores que, por sus características de inversión, son poco atractivos para la banca privada pero prioritarios para el desarrollo económico.

Las instituciones financieras de fomento que en los últimos años han otorgado un mayor porcentaje de apoyo crediticio han sido Bancomext y Nafin, ello se debe a la evolución que han tenido en la economía del país, fomentando el comercio exterior la

primera y estimulando la creación de infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa por parte de Nafin.

Como consecuencia de los problemas económicos y financieros que enfrenta el país a partir de la década de los años ochenta, la banca de desarrollo empieza a destinar sus recursos de manera diferente, disminuyendo el crédito al sector industrial y aumentando el crédito de estas instituciones al sector servicios y al sector gubernamental, principalmente el destinado a este último.

En el periodo de 1988-1998, un alto porcentaje (alrededor del 50%) del crédito otorgado por la banca de desarrollo se destinó al sector gubernamental, lo cual significa que en ese periodo las instituciones bancarias de desarrollo fueron fuente de financiamiento del sector gobierno. Entonces, en esos años dichas instituciones no cumplieron completamente con el papel que les corresponde y para el cual fueron constituidas.

Cuando el porcentaje del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector gubernamental disminuyó fue posible incrementar el porcentaje de dicho crédito hacia otros sectores; no obstante, en el periodo 1988-1998 el sector que también recibió importantes monto de recursos de la banca de desarrollo fue el sector servicios. Ello se explica en virtud de que la banca de desarrollo se ha orientado a apoyar a los sectores económicos más activos, y en el periodo analizado el sector servicios fue el que más contribuyó al PIB, así como, a la generación de empleos remunerados.

Los estados de la República que recibieron el mayor porcentaje de recursos por parte de la Banca de Desarrollo, en el periodo de referencia, fueron aquellos cuya actividad económica permite que su contribución al PIB sea mayor. Así, los estados que recibieron más recursos fueron Distrito Federa, Nuevo León y Jalisco.

Por su parte, los estados cuya contribución al PIB es relativamente baja, reciben porcentajes muy pequeños de crédito por parte de las instituciones financieras de desarrollo.

Considerando lo anteriormente expuesto, la Banca de Desarrollo además de orientar sus recursos a apoyar a aquellos sectores considerados prioritarios, de acuerdo con la política económica seguida, debe también considerar el apoyo a aquellas zonas del país que por sus características carecen de apoyos crediticios que les permitan alcanzar un mayor grado de desarrollo, tratando de impulsar el crecimiento o establecimiento de actividades que permitan generar empleos y con ello una mayor contribución al PIB.

En resumen, en tanto la banca de desarrollo cumplió con su objetivo principal, el de apoyar financieramente aquellos sectores productivos considerados prioritarios, en un entorno de crecimiento económico, su actuación, rentabilidad y eficiencia mostraron niveles aceptables y en crecimiento; no obstante, cuando debido a la reforma

financiera que se inicia en la década de los años ochenta, su actuación se transforma, empieza a enfrentar graves problemas que, en algunos casos llevarán a cuestionar su existencia. Por ello, es conveniente replantear su papel, teniendo en cuenta que la liberalización y desregulación financiera no han sido compatibles con una reforma financiera que busque profundizar el financiamiento a la inversión productiva.

Podríamos concluir que la existencia de la banca de desarrollo se justifica debido a las imperfecciones del mercado; por la existencia de diferencias entre la rentabilidad económica y la rentabilidad social que caracteriza a estas instituciones; por la existencia de sectores de alto riesgo a donde no llega la banca comercial; porque el Estado requiere de algún instrumento para influir sobre las conductas del mercado, o bien, porque requiere de algún vehículo para otorgar crédito a los sectores considerados prioritarios.

PROPUESTA FINAL

No obstante la nueva orientación económica, es necesaria la participación de los bancos de desarrollo para que, de acuerdo con sus objetivos, puedan dar al proceso de reestructuración financiera un horizonte mayor al del corto plazo, al otorgar recursos a mediano y largo plazos, provocando efectos positivos sobre los agentes económicos y las transformaciones de las estructuras productivas, en virtud de que les corresponde instrumentar políticas operativas conducentes a apoyar las ramas de actividad que puedan aportar una mayor contribución al crecimiento de la economía, así como, impulsar el desarrollo empresarial y tecnológico, particularmente en lo concerniente a empresas micro, pequeñas y medianas, por ser las principales generadoras de empleo.

Asimismo, la Banca de Desarrollo debe orientar sus funciones a apoyar las actividades que tienen que ver con el comercio exterior, en virtud de la imperiosa necesidad de contar con un flujo de divisas que sustentan el crecimiento. Deberá también respaldar las actividades agropecuarias y agroindustriales, a fin de que sean revitalizadas, considerando además el procesamiento de los recursos naturales como fase previa a su colocación en los mercados externos, ya que así se consolidará un eslabonamiento intersectorial más sólido y se fomentará la exportación de bienes con mayor valor agregado.

Considerando que la política de financiamiento del desarrollo forma parte de las políticas económicas y financieras, un papel más que les toca jugar a los bancos de fomento es su participación en el diseño de los instrumentos que permitan la aplicación correcta de dichas políticas.

De igual forma, los bancos de desarrollo deberán fortalecer su actividad de servicios complementarios al crédito, como son: la promoción de inversiones para el desarrollo, la asistencia técnica y la generación de información sectorial necesaria, para canalizar

recursos financieros a las actividades productivas que garanticen la recuperación de la inversión.

Es necesario replantear los objetivos económicos y sociales de cada institución de desarrollo, además de definir de manera clara los sectores que debe atender cada una, para que, de manera suficiente se definan los recursos a fin de que realicen de manera eficaz su función. Asimismo, es requisito evaluar sus resultados con parámetros que consideren criterios de eficacia operativa y rentabilidad social, entendidas como la medida en que contribuyen a fortalecer y mejorar el perfil económico y social del sector que están apoyando.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Investigación para el Desarrollo Económico, A.C. *El Sistema Financiero Mexicano: Motor de Desarrollo Económico*. Ed. Diana. México 1990.
- Eduardo Villegas H. y Rosa Ma. Ortega O. *El Sistema Financiero Mexicano*. Ed. PAC, S.A. de C.V. México 1990.
- Eduardo Villegas H. y Rosa Ma. Ortega O. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. Ed. PAC, S.A. de C.V. México 1991.
- Ma. Elena Cardero, José Manuel Quijano y José Luis Manzo. "Cambios Recientes en la Organización Bancaria y el Caso de México", en *La Banca Pasado y Presente (Problemas financieros mexicanos)*. José Manuel Quijano (coordinador). Ensayos del CIDE. México 1988.
- José Manuel Quijano. "La Banca Nacionalizada: Antecedentes y consecuencias", en *La Banca Pasado y Presente (Problemas financieros mexicanos)*. José Manuel Quijano (coordinador). Ensayos del CIDE. México 1988.
- Alonso Aguilar y otros. *La Nacionalización de la Banca. La crisis y los monopolios*. Ed. Nuestro Tiempo. México 1983.
- Carlos Tello. *La Nacionalización de la Banca en México*. Ed. Siglo XXI. México 1987.
- Leopoldo Solís. *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI. México 1997.
- Arturo Huerta. G. *Carteras Vencidas, Inestabilidad Financiera. Propuestas de Solución*. Ed. Diana. México 1997.
- Miguel Peñaloza Webb. *La Conformación de una Nueva Banca. Retos y Oportunidades para la Banca en México*. Ed. Mc Graw Hill. México 1994.
- Garrido Celso. "La Reforma Financiera en México: Un proceso contradictorio", en *Liberalización de los Mercados Financieros*, José Luis Calva (Coord. Edit.), Ed. AMUCSS, Universidad Autónoma de Cd. Juárez, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor, México 1996.
- Catherine Mansell Carstens. *Las Finanzas Populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. Ed. CEMLA, Milenio, S.A. de C.V., e ITAM, México 1995.
- Celso Garrido y Tomás Peñaloza Webb. *Ahorro y Sistema Financiero Mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*. Ed. Grijalbo, UAM Azcapotzalco.
- Alicia Girón e Eugenia Correa (compiladoras). *Crisis Bancaria y Carteras Vencidas*. La Jornada Ediciones, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, UAM, México 1997.
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. *Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo*. Biblioteca Nafin No. 8
- Ernesto Ramírez Solano. *Moneda, Banca y Mercados Financieros en México*, Ed. Propio Autor. Mex. 1998.
- José I. Casar, Carlos Márquez Portilla, Susana Marvan, Gonzalo Rodríguez G. y Jaime Ros. *La Organización Industrial en México*. Ed. Siglo XXI. México 1990.
- Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo.- *Manual de Banca de Desarrollo*.

- Rommel Acevedo F. de P. *Ensayos sobre Banca de Fomento y Financiación del Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Biblioteca Nafin 1. México 1993.
- Rommel Acevedo F. de P. y Gerardo González. Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. *Boletín del Centro de Estudios Latinoamericanos* (CEMLA) (Marzo-Abril de 1995).
- Alicia Girón y Eugenia Correa (Coord.).- *La Banca de Desarrollo hacia el inicio el Siglo XXI*.- Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Economía, UNAM y Edit. Cambio XXI. México 1996 .
- Marín Maydón Garza.- *La Banca de Fomento en México. Experiencia de ingeniería financiera*. Nafin y FCE. México 1994.

TESIS

- Luis Antonio Garrido Melgar. *Evolución y Perspectivas de la Banca de Desarrollo*. Seminario de Investigación para obtener el grado de Maestro en Finanzas en la Universidad del Valle de México. México 1991.
- Leticia Pérez Gayosso. *La Banca de Desarrollo en América Latina y México en el proceso de ajuste económico*, para obtener el grado de Licenciado en Economía en la UNAM. México 1997.

REVISTAS

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., *Comercio Exterior* (Varios Números).
- Nacional Financiera, S.N.C. *El Mercado de Valores* (Varios Números).
- Jorge Mattar Márquez. "Fomento a la Industria Mediana y Pequeña en México: 1983-1988". *Rev. Economía Mexicana*, Num. 9-10, 1987-1988. CIDE. Mex. 1991.
- Eugenia Correa. "Política financiera y crisis. Análisis de las condiciones previas a la nacionalización bancaria". *Rev. Economía: Teoría y Práctica*, No. 6. UAM. Otoño 1984.
- Ma. Guadalupe Huerta Moreno. "La Concentración en el Sistema Financiero Mexicano: el Papel de los Grupos Financieros". *Rev. Análisis Económico* No. 23, Vol. XI. UAM Azcapotzalco.
- Aída Mateos y Enrique Quintana. "El Sistema Financiero Mexicano en la Coyuntura: 1980-1983". *Rev. Economía Informa*. No. 117. Facultad de Economía de la UNAM. Junio de 1984.
- Héctor R. Núñez Estrada. "Reforma del sistema financiero mexicano en el periodo 1982-1992. De la Nacionalización Bancaria a la formación de grupos financieros". *Rev. Análisis Económico* 1992, No. 21, Vol. X. UAM. Unidad Azcapotzalco.

Tomás Peñaloza Webb. "Aspectos Centrales de la Banca Mexicana, 1982-1990". Rev. *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm 2. Febrero de 1992. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

PERIÓDICOS

LA JORNADA (Varios Números)

DOCUMENTOS

Nafin. *La Economía Mexicana en Cifras*

Banco de México. *Indicadores Económicos*

INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales en México*

Comisión Nacional Bancaria. *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*